



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๙ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐



ISSN 0125-0957

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	อิสลาม (อา.ที่ 1,3,5) คริสต์ (อา.ที่ 2,4)	06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงแล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	สปู...ในหลวง ร.๙ ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00	
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30				สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15	
10.00	การเมืองเรื่องของคน			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสรีจลิน การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสรีจลิน การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาสฯ)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	เกาะติดสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ					บันทึกประชุมสภา	11.00		
12.00	รัฐสภาของเรา					สปู...ในหลวง ร.๙ แผ่นดินถิ่นไทย	12.00		
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)					เพลินเพลงยามบ่าย	13.00		
15.00	รักเมืองไทย					ห้องถิ่นบ้านเรา	14.00		
15.00	สภาสาระ							15.00	
16.30	ปฏิรูปกฎหมาย เพื่อประชาชน	วาระปฏิรูป วาระประเทศไทย		เดินทางรัฐธรรมนูญไทย			ก้าวทันไอที	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน (rerun)	15.30
17.00	Gossip การเมือง					สปูข่าว...สภากับประชาคมโลก	สปูข่าว...เส้นทางกฎหมาย	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
18.00	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				เป็นประชาธิปไตย	ละติจูดรอบโลก		สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00
18.30	กรมการปกครอง	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		เพลงดีศรีแผ่นดิน		18.00	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรดิโอ for you		19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
รายการจากสถาบันพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00	
21.00	ป.ป.ช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ปุจฉา - วิสัชนาธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)			
21.30	ธรรมะก่อนนอน								22.00

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภาสาร





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช
นางสาวสุภาลณี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรพรรณ สิ้นสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารัตน์ เดิมผล
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี
นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ดีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิติศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำอางค์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงจรรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

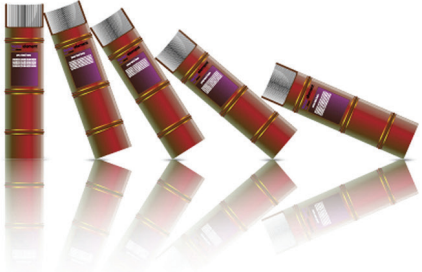
การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร
จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน
การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการ
โดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น
หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็น
ส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



Unบรรณาธิการ

บับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจนถึงปัจจุบัน ระยะเวลาที่ผ่านมา ๖ เดือนแล้ว ซึ่งเหลือเวลาอีกไม่มากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องเร่งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ ฉบับ ให้แล้วเสร็จทันตามกำหนด นั่นคือ ภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยขณะนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว จำนวน ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนอีก ๘ ฉบับ ก็เริ่มทยอยประกาศใช้ตามมา และเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งครบหมดแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามโรดแมปที่นายกรัฐมนตรีได้กำหนดไว้คือ จะมีการเลือกตั้งประมาณเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๑ เมื่อนั้นประเทศไทยก็จะเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์

รัฐสภาสารฉบับนี้ มีบทความจำนวน ๕ เรื่อง เรื่องแรกคือ **“ความเหมือน ความแตกต่างของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ตอนจบ)”** ซึ่งบทความนี้มีการแบ่งเนื้อหาออกเป็น ๒ ตอน ตอนแรกลงพิมพ์ในฉบับเดือนสิงหาคม ส่วนฉบับนี้คือตอนจบ โดยมีเนื้อหามุ่งอธิบายในเชิงแจ่มแจ้งและวิเคราะห์เปรียบเทียบ “คุณสมบัติ (qualifications)” และ “ลักษณะต้องห้าม (prohibitions)” ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (judges of the constitutional court) ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งจากการเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ พบว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีรูปแบบการจัดวางโครงสร้างของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นระบบมากกว่า และยังมีข้อกำหนดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาและข้อพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยซึ่งเป็นเรื่องที่แตกต่างกันจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม

บทความเรื่องต่อมา คือ **“การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของฝ่ายนิติบัญญัติ”** มีเนื้อหากล่าวถึงมาตรา ๗๗ ซึ่งเป็นมติใหม่ของรัฐธรรมนูญที่มีคนกล่าวถึงกันมาก และนักออกกฎหมายเกรงว่าจะทำให้การออกกฎหมายทำได้ยากและล่าช้า เนื่องจากต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

ของผู้ได้รับผลกระทบ และต้องวิเคราะห์ความจำเป็นในการออกกฎหมายด้วย ทำให้ส่งผลต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนบทความเรื่อง **“พัฒนาการวุฒิสภาไทยใน ๗ ทศวรรษ”** มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการมีวุฒิสภาในแนวคิดระบบสองสภา พัฒนาการและความสัมพันธ์ด้านที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และบทความเรื่อง **“การใช้จารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณี การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี”** ที่นำเสนอเพื่อให้ทราบว่า “องค์กรใดเป็นองค์กรตามประเพณีการปกครอง” ที่สามารถนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้อุดช่องว่างในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้มีความชัดเจน และนำมาใช้ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่เกิดช่องว่างทางรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอนาคต ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันต่อการแก้ปัญหาของประเทศชาติโดยสันติวิธี ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนบทความเรื่องสุดท้าย **“ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในบริบทประเทศไทย ๕.๐”** ที่กล่าวถึงพัฒนาการของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในบริบทประเทศไทย ๕.๐ โดยแบ่งการอภิปรายออกเป็น ๔ ประเด็นใหญ่ ๆ ประเด็นแรก กล่าวถึงประเทศไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการในอดีตจนถึงปัจจุบัน และในอนาคต ประเด็นที่สอง กล่าวถึง ความท้าทายใหม่ของการพัฒนาภาครัฐภายใต้บริบทระบบราชการ ๓.๐ ไปสู่ระบบราชการ ๔.๐ ประเด็นที่สาม กล่าวถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยและการปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับ Thailand ๕.๐ ส่วนประเด็นสุดท้ายอธิบายถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไปสู่การปฏิบัติ

ท้ายนี้ กองบรรณาธิการขอขอบคุณสมาชิกทุกท่านที่ติดตามอ่านวารสารฉบับนี้และหวังว่าจะติดตามตลอดไป

บรรณาธิการ

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๙ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๖๐

Vol. 65 No. 9 September 2017

ความเหมือน ความแตกต่างของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ตอนจบ)
นันทชัย รักษ์จินดา ๗

การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของฝ่ายนิติบัญญัติ
ปิยะนาถ รอดม้วย ๓๖

พัฒนาการวุฒิสภาไทยใน ๗ ทศวรรษ
(The Thai Second Chamber Development in Seven Decades)
ปณิธิศร์ ปทุมวัฒน์ ๕๐

การให้จารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
ศึกษากรณี การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
(The use of traditional administrative system in the democratic regime according to the provisions of constitution: A study of how to become a prime minister)
กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว ๖๕

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในบริบทประเทศไทย ๔.๐
(Strategic for Thai Government Development in the Context of Thailand 4.0)
สุพัฒน์จิตร ลาดบัวขาว ๘๓



นันทชัย รักษ์จินดา*

๑. บทนำ

จากที่ผู้เขียนได้บรรยายถึงกรณีความเหมือน ความแตกต่าง และลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในลักษณะอธิบายความและจัดทำตารางเปรียบเทียบแสดงข้อมูลรายละเอียด ซึ่งเป็นบทความตอนที่หนึ่ง ไว้แล้วนั้น มาถึงบทความตอนจบฉบับนี้ ผู้เขียนจะได้แสดงความเห็นและวิเคราะห์ข้อมูลอันตั้งอยู่บนพื้นฐานความเห็นทางวิชาการต่อกรณีต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียดเป็นลำดับดังนี้

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี

๒. บทวิเคราะห์ที่เปรียบเทียบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รายละเอียดในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ ผู้เขียนจะได้ วิเคราะห์แสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามทัศนคติที่ผู้เขียนเล็งเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มีเนื้อหาตามลำดับ ดังนี้

๒.๑ ข้อพิจารณาด้านคุณสมบัติ

ข้อพิจารณาด้านคุณสมบัติที่ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์แสดงความคิดเห็น มีดังนี้

๒.๑.๑ การจัดกลุ่มของคุณสมบัติ

จากตารางเปรียบเทียบที่ ๑ คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ^๑ จะพบเห็นได้ว่าการจัดแบ่งกลุ่มของคุณสมบัติมีความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ เดิมทีนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติถึงคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๐๕ โดยกำหนดถึงคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (มาตรา ๒๐๔) กรณีหนึ่ง และคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๕) อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งคุณสมบัติทั้งสองกรณีต่างเป็น “คุณสมบัติเฉพาะ (specific qualifications)” ที่ใช้บังคับกับองค์กรที่มีอำนาจเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏ การบัญญัติถึงคุณสมบัติพื้นฐาน (principle qualifications) หรือ “คุณสมบัติประกอบ (support qualifications)” แต่อย่างใด

^๑ ตารางเปรียบเทียบที่ ๑ คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดูได้จากบทความตอนที่หนึ่ง

เมื่อกลับมาพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ และมาตรา ๒๐๑ ซึ่งบัญญัติถึงคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกันจะพบว่า มีการจัดแบ่งคุณสมบัติออกเป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ กรณีคุณสมบัติพื้นฐาน (principle qualifications) และกรณีคุณสมบัติเฉพาะ (specific qualifications)

กรณีคุณสมบัติพื้นฐาน (principle qualifications) นั้น บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๑ ความว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย (๑) มีสัญชาติไทย โดยการเกิด (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่ถึงหกสิบแปดปีในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”^๒

เมื่อพิจารณาจากถ้อยความของมาตรา ๒๐๑ ที่บัญญัติว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย” แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๐๑ ได้ว่า คุณสมบัติทั้ง ๕ ประการ ที่กล่าวไว้เหล่านี้ จะต้องนำไปบังคับใช้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนไม่ว่าจะมีที่มาจากการคัดเลือกหรือการสรรหาขององค์กรใดก็ตาม จึงกล่าวได้ว่า คุณสมบัติที่ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๑ นี้ เป็น “คุณสมบัติพื้นฐาน (principle qualifications)” ที่จะต้องนำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีคุณสมบัติเฉพาะ (specific qualifications) บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๐ เป็นกรณีที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต้องการตั้งคุณสมบัติไว้เป็นการเฉพาะให้แก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาองค์กรหนึ่ง ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดองค์กรหนึ่ง รวมถึงที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาอีกองค์กรหนึ่ง นอกเหนือจากนั้น ยังปรากฏบทบัญญัติด้านคุณสมบัติซึ่งนำมาใช้บังคับประกอบ (support qualification) กับคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจาก การสรรหาของ “คณะกรรมการสรรหา” ด้วย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๓^๓ กล่าวคือ “มีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่และมีพฤติกรรมทางจริยธรรม เป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม”

^๒ ดู มาตรา ๒๐๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^๓ ดู มาตรา ๒๐๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ดังนั้น ในกรณีของการจัดกลุ่มคุณสมบัติตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงมีการจัดกลุ่มคุณสมบัติที่เพิ่มขึ้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ ส่วนของ คุณสมบัติพื้นฐาน (principle qualifications) และส่วนของคุณสมบัติประกอบ (support qualification)

ในทัศนะของผู้เขียนต่อกรณีการจัดกลุ่มคุณสมบัติเช่นว่านี้ พิจารณา เห็นว่า การจัดกลุ่มคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามลักษณะการบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น มีลักษณะเป็นระบบ (system) แบ่งแยก ชัดเจนระหว่างคุณสมบัติพื้นฐานและคุณสมบัติเฉพาะ ทำให้ง่ายและสะดวกต่อการนำไป ปฏิบัติและทำความเข้าใจ ไม่ว่าจะต่อองค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง หรือต่อนักวิชาการทางกฎหมาย หรือต่อนิติศาสตร์ศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ หรือต่อภาค ประชาชนที่มีความสนใจต่อกรณีการศึกษาขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญ จนสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้ว่าเป็น “ลักษณะการพิจารณาเป็นลำดับขั้นตอน” อันเป็นจุดเด่นด้านการจัดโครงสร้างเกี่ยวกับ คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นอกจากนั้น การกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้ เท่ากับเป็นการสร้าง บรรทัดฐานกลางในเรื่องของคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทุกองค์กรที่มีสิทธิ เสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใช้เกณฑ์ดังกล่าวเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งไม่มีการบัญญัติใน ลักษณะเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒.๑.๒ การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ

เมื่อก้าวถึงคุณสมบัติเฉพาะ (specific qualifications) ตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่างมีการกำหนดถึงคุณสมบัติเฉพาะไว้ทั้งสิ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ภายในเนื้อหารายละเอียดก็ยังคงปรากฏความแตกต่างอยู่เช่นเดียวกัน โดยผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์พิจารณาออกเป็น ๓ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

กรณีคุณสมบัติเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๑)^๕ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก “ผู้พิพากษา

^๕ ดู มาตรา ๒๐๐ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี” เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติบทผ่อนปรนคุณสมบัติเฉพาะไว้ในมาตรา ๒๐๐ วรรคสอง ความว่า “ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาได้ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก็ได้”

ส่วนกรณีคุณสมบัติเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น มาตรา ๒๐๔ (๑)^๕ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก “ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติบทผ่อนปรนคุณสมบัติไว้ในมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง ความว่า “ในกรณีไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกา ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ”

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคุณสมบัติเฉพาะจากทั้งสองกรณีแล้ว จะพบว่าคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๑) จะกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่สูงขึ้นและจะมีเรื่องของระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี ซึ่งแตกต่างจากกรณีของมาตรา ๒๐๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติคุณสมบัติเฉพาะไว้เพียง “ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา” เท่านั้น โดยไม่นำเอาเรื่องของระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งมาเป็นเกณฑ์พิจารณา

สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๑) มีเจตนารมณ์ต้องการให้ได้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ที่สูงขึ้นกว่าคุณสมบัติเฉพาะเดิม ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของความสามารถและประสบการณ์การผ่านงาน ย่อมถือว่าเด่นกว่าคุณสมบัติเฉพาะในรูปแบบเดิมอย่างปฏิเสธมิได้ แต่หากพิจารณาจากโอกาสในการคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา

^๕ ดู มาตรา ๒๐๔ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ที่มีคุณสมบัติสอดคล้องแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีสิทธิได้รับคัดเลือกก็จะลดน้อยลงตามไปด้วย ทั้งนี้ เพราะมีการกำหนดคุณสมบัติจากการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่สูงขึ้น กล่าวคือ “ต้องดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะในศาลฎีกา” ผนวกกับระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งสมทบเข้าไปอีกกรณี ก็ยังทำให้การคัดเลือกบุคคลเป็นไปได้ยากกว่าเดิม

แม้ว่าบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง^๖ จะได้บัญญัติบทพ่อนปรนคุณสมบัติเฉพาะไว้ ความว่า “ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาได้ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี ก็ได้” แต่ในบทพ่อนปรนดังกล่าวก็ยังคงผูกติดคุณสมบัติไว้กับการเคยดำรงตำแหน่งและระยะเวลาของการเคยดำรงตำแหน่งหน้าที่ไว้เช่นเดียวกัน คือ “ไม่น้อยกว่า ๓ ปี” ซึ่งหากนำไปเปรียบเทียบกับบทพ่อนปรนคุณสมบัติเฉพาะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง^๗ ความว่า “ในกรณีไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกา ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” หรือก็คือสามารถนำ “บุคคลภายนอก” ที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาในศาลฎีกามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น กรณีบทพ่อนปรนคุณสมบัติตามรูปแบบเดิมจะเปิดโอกาสในการคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กว้างกว่า

กรณีที่ ๒ คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

กรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๒)^๘ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกจาก “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี” เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการบัญญัติถึงบทพ่อนปรนคุณสมบัติไว้แต่อย่างใด

^๖ ดู มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^๗ ดู มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^๘ ดู มาตรา ๒๐๐ (๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับความคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มาตรา ๒๐๔ (๒)^๙ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกจาก “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” และได้บัญญัติบทผ่อนปรนคุณสมบัติเฉพาะไว้ในมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง^{๑๐} ความเป็นที่ “ในกรณีที่ไม่มีตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นลักษณะบทผ่อนปรนที่ให้ “บุคคลภายนอก” ซึ่งไม่ใช่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้เช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในเรื่องของคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว มีความเหมือนกันในเรื่องของตำแหน่งของตุลาการ กล่าวคือ “ต้องเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” ส่วนกรณีความแตกต่างนั้น เป็นเรื่องของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๒๐๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการบัญญัติให้นำเอาระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาเป็นเกณฑ์พิจารณาด้วย ซึ่งจะต้องดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี แต่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ (๒) ไม่มีการบัญญัติถึงเรื่องของระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้แต่อย่างใด

ในทัศนะของผู้เขียนแล้ว การกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเพื่อเป็นเกณฑ์พิจารณาด้านคุณสมบัติเฉพาะนั้น สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๒) ได้ประการหนึ่งว่า ต้องการบุคคลที่ผ่านประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนเห็นพ้องว่ามีความจำเป็นยิ่ง แต่ถึงกระนั้น การกำหนดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งไว้สูงถึง ๕ ปี ดังกล่าว อาจผันกลายเป็นอุปสรรคที่ทำให้การคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็น

^๙ ดู มาตรา ๒๐๔ (๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^{๑๐} ดู มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ไปได้ยากยิ่งขึ้นตามไปด้วย เพราะถูกคัดกรองด้วยเหตุ “ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง” ซึ่งอายุงาน ๕ ปีนี้ เมื่อนำไปพิจารณาประกอบกับช่วงอายุของตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว อาจจะไปกระทบต่อคุณสมบัติพื้นฐานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๑ ความว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้.... (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปี แต่ไม่ถึง ๖๘ ปี ในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา.... (๕) มีสุขภาพที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ” ได้ประการหนึ่ง หรืออาจจะไปกระทบต่อวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๗ บัญญัติว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”^{๑๑} ได้อีกประการหนึ่ง จนอาจส่งผลให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับการคัดเลือกไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เต็มวาระและในท้ายที่สุดก็จะต้องผันกลับมาคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดใหม่อีกครั้ง นอกเหนือจากที่กล่าวมา สิ่งที่จะละเลยเสียมิได้อีกประการหนึ่ง คือ กรณีคุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไม่มีการบัญญัติบทผ่อนปรนคุณสมบัติไว้แต่อย่างใดเลย เท่ากับว่าไม่มีช่องทางสำรองให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

จากปัจจัยที่ผู้เขียนแสดงไว้ทั้งสิ้นนี้ อาจจะเป็นสาเหตุของปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในสายตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการปรับลดเรื่องของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๕ ปี ให้คงเหลือไว้เพียง ๓ ปี เพื่อเป็นการขยายโอกาสและลดช่องว่างที่อาจจะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่จะได้รับคัดเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ และเห็นควรให้มีการบัญญัติบทผ่อนปรนคุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเช่นกรณีผู้พิพากษาในศาลฎีกาไว้ด้วยเพื่อเป็นช่องทางสำรองในกรณีที่ไม่มีหรือไม่สามารถคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้

^{๑๑} ดู มาตรา ๒๐๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

กรณีที่ ๓ คุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา

กรณีคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหานี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิไว้บนพื้นฐานหลักการเดิม แต่ในหลักการเดิมนั้นก็ยังคงปรากฏความแตกต่างในรายละเอียดของคุณสมบัติเฉพาะอยู่เช่นเดียวกัน ดังนี้

ก. ประเด็นการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๓) (๔)^{๒๒} บัญญัติให้คณะกรรมการสรรหา สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน ๑ คน และสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๑ คน โดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้เหมือนกัน คือ “จะต้องสรรหาจากผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่ง ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์ จำนวน ๑ คน” โดยพิจารณาคุณสมบัติประกอบตามที่มาตรา ๒๐๓ บัญญัติไว้ด้วย คือ “เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม”

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ (๓) (๔)^{๒๓} บัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวน ๒ คน และสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น จำนวน ๒ คน โดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะไว้ในลักษณะว่า หากเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จะต้อง “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง” หรือหากเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ หรือสาขา รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น จะต้อง “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง” ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิเช่นว่านั้น จะต้องเคยดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดหรือเคยทำหน้าที่ตามที่มาตรา ๒๐๕ (๓)^{๒๔} บัญญัติมาก่อน ได้แก่ “เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการ

^{๒๒} ดู มาตรา ๒๐๐ (๓) (๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^{๒๓} ดู มาตรา ๒๐๔ (๓) (๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^{๒๔} ดู มาตรา ๒๐๕ (๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๓๐ ปี นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ”

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ที่มาจากการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหาทั้งสองกรณีแล้ว จะพบเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๓) (๔) จะมุ่งเน้นคุณสมบัติไปที่ “ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่ง ศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” เป็นสำคัญเท่านั้น ซึ่งเป็นลักษณะ “ระบุเจาะจง (specific)” แต่กรณีของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ (๓) ที่บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง” และมาตรา ๒๐๔ (๔) ที่บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง” จะมุ่งเน้นไปที่ “ความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง” เป็นสำคัญ

ต่อกรณีบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ (๔) เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของกฎหมายแล้ว จะเป็นลักษณะ “เปิดกว้าง” กว่า เพราะคำว่า “ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง” หรือ “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง” นั้น มิได้จำกัดว่าต้องเป็น “คณาจารย์ซึ่งดำรงตำแหน่งทางวิชาการ” แต่อย่างใด แต่ได้ขยายโอกาสในภาพรวมไปถึงผู้ที่เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๓๐ ปี นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อด้วย ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ “มิติของโอกาสในการสรรหาบุคคล” กรณีตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ (๓) (๔) ประกอบมาตรา ๒๐๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงโดดเด่นกว่า

อย่างไรก็ตาม ในคำว่า “ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง” หรือ “มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างแท้จริง” ที่กล่าวถึงนี้ พิเคราะห์แล้วมีลักษณะของคำในทาง “นามธรรม (abstract)” เป็นอย่างมาก เพราะคำว่า “แท้จริง” ที่บัญญัติปิดท้ายไว้ ค่อนข้างจะทำความเข้าใจที่แสดงออกมาเป็น “รูปธรรม (concrete)” ได้ยาก ด้วยเหตุนี้ การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๓) (๔) ที่บัญญัติระบุเฉพาะว่าเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” จึงชัดเจนกว่ากรณีเดิม

จากที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ตีแผ่จุดเด่น ข้อดี ข้อของความชัดเจนของการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์หรือสภารัฐประศาสนศาสตร์นั้น ผู้ศึกษาจะนิยมหรือเห็นชอบกับทิศทางใด ย่อมเป็น “สิทธิบริบูรณ์ (absolute right)” ของผู้นั้น

ในทัศนะของผู้เขียนต่อกรณีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์หรือสภารัฐประศาสนศาสตร์นั้น เห็นว่า ตามรูปแบบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๓) (๔) ซึ่งเป็นลักษณะการระบุคุณสมบัติแบบ “เฉพาะเจาะจง” โดยบัญญัติมุ่งเน้นไปที่ “ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัย” เป็นสำคัญนี้ มีความชัดเจนเมื่อจะทำการสรรหาบุคคลได้เหมาะสมกว่ากรณีเดิม

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ผู้เขียนยังคงมีความเห็นว่าในประเด็นของ “ตำแหน่งวิชาการ” ที่กฎหมายบัญญัติว่าจะต้องดำรงตำแหน่ง “ศาสตราจารย์ (professor)” และมีอายุของการดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์นั้นมาแล้ว “ไม่น้อยกว่า ๕ ปี” อาจกลายเป็นคุณสมบัติเฉพาะที่เป็น “ดาบสองคม” กล่าวคือ ด้านหนึ่งจะได้นักวิชาการ (academician) ระดับศาสตราจารย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิชาการในด้านนิติศาสตร์และด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์อย่างแท้จริง ซึ่งแนวคิดและทฤษฎีทางนิติศาสตร์และทางสังคมศาสตร์ย่อมมีความสำคัญยิ่งในการใช้เป็นฐานความรู้เพื่อประกอบกับการวินิจฉัยบรรทัดดีภายในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะต้องไม่มองข้ามประเด็นที่ว่า ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมจะต้องผูกพันทุกองค์กรภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล (government) รัฐสภา (parliament) ศาลต่าง ๆ (other courts) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (organizations by constitution) และองค์กรอื่น ๆ ภายในรัฐ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังถูกนำไปใช้ในการเรียนการสอนของนิสิตนักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ทุกระดับชั้นด้วย

ดังนั้น คำวินิจฉัยที่ตั้งอยู่บนแนวคิดทฤษฎีที่ถูกต้องและเหมาะสมกับบริบทของสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทย ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะทำหน้าที่พิเคราะห์ส่วนนี้ได้เหมาะสมที่สุดย่อมเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากฝ่ายวิชาการ

ด้านตรงกันข้าม บุคลากรฝ่ายวิชาการทางสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์นั้น ในปัจจุบันยังคงมีจำนวนน้อยยิ่งและเมื่อผนวกเข้ากับระยะเวลาของการได้ดำรงตำแหน่ง คือ “จะต้องผ่านการดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี” ก็ยิ่งจะทำให้การสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติสอดคล้องได้ยากยิ่งขึ้นไปอีกชั้น ซึ่งต้องไม่มองข้ามว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา ๒๐๗^{๑๕} ความว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว” เท่ากับว่า เมื่อคณาจารย์ซึ่งดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ท่านใด เข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะไม่สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้อีก

จากปมข้อกฎหมายดังกล่าว อาจทำให้เกิดการขาดแคลนนักวิชาการ (academician) ซึ่งดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ที่จะสามารถดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ เพราะการเข้าสู่ตำแหน่งวิชาการในระดับศาสตราจารย์นั้น ต้องผ่านเรื่องของเงื่อนไข เงื่อนไข และข้อกำหนดอีกหลายประการ ซึ่งล้วนเป็นคุณสมบัติที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะโดยพิจารณาประกอบกับระเบียบภายในในการยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งกว่าคณาจารย์เหล่านั้นจะได้มาซึ่งตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์ ย่อมมีอภายกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรบรรจุเพิ่มเติม “บทผ่อนปรนคุณสมบัติ” ของผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในลักษณะให้คณะกรรมการสรรหาสามารถสรรหาตัวแทนจากคณาจารย์ซึ่งดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ (associate professor) ได้ หากมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันการขาดแคลนบุคลากรสายวิชาการ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์นั้น ต่างมีคุณวุฒิและวัยวุฒิที่ไม่แตกต่างกันมากนักกับผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ส่วนกรณีประสบการณ์การผ่านการดำรงตำแหน่ง

^{๑๕} ดู มาตรา ๒๐๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ทางวิชาการมานั้น เห็นควรให้ปรับลดลงเหลือเพียง ๓ ปี ทั้งนี้ เพื่อขยายช่องทางให้บุคคลสามารถเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กว้างขวางขึ้นนั่นเอง

ข. ประเด็นการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ทรงคุณวุฒิประเภทอื่น

คำว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิประเภทอื่น” ในที่นี้ เป็นคำเรียกที่ผู้เขียนได้รับอิทธิพลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๕)^{๑๖} บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวน ๒ คน” ซึ่งแยกออกมาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิอีกประเภทหนึ่งที่จะต้องได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา นอกเหนือจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ หรือผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์หรือสาขาวิชาวิทยาศาสตร์

บทบัญญัติในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิประเภทอื่นเช่นกล่าวนี้นี้ ไม่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างไรก็ตาม มีเพียงการบัญญัติให้ทำการสรรหา “ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง” และ “ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ หรือสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง” โดยบัญญัติกรณีดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๐๔ (๓) (๔) เท่านั้น ซึ่งจะต้องนำเอาคุณสมบัติเฉพาะที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๕ (๓) มาใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองกรณีด้วย กล่าวคือ ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นจะต้องผ่านประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่หรือเคยดำรงตำแหน่งอย่างหนึ่งอย่างใด ได้แก่ “เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๓๐ ปี นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ”

เมื่อพิจารณาถ้อยความของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ (๓) (๔) ประกอบกับ มาตรา ๒๐๕ (๓) แล้วนั้น เท่ากับว่า ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์หรือสาขา

^{๑๖} ดู มาตรา ๒๐๐ (๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐประศาสนศาสตร์หรือสาขาสังคมศาสตร์ จะต้องเป็นบุคคลที่เคยผ่านการปฏิบัติหน้าที่หรือเคยดำรงตำแหน่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังที่กล่าวไว้เหล่านั้นมาก่อน ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีเพียงผู้ทรงคุณวุฒิสองประเภทเท่านั้น โดยไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิประเภทอื่นเหมือนกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งถือว่าเป็นความแตกต่างในการกำหนดที่มาและคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเด็นหนึ่งในหลายประเด็น

๒.๒ ข้อพิจารณาองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึงกรณีเมื่อเกิดปัญหาด้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ โดยบัญญัติรับรองอำนาจของกรณีดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๐๓ วรรคห้า^{๑๗} ซึ่งให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นของ “คณะกรรมการสรรหา (selective committee)”

กรณีองค์กรชี้ขาดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้ ไม่มีการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

ในทัศนะของผู้เขียนต่อกรกำหนดองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะนี้ ถือว่าเป็นความแตกต่างที่เป็นจุดเด่นอย่างยิ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นความถูกต้องเหมาะสม เพื่อมิให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในการหาทางออกหากเกิดข้อสงสัยหรือปัญหาอย่างใด ๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๓ ข้อพิจารณาด้านลักษณะต้องห้าม

ในส่วนท้ายนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในเรื่องของลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาล

^{๑๗} ดู มาตรา ๒๐๓ วรรคห้า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญนั้น จากตารางเปรียบเทียบที่ผู้เขียนแสดงไว้ในบทความตอนที่หนึ่ง ปรากฏความแตกต่างกันในรายละเอียดหลายประการ โดยมีความเห็นในรายละเอียด ดังนี้

๒.๓.๑ การจัดโครงสร้างของลักษณะต้องห้าม

คำว่า “จัดโครงสร้าง” ในที่นี้ คือ การจัดลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่างมีการจัดโครงสร้างของลักษณะต้องห้ามไว้ต่างกัน

กรณีของการจัดโครงสร้างลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น มีการนำเอาลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไปไว้ในบทบัญญัติมาตราเดียว คือ มาตรา ๒๐๒ ซึ่งเป็น “ลักษณะต้องห้ามทั่วไป (general prohibitions)” ที่นำไปใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาเกี่ยวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๙ คน ที่ได้รับการเสนอชื่อมาจากองค์กรทั้งสาม โดยไม่มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามประเภทอื่นไว้อีก

ลักษณะต้องห้ามทั่วไปที่กล่าวถึงในมาตรา ๒๐๒ นี้ คือ “(๑) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด (๒) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๗) หรือ (๑๘) (๓) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา (๕) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา (๖) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (๗) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ (๘) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (๙) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ(๑๐) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง^{๑๔}” ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาลักษณะต้องห้าม

^{๑๔} ดู มาตรา ๒๐๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตามการจัดโครงสร้างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงพิจารณาแต่เพียงเฉพาะรายละเอียดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๒ เท่านั้น

ส่วนกรณีของการจัดโครงสร้างลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จากตารางการเปรียบเทียบที่ผู้เขียนได้ยกแสดงไว้ในบทความตอนที่หนึ่ง ได้จัดแบ่งโครงสร้างของลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ มี “คุณลักษณะต้องห้ามเฉพาะ (specific prohibitions)” ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๕ อันเป็นลักษณะต้องห้ามเฉพาะที่ใช้บังคับกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการสรรหาเพื่อเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือสาขาสังคมศาสตร์อื่น

นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามอีกประเภทหนึ่งไว้ด้วยคือ “ลักษณะต้องห้ามทั่วไป” ซึ่งนำไปบังคับใช้กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ คน มีรายละเอียดของลักษณะต้องห้ามทั่วไปตามมาตรา ๒๐๗ ดังนี้ “(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ (๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด^{๑๑๑}”

ลักษณะต้องห้ามทั่วไปที่กล่าวถึงนี้ จะนำไปใช้บังคับกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ คน

ดังนั้น การพิจารณาลักษณะต้องห้ามตามการจัดโครงสร้างของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงต้องพิจารณาเป็นสองครั้ง โดยเฉพาะกรณีของผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสาขาวิชา รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือสาขาสังคมศาสตร์อื่น ที่จะต้องพิจารณาลักษณะต้องห้ามเฉพาะจากมาตรา ๒๐๕ ก่อน แล้วจึงไปพิจารณาลักษณะต้องห้ามทั่วไปอีกครั้งหนึ่งในมาตรา ๒๐๗ แต่หากเป็นกรณีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการเสนอชื่อของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และ

^{๑๑๑} ดู มาตรา ๒๐๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จะนำเอาลักษณะต้องห้ามทั่วไปตามที่มาตรา ๒๐๗ บัญญัติมาพิจารณาเท่านั้น

ในทัศนะของผู้เขียนต่อกรณีการจัดโครงสร้างลักษณะต้องห้ามของ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ผู้เขียนเห็นว่าการจัดโครงสร้างลักษณะต้องห้ามของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะง่าย และสะดวกต่อการพิจารณาขององค์กรที่รับผิดชอบในการคัดเลือกและสรรหาเพื่อเสนอชื่อ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะได้จัดโครงสร้างของลักษณะต้องห้ามไว้เพียงประเภทเดียว คือ “ลักษณะต้องห้ามทั่วไป (general prohibitions)” ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๒ โดยหากพิจารณาในทางวิชาการถือว่าการจัดโครงสร้างของลักษณะต้องห้ามตามกรณีรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นสิ่งที่ดี เพราะจะก่อประโยชน์ในการบรรยายและ สื่อสารทำความเข้าใจต่อนิสิต นักศึกษาสาขานิติศาสตร์ หรือผู้สนใจในเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญ อันจะสร้างความเข้าใจได้ง่ายและรวดเร็ว ไม่มีความซับซ้อนในโครงสร้างทางกฎหมายเหมือน กรณีลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่แบ่งลักษณะต้องห้ามออกเป็น ๒ ประเภท คือ “ลักษณะต้องห้ามเฉพาะ (specific prohibitions)” และ “ลักษณะต้องห้ามทั่วไป (general prohibitions)”

๒.๓.๒ ความแตกต่างของลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความแตกต่างของลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากเรื่องของโครงสร้างของลักษณะต้องห้ามแล้ว สิ่งที่แตกต่างกันและเห็นได้ชัดอย่างยิ่ง อีกประการหนึ่ง คือ เรื่องของการกำหนดลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการตัดคุณลักษณะการดำรงตำแหน่งหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่บางประการออกไปจากเดิม ที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การตัดคุณลักษณะในการดำรงตำแหน่งหรือการปฏิบัติหน้าที่ใน บางประการออกไปเช่นกล่าวนี้ มี “คุณลักษณะอะไรบ้างที่ถูกตัดออกไป?” และ “เป็นการ ตัดออกไปในลักษณะสิ้นเชิงหรือไม่สิ้นเชิง?” เรื่องดังกล่าวเหล่านี้ คงจะต้องหาคำตอบจาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนี้

ก. ประเด็นคุณลักษณะของผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

เมื่อพิจารณาไปที่ “ผู้ทรงคุณวุฒิประเภทอื่น” ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๕)^{๒๐} กำหนด ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะต้องสรรหาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวน ๒ คน” จะพบว่า เป็นบทบัญญัติที่ได้รับอิทธิพลทางแนวคิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๕ (๓) นั่นเอง กล่าวคือ นำเอาคุณสมบัติด้านการผ่านการศึกษาหรือการดำรงตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์หรือสาขาสังคมศาสตร์ มาบัญญัติแยกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิประเภทอื่นที่จะได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา เพียงแต่การแยกบทบัญญัติว่าด้วยผู้ทรงคุณวุฒิประเภทอื่นไว้เป็นการเฉพาะเช่นกล่าวนี้ ได้มีการตัดคุณลักษณะในการดำรงตำแหน่งหรือการปฏิบัติหน้าที่ในบางประการออกไปจากกรณีเดิมที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๕ (๓)

ต่อกรณีดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่า คุณลักษณะที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๐ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ว่า “ผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า” นั้น เมื่อพิจารณาถ้อยคำแล้ว จะเป็นไปในลักษณะ “คำรวมความ” โดยมีได้แบ่งแยกออกมาเป็นการเฉพาะว่าคือตำแหน่งหรือหน้าที่ใดบ้าง จึงอาจจะทำให้ต้องอาศัย “การตีความ” ตามนัยของกฎหมายอยู่มาก ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับบทบัญญัติคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๕ (๓) แล้ว จะพบว่ากรณีคุณลักษณะของมาตรา ๒๐๕ (๓) มีความชัดเจนมากกว่า เพราะบัญญัติไว้ชัดเจนว่าหมายถึงกรณีใดบ้าง

คำว่า “ผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า” ของมาตรา ๒๐๐ (๕) มีขอบข่ายความหมายเพียงใดนั้น การจะหาคำตอบได้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คงจะต้องนำเอาบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาพิจารณาประกอบ อันเป็น

^{๒๐} ดู มาตรา ๒๐๐ (๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บทบัญญัติที่กล่าวถึง “ลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ซึ่งในมาตรา ๒๐๒ (๑) บัญญัติว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นหรือเคยเป็น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด...”

เมื่อพิจารณาถ้อยความของมาตรา ๒๐๐ (๕) ประกอบกับ มาตรา ๒๐๒ (๑) แล้ว คำว่า “ผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้า ส่วนราชการที่เทียบเท่า” จึงต้องไม่ใช่ “ผู้เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นกรณี ที่หนึ่งซึ่งเห็นได้ชัด แต่ปมปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ต่อกรณี “ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด” มีขอบข่ายการตีความอย่างไร เพราะในบทบัญญัติมาตรา ๒๐๑ (๑) นั้น มีการขึ้นต้นประโยค ด้วยคำว่า “เป็นหรือเคยเป็น” ต่อคำ ๆ นี้ จึงอาจเกิดการตีความได้ ๒ นัย กล่าวคือ

นัยแรก คำว่า “เป็นหรือเคยเป็น” จะต้องนำไปใช้กับคำว่า “ผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระใด” ด้วย ซึ่งถ้าเกิดการตีความว่าจะต้องนำไปใช้ด้วยนี้ ก็จะได้ลักษณะ ของถ้อยคำเป็นว่า “เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด” นั้นเท่ากับว่า “ผู้เป็น หรือเคยดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” ทุกประเภท จะไม่สามารถดำรงตำแหน่งตุลาการศาล รัฐธรรมนูญได้ตามนัยของมาตรา ๒๐๒ (๑) อันเป็นการตัดคุณลักษณะจากเดิมที่เคยบัญญัติ ไว้ในมาตรา ๒๐๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีการ เปิดโอกาสให้ผู้เป็นหรือเคยดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ สามารถดำรงตำแหน่งตุลาการศาล รัฐธรรมนูญได้ ได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพียงแต่ ในขณะที่จะเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำการลาออกจากการดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นเท่านั้น

นัยที่สอง ตีความว่าไม่นำเอา คำว่า “เป็นหรือเคยเป็น” มาบังคับ ใช้กับ “ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด” นั้นจะเท่ากับว่า ผู้ที่เป็นหรือเคยดำรงตำแหน่งใน องค์กรอิสระใด ย่อมมีสิทธิได้รับการสรรหาเพื่อเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะ เป็นไปตามหลักการเดิมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพียงแต่เมื่อจะเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องทำการลาออกจากการดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นเท่านั้น

ในทัศนะของผู้เขียนต่อคำว่า “เป็นหรือเคยเป็น” นี้ ผู้เขียนเห็นว่า จะต้องมีการตีความขอกฎหมายเป็นไปตามนัยแรก คือ จะต้องนำ คำว่า “เป็นหรือเคยเป็น” มาบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระด้วย ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ที่เป็นหรือเคยดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรอิสระไม่สามารถได้รับการสรรหาเพื่อเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ อันเป็นการตัดสิทธิในรูปแบบสิ้นเชิง สาเหตุที่ผู้เขียนเห็นเช่นนี้ มีเหตุผลสนับสนุน ๒ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง หากรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายจะให้ “ผู้เป็นหรือเคยดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด” สามารถได้รับการสรรหาเพื่อเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น ย่อมสามารถนำไปบัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ (๕) ได้โดยตรง

ประการที่สอง คำว่า “เป็นหรือเคยเป็น” ที่กล่าวถึงนี้ ยังได้มีการบัญญัติถ้อยคำไว้ในลักษณะเช่นนี้อีกในมาตรา ๒๐๒ (๔) (๕) ความว่า “(๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา” และ “(๕) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา” ซึ่งย่อมต้องตีความ คำว่า “เป็นหรือเคยเป็น” นี้ ไปบังคับใช้กับทุกเนื้อความในประโยคหลังด้วย

จากเหตุผลที่แสดงไว้ เป็นการแสดงทัศนะในเรื่องของการตีความข้อกฎหมายเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็มิได้เห็นด้วยกับการตัดสิทธิอย่างสิ้นเชิงในการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเหล่านั้น เพราะความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยเฉพาะในระดับหัวหน้างาน หากได้มีคุณสมบัติอ่อนด้อยกว่าผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่นใดเลย นอกเหนือจากนั้นภาระหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระก็ใกล้ชิดกับการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบอื่นอย่างยิ่ง จนกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ซึ่งการเปิดช่องให้คณะกรรมการสรรหาสามารถสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิได้จากผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้นั้น ย่อมเป็นการเพิ่มทางเลือกในการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมได้กว้างขึ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหาได้มีข้อเสียแต่อย่างใดหากจะเปิดสิทธิให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพราะท้ายที่สุดแล้วทุกรายชื่อย่อมต้องผ่านการพิจารณากลับกรองอย่างละเอียดรอบคอบจากคณะกรรมการสรรหาอยู่ดี ดังนั้น การเปิดสิทธิให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้สามารถเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ตามรูปแบบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีความเหมาะสมกว่ากรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในส่วนของ “ผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี” ผู้เขียนก็ยังคงเห็นว่าภาระความรับผิดชอบของงาน ยังคงมิได้เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่และความเชี่ยวชาญต่อการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างเท่าที่ควร ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากรัฐธรรมนูญ

จะเปิดโอกาสให้ผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี มีสิทธิทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น เห็นควรจะระบุเป็น “ตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าอธิบดี ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการคลังหรือเศรษฐกิจของรัฐ” เพราะเรื่องการคลังและเศรษฐกิจนั้นถือว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ หากมีการกำหนดคุณลักษณะดังกล่าวไว้ ย่อมจะเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสรรหา สามารถสรรหาบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องและมีความชำนาญต่อเรื่องดังกล่าวไปทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะทำให้องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเข้าใจในเรื่องของการคลังและเศรษฐกิจอย่างดียิ่ง ประกอบอยู่ในองค์คณะพิจารณาคดีนั้น อันจะส่งผลต่อการวินิจฉัยคดีได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงทางการคลังและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง

ข. ประเด็นคุณลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เคยเป็นข้าราชการการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

ในกรณีของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หรือ “ข้าราชการการเมือง” หรือ “ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้เป็นลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจาก การสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๕ (๕) (๖) ความว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิ.....ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีความต้องห้าม ดังต่อไปนี้..... (๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนการดำรงตำแหน่ง”

เมื่อพิจารณาจากถ้อยความของบทบัญญัติมาตรา ๒๐๕ (๕) แล้ว คำว่า “ไม่เป็น” ในที่นี้ หมายถึง ในขณะที่ผู้นั้นจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับการสรรหาเพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้นั้นจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการการเมือง กล่าวคือ หากผู้ที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการการเมือง ประสงค์จะมีสิทธิในการได้รับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิผู้นั้น ผู้นั้นก็เพียงแต่ทำการลาออกจากการดำรงตำแหน่งเหล่านั้นเสีย ก็สามารถมีสิทธิได้รับการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น กรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการการเมืองในการเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ถัดมาในกรณีของ “ผู้เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง” เมื่อพิจารณา ถ้อยความในมาตรา ๒๐๕ (๖) แล้ว คำว่า “ไม่เป็นหรือเคยเป็น” หมายถึง ไม่ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับ พรรคการเมืองในฐานะสมาชิกพรรค หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในพรรคการเมือง จะกำลังเป็น อยู่หรือเคยเป็นมาแล้วก็ตาม ก็จะไม่มิตีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ จนกว่าจะล่วงพ้นกำหนดระยะเวลา ๓ ปี ก่อนการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ ต้องไม่มีความ สัมพันธ์กับพรรคการเมืองไม่ว่าจะในฐานะใดเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๓ ปี ก่อนการดำรง ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตัดสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นการตัดสิทธิแบบ ไม่สิ้นเชิงโดยผูกโยงอยู่กับระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

ต่อกรณี “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” “ข้าราชการการเมือง” และ “ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง” เช่นว่านี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๒ (๔) (๕) ได้บัญญัติกำหนดถึงกรณีดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน ความว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้..... (๔) เป็นหรือเคย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา (๕) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิก หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา”

จากถ้อยคำของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๒ (๔) (๕) ทำให้ได้คำตอบที่ชัดเจนว่า “ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็น” ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หากยังไม่ ล่วงพ้นระยะเวลา ๑๐ ปี ก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา บุคคลเหล่านั้นย่อมไม่มีสิทธิได้รับ การเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากเลยกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว บุคคล ที่กล่าวถึงและดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ย่อมมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องถือว่าลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีลักษณะเข้มงวดมากกว่ากรณีเดิม และต้องถือว่าเป็นการตัดสิทธิของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในรูปแบบไม่สิ้นเชิงโดยผูกโยงอยู่กับ ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกัน แต่ก็ยังคงต้องถือว่ากรณีของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ข้าราชการการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง มีความแตกต่างจาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกกรณีหนึ่ง

ในทัศนะของผู้เขียน เมื่อพิจารณาถ้อยความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๒ (๔) (๕) แล้วนั้น จะพบเห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เด่นชัดว่า รัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมือง และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง มาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจนกว่าจะได้มีการตัดขาดความสัมพันธ์กับทางการเมืองหรือจากการดำรงตำแหน่งเหล่านั้นแล้วอย่างแท้จริง จึงเป็นที่มาของการกำหนดระยะเวลาไว้ยาวนานถึง ๑๐ ปี

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ผู้เขียนก็หาได้เห็นด้วยต่อแนวคิดที่จะให้ผู้ที่ เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง มาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากการทำหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญยิ่ง เพราะผลแห่งคำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันทุกองค์กรภายในรัฐและกลายเป็นบรรทัดฐานทางการเมือง (politic norm) ดังนั้น การอธิบายข้อกฎหมาย ตลอดถึงกระบวนการวินิจฉัยคดี และองค์ความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ ไม่ว่าจะ เป็นในกรณีของแนวคิดทางกฎหมายมหาชน แนวคิดทางรัฐธรรมนูญ แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการคลังและภาษี แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ รวมตลอดถึงแนวคิดทางรัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จึงมีความจำเป็นยิ่ง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการการเมือง หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการเมือง โดยสภาพของการปฏิบัติหน้าที่หรือภาระงานแล้ว มิได้ยึดโยงเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายตามนัยดังกล่าวเท่าที่ควร แต่จะมุ่งเน้นไปที่กฎหมายทางปกครอง (administrative law) เสียมากกว่า และอาจนำเอาทัศนคติทางการเมืองมาเป็นปัจจัยหลักในการพิจารณาทางคดีมากจนเกินไป ด้วยเหตุนี้ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่จึงอาจจะไม่มีความชำนาญหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงตามที่ยกอ้างเหตุผลไว้ ดังนั้น หากจะทำการตัดคุณลักษณะดังกล่าวไปเสียโดยสิ้นเชิง ผู้เขียนก็เห็นว่าไม่เป็นการสร้างผลกระทบต่อการศึกษาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาแต่อย่างใด

ค. ประเด็นของผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด

กรณีของ “ผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด” นั้น ทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่างบัญญัติรับรองสิทธิให้สามารถดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ บัญญัติรับรองสิทธิ

ไว้ในมาตรา ๒๐๐ (๕) ความว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้.....หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี...” เพียงแต่เมื่อจะเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำการลาออกจากการดำรงตำแหน่งนั้นเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นหลักการและแนวคิดเดิม แต่ถึงกระนั้นก็ยังคงปรากฏความแตกต่างต่อกรณีดังกล่าว

ความแตกต่างที่กล่าวถึงนี้ คือ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๕) ได้นำคุณลักษณะที่ว่า “เป็นผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด” มาบัญญัติแยกต่างหากไว้เป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ” อีกประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่มีการบัญญัติแยกไว้ต่างหากแต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติไว้เป็นคุณลักษณะประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น ซึ่งเป็นความแตกต่างประการแรก ความแตกต่างประการต่อมา คือ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีการกำหนดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดไว้ กล่าวคือ “ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี” ซึ่งไม่มีการบัญญัติเรื่องของระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๐ (๕) บัญญัติไว้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดคุณลักษณะดังกล่าว มีความเหมาะสมที่จะยังคงต้องให้ดำรงไว้ เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่คณะกรรมการสรรหา เพราะพนักงานอัยการโดยภาระงานและพื้นฐานความรู้แล้ว ถือว่าเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางสาขานิติศาสตร์อย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการตีความข้อกฎหมายและวิธีพิจารณาคดี โดยเฉพาะบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ไปถึงระดับอัยการสูงสุด (attorney general) หรือรองอัยการสูงสุด (deputy attorney general) นั้น ย่อมมีประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่มาอย่างดียิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดโอกาสในการสรรหาอัยการสูงสุด หรือรองอัยการสูงสุดเพิ่มมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนเห็นควรปรับลดในกรณีของกำหนดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง จากเดิม ๕ ปี ให้ลดลงเหลือไว้เพียง ๓ ปี อันเป็นการป้องกันการขาดคุณสมบัติได้ทางหนึ่ง

ง. ประเด็นของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและตุลาการพระธรรมนูญ
ในศาลทหารสูงสุด

มาถึงส่วนนี้ จะพบว่าคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีความแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อยู่หลายประการ แต่กรณีที่ผู้เขียนพบเห็นว่าไม่มีการสงวนและกล่าวถึงไว้เป็นคุณสมบัติของตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญ จากเดิมที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๕ (๓) โดยสิ้นเชิงนั้น มีอยู่ ๒ กรณี ได้แก่

กรณีทีหนึ่ง คุณลักษณะของ “ผู้เคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๓๐ ปี นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการ “ปิดโอกาส” ของผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความที่ไม่สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเดิมได้เคยบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๕ (๓) แต่กลับไม่ปรากฏคุณลักษณะดังกล่าวในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่อย่างใด

ในทัศนะของผู้เขียนต่อกรณีการตัดคุณลักษณะของผู้ที่ประกอบวิชาชีพทนายความซึ่งได้ประกอบวิชาชีพนั้นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๓๐ ปี นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อออกไปนั้น ผู้เขียนมีความเห็นต่าง กล่าวคือ ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๓๐ ปี กล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องและชำนาญการกับการใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติ (substantive law) หรือกฎหมายวิธีสบัญญัติ (procedural law) ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือแม้แต่ผู้พิพากษา/ตุลาการก็ว่าได้ เพียงแต่มีความรับผิดชอบในการงานแตกต่างกันตามบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ประกอบกับผู้ประกอบวิชาชีพทนายความก่อนจะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทนายความนั้น จะต้องผ่านการทดสอบประมวลความรู้ทางด้านกฎหมายจากองค์กรวิชาชีพเอกชน ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “สภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์ (lawyers council under the royal patronage)” อันมีลักษณะเป็นการทดสอบความรู้โดยข้อสอบมาตรฐานกลาง โดยภายหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว สภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์จะยังคงทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบวิชาชีพทนายความให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง จึงกล่าวได้ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความหาได้อ่อนด้อยคุณวุฒิทางด้านกฎหมายว่าคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่นใดเลย เพราะท้ายที่สุดแล้วคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อมจะใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสมด้านคุณวุฒิและวัยวุฒิของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความนั้นได้อีกชั้นหนึ่งอยู่ดี ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ดำรงไว้ซึ่งคุณลักษณะของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๓๐ ปีไว้เช่นเดิม โดยอาจนำไประบุไว้ในคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิประเภทอื่นในบทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

อนึ่ง หากกฎหมายเกรงว่าผู้ประกอบวิชาชีพทนายความเช่นว่านี้ ยังไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมเพียงพอต่อการทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก็อาจจะกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมได้ อาทิ กำหนดเรื่องของคุณวุฒิทางการศึกษาเพิ่มเติมให้อยู่ในระดับปริญญาเอก ในสาขานิติศาสตร์ หรือสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้ เพื่อเติมเต็มองค์ความรู้ทางวิชาการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีได้เสียหายแต่อย่างไรหากจะกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้เช่นนี้

กรณีที่สอง คุณลักษณะของ “ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด” ซึ่งไม่มีกรกล่าวถึงไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แต่ได้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๕ (๓) ต่อกรณีดังกล่าว ก่อนอื่นคงต้องทำความเข้าใจก่อนว่า “ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด” มีที่มาอย่างไร ในส่วนของคำตอบนั้นจะต้องนำเอา “พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘” มาอธิบายประกอบ กล่าวคือ ในมาตรา ๓๑ ประกอบมาตรา ๒๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดในเรื่องของที่มา (origins) ของตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดไว้ ดังนี้ “มาตรา ๓๑ ตุลาการพระธรรมนูญเป็นตุลาการในศาลทหารได้ทุกศาล แต่ต้องมียศทหารตามชั้นศาล ดังนี้ (๓) ศาลทหารสูงสุด ต้องเป็น ก. นายทหารชั้นพันเอก นาวาเอกหรือนาวาอากาศเอก ซึ่งรับเงินเดือนอัตราพันเอกพิเศษ นาวาเอกพิเศษ หรือนาวาอากาศเอกพิเศษ ข. นายทหารชั้นนายพล” และ “มาตรา ๒๙ ศาลทหารสูงสุดต้องมีตุลาการห้านายเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา คือ นายทหารชั้นนายพลสองนาย ตุลาการพระธรรมนูญสามนาย”^{๒๑}

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดแล้ว จะพบว่ามีภารกิจอยู่กับการแต่งตั้งและชั้นยศทางการทหารเป็นสำคัญ ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันจะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลทหารนั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างนายทหารด้วยกัน มิใช่นายทหารกับพลเรือน ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาคดีจึงเป็นยุทธวิธีทางการทหารเป็นสำคัญ ดังนั้น ด้วยภาระงานและการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด จึงยังไม่สอดคล้องเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับการตัดคุณลักษณะดังกล่าวออกไปโดยสิ้นเชิง

^{๒๑} ดู มาตรา ๓๑ และมาตรา ๒๙ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘

๓. บทสรุป

จากที่ผู้เขียนได้บรรยายอย่างแจ่มแจ้งรายละเอียดในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ จะพบว่า แนวคิดในเรื่องของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มาจากแนวคิดพื้นฐานเดิมของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นสำคัญ จนกล่าวได้ว่ามีความคล้ายคลึงอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ถึงกระนั้นก็ยังคงปรากฏความแตกต่างในการจัดโครงสร้างของคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นไปในรูปแบบของการจัดวางอย่างเป็น “ระบบ (system)” มากกว่าเดิม ซึ่งในส่วนนี้ถือว่าเป็นจุดเด่น

นอกจากนั้นยังพบว่า ในรายละเอียดปลีกย่อยของเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีความเปลี่ยนแปลงไปบ้างในบางส่วนของรายละเอียด แต่ก็เป็น การเปลี่ยนแปลงที่ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว จะพบเห็นการให้ความสำคัญไปที่เรื่องของคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ กรณีการกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาทำการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมศาสตร์ หรือสาขาวิชาอื่นใดที่คณะกรรมการสรรหาพิจารณาเห็นว่าสมควร” และกรณีกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาทำการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากผู้รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี” อีกกรณีหนึ่ง โดยนำมาบัญญัติแยกไว้เป็นส่วนหนึ่งที่มาและคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหาเป็นการเฉพาะและจะผูกโยงอยู่กับระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่และการดำรงตำแหน่งเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังกำหนดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาและ

ข้อพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วย อันเป็นเรื่องที่ไม่มีการบัญญัติไว้มาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งเป็นการสร้างกระบวนการป้องกันปัญหาทางด้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในภาพรวมในเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า องค์ประกอบทางข้อกำหนดซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ใหม่นั้น เป็นไปในทิศทางที่พัฒนาขึ้นและการพัฒนาเช่นนี้นี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อ “องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” ที่จะทำหน้าที่ในฐานะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสืบต่อไป

บรรณานุกรม

กฎหมาย

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของฝ่ายนิติบัญญัติ

ปิยะนาถ รอดม้วย^๑

บทนำ

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ การศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยบทบัญญัติที่มีการกล่าวถึงมากที่สุดและถือว่าเป็นมิติใหม่ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของการออกกฎหมายบังคับใช้กับประชาชนคือบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ โดยรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐ พึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย อย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๗๗ นี้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่จะ

^๑ นิตกรเชี่ยวชาญ กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ต้องดำเนินการออกกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และที่สำคัญบทบัญญัติมาตรา ๗๗ จะเป็นบทบัญญัติที่ประชาชนหรือภาคส่วนต่างๆ ใช้ในการตรวจสอบว่าการออกกฎหมายแต่ละฉบับของรัฐได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ หรือไม่ หากมิได้ดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ แล้วการออกกฎหมายฉบับนั้นอาจเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอันจะมีผลให้กฎหมายฉบับนั้นมีอาจใช้บังคับได้

สาระสำคัญของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนด พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”^๒

มาตรา ๗๗ บัญญัติอยู่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยหลักการของมาตรา ๗๗ ประกอบด้วย

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗

๑. การจัดให้มีกฎหมาย ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น

๒. ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งด้วยว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ และการเสนอร่างกฎหมายกลับไปยังคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ที่เกิดจากร่างกฎหมายนั้นด้วย

๓. การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาต ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในกรณีจำเป็นต้องให้มีระบบอนุญาตไว้ในร่างกฎหมายให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการอนุญาตไว้ในการเสนอร่างกฎหมายโดยชัดแจ้ง

(๒) ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน และกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย

(๓) หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐานความพร้อมและศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง

(๔) ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น และในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น

๔. การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นว่านั้น เช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

(๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(๒) วินิจฉัยชี้ขาด

(๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

(๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๕. ในกรณีที่เป็นต้นฉบับต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๖. การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง
 (๒) การใช้ดุลพินิจต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
 (๓) การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาจปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบให้ข้อมูลและโต้แย้งคัดค้านได้ และต้องแสดงเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจนั้นไว้ด้วย

(๔) การใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไป รวมทั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่เอกชน

(๕) เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจดุลพินิจต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และหากปล่อยให้ล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้

(๖) การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ตลอดจนระยะเวลาสำหรับดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และกรอบการใช้ดุลพินิจต้องชัดเจน สำหรับรายละเอียดที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติอาจกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้

(๗) ให้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป^๓

การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในส่วนของฝ่ายบริหารได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกันจัดทำแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ

^๓ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) โดยให้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ โดยแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แบ่งเนื้อหาเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ส่วนที่ ๒ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ส่วนหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เป็นบทตรวจสอบความจำเป็น ๑๐ ประการ ในการตราพระราชบัญญัติ ได้แก่ (๑) วัตถุประสงค์เป้าหมายของภารกิจ (๒) ผู้ทำภารกิจ (๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย (๔) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (๕) ผลกระทบและความคุ้มค่า (๖) ความพร้อมของรัฐ (๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย (๘) วิธีการทำงานและตรวจสอบ (๙) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง (๑๐) การรับฟังความคิดเห็น ซึ่งแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายและหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

เมื่อพิจารณาในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่อย่างไร นั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ คือ บทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ ซึ่งเป็นมาตราที่กล่าวถึงผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) หรือ (๓) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”^๔

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓

จากบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ จำแนกผู้มีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑. การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (๑)

ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะมาจาก การเสนอของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก ในกรณีที่มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหลายคนก็ใช้ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นความต้องการของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง โดยหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้ริเริ่มยกร่างกฎหมายขึ้นมาแล้วเสนอผ่านกระทรวง ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานของรัฐผู้ริเริ่มยกร่างกฎหมายต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ในเรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างเคร่งครัด โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) การจัดทำร่างกฎหมาย ต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ และร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

(๒) การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือจะใช้วิธีการอื่นใดก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน โดยหน่วยงานของรัฐต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

(๓) การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานอย่างน้อย ต้องประกอบด้วยวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นจำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น แต่ละครั้ง พื้นที่กลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น คำชี้แจงเหตุผล รายประเด็น และการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

(๔) การจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ตามหลักเกณฑ์ฯ ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ สาระสำคัญประกอบด้วย ชื่อร่างพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายใหม่หรือเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย ชื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมาย และบทตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ประกอบด้วย (๑) วัตถุประสงค์เป้าหมายของภารกิจ (๒) ผู้ทำภารกิจ (๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย (๔) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (๕) ผลกระทบและความคุ้มค่า (๖) ความพร้อมของรัฐ (๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย (๘) วิธีการทำงานและตรวจสอบ (๙) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง (๑๐) การรับฟังความคิดเห็น

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว จากนั้นหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายจะส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นโดยให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วอาจมีความเห็นเป็น ๒ กรณี คือ (๑) เห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายเพิ่มเติม จะส่งเรื่องคืนให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องไปดำเนินการเพิ่มเติม (๒) เห็นว่าไม่ควรรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายเพิ่มเติมก็จะส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป

จากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำผลการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ และเมื่อได้ดำเนินการแล้วให้จัดทำรายงานสรุป

ผลการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำหรับกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเติมก็ได้ เพื่อนำมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

ในกรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างกฎหมาย และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างกฎหมายจนแตกต่างจากร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และสมควรแก้ไข การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) มายังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรณีร่างกฎหมายใดมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายแตกต่างจากแนวทางการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ หรือแตกต่างจากแนวทางการประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามที่กำหนดไว้ก็ได้ แต่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องแสดงผลและความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป^๕

^๕ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (๒)

ในอดีตร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติที่ เสนอโดยคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓ (๒) ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีสิทธิเป็นผู้ริเริ่มเสนอ ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง ทั้งนี้ เพื่อให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้มติ พรคการเมือง ดังนั้น จึงไม่ต้องมีหนังสือรับรองจากพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ผู้นั้นสังกัด โดยถ้าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินจะมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนั้นให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (๒) ต้องดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ในเรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ของส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่าการดำเนินการให้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อสนับสนุนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการจัดทำ ร่างกฎหมายให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักกฎหมาย โดย สำนักกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและ เทคโนโลยี ตามความต้องการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ ส่วนราชการ และประชาชน^๖ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายผ่านระบบ

^๖ ประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน ราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕

เทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือวิธีการอื่นใด และการประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายว่ามีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายเพียงพอหรือไม่ก่อนเสนอบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ปรากฏว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓. การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (๓)

ในอดีตร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเสนอของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีจำนวนไม่มากนัก หากเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓ (๓) ยังคงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๓ (๓) ต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ในเรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยแล้ว หน่วยงานใดจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นได้ว่าการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานการประชุม โดยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบ วิเคราะห์เอกสาร และหลักฐานรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ เพื่อประกอบการพิจารณาของประธานรัฐสภา การจัดทำให้มีการประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ในที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินการเกี่ยวกับ

การคัดค้านเพื่อให้ชัดเจนกับผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย การดำเนินการกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนไม่ครบจำนวน การเสนอความเห็นเพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การศึกษา คัดคว้า รวบรวม วิเคราะห์ ข้อมูลทางวิชาการและกฎหมายเพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณากฎหมายของประชาชน การจัดวาง และพัฒนาระบบตรวจสอบข้อมูลรายชื่อประชาชนที่เสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา การแจ้งผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอไปยังประชาชนผู้เสนอ และการจัดทำสารบบประกอบการเสนอพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และในเรื่องการจัดทำร่างกฎหมายให้กับประชาชนอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักกฎหมาย โดยสำนักกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี ตามความต้องการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ ส่วนราชการ และประชาชน^๗ ส่วนการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อสนับสนุนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ในเรื่องเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือวิธีการอื่นใด การประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายว่ามีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายเพียงพอหรือไม่ ก่อนเสนอบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใด

^๗ ประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลง อันเป็นผลเนื่องมาจากกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติควรมีบริบทที่ต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่แตกต่างหรือเพิ่มเติมจากแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ของฝ่ายบริหาร อันจะเป็นการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติควรได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของการสนับสนุนการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน โดยควรกำหนดภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดทำร่างกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายว่ามีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายเพียงพอหรือไม่ ให้ชัดเจนว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา รวมทั้งจะมีผลต่อการตั้งค่าของงบประมาณเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. ฝ่ายนิติบัญญัติควรได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของการนำผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ มาประกอบการพิจารณากระบวนการตรากฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาทั้ง ๓ วาระอย่างไร

บรรณานุกรม

ประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย

ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐



พัฒนาการวุฒิสภาไทยใน ๗ ทศวรรษ (The Thai Second Chamber Development in Seven Decades)

ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์^๑

๑. บทนำ

วุฒิสภาของประเทศไทยมีความเป็นมานับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้กำหนดให้มีสภาที่สอง เรียกว่า “พฤฒสภา” โดยมีที่มาจาก “การเลือกตั้งโดยอ้อม” จากนั้นเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๐ สภาที่สองของไทยก็ได้รับการกำหนดชื่อเรียกว่า “วุฒิสภา” เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้มีที่มาจาก “การแต่งตั้ง” นับแต่นั้นเป็นต้นมา แม้พลวัตรของการเมืองไทยในเวลา ๔ ทศวรรษ ต่อจากนั้นได้ทำให้มีการยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ วุฒิสภาที่ได้จัดให้มีขึ้นในห้วงระยะเวลาต่อจากนั้นก็ล้วนมีที่มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น จนกระทั่งได้มีการประกาศ

^๑ นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ขึ้น วุฒิสภาของไทยจึงได้มีที่มาจาก **“การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน”** เป็นครั้งแรกและครั้งเดียว

จากนั้นเมื่อวุฒิสภาชุดดังกล่าวได้สิ้นสุดลงโดยผลของเหตุการณ์รัฐประหาร ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ วุฒิสภาชุดใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีที่มาในแบบผสมจากการเลือกตั้งโดยตรงและการสรรหาโดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมุ่งหมายให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ทำให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในฐานะสมาชิกวุฒิสภาและสามารถทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น^๒ แต่จากการศึกษาข้อมูลด้านการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาชุดดังกล่าวก็ยังพบสภาพปัญหาในหลายกรณีดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

ในปัจจุบัน **“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐”** ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบสองสภา (Unicameralism) โดยกำหนดให้มี **“วุฒิสภา”** เป็นสภาที่สอง (The second chamber) ซึ่งมีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม^๓ ซึ่งมีความแตกต่างจากวุฒิสภาของไทยในอดีตที่ผ่านมามีอย่างมีนัยสำคัญ อันถือเป็นพัฒนาการของวุฒิสภาไทยที่สมควรศึกษา ในการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยกำหนดให้มีคุณสมบัติในลักษณะของการเป็น **“ผู้ทรงคุณวุฒิ”** และตัวแทนกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย โดยมีความพยายามให้สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีฐานที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งแยกออกจากพรรคการเมืองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ **“สภาที่สอง”** ของระบบรัฐสภาไทยได้อย่างเป็นกลาง ปราศจากอณัติทางการเมือง และปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

^๒ สำนักกรรมการการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๑). *ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. ๙๗.

^๓ *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง*

“มาตรา ๑๐๗ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

บทความนี้จึงเรียงเรียงขึ้นภายใต้สมมติฐานที่ว่า “พัฒนาการของวุฒิสภาไทย นับแต่วุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ จนถึงวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันนับเป็นระยะเวลา กว่า ๗๐ ปี ที่ประเทศไทยได้มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบสองสภา โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดให้วุฒิสภาที่มีที่มาทั้งจาก “การเลือกตั้งโดยอ้อม” “การแต่งตั้ง” “การเลือกตั้งโดยตรง” และ “การเลือกตั้งและสรรหา” มาโดยลำดับจนถึงปัจจุบันก็ได้กำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากความคิดเลือกกันเองของผู้ทรงคุณวุฒิโดยย้อมมุ่งหวังให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “สภาที่สอง” ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดโดยอาศัยบทเรียนจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ามาพิจารณากำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหามาตามวิถีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภา” โดยจะนำเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมีวุฒิสภาในแนวคิดระบบสองสภา พัฒนาการและความสัมพันธ์ด้านที่มาจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไทยตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๒. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมี “สภาที่สอง” ในแนวคิดระบบสองสภา

แนวความคิดการมีวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองนั้นมีที่มาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษที่ได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจัดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยมาโดยลำดับ จนกระทั่งเป็นประเทศแรกในยุคกลางที่มีเวทีการถกอภิปรายในรูปแบบของรัฐสภาที่ทราบกันดีในปัจจุบัน และการมีสองสภาในประเทศอังกฤษได้กลายเป็นต้นแบบของรัฐสภาในนานาประเทศ ดังที่มีคำกล่าวว่า “รัฐสภาอังกฤษเป็นมารดาของรัฐสภาทั้งหลาย ไม่ว่าประเทศนั้น ๆ จะเรียกชื่อรัฐสภาของตนชื่อใด”^๕

รูปแบบของรัฐสภาในประเทศอังกฤษที่ปรากฏในสมัยแรก ๆ นั้นมีรูปแบบสภาเดียวในสมัยแองโกลแซกซอน มีชื่อเรียกขานว่า “Witanagemot” อันมีความเห็นทางวิชาการว่าสภา Witanagemot นี้เองที่ได้คลี่คลายสู่การเป็นที่มาของสภาขุนนางอังกฤษในปัจจุบัน^๕ ต่อมา ในสมัยการเข้ายึดครองของชนกลุ่มนอร์มัน (Norman) พระเจ้าวิลเลียมที่ ๑ ได้ทรงมีพระราชดำริ

^๕ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๕๔). การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, น. ๔๘- ๔๙.

^๕ Michael Bentley. (2005). *Modernizing England's Past: English Historiography in the Age of Modernism, 1870-1970*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, p. 28.

ให้มีการปรับรูปแบบของสภา “Witangemot” มาเป็นมหาสภา (Great Council) หรือ “Magnum concilium”^๖ โดยปรับใช้ธรรมเนียมประเพณีการปกครองจากสมัยแองโกลแซกซอนให้สอดคล้องกับแนวคิดของระบอบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) โดยกำหนดให้สภาในรูปแบบใหม่นี้ประกอบด้วย ขุนนางที่ถือที่ดิน (Lords of Manner or Barons) และพระชั้นสูง (Archbishop, Bishop and Abbot) ในช่วงต้นแห่งรัชสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ ๑ จะมีการประชุมกันปีละ ๓ ครั้ง ในเทศกาลสำคัญ^๗ มหาสภานี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในเรื่องการใช้กฎหมาย และการเก็บภาษีอากร ตลอดจนทำหน้าที่เป็นศาลยุติธรรมด้วย^๘ ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์อาจมีพระราชวินิจฉัยแตกต่างไปจากที่มหาสภาได้ถวายความคิดเห็นก็ได้ ในเวลานั้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และอำนาจของมหาสภาคำเนินควบคู่กันไปในระบบการเมืองของอังกฤษ จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น ประเทศอังกฤษอยู่ท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และสภาปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และขุนนางชั้นบารอนอันนำไปสู่การจัดทำเอกสารความตกลงขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นที่รู้จักกันในนาม “มหาบัตร” (Magna Carta)^๙ ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นรากฐานของระบบรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย และรวมมีอิทธิพลทางความคิดต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมาด้วย^{๑๐}

ในปี ค.ศ. ๑๒๙๕ พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๑ (Edward I) ทรงต้องการงบประมาณสำหรับการพระราชกรณียกิจเป็นจำนวนมากจึงได้ทรงกำหนดให้ตัวแทนเมืองมาร่วมประชุมมหาสภาอีก ในการประชุมครั้งนี้ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมประชุมมากเป็นประวัติการณ์กล่าวคือ

^๖ Francis Bacon. (2011). *The Works of Francis Bacon* (ed.) James Spedding, Robert Leslie Ellis, and Douglas Denon Heath, Cambridge Library Collection. Philosophy. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 247-250.

^๗ นันทวัฒน์ บรมานันท์, น. ๔๙-๕๐.

^๘ William Stubbs. (2011). *The Constitutional History of England, in Its Origin and Development*, Cambridge Library Collection - Medieval History. Cambridge: Cambridge University Press, p. 260.

^๙ Martin Loughlin. (2010). *Foundations of Public Law*. New York: Oxford University Press, p. 39.

^{๑๐} Allan Beever. (2013). *Forgotten Justice: Forms of Justice in the History of Legal and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, p. 281.

มีพระระดับมหาสังฆราช สังฆราช เจ้าอาวาส และหัวหน้านิกายต่างๆ จำนวน ๘๙ องค์ ขุนนางชั้นบารอน (Baron) และชั้นเอิร์ล (Earl) จำนวน ๕๐ คน อัศวิน (Knight) จากจังหวัดต่าง ๆ จำนวน ๖๑ คน และผู้แทนจากเมืองต่างๆ อีกจำนวนถึง ๑๗๒ คน ทั้งยังมีขุนนางในราชสำนักและขุนนางอื่น ๆ รวมทั้งหมดทั้งสิ้นกว่า ๔๐๐ คนเศษ นับเป็นที่ประชุมมหาสภาที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษและได้รับการขนานนามว่า “รัฐสภา” (Parliament) เป็นครั้งแรก^{๑๑} อันนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของรัฐสภาอังกฤษ จากนั้นมหาสภาก็ได้มีพัฒนาการสู่การเป็นรัฐสภาของอังกฤษอย่างช้าๆ การประชุมของรัฐสภาในปี ค.ศ. ๑๒๙๕ นั้น เป็นการประชุมแบบสภาเดี่ยวแต่แยกกันลงมติโดยแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มที่ ๑ ได้แก่ พระ กลุ่มที่ ๒ ได้แก่ ขุนนางและอัศวิน และกลุ่มที่ ๓ คือ ผู้แทนราษฎรจากเมืองต่างๆ และต่อมาพระและขุนนางมีความเห็นว่ากลุ่มของพวกตนมีผลประโยชน์และส่วนได้เสียร่วมกันเพราะเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่เหมือนกันจึงร่วมกันปรึกษาหารือกันเสมอ ส่วนอัศวินและผู้แทนราษฎรจากเมืองต่าง ๆ ก็ถือว่าตนเป็นผู้แทนของราษฎรโดยแท้ จึงปรึกษาหารือร่วมกัน การแยกประชุมกันเป็น ๒ กลุ่มนี้ จึงเป็นผลให้เกิดลักษณะของการประชุมในรูปแบบ “สองสภา” ขึ้นในเวลาต่อมา^{๑๒} และเด่นชัดมากยิ่งขึ้นในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๓ (Edward III)

ในท้ายที่สุดเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ค.ศ. ๑๓๔๓ ปลายรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ ๓ (Edward III) ทั้งสองสภาได้จัดการประชุมแยกกันเป็นครั้งแรก^{๑๓} โดยสภาซึ่งประกอบด้วยบรรดาพระชั้นสูงและขุนนางชั้นสูงจัดประชุมกัน ณ White Chamber โดยยังคงใช้ชื่อเดิม “มหาสภา” จึงทำให้กลายเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) ส่วนสภาซึ่งประกอบไปด้วยบรรดาขุนนางชั้นล่าง อัศวิน และผู้แทนราษฎรในแต่ละเมืองจะจัดประชุมร่วมกัน ณ Painted Chamber โดยที่ประชุมใช้ชื่อว่า สภาที่ปรึกษาของชุมชน (Domus Communis) และในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนเป็น สภาสามัญ (House of Commons)^{๑๔}

^{๑๑} นันทวัฒน์ บรมานันท์, น. ๕๑.

^{๑๒} Meg Russell. *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, p. 15.

^{๑๓} Paul Carmichael and Brice Dickson, eds. (1999). *The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles*. Oxford: Hart Pub, p. 30.

^{๑๔} Strathen Gordon. (1955). *Our Parliament* (4th ed.). London: Cassell, p. 12.

ดังนั้น การมีสองสภาของโลกเป็นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษจึงนับว่าเป็นผลมาจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ มิใช่เพราะแนวความคิดหรือทฤษฎีแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม นานาประเทศก็ได้รับเอาแนวคิดในการกำหนดให้มีวุฒิสภา หรือ “สภาที่สอง” ที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นองค์ประกอบของรัฐสภาพร้อมกับสภาผู้แทนราษฎรอันมีเจตนารมณ์ในประการที่หลากหลาย เช่น การมีสภาที่สองเพื่อวัตถุประสงค์ในการถ่วงอำนาจระหว่างสภานิติบัญญัติกับรัฐบาลเพื่อเหนี่ยวรั้งหรือคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร หรือเพื่อตรวจสอบหรือทักท้วงเพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปด้วยความรอบคอบและถูกต้องยิ่งขึ้น ตลอดจนมีสภาที่สองเพื่อเป็นเวทีหรือเปิดโอกาสให้บุคคลบางประเภทหรือบางกลุ่มมีโอกาสทางการเมืองได้ เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้มีสภาที่สองดังกล่าวข้างต้นย่อมนำไปสู่การกำหนดวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองที่แตกต่างกันไปในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาคู่ในเวลาต่อมา

๓. วุฒิสภา: ภายใต้อำนาจและแนวคิดระบบรัฐสภา

ในการจะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้น ย่อมพิจารณาได้จากแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ หลักการว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ ประการ ออกจากกัน และกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากจนเป็นการผูกขาด ทั้งนี้ ได้แบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น ๓ องค์กร ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย องค์กรบริหาร มีหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐปกครองประเทศ และองค์กรฝ่ายตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยความยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทใดขึ้น และต้องมีการกำหนดกลไกการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างกัน^{๑๕}

^{๑๕} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (๑๕๕๖). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๙๙.

สำหรับในประการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจของวุฒิสภากับฝ่ายบริหารนั้นเมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าในรัฐสภาของนานาประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในลักษณะของการเป็น “สภาตรวจสอบ” เพื่อตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในหลายประการด้วยกัน เช่น การตั้งกระทู้ถามการอภิปรายการทำงานของรัฐบาล การตั้งคณะกรรมการขึ้นในวุฒิสภาเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาการทำงานของรัฐบาล การมีบทบาทในการแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ทั้งยังรวมถึงการที่วุฒิสภาในฐานะสภาที่สองในบางประเทศที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็น “สภาถ่วงดุล” การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรที่มักจะมีฐานที่มาแห่งอำนาจในลักษณะเดียวกันกับรัฐบาลอีกด้วย

สำหรับการพิจารณาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับโดยเฉพาะนั้น จำต้องทำความเข้าใจแนวคิดที่ว่าด้วยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือที่เรียกว่า **“The Westminster Model”** ประกอบอันมีสาระสำคัญว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดเรื่องอำนาจสูงสุดเป็นของวุฒิสภาอันมีที่มาจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ดังนั้น รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาจึงไม่มีการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร อีกนัยหนึ่งนั้น คณะรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากรัฐสภา และได้รับการแต่งตั้ง สนับสนุน และให้พ้นจากการดำรงตำแหน่งโดยการลงมติของรัฐสภาอีกด้วย^{๖๖} ดังนั้นระบบรัฐสภาย่อมเป็นระบบความสัมพันธ์ด้านความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารต้องมีต่อรัฐสภา

ระบบรัฐสภามีวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศอังกฤษ อันตั้งอยู่บนฐานความเกี่ยวเนื่องของอำนาจ ๓ ฝ่าย ได้แก่ พระมหากษัตริย์ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ระบบรัฐสภาในสมัยแรกอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมือง ๒ ขั้ว คือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และอำนาจของรัฐสภา อำนาจทั้ง ๒ ฝ่ายต่างต้องช่วยกันควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงต้อง “รับผิดชอบ” ในการบริหารประเทศต่อทั้งพระมหากษัตริย์ในฐานะ “ประมุขของรัฐ” ที่แต่งตั้งฝ่ายบริหารเข้าสู่ตำแหน่ง และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ซึ่งในทางวิชาการเรียกระบบความรับผิดชอบนี้ว่า **“ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่”** ต่อมาภายหลังที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้

^{๖๖} Michel Rosenfeld and András Sajó, eds. (2012). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, pp. 553-556.

ถูกจำกัดลง ระบบรัฐสภาจึงได้มีวิวัฒนาการสู่ลักษณะที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว” ซึ่งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตามรูปแบบอำนาจเดียวมีที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงมีความรับผิดชอบแต่เฉพาะรัฐสภาเท่านั้น^{๘๗}

สำหรับระบบรัฐสภาที่ปรากฏในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาในรูปแบบโครงสร้างภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐบาลจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแล้วยังต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ด้วยเนื่องจากทรงเป็นประมุขของประเทศซึ่งทรงมีพระราชอำนาจในทางรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองที่รัฐบาลจำต้องรับผิดชอบต่อทั้งพระมหากษัตริย์และรัฐสภาในขณะเดียวกัน อันเป็นลักษณะของระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภาแล้วจะมีลักษณะเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว^{๘๘} ซึ่งการที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตามรูปแบบนี้มีที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาทำให้กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อันพึงประสงค์ในระบบรัฐสภาของประเทศไทยมีสภาพปัญหาหลายประการ

๔. พัฒนาการด้านความเป็นมาของวุฒิสภาไทย

การมีวุฒิสภาของประเทศไทย ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งได้กำหนดให้มีระบบสภาคู่ขึ้น ประเทศไทยมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรที่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเช่นเดิม และมี “พฤฒสภา” ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม ทว่าวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้เกิดการรัฐประหารที่ยึดอำนาจรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญไปเสียก่อน^{๘๙} ในระยะแรกของการก่อตั้งระบบรัฐสภาในรูปแบบสองสภาขึ้นในประเทศไทยนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ก็ยังขาดความรู้ ความชำนาญในการปกครอง จึงมีการกำหนดให้ใช้รูปแบบรัฐสภาเป็นแบบสองสภา คือมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็น “สภาที่เลี้ยง” และกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ ซึ่งอาจเป็น

^{๘๗} กองบรรณาธิการ. (มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙). บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ เรื่อง ทิศทางรัฐสภาไทย: ศักราชใหม่ในการปฏิรูปประเทศ. *วารสารจุดนิติ*, ๑๓(๑), ๑๙-๒๐.

^{๘๘} เรื่องเดียวกัน, น. ๒๑-๒๒.

^{๘๙} นรนิติ เศรษฐบุตร. (๒๕๕๕). *การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, น. ๑๗๘-๑๗๙.

ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือไม่เป็นข้าราชการแต่เป็นผู้มีคุณวุฒิ หรือมีความสามารถในด้านต่าง ๆ^{๒๐}

สมาชิกวุฒิสภาในช่วงแรกมีที่มาจากการแต่งตั้งจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดให้มีความเป็นกลางไม่มีผลประโยชน์อื่นใดอันจะอาศัยตำแหน่งหน้าที่มาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า วุฒิสภาในเวลานั้นเป็นสภาอันทรงเกียรติที่มีแต่ผู้มีความรู้ความสามารถซึ่งได้รับการคัดเลือกให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศกับสภาผู้แทนราษฎรที่ช่วยเป็นทั้ง “สภาพี่เลี้ยง” และมีอำนาจถ่วงดุลการกระทำที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเมื่อรัฐบาลขอรับฟังความคิดเห็นโดยไม่ลงมติ แต่ในภายหลังสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งกลับมีปัญหาการตอบแทนทางการเมือง และมีข้อพิจารณาภาพรวมของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้นได้ว่ามีลักษณะที่ไม่หลากหลาย เพราะส่วนใหญ่มีที่มาจากผู้ครองตำแหน่งหน้าที่ทางราชการทางฝ่ายทหาร ตำรวจ และฝ่ายพลเรือน ดังนั้น เมื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้พัฒนามาระยะหนึ่งแล้ว และเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยให้มากยิ่งขึ้น จึงได้เกิดแนวคิดที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจาก “ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย”

รัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้มีวุฒิสภาจำนวน ๙ ฉบับนั้น มีเพียง ๓ ฉบับที่กำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมเป็นครั้งแรก ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้เลือกตั้งทั้งหมด และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรง แต่เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากทั้ง ๗๗ จังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากอำนาจของประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วได้มีการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจมากยิ่งขึ้นจนอาจกล่าวได้ว่าวุฒิสภาไม่ได้เป็นเพียง

^{๒๐} ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร. (๒๕๕๘). รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, น. ๙.

“สภาที่เลี้ยง” อีกต่อไป แต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในฐานะ “สภาตรวจสอบ” อันได้แก่ อำนาจในการเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งและอำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม การที่กำหนดให้วุฒิสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงก็ได้ปรากฏสภาพปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และยังกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้วุฒิสภาไม่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เช่น ข้อกำหนดห้ามผู้สมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง ห้ามลงพื้นที่หาเสียง^{๒๑} ทว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะได้กำหนดข้อห้ามไว้หลายประการเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง มีความเป็นกลางและไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์กับทางราชการ แต่ในทางปฏิบัติ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งเหล่านี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความเอนเอียงเข้าข้างพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งหรือหลายพรรคอยู่เสมอ อีกทั้งยังมีการกล่าวอ้างว่าสมาชิกวุฒิสภาอาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามที่จะสามารถกระทำได้ คัดเลือกบุคคลที่เป็น “พรรคพวก” เข้าสู่ระบบการสรรหาบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญ^{๒๒}

เมื่อได้มีการกำหนดให้มีวุฒิสภาขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหามหาชิกวุฒิสภามีความใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง โดยกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาใน “ระบบผสม” จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและการสรรหา ทั้งนี้ เมื่อได้ศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในการกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภาและกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีที่มาหลากหลายนั้นก็เพื่อให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบคอบยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วน และให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและการสรรหาอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ^{๒๓}

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, น. ๑๐.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, น. ๑๑.

^{๒๓} คณะกรรมาธิการวิสามัญยั้งที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, น. ๘๘-๘๙.

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูลทางวิชาการที่กล่าวถึงวุฒิสภาและเอกสารในวงงานรัฐสภาที่มีขึ้นในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้ใช้บังคับนั้น สามารถตั้งข้อสังเกตในประการที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้หลายประการ

จากการศึกษาพบว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาที่หลากหลายจากการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรกอันแสดงถึงเจตนารมณ์ให้การตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และทำให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในฐานะสมาชิกวุฒิสภาและสามารถทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น^{๒๔} อย่างไรก็ตาม **ผลกลับปรากฏว่า การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการแบ่งกลุ่มและมีความขัดแย้งกันอย่างเห็นได้ชัด**^{๒๕} นอกจากนี้ เมื่อได้ศึกษารายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองที่ได้เสนอแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองแล้วพบว่า **ได้มีการกล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ผ่านมามีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและถูกแทรกแซงทางการเมือง เนื่องจากวุฒิสภามีอำนาจให้คุณให้โทษได้ในเรื่องการแต่งตั้งและการถอดถอน**^{๒๖} อันพิจารณาได้ว่าเป็นสภาพปัญหาที่ปรากฏในวุฒิสภิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงสังเกตได้ว่า **อำนาจของวุฒิสภาในด้านการถอดถอนจึงไม่ปรากฏอีกต่อไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐** ทั้งยังได้มีการกำหนดที่มาของวุฒิสภาในรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในพัฒนาการของวุฒิสภาไทยใน ๗๐ ปี ที่ผ่านมา

^{๒๔} สำนักกรรมการการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๑). *ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. ๙๗.

^{๒๕} คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการบังคับใช้ การปฏิบัติตามและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๑). *รายงานผลการศึกษาปัญหาการบังคับใช้เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. ๒๓.

^{๒๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๘). *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. ๓.

บทส่งท้าย

เมื่อได้พิจารณาความเป็นมาและพัฒนาการของวุฒิสภาในประเทศไทยตลอดระยะเวลา ๗๐ ปี ที่ผ่านมานับแต่การมี “พฤษภา” เป็นสภาที่สองจนถึง “วุฒิสภา” ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวได้ว่า วุฒิสภาของไทยได้มีพัฒนาการในด้านที่มาก่อนข้างน่าสนใจ กล่าวคือ การกำหนดที่มาของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระยะเวลาประมาณ ๕๐ ปีแรกนั้น (พ.ศ. ๒๔๘๙ - พ.ศ. ๒๕๔๐) ได้ให้ความสำคัญต่อการได้มาของวุฒิสภาให้มาจาก “การแต่งตั้ง” ก่อนที่จะกำหนดให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเวลาต่อมา จากนั้นวุฒิสภาไทย ในระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปีต่อมา (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๖๐) พบข้อสรุปว่า มีการกำหนดให้สัดส่วนให้การได้มาของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งลดน้อยลงเป็นลำดับ อันมีลักษณะสวนทางกับการกำหนดที่มาของวุฒิสภาในนานาประเทศซึ่งส่วนใหญ่จะมีพัฒนาการด้านที่มาให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังเช่นที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เปลี่ยนที่มาของวุฒิสภาซึ่งเดิมมาจากการให้ความเห็นชอบของสภามลรัฐ เป็นการเลือกตั้งโดยตรงของพลเมืองในมลรัฐแทน

เมื่อได้ศึกษาพัฒนาการของการกำหนดที่มาของวุฒิสภาในประเทศไทยแล้วพบว่า พัฒนาการของวุฒิสภาไทยนับแต่วุฒิสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ จนถึงวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันนับเป็นระยะเวลากว่า ๗๐ ปี ที่ประเทศไทยได้มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบสองสภาได้มุ่งหวังให้วุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “สภาที่สอง” ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดโดยอาศัยบทเรียนจากวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ามาพิจารณากำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาตามวิธีการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภา ทั้งนี้ เป็นที่ทราบดีว่าภายใต้ระบบรัฐสภานั้น แม้ว่าจะจะเป็นระบบแห่งความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารที่ต้องมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่เมื่อองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างย่อมเป็นบุคคลที่มีฐานที่มาในการเข้าสู่ตำแหน่งจากกลุ่มการเมืองที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น สภาพปัญหาที่องค์กรผู้ร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเห็นว่าส่งผลต่อวุฒิสภาไทยมากที่สุดจึงมาจาก **“อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา”** ทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญใน

แต่ครั้งใดที่มีความพยายามลดความเชื่อมโยงของกลุ่มการเมืองจากการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยลำดับ เพื่อให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้นเป็นไปตามกลไกการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยและสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีวุฒิสภาในฐานะ “สภาที่สอง” ขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยกำหนดให้ที่มาของวุฒิสภาแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนจึงเป็นความหวังครั้งสำคัญในการศึกษาพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของไทยว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นสภาที่สองที่จะสามารถทักท้วงหนองเหนียวให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎรมีความรอบคอบและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้มากน้อยเพียงใด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (๒๕๕๖). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตการศึกษาคณะรัฐมนตรี จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๕๐). *เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการบังคับใช้ การปฏิบัติตามและการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๑). *รายงานผลการศึกษาปัญหาการบังคับใช้เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

นวนินิตี เศรษฐบุตตร. (๒๕๕๕). *การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๕๔). *การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ภูมิ มูลศิลป์ และชมพูนุท ตั้งถาวร. (๒๕๕๘). *รูปแบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๑). *ตารางความแตกต่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมเหตุผลโดยสังเขป*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๕๘). *แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองของ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภาษาอังกฤษ

- Bacon, Francis. (2011). *The Works of Francis Bacon. Edited by James Spedding.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Beever, Allan. (2013). *Forgotten Justice: Forms of Justice in the History of Legal and Political Theory.* Oxford: Oxford University Press.
- Bentley, Michael. (2005). *Modernizing England's Past: English Historiography in the Age of Modernism, 1870-1970.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Carmichael, Paul, and Brice Dickson, eds. (1999). *The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles.* Oxford: Hart Pub.
- Gordon, Strathern. (1955). *Our Parliament.* 4 Edition London: Cassell.
- Loughlin, Martin. (2010). *Foundations of Public Law.* New York: Oxford University Press.
- Rosenfeld, Michel, and András Sajó, eds. (2012). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford Handbooks.* Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Russell, Meg. (2013). *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived.* Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Stubbs, William. (2011). *The Constitutional History of England, in Its Origin and Development.* Cambridge: Cambridge University Press.



การใช้จารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณี การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

The use of traditional administrative system in the democratic regime according
to the provisions of constitution: A study of how to become a prime minister*

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว^๑

บทนำ

ในการบริหารราชการแผ่นดินมี “นายกรัฐมนตรี” ซึ่งเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่ถือว่าเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน้าที่ในการบริหารประเทศให้เกิดความสงบสุขของประชาชนในประเทศ แต่ทว่า หากเกิดกรณีที่เป็นช่องว่างทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการให้มีนายกรัฐมนตรีได้ โดยเหตุที่ว่าไม่มีบทบัญญัติบทใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงมีเหตุและเงื่อนไขอันนำไปสู่การนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การใช้จารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณี การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

^๑ นิติศาสตรบัณฑิต และรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปัจจุบันกำลังศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติของมาตรา ๕ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) มากระทำการและวินิจฉัย เพื่อปรับใช้ในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น จึงต้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ว่าใครเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในทางจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย โดยได้วิเคราะห์ถึงหลักการของจารีตประเพณีในเรื่องนี้ ตลอดจนพิจารณาบนบริบททางสังคม ประเพณีทางการเมืองการปกครองประกอบด้วย

ซึ่งบทความนี้จะนำเสนอเพื่อให้ทราบว่า “องค์กรใดเป็นองค์กรตามประเพณีการปกครอง” ที่สามารถนำประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้อุดช่องว่างในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้มีความชัดเจน และนำมาใช้ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่เกิดช่องว่างทางรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอนาคต ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันต่อการแก้ปัญหาของประเทศชาติโดยสันติวิธี ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การนำจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองแบบรัฐสภาในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งแน่นอนว่าตั้งแต่การอภิวัฒน์สยามประเทศ ๒๔๗๕ เปลี่ยนการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการเกิดจารีตประเพณีในการปกครองหลายประการ และจารีตประเพณีการปกครองหลายประการนี้เมื่อมีการยอมรับและมีการปฏิบัติกันมาต่อเนื่องจึงกลายมาเป็น ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตยที่มีสภาพบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้อยคำของคำว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทย” นั้น ได้มีท่านผู้รู้หลายท่านได้อธิบายไว้ ดังนี้

พระยานิติศาสตร์ไพศาล^๒ ได้อธิบายถึงคำว่า “ธรรมเนียมประเพณี” โดยได้อธิบายว่าเป็นที่มาของกฎหมายประเภทหนึ่ง โดยธรรมเนียมประเพณีที่ยกขึ้นกล่าวอ้างใน

^๒ นิติศาสตร์ไพศาล, พระยา. (๒๔๖๖). หัวข้อเล็กเชอร์ธรรมศาสตร์. พระนคร: กรุงเทพฯ เดลิแมล์, น. ๒๗-๓๔.

การพิจารณาคดีนั้นต้องเป็นธรรมเนียมประเพณีที่มีน้ำหนักเท่ากับเป็นกฎหมาย และเป็นข้อยกเว้นจากกฎหมายธรรมดาของประเทศ ดังนั้นแล้ว การจะยกธรรมเนียมประเพณีที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นมาอ้างนั้น ต้องประกอบด้วยเหตุผล ๔ ประการ กล่าวคือ ต้องเป็นประเพณีซึ่งมีมาอย่างยาวนาน ต้องเป็นประเพณีอันสมควร ต้องมีการกำหนดอย่างแน่นอน และธรรมเนียมประเพณีนั้นต้องไม่มีกฎหมายประกาศยกเลิกหรือขัดกับประเพณีนั้น

วิชญ์ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ^๓ ได้อธิบายถึงคำว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” โดยอธิบายผ่านบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช ๒๕๒๐) มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” โดยความหมายของ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” นั้นมีความหมายซึ่งประกอบกันดังนี้

ประเพณี (custom หรือ practice) หมายความว่า “แนวทางปฏิบัติที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา ซึ่งควรเป็นแนวทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ” ในส่วนนี้ทำให้เห็นคล้ายกับว่าประเทศไทยเรานั้นมีธรรมเนียมปฏิบัติ หรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกับประเทศอังกฤษ แต่ความจริงแล้วนั้นไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะประเพณีของประเทศอังกฤษนั้นเป็นประเพณีที่สืบทอดกันมาหลายร้อยปีแล้ว จนถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ แต่ประเพณีตามมาตรา ๓๐ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช ๒๕๒๐) หรือบทบัญญัติมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) นั้น หมายถึงประเพณีตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ของไทยเท่านั้น และการที่จะถือได้ว่าเป็นประเพณีได้นั้นต้องมีการบัญญัติรับรองในเรื่องเหล่านั้นไว้ในรัฐธรรมนูญหลายครั้ง หรือมีการปฏิบัติกันเป็นเวลานานพอสมควร

ประเพณีการปกครอง (administrative practice) หมายความว่า “ประเพณีที่ว่านั้นจะต้องเป็นประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง” โดยความเกี่ยวเนื่องในประเพณีการปกครองนี้ได้แก่ ประเพณีที่เกี่ยวข้องด้วยเรื่องพระมหากษัตริย์ ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายตุลาการ (ศาล) และตลอดด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองชาวไทย

^๓ วิชญ์ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (๒๕๒๐). *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐*. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์, น. ๑๖๗-๑๖๘.

ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย (administrative practice of Thailand under the democratic regime) หมายความว่า “ประเพณีนั้นๆ ต้องใช้มาตั้งแต่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย” ซึ่งอธิบายได้ว่าประเพณีนั้นต้องเป็นประเพณีที่นับตั้งแต่การอภิวัฒน์สยามหรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา

ดังนั้น ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย เป็นจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสาม คือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และเกี่ยวข้องกับองค์ประมุขของประเทศคือพระมหากษัตริย์ โดยการจะถือว่าเป็นประเพณีการปกครองนั้นต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และรวมถึงพระราชอำนาจตามนิติโบราณราชประเพณีของสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งมิได้มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติไว้เลย ได้ถูกอัญเชิญให้เป็นกฎหมายสูงสุดตามรัฐธรรมนูญของระบอบการปกครองในปัจจุบันอีกด้วย

สำหรับบทบัญญัติในเรื่องจารีตประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยได้มีขึ้นครั้งแรกและผู้ที่เป็นผู้คิดค้นและเป็นผู้ร่างบทบัญญัตินี้ คือ ศาสตราจารย์ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์) โดยปรากฏในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พุทธศักราช ๒๕๐๒) มาตรา ๒๐ โดยท่านได้กรูณาगतตัวอย่างในเรื่องนี้ไว้เมื่อครั้งที่บรรยายในหัวข้อเรื่อง “กระทรวงยุติธรรมและนโยบายป้องกันราชอาณาจักร” ซึ่งอธิบายได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยนั้นมิได้มีเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งรวมถึงประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วย^๔

ซึ่งในปัจจุบันเรื่องนี้ก็ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ปรากฏในมาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้”

^๔ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์). (๒๕๒๑). “กระทรวงยุติธรรมและนโยบายป้องกันราชอาณาจักร” ใน หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์). กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, น. ๑๐๑.

ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้น หรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

ทั้งนี้ จากการศึกษาถึงความเป็นมาของบทบัญญัติจารีตประเพณีการปกครองประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า “ประเพณีการปกครอง” ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีระดับของความหมายและขอบเขตที่ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐) ดังจะอธิบายได้ดังนี้

ประการแรก ความหมายและขอบเขตของ “ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐) มีความหมายและขอบเขตสองระดับ กล่าวคือ

๑.๑) ความหมายและขอบเขตในระดับแรก คือ เป็นประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็น “ประเพณีการปกครองของไทย” กล่าวคือ เป็นประเพณีการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย ซึ่งนับตั้งแต่การอภิวัฒน์สยามหรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๗๕

๑.๒) ความหมายและขอบเขตในระดับที่สอง คือ เป็นประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็น “ประเพณีการปกครองระดับสากล” กล่าวคือ เป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของต่างประเทศ ซึ่งอาจจะนำมาปรับใช้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ ทั้งนี้ไม่จำเป็นว่าต้องเป็นการปกครองในระบบที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ได้

ประการที่สอง ความหมายและขอบเขตของ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) มีความหมายและขอบเขตระดับเดียว คือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เพิ่มเติมถ้อยคำว่า “ประเทศไทย” ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ กล่าวคือ การเพิ่มถ้อยคำที่เป็นการเฉพาะเจาะจงลงไปในรัฐธรรมนูญว่า ให้เป็นประเพณีการปกครองเฉพาะของไทยเท่านั้น

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาแล้วผู้วิจัยมีความเห็นว่า “ประเพณีการปกครอง” ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีระดับของความหมายและขอบเขตที่แคบกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๔๐) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐) กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น จะมีความหมายและขอบเขตที่แคบกว่าโดยจำกัดเฉพาะประเพณีการปกครองประเทศไทยเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ จะมีความหมายและขอบเขตที่กว้างกว่า คือ เป็นทั้งประเพณีการปกครองประเทศไทย และประเพณีการปกครองในระดับสากลด้วย

สำหรับการนำ “ประเพณีการปกครองประเทศไทย” มาใช้กับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย เพื่อจะทราบว่าใครเป็นองค์กรผู้มียอำนาจในทางจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยนั้น จะต้องทำการศึกษาถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย ซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็นสองช่วงระยะเวลาใหญ่ คือ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ ดังจะอธิบายได้ ดังนี้

การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย: ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช ๒๔๗๕

ในอดีตความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยนั้นมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในยุคแรกที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ใช้อำนาจในฝ่ายบริหารเอง กล่าวคือ ในยุคแรกนั้น พระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินจะอยู่ที่ “พระมหากษัตริย์” ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือหัวหน้ารัฐบาล และคณะผู้บริหารบ้านเมืองในแต่ละยุคสมัยจะมีลักษณะที่คล้ายกับ “คณะรัฐมนตรี” ในยุคปัจจุบัน ดังนั้น จึงขออธิบายความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของผู้ทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารได้เป็น ๓ ช่วงระยะเวลา ดังนี้

ช่วงแรก (สมัยพระเจ้าอยู่หัว มีเสนาบดีสี่กรมหรือจตุสดมภ์) ซึ่งกล่าวได้ว่า “จตุสดมภ์” หรือ “สี่หลักแห่งการปกครอง” เป็นคณะเสนาบดีหรือ “คณะรัฐมนตรี” ในสมัยแรกก็ได้ แต่อำนาจในการปกครองแผ่นดินนั้นก็ยังอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์^๕

^๕ วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์, น. ๕๔๑.

ช่วงที่สอง (สมัยพระบรมไตรโลกนาถ ถึงช่วงต้นรัชกาลที่ ๕) ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยมีการแบ่งประเทศออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายแรกเป็นฝ่ายหัวเมืองเหนือ อยู่ในความดูแลของสมุหนายก พร้อมทั้งมีหน้าที่ดูแลราชการฝ่ายพลเรือน ส่วนฝ่ายที่สองเป็นฝ่ายหัวเมืองใต้ อยู่ในความดูแลของสมุหกลาโหม พร้อมทั้งมีหน้าที่ดูแลราชการฝ่ายทหารด้วย ซึ่งแต่ละฝ่ายจะมีเหล่าคณะเสนาบดีฝ่ายของตน ฉะนั้นแล้ว ในสมัยนั้นการที่มีตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีสองคน หากเทียบกับในสมัยปัจจุบันก็คือ การมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสองคนนั่นเอง^๖

ช่วงที่สาม (สมัยตอนกลางรัชกาลที่ ๕ ถึงรัชกาลที่ ๗ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง) ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ตอนกลาง ถึงสมัยรัชกาลที่ ๗ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีลักษณะของคณะรัฐมนตรีที่มีเสนาบดีว่าการกระทรวง ๑๒ กระทรวง และขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง มีการประชุมคณะเสนาบดีในรูปของ Council of Ministers หรือ Cabinet ของอังกฤษ แต่ไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี^๗ ดังนั้น ในยุคนี้อาจกล่าวได้ว่า “พระมหากษัตริย์” ได้ดึงอำนาจในการเมืองการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นอำนาจที่เรียกว่า รวมศูนย์การปกครอง ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็จริง แต่ถ้าพิจารณาตามลักษณะของการใช้อำนาจในทางปกครองแล้วนั้น จะเห็นว่า “พระมหากษัตริย์” คือเป็นผู้ที่ใช้อำนาจบริหารอย่างเช่นนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐด้วย หรือกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงทั้งปกเกล้าและปกครอง

ดังนั้นพบว่า ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นั้น ในช่วงแรก พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดิน ในช่วงที่สอง จะมีตำแหน่งอัครเสนาบดีที่มีตำแหน่งคล้ายกับการมีนายกรัฐมนตรีสองคน แต่อำนาจในการปกครองประเทศซึ่งเป็นอำนาจในทางบริหารก็ยังคงอยู่ที่ “พระมหากษัตริย์” และในยุคที่สาม “พระมหากษัตริย์” ถึงแม้ว่าจะไม่มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็จริง แต่ถ้าพิจารณาตามลักษณะของการใช้อำนาจในทางปกครองแล้วนั้น จะเห็นว่า “พระมหากษัตริย์” คือ เป็นผู้ใช้การบริหารอย่างเช่นนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ใช้

^๖ เรื่องเดียวกัน, น. ๕๔๑-๕๔๒.

^๗ เรื่องเดียวกัน, น. ๕๔๖.

พระราชอำนาจในฐานะประมุขของรัฐด้วย ดังนั้นจึงถือว่า “พระมหากษัตริย์” เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยนั้น ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือหัวหน้ารัฐบาล และเป็นพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ กล่าวคือ “ทรงทั้งปกเกล้าและปกครอง”

การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย: หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช ๒๔๗๕

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้มีผู้ที่ทำหน้าที่อย่างนายกรัฐมนตรีที่เรียกว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” ครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีผู้มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” และมีผู้ที่ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีเรียกว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร”^๔

อย่างไรก็ตาม คำว่า “นายกรัฐมนตรี” และคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งมีที่มาจากกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งในขณะที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในสภาผู้แทนราษฎรได้มีผู้เสนอขอแก้ไขคำว่า “คณะกรรมการราษฎร” เป็นอย่างอื่นซึ่งได้มีการอภิปรายโต้เถียงกันในสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันมาก และในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้แก้ไขคำว่า “คณะกรรมการราษฎร” ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นคณะรัฐมนตรี และคำว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” เป็น “นายกรัฐมนตรี”^๕ โดยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช ๒๔๗๕ นั้น ประเทศไทยมีรูปแบบของการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสองรูปแบบใหญ่ คือ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบปกติ และการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษ

๑. การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบปกติ

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มีการวางหลักการใหม่ในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ ทำให้การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบปกติมีสาระสำคัญที่เปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญในอดีต ดังนั้นผู้เขียนขออธิบายโดยแบ่งเป็น ๒ ประการ คือ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักการเดิม และการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักการใหม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐)

^๔ มนูญ บริสุทธ์. (๒๕๒๗). *คณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: องค์การคำคุณสภา, น. ๔.

^๕ เรื่องเดียวกัน, น. ๔-๕.

๑.๑ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักการเดิม

ในการศึกษาการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักการเดิมนั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐) มาตรา ๑๗๑ “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา ๑๗๒ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้”

ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนี้ หากมองธรรมดาก็อาจจะตีความไปได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีดุลยพินิจ ที่จะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดเลือกสรรผู้ใดมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่แท้จริงแล้ววิถีทางการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนอยู่^{๑๐} ซึ่งตามหลักกฎหมาย ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะเสนอชื่อหรือนำชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ และพระมหากษัตริย์พระองค์จะทรงลงนามแต่งตั้งใครดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็ได้ แต่ทางจารีตประเพณีนั้นมีหลักการอยู่ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอบุคคลที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ และพระมหากษัตริย์ก็ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งตามบุคคลที่เสนอเช่นกัน^{๑๑}

๑.๒ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักการใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐)

จากการศึกษาการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามกรอบของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน”

^{๑๐} ธงทอง จันทรางศุ. (๒๕๔๘). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: เอส.ซี. พรินท์แอนด์แพค, น. ๙๕.

^{๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๓๘). กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, น. ๒๒๙.

ซึ่งการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนี้ก็มีหลักการเหมือนกันกับรัฐธรรมนูญในอดีตทุกฉบับ รวมถึงเหมือนกับหลักการเดิมที่กล่าวมาข้างต้นด้วย แต่ที่เป็นหลักการใหม่และถือว่าแตกต่างจากของเดิม สามารถอธิบายได้ดังนี้

๑) นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) “นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙” ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ โดยต้องเป็นบุคคลที่พรรคแจ้งชื่อเสนอเป็นนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคละไม่เกิน ๓ รายชื่อ และในการหาเสียงต้องประกาศให้ประชาชนทราบรายชื่อดังกล่าวนั้นด้วย

๒) รายชื่อ (ว่าที่นายกรัฐมนตรี) ที่เสนอนั้น พรรคเป็นผู้คัดเลือกและเสนอจะเสนอจากผู้เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกพรรคก็ได้ และจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ ซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ของพรรคที่จะตัดสินใจ และพรรคต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคและประชาชนในการตัดสินใจนั้น ซึ่งที่ผ่านมาในอดีตประชาชนไม่สามารถล่วงรู้ได้เลยว่าผู้ใดจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่าเป็นหลักการใหม่ที่ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ด้วยว่าพรรคการเมืองที่ตนจะตัดสินใจนั้นจะเสนอใครเป็นนายกรัฐมนตรี และผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อต้องไม่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเป็นรัฐมนตรี ซึ่งต้องมีหนังสือยินยอมให้พรรคเสนอชื่อประกอบด้วย (มาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐))

๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี เฉพาะจากรายชื่อของพรรคร่วมรัฐบาลที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (๕๐๐ คน) ซึ่งต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕ คนนั่นเอง (มาตรา ๑๕๙) ซึ่งการเลือกนายกรัฐมนตรีนั้น สภาผู้แทนราษฎรต้องให้ความเห็นชอบโดยต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องกระทำโดยการลงคะแนนอย่างเปิดเผย (มาตรา ๑๕๙ วรรคสาม)

๔) ในระยะเวลาของการปฏิรูปประเทศนับแต่การมีสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกเป็นระยะเวลา ๕ ปี ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ คน

และสมาชิกวุฒิสภา ๒๕๐ คน (ซึ่งในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๙ ระบุว่าวุฒิสมาชิกในวาระเริ่มแรกทั้งหมดจะมาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) เป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี และหากเกิดกรณีที่ไม่สามารถแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองตามมาตรา ๘๘ ได้แล้ว สมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยยกว่ กิ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ ต้องเข้าชื่อเสนอประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภายกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองโดยใช้เสียงข้างมาก ๒ ใน ๓ ขึ้นไปเพื่อขอยกเว้น และหลังจากนั้นจะสามารถเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง ตามมาตรา ๘๘ หรือคนนอกบัญชีก็ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) มีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นการกำหนดให้มีการเสนอรายชื่อผู้ที่เสนอตัวเป็นนายกรัฐมนตรีไว้ ตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ตามมาตรา ๘๘) ซึ่งบุคคลนั้นจะเป็นสมาชิกพรรคหรือไม่เป็นก็ได้ จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นก็ได้ แต่ต้องเป็นบุคคล ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวนั้น ส่วนหลักการอย่างอื่นก็คล้ายกันคือ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการลงมติเกินกึ่งหนึ่งจากสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบปกติ ตามหลักการเดิม และการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามหลักการใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) นี้ การที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนั้นไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรทูลเกล้าฯ ก็ได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วพระองค์ก็ทรงแต่งตั้งตามนั้น เพราะบุคคลที่ถูกเสนอชื่อมาเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภา ถ้าหากพระองค์ทรงแต่งตั้งบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุคคลที่เสนอชื่อมา ก็จะเป็นการแต่งตั้งคนที่ไม่ใช่เสียงข้างมากสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร ก็จะส่งผลให้ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินให้เรียบร้อยไปได้ เพราะอาจจะถูกลงมติไม่ไว้วางใจทันทีที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือมากกว่านั้นนายกรัฐมนตรีก็อาจจะเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งของงบประมาณแผ่นดินจากรัฐสภา เพื่อนำมาเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองไม่ได้ ด้วยเหตุนี้แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งใครก็ได้ แต่ตามธรรมเนียมพระองค์ก็ทรงแต่งตั้งบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอทูลเกล้าฯ เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ของไทยและอังกฤษมีความเหมือนกัน^{๑๒} หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบปกตินั้น เป็นการให้พระราชอำนาจที่ทรงกระทำไปตามแบบพิธีเท่านั้น มิได้มีการให้พระราชอำนาจในการริเริ่มในการคัดเลือกได้เอง โดยต้องทรงกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ^{๑๓}

๒. การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษ

การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษ ผู้เขียนขอนำเสนอกรณีเหตุการณ์ทางการเมืองในอดีต ซึ่งเป็นกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในสามเหตุการณ์ที่สำคัญคือ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองของนายอานันท์ ปันยารชุน หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ และการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ดังจะอธิบายได้ดังนี้

๒.๑ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

โดยในกรณีโปรดเกล้าฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี หรืออาจเรียกว่า “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” อันมีเหตุผลในทางการเมืองการปกครองในช่วงที่เกิดวิกฤตจากเหตุการณ์มหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีประชาชนและนักศึกษาจำนวนมากได้ออกมาต่อต้านหรือประท้วงต่อการบริหารประเทศหรือใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมของนายกรัฐมนตรี จอมพลถนอม กิตติขจร จนนำไปสู่เหตุการณ์รุนแรงมีการปะทะกันระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่และผู้ที่ยกมาต่อต้านรัฐบาล มีผู้คนล้มตายเป็นจำนวนมาก และนายกรัฐมนตรีก็ได้ลาออกในที่สุด ทั้งนี้ ตามประเพณีการปกครอง เมื่อมีนายกรัฐมนตรีลาออกเช่นนี้ ประธานสภาจะเป็นผู้เสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ แต่ช่วงเกิดวิกฤตทางการเมืองในครั้งนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ริเริ่มในการให้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง กล่าวคือ โดยปกติประธานสภาจะเป็นผู้นำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ แล้วให้พระองค์ทรงลง

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, น. ๒๒๙-๒๓๐.

^{๑๓} อมรรัตน์ กุลสุจริต. (๒๕๔๑). *ประมุขของรัฐในระบอบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. ๓๔๐.

พระปรมาภิไธย แต่ครั้งนี้พระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง ทรงมีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี^{๑๔}

๒.๒ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองของนายอานันท์ ปันยารชุน ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕

ในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองของนายอานันท์ ปันยารชุน ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อที่จะคลี่คลายสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น เพราะว่าในขณะนั้นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่มีสายสัมพันธ์และมีความเกี่ยวเนื่องกับรัฐบาลชุดก่อนที่ทำการสั่งปราบปรามประชาชน เพราะถ้าหากแต่งตั้ง พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ ตามที่พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ในสภาเสนอ อาจจะไปสู่เหตุการณ์นองเลือดทางการเมืองได้ ซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน ในครั้งที่สองนี้ ถือว่าเป็นการเข้ามาในช่วงที่ต้องมีความ “จำเป็นเร่งด่วน” ที่ต้องการแต่งตั้งเพื่อให้สถานการณ์ทางการเมืองคลี่คลายลงไป โดยสงบและสันติ

๒.๓ การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน

ในกรณีที่มีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และทุกครั้งก็ได้กระทำการที่เป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่นั้น คณะผู้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินได้ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองประเทศไทยมาโดยตลอด ซึ่งอย่างน้อยก็คือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๐ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐต่อไป และในบางกรณี คณะรัฐประหารซึ่งเข้ายึดอำนาจการปกครองนั้น ยังได้กราบบังคมทูลขอให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งตนให้เป็นผู้รักษาพระนคร หรือหัวหน้าคณะรัฐประหารเสียด้วย ครั้นเหตุการณ์สงบเรียบร้อยแล้ว ก็จะทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญใหม่ แนวปฏิบัติดังกล่าวถือว่าประเพณีการปกครองประเทศไทยที่ว่า คณะรัฐประหารทุกชุดถือเอาพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจการปกครองสูงสุด และปฏิบัติต่อพระมหากษัตริย์ประการหนึ่งว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองที่พระมหากษัตริย์ทรงมีมาแต่เดิม และได้ทรงพระราชทานแก่ราษฎรนั้นได้กลับคืนมา โดยพระมหากษัตริย์กลับคืนสู่สถานะเดิม คือทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดและทรงใช้อำนาจ

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, น. ๔๐๖.

^{๑๕} กิตติศักดิ์ ปกติ. (๒๕๕๖). การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๒๑๓-๒๑๔.

อธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยโดยนิตินัย^{๕๕} หรือกล่าวคือ พระมหากษัตริย์ “ทรงเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง”

ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐประหารจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงต้องกราบบังคมทูลฯ ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งหนึ่ง และเมื่อทรงพระราชทานแล้ว โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนในฐานะ “มหาสมมติ” การพระราชทานรัฐธรรมนูญจึงอาจถือเสมือนเป็นการให้สัตยาบันแก่คณะรัฐประหาร ซึ่งการปฏิบัติซ้ำ ๆ เช่นนี้มาเป็นเวลานานย่อมก่อให้เกิดจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะของพระมหากษัตริย์ในเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรถูกล้มล้างหรือไม่อาจใช้บังคับได้^{๕๖}

จึงเห็นได้ว่า ในยามที่ปราศจากรัฐธรรมนูญ อำนาจปกครองสูงสุดในทางนิตินัยกลับคืนสู่ “พระมหากษัตริย์” ในฐานะประมุขของรัฐ และเมื่อคณะรัฐประหารจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็ต้องดำเนินการทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญอีกครั้ง นับเป็นการแสดงว่าทรงเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตย ประกอบกับประเพณีการปกครองแผ่นดิน ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์เป็น “มหาสมมติราช” หรือผู้ถืออำนาจปกครองโดยความยินยอมของประชาชนนั่นเอง^{๕๗} และในกรณีการจัดตั้งรัฐบาลและการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยในสถานการณ์ที่ไม่เป็นปกติ อันเกิดจากการรัฐประหารนั้น ซึ่งโดยปกติแล้วบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น จะมาจากการเสนอชื่อโดยคณะรัฐประหาร^{๕๘} ซึ่งในการเสนอชื่อโดยคณะรัฐประหารนั้น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็ต้องแต่งตั้งโดย “พระมหากษัตริย์” นั่นเอง

ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินและทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญแล้วนั้น “พระมหากษัตริย์” มีพระราชสถานะในฐานะประมุขของรัฐตามประเพณีการปกครอง และในเวลาต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วก็ต้องมีการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ดังนั้นแล้ว การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีการยึดอำนาจการปกครองนี้ ถึงแม้ว่าจะมีการเสนอรายชื่อโดยคณะผู้ยึดอำนาจการปกครองก็จริง แต่ก็ถือว่า “พระมหากษัตริย์” ทรงแต่งตั้งนั้นเป็นการแต่งตั้งที่มีนัย

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, น. ๒๑๔.

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, น. ๒๑๗.

^{๕๘} กอบโชค จันทรดัมพ์. (๒๕๕๗). การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย. วารสารกฎหมาย ฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. ๘.

สองประการ คือ เป็นพระราชอำนาจที่ทรงแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้ทรงพระราชทานให้ไป และเป็นกรับรองการกระทำของคณะผู้ก่อการยึดอำนาจด้วยประการหนึ่ง ฉะนั้นแล้วจึงถือว่าการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินนั้น พระมหากษัตริย์เป็น “ผู้ทรงอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง”

อนึ่ง ในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษนี้ มีข้อสังเกตในประการสำคัญที่ว่า “พระมหากษัตริย์” นอกจากมีพระราชอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วยังทรงมีพระราชอำนาจดั้งเดิมตามจารีตประเพณีการปกครอง ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงมีผลในทางปฏิบัติอยู่ ซึ่งเรียกพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นี้ได้ว่า “พระราชอำนาจตามประเพณีการปกครอง”^{๙๙} ซึ่งในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยนั้น ในกรณีที่เกิดวิกฤตในทางการเมืองการปกครอง พระมหากษัตริย์อาจทรงยุบสภาได้ ดังที่เรียกกันว่า forced dissolution หรือแม้ว่าจะทรงโปรดเกล้าให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพื่อระงับวิกฤตการณ์ก็สามารถทรงทำได้ด้วยเหตุผลที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน ซึ่งเป็นพระราชอำนาจตามครรลองแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้ถวายไว้แก่พระมหากษัตริย์ และสิ่งที่ถือได้ว่าเป็นประการสำคัญที่สุดของการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยตามครรลองแห่งรัฐธรรมนูญ คือ ประชาชนทุกคนยอมรับพระบรมราชวินิจฉัยว่าเป็นสิ่งที่เหนือการฝักฝายในทางการเมือง เพราะทรงดำรงพระราชสถานะที่เป็นกลางในทางการเมืองมาโดยตลอด เพื่อปิดเป้าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตหรืออาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต^{๑๐๐}

ฉะนั้นแล้ว หากเกิดวิกฤตในทางการเมืองการปกครอง และอาจจะนำไปสู่การดำเนินการเพื่อให้มีนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าต้องมีองค์กรที่ใช้อำนาจในทางประเพณีการเมืองการปกครองในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นั่นก็คือองค์ “พระมหากษัตริย์” ซึ่งถือเป็นโครงสร้างที่เข้มแข็งที่สุดจุดหนึ่งในระบบรัฐสภาไทย ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับที่ผ่านมาในอดีตและตามประเพณีการปกครองนั้น ได้แสดง

^{๙๙} ชัชพล ไชยพร. (๒๕๕๕). พระราชอำนาจและแนวคิดทางกฎหมายในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช, *วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, ๓๐(๑), น. ๑๒.

^{๑๐๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๓๗). *กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, น. ๒๙.

ให้เห็นว่าการดำรงพระราชสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบรัฐสภาไทย นั้น มีความเป็นกลางและอยู่เหนือการเมือง และเป็นการใช้พระราชอำนาจที่มีความมั่นคง และในอดีตพระมหากษัตริย์ไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในการแก้ไขและเยียวยาปัญหาในทางการเมืองการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางความเป็นจริง และหากเกิดสภาวะการณ์วิกฤตในทางการเมืองการปกครอง พระมหากษัตริย์อาจจะเข้ามาหรือ มีบทบาทเสมือนเป็น “กรรมการกลาง” หรือ “แหล่งอำนาจสำรอง” ในสภาวะการณ์วิกฤต ของประเทศได้^{๒๑}

ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษนั้น ในทางจารีต ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีหลักการอยู่ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นผู้เสนอรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ และพระมหากษัตริย์ก็ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ตามบุคคลที่เสนอเช่นกัน ดังนั้น หมายความว่า การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็คือว่าเป็นพระราช อำนาจของพระมหากษัตริย์ และมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม ราชโองการเหมือนกับการเข้าสู่ตำแหน่งในรูปแบบปกติแต่อาจจะแตกต่างกันในการหยั่งเสียง

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในรูปแบบปกติ และการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในรูปแบบพิเศษ จะเห็นได้ว่าจากประเด็น ข้อเท็จจริงที่กล่าวมานั้น อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของไทย เป็น อำนาจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ เพราะตามประเพณีการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยแล้วพระองค์ทรงแต่งตั้งไปตามที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนำรายชื่อ ทูลเกล้าฯ แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่าพระองค์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยไปตามนั้นโดยเด็ดขาด พระองค์มีพระราชอำนาจที่จะรับสั่งถามที่มา ที่ไป วิธีการสรรหา และรายละเอียดต่าง ๆ ของ รายชื่อที่ทูลเกล้าฯ ขึ้นมานั้น จนเป็นที่พระองค์ทรงเห็นว่าถูกต้องชอบธรรม ดิงาม เป็นไปตาม ครรลองครองธรรมเสียแล้วถึงจะทรงลงพระปรมาภิไธย จึงเป็นสิ่งที่ผู้ลงนามสนองพระบรม ราชโองการที่จะต้องพิจารณาไตร่ตรองใคร่ครวญให้ดีเสียก่อน และเป็นไปตามเหตุผลของ กฎหมายถูกต้องชอบธรรม จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ^{๒๒}

^{๒๑} อมรรัตน์ กุลสุจริต, *เรื่องเดิม*, น. ๔๑๕-๔๑๗.

^{๒๒} วิษณุ เครืองาม, *เรื่องเดิม*, น. ๕๘๕.

สรุป

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการใช้จารีตประเพณีการปกครองประเทศไทย มาอุดช่องว่างในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พบว่า การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยนั้นมีเมื่อเกิดกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ สามารถนำ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” มาอุดช่องว่างในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบริบทของประเพณีการปกครองของประเทศไทยได้

ดังนั้น “พระมหากษัตริย์ของไทย” จึงถือเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการใช้จารีตประเพณีการปกครองประเทศไทย มาอุดช่องว่างในการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทย และเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจที่เป็น “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) เพราะว่าพระมหากษัตริย์ของไทยนั้น ทั้งในอดีตและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีพระราชสถานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นเอกลักษณ์เฉพาะที่แสดงถึงความต่อเนื่องและถาวร และการใช้พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของไทยนั้น ถือว่า “พระมหากษัตริย์” เป็นองค์กรที่เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เอกสารอ้างอิง

- กอบโชค จันททรัพย์. (๒๕๕๗). การนำระบบการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย. *วารสารกฎหมาย ฉบับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.
- กิตติศักดิ์ ปรกิติ. (๒๕๕๖). *การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป* (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ชัชพล ไชยพร. (๒๕๕๕). พระราชอำนาจและแนวคิดทางกฎหมายในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช. *วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, ๓๐(๑).
- ธงทอง จันทรางศุ. (๒๕๔๘). *พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: เอส.ซี.พี.รีนัทแอนด์แพค.
- นิติศาสตร์ไพศาล, พระยา. (๒๕๖๖). *หัวข้อเล็กเชอร์ธรรมศาสตร์*. พระนคร: กรุงเทพฯ เดลิเมลล์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๓๘). *กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์). (๒๕๒๑). “กระทรวงยุติธรรมและนโยบายป้องกันราชอาณาจักร”. ใน *หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์)*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- มัญญู ปริสุทธี. (๒๕๒๗). *คณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: องค์การคำครุสภา.
- วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๒๐). *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐*. กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์.
- วิษณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- อมรรัตน์ กุลสุจิต. (๒๕๔๑). *ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในบริบทประเทศไทย ๔.๐ Strategic for Thai Government Development in the Context of Thailand 4.0

สุพัฒนัจิตร ลาดบัวขาว*

บทนำ

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาสำคัญของระบบราชการไทยคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย^๑ ขณะที่ระบบราชการไทย ๔.๐ เป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่

* นักศึกษาปริญญาโท สาขาการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

^๑ ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (๒๕๕๐). การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ. วารสารข้าราชการ, ปีที่ ๔๒ ฉบับที่ ๒, น. ๒๔-๔๓.

การเปลี่ยนแปลงระบบของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการ ได้แก่ การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน, ลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน, การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล, การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) เทคโนโลยีเพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็นกรอบทิศทางสำคัญที่มีเป้าหมายร่วมกันกับทุกภาคส่วนเพื่อผลักดันนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีเป้าหมายหลักเชิงยุทธศาสตร์ในการ “สร้างความเชื่อถือไว้วางใจ พัฒนาสุขภาวะ และมุ่งสู่ความยั่งยืน”^๒ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อีกทั้งเร่งสร้างสมดุลและปรับระบบการบริหารจัดการภายในภาครัฐให้สามารถผนึกกำลังอย่างเป็นระบบ สามารถตรวจสอบได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาส่งผลให้ระบบราชการไทยมีความก้าวหน้าและเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศต่อไปอีก ๖ ปี และเป็นแนวทางขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการไทยให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยศึกษาแนวโน้มการพัฒนาระบบราชการในอนาคต และตัวอย่างการพัฒนาระบบราชการที่ดีในระดับนานาชาติ รวมทั้งระดมความคิดเห็นจากข้าราชการและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ได้มุมมอง ข้อคิดและข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการร่วมกัน อย่างไรก็ตาม แผนยุทธศาสตร์ยังทำการ

^๒ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (มิถุนายน ๒๕๕๖). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๑. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.opdc.go.th>

ขยายผลการส่งเสริมและพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑) จะเป็นกรอบทิศทางที่จะนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์และมาตรการให้ระบบราชการไทยพร้อมรับมือกับการขับเคลื่อนประเทศสู่ยุคประเทศไทย ๔.๐

ดังนั้น บทความความขึ้นนี้ ผู้เขียนจะอธิบายถึงพัฒนาการของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในบริบทประเทศไทย ๔.๐ โดยแบ่งออกเป็น ๔ ประเด็นใหญ่ ๆ ประเด็นแรก กล่าวถึงประเทศไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการในอดีตจนถึงปัจจุบัน และในอนาคต ประเด็นที่สอง กล่าวถึง ความท้าทายใหม่ของการพัฒนาภาครัฐภายใต้บริบทระบบราชการ ๓.๐ ไปสู่ระบบราชการ ๔.๐ ประเด็นที่สาม กล่าวถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยและการปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับ Thailand ๔.๐ ส่วนประเด็นสุดท้าย อธิบายถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยไปสู่การปฏิบัติ ดังที่ผู้เขียนจะได้อธิบายเป็นลำดับดังนี้

ประเทศไทยในบริบทของการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ เกิดขึ้นในทุกแห่งและเกิดขึ้นในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยีทางการเกษตร เทคโนโลยีอุตสาหกรรม เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีวัสดุ และนาโนเทคโนโลยี ดังนั้น การผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีก่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ เช่น การผสมผสานระหว่างเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์กับชีววิทยาในการรักษาโรครวมถึงมีการใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ ในระดับของ Labor Intensive, Skilled Intensive คือ ผลิตตามแบบผู้ว่าจ้าง (มีเพียงส่วนน้อยที่ใช้เทคโนโลยีแบบเข้มข้น และมีกรวิจัยและพัฒนา) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม กล่าวคือ ภาวะโลกร้อนที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางอาหาร ทำให้ผลผลิตพืชและสัตว์มีความผันแปรสูง และเขตเกษตรกรรมโลกจะเคลื่อนตัวไปจากเดิม ซึ่งจะกระทบต่อความได้เปรียบของภาคเกษตรไทย GMO จะส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว โอกาสและข้อจำกัดการพัฒนาขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการความปลอดภัยทางชีวภาพ ปัจจัยด้านสังคม กล่าวคือ สังคมไทยเริ่มก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ประชากรในวัยทำงานมีภาระในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้นส่งผลกระทบต่อ

การออมเงินและการพัฒนาคุณภาพแรงงาน แนวโน้มปัญหาด้านสุขภาพจะเพิ่มมากขึ้นเป็นไปตามพฤติกรรมของกลุ่มประชากร เช่น ติดเชื้อ HIV ภาวะโภชนาการเกิน ป่วยเรื้อรังในผู้สูงอายุ ภาวะความเป็นเมืองเพิ่มขึ้นและมีการย้ายถิ่นฐานสูง ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์มีความหลากหลายมากขึ้น ด้านวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ เช่น การรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงในตลาดเงินของโลก ซึ่งทำให้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับทวีภาคี ภูมิภาค และพหุภาคีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ได้แก่ รูปแบบของระบบการค้าโลก (World Trading System) มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ประเทศต่าง ๆ มีข้อตกลงและใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกันไปตามกลุ่ม ภายใต้ข้อตกลงที่แตกต่างกันออกไป (Spaghetti Bowl Effect) อีกทั้งต้องอาศัยกลไกในการปรับตัว และดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคและการปรับตัวในระดับกิจการของภาคธุรกิจของภาคเอกชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมถึงการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศ และความเชื่อมโยงด้านการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น ด้านการเมือง ด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมถึงด้านความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา สภาพชุมชน ความเป็นอยู่ วิถีชีวิต การสื่อสารแบบไร้พรมแดนเชื่อมโยงกันสะดวก การแข่งขันในด้านต่าง ๆ ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น^๓ ในขณะที่เดียวกันก็เกิดการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความร่วมมือหรือเป็นพันธมิตรเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ประเทศไทยจึงได้รับผลกระทบที่ไม่ได้นำมาซึ่งโอกาสเพียงอย่างเดียว แต่ยังนำพาความเสี่ยงต่าง ๆ ตามมาด้วย เช่น โอกาสที่จะทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโต ในขณะที่เดียวกันกระแสโลกาภิวัตน์เกิดการฉกฉวยโอกาสขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรที่มากกว่า ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำเพิ่มช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนขึ้น ซึ่งประเทศไทยก็เผชิญกับปัญหาที่ทำนายอย่างก้าวกระโดดเพื่อให้ทันกับกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องมีกลไกเพื่อรองรับและเสริมสร้างศักยภาพของประเทศให้พร้อมรับมือกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอยู่ในช่วงเวลาที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีความ

^๓ นครเชตต์ สุทธิปริดา และคณะ. (๒๕๕๖). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), น. ๑.

เจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก แต่ก็มีปัญหานานัปการที่เกิดขึ้นตามมา จะเห็นได้ว่าเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนไม่แน่นอนเสี่ยงต่อการเกิดภาวะเงินฝืดเงินเฟ้อได้ ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการชะลอตัวของเศรษฐกิจทั่วทั้งโลกไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น เพราะว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร หรือเบร็กซิต (อังกฤษ: Brexit) ทั้งนี้การออกจากสหภาพยุโรปของประเทศสมาชิกสามารถกระทำได้ตามมาตรา ๕๐ แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (สนธิสัญญาลิสบอน) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐสมาชิกใด ๆ อาจตัดสินใจออกจากสหภาพตามข้อกำหนดแห่งกฎหมายของรัฐนั้น”^๔ และสถานการณ์ปัญหาในยุโรปยังมีความไม่แน่นอน และอาจเกิดผลกระทบเป็นลูกโซ่การเปลี่ยนแปลงพลวัตรทางเศรษฐกิจโลก ดังนั้น เอเชียจะกลายเป็นตัวจักรขับเคลื่อนของเศรษฐกิจโลกในช่วง ๑๐ ปีข้างหน้า ธนาคารโลกพบว่า แนวโน้มเศรษฐกิจของจีนจะเติบโตกว่าและมีขนาดใหญ่ที่สุดของโลกก่อนปี ค.ศ. ๒๐๓๐ แทนที่สหรัฐอเมริกา ในขณะที่เดียวกันการเพิ่มบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเนื่องมาจากการเปิดประเทศของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ (Republic of the Union of Myanmar) หรือพม่า ในขณะที่การรวมตัวประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบได้เกิดขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงทำให้เกิดการไหลเวียนของสินค้า บริการ ทุน และแรงงาน หากประเทศไทยยังไม่เพิ่มระดับขีดความสามารถในการแข่งขันจะติดอยู่ในกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle Income Country Trap) คือการที่มีอัตราการเจริญเติบโตช้า ไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วในเอเชียได้

นอกจากนี้ ประเทศไทยต้องก้าวผ่านกระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อไม่ให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น และรัฐบาลต้องมีแผนยุทธศาสตร์รองรับกับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ กล่าวคือ ประเทศไทยกำลังเข้าสู่ยุคแห่งความสับสนวุ่นวายโดยจะมีปัญหาในเรื่องของการว่างงาน สัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ อันจะเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดการในเรื่องสวัสดิการให้แก่คนเหล่านี้อย่างทั่วถึง และผลที่จะตามมาคือ รัฐบาลประสบปัญหาภาวะเป็นหนี้สินมากยิ่งขึ้น^๕ ประจวบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน ซึ่งจะเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมือง

^๔ European Commission Press Release Database. (March, 2017). *Article 50 of the Treaty on European Union-Q&A*. Search by <http://europa.eu> Access to information on June 19, 2017.

^๕ Global Trends 2030, *National Intelligence Council: NIC*, Available at Search by <http://www.publicintelligence.net/global-trends-2030>, (Access to information on June 19, 2017)

และสังคมในที่สุด การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อประชาคมโลก ดังนั้นทุกภาคส่วนต้องร่วมกันรับมือ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งนับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการวางแผนกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศโดยที่จะต้องคำนึงในทุกมิติไม่ว่าจะเป็นมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และด้านการเมืองการปกครอง มิติในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้เป็นตัวขับเคลื่อนในการพัฒนาประเทศ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลพยายามดำเนินการอย่างเต็มที่เพื่อพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมต่อกระแสโลกาภิวัตน์ ลดช่องว่างระหว่างความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียมในสังคม

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงในระดับโลกและภายในประเทศโดยเฉพาะภาวะการผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พลังงานทดแทน รวมถึงสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยตรงทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และมีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ ดังนั้น ประเทศไทยต้องปรับตัวให้เข้ากับบริบทของสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงกลไกระบบราชการให้ทันสมัย เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของภาครัฐ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวมถึงมีการเชื่อมความสัมพันธ์กับต่างประเทศ รักษาความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์

ความท้าทายใหม่ของการพัฒนาภาครัฐภายใต้บริบทระบบราชการ ๓.๐ ไปสู่ระบบราชการ ๔.๐

ปริญญ์ บุญดีสกุลโชค (๒๕๕๙)^๖ กล่าวว่า ความท้าทายที่รัฐบาลต้องดำเนินการพัฒนาเพื่อยกระดับระบบราชการไทย ให้เป็นระบบราชการ ๔.๐ ดังนี้

๑. รัฐบาลจะดำเนินการไปในทิศทางใดเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการเฉพาะบุคคล (Personalization) มากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาของภาครัฐภายใต้ระบบราชการ ๓.๐ ไปสู่ระบบราชการ ๔.๐ ได้นั้นภาครัฐควรยกระดับการบริการให้ได้มาตรฐาน

^๖ ปริญญ์ บุญดีสกุลโชค. (๒๕๖๐). หัวข้อความท้าทายใหม่ของการพัฒนาภาครัฐภายใต้บริบทระบบราชการ ๓.๐ ไปสู่ระบบราชการ ๔.๐, ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ ๔.๐. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, น. ๕-๖.

๒. ภาครัฐต้องสามารถทำงานแบบบูรณาการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการบริการที่ดี (Good Service) ซึ่งมีความแตกต่างจากเดิมที่มุ่งเน้นพัฒนาแต่ละหน่วยงานเท่านั้น หากแต่ต้องได้มาตรฐานตามที่กำหนด ลดช่องว่างการทุจริตคอร์รัปชันลง

๓. รัฐบาลต้องขับเคลื่อนประเทศตามกรอบของยุทธศาสตร์การพัฒาที่ได้กำหนดไว้เบื้องต้น คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑) อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ซึ่งต่างจากเดิมที่ส่งเสริมให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา (Functional Expertise)

๔. รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไรที่จะขับเคลื่อนกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ IT เพื่อยกระดับการทำงานของทุกส่วนในหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นองค์รวม (Holistic Transformation) อีกทั้งประเทศไทยถือเป็นยุคที่อินเทอร์เน็ตเป็นทุก ๆ สิ่งของชีวิตไปแล้ว โดยเฉพาะคนเมือง แต่ด้วยภูมิศาสตร์ประเทศที่กว้าง พื้นที่ห่างไกลความเจริญยังมีอีกมาก รัฐบาลจึงต้องทุ่มพรมให้เทคโนโลยีได้เข้าถึงทุกพื้นที่ให้มากที่สุด หนุณเศรษฐกิจดิจิทัล นายอดตม สาวนายน^๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) กล่าวว่าทุกประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาไอซีที ซึ่งที่ผ่านมากกระทรวงไอซีทีได้มุ่งเน้นเฉพาะด้านโทรคมนาคมเป็นหลัก ไม่ได้มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างจริงจัง

ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากโครงสร้างพื้นฐานยังไม่ครอบคลุม ขาดแคลนบุคลากรด้านไอซีทีที่มีศักยภาพ ซึ่งรัฐบาลต้องเร่งพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวสู่เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัล ด้วยการเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและความเท่าเทียมทางสังคมด้วยนวัตกรรมดิจิทัล เป็นการพลิกโฉมเศรษฐกิจ สังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนด้วย กระทรวงไอซีทีได้กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนดิจิทัลไว้ ๔ เป้าหมาย คือ ๑. ภาครัฐ โดยปรับเปลี่ยนการทำงานและบริการภาครัฐด้วยดิจิทัล ๒. ภาคเศรษฐกิจ โดยเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันก้าวทันเวทีโลก ๓. ภาคสังคม ต้องลดความเหลื่อมล้ำ สร้างโอกาส ส่งเสริมความเท่าเทียม และ ๔. ภาคบุคลากร พัฒนาทุนมนุษย์สำหรับโลกยุคดิจิทัล

อีกทั้ง จะต้องขับเคลื่อนการดำเนินงานด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ คือ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล สร้างความเชื่อมั่นการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัล ส่งเสริมการสร้างบริการดิจิทัล

^๗ อดตม สาวนายน. (มิถุนายน ๒๕๕๙). *กระทรวงไอซีทีวางแผนการขับเคลื่อนดิจิทัล*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <https://www.itgenius.co.th>

ของภาครัฐ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล พัฒนาสังคมดิจิทัล และพัฒนากำลังคนดิจิทัล โดยกำหนด ๗ แผนงานสำคัญ ประกอบด้วย พัฒนาเครือข่ายศูนย์ดิจิทัลชุมชน สร้างโอกาสและความเท่าเทียมในสังคม สร้างโอกาสและเพิ่มขีดความสามารถให้กับผู้ประกอบการไทย พัฒนาความเชื่อมโยงโครงข่าย ปรับเปลี่ยนระบบงานและบริการภาครัฐ พัฒนาทุนมนุษย์ สำหรับโลกยุคดิจิทัล และพัฒนาเทคโนโลยีเมืองอัจฉริยะ (สมาร์ท ซิตี้) ซึ่งทั้งหมดจะขับเคลื่อนเทคโนโลยีดิจิทัลเข้าสู่ทุกมิติ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ

๕. ภาครัฐต้องดำเนินการใช้เทคโนโลยีในการปรับสมดุลระหว่างความมีประสิทธิภาพและความโปร่งใส ซึ่งมีความแตกต่างจากเดิมที่ภาครัฐต้องการเพียงแค่การสร้างกลไกการปฏิบัติงานให้มีความรัดกุม เพื่อป้องกันช่องโหว่ของการทุจริตในหน่วยงานภาครัฐเอง อีกทั้ง ภาครัฐต้องสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนร่วมกับความมั่งคั่ง (Sustainable Growth with Shared Prosperity) ภายใต้ภูมิทัศน์ใหม่ของโลกได้อย่างไร? การสร้างสังคมที่ Clean & Clear, Free & Fair และ Care & Share ได้อย่างไร? รวมถึงสร้างคนชนชั้นกลางให้เพิ่มขึ้น เป็นสังคมที่มี Social Mobility และ Social Safety Net ที่เพียงพอ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างไร?

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายของระบบราชการในบริบทประเทศไทย ๔.๐ คือ จะทำอย่างไรให้การบริหารราชการมีความเป็นธรรมาภิบาล ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)^๔ โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ ส่งเสริมค่านิยมและวิถีปฏิบัติ รับผิดชอบ ถูกต้อง เป็นธรรม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและร่วมรับผล นอกจากนี้ ยังสร้างความตระหนักร่วมกันในสังคมไทย เพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่จำเป็น เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐและการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม เร่งแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันประทุมิชชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน^๕

^๔ วรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา สุทธปรีดา และคณะ. (๒๕๕๒). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), น. ๔.

^๕ อุษฎางค์ ปาณิกบุตร. (มิถุนายน ๒๕๕๙). *ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>

จะเห็นได้ว่าหลักของธรรมาภิบาล มุ่งเน้นให้ทราบถึงปัจจุบันที่มีการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมุ่งเน้นให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล แล้วก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความต้องการของประชาชนสูงสุด และเป็นการเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมือง ซึ่งการที่จะทำให้หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองเกิดผลสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารหรือผู้นำมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะนำมายึดปฏิบัติเพื่อให้เป็นแบบอย่างแก่ประชาชน และเพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจถึงหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น ต้องเร่งดำเนินการให้การศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ประชาชน

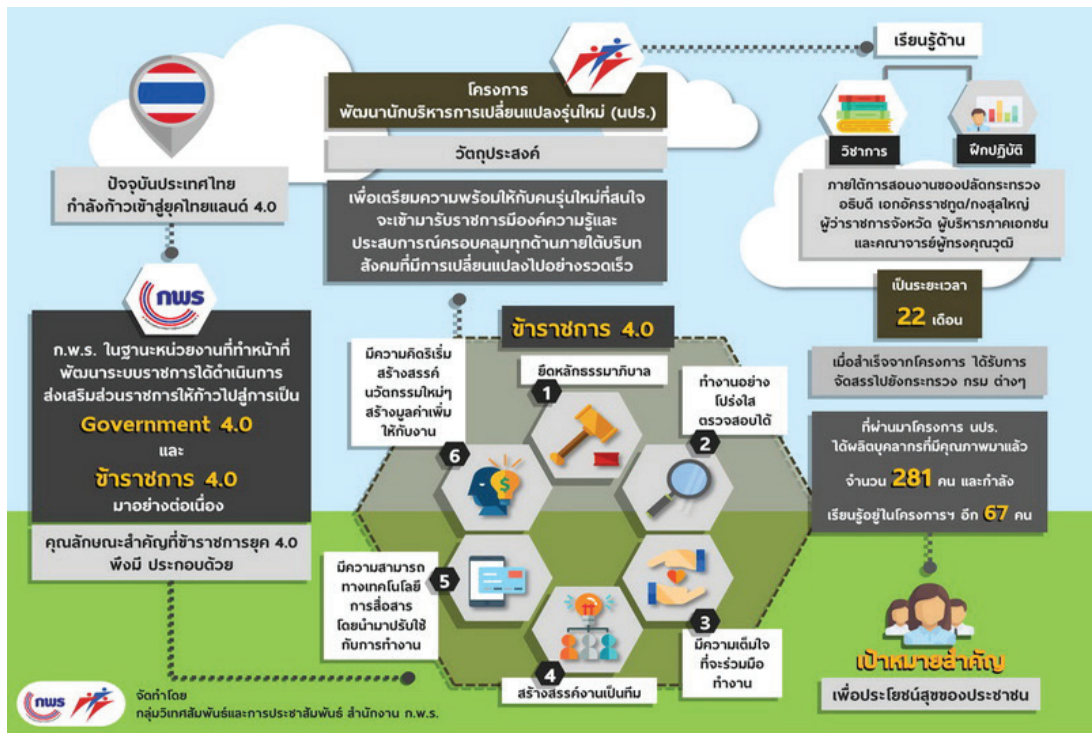
ดร.สุวิทย์ เมษินทรีย์^{๑๐} ได้กล่าวว่า ระบบราชการสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนประเทศสู่ Thailand ๔.๐ แต่หากปล่อยให้ระบบราชการอ่อนแอลงเรื่อย ๆ ทำงานได้ไม่เต็มศักยภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพมากพอ และไม่เอื้ออำนวยให้คนดีและคนเก่งอยู่ในระบบได้ในที่สุดก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชนและกลายเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ดังนั้น การผลักดันภาครัฐไปสู่ “ระบบราชการ ๔.๐” โดยสร้างภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ภาครัฐที่มีสมรรถนะสูง และภาครัฐที่เปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน จึงมีความจำเป็นเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย “ภาครัฐสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้” ซึ่งจะไม่ใช่เพียงแต่การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างและกฎระเบียบเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปในเชิงทัศนคติและพฤติกรรมควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้ระบบราชการสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว และเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนประเทศแบบเชิงรุกให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคตได้ ผ่านการพัฒนาสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ด้วยการสร้าง “ความเข้มแข็งจากภายใน” ขับเคลื่อนตามแนวคิด “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ผ่านกลไก “ประชารัฐ”

^{๑๐} สุวิทย์ เมษินทรีย์. (๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙). แนวคิดเกี่ยวกับประเทศไทย ๔.๐. *เศรษฐกิจ ไทยรัฐ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.thairath.co.th/content/613903>

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยและการปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับ Thailand ๔.๐

การพัฒนาระบบราชการไทย จะเน้นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ (Country Strategy) พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายร่วมกันกับทุกภาคส่วนโดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง “กับดักความเหลื่อมล้ำของความมั่งคั่ง” และ “กับดักความไม่สมดุลในการพัฒนา” เป็นสาเหตุให้ประเทศไทยไม่พัฒนาอย่างก้าวกระโดด ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศในทุกมิติ ระบบราชการก็ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับประเทศไทย ๔.๐ อย่างเต็มรูปแบบ ด้วยการพึ่งพานวัตกรรมหรือองค์ความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และเทคโนโลยี การสร้างสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภายในภาครัฐ (Internal Process) ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ด้วยการปรับโครงสร้างระบบราชการ สร้างและใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานเพื่อสร้างความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐ ปฏิรูปกฎหมาย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาและสนับสนุนการจัดการศึกษา ตลอดจนจัดทำแผนยุทธศาสตร์และบูรณาการการทำงานเพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างยุทธศาสตร์ระดับชาติ ๒๐ ปี ระดับกระทรวง และระดับพื้นที่ อาจจะมีถึงระดับจังหวัด โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ความต้องการ อันจะเป็นการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ๔.๐ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และรองรับต่อยุทธศาสตร์ Thailand ๔.๐ ภาครัฐหรือระบบราชการจะต้องดำเนินงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก (Better Governance, Happier Citizens) ทั้งนี้ หมายความว่า ระบบราชการไทยต้องมีการปฏิรูปขนานใหญ่ เพื่อให้สามารถเป็นที่ไว้วางใจและเป็นที่ยึดเหนี่ยวของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังแผนภาพ

แผนภาพ การพัฒนาระบบราชการไทย ๔.๐



ที่มา: กลุ่มวิเทศสัมพันธ์และการประชาสัมพันธ์ สำนักงาน ก.พ.ร.

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑) โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ๗ ยุทธศาสตร์ และกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ Thailand ๔.๐ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ

มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กระทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนคติในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์กร เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

มีเป้าหมายเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผูกมัด/ผูกพันติดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และสร้างความมั่นคงตามฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสียสิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ รวมทั้งวางระบบและมาตรการที่จะมุ่งเน้นการบริหารสินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยรวม มีต้นทุนที่ต่ำลงและลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น เช่น ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารสินทรัพย์และบูรณาการเข้ากับระบบบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (Enterprise Resource Planning: ERP) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์และการบริหารจัดการองค์การโดยรวม และการลดต้นทุน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๔ การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลายภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เช่น

๑. วางระบบการบริหารงานแบบบูรณาการในแผนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ (Cross Functional Management System) ตามห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chains) ครอบคลุมกระบวนการ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนกระทั่งปลายน้ำ

๒. การออกแบบโครงสร้างและระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ

๓. ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยัติดยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศและการบริหารงานแบบบูรณาการ

๔. พัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ (Multi-Level Governance) ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการยึดพื้นที่เป็นหลัก

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๕ การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้งการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น เช่น

๑. ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private-Partnership: PPP) เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ

๒. เปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) ในภารกิจของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองและภาคเอกชนสามารถดำเนินการแทนได้

๓. เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงร่วม (Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วน ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกันดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

๔. พัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย (Networked Governance) โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๖ การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น

๑. เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการพัฒนาระบบการตรวจสอบสาธารณะ (Public Scrutiny) และผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอก (Independent Assessor) ที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองเข้ามาดำเนินการสอดส่องดูแลและสอบทานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

๒. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงรุก รวมทั้งพัฒนาเครื่องมือวัดระดับความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๗ การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

มีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสานพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน

การปฏิรูประบบราชการเพื่อรองรับ Thailand ๔.๐

เพื่อรองรับต่อยุทธศาสตร์ประเทศไทย ๔.๐ ภาครัฐหรือระบบราชการจะต้องทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก กลไกการทำงานของภาครัฐหรือระบบราชการต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้าง แนวคิดและวิธีการทำงานของตนใหม่ ดังนี้^{๑๑}

^{๑๑} กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา. (๒๕๕๙). *Thailand ๔.๐ โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน*. (พิมพ์เขียว), น. ๙๙-๑๐๒.

๑. โครงสร้างจะต้องปรับเปลี่ยนจากเดิมที่เน้นให้ภาครัฐหรือระบบราชการเป็นกลไกหลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองไปสู่การเปิดกว้างให้กลไกหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วม อันเป็นการผนึกกำลังความร่วมมือกันเพื่อพัฒนาประเทศหรือแก้ปัญหาความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จนไม่มีภาคส่วนใดในสังคมจะสามารถดำเนินการได้ หรือเป็นการบริหารบ้านเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างให้สอดคล้องกับการทำงานในแนวระนาบ ในลักษณะของเครือข่าย มากกว่าตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้ง รวมทั้งยังต้องเชื่อมโยงการทำงานภายในภาครัฐด้วยกันเองให้สอดคล้องประสานกัน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒. คุณลักษณะของ “ราชการไทย ๔.๐” เป็นดังต่อไปนี้

๒.๑ ต้องเปิดกว้างและเชื่อมโยงเข้ากับทุกฝ่าย (Open & Connected Government) หมายความว่า ต้องมีความเปิดเผยโปร่งใสในการทำงาน โดยบุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือมีการแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกัน และสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานได้ ตลอดจนเปิดกว้างให้ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วม และโอนถ่ายภารกิจที่ภาครัฐไม่ควรดำเนินการเองออกไปให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน โดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างให้สอดคล้องกับการทำงานแนวระนาบในลักษณะของเครือข่ายมากกว่าตามระบบสายการบังคับบัญชาในแนวตั้ง ขณะเดียวกันมีการเชื่อมโยงการทำงานในภาครัฐด้วยกันเองให้มีเอกภาพและสอดคล้องกัน หรือทำงานด้วยกันไปสู่การร่วมมือกันอย่างแท้จริง โดยจัดระบบให้มีการวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน มีการระดมและนำเอาทรัพยากรทุกชนิดเข้ามาแบ่งปันและใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีการยอมรับความเสี่ยงและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จที่เกิดขึ้นร่วมกัน

๒.๒ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric Government) ซึ่งหมายความว่าต้องทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้า โดยตั้งคำถามกับตนเองเสมอว่าประชาชนจะได้อะไร? มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความต้องการและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่ต้องรอให้ประชาชนเข้ามาติดต่อขอรับบริการหรือร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ (Pro-Active Public Services) รวมทั้งใช้ประโยชน์จากข้อมูลของทางราชการ (Big Government Data) และระบบดิจิทัลสมัยใหม่ในการจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน (Personalized หรือ Tailored Services) พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกโดยมีการเชื่อมโยงกันเอง

ของทางราชการเพื่อให้บริการต่าง ๆ สามารถเสร็จสิ้นในจุดเดียว ประชาชนสามารถเรียกใช้บริการของทางราชการได้ตลอดเวลาตามความต้องการของตนและผ่านการติดต่อได้หลายช่องทาง ผสมผสานกันไม่ว่าจะติดต่อมาด้วยตนเอง อินเทอร์เน็ต เว็บไซต์ โซเชียลมีเดีย หรือแอปพลิเคชันทางโทรศัพท์มือถือ เป็นต้น

๒.๓ มีขีดความสามารถสูงและทันสมัย (Smart & Innovative Government) ซึ่งหมายความว่าต้องทำงานอย่างเตรียมการณ้ไวล่งหน้า มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง สร้างนวัตกรรมหรือความคิดริเริ่มและประยุกต์องค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามาใช้ในการตอบโต้กับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน เพื่อสร้างคุณค่า มีความยืดหยุ่นและความสามารถในการตอบสนองกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันเวลา ตลอดจนเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงและปรับตัวเข้าสู่สภาพความเป็นสำนักงานแบบดิจิทัล รวมทั้งทำให้ข้าราชการมีความผูกพันต่อการปฏิบัติราชการ

๓. หลักการและวิธีการทำงานของระบบราชการแบบเดิมและระบบราชการแบบใหม่ ตลอดจนกระบวนการทัศน์และความเชื่อถืออันมีผลต่อพฤติกรรมของข้าราชการก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนใหม่ให้สอดคล้องกัน ดังตารางต่อไปนี้

ตารางสรุปเปรียบเทียบระหว่างระบบราชการแบบเดิมและระบบราชการแบบใหม่

ระบบราชการแบบเก่า	ระบบราชการแบบใหม่ (ระบบราชการ ๔.๐)
การทำงานแยกตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน แม้มีการทำงานประสานกันระหว่างหน่วยงาน แต่ยังไม่ใช้การบูรณาการอย่างแท้จริง (Autonomy, Separation)	การทำงานร่วมกันแบบบูรณาการอย่างแท้จริงในเชิงยุทธศาสตร์ ตั้งแต่ระดับการวางนโยบายจนถึงนำนโยบายไปปฏิบัติ (Collaboration)
การทำงานยังไม่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ และยังเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชา ในแนวตั้ง (Fragmentation, Hierarchy, Silo, Vertical Approach)	การทำงานมีการเชื่อมโยงผ่านระบบดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ เชื่อมโยงทุกภาคส่วนราชการในการบริการประชาชนและมีการบังคับบัญชาในแนวนอน (End-to-End Process Flow, Cross-Boundary Management, Program/Project Management Office, Horizontal Approach)
ให้บริการเป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างตายตัว ตามสิทธิพื้นฐานของบุคคลที่รัฐกำหนด (Standardization)	ให้บริการตามความต้องการเฉพาะบุคคล ซึ่งสามารถออกแบบ/เลือกรูปแบบ/วิธีการในการขอรับบริการได้ (Customization, Personalization)

ระบบราชการแบบเก่า	ระบบราชการแบบใหม่ (ระบบราชการ ๔.๐)
ระบบทำงานในแบบแอนะล็อก (Analog)	ระบบการทำงานที่ปรับเป็นดิจิทัลเต็มรูปแบบ (Digitization)
การดำเนินงานเชิงรับ ตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (Passive)	การดำเนินงานที่ตอบสนองทันที/ทันเวลา/เชิงรุกทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า (Pro-Active)
ยึดกฎเกณฑ์ และมุ่งเน้นการปฏิบัติงานตามเป้าหมาย (Rule-Based, Procedure-Oriented)	สร้างนวัตกรรม มีการควบคุมอย่างชาญฉลาด มุ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน (Innovation, Smart Regulation, Results-Oriented)
ปฏิบัติงานตามนโยบาย ขับเคลื่อนโดยภาครัฐ เป็นศูนย์กลาง (Government-Driven)	ปฏิบัติงานโดยเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric)
ระบบการทำงานที่ล่าช้า มีต้นทุนสูง (Red tape, Costly)	สร้างคุณค่าในการให้บริการแก่ประชาชน (Creating Value for the Public, Doing More & Better with Less)
เปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอเฉพาะราย/เปิดเผยข้อมูลจำกัด (Close System, Upon Request Only)	เปิดเผยข้อมูลเป็นปกติ (Default) ในรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอ (Open System, Open Access)
การปฏิบัติงานตามขั้นตอนแบบเดิม ๆ (Routine Work)	สามารถแก้ไขปัญหาโดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการทำงานรูปแบบเดิม และสามารถตอบสนองได้ทันที (Non-Routine Problem Solving, Real-Time Capability)
ต่างหน่วยงานต่างทำงานกันลำพังโดยไม่มีการแบ่งปันทรัพยากรเพื่อใช้งานร่วมกัน (Stand Alone)	แบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน เพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Shared Services)
วางนโยบาย และปฏิบัติงานโดยใช้ความรู้สึก และคาดเดาเอาเอง (Intuition)	ปฏิบัติงานบนพื้นฐานของข้อมูล ความต้องการของประชาชน และวางนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง (Data-Driven, Demand-Driven, Actionable Policy Solutions)
บริการประชาชนเฉพาะในเวลาราชการ (Office-Hours Only)	บริการประชาชนตลอดเวลา (On-Demand Services)
มีความเชี่ยวชาญ/ชำนาญเฉพาะทาง (Expert/Specialist)	มีความสามารถในการใช้ความรู้ สติปัญญา และข้อมูลสารสนเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างคุณค่า (Knowledge Worker & Beyond) มีความสามารถในการเรียนรู้ (Educability (Willingness & Ability to Learn) มีเหตุผลในจริยธรรม (Ethic ability (Moral Reasoning)
ข้าราชการแบบดั้งเดิม (Public Administrator)	มีความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (Public Entrepreneur)

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ไปสู่การปฏิบัติ

ในการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑) ไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเงื่อนไขหลายประการ ดังนี้^{๑๒}

๑. การเสริมสร้างภาวะผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง

มีการเสริมสร้างภาวะผู้นำของส่วนราชการและหน่วยงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยให้ตระหนัก รัับรู้ ยอมรับ เข้าใจในบริบทและสภาพการเปลี่ยนแปลง พร้อมเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีความรู้ความสามารถในการประสานงานข้ามหน่วยงานและสร้างเครือข่ายในการทำงาน เป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล คิดนอกกรอบ ตลอดจนการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเกิดการยอมรับอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการผลักดันยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติได้สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม และที่สำคัญเป็นผู้นำที่มีคุณธรรม จริยธรรม ทำหน้าที่สุดทำงานแบบบูรณาการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

๒. เน้นกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง

ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากการปฏิบัติจริง (Action Learning Program) แทนรูปแบบและวิธีการฝึกอบรมในห้องเรียนแบบเดิม ๆ โดยให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมและลงมือปฏิบัติในทุกขั้นตอนจนเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเอง มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับหน่วยงานได้อย่างแท้จริง

๓. ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง

ปฏิรูปกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอย่างจริงจังเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน รวมทั้งดำเนินการยกเลิกการปรับปรุงหรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศใหม่ ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงและเป็นที่ยอมรับของสากล

^{๑๒} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (๒๕๕๖). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, น. ๔๘-๔๙.

๔. นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้กับระบบราชการ

รัฐบาลต้องสนับสนุนให้มีการนำระบบสารสนเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบราชการหรือการปฏิบัติราชการเข้ามาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลง เพื่อเชื่อมโยงการทำงานภายในและภายนอก หรือการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และมีความถูกต้องแม่นยำมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการผสมผสานกันของการจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลผ่านระบบคลาวด์ (Cloud Computing) อุปกรณ์ประเภทสมาร์ทโฟน และเครื่องมือเพื่อการใช้งานร่วมกัน (Collaboration Tool) ทำให้สามารถติดต่อกันได้อย่างเรียลไทม์ ไม่ว่าจะอยู่ที่ใด และสามารถวิเคราะห์ข้อมูลอันสลับซับซ้อนต่าง ๆ ได้ และช่วยย่นให้บริการของทางราชการสามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการให้ดำเนินการได้ในทุกเวลา ทุกสถานที่ ทุกอุปกรณ์และช่องทางได้อย่างมั่นคงปลอดภัย และประหยัด

๕. การสานพลังระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม (Collaboration)

เป็นการยกระดับการทำงานให้สูงขึ้นไปกว่าการประสานงานกัน (Coordination) หรือทำงานด้วยกัน (Cooperation) ไปสู่การร่วมมือกัน (Collaboration) อย่างแท้จริง โดยจัดระบบให้มีการวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน มีการระดมและนำเอาทรัพยากรทุกชนิดเข้ามาแบ่งปันและใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีการยอมรับความเสี่ยงและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จที่เกิดขึ้นร่วมกันเพื่อพัฒนาประเทศหรือแก้ปัญหาความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จนไม่มีภาคส่วนใดในสังคมจะสามารถดำเนินการได้ลุล่วงด้วยตนเองโดยลำพังอีกต่อไป หรือเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบ “ประชารัฐ”

๖. การสร้างนวัตกรรม (Innovation)

เป็นการคิดค้นและแสวงหาวิธีการหรือ Solutions ใหม่ ๆ ทำให้เกิด Big Impact เพื่อปรับปรุงและออกแบบการให้บริการสาธารณะและนโยบายสาธารณะให้สามารถตอบโจทย์ความท้าทายของประเทศ หรือตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ อันแปรผันไปตามสภาพพลวัตของการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยรูปแบบห้องปฏิบัติการ (GovLab/ Public Sector Innovation Lab) และใช้กระบวนการความคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) ในลักษณะที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างความเข้าใจและเข้าถึงความรู้สึกนึกคิด (Empathize) ก่อนจะสร้างจินตนาการ (Ideate) พัฒนาต้นแบบ (Prototype) ทำการทดสอบปฏิบัติจริงและขยายผลต่อไป

ในส่วนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องได้รับการปรับเปลี่ยนกระบวนกรทางความคิด (Mindset) ให้ตนเองมีความเป็นผู้ประกอบการสาธารณะ (Public Entrepreneurship)

เพิ่มทักษะให้มีสมรรถนะที่จำเป็นและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตน อันจะช่วยทำให้สามารถแสดงบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Leader) เพื่อสร้างคุณค่า (Public Value) และประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน

สรุป

กลไกภาครัฐเป็นกลไกที่มีความสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนโมเดล Thailand ๔.๐ เนื่องจากเป็นกลไกที่มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพระดับสูง ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทรัพยากร เครือข่าย และอัตรากำลัง จึงเป็นกลไกที่มีสถานะเป็นเสมือน **“คานงัด”** ในการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่อนาคตที่ดียิ่งขึ้น ดังนั้น จึงต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ ทั้ง ๗ ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงการนำแผนไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างแท้จริง จะช่วยให้กลไกภาครัฐสามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศในโลกที่หนึ่ง พร้อมกับความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนอย่างแท้จริง ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยดังต่อไปนี้

- ๑) **การเสริมสร้างภาวะผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง** มีการเสริมสร้างภาวะผู้นำของส่วนราชการและหน่วยงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง
- ๒) **เน้นกระบวนการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง** ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากการปฏิบัติจริง (Action Learning Program)
- ๓) **ปรับปรุงกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง** ปฏิรูปกฎหมายและระเบียบข้อบังคับอย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน
- ๔) **นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้กับระบบราชการ** สนับสนุนให้มีการนำระบบสารสนเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบราชการหรือการปฏิบัติราชการเข้ามาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลง
- ๕) **การสานพลังระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม (Collaboration)** ยกกระดับการทำงานให้สูงขึ้นไปกว่าการประสานงานกัน (Coordination) หรือทำงานด้วยกัน (Cooperation) ไปสู่การร่วมมือกัน (Collaboration) อย่างแท้จริง
- ๖) **การสร้างนวัตกรรม (Innovation)** คิดค้นและแสวงหาวิธีการหรือ Solutions ใหม่ ๆ ทำให้เกิด Big Impact เพื่อปรับปรุงและออกแบบการให้บริการสาธารณะและนโยบายสาธารณะให้สามารถตอบโจทย์ความท้าทายของประเทศ หรือตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บรรณานุกรม

- กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา. (๒๕๕๙). *Thailand ๔.๐ โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน*. (พิมพ์เขียว).
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. (๒๕๕๐). การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ. *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ ๔๒ ฉบับที่ ๒.
- นครเขตต์ สุทธปริดา และคณะ. (๒๕๕๖). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.).
- ปริญญา บุญดีสกุลโชค. (๒๕๖๐). *หัวข้อความท้าทายใหม่ของการพัฒนาภาครัฐภายใต้บริบทระบบราชการ ๓.๐ ไปสู่ระบบราชการ ๔.๐, ระบบราชการไทยในบริบทไทยแลนด์ ๔.๐*. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล.
- วรรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา สุทธปริดา และคณะ. (๒๕๕๒). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (๒๕๕๖). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- _____. (มิถุนายน ๒๕๕๖). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.opdc.go.th>
- สุวิทย์ เมษินทรีย์. (๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙). *แนวคิดเกี่ยวกับประเทศไทย ๔.๐ เศรษฐกิจไทยรัฐ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.thairath.co.th/content/613903>
- อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. (มิถุนายน ๒๕๕๙). *ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- อุตตม สวานายน. (มิถุนายน ๒๕๕๙). *กระทรวงไอซีทีวางแผนการขับเคลื่อนดิจิทัล*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <https://www.itgenius.co.th>



Global Trends 2030. *National Intelligence Council: NIC*, Search by <http://www.publicintelligence.net/global-trends-2030>, Access to information on June 19, 2017

European Commission Press Release Database. (March, 2017). *Article 50 of the Treaty on European Union – Q&A*. Search by <http://europa.eu> Access to information on June 19, 2017.

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ถึงวันที่
..... พ.ศ.

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

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
จำนวนเงิน บาท

ประกาศรับสมัครงานส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาด้านต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัยกรณี หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป หลักฐานอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์มาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่องโดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติและตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อสกุลของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล มาที่
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail มาที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารกำหนด

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒



จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

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