



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา

ประจำเดือน เมษายน 2561 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางพุทธศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	รายการเผยแพร่ ความรู้ทางศาสนา (อิสลาม, คริสต์)	06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาชนแดน (โทรทัศน์รัฐสภา)					ศาสตร์พระราชา (คสช./rerun)	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	การเมืองเรื่องของประชาชน			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	บันทึกประชุมสภา		11.00	
12.00	รัฐสภาของเรา					สฎิป.ทันข่าวรัฐสภา	สฎิป.รอบสัปดาห์อาเซียน	แผ่นดินถิ่นไทย	12.00
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)					เพลินเพลงยามบ่าย	13.00		
14.00	รักเมืองไทย					ห้องถิ่นบ้านเรา	14.00		
15.00	รักเมืองไทย					สภาสาระ	15.00		
16.30	ปฏิรูปกฎหมาย เพื่อประชาชน	วาระปฏิรูป วาระประเทศไทย		เดินทางรัฐธรรมนุญไทย		ก้าวทันไอที	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน (rerun)	15.30	
17.00	ข่าวเด่นรอบวัน					ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00	
18.00	Gossip การเมือง					สฎิป...สภากับประชาคมโลก	สฎิป...เส้นทางกฎหมาย	17.00	
18.00	เดินทางประเทศไทย (รับสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					ละครจตุรโลก	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00	
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เป็นประชารัฐ		เดินทางประเทศไทย (รับสัญญาณ 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	
21.00	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00	
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ปุงฉา - วิสัยธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)		21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน							22.00	

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราชโองบาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาดำเนินการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์กรชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจรรยาพร ตีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำปางค์

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๖ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๑๐๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ หลาย ๆ ฝ่ายได้ตั้งข้อสังเกตในหลาย ๆ ประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐธรรมนูญ จนบางประเด็นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจนกลายเป็นประเด็นร้อนในสังคม ขณะที่รัฐบาลเองก็ได้พยายามชูจุดแข็งว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง เน้นการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย ภายใต้กระแสการถกเถียงดังกล่าวหากดำเนินไปด้วยความสร้างสรรค์ ปราศจากอคติครอบงำจิตใจ จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนไว้มากมายเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเด็นที่นักวิชาการและคนในสังคมสามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้อย่างกว้างขวาง ประเด็นเช่นว่านั้นเป็นประเด็นใดบ้าง สามารถติดตามได้จากบทความ เรื่อง **ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๖๐)**

บทความ เรื่อง นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปฐมบท) ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวที่กลายเป็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์ในห้วงเวลาปัจจุบัน โดยอธิบายให้ทราบถึงพัฒนาการการเกิดขึ้นของนายกรัฐมนตรีคนนอกของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส เพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องแก่คนในสังคมในเรื่องที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทความหมายเชิงนิติศาสตร์และบริบทการเมืองการปกครองของอารยประเทศซึ่งแม้จะมีธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่เคร่งครัดเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังมีบทอ่อนปรนในเรื่องนี้ มิได้ปฏิเสธนายกรัฐมนตรีคนนอกโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ให้การรับรองผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้

สำหรับ**บทความ เรื่อง บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร** เนื้อหาจะกล่าวถึงความหมายของพรรคการเมือง ตลอดจนบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่สำคัญคือ ช่วยให้เกิดกลไกทางการเมืองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องต้องกันตามหลักประชาธิปไตย

บทความ เรื่อง “อภิปรายทั่วไป” เพิ่มกลไกรัฐสภา ได้หยิบยกเนื้อหาของกระบวนการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามหลักการของระบบรัฐสภาในรูปแบบการขอเปิดอภิปรายทั่วไปมาพิจารณา ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มกลไกให้หลายฝ่ายสามารถใช้สิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ในหลายช่องทาง แต่ประเด็นที่หลายฝ่ายวิตกกังวลนั้นไม่ใช่จำนวนครั้งในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป หากแต่เป็นความสามารถในการแจ้งขอเปิดอภิปรายทั่วไป

ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศตามมาตรา ๑๕๕ ซึ่งไม่มีการระงับหรือจำกัดจำนวนครั้งการขอเปิดอภิปรายแต่อย่างใด

บทความ เรื่อง รัฐธรรมนูญกับความมีอิสระในการพิจารณาสิ่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ: โดยสังเขป กล่าวถึงประวัติความเป็นมาขององค์กรอัยการในประเทศไทยและความเป็นอิสระของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ จวบจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการพิจารณาสิ่งคดีของพนักงานอัยการได้มีการปฏิบัติและรับรองมาโดยตลอดทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัยทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยขอบเขตของการพิจารณาสิ่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่มีความเป็นอิสระจะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเที่ยงธรรมเป็นสำคัญ

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาฉบับนี้ ขอเสนอ**บทความ เรื่อง สุจริตธรรม: แนวทางการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์เชิงพุทธ** ผู้เขียนได้หยิบยกหลักธรรมในพุทธศาสนาในเรื่องความสุจริตมาอธิบายเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย การใช้กลไกของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นจริงในสังคมไม่ว่าจะเป็นกระบวนการยุติธรรม หรือการบังคับใช้กฎหมาย ฯลฯ อาจไม่ใช่คำตอบที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง หากคนในสังคมยังไม่ตระหนักรู้ถึงการสร้างสังคมแห่งสันติสุขด้วยการสร้างความจริงใจต่อกัน โดยมีความสุจริตเป็นหลักธรรมในการประพฤติปฏิบัติตนของบุคคลในสังคมทางจริยธรรมและความซื่อสัตย์ต่อกัน แล้วกลับมาพบกับบทความที่สร้างสรรค์สังคมและเปิดมุมมองใหม่ ๆ ทางความคิดได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑
Vol. 66 No. 2 March - April 2018

- ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน** ๙
(พุทธศักราช ๒๕๖๐)
รศ. พัฒนะ เวื่อนใจดี และ มาร์ตพงศ์ มาสิงห์
- นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปฐมบท)** ๓๑
นันทชัย รัชชจินดา
- บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร** ๕๕
ยอดชาย วิถีพานิช
- “อภิปรายทั่วไป” เพิ่มกลไกรัฐสภา** ๖๙
แซมมี ทองชัย
- รัฐธรรมนูญกับความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี** ๗๗
และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ: โดยสังเขป
ปราณพงษ์ ตีลภัทร
- สุจริตธรรม: แนวทางการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์เชิงพุทธ** ๑๑๓
พระนฤพันธ์ ญาณิสฺสโร



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๑๐๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร 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

ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

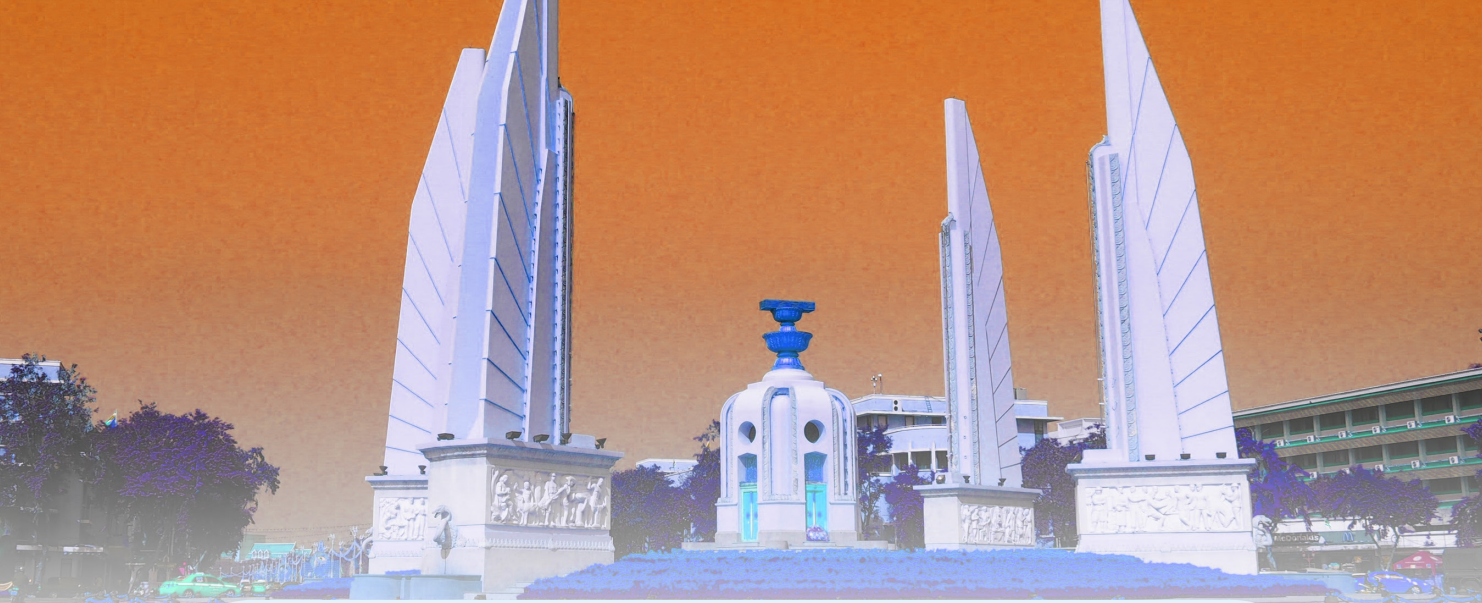
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท





ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๖๐)

รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี*
มารุตพงศ์ มาสิงห์**

บทคัดย่อ

การยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บรรจุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญถึงความสำคัญการพิจารณา กระบวนการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญในเนื้อหา รวมไปถึงการเชื่อมโยงของสถาบันทางการเมืองอย่างแนบแน่นของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร อันเป็นหัวใจของระบบรัฐสภา โดยมีกระบวนการตรวจสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นประชาธิปไตย จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ ข้อจำกัดอำนาจรัฐ โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดกรอบในการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการนำข้อเท็จจริงมาร่างกฎหมาย มีการนำสิ่งที่อยู่ในระบบกฎหมายอื่นมาใส่ในการเมืองระบบรัฐสภา และมีการนำสิ่งที่อยู่ในระบบประธานาธิบดีมาใส่ในระบบรัฐสภา ซึ่งประเด็นต่างๆ เหล่านี้กระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ มิได้เป็นไปตามทฤษฎีการเมืองและบริบทของสังคม

* อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

** ผู้ช่วยนักวิจัย (นิติศาสตร์มหาดบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์)

ดังนั้น บทความ เรื่อง ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๖๐) จึงมุ่งเน้นในการสร้างความเข้าใจถึงกระบวนการของการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ และเนื้อหาที่จะต้องปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับระบบรัฐสภาและเป็นเรื่องเดียวกัน

คำสำคัญ: กฎหมายรัฐธรรมนูญ ระบบรัฐสภา หลักการแบ่งแยกอำนาจ

บทนำ

ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นการศึกษาถึงประเด็นที่ผู้เขียนเล็งเห็นถึงความสำคัญในการพิจารณาถึงกระบวนการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเนื้อหา การเชื่อมโยงกันของสถาบันทางการเมือง หลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ผู้เขียนมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดกรอบการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ คณะกรรมาธิการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้

(๒) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย

(๓) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจอรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน

(๔) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

(๕) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

(๗) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของ ประเทศและประชาชนในระยะยาว

(๘) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและ ตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลัง ของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

(๙) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญ ที่กฎหมายรัฐธรรมนูญจะได้วางไว้

(๑๐) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป ให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตาม รัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จะต้องมิ ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพด้วย

การกำหนดกรอบดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศไทยมีสิ่งแปลกปลอมอยู่ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

๑. มีการนำข้อเท็จจริงมาร่างกฎหมาย
๒. มีการนำสิ่งที่อยู่ในระบบกฎหมายอื่นมาใส่ในการเมืองระบบรัฐสภา
๓. มีการนำสิ่งที่อยู่ในระบบประธานาธิบดีมาใส่ในระบบรัฐสภา

ซึ่งประเด็นเหล่านี้กระทบหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญที่ได้เป็นไปตามทฤษฎีการเมือง บริบทสิ่งแวดล้อมของสังคม ขัดต่อหลักสากล ที่รัฐบาลจะบริหารงานอยู่ได้ตราบเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ คือสิ่งที่สำคัญที่สุด เป็นหัวใจ ของระบบรัฐสภา

ดังนั้นในบทความ เรื่อง ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๖๐) นี้ ผู้เขียนมุ่งเน้นในการสร้างความเข้าใจในเรื่อง

๑. กระบวนการของการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐
 ๒. เนื้อหาที่จะต้องปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐
 ๓. บทส่งท้ายข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
 เพื่อเป็นการชี้ช่องทางเพื่อศึกษาถึงกระบวนการดังกล่าวที่นักศึกษาหรือผู้ที่สนใจ
 นำไปสู่การต่อยอดในการทำวิจัยเพื่อทำการค้นคว้าต่อไป

นอกจากนั้นแล้วยังมีกระบวนการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย
 ที่ผ่านมา อาทิเช่น

๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙
๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐
๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒
๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม
 พุทธศักราช ๒๔๙๕
๗. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒
๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑
๙. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕
๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙
๑๒. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐
๑๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑
๑๔. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔
๑๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔
๑๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
๑๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙
๑๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๑๙. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗
๒๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๑. กระบวนการของการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐

หากจะทำการจัดกลุ่มของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนสามารถแจกแจงกฎหมายรัฐธรรมนูญถึงที่มาหรือกระบวนการในการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

๑. ประเภทของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติหรือมีการยกร่าง โดยคณะกรรมการ คณะกรรมาธิการยกร่าง ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลากหลายสาขาอาชีพ และมีจำนวนที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทนี้ ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙
๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐
๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒
๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕
๗. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒
๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑
๙. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕
๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙
๑๒. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐
๑๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑
๑๔. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔
๑๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

๒. ประเภทที่ทำให้มีการเลือกตั้งผู้ที่จะไปเป็นตัวแทนในการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จังหวัดละ ๑ คน และมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งร่วมกันยกร่างและออกรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ไม่มีการลงประชามติ) ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐

๓. ประเภทที่ทำให้มีสมาชิกแห่งชาติ จำนวน ๒,๐๐๐ คน ขึ้นมาก่อนแล้วสมาชิกสมาชิกคัดเลือกกันให้เหลือ ๒๐๐ คน แล้วสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน คัดเลือกกันกรองกันให้เหลือ ๑๐๐ คน มาเป็นคณะกรรมการยกร่างแล้วให้ประชาชนลงประชามติภายหลังจากที่จัดทำเสร็จ โดยระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐

๔. ประเภทกระบวนการได้มาซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ฉบับร่างรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมาธิการ (กมธ.) ยกร่าง

รัฐธรรมนูญ) ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗^๑ คือ มีการกำหนดให้มีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จำนวน ๒๕๐ คน ทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น^๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเสนอแนะ แก้ไข โดยอาศัยความรู้ความชำนาญในแต่ละด้านของตนที่ได้รับการคัดเลือกมา โดยมีคณะกรรมการการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๖ คน^๓ ซึ่งมีองค์ประกอบจากทั้งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมตามจำนวนที่กฎหมายรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดไว้จาก สภาปฏิรูปแห่งชาติ จำนวน ๒๐ คน คณะรัฐมนตรี จำนวน ๕ คน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๕ คน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จำนวน ๕ คน และประธานกรรมการ จำนวน ๑ คน เพื่อทำการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ และส่งกลับให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาตรวจดูต้นร่าง และก็ต้องแล้วเสร็จตามกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ และคณะกรรมการการยกร่างก็ต้องกลับมาแก้ไขตามให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดไว้และส่งกลับมาให้ตรวจ และการตรวจแก้ไข (ครั้งที่สอง) ก็ต้องเร่งรัดให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาที่ตั้งไว้ โดยไม่มีการนำมาลงประชามติ

อนึ่งหากพ้นกำหนดเวลาตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดไว้ ก็ให้ สนช. สปช. หรือคณะกรรมการการยกร่างชุดดังกล่าวหมดสภาพไป และให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งชุดใหม่มาทำหน้าที่ต่อไปภายใต้กำหนดเวลาตามที่มีปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญชั่วคราว และหากไม่เสร็จอีกก็ให้สิ้นสภาพไป และคณะรักษาความสงบแห่งชาติดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการชุดใหม่ดังกล่าวมาทำหน้าที่แทนต่อไปอีก สลับกันไปเช่นนี้จนได้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗, ๒๘, ๓๐, ๓๑, ๓๒, ๓๔, ๓๖, ๓๗, ๓๘, ๓๙

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๒) บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๑ สภาปฏิรูปแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๒) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ”

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒

๕. กระบวนการได้มาซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ฉบับร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.)) ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ภายหลังจากร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ฉบับร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญของ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการ (กมธ.) ยกร่างรัฐธรรมนูญ) ที่ประชุมของ สปช. ลงมติไม่รับร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) จำนวน ๒๑ คน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อ กรธ. ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ ให้นำไปสู่ขั้นตอนกระบวนการออกเสียงประชามติโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาใดๆ ทั้งสิ้น นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงแก้ไขให้เป็นไปตามพระราชอำนาจ ให้นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนกลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็นได้ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน

กฎหมายรัฐธรรมนูญทุกฉบับภายหลังจากที่มีการปฏิวัติหรือรัฐประหารแล้ว คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารก็จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบางฉบับก็จะกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ แต่บางฉบับ (ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ก็จะไม่กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ) เมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงทำการออกประกาศมีผลใช้บังคับต่อไป

จะเห็นได้ว่ากระบวนการยกร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญไม่มีข้อกำหนดที่ตายตัวถึงวิธีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจึงตั้งข้อสังเกตว่าการจัดทำร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญแบบใดจึงจะเป็นแบบที่ดีที่สุด เพราะรูปแบบหรือกระบวนการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญมีอยู่ด้วยกัน ๕ แบบ แล้วรูปแบบวิธีการใดจะเป็นรูปแบบหรือวิธีการที่ถูกต้องในการยกร่างเพื่อจัดทำกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องตามทฤษฎี และระบบการเมืองตามหลักแห่งความสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ^๔ ซึ่งประกอบด้วย

^๔ ไบรด์ดู พัฒนะ เรือนใจดี. (ธันวาคม ๒๕๕๗). ข้อคิดบางประการจากธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗. *รัฐสภาสาร*, ๖๒(๑๒), ๙-๒๓.

๑. กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด
๒. กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ใช้ตีความกฎหมายในศาล
๓. การละเมิดต่อรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น
๔. กฎหมายรัฐธรรมนูญต้องมีความแตกต่างในที่มาและอำนาจในการตราต่างจากกฎหมายอื่น
๕. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องมี
๖. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร
๗. กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร
๘. การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา
๙. ต้องมีระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับนั้น ทางผู้ร่างได้นำเอาข้อดีของกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมาเป็นหลัก แล้วปรับแต่งให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของไทย ซึ่งโดยส่วนมากแล้วจะนำมาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมนี เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่สำคัญหากพิจารณาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต้นแบบในระบบการเมืองต่างๆ จะได้ ดังนี้

กรณีสภาร่างรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยใช้เขตมณฑลเป็นเขตเลือกตั้ง ทำให้จำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีทั้งหมด ๕๘๖ คน (ไม่มีการลงประชามติ)

กรณีสภาร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ที่ประชุมตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียด (Committee of Detail) ประกอบด้วยบุคคล ๕ คน เพื่อทำหน้าที่นำประเด็นสำคัญที่ได้รับการลงมติจากที่ประชุมตามหลักการของระบบการเมืองแบบประธานาธิบดีมาพิจารณาในรายละเอียดที่จะต้องเขียนอยู่ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวก็ต้องทำรายงานเสนอต่อที่ประชุม และที่ประชุมก็ต้องอภิปรายต่อในรายละเอียดที่คณะกรรมการเสนอโดยต้องพิจารณาเป็นรายมาตราไป เมื่อที่ประชุมได้พิจารณารายละเอียดเรียบร้อยแล้ว ประชุมก็จะส่งรายละเอียดเหล่านั้นให้แก่คณะกรรมการรูปแบบ (Committee of Style) โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่นำข้อตกลงของที่ประชุมและรายละเอียดต่างๆ มาเขียนเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนพิจารณาถ้อยคำภาษาในร่างรัฐธรรมนูญด้วย จากนั้นที่ประชุมก็ต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ที่คณะกรรมการพิจารณาารูปแบบร่างเสร็จ ที่ประชุมมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อย เมื่อแก้ไขเรียบร้อยแล้วตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมก็ได้ลงนามในร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่มี การสอบถามหรือนำมาลงประชามติใดๆ ทั้งสิ้น^๕

กรณีสภาาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาชิกสภาาร่าง รัฐธรรมนูญมีจำนวนทั้งสิ้น ๖๕ คน มาจากทั้ง ๑๑ รัฐ ในเขตเยอรมนีตะวันตกและ มาจากการเลือกตั้งของรัฐสภาในรัฐนั้นๆ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๖๕ คน ที่มาจากรัฐทั้ง ๑๑ รัฐและยังมีผู้เข้าร่วม ประชุมอีก ๕ คน ซึ่งมาจากเบอร์ลิน โดยผู้เข้าร่วมประชุม ๕ คนนี้ไม่มีสิทธิออกเสียง ลงมติในที่ประชุม

จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวข้างต้นที่ผู้เขียนยกมานั้น มีกระบวนการยกร่างที่ง่าย ไม่สลับซับซ้อน และไม่ขัดกับหลักทฤษฎีในระบบการเมือง ของแต่ละประเทศ กล่าวคือ หากเป็นระบบการเมืองแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ก็ยกร่างกฎหมายให้เป็นแบบระบบรัฐสภา แต่หากเป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ก็ยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นระบบประธานาธิบดี จึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ของแต่ละประเทศไม่ใช้เวลาในการยกร่างนาน ไม่มีความสับสน มีความชัดเจน ในกระบวนการของการผูกโยงกันของสถาบันการเมืองที่เด่นชัด และไม่กระทบกับหลักการ แบ่งแยกอำนาจ

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้นถึงกระบวนการยกร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญฉบับของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการ (กมธ.) ยกร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ จะเห็นได้ว่า การลงประชามติของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ระบบรัฐสภาเปลี่ยนไป เพราะ

^๕ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ชมพูนุช ตั้งถาวร. (๒๕๕๕). *สภาาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, น. ๑๗-๘๘.

๑. การลงประชามติ

๒. การให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) มาจากการเลือกตั้ง ทำให้บุคคลนั้นไม่มีความเข้าใจในกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายชั้นสูงต้องใช้เทคนิค (Technical Law)^๖

ในระบบรัฐสภา หลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภา คือหลักความใกล้ชิดกันอย่างยิ่งของการเมืองในระบบนิติบัญญัติกับการเมืองในระบบบริหาร หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติต้องตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ตลอดเวลา และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ต้องสามารถตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตลอดเวลาเช่นเดียวกัน การตอบโต้ซึ่งกันและกัน หมายความว่า เมื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจได้ก็ยุบสภาได้เช่นกัน ซึ่งเป็นหลักของการปกครองระบบรัฐสภา ประเทศใดเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความใกล้ชิดอย่างยิ่งกับฝ่ายบริหารก็สอดคล้องกับระบบรัฐสภา แต่ถ้าประเทศใดเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายนิติบัญญัติห่างออกไปจากฝ่ายบริหารถือว่าไม่สอดคล้อง ที่สอดคล้องคือต้องเขียนให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นใหญ่กว่าฝ่ายบริหาร กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเขียนให้ฝ่ายบริหารใหญ่กว่าฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่สอดคล้องกับระบบรัฐสภา

สรุปสาระของระบบรัฐสภา คือ การที่จะพิจารณาว่าระบบการเมืองใดเป็นระบบรัฐสภาหรือไม่ พิจารณาจากโครงสร้าง ๖ ประการ ดังนี้

๑. สมาชิกรัฐบาลเป็นสมาชิกของรัฐสภาในขณะเดียวกัน
๒. รัฐบาล คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยผู้นำของพรรคเสียงข้างมากของการเลือกตั้ง
๓. โครงสร้างรัฐบาลเป็นรูปปิรามิด นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลอยู่บนยอด
๔. รัฐบาลดำรงอยู่ได้ด้วยเสียงข้างมากของรัฐสภา
๕. รัฐบาลและรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหลักโดยการออกกฎหมาย เช่น รัฐบาลออกพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา แลลงนโยบายต่อรัฐสภา

^๖ กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายชั้นสูงต้องใช้เทคนิค (Technical Law) ถือเป็นกลไกของการผูกโยงกันของอำนาจอธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งทั้ง ๓ อำนาจนี้มีวิธีผูกโยงกัน ไม่ใช่ต้องการจะผูกอย่างไรก็ได้

๖. รัฐบาลและรัฐสภามีการควบคุมซึ่งกันและกันตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) เช่น กระทู้ ญัตติ กรรมวิธีการ อภิปรายและถอดถอน ดังนั้นสิ่งที่จะต้องตรวจสอบว่าอะไรคือกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็น โดยสิ่งที่จะต้องตรวจสอบว่าอะไรเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น คือ

๑. ต้องมีข้อกำหนดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ จะเป็นหลักประกันให้กับประชาชน
๒. ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยไว้โดยชัดเจน (นิติบัญญัติ บริหาร และ ตุลาการ)
๓. ต้องมีข้อจำกัดอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจประชาชน

ในการเมืองในระบบรัฐสภา สภาต้องเป็นใหญ่ คือสภานิติบัญญัติ ระบบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะอยู่ในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี ความสำคัญอยู่ที่อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ คืออยู่ที่อำนาจอธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตยก็มีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ แต่หนทางหรือปลายทางในการที่จะร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญคือ ต้องร่างให้เสริมสร้างการทำงานของสภานิติบัญญัติให้มากขึ้น การที่จะสรุปว่าประเทศปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ตินั้น เราต้องไปดูส่วนที่ว่าด้วยการทำงานของสภานิติบัญญัติว่ากระบวนการทำงานของสภานิติบัญญัติของเขาออกแบบให้ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้หรือไม่ ซึ่งรัฐบาลในระบบรัฐสภาไม่ต้องการเสถียรภาพ แต่ต้องการให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ให้ความสำคัญกับสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา)

ในระบบรัฐสภา การสำรวจเกี่ยวกับการตรวจสอบกลไกการทำงานของสภา เช่น ญัตติ กระทู้ อภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งรายบุคคลและทั้งคณะ (จำนวน เหตุผล) ตั้งกรรมวิธีการ การถอดถอน การตรวจสอบเรื่องงบประมาณ เป็นมาตรการที่สำคัญของสภานิติบัญญัติในการไปตรวจสอบฝ่ายบริหาร เมื่อเป็นการตรวจสอบของสภาจึงตรวจสอบคนเดียวไม่ได้ ต้องตรวจสอบโดยอาศัยมติพรรค ประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภาต้องอาศัยมติพรรค การทำงานต่างๆ ต้องอาศัยเสียง อาศัยมติพรรค แล้วมาตรการที่กล่าวมาสอดคล้องกับระบบของรัฐสภาหรือไม่ หากสอดคล้องกันมันต้องสามารถที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสภา แต่จะต้องได้ตลอดเวลา แต่การตรวจสอบของสภามันไม่เป็นผล นายกรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญต่อวุฒิสภา ตามกฎหมายก็เช่นกัน อยากจะตอบกระทู้หรือไม่ก็ได้ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บังคับหรือให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหาร กระทู้ก็หย่อนไป กระทู้ไม่สอดคล้องกับระบบของรัฐสภา เพราะจะตอบหรือไม่ก็ได้ จะตอบในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญต้องแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบฝ่ายบริหาร กล่าวคือ แก้ไขการเสริมสร้างให้การทำงาน

ของฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็งขึ้น กล่าวคือ สมาชิกแทนราษฎรก็ตรวจสอบรัฐบาลได้ วุฒิสภา
ก็ตรวจสอบได้ มันก็จะไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบบรัฐสภาว่ารัฐบาล
จะบริหารงานอยู่ได้ตราบเท่าที่สภาให้ความไว้วางใจ



การปกครองในระบบรัฐสภาเป็นการปกครองโดยเสียงส่วนน้อย (क्रम.) ภายใต้
ความเห็นของเสียงส่วนใหญ่ (ส.ส.) การร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ หัวใจอยู่ที่การเข้าใจระบบ
รัฐสภา ต้องร่างให้มีการตรวจสอบกันได้ มาตราการตรวจสอบอยู่ที่ญัตติ กระทำ อภิปราย
ไม่ไว้วางใจ การตั้งกรรมาธิการ การถอดถอน การตรวจสอบเรื่องงบประมาณ เป็นต้น
ดังนั้นประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภา เขาจึงออกแบบให้มีการตรวจสอบกันได้อยู่เสมอ

ในความเห็นของผู้เขียนเห็นด้วยกับการยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ
ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐
จึงเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับระบบรัฐสภา

๒. เนื้อหาที่จะต้องปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐

หลักการดังกล่าวข้างต้น จึงถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่จะสรุปได้ว่าเนื้อหาที่จะ
ต้องปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยผู้เขียนมีข้อสังเกต
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ๑๑ ประเด็น ดังนี้

ประเด็น	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
๑. การอภิปราย ไม่ไว้วางใจ	<ul style="list-style-type: none"> - ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๕ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย - ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล 	<ul style="list-style-type: none"> - ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย - ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๖ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล^๗ 	<ul style="list-style-type: none"> - ส.ส. ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ - ห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎร (ขัดกับหลัก Collective Responsibility)^๘
๒. การยุบสภา	<ul style="list-style-type: none"> - ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน - หากมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้^๙ 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน^{๑๐} 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน^{๑๑} - หากมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้* (ขัดกับหลัก Collective Responsibility)

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘, ๑๕๙

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๑

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๘

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๓

ประเด็น	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
๓. ที่มา ส.ส. (ทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ) /ส.ว.	ส.ส. ๕๐๐ คน - แบ่งเขต ๔๐๐ คน - บัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน ส.ว. เลือกตั้ง ๒๐๐ คน	ส.ส. ๕๐๐ คน - แบ่งเขต ๓๗๕ คน - บัญชีรายชื่อ ๑๒๕ คน ส.ว. ๑๕๐ คน เลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน นอกนั้นเป็นแบบสรรหา	ส.ส. ๕๐๐ คน ^{๑๒} - แบ่งเขต ๓๕๐ คน - บัญชีรายชื่อ ๑๕๐ คน (จัดสรรปันส่วนผสม) ส.ว. เลือกกันเอง ๒๐๐ คน ^{๑๓}
๔. คุณสมบัติรัฐมนตรี	- ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้ว ยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันที่แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเพราะถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา <u>สรุป ห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี</u>	- ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้ว ยังไม่เกินสองปีนับถึงวันที่แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ^{๑๔} <u>สรุป ส.ส. และคนนอกเป็นรัฐมนตรีได้</u>	- ไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี ^{๑๕} <u>สรุป ส.ส. และคนนอกเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้</u>

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๗

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๔ (๖)

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๘, ๑๕๙, ๑๖๐

ประเด็น	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
๕. ข้อห้าม รัฐมนตรี จะลงคะแนน	- รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าประชุม และแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมสภาแต่ไม่มี สิทธิออกเสียง	- รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าประชุม และแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมสภา ในการประชุมสภาผู้แทน ราษฎรถ้ารัฐมนตรีผู้ใด เป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน ห้ามรัฐมนตรีผู้นั้น ออกเสียงลงคะแนนในเรื่อง ที่เกี่ยวกับการดำรง ตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสีย ในเรื่องนั้น ^{๑๖}	- รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าประชุม และแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมสภาแต่ไม่มี สิทธิออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่เป็นการออกเสียง ลงคะแนนในสภาผู้แทน ราษฎรในกรณีที่รัฐมนตรี ผู้นั้นเป็น ส.ส. ด้วย ^{๑๗}
๖. การแถลง นโยบาย/ การอภิปราย ทั่วไป	- คณะรัฐมนตรีต้องแถลง นโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ ความไว้วางใจ ภายใน ๑๕ วันนับแต่ วันเข้ารับหน้าที่ ^{๑๘}	- คณะรัฐมนตรีต้องแถลง นโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการ ตามแนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐโดยไม่มีการลงมติ ความไว้วางใจ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ เมื่อแถลงแล้วต้องจัดทำ แผนการบริหารด้วย ^{๑๙}	- คณะรัฐมนตรีต้องแถลง นโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ ความไว้วางใจภายใน ๑๕ วันนับแต่ วันเข้ารับหน้าที่ ^{๒๐}

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๗

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๓

^{๑๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑

^{๑๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๖

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๒

ประเด็น	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
๗. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี	<ul style="list-style-type: none"> - นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจาก ส.ส. หรือผู้เคยเป็น ส.ส. แต่พ้นจากสมาชิกภาพเนื่องจากลาออกหรือพรรคมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน - ไม่จำกัดวาระนายกรัฐมนตรี 	<ul style="list-style-type: none"> - นายกรัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส. - ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีไม่ได้^{๒๑} - จำกัดวาระนายกรัฐมนตรี 	<ul style="list-style-type: none"> - นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบและต้องเป็นผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ว่าจะเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรี - ดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีไม่ได้ - ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่^{๒๒} - จำกัดวาระนายกรัฐมนตรี
๘. มติพรรค/ความเป็นอิสระของ ส.ส.	<ul style="list-style-type: none"> - การให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง^{๒๓} 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ - ส.ส. มีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายและการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ^{๒๔} - การให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง^{๒๕} 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ^{๒๖}

^{๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑

^{๒๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๘, ๑๕๙

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๒ วรรคสอง, ๑๖๒

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕, ๑๑๔

ประเด็น	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
๙. ที่มาคณะกรรมการบริหาร	มีตัวแทนของพรรคการเมืองในคณะกรรมการบริหาร	- ไม่มีตัวแทนของพรรคการเมืองในคณะกรรมการบริหาร	- ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านฯ ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระแต่งตั้งฯ เป็นคณะกรรมการบริหาร ^{๒๗}
๑๐. การสังกัดพรรคการเมือง	เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ^{๒๘}	เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวเป็นเวลาดิตต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับถึงวันเลือกตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาต้องเป็นสมาชิกเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ^{๒๙}	- แบบแบ่งเขต พรรคการเมืองเป็นผู้เลือกตัวบุคคลลงสมัคร - เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันเลือกตั้งแต่วันที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาระยะเวลา ๙๐ วัน ให้ลดลงเหลือ ๓๐ วัน ^{๓๐}

^{๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๓

^{๒๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๗, ๑๑๘

^{๒๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๑, ๑๐๖

^{๓๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙๗

ประเด็น	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐
			- มติพรรคการเมือง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ ให้สมาชิกพ้นจากการเป็น สมาชิกพรรคการเมือง ^{๓๑} (ซึ่งมีผลให้พ้นจากการเป็น ส.ส. ด้วย)
๑๑.เหตุในการยุบพรรคการเมือง	ไม่มีปรากฏ	มาตรา ๒๓๗	ให้ไปออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ^{๓๒}

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ซึ่งกลไกการผูกโยงกันของสถาบันการเมือง โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอย่างแนบแน่นตามทฤษฎีระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นการอุดช่องว่างที่องค์กรอิสระยังมีอำนาจไม่เพียงพอในการตรวจสอบรัฐบาลก็จะเสริมอำนาจนี้ให้กับองค์กรอิสระ ยกตัวอย่างเช่น ป.ป.ช. หรือศาลรัฐธรรมนูญ ให้ตรวจสอบรัฐบาล หรือตรวจสอบฝ่ายบริหารให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งการเปิดโอกาสให้ตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้นนั้น หากพิจารณาระบบรัฐสภาแล้วจะพบว่าเขาจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ที่นี้ถ้าไปหลงประเด็นว่าระบบรัฐสภาไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ กลับไปเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรอิสระมากยิ่งขึ้น ตรงนี้จะกระทบหลักการแบ่งแยกอำนาจ กระทบต่อฝ่ายการเมือง ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ควรเสริมสร้างเรื่องการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเด็นที่ ๑ เรื่อง การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในส่วนนี้ของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ อยู่ที่มาตรา ๑๕๑ โดยมีเนื้อหา คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ หมายถึง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ของสภา แตกต่างจากกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในมาตราที่ ๑๕๘, ๑๕๙ เพราะบทบัญญัติ

^{๓๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑ (๙)

^{๓๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๐

ในมาตรา ๑๕๙ จะพูดถึงว่าต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๖ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด อันนี้คือประเด็นที่หนึ่งที่แตกต่าง ซึ่งในวรรคสองเมื่อมีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ คงไว้อยู่ตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสอง หมายความว่า การห้ามยุบสภาเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจขัดกับหลัก Collective Responsibility เพราะหลักการตอบโต้กันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา มันเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี

ประเด็นที่ ๒ เรื่อง การยุบสภา กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๓ มีการกล่าวถึงในส่วนของการยุบสภาให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน เปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๖ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘ ส่วนร่างรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๔ ซึ่งตามทฤษฎีการยุบสภาเป็นการตอบโต้ของฝ่ายบริหารจะกระทำเมื่อไหร่ก็ได้ เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาตราดังกล่าวขัดกับหลัก Collective Responsibility

ประเด็นที่ ๓ เรื่อง ที่มา ส.ส. (ทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ)/ส.ว. กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ ที่สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยจำนวนสมาชิก ๕๐๐ คน ในจำนวนนี้เป็นสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คน แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๕๐ คน โดยเป็นการใช้ระบบแบบจัดสรรปันส่วนผสม ในระบบรัฐสภานั้นต้องสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยที่มา ส.ส. แบบจัดสรรปันส่วนผสมทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้คะแนน มีโอกาสแบ่งบัญชีรายชื่อจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ มีโอกาสมีที่นั่งในสภา แต่แบบจัดสรรปันส่วนผสมมีผลกระทบบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาไม่สามารถที่จะกวาดบัญชีรายชื่อไปได้ทั้งหมด จะถูกพรรคที่ได้คะแนนน้อยหรือปานกลางแบ่งไป

ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๗ สมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน มาจากการเลือกกันเองของคนซึ่งมีความรู้ความสามารถ ประกอบอาชีพลักษณะต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม

ประเด็นที่ ๔ เรื่อง คุณสมบัติรัฐมนตรี ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ ปรากฏอยู่ในมาตรา ๙๘ มาตรา ๑๕๙ มาตรา ๑๖๐ ซึ่งบัญญัติให้ ส.ส. ส.ว. คนภายนอก สามารถเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๐๖ ที่กำหนดห้าม ส.ว. เป็นรัฐมนตรี ซึ่งขัดกับระบบรัฐสภา ส.ส. เท่านั้นที่เป็นรัฐมนตรี แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เป็นการร่าง

แบบแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญที่แยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเป็นระบบประธานาธิบดี

ประเด็นที่ ๕ เรื่อง ข้อห้ามรัฐมนตรีจะลงคะแนน บทบัญญัติดังกล่าวขัดกับหลักสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน (สวมหมวกสองใบ) กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๗ ห้ามรัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๓ รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่เป็นการออกเสียงลงคะแนนในสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่รัฐมนตรีผู้นั้นเป็น ส.ส. ด้วย ให้ออกเสียงลงคะแนนได้เฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. เท่านั้น คนนอกออกเสียงไม่ได้

ประเด็นที่ ๖ เรื่อง การแถลงนโยบาย/การอภิปรายทั่วไป กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๒ คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจภายใน ๑๕ วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ในระบบควรให้มีการลงมติหรือลงคะแนน แต่ไม่ใช่การลงคะแนนให้ความไว้วางใจ แต่เป็นการลงคะแนนเพื่อจะได้ทราบว่าฝ่ายนิติบัญญัติคิดอย่างไรกับนโยบายของรัฐบาล ควรให้มีการลงมติหรือลงคะแนนเป็นการให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติตามหัวใจของระบบรัฐสภาที่ว่ารัฐบาลจะบริหารงานอยู่ได้ทราบเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจ และยังเป็นการเสริมสร้างการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ เพียงฉบับเดียวที่ทำให้มีการลงคะแนนหลังแถลงนโยบาย

ประเด็นที่ ๗ เรื่อง การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติในมาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วรวม ๘ ปีมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะไม่มีการกำกับวาระของนายกรัฐมนตรี และในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในมาตรา ๑๗๑ จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า ๘ ปีมิได้ หมายความว่าต้องติดต่อกัน นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า ๘ ปีมิได้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ หมายถึงว่าอาจจะเป็นคนละห้วงเวลากัน ดังนั้น คนๆ เดียวจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกิน ๘ ปี เปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็คือไม่มีการกำกับวาระของนายกรัฐมนตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญควรจะไม่มีการจำกัดวาระในการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เพราะประเทศไทยเป็นระบบรัฐสภา และการจำกัดวาระของนายกรัฐมนตรีเป็นการนำระบบการเมืองแบบประธานาธิบดีมาใช้ในประเทศไทย

ประเด็นที่ ๘ เรื่อง มติพรรคและความเป็นอิสระของ ส.ส. กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ หมายถึงไม่อยู่ในความผูกมัดของพรรคการเมือง มาตราดังกล่าว เป็นการให้อำนาจความอิสระของ ส.ส. มากขึ้น โดยที่มีสิทธิที่จะอภิปรายไม่เห็นด้วยกับ พรรคการเมือง ขัดกับหลักให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง ทำลายระบบรัฐสภา

ประเด็นที่ ๙ เรื่อง ที่มาคณะกรรมการสรรหา กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐๓ บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระแต่งตั้งฯ ทั้งนี้ คณะกรรมการสรรหาจะดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๑๗ โดยสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๒๒ สรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๒๔ สรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๓๒ และสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๓๔

ประเด็นที่ ๑๐ เรื่อง การสังกัดพรรคการเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๗ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญกับพรรคการเมือง แต่ควรที่จะมีการกำหนดให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยมีระยะเวลาให้นานกว่านี้

ประเด็นที่ ๑๑ เรื่อง เหตุในการยุบพรรคการเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ได้นำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐^{๓๓}

บทสรุปส่งท้าย

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้เป็น ๒ ข้อสังเกตที่นำ ๒ เรื่องมาคุยกัน คือ กระบวนการของการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ กับเนื้อหาที่จะต้องปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะต้องให้มีความสอดคล้องและเป็นเรื่องเดียวกัน

^{๓๓} โปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๔, ๘๕, ๘๖

เอกสารอ้างอิง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ชมพูนุช ตั้งถาวร. (๒๕๕๕). *สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
พัฒนา เรือนใจดี. (ธันวาคม ๒๕๕๗). ข้อคิดบางประการจากธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗. *รัฐสภาสาร*, ๖๒(๑๒), ๙-๒๓.



นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปฐมบท)

นันทชัย รักษ์จินดา*

บทนำ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมานับแต่เริ่มกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ กระบวนการถามประชาชาติ จวบจนล่วงสู่การประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กระแสวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองในเรื่อง “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ก็ปรากฏมีมาอย่างไม่ขาดสายและเข้มข้นขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะเมื่อเข้าใกล้ช่วงเวลาของการปลดล็อกทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามที่กำหนดนโยบายไว้ภายใต้โรดแมป (road map) เพื่อเข้าสู่กระบวนการเตรียมความพร้อมการเลือกตั้งทั่วไปในช่วงต้นปี พุทธศักราช ๒๕๖๒ ที่จะถึงนี้ จนกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นร้อน (hot issue) ทางสังคมที่มีผู้ให้ความสนใจเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะกับอดีตนักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการอิสระ

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี

นิสิตนักศึกษา ตลอดไปถึงประชาชนทั่วไป ซึ่งกระแสวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดขึ้นนี้ มีทั้งในเชิงต่อต้านและเชิงสนับสนุนอันเป็นเรื่องปกติวิสัยทางพหุสังคมที่มีความหลากหลายทางความคิดเห็น ซึ่งหลายท่านอาจจะยังคงเกิดปฏิจา (question) ต่อคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” อยู่หลากหลายมิติ ด้วยปัจจัยดังกล่าวผู้เขียนในฐานะนักวิชาการ (academic) จึงมีอาจจะเลยมองข้ามประเด็นศึกษาในเรื่อง “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ไม่ได้ จึงได้เรียบเรียงบทความวิชาการฉบับนี้ขึ้น โดยจัดทำแบ่งเป็น ๒ ภาค ได้แก่ นายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปฐมบท) และนายกรัฐมนตรีคนนอก (ภาคปัจฉิมบท) ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการเนื้อหาสอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางวารสาร

โดยในภาคปฐมบทนั้น ผู้เขียนมีเจตนารมณ์ถ่ายทอดเนื้อหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “นายกรัฐมนตรี” คำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ตามนัยแห่งบริบทกฎหมายตลอดถึงพัฒนาการการเกิดขึ้นของนายกรัฐมนตรีคนนอกของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศเป็นสำคัญ ประหนึ่งเป็นการถักทอเรื่องราวเพื่อเป็นฐานนำไปสู่การรับรู้และความเข้าใจในรายละเอียดของบทความในส่วนของภาคปัจฉิมบทสืบต่อไป

ในส่วนของภาคปัจฉิมบทนั้น ผู้เขียนจะได้อธิบายไปถึงกระบวนการแห่งการได้มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีคนนอกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นสาร์ตละ (core) สำคัญยิ่งของบทความนี้ตลอดถึงการแสดงทัศนคติของผู้เขียนเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีคนนอกต่อการปกครองในระบบรัฐสภา

ปรากฏรายละเอียดเนื้อหาในส่วนของภาคปฐมบทเป็นลำดับ ดังนี้

๑. ความหมายของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีคนนอก

ก่อนจะอธิบายไปถึงความหมายของคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” คงต้องทำความรู้จักกับคำว่า “นายกรัฐมนตรี” เสียก่อน เพื่อเป็นฐานที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจในคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ต่อไป

คำว่า “นายกรัฐมนตรี” นั้น ตรงกับรูปศัพท์ในภาษาอังกฤษคำว่า “prime minister” ซึ่งในปัจจุบัน คำว่า “นายกรัฐมนตรี” ในบริบททางกฎหมายของราชอาณาจักรไทยนั้น มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้นิยามไว้เป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาความหมายของถ้อยคำดังกล่าวจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาความหมายจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานเป็นสำคัญ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายคำว่า “นายกรัฐมนตรี” ไว้ว่า “ตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐมนตรี”^๑

เมื่อพิจารณาความหมายตามที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ไว้แล้ว สังเกตเห็นได้ว่า การให้คำจำกัดความข้างต้น มุ่งเน้นไปที่ฐานะและบทบาทของนายกรัฐมนตรี เป็นสำคัญ กล่าวคือ เป็น “หัวหน้าคณะรัฐมนตรี (head of cabinet)” หรือ “หัวหน้ารัฐบาล (head of government)” แต่มิได้ขยายความให้ทราบถึงที่มาของการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้ คำว่า “นายกรัฐมนตรี” ตามที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ไว้จึงเป็นการบอกถึงฐานะและบทบาทของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

ถัดมา ในคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั้น ถ้อยคำดังกล่าวก็ไม่มีกรให้ นิยามความหมายไว้โดยกฎหมายแต่อย่างใดและแม้แต่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานเอง ก็มีได้ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกัน คำถามที่เกิดขึ้นคือ คำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นี้ เกิดขึ้นมาได้อย่างไร? และควรจะมี ความหมายว่าอย่างไร?

คำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั้น หากจะสอบหาที่มาของคำเรียกดังกล่าว ว่าเกิดจากบุคคลใดหรือตำราเล่มใดเป็นครั้งแรก เห็นว่าจะเป็นการพันวิสัยที่จะสืบค้นให้ทราบ โดยแจ่มชัดได้ แต่จากที่ผู้เขียนพึงสังเกตสภาวะการณ์ทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยในช่วง ระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา ภายใต้การบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กระแสวาทกรรม “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั้น เริ่มก่อตัวเกิดขึ้นเป็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์ ในสังคมในคราวการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งไม่ผ่านมติความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ) โดย คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการยกร่างในขณะนั้น

^๑ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔. น. ๖๒๓.

^๒ ในทัศนะของผู้เขียน สาเหตุที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “นายกรัฐมนตรี” ไว้ว่า “ตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐมนตรี” โดยมิได้กล่าวถึงที่มาของการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว ใช้นั้น สืบเนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในแต่ละยุคสมัยอาจเกิดความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่ใช้บังคับในช่วงเวลานั้น เช่น ในบางช่วงเวลารัฐธรรมนูญ และกฎหมายบัญญัติให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในบางช่วงเวลารัฐธรรมนูญและกฎหมายอาจเปิดช่องให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นบุคคลใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เป็นต้น ซึ่งเรื่องของที่มานี้เป็นการไม่แน่นอน แต่สิ่งที่แน่นอนชัดแจ้งไม่ว่านายกรัฐมนตรีจะมีที่มาอย่างไรก็ตาม นั่นคือ บทบาทหน้าที่ที่จะต้องเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือหัวหน้าของบรรดารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ นั่นเอง

ทั้งนี้ สืบเนื่องจากที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้ทำการบรรจุประเด็นเรื่องที่มาของนายกรัฐมนตรีไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๑๖๕ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งบัญญัติความไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี มติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่บุคคลได้รับการเสนอชื่อมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”^๓

จากถ้อยความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๕ ข้างต้น จึงเป็นการเปิดช่องให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอชื่อบุคคลภายนอกเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยบุคคลผู้นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด จากปัจจัยดังกล่าวนี้เองภายหลังสื่อมวลชน ตลอดจนอดีตนักการเมือง นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์และนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ จึงนิยมใช้วาทกรรมเรียกบริบทของการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๖๕ ดังกล่าวว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก”

ดังนั้น จึงกล่าวในที่นี่ได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖๕ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับซึ่งยกกล่าวไว้นี้ จึงเป็นสาเหตุที่มาของการเกิดวาทกรรมคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” กันอย่างแพร่หลายในช่วงระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา ก็คงไม่ผิด

อย่างไรก็ตาม เมื่อทราบถึงปฐมที่มาของวาทกรรมคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” แล้ว สิ่งที่จะต้องหาคำตอบต่อไป คือ คำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ควรมีความหมายเช่นไรในทางกฎหมาย? เพราะหากพิจารณาคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” โดยแท้แล้ว ค่อนข้างจะมีลักษณะโน้มเอียงไปทางวาทกรรมเชิงรัฐศาสตร์เสียมากกว่า ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงต้องขยายความหมายของคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ในบริบทความหมายเชิงนิติศาสตร์อีกส่วนหนึ่ง

^๓ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๑๖๕ โดยคณะกรรมการกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ต่อกรณีดังกล่าว หากนำเอาบทบัญญัติของมาตรา ๑๖๕ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาเป็นตัวตั้ง ย่อมได้คำตอบของความหมายคำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นัยเชิงนิติศาสตร์ในลักษณะกลาง ๆ ได้ว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก หมายถึง บุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้รับการเสนอชื่อและมีมติเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี”

ทั้งนี้ ขอให้ผู้อ่านเข้าใจในเบื้องต้นนี้ก่อนว่า การเกิดขึ้นของคำเรียก “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั้น ผู้เขียนมุ่งสะท้อนถึงสาเหตุของการเกิดวาทกรรมจากกระแสสังคมที่เกิดขึ้นมาในช่วงระยะเวลา ๓ ปีที่ผ่านมา แต่การรับรองสิทธิโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพื่อให้บุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือที่ปัจจุบันนิยมเรียกกันว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั้น ได้เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้งในพลวัตการเมืองของราชอาณาจักรไทย ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายความสืบต่อไป

๒. พัฒนาการการเกิดขึ้นของนายกรัฐมนตรีคนนอกของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศ

เมื่อรับรู้ถึงความหมายของนายกรัฐมนตรีคนนอกแล้ว ในลำดับนี้ผู้เขียนจะได้บอกเล่าถึงพัฒนาการของการเกิดขึ้นของนายกรัฐมนตรีคนนอกโดยสังเขป เพื่อให้รับรู้ถึงความความเป็นมา ซึ่งหลายท่านอาจจะเกิดความสำคัญผิดว่านายกรัฐมนตรีคนนอกที่กล่าวถึงนี้ยังไม่เคยเกิดขึ้นในพลวัตการเมืองของราชอาณาจักรไทยหรือของต่างประเทศมาก่อนเลย ซึ่งในทางความเป็นจริงแล้ว การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยผู้้นั้นมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั้น ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งผู้เขียนจะได้ยกตัวอย่างอันเป็นข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นให้เห็นเป็นลำดับไป

๒.๑ พัฒนาการการเกิดขึ้นของนายกรัฐมนตรีคนนอกของราชอาณาจักรไทย

คำว่า “นายกรัฐมนตรี” นี้ มีพัฒนาการของถ้อยคำในบริบทการเมืองของราชอาณาจักรไทยมาจากคำว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร”^๔ และคำว่า “นายกรัฐมนตรีสภา”^๕ ตามลำดับ โดยปรากฏเป็นรูปศัพท์ที่ใช้ในบริบททางกฎหมายของสังคมไทยเป็นครั้งแรกในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งบัญญัติคำว่า “นายก” ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ หมวด ๔ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๔๖ ความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกนายหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย”^๖ ซึ่งคำว่า “นายก” ในบริบทของมาตรา ๔๖ นี้ ก็คือ “นายกรัฐมนตรี” นั่นเอง

แต่ถึงกระนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรจะต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ความว่า “นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นจะเลือกจากผู้ที่ไม่เห็นว่ามีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจดำรงตำแหน่งการเมืองได้”^๗ ดังนั้น ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงมีทั้งนายกรัฐมนตรีคนนอก เพราะต้องมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^๔ คำว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๒ ความว่า “คณะกรรมการราษฎรประกอบด้วยประธานคณะกรรมการราษฎร ๑ นาย และกรรมการราษฎร ๑๔ นาย รวมเป็น ๑๕ นาย” ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับโครงสร้างการปกครองในปัจจุบัน “กรรมการราษฎร” ก็คือ “คณะรัฐมนตรี” และ “ประธานคณะกรรมการราษฎร” ก็คือ “นายกรัฐมนตรี” นั่นเอง

^๕ รายละเอียดโปรดดู รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๑/๒๔๗๕ วันจันทร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป. น. ๕๗๕.

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๖

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๗ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นจะเลือกจากผู้ที่ไม่เห็นว่ามีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจดำรงตำแหน่งการเมืองได้

คำถามที่ต้องพิจารณา คือ “นายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” หรือที่ปัจจุบันเรียกว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ของราชอาณาจักรไทย ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้นั้น เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อใด?

คำตอบ คือ เกิดขึ้นครั้งแรกโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙^{๘๖} ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด ๔ อำนวยการบริหาร มาตรา ๖๖ วรรคแรก ความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบคน อย่างมากสิบแปดคน” และในวรรคสาม ความว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ”^{๘๗} และมาตรา ๖๘ วรรคแรก ความว่า “รัฐมนตรีผู้มิได้เป็นสมาชิกย่อมมีสิทธิไปประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในพหุสภา สภาผู้แทน หรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”^{๘๘}

เมื่อพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา ๖๖ แล้ว จะพบว่า ไม่มีถ้อยความใดที่กำหนดบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเพียงแต่ข้อห้ามที่ว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ” เท่านั้น

นอกจากนั้น ในบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ยังปรากฏถ้อยคำที่ว่า “รัฐมนตรีผู้มิได้เป็นสมาชิกมีสิทธิ...” ซึ่งถ้อยคำดังกล่าว หมายถึง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ยิ่งเท่ากับเป็นข้อยืนยันว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น หากนำบทบัญญัติมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ไปเปรียบเทียบกับบทบัญญัติมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีของมาตรา ๔๗ นั้น จะบังคับไว้เป็นการเฉพาะว่า “นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

^{๘๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับที่สองของราชอาณาจักรไทย

^{๘๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๖๖

^{๘๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๖๘

จึงกล่าวในที่นี้ได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ เป็นปฐมแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ “เป็นปฐมบทของนายกรัฐมนตรีคนนอก” นั่นเอง

ถัดมาในสมัยการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ ก็ยังคงบัญญัติรับรองให้บุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๗ อำนาจอธิปไตย มาตรา ๑๔๒ ความว่า “รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำมิได้”^{๑๑} และมาตรา ๑๔๔ วรรคแรก ความว่า “รัฐมนตรีผู้มิได้เป็นสมาชิกแห่งสภา ย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน”^{๑๒}

เมื่อทำการพิจารณาลักษณะของถ้อยคำที่นำมาใช้บัญญัติในมาตรา ๑๔๒ ข้างต้นแล้ว จะพบว่า เป็นไปในทำนองเดียวกับบทบัญญัติมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของทั้งสองฉบับจึงมีแนวคิดที่มาเช่นเดียวกัน

บทบัญญัติในลักษณะที่เปิดช่องให้ผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเช่นที่กล่าวนี้ ยังคงมีมาต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรถัดมาอีกจำนวน ๒ ฉบับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕^{๑๓} และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑^{๑๔}

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔๒

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔๔ วรรคแรก

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕ มาตรา ๖ (๒) ให้ยกเลิกมาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๗ มาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๕๔ มาตรา ๕๗ ซึ่งบทบัญญัติของมาตรา ๔๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เดิมที่ได้รับการยกเลิกไป คือ การบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕ จึงเป็นคนนอกที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

^{๑๔} ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่นำเอา “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒” มากล่าว เพราะมิได้มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

จนกระทั่งในปีพุทธศักราช ๒๕๑๗ หลักการเปิดสิทธิให้นายกรัฐมนตรีคนนอกดังกล่าวก็ได้สะดุดหยุดลงเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวอธิบายต่อไป

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสี่ฉบับข้างต้นที่ผู้เขียนยกแสดงไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ จึงเป็นสิ่งยืนยันได้ประจักษ์ว่า พฤติการณ์ที่เรียกว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ในพลวัตการเมืองของราชอาณาจักรไทยนั้น มีมานานแล้ว หาใช่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด เพียงแต่ในช่วงเวลานั้น ไม่ได้เกิดกระแสของวาทกรรมที่ว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” เท่านั้น

ถัดมาในยุคของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองนับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่กำหนดให้ที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง โดยบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๗๗ วรรคสอง ความว่า “นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”^{๑๕}

แต่ถึงกระนั้นเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (ก่อนมีการแก้ไขในปีพุทธศักราช ๒๕๓๕) ตามลำดับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ เหล่านั้น ต่างกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรีกลับไปเป็นดังเดิม กล่าวคือ “นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” อีกวาระ

ดังนั้น นับตั้งแต่ช่วงปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึงปีพุทธศักราช ๒๕๓๔ เรื่องของที่มาของนายกรัฐมนตรีว่าควรจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่? จึงยังคงมีลักษณะแกว่งไปแกว่งมา (swing) ทางแนวความคิดในพลวัตการเมืองของสังคมไทย

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๑๗๗ วรรคสอง

ถัดมาในปีพุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ นั้น ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองเหตุการณ์หนึ่งขึ้น ซึ่งเรียกกันในทางสังคมศาสตร์ว่า “พฤษภาทมิฬ (black may)” กล่าวคือ เกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลของพลเอก สุจินดา คราประยูร ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จากฝ่ายประชาชนจนนำไปสู่การปะทะกัน สาเหตุที่นั่นเกิดจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (เป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคเลือกตั้ง) โดยภายหลังการรัฐประหารคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ประกาศบังคับใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔” เป็นการชั่วคราวและในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น

ในการนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้อาศัยอำนาจจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ทำการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติถึงที่มาของนายกรัฐมนตรีไว้ ความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”^{๑๖} นั้น เท่ากับว่าอำนาจในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีเป็นของ “ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ”

โดยบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อนั้น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติอื่นประกอบไว้ ดังนั้น ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ ข้างต้น จึงขึ้นอยู่กับข้อเสนอชื่อของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นสำคัญ โดยปรากฏว่ามีการเสนอชื่อ “นายอานันท์ ปันยารชุน” ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าว แต่เหตุการณ์ในส่วนนี้มิได้เป็นชนวนเหตุที่นำมาสู่การชุมนุมประท้วงแต่อย่างใด

^{๑๖} ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑

ต่อมาเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จนนำมาสู่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เหตุการณ์ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง ได้กลายเป็นปมที่มาของกระแสความคิดทางการเมืองที่ว่า “นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

ก่อนที่ผู้เขียนจะได้นำพาไปสู่ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ที่กล่าวถึงไว้ จะขอพาไปสู่ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก่อน กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๕๙ บัญญัติความไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” และวรรคสอง ความว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”^{๑๗} โดยไม่มีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น ที่มาของนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ จึงสามารถมาจาก “คนนอก” หรือ “บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ได้

เมื่อรับรู้ถึงข้อกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ลำดับนี้ผู้เขียนใคร่ขอพาเข้าสู่ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยสังเขป กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แล้ว รัฐบาลกำหนดให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๒๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๓๕^{๑๘} ซึ่งผลของการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคสามัคคีธรรมได้รับเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากที่สุด คือ ๗๙ คน จึงมีสถานะเป็นพรรคการเมืองแกนนำที่จะจัดตั้งรัฐบาลในลักษณะ “รัฐบาลผสม (coalition government)” ร่วมกับพรรคการเมืองอื่นๆ อาทิ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคราษฎร เป็นต้น

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๕๙

^{๑๘} ในยุคที่ไม่มีกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) อำนาจในการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปเป็นของรัฐบาลหรือรัฐบาลรักษาการในขณะนั้น

โดยหัวหน้าพรรคสามัคคีธรรมในขณะนั้น คือ นายณรงค์ วงศ์วรรณ จึงเป็นที่ “นายกรัฐมนตรี” ที่จะได้รับการเสนอชื่อจากสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) ตามธรรมเนียมปฏิบัติในระบบรัฐสภา แต่ด้วยที่ทางโฆษกกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ “นางมาร์กาเร็ต แท็ตไวเลอร์” ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้สื่อข่าวต่างประเทศถึงนายณรงค์ วงศ์วรรณ ในทางชีวิตส่วนตัวที่ไม่เหมาะสม ซึ่งมีรายละเอียดของบทสนทนาที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

“Question: Could you tell us why the United States refused Mr. Wongwan a visa last summer?”

แปลความ ผู้สื่อข่าว: ท่านช่วยบอกเราได้หรือไม่? ว่าเหตุใดทางสหรัฐอเมริกาจึงไม่อนุมัติวีซ่าของคุณณรงค์ วงศ์วรรณ เมื่อฤดูร้อนที่ผ่านมา

Ms. Tutwiler: He was denied a visa in July 1991 under Section 212 a(2)(c) of the Immigration and Nationality Act, which States that any alien who the consular or immigration officer knows or has reason to believe is or has been a known assister, abettor, conspirator or colluder with others in the illicit trafficking of any such controlled substance is excludable.

แปลความ นางมาร์กาเร็ต แท็ตไวเลอร์: ทางเราไม่อาจอนุมัติวีซ่าของเขาในเดือนกรกฎาคม ๑๙๙๑ ตามบทบัญญัติมาตราที่ ๒๑๒ เอ (๒)(ซี) แห่งรัฐบัญญัติการอพยพและสัญชาติ, บุคคลต่างด้าวใดๆ ที่กงสุลหรือสำนักตรวจคนเข้าเมืองทราบหรือมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่ามีส่วนร่วมในการขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย หรือเป็นผู้ช่วยเหลือหรือผู้ส่งเสริมหรือผู้สมรู้ร่วมคิด หรือผู้วางแผน ซึ่งนั้นเราไม่อาจยอมรับได้^{๑๑}

จากบทสัมภาษณ์ของโฆษกกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ต่อสื่อมวลชนดังกล่าว จึงทำให้นายณรงค์ วงศ์วรรณ กลายเป็นผู้ที่มีประวัติอันไม่เหมาะสมในการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ค้ายาเสพติดที่สหรัฐอเมริกาขึ้นบัญชีดำไว้ จนมีการวิพากษ์วิจารณ์จากกระแสสังคมไทยเป็นวงกว้างถึงความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

^{๑๑} รุ่งมณี เมฆโสภณ. (๒๕๕๓). *ประชาธิปไตยเป็นเลือด เหมือนมาไกลแต่ไปไม่ถึงไหน*. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, น. ๑๘.

ท้ายที่สุด นายณรงค์ วงศ์วรรณ จึงได้ประกาศถอนตัวไม่เข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี มีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการเสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีรายใหม่ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อรายใหม่นี้ คือ “พลเอก สุจินดา คราประยูร” หนึ่งในสมาชิกของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งมีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในครั้งที่ผ่านมา หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ สาเหตุที่สภาผู้แทนราษฎร สามารถเสนอชื่อ พลเอก สุจินดา คราประยูร ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้นั้น สืบเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๑๕๙ มิได้กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากการที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อ พลเอก สุจินดา คราประยูร เพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้เอง ได้กลายเป็นชนวนเหตุของการชุมนุมประท้วงจากฝ่ายผู้ต่อต้านคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยฝ่ายผู้ชุมนุมประท้วงซึ่งนำโดย พลตรี จำลอง ศรีเมือง แกนนำคนสำคัญ ได้ยกเหตุผลสนับสนุนถึงความไม่เหมาะสมไว้ ๓ ประการสำคัญ คือ

ประการแรก พลเอก สุจินดา คราประยูร มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ประการที่สอง ก่อนที่ พลเอก สุจินดา คราประยูร จะเข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ได้เคยให้สัมภาษณ์ถึงจุดยืนทางการเมืองของตนเองกับผู้สื่อข่าวไว้ว่า “ตนและสมาชิกในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะไม่รับตำแหน่งทางการเมืองใดๆ”

ประการที่สาม เงื่อนไขที่ พลเอก สุจินดา คราประยูร ตั้งไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องและไม่เป็นไปตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย^{๒๐} โดยเฉพาะบทบัญญัติ

^{๒๐} เงื่อนไขที่มีการเสนอไว้มีทั้งสิ้น ๓ ข้อ คือ ๑. บุคคลที่ถูกประกาศให้ยึดทรัพย์สินไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ๒. พรรคการเมืองไม่มีสิทธิในการกำหนดและจัดวางตัวรัฐมนตรี การกำหนดและจัดวางตัวรัฐมนตรีเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี และ ๓. นายกรัฐมนตรีขอสงวนสิทธิในกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นโควตาของคนนอก ส่วนคนของพรรคการเมืองนั้นมีสิทธิดำรงตำแหน่งได้เฉพาะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเท่านั้น. รายละเอียดดูใน นรนิตติ เศรษฐบุตตร. (๒๕๕๐). *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. ๒๓๑.

ของรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มีลักษณะเป็นการเอื้อแก่การสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร

แต่ในท้ายที่สุด พลเอก สุจินดา คราประยูร ก็ได้รับการสนับสนุนจาก ฝ่ายพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเป็นชนวนเหตุลุกลามไปสู่การยกระดับการชุมนุมจนนำไปสู่การปะทะกันของประชาชนฝ่ายต่อต้าน กับฝ่ายรัฐบาลในที่สุด ซึ่งเหตุการณ์ปะทะกันที่กล่าวถึงนี้เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม ด้วยเหตุ ดังกล่าวจึงมีการเรียกขานเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงนั้นในภายหลังว่า “พฤษภาทมิฬ” (black may) ซึ่งเกิดขึ้นทั้งสิ้นจำนวน ๘ วัน คือ ระหว่างวันที่ ๑๗-๒๔ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๓๕

เหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำนวนมาก

ภายหลังเมื่อเหตุการณ์ยุติคดีก็คลายลงในวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๓๕ ด้วยการประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอก สุจินดา คราประยูร^{๒๐} และมอบหมายให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรี รักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไปพลางก่อน กระแสสังคมไทยก็เกิดความตระหนักถึงคำว่า “ประชาธิปไตย (demo cracy)” อย่างเข้มข้นขึ้นอีกวาระหนึ่ง

^{๒๐} สาเหตุสำคัญที่ทำให้เหตุการณ์การชุมนุมประท้วงยุติคดีคลายลง เนื่องจากในคืนวันพุธที่ ๒๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๓๕ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ องคมนตรีและรัฐบุรุษ นำพลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี และพลตรี จำลอง ศรีเมือง เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท โอกาสนี้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทาน พระราชดำรัสแก่คณะผู้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ความว่า “...ประเทศของเรา ไม่ใช่ประเทศ ของหนึ่งคนสองคน เป็นประเทศของทุกคน ต้องเข้าหากัน ไม่เผชิญหน้ากัน แก้ปัญหา เพราะว่ามันร้ายมีอยู่ เวลาคนเราเกิดความบ้าเลือด ปฏิบัติการรุนแรงต่อกัน มันลืมหืมตา ลงท้ายก็ไม่รู้ว่าตีกันเพราะอะไร แล้วก็แก้ ปัญหาอะไร เพียงแต่ว่าจะต้องเอาชนะ แล้วก็ใครจะชนะ ไม่มีทางชนะ อันตรายทั้งนั้น มีแต่แพ้ คือ ต่างคนต่างแพ้ ผู้ที่เผชิญหน้าก็แพ้ แล้วก็ที่แพ้ที่สุดก็คือประเทศไทย ประชาชนจะเป็นประชาชน ทั้งประเทศ ไม่ใช่ประชาชนเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ถ้าสมมติว่ากรุงเทพมหานครเสียหาย ประเทศ ก็เสียหายไปทั้งหมด แล้วก็จะมีประโยชน์อะไรที่จะทะเลาะงัดตัวว่าชนะ เวลาอยู่บนกองสิ่งปรักหักพัง...” จากถ้อยพระราชดำรัสดังกล่าว จึงนำพาไปสู่การคลี่คลายของสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาต่อมา สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑, จาก <https://th.wikiquote.org/wiki>

จากเหตุการณ์ดังกล่าว กระแสสังคมการเมือง จึงเรียกร้องให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน กล่าวคือ ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องบัญญัติกรอบกติกาดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญ

จากข้อเรียกร้องทางสังคมดังกล่าว ท้ายที่สุดจึงนำพามาสู่การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ในปีพุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นครั้งที่ ๔ โดยทำการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๑๕๙ วรรคสอง ในเรื่องของที่มาและคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี โดยเพิ่มเติมถ้อยความว่า “นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”^{๒๒} เข้าไป

จากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นับได้ว่าเป็นการ “ปฏิรูปทางการเมือง (politic reform)” ครั้งสำคัญครั้งหนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของสังคมไทย และกล่าวได้อีกทางหนึ่งว่า เป็นการสร้างบรรทัดฐานและวางรากฐานในเรื่องของที่มาของนายกรัฐมนตรีที่จะต้องมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับประชาชนซึ่งมีสารัตถะ (core) สำคัญ คือ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

จากเจตจำนงดังกล่าว ได้มีผลเป็นรูปธรรมถ่ายทอดมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับต่างกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีมูลฐานมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ นับแต่ปีพุทธศักราช ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ที่มาของนายกรัฐมนตรีของราชอาณาจักรไทย จึงวางอยู่บนหลักการความเชื่อมโยงซึ่งมีสัมพันธ์สัทธิกับภาคประชาชนในฐานะเป็นตัวแทนประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง แม้การเลือกตัวนายกรัฐมนตรีนั้นจะเป็นไปในทางอ้อมก็ตาม กล่าวคือ ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นนายกรัฐมนตรี

^{๒๒} แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๓

โดยแนวคิดที่ว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมีภูมิลำเนาจากการเลือกตั้งของประชาชนนี้ ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ ที่ผ่านมามีการเสนอแนวคิดไปถึงขั้น “ประชาชนจะต้องเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง” แต่แนวคิดดังกล่าวก็ตกไปในที่สุด

จากที่ผู้เขียนแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพัฒนาการของนายกรัฐมนตรีคนนอกของราชอาณาจักรไทยไว้ในข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า พฤติการณ์ที่เรียกว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” นั้น เกิดขึ้นมาร่วม ๗๐ ปีแล้วในพลวัตการการเมืองไทย และกล่าวได้ว่าพฤติการณ์ของนายกรัฐมนตรีคนนอกโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เคยบังคับใช้มาในพลวัตการการเมืองไทยนั้น มีจำนวนมากกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียอีก เพราะรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีอยู่เพียง ๕ ฉบับเท่านั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามลำดับ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น ยังคงมีลักษณะเป็น “ลูกผสม (hybrid)” ผู้เขียนจึงไม่อาจนับรวมเข้าไว้ในที่นี้ ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายเหตุผลของเรื่องดังกล่าวในส่วนของภาคปัจฉิมบทของชุดบทความนี้ต่อไป

๒.๒ พัฒนาการการเกิดขึ้นของนายกรัฐมนตรีคนนอกของต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะมุ่งอธิบายถึงพัฒนาการของนายกรัฐมนตรีคนนอกของต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงพลวัตทางการเมือง (politic dynamic) ของประเทศสำคัญต่างๆ ของโลกโดยสังเขป และเพื่อสะท้อนให้เห็นว่า คำว่า “นายกรัฐมนตรีคนนอก” หรือ “นายกรัฐมนตรีซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” นั้น มีอยู่จริงหรือไม่? ในบริบทการเมืองการปกครองของอารยประเทศเหล่านั้น

ก. นายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (The United Kingdom) ประกอบขึ้นจากการรวมตัวกันของ ๔ ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศเวลส์ ประเทศสกอตแลนด์ และประเทศไอร์แลนด์เหนือ โดยในบทความนี้ผู้เขียนจะใช้คำเรียก “ประเทศอังกฤษ” ว่า “สหราชอาณาจักร”

สหราชอาณาจักร ได้รับการยอมรับอย่างสากลว่า เป็นประเทศแม่แบบ (master) ของ “ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law system)” และระบบ

การปกครองที่เรียกว่า “ระบบรัฐสภา (parliamentary system)”^{๒๓} โดยเฉพาะระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรนั้น กล่าวได้ว่าเป็นบรรทัดฐานที่ประเทศอื่นๆ ซึ่งนิยมระบบรัฐสภาเช่นเดียวกันนำไปเป็นต้นแบบ (model) ในการสถาปนาระบบการเมืองการปกครองของประเทศตนเอง ซึ่งในที่นี้รวมถึงราชอาณาจักรไทยด้วย

จากที่สหราชอาณาจักรมีระบบกฎหมายในลักษณะที่เรียกว่า “จารีตประเพณี (common)” นี้เอง ด้วยเหตุนี้จึงไม่มี “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution)” บังคับใช้ ดังนั้น บริบททางการเมืองการปกครองในบางกรณีจึงไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีเพียงแต่จารีต (custom) หรือธรรมเนียม (convention) ปฏิบัติทางการเมืองการปกครองที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างยาวนานและเข้มแข็งใช้บังคับเป็นแนวทางของระบบการเมืองการปกครองในการยึดถือปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งข้อเท็จจริงในส่วนนี้ถือว่าเป็นอัตลักษณ์ (identities) ที่สำคัญยิ่งของระบบกฎหมายจารีตประเพณี

โดยกระบวนการการเสนอชื่อ (nominate) นายกรัฐมนตรีและกระบวนการจัดตั้งรัฐบาล (government) ของสหราชอาณาจักรภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จสิ้นแล้วนั้นก็ก็เป็นอีกบริบทหนึ่งทางสังคมการเมืองที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร คงมีเพียงแต่ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองการปกครองเท่านั้นที่ใช้เป็นแบบแผนในการยึดถือปฏิบัติกันมาโดยไม่มีองค์ใครใคร่จะฝ่าฝืนแบบแผนดังกล่าว ซึ่งต้องยอมรับว่าการเคารพในแบบแผนทางสังคมการเมืองในสหราชอาณาจักรนี้มีอยู่อย่างสูงยิ่ง เพราะมีเช่นนั้นแล้วแบบแผนเช่นที่กล่าวอันไร้ซึ่งสภาพบังคับทางกฎหมายย่อมมีอาจดำรงอยู่ได้ในพลวัตรสังคมการเมืองของสหราชอาณาจักรมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งบริบทในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งที่สังคมการเมืองของราชอาณาจักรไทยควรยึดถือเป็นแบบอย่าง

กระบวนการในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและการจัดตั้งรัฐบาลของสหราชอาณาจักรนั้น ภายใต้วิสัยปกติจะเริ่มต้นจากสภาสามัญ (house of commons: สภาผู้แทนราษฎร) จะเสนอชื่อและให้ความเห็นชอบต่อหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งซึ่งมีที่นั่งในสภาสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่ง (ฝ่ายเสียงข้างมาก) เพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์

^{๒๓} อรณิชา รุ่งธิพานนท์. (๒๕๕๓). รัฐสภาราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. ๓.

แต่ถึงกระนั้น ในบางกรณีหากเกิดเหตุการณ์ที่ผิดปกติ กล่าวคือ ไม่ปรากฏพรรคการเมืองเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งในสภาสมาชิกและไม่อาจเสนอชื่อหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ในกรณีเช่นนี้ ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองจะให้สิทธินายกรัฐมนตรี (รักษาการ) ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ก่อนหน้าที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ทำการรวบรวมเสียงสนับสนุนจากสภาสมาชิกเพื่อเห็นชอบให้ตนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อไปได้ แต่หากการดำเนินการดังกล่าวไม่สำเร็จ กล่าวคือ ไม่อาจรวบรวมเสียงเห็นชอบข้างมากจากสภาสมาชิกได้ นายกรัฐมนตรี (รักษาการ) ผู้นั้น จะต้องทำการลาออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นพระมหากษัตริย์จะได้มีหนังสือเทียบเชิญไปถึงหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด (แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง) เพื่อทำการจัดตั้งรัฐบาล แต่หากหัวหน้าพรรคการเมืองผู้นั้นไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้อีก (เพราะเสียงข้างมากในสภาสมาชิกไม่เห็นชอบ) พระมหากษัตริย์ก็จะได้มีหนังสือเทียบเชิญไปถึงหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นลำดับที่สองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง และหากการดำเนินการนั้นยังไม่สามารถสรรหานายกรัฐมนตรีได้อีกเช่นกัน ธรรมเนียมปฏิบัติขั้นสุดท้าย คือ พระมหากษัตริย์จะต้องจัดให้มีการประชุมหารือกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อสรรหาตัวนายกรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์สามารถเสนอให้ที่ประชุมเสนอชื่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรีได้ หรืออาจเสนอให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (colition government)^{๒๔} ก็ได้

พึงสังเกตได้ว่า จากธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองของสหราชอาณาจักร แม้จะเคร่งครัดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชนก็ตาม แต่ก็ยังคงมีบทผ่อนปรนให้บุคคลภายนอก ซึ่งก็คือผู้ที่มีชื่อหัวหน้าพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน สามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ สามารถมี “นายกรัฐมนตรีคนนอก” ได้นั่นเอง

เมื่อได้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ถัดจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะทำการเสนอชื่อบรรดารัฐมนตรี (minister) จากสมาชิกสภาสมาชิกหรือบุคคลภายนอกต่อกษัตริย์ เพื่อทำการแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรี (cabinet) โดยเรียกคณะผู้บริหารดังกล่าวอย่างสากลว่า “รัฐบาล (government)”

^{๒๔} A.W. Bradley and K.D. Ewing, supra note 53, pp. 247-248.

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างข้อเท็จจริงของนายกรัฐมนตรีคนนอกที่เคยเกิดขึ้นในระบบการเมืองของสหราชอาณาจักร อาทิ กรณีการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ “เซอร์ อเล็ก ดักลาส ฮูม (Sir Alec Douglas-Home)” สมาชิกสภาขุนนาง (House of Lords: สภาสูง) ประเภทขุนนางสืบตระกูล (hereditary peers) ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นระยะเวลา ๑ ปี ในรัชสมัยของพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ ๒ ซึ่งเกิดขึ้นจากที่พรรคการเมืองสองพรรคใหญ่ไม่อาจชนะการเลือกตั้งได้อย่างเด็ดขาด กล่าวคือ พรรคอนุรักษนิยม (conservative party) และพรรคกรรมกร (labour party) มีที่นั่งในสภาสามัญที่ใกล้เคียงกัน ประกอบกับพรรคตัวแปรพรรคที่สาม คือ พรรคเสรีประชาธิปไตย (liberal democratic party) ไม่สนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (ไม่ยอมเข้าร่วมจัดตั้งเป็นฝ่ายรัฐบาล) ยังผลให้ไม่อาจเสนอชื่อและเห็นชอบนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากได้^{๒๕} ด้วยเหตุดังกล่าวพระมหากษัตริย์และหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงต้องร่วมจัดประชุมหารือจนนำมาสู่การเทียบเชิญเซอร์ อเล็ก ดักลาส ฮูม สมาชิกสภาขุนนางประเภทขุนนางสืบตระกูล เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ข. นายกรัฐมนตรีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (The Republic of France) เป็นรัฐซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคยุโรปและเป็นประเทศที่ถือว่าเป็นแม่แบบของระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law system) ประเทศหนึ่ง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เป็นประเทศที่คิดค้นระบบการเมืองใหม่ในลักษณะที่เรียกว่า “กึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา (semi-president - semi-parliament system)” ขึ้นใช้บังคับเป็นประเทศแรกของโลก เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๘ (พ.ศ. ๒๕๐๑) ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๕^{๒๖} ซึ่งเป็นระบบผสม (hybrid system) ระหว่างระบบประธานาธิบดี (president system) กับระบบรัฐสภา (parliament system) กล่าวคือ มีประธานาธิบดีดำรงฐานะเป็น “ประมุขแห่งรัฐ (head of state)” แต่ในขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็เป็น “หัวหน้าฝ่ายบริหาร (head of executive)” ด้วย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น “หัวหน้ารัฐบาล

^{๒๕} วีรพงษ์ รามางกูร. *นายกคนนอก*. [บทความออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑, จาก https://www.prachachat.net/news_detail.php

^{๒๖} โกลเมศ ขวัญเมือง. (๒๕๕๕). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ภูทับเบิก, น. ๔๖๗.

(head of government)” ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา^{๒๗} ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล (check and balance) กันได้มากขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ นำเอาลักษณะเด่นของระบบรัฐสภามาใช้บังคับในเชิงผลกับระบบประธานาธิบดี

เรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุลนี้ หากเป็นระบบประธานาธิบดีโดยแท้แล้ว การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอยู่น้อยยิ่ง เพราะเจตนารมณ์ของระบบประธานาธิบดีตามที่สหรัฐอเมริกาสถาปนาขึ้นนั้น ต้องการสงวนไว้ซึ่งความเข้มแข็งของรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดี ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องลดบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติลง

จากที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบการเมืองการปกครองในลักษณะ “กึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา” นี้เอง ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คริสต์ศักราช ๑๙๕๘ มาตรา ๙ จึงบัญญัติให้ “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี”^{๒๘} กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็น “หัวหน้าฝ่ายบริหาร (head of executive)” นั่นเอง

ในกรณีของ “หัวหน้ารัฐบาล (head of government)” นั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คริสต์ศักราช ๑๙๕๘ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ “นายกรัฐมนตรี (prime minister)” โดยรับรองไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคแรก ความว่า “นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินการของรัฐบาล รับผิดชอบในการป้องกันชาติ และรับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าหน้าที่ทางการทหาร ทั้งนี้ ภายใต้บังคับบทบัญญัติในมาตรา ๑๓”^{๒๙}

^{๒๗} โกลเมศ ขวัญเมือง. *เรื่องเดียวกัน*. น. ๔๘๔.

^{๒๘} The Constitution of the Republic of France 1958 article 9 The President of the Republic shall preside over the Council of Ministers.

^{๒๙} The Constitution of the Republic of France 1958 article 21 The Prime Minister shall direct the actions of the Government. He shall be responsible for national defence. He shall ensure the implementation of legislation. Subject to article 13, he shall have power to make regulations and shall make appointments to civil and military posts.

ในเรื่องของที่มาของนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คริสต์ศักราช ๑๙๕๘ มาตรา ๘ บัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี^{๓๐} ซึ่งวาระในการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้นกฎหมายมิได้กำหนดไว้ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประธานาธิบดีและสถานการณ์ทางการเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ ประธานาธิบดีอาจยุบสภาผู้แทนราษฎรในเวลาใดก็ได้ หรือนายกรัฐมนตรีอาจต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อได้รับมติไม่ไว้วางใจจากรัฐสภา เป็นต้น

ในเรื่องคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น กฎหมายให้สิทธิแก่ประธานาธิบดีสามารถทำการแต่งตั้งได้ทั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลภายนอกก็ได้ตามอัยยาศัย^{๓๑} อาทิ เจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือแม้กระทั่งจากนักธุรกิจ ภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จ เป็นต้น ดังนั้น ในเรื่องของที่มาของนายกรัฐมนตรีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงสามารถมาจาก “คนนอก” ได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะให้สิทธิแก่ประธานาธิบดีในการเลือกบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ตามอัยยาศัยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติทางการเมืองแล้ว ประธานาธิบดีจะทำการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมาก (หัวหน้าพรรคการเมือง) เป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดเสถียรภาพของรัฐบาลนั่นเอง เพราะ มิเช่นนั้นแล้ว อาจเกิดอุปสรรคในการเสนอร่างกฎหมาย หรือการผ่านงบประมาณต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะต่อกรณีการอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น บริบททางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเอง ก็ได้ปฏิเสธ “นายกรัฐมนตรีคนนอก” โดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด

^{๓๐} The constitution of the Republic of France 1958 article 8 The President of the Republic shall appoint the Prime Minister. He shall terminate the appointment of the Prime Minister when the latter tenders the resignation of the Government.

On the recommendation of the Prime Minister, he shall appoint the other members of the Government and terminate their appointments.

^{๓๑} อรรถสิทธิ์ เมืองอินทร์. *การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ*. ตำราประกอบการสอน, สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยพะเยา, น. ๑๐๕.

๓. บทส่งท้ายภาคปฐมบท

เมื่อมาถึงบทส่งท้ายนี้ ผู้เขียนพึงอนุমানได้ว่า ความรับรู้ในเรื่องของความหมายของ “นายกรัฐมนตรี” และ “นายกรัฐมนตรีคนนอก” รวมถึงความรู้ถึงพัฒนาการทางการเมืองเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีคนนอกของผู้อ่านย่อมมีมากขึ้น ซึ่งผู้เขียนใคร่ขอให้ผู้ที่สนใจในเรื่องของนายกรัฐมนตรีคนนอกนี้ ได้กรุณาติดตามบทความวิชาการของผู้เขียนในภาคปัจฉิมบทสืบต่อไปในวารสารรัฐสภาสารฉบับหน้า โดยผู้เขียนมีความมุ่งหวังว่าชุดบทความวิชาการฉบับนี้จะได้สร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของ “หัวหน้าฝ่ายบริหาร” กับ “ระบบรัฐสภา” อย่างมีนัยสำคัญต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- โกเมศ ขวัญเมือง. (๒๕๕๕). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ภูทับเบิก.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๒). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (๒๕๕๐). *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รุ่งมณี เมฆโสภณ. (๒๕๕๓). *ประชาธิปไตยเป็นเลือด เหมือนมาไกลแต่ไปไม่ถึงไหน*. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์.
- วิชณุ เครืองาม. (๒๕๓๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ ๓)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- สมบัติ ธำรงธัญญาวศ. (๒๕๕๓). *การเมืองอังกฤษ (พิมพ์ครั้งที่ ๙)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- อรณิชา รุ่งธิพานนท์. (๒๕๕๓). *รัฐสภาราชอาณาจักร: สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรรถสิทธิ์ เมืองอินทร์. *การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ*. ตำราประกอบการสอน, สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยพะเยา.

เอกสาร

- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๑/๒๕๗๕ วันจันทร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๗๕. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.

กฎหมาย

- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๖๕
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๙



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๔ (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๖๕

The Constitution of the Republic of France 1958

สื่อออนไลน์

<https://th.wikiquote.org/wiki> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑

https://www.prachachat.net/news_detail.php สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๑



บทบาทของพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร

ยอดชาย วิถีพานิช*

บทนำ

พรรคการเมือง (Political Party) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารปกครองบ้านเมือง

* วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

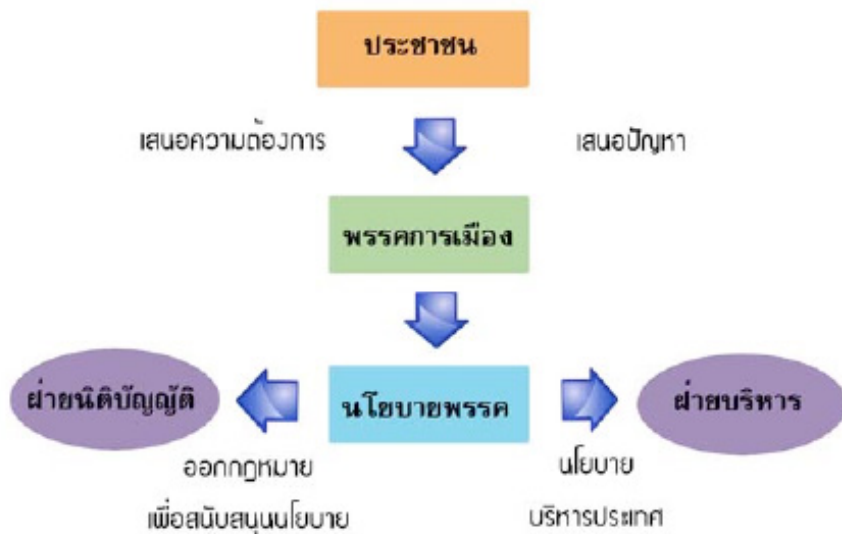
พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความชอบธรรมในการเลือกตัวแทนในรูปแบบการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้ได้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของสังคม แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองจะมีเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะพรรคการเมืองในระบบการปกครองอื่นก็มี เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศจีน ซึ่งเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว พรรคฟาสซิสต์ของอิตาลีในสมัยก่อน เป็นต้น เพียงแต่วัตถุประสงค์ บทบาท และหน้าที่ของพรรคการเมืองแต่ละระบอบอาจมีความแตกต่างหลากหลายกันไป

ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการทางการเมืองหลายประการนับตั้งแต่การกำหนดนโยบายของพรรค การคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อไปเป็นตัวแทนของประชาชน การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้ามาบริหารประเทศ รวมถึงการเป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ยังเผยแพร่อุดมการณ์และนโยบายของพรรค พร้อมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองให้แก่ประชาชน ในปัจจุบันพรรคการเมืองได้มีการปรับบทบาทเพื่อให้ใกล้ชิดกับประชาชน และเชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยให้การปกครองประเทศดำเนินไปในทิศทางที่ดีขึ้น

ความหมายของ “พรรคการเมือง”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ให้ความหมายของ “พรรคการเมือง” คือ คณะบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

บทบาทของพรรคการเมืองกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันหลักในการทำหน้าที่เชื่อมโยงความต้องการระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยที่พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการนำเอาปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนมาแปลงเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร

บทบาทของพรรครัฐบาล

เมื่อพรรคใดชนะเลือกตั้งหรือได้เสียงข้างมาก พรรคการเมืองนั้นก็จะมีหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล ในประเทศที่เป็นระบบประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี การเลือกตั้งผู้บริหารประเทศเป็นการเลือกตั้งประธานาธิบดีกับรองประธานาธิบดีเท่านั้น ส่วนตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา พรรคที่ได้เสียงข้างมากในรัฐสภาก็มีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ เพื่อการบริหารประเทศ ซึ่งโดยปกติหัวหน้าพรรคและผู้นำระดับสูงของพรรคจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ สมาชิกของพรรคคนอื่นๆ ก็มีหน้าที่สนับสนุน หรือให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้นำพรรคในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพังพรรคเดียว ก็จะมีการตกลงประนีประนอมกันในระหว่างพรรคที่มีความคิดและนโยบายใกล้เคียงกันเพื่อร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยแต่ละพรรคจะเสนอตัวบุคคลและนโยบายมาร่วมกันประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีและเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยตัวอย่างของบทบาทพรรครัฐบาล ได้แก่

๑. มีบทบาทหน้าที่ในการรวบรวมและกลั่นกรอง

มีบทบาทในการรวบรวมและกลั่นกรองผลประโยชน์ของประชาชน เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีความหลากหลาย พรรคการเมืองจะช่วยในการดูแลว่าประชาชนมีความต้องการให้รัฐบาลทำอะไร เพราะประชาชนไม่มีโอกาสจะร้องทุกข์หรือเสนอความเห็นต่อรัฐบาลได้ทุกคน พรรคการเมืองจะรวบรวมความคิดของประชาชนจัดเป็นหมวดหมู่ดูว่าอะไรควรเรียกร้องไปยังรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลทราบว่าประชาชนในจังหวัดนี้ต้องการให้รัฐบาลทำอะไรมากที่สุด เช่น ที่เมืองพัทยาอาจจะต้องการระบบการกำจัดน้ำเสีย ที่จังหวัดเชียงใหม่ต้องการระบบขนส่งมวลชน หรือที่จังหวัดนครสวรรค์ต้องการฝนเทียม เป็นต้น

๒. การกำหนดนโยบาย

พรรคที่จัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลทำหน้าที่ร่างนโยบายของรัฐบาล ถึงแม้รัฐบาลจะมีคณะรัฐมนตรี แต่ผู้นำของพรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมในคณะรัฐมนตรีจะมีส่วนในการร่างนโยบายของรัฐบาลอย่างมาก เช่น อาจจะมีการตกลงภายในคณะกรรมการของพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลว่าอย่างน้อยรัฐบาลจะต้องมีนโยบายในเรื่องใด โดยทั่วไปแล้วทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านก็จะร่างนโยบายเสนอต่อประชาชนในช่วงหาเสียงเลือกตั้งว่าถ้าได้เป็นรัฐบาลพรรคของตนจะมีนโยบายในการบริหารประเทศอย่างไร

๓. การสอดส่องดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อรัฐบาลวางนโยบายในการบริหารประเทศแล้ว พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลก็มีส่วนในการดูแลว่ามีการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงหรือไม่ ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด มีการคอร์รัปชันหรือไม่ พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลต้องสอดส่องดูแล เพราะถ้าไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพหรือมีการคอร์รัปชันของรัฐมนตรีหรือข้าราชการแล้ว ประชาชนก็จะเสียผลประโยชน์ และพรรคการเมืองนั้น ๆ ก็จะทำให้เสียคะแนนนิยม

บทบาทของพรรคฝ่ายค้าน

การเป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าพรรคนั้น ๆ จะมีอุดมการณ์เช่นใด แต่ก็มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญ คือ ตรวจสอบการบริหารประเทศของฝ่ายรัฐบาลสำหรับในประเทศไทย หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน ซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ได้ดีมากเท่าไร แข็งแรงมากเท่าใด ย่อมเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ต่อประเทศชาติ และต่อการสร้างสรรค์ประชาธิปไตย โดยปกติการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจะเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกได้รับเลือกตั้งมากที่สุดเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคก็จะได้รับการสนับสนุนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายตรวจสอบและควบคุมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา จากหลักการนี้ได้นำไปสู่แนวคิดพัฒนาทางการเมืองในประเทศอังกฤษในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ เมื่อหัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างมากได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหาร หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายเสียงข้างน้อยก็สมควรจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารตรวจสอบ โดยมีสถานภาพบางอย่างพิเศษต่างไปจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปในชื่อของตำแหน่ง **ผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี** (Her Majesty's Loyal Opposition) และต่อมาก็มีหลายประเทศที่ใช้รูปแบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งได้นำมาปรับใช้เป็นแบบอย่าง โดยเฉพาะประเทศในเครือจักรภพ เช่น ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ อินเดีย ออสเตรเลีย แคนาดา ฟิจิ เป็นต้น

แต่ก็มีบางครั้งที่พรรคการเมืองที่ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่าสามารถเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังที่ปรากฏในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย

เป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ถือเป็นประวัติศาสตร์การเมืองไทย ครั้งหนึ่ง เนื่องจากหลังเลือกตั้ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะรัฐมนตรี แต่ได้คะแนนเสียงสนับสนุนเพียง ๑๐๓ คน ไม่ถึงครึ่ง ของสภาผู้แทนราษฎร (๑๓๕ คน) และรัฐธรรมนูญสมัยนั้นกำหนดว่า การแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อถึงวันแถลงนโยบาย ของรัฐบาลต่อสภาปรากฏว่ารัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้รับเสียงสนับสนุนเพียง ๑๑๑ เสียง ถือว่าไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และพรรค ประชาธิปัตย์ จึงแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกและสละสิทธิ์การตั้งรัฐบาล

ดังนั้น พรรคกิจสังคมที่มี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๑๘ ที่นั่ง สามารถรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค ต่างๆ รวม ๘ พรรค ได้ ๑๓๕ เสียง เท่ากับครึ่งหนึ่งพอดี สามารถเป็นแกนนำจัดตั้ง รัฐบาล โดยมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในสภา ๗๔ เสียง กลับกลายเป็นฝ่ายค้าน



ในประเทศปากีสถานการพยายามสร้างความปรองดองบนโต๊ะเจรจาระหว่าง พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน (Pakistan Tehreek-e-Insaf: PTI) ยังต้อง ดำเนินต่อไป แม้เบื้องหลังจะแลกมาด้วยความรุนแรงต่างๆ ก็ตาม - ผู้เขียน

ที่มา: <http://pics.urduwire.com/fun-entertainment/pti-and-government-negotiation-jang-cartoon-picture>

หน้าที่ของพรรคฝ่ายค้าน

พรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งน้อยหรือไม่ได้เข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน หน้าที่ของฝ่ายค้านก็คือการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล กล่าวคือ ชี้ข้อบกพร่องในการดำเนินงานของรัฐบาล คอยท้วงติงคัดค้านการกระทำที่ไม่ชอบหรือขัดต่อมติของมหาชน ควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่สภาผู้แทนราษฎรรับรอง ตลอดจนจับยังมีให้รัฐบาลใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น ตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ส่วนเรื่องการประท้วงของฝ่ายค้านด้วยการเดินออกจากห้องประชุมหรือ walkout นั้น เป็นมาตรการทางการเมืองที่ฝ่ายค้านใช้กดดันฝ่ายรัฐบาล กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามกติกาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รวมถึงมีหน้าที่ในการร่างนโยบายของรัฐบาลทางอ้อม เพราะฝ่ายค้านจะตรวจสอบว่านโยบายใดของรัฐบาลมีจุดอ่อนหรือมีอะไรที่ควรดำเนินการแต่ไม่มีในนโยบายของรัฐบาล ฝ่ายค้านก็จะแสดงความเห็นออกไป ซึ่งถ้ามีเหตุผลดีรัฐบาลก็ต้องรับฟัง เพราะมิฉะนั้นจะเสียคะแนนนิยมจากประชาชนได้

ในระบอบประชาธิปไตยฝ่ายค้านได้รับการยอมรับว่ามีหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าพรรครัฐบาล เพราะถ้ามีฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่เข้มแข็งจะช่วยควบคุมมิให้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือเป็นเผด็จการ ตรงกันข้ามประเทศที่ฝ่ายค้านทำหน้าที่อ่อนแอ การคัดค้านนอกสภา เช่น การเดินขบวนประท้วง การก่อจลาจลจะมีบทบาทสูงซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพทางการเมือง

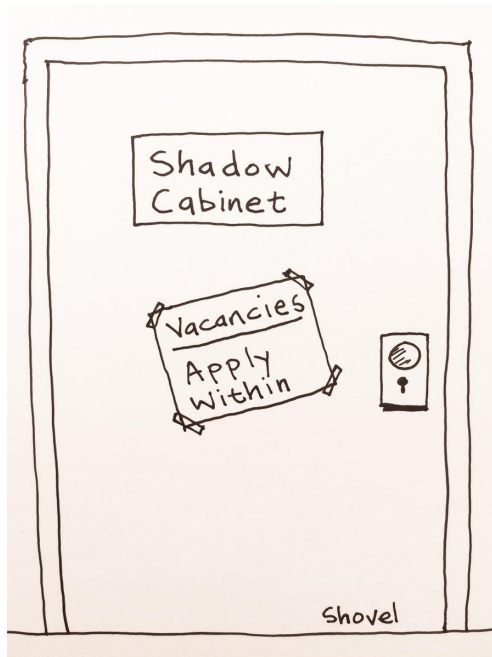
รัฐบาลเงา (Shadow Cabinet)

ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ฝ่ายค้านนอกจากจะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบริหารของรัฐบาลให้เป็นไปโดยชอบตามทำนองคลองธรรมแล้ว ยังมีหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลเงาด้วย รัฐบาลเงา หรือ Shadow Cabinet คือ การกำกับตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอันรวมถึงการตรวจสอบนโยบายและกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐบาล ในบางโอกาสรัฐบาลเงาอาจจะมีการเสนอแนะฝ่ายรัฐบาลโดยการออกนโยบายที่เห็นว่าเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้รัฐบาลนำไปปรับใช้หากเห็นสมควร ซึ่งมาตรการดังกล่าวทำให้การตรวจสอบของรัฐบาลเงาไม่เป็นการตรวจสอบแบบจับผิดฝ่ายตรงข้ามแต่เพียง

อย่างเดียว หากแต่เป็นการตรวจสอบในเชิงสร้างสรรค์ กล่าวคือ มีการนำเสนอแนวทางแก้ไขให้กับรัฐบาลอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีการเตรียมบุคลากรไว้ล่วงหน้าสำหรับการเป็นรัฐบาลในอนาคต ซึ่งเป็นการเตรียมพร้อมในหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อว่าฝ่ายค้านจะชนะการเลือกตั้งในคราวต่อไป หรือในกรณีที่รัฐบาลเกิดเพลิงพล้ำไม่ได้รับความไว้วางใจให้เป็นรัฐบาลต่อไป ฝ่ายค้านก็จะเข้าทำหน้าที่แทนรัฐบาลได้ทันที เพราะรัฐบาลเงานั้นจะมีการวางตัวบุคคลในตำแหน่งต่างๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้จะคอยติดตามปัญหาและความเคลื่อนไหวต่างๆ ในหน้าที่ของกระทรวงที่ตนถูกวางตัวไว้

ดังนั้น “รัฐบาลเงา” เป็นคำที่ใช้เรียกในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการตั้งคณะบุคคลอย่างไม่เป็นทางการเพื่อคอยตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาล ลักษณะของการตั้งคณะบุคคลอย่างไม่เป็นทางการนี้จะเลียนแบบรัฐบาลในการตั้งคณะรัฐมนตรี โดยตั้งผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ มาเป็นผู้ที่คอยตรวจสอบเกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้นๆ เช่น ผู้ที่เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจก็จะเป็นผู้ซึ่งเปรียบเสมือนเงาของรัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจ คอยตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรี ซึ่งคณะบุคคลอันเปรียบเสมือนเงาของรัฐมนตรีนั้นก็จะมีครบทุกกระทรวง



ดูเหมือนรัฐบาลเงา หรือ Shadow Cabinet จะไม่เป็นที่ยอมรับของพรรคการเมืองจนต้องประกาศรับสมัครกันเลยทีเดียว - ผู้เขียน

ที่มา: <https://twitter.com/martinshovel/status/642952679606632448>

สำหรับประเทศไทย “รัฐบาลเงา” เริ่มเป็นคำที่รู้จักอย่างแพร่หลายในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๓๙ สมัยรัฐบาลของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ทำหน้าที่บริหารประเทศ และมีพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่ผู้นำพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ คำว่า “รัฐบาลเงา” มักจะได้รับการพูดถึงกันในทุกๆ ครั้งที่มีการจัดตั้งรัฐบาล เช่น กรณีของการจัดตั้งรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ก็มีการพูดถึงรัฐบาลเงาของฝ่ายค้านซึ่งก็คือ พรรคประชาธิปัตย์ และเป็นที่รับรู้กันว่าในกรณีที่ฝ่ายค้านได้เป็นรัฐบาล คณะบุคคลที่คอยดูแลตรวจสอบกระทรวงต่างๆ ในรัฐบาลเงาของฝ่ายค้านนั้น ก็จะมาเป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้นๆ

ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ในมาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๐ ว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคตนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าว
ในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒๔ วรรคสี่ มาใช้บังคับ
โดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
แทนตำแหน่งที่ว่าง”



การสร้างความปลอดภัยระหว่างพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน
ดูเหมือนเป็นเรื่องที่ยากเกินไปหรือเปล่า - ผู้เขียน

ที่มา: <https://www.adoptherevolution.org/en/opposition-activists-on-peaceful-solution/>

นโยบายกับความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

เมื่อวันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จัดสัมมนาหัวข้อ “นโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง: ข้อเท็จจริง ปัญหา และแนวทางแก้ไข” มีวิทยากร คือ นายไมเคิล วินเซอร์ (Mr. Michael Winzer) ผู้แทนมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ นายกรณ์ จาติกวณิช อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) โดยวิทยากรแต่ละคนแสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญ คือ

นายกรณ์ จาติกวณิช กล่าวว่า นโยบายที่ดีไม่จำเป็นต้องโดนใจประชาชน และนโยบายที่โดนใจประชาชนไม่จำเป็นต้องดี ซึ่งหลักการของนโยบายที่ดีมี ๔ ข้อ คือ ๑. พัฒนาประเทศโดยไม่สร้างความแตกแยก ๒. พัฒนาประเทศถูกต้องตามหลักกฎหมายและศีลธรรม ๓. พัฒนาประเทศโดยไม่เสียวินัยการคลัง และ ๔. พัฒนาประเทศด้วยความยุติธรรมตามหลักประชาธิปไตย ส่วนการพิจารณาว่าดีหรือไม่นั้น ต้องดูว่าสามารถแก้ปัญหาได้จริงหรือไม่ ถูกต้องตามหลักกฎหมายหรือไม่ และมีความเป็นไปได้เพียงใดที่ผ่านมาแต่ละพรรคการเมืองมุ่งเน้นว่านโยบายจะต้องตอบโจทย์ความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ได้ เพื่อให้ได้คะแนนเสียง ทำให้พรรคการเมืองใหญ่มุ่งเสนอนโยบายให้ประชาชนเข้าใจง่าย แต่บางครั้งก็ไม่คำนึงถึงผลเสียที่ตามมา

นอกจากนี้ นายกรณ์ จาติกวณิช ยังได้ยกตัวอย่างการเลือกตั้งในอดีต ที่พรรคเพื่อไทยเสนอนโยบายรลดyndต์คันแรก พรรคประชาธิปัตย์เสนอนโยบายบ้านหลังแรก ซึ่งนโยบายพรรคเพื่อไทยโดนใจประชาชนมากกว่า ทำให้ได้คะแนนเสียงจำนวนมาก และชนะพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งที่นโยบายดังกล่าวอาจสร้างผลเสียมากกว่า ทั้งกับตัวประชาชนและงบประมาณของประเทศ ขณะที่พรรคขนาดกลางและเล็ก เมื่อประชาชนไม่ให้ความสนใจก็ทำให้พรรคไม่สนใจที่จะเสนอนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาได้จริง

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ให้ความเห็นว่า แนวทางร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเรื่องพรรคการเมืองควรมีเสรีภาพในระดับที่เหมาะสม มีข้อแม้ที่จะดำเนินงานร่วมกัน ทำให้พรรคต้องมีความรับผิดชอบในการเสนอนโยบายที่เป็นสัญญาประชาคม และมีการกำหนดว่าเมื่อเป็นรัฐบาลแล้วนโยบายนั้นสร้างความเสียหาย คณะรัฐมนตรีที่ร่วมเห็นชอบจะต้องรับผิดชอบร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย และยืนยันว่าร่างรัฐธรรมนูญของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ไม่ได้มีความคิดที่จะออกแบบให้พรรคการเมืองหรือรัฐบาลอ่อนแอ ความเข้มแข็งของรัฐบาลหรือพรรคการเมืองไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าเรามีพรรคมากหรือน้อย แต่อยู่ที่นโยบายของพรรคว่าดีกับประชาชนหรือไม่ ซึ่งต้องทำให้ประชาชนมองนโยบายพรรคเป็นสำคัญ แต่ลักษณะของคนไทยและสื่อมวลชน เป็นลักษณะที่เห็นว่ามีปัญหาแต่ก็ไม่ตรวจสอบให้ถึงที่สุด ดังนั้น ถ้าจะเรียกร้องให้พรรคการเมืองเปลี่ยนประชาชนก็ต้องเปลี่ยนด้วย

นายไมเคิล วินเซอร์ กล่าวถึงการเลือกตั้งและพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่รัฐต้องสนับสนุน ซึ่งในเยอรมันการให้บสนับสนุนพรรคการเมืองจะขึ้นอยู่กับคะแนนเสียง ได้คะแนนเสียงมากเท่าไรรัฐก็ให้เงินสนับสนุนมากเท่านั้น และการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองจะได้รับการยกเว้นภาษี เป็นเครื่องมือที่ดีมากในการสนับสนุนพรรคการเมือง

ทั้งนี้ สิ่งสำคัญที่สุดคือการศึกษาเกี่ยวกับพลเมืองในการคิดเชิงวิพากษ์และตัดสินใจ ซึ่งปัญหาโลกาภิวัตน์มีความซับซ้อนขึ้น บางเรื่องผู้มีสิทธิก็ไม่เข้าใจ ดังนั้น พรรคการเมืองและผู้สมัครต้องยืนหยัดในการสร้างความไว้วางใจและน่าเชื่อถือ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พรรคการเมืองนอกจากจะเป็นองค์กรสำคัญในขั้นตอนของการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังช่วยให้กลไกทางการเมืองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ การมีพรรคการเมืองช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพขึ้น ประเทศที่ไม่มีพรรคการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกจะเป็นไปด้วยความลำบาก เพราะการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาที่ไม่เป็นเอกเทศนั้น ย่อมเป็นการยากที่จะผลักดันความคิดเห็นนั้นให้บรรลุผลสำเร็จได้ เพราะขาดน้ำหนักและยากที่จะแสวงหาการสนับสนุนจากสมาชิกคนอื่น ๆ ได้อย่างพร้อมเพรียงกัน ด้วยเหตุนี้สมาชิกรัฐสภาที่มีความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ได้เสียในทางการเมืองตรงกัน จึงรวบรวมกันเป็นกลุ่มการเมืองคือ พรรคการเมืองขึ้น เพื่อจะได้ปรึกษาหารือในข้ออภิปรายและลงมติไปในแนวทางเดียวกัน

พรรคการเมืองนอกจากจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเกิดผลดีแล้ว ยังช่วยให้องค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างสอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ในระบอบรัฐสภาซึ่งถือหลักการว่า รัฐบาลจะต้องมาจากความเห็นชอบของรัฐสภาและบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภานั้น ถ้าไม่มีพรรคการเมือง การเลือกตั้งผู้แทนก็จะเน้นที่ตัวบุคคล การจัดตั้งรัฐบาลย่อมจะขึ้นอยู่กับผู้แทนแต่ละคนจะสามารถรวบรวมกันจัดตั้งรัฐบาลและนโยบายของรัฐบาลก็จะออกมาในรูปแบบประนีประนอมกับนโยบายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาร่วมสนับสนุนจัดตั้งรัฐบาล นอกจากนั้น รัฐบาลที่ตั้งขึ้นโดยไม่มีพรรคการเมืองย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินไปโดยราบรื่น และมีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถทราบได้ว่าในขณะนั้นรัฐบาลมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนข้างมากสนับสนุนหรือไม่ รัฐบาลจึงอยู่ในฐานะไม่แน่นอนและต้องคอยระวังในการดำเนินนโยบาย เพราะสมาชิกรัฐสภาอาจไม่เห็นด้วยและลงมติไม่ไว้วางใจ

นอกจากนั้น การมีพรรคการเมืองยังช่วยให้การถ่ายทอดอำนาจเป็นไปตามระบบ กล่าวคือ พรรคการเมืองใดชนะเลือกตั้งได้เสียงข้างมากก็จะเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ส่วนพรรคที่ไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน และขณะเดียวกันก็จะจัดเตรียมนโยบายและเตรียมบุคลากรไว้พร้อมเสมอที่จะเป็นรัฐบาลได้เมื่อพรรครัฐบาลเพลี่ยงพล้ำในการเลือกตั้ง

คราวต่อไปหรือถูกลงมติไม่ไว้วางใจ ประเทศที่ขาดพรรคการเมือง ความสำคัญของตัวบุคคล จะมาแทนที่ระบบ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งอยู่เสมอ จึงมีความจำเป็น เพราะระบบพรรคการเมืองเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่ป้องกันการนำพาประเทศไปสู่ระบบทรราชย์และผดุงรักษากำนาจในการปกครองให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ประเวศ วะสี. (๒๕๔๙). *ฝ่ายค้านของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ยิ่งฝ่ายค้านเข้มแข็งรัฐบาลยิ่งดีขึ้น*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐, จาก http://www.tja.or.th/old/index.php?option=com_content&task=view&id=295
- พรรคการเมืองเข้มแข็งหรืออ่อนแอ อยู่ที่นโยบาย. (๕ กันยายน ๒๕๕๙). *เนชั่นทันข่าว*, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐, จาก <http://breakingnews.nationtv.tv/home/read.php?newsid=792947>
- “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐” (๗ ตุลาคม ๒๕๕๐). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๖๔ ก, น. ๒๓.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕). *บทบาทของฝ่ายค้านที่สร้างสรรค์*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐, จาก http://www.dhiravegin.com/detail.php?item_id=000094
- วุฒิสภา. (๒๕๕๑). *พรรคการเมืองและพัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐, จาก <http://www.senate.go.th/committee2551/committee/files/committee31/part4.pdf>.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (ม.ป.ป.). *ความหมายของพรรคการเมือง*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐, จาก <http://www2.ect.go.th/about.php?Province=samutprakan&SiteMenuID=11580>

ภาษาต่างประเทศ

- http://images.slideplayer.com/16/4882689/slides/slide_3.jpg
- <https://twitter.com/martinshovel/status/642952679606632448>
- <https://www.adoptrevolution.org/en/opposition-activists-on-peaceful-solution/>
- <http://pics.urduwire.com/fun-entertainment/pti-and-government-negotiation-jang-cartoon-picture-of-12th-december/>



“อภิปรายทั่วไป” เพิ่มกลไกรัฐสภา

แซมมี ทองชัย*

บทนำ

ประเทศไทยได้นำระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภามาใช้ โดยแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังที่ทราบกันมาเป็นเวลากว่า ๘๕ ปีแล้ว กำหนดให้มีกระบวนการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันตามหลักการของระบบรัฐสภา ได้แก่ รัฐบาลใช้อำนาจบริหารประเทศผ่านกลไกของระบบราชการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ก่อนเข้าบริหารประเทศ ต่อมาฝ่ายนิติบัญญัติจะคอยทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา โดยมีวิธีการที่หลากหลายตามแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้

* นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ (นับเป็นฉบับที่ ๒๐) ดังที่ทราบโดยทั่วไปแล้ว แนวทางสำคัญหนึ่งที่ใช้เป็นแนวในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง คือ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทวิเคราะห์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้กำหนดกระบวนการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลกระบวนการหนึ่ง ที่เรียกว่า “การอภิปรายทั่วไป” ใช้อย่างน่าสนใจ ทราบได้จากบทบัญญัติที่มีทั้งหลักการเดิมที่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับที่สำคัญในอดีต และหลักการใหม่ที่มีบทบัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเอง โดยเป็นการผสมผสานหลักการที่ดีเพื่อเพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผ่านทางรัฐสภา หวังว่าจะเป็นกลไกที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือบทเรียนทางการเมืองในอดีตที่ผ่านมา ทั้งนี้ การบัญญัติไว้ในกฎหมายเพียงให้มีแนวทางในการปฏิบัติ แต่เมื่อประสบปัญหาขึ้นจริงก็จะเกิดความขัดแย้งทางความคิดแบ่งออกเป็นฝักเป็นฝ่ายก่อให้เกิดการโต้แย้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามที่จะเพิ่มกลไกให้ทุกฝ่ายสามารถนำความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์มาใช้สิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภา อาจจะดีกว่าปล่อยให้มีการเคลื่อนไหวนำความคิดเห็นของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยไปดำเนินการภายนอกรัฐสภา ดังปรากฏให้เห็นแล้วในอดีตที่ผ่านมา จึงได้เพิ่มกลไกให้หลายฝ่ายสามารถใช้สิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปในหลายช่องทาง ทั้งนี้ พิจารณาแบ่งตามผู้มีสิทธิเสนอเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยสังเขป ดังนี้

ตารางที่ ๑ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐	ผู้มีสิทธิเสนอ	จำนวนสมาชิก	วัตถุประสงค์	อภิปรายในที่ประชุม	การลงมติ	จำนวนความถี่
มาตรา ๑๕๑	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร	วิธีกร เข้าชื่อเสนอญัตติ	เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ	วิธีกร เข้าชื่อเสนอญัตติ	ปีละครั้ง
มาตรา ๑๕๒*	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร	วิธีกร เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติ	ข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี	ไม่มีกรลงมติ	ปีละครั้ง
มาตรา ๑๕๓	สมาชิกวุฒิสภา	ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา	วิธีกร เข้าชื่อขอเปิด	ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน	ไม่มีกรลงมติ	ปีละครั้ง
มาตรา ๑๕๕*	ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร	เพียงท่านเดียว	วิธีกร แจ้งต่อประธานรัฐสภา	กรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ	ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (ลับ)	ไม่ระบุ

*บัญญัติเพิ่มขึ้นใหม่

ตารางที่ ๑ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๖๐	ผู้มีสิทธิ เสนอ	จำนวน สมาชิก	วัตถุประสงค์	อภิปราย ในที่ประชุม	การลงมติ	จำนวน ความถี่
มาตรา ๑๖๕	คณะรัฐมนตรี ผ่านนายกรัฐมนตรี	เพียงท่านเดียว วิธีการ แจ้งต่อ ประธานรัฐสภา	กรณีที่มีปัญหา สำคัญเกี่ยวกับการ บริหารราชการ แผ่นดินเห็นสมควร จะฟังความคิดเห็น ของสมาชิกผู้แทน ราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา	ประชุมร่วมกัน ของรัฐสภา	ไม่มีการลงมติ	ไม่ระบุ

จากตารางข้างต้นพบว่า มีช่องทางที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญอย่างน้อย ๕ มาตรา ซึ่งปรากฏในหลายรูปแบบ ในที่นี้ต้องการเน้นถึงหลักการเพิ่มใหม่ที่ปรากฏเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ประเด็นหนึ่งนั้นปรากฏตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๕ อันเป็นการเพิ่มกลไกในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาลด้วยวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า “ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ” ว่าสมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งตามมาตรา ๑๕๕ กำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรสามารถแจ้งกรณีที่มีปัญหาสำคัญดังกล่าวไปยังประธานรัฐสภา ส่งผลให้ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการจัดให้มีระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายในระยะเวลาที่กำหนด และประธานรัฐสภาต้องดำเนินการเปิดประชุมตามที่ผู้นำฝ่ายค้านฯ แจ้งให้ทราบด้วย หากไม่ดำเนินการให้มีการประชุมรัฐสภา ประธานรัฐสภาอาจจะถือว่าไม่กระทำตามบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงใด หรือหากประธานรัฐสภาจะมีดุลพินิจจะไม่ตั้งระเบียบวาระเพื่อเปิดประชุมรัฐสภาตามที่ผู้นำฝ่ายค้านฯ แจ้งจะได้หรือไม่ ยังไม่ปรากฏมีข้อเท็จจริงให้ทราบได้ จึงยังไม่สามารถสรุปให้ทราบกระบวนการในทางปฏิบัติได้

ประเด็นที่มีความสำคัญไม่น้อยเช่นกันของมาตรา ๑๕๕ กล่าวคือ การที่ผู้นำฝ่ายค้านฯ สามารถแจ้งขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปต่อประธานรัฐสภาได้เพียงบุคคลเดียว ถือเป็นความเห็นของผู้นำฝ่ายค้านฯ เพียงท่านเดียว อันส่งผลให้ประธานรัฐสภาต้องจัดประชุมรัฐสภาภายในเวลาที่กำหนด แต่ในกรณีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๒ และมาตรา ๑๕๓ นั้น ปรากฏว่าต้องรวบรวมจำนวนสมาชิกตามที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราครบถ้วน จึงจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ ถือว่าเป็นความเห็นร่วมกันของสมาชิก หรือแม้กระทั่งมาตรา ๑๖๕ ยังแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีทั้งหมดร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นสมควร ซึ่งมีใช่บุคคลเดียว เพียงแต่ส่งความเห็นนั้นให้นายกรัฐมนตรีแจ้งต่อประธานรัฐสภาเท่านั้น

กอบปรักบัววัตถุประสงค์ตามตารางข้างต้น พบว่า มีเพียงกรณีตามมาตรา ๑๕๑ ที่บัญญัติให้เข้าเสนอนญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปให้มีการลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจได้ ซึ่งจะมีกระทบต่อรัฐบาลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งฝ่ายบริหารทันทีหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้ว่างใจ แต่ในข้อเท็จจริงในการเป็นฝ่ายบริหารนั้นจะต้องมีเสียงข้างมากอย่างแน่นอน เพราะมีเช่นนั้นรัฐบาลจะประสบปัญหาเสถียรภาพในการบริหารประเทศ รัฐบาลน่าจะยังไม่กังวลเท่ากับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่อาจเพิ่มตามมาตรา ๑๕๑ อันสามารถก่ออุปสรรคให้กับรัฐบาล แม้จะบัญญัติว่าไม่ให้มีการลงมติภายหลังการขอเปิดอภิปรายก็ตาม วัตถุประสงค์ของการขอเปิดอภิปรายจะกำหนดไว้ชัดเจนและเป็นเหตุผลที่ดีก็ตาม ทำให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมีช่องทางที่จะโต้ตอบฝ่ายตรงข้ามหรือตรวจสอบโดยอาศัยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในการประชุมรัฐสภา ซึ่งหากรัฐบาลไม่ดีพอ หรือดีจริงแต่พลาดพลั้งในการตอบชี้แจง ก็อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เช่นกัน เพราะในทางการเมืองเหตุผลที่ดีและถูกต้องอาจเปลี่ยนเป็นดาบสองคมที่หันกลับมาทำลายอีกฝ่ายได้อย่างไม่น่าเชื่อ

การเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นว่าเมื่อเปิดประชุมเรียบร้อยแล้ว สิ่งที่จะต้องดำเนินการสุดท้าย คือ การลงมติ หรือไม่ลงมติ กล่าวคือ

๑. กำหนดให้มีการลงมติ ตามมาตรา ๑๕๑ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจได้กำหนดให้ใช้จำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องมีครบคู่ระบบรัฐสภาของประเทศไทย ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับอดีตที่ถือว่าค่านึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ อุปสรรคของการควบคุมในอดีตที่ผ่านมาแม้จะมีข้อมูล

พยานหลักฐานต่างๆ มาให้ตรวจสอบ อภิปรายในที่ประชุมกันอย่างชัดเจน แต่ก็ไม่สามารถโน้มน้าวที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งได้ เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะให้พ้นจากตำแหน่งต้องมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

๒. กำหนดไม่ให้มีการลงมติ ตามมาตรา ๑๕๒ มาตรา ๑๕๓ มาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๖๕ เป็นกรณีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีทั้งเป็นหลักการเดิมและเป็นบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ในอดีตที่ผ่านมาการเปิดอภิปรายทั่วไปในลักษณะนี้เป็นแค่การแสดงวาทกรรมในที่ประชุมสภาเพื่อช่วงชิงมวลชนหรือหวังผลในทางการเมืองมากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาประเทศชาติ มิใช่การนำเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ หรือเป็นการอภิปรายเพื่อทำลายชื่อเสียงฝ่ายตรงข้าม อาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบัญญัติเพื่อหวังให้การอภิปรายให้ความเห็นและข้อเสนอแนะหรือเป็นลักษณะการปรึกษาหารือร่วมกัน หรือเป็นการรับฟังเพื่อแก้ไขปัญหา

บทสรุป

จำนวนครั้งในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๒ และมาตรา ๑๕๓ นั้น มีการจำกัดจำนวนให้ขอเปิดอภิปรายได้เพียงปีละ ๑ ครั้งเท่านั้น ยังมีใช้เรื่องที่ต้องวิตกกังวลของฝ่ายรัฐบาลมากนัก หากเมื่อเทียบกับความสามารถในการแจ้งขอเปิดอภิปรายทั่วไปของผู้นำฝ่ายค้านฯ ตามมาตรา ๑๕๕ ซึ่งไม่มีการระบุจำนวนครั้ง การขอเปิดอภิปรายไว้ว่าให้สามารถแจ้งขอเปิดอภิปรายได้อย่างจำกัด หรือสมัยประชุมหนึ่งๆ ให้สามารถแจ้งขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้กี่ครั้ง เฉลี่ยต่อเดือนผู้นำฝ่ายค้านฯ สามารถแจ้งให้ประธานรัฐสภาเปิดประชุมรัฐสภาได้จำนวน ๒ ครั้งต่อเดือนเป็นอย่างต่ำ ทั้งนี้ยังไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่งหรือสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองหรือกระทั่งอาจแจ้งขอเปิดประชุมแม้เป็นช่วงเวลานอกสมัยประชุมก็ได้ เพราะรัฐธรรมนูญระบุว่ากรณีผู้นำฝ่ายค้านฯ แจ้งว่ามีกรณีปัญหาสำคัญตามมาตรา ๑๕๕ แล้ว ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง ถ้าหากเป็นกรณีที่ผู้นำฝ่ายค้านฯ แจ้งในทุกปัญหาที่เห็นสมควรปรึกษาหารือร่วมกันตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่สามารถทำได้แล้ว ไม่ต้องจินตนาการเลยว่าการประชุมรัฐสภาจะเพิ่มจำนวนครั้งและ

ผลงานการอภิปรายทั่วไปอย่างทวิคูณ อย่างไรก็ตามน่าจะต้องรอฟังการประชุมรัฐสภาอย่างซีพจร
เด่นถี่ ๆ ซึ่งยังไม่เน้นรวมการเปิดประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีอื่น ๆ ตามมาตรา ๑๕๖
แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

กล่าวได้ว่า การมีทัศนคติและจิตสำนึกของสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
ต้องยึดหลักคุณธรรม คำนึงถึงศักดิ์ศรี และต้องไม่มองว่าอีกฝ่ายเป็นฝ่ายตรงข้าม มุ่งทำลายกัน
ซึ่งกลไกควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเพียงใด
เพื่อประสานประโยชน์ของประเทศชาติให้สำเร็จด้วยความบริสุทธิ์ใจ ขอให้ท่านสมาชิกรัฐสภา
คำนึงถึงพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช
ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร
เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ความว่า

**“...การที่จะให้งานประสานกันนั้นมีหลักสำคัญอยู่ที่ว่า ทุกฝ่ายจะต้อง
ไม่แบ่งแยกกัน ไม่แย่งประโยชน์ ไม่แย่งความชอบกัน แต่ละฝ่ายแต่ละคนต้องทำงาน
ด้วยความบริสุทธิ์ใจ มุ่งหวังผลสำเร็จในการทำงานเป็นใหญ่ยิ่งกว่าสิ่งอื่น...”**



เอกสารอ้างอิง

พระบรมราชาไมท ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตร. สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐,
จาก <http://www.ap.mju.ac.th/extension/book/30.pdf>
ยกเครื่องกลไกรัฐสภา ปฏิรูปตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐,
จาก [file:///C:/Users/Parliament/Downloads/B-170301006075%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Parliament/Downloads/B-170301006075%20(1).pdf)
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>



รัฐธรรมนูญกับความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ: โดยสังเขป*

ปราณพงษ์ ตีลภัทร*

การใช้อำนาจของรัฐได้มีการแบ่งการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) อันเป็นหลักการในการปกครองซึ่งนักปรัชญาที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ คือ มงเตสกีเออ ได้อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย^๑ ในบทที่ ๖ ของหมวดที่ ๑๑ ความตอนหนึ่งว่า ในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ ๓ อย่าง คือ

(๑) อำนาจนิตินบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปของรัฐ

(๒) อำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)

** ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นและผลจากการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมิจำเป็นต้องผูกพันหรือเห็นพ้องด้วย

** อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พบ.ม. (รป.ม), น.ม.

^๑ ดูรายละเอียดใน มงเตสกีเออ (เขียน), วิภาวรรณ ตูยานนท์ (แปล). (๒๕๒๘). *เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น. ๖๐๑. เดือน ปุณนาถ. (๒๕๔๗). *การแยกอำนาจ*. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (สิงหาคม ๒๕๒๖). การแบ่งแยกอำนาจ (separation of power). *วารสารกฎหมายปกครอง*, ๒, ๒๕-๕๐. ปราณพงษ์ ตีลภัทร. (สิงหาคม ๒๕๕๗). ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย: ข้อพิจารณาเบื้องต้น. *รัฐสภาสาร*, ๖๒(๘), ๑๒-๓๕.

(๓) อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี (อำนาจตุลาการ)

มงเตสกีเออเห็นว่ารัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่ต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร

ความมุ่งหมายของมงเตสกีเออในการแยกอำนาจเพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เจตนาแท้จริงของมงเตสกีเออไม่ใช่บอกว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวเพราะอำนาจเป็นสิ่งยั่วยวนใจ ผู้ใช้อำนาจอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงเห็นว่าเพื่อความเข้าใจน่าเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจเสียใหม่ว่า “หลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย”

สำหรับประเทศไทยเดิมรัฐธรรมนูญรับรองการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจ ดังที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร” “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี” และ “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติดั้งเดิมแต่ใช้ถ้อยคำใหม่ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ทำให้เห็นว่ามีได้ยึดถืออำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจดั้งเดิม หากแต่แบ่งแยกองค์กรหรือสถาบันออกไปเป็น ๓ องค์กร ในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีบัญญัติไว้ในหมวดที่ ๑๒ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) ไม่อยู่ภายใต้สังกัดของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ซึ่งเรียกว่า องค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยองค์กรเหล่านี้ในความเห็นของผู้เขียนก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันยังมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ได้แก่ องค์กรอัยการ

ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวดที่ ๑๓ มาตรา ๒๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อึดว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในมาตรา ๒๔๘ วรรคสอง กำหนดให้ “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่...” จึงมีประเด็นอันควรศึกษาว่าดุลพินิจที่เป็นอิสระของพนักงานอัยการใช้ในปัจจุบันมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ เพียงใด และการที่รัฐธรรมนูญให้ความเป็นอิสระแก่พนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่โดยบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น มีประวัติความเป็นมาถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการอย่างไร ซึ่งจะได้นำเสนอในบทความนี้เป็นลำดับไป

๑. สังเขปประวัติขององค์กรอัยการ

คำว่า “อัยการ”^๒ ได้ปรากฏพบตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ในกฎมนเฑียรบาล รัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ตราไว้เมื่อวันเสาร์ เดือนห้า ขึ้นหกค่ำ จุลศักราช ๗๒๐ (พ.ศ. ๑๙๐๑) ว่า “...จึงต้องพระราชอาญาอัยการ ทหาร พ่อเรือน ชายหญิง สมณพราหมณ์จารย์...”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๔๙๓ ใช้คำว่า “อัยการ” เมื่อแยกศัพท์ว่า “อัย” หรือ “อัยยะ” ซึ่งเป็นคำบาลี แปลว่า “ผู้เป็นเจ้าของ ผู้เป็นใหญ่ นาย” คำว่า “การ” คือ งานหรือหน้าที่ ฉะนั้น คำว่า “อัยการ” ตามความหมายของการแยกศัพท์ ก็คือ งานของผู้เป็นเจ้านาย หรืองานของผู้เป็นใหญ่ แต่ความหมายในพจนานุกรมหรือพจนานุกรมได้ผุดผ่องออกไป คือ หมายความว่า ชื่อกรมหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ฟ้องความแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ในกรมนั้น

^๒ ดูรายละเอียดใน กมล วรรณประภา. งานอัยการกับความมั่นคงของชาติ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๐๖. เรือโท ไชยศ วิพธานุพงษ์. (เมษายน ๒๕๒๕). อัยการของเรา. *วารสารอัยการ*, ๕(๕๒). และหนังสืออัยการไทย สำนักงานอัยการสูงสุด พิมพ์โดยบริษัททุ่งศิลป์การพิมพ์ (๑๙๗๗) จำกัด. พ.ศ. ๒๕๓๙

เรื่องประวัติของอัยการนี้ พลตรี สุข เปรูนาวิน เนติบัณฑิต อดีตอัยการ และ หลวงอรรถไกรวัลวที อดีตรองอธิบดีกรมอัยการ ได้เรียบเรียง “ระบอบอัยการ” ลงพิมพ์ในหนังสือบทบัญญัติฯ กล่าวถึงความถึงประวัติของอัยการในประเทศไทย ว่า “อัยการในปัจจุบันนี้ แต่เดิมมาถือว่าเป็นองค์การส่วนหนึ่งของกิจการยุติธรรม แต่โบราณกาลมิได้เรียกว่า อัยการ คำว่าอัยการเพิ่งมาเรียกใช้สำหรับผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลเมื่อตั้งกระทรวงยุติธรรมแล้ว”^๓

การจัดตั้งกรมอัยการ

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นนั้น ในโครงร่างการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมที่พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าโสภณที่ปรากฏในหนังสือกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ร.ศ. ๑๐๙ มีข้อความตอนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกรมอัยการว่า

“ข้อ ๖ กรมอัยการ เป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็นโจทก์เป็นทนายในคดีความแผ่นดินคือความนครบาลซึ่งมีโทษในลักษณะอาญาหลวงอันเป็นอукฤษโทษ มหันตโทษ และเป็นเจ้าพนักงานที่ปรึกษากฎหมายของข้าราชการมีตำแหน่งเจ้ากรม ๑ เนติบัณฑิต ๔ เสมียน เอก โท สามัญ”^๔

สำหรับกรณีที่มีการจัดตั้งกรมอัยการและที่อัยการได้ทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีในนามของแผ่นดินนั้น เหตุผลที่แท้จริงมาจากผลกระทบของการดำเนินคดีอาญาในศาลต่างประเทศ ซึ่งมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดนไทยนั่นเอง ดังปรากฏจากรับสั่งของพระเจ้ายาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เรื่อง “บุคคลตามนิติสมมติในเมืองไทย” มีความตอนหนึ่งว่า

“มีสาเหตุอีกอย่างหนึ่งที่กระทำให้ความรู้ของไทยในเรื่องบุคคลโดย นิติสมมติสว่างขึ้นดังนี้ คือ เมื่อก่อน ร.ศ. ๑๑๒ เมื่อครั้ง ร.ศ. ๑๑๒ และเมื่อภายหลัง ร.ศ. ๑๑๒ ไทยกับฝรั่งเศสมีข้อวิวาทกันมาก ฝรั่งเศส มีสับเยกในเมืองไทยมาก สับเยกมากนี้มีข้อวิวาทกับคนไทยเมื่อใดราชการก็รู้สึกติดขัด เพนกับว่าใครทำร้ายสับเยกถึงตาย ฝรั่งเศสก็ตั้ง

^๓ หลวงอรรถไกรวัลวที และ พลโท สุข เปรูนาวิน. (๒๕๔๖). ระบอบอัยการ. บทบัญญัติฯ, เล่ม ๑๕ ตอนที่ ๒ และ ๓.

^๔ เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.๕ ย ๑/๓

ข้อวิวาทกับราชการไทย จับจำเลยได้ก็จับมาชำระทำโทษให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ฝรั่งเศสสงสัยในวิธีชำระประการใดแล้วก็พุดในทางกระทรวงต่างประเทศ ให้เป็นเรื่องวิวาทกัน ในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธีขึ้นเอาอย่างฝรั่ง ให้มีอัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาล อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์เหมือนหนึ่งราษฎร เช่นเดียวกันกับ เมื่อสับแยกเป็นจำเลย

ศาลกงสุลชำระรัฐบาลไทยต้องแต่งคนลงไปเป็นโจทก์ฟ้องถ่อมตัวเป็นราษฎร ไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้แปลว่ารัฐบาลสมมติตัวเองว่าเป็นราษฎรผู้ ๑ ให้ศาลไทย และ ศาลกงสุลเป็นกลางชำระ...”^๕

การมีเจ้าพนักงานของแผ่นดินทำการฟ้องคดีอาญา ในฐานะเป็นโจทก์หรือ เป็นทนายแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า “ระบบพนักงานอัยการ” (System of Public Prosecutor) นั้น ตามหลักฐานเท่าที่ค้นพบ ปรากฏว่าได้เริ่มมีขึ้นในปี ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) คือปรากฏ ตามกฎกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยคนอนาถายากจนฟ้องความลงวันที่ ๙ มีนาคม ร.ศ. ๑๑๑ ข้อ ๑๒ ว่า เจ้าพนักงานกรมอัยการ อาจขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้โจทก์ว่าความอย่างคน อนาถาได้ ถ้าปรากฏว่าโจทก์มิได้เป็นคนอนาถาจริง

พ.ร.บ. จัดการในสนามสถิตยุติธรรม ร.ศ. ๑๑๑ ข้อ ๑๒ ว่า ฟ้องที่กล่าวหา กันเป็นอาญา โจทก์ต้องสาบานตัวก่อน เว้นแต่ความอาญาซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมอัยการฟ้อง เป็นโจทก์เท่านั้น เจ้าพนักงานกรมอัยการ ผู้ฟ้องไม่จำเป็นต้องสาบาน

ประวัติการที่อัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในนามแผ่นดินได้ปรากฏหลักฐานที่พบ ขึ้นแรก คือ ตามหนังสือธรรมศาสตร์วินิจจัย เล่ม ๑ ในบทข่าวชำระความศาลสถิตยุติธรรม เรื่อง พระยาสิทธิราชเดโชชัย ต่อกหาว่าเขียนนายโตตายว่าคดีนี้ได้มีการพิจารณา โดยกรมอัยการเป็นโจทก์ มีข้อความดังต่อไปนี้

“ด้วย เจ้าพนักงานกองกลางกระทรวงยุติธรรม ซึ่งทำการในหน้าที่ของกรมอัยการ ได้ไต่สวนอำแดงเป้า ได้ความว่าอำแดงเป้าเป็นภริยาของนายโตผู้ตายแน่นอนแล้ว จึงพา อำแดงเป้าไปสาบานตัวแล้วยื่นฟ้องต่อกรมรับฟ้องกล่าวโทษพระยาสิทธิราชเดโชชัย หาว่า เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๑ พระยาสิทธิราชเดโชชัยกับพรรคพวกบ่าวทาสกลุ่มรวมจับเอา นายโตสามีอำแดงเป้าโจทก์ผู้กมัตทุบตี จนวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๑๑ นายโต

^๕ พิมพ์ในหนังสือชื่อ “กฎและคำสั่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ” ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๔, น. ๑๒๖.

ขนาดเจ็บไม่ได้ ได้ขาดใจตาย บัดนี้กองไตสวนโทษหลวงกระทรวงนครบาลกำลังไตสวนสืบพยานอยู่ ถ้ากองไตสวนโทษหลวงส่งพยานมายังกระทรวงยุติธรรมเมื่อใด เจ้าพนักงานซึ่งทำหน้าที่ของกรมอัยการ จะได้เตรียมการว่าความเรื่องนี้ ซึ่งเป็นความแผ่นดินให้อำแดงเป้าใจทักต่อไปตามกฎหมาย

คดีเรื่องนี้ พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๑ โดยหลวงรัตนานุปฏิบัติอัยการเป็นผู้ว่าคดี^๖

แสดงให้เห็นว่าในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๑๑ ดังกล่าวนี้อย่างน้อยจะต้องมีการแต่งตั้งพนักงานอัยการขึ้นแล้ว พนักงานอัยการคนนี้ คือ หลวงรัตนานุปฏิบัติ ซึ่งต่อมาได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นขุนหลวงพระยาไกรสีและดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการคนแรกของไทยเป็นผู้ว่าคดีและในครั้งแรกเจ้าพนักงานซึ่งทำหน้าที่ของกรมอัยการสังกัดกองกลางกระทรวงยุติธรรม ส่วนกรมอัยการนั้นยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น

ต่อมาได้ปรากฏตั้งตำแหน่งผู้พิพากษาในหนังสือธรรมศาสตร์วินิจฉัย เล่ม ๒ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ มีความว่า “ในปี ร.ศ. ๑๑๒ โปรดเกล้าให้ตั้งกรมอัยการขึ้นอีกกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรม ให้หลวงรัตนานุปฏิบัติเป็นอธิบดีกรมอัยการซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งขึ้นใหม่นี้มีหน้าที่ราชการเป็นทนายหลวงว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ศาลสถิตยุติธรรมและศาลกงสุลต่างประเทศ จึงต้องมีทนายหลวงหลาย ๆ คนไว้ในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรมจึงตั้งให้ นายมี ๑ นายจัน ๑ นายโหมด ๑ นายสอน ๑ นายแสง ๑ นายเขียว ๑ เป็นเนติบัณฑิต (หรือหมอกฎหมาย) ให้เป็นทนายหลวงรับราชการอยู่ในกรมอัยการ แต่นายมี เนติบัณฑิตนั้นโปรดให้ว่าที่ “ราชมนตรี” (หรือหมอกฎหมายชั้นสูง) ด้วย”^๗

ตามรายงานการประชุมสมุหของกระทรวงยุติธรรม วันที่ ๑๖ ธันวาคม ร.ศ. ๑๑๒ พระยาจำเมือง อธิบดีผู้พิพากษาไปริสภาได้กล่าวตอบขอใจแทนผู้พิพากษาทั้งปวงว่า “กรมอัยการซึ่งหลวงรัตนานุปฏิบัติเป็นอธิบดีอยู่นั้น ได้ทำการตามหน้าที่โดยเรียบร้อยเสมอมาตั้งแต่แรกตั้งขึ้นในต้นปี ร.ศ. ๑๑๒ นี้เอง”

^๖ หนังสือธรรมศาสตร์วินิจฉัย เล่ม ๑, น. ๖๓, โรงพิมพ์วิชาวกร บ้านหม้อ.

^๗ หนังสือธรรมศาสตร์วินิจฉัย เล่ม ๒, วันอาทิตย์ที่ ๓๐ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒, ฉบับที่ ๓๑, น. ๓๘-๓๙.

ทั้งนี้แสดงว่ากรมอัยการได้ตั้งขึ้นเป็นรูปกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรมในต้นปี ร.ศ. ๑๑๒ และตามกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม อันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการ ในกรมอัยการ ลงวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ มีความว่า “อธิบดีและเจ้าพนักงาน ทั้งปวง ในกรมอัยการต้องฟังบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ในทางปฏิบัติ หน้าที่ราชการ อธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนาญแม่นยำมาตั้ง เป็นราชมนตรี และเนติบัณฑิตให้เป็นที่ปรึกษา และผู้ช่วยราชการกรมอัยการมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง หรือกรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่าง แต่งประกาศพระราชบัญญัติต่างๆ แปลกฎหมาย นานาประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำผิดล่วงพระราชอาญา”^{๔๔}

ตามหลักฐานดังกล่าวมานี้ จึงเป็นที่เห็นได้ว่ากรมอัยการน่าจะได้ตั้งขึ้นเป็นรูปกรม เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖)

ภายหลังจากที่ออกกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมฉบับข้างต้นแล้ว ในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๒ จึงได้มีประกาศเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอย่างเป็นทางการ แต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในกรมอัยการเป็นครั้งแรก ตามประกาศนั้น หลวงรัตนัญญัติ เป็นอธิบดีกรมอัยการ พระภริมย์ราชา เป็นปลัดกรมอัยการ นายมี เป็นเนติบัณฑิตย์ นายเกิด เป็นเนติบัณฑิตย์ นายจัน เป็นเนติบัณฑิตย์ นายใหม่ เป็นเนติบัณฑิตย์ นายสอน เป็นเนติบัณฑิตย์ นายแสง เป็นเนติบัณฑิตย์ ว่าที่ “ราชมนตรี” ผู้ช่วยชั้นที่ ๒ และนายเสม เป็นนายเวรชั้นที่ ๓^{๔๕}

ในการตั้งกรมอัยการขึ้นนี้ ทางราชการถือว่าอัยการเป็นข้าราชการตุลาการ และสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ ดังจะเห็นได้จากคดีพระยาสิทธิราชเดโชชัยว่าผู้ทำหน้าที่อัยการ คือ เจ้าพนักงานกองกลางกระทรวงยุติธรรม และจากกฎหมายเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๑๒ ว่าด้วยการประชุมผู้พิพากษาปรึกษาข้อปัญหาขัดข้อง มีความว่า “ในศาลกระทรวงยุติธรรมทุกวันนี้มีข้อปัญหาขัดข้องในกฎหมายมักเกิดขึ้นเสมอมิได้ขาด เป็นเหตุให้ต้องประชุมอธิบดีผู้พิพากษาและอธิบดีกรมอัยการปรึกษาชี้แจงความเห็นอยู่เนืองๆ ย่อมทำให้เกิดคุณประโยชน์แก่การพิพากษาอรรถคดีเป็นเอกประการ ให้ได้ถามบันทึก

^{๔๔} เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. ๕ ย. ๑ เบ็ดเสร็จ กระทรวงยุติธรรม

^{๔๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐ แผ่นที่ ๑๙, น. ๒๐๙.

อันเที่ยงตรงคงแก่ยุติธรรมตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยอาศัยความเห็นของที่ประชุมผู้พิพากษามากด้วยกัน และในการที่อธิบดีผู้พิพากษาจะประชุมกันนี้ให้ปลัดกรมอัยการหรือราชบัณฑิต หรือเนติบัณฑิตกรมอัยการนายหนึ่งเป็น (เคลิก) สำหรับจดหมายถ้อยคำในการที่ประชุมกันด้วยนายหนึ่ง”

เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ร.ศ. ๑๑๖ กระทรวงยุติธรรมส่งย้ายขุนหลวงพระไกรสี อธิบดีกรมอัยการเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา และต่อมาได้สับเปลี่ยนกันเช่นนี้ อีกหลายท่าน เช่น นายบุญช่วย วณิกกุล (พระยาเทพวิฑูรฯ) อธิบดีกรมอัยการ ย้ายไปเป็นประธานศาลฎีกา นายปลอดวิเชียร ณ สงขลา (พระยามานวราชเสวี) ย้ายจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศไปเป็นอธิบดีกรมอัยการ นายพิน สารการประสิทธิคุณเกษม (พระสารการประสิทธิ์) ย้ายจากผู้พิพากษาไปเป็นอัยการ เป็นต้น^{๑๐}

๑.๑ แยกข้าราชการอัยการออกจากข้าราชการพลเรือน

เมื่อครั้งกรมอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมนั้น ทางราชการถือว่าอัยการเป็นข้าราชการตุลาการ ซึ่งมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่กันได้ระหว่างอัยการและผู้พิพากษา แต่เมื่อกรมอัยการได้โอนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย อัยการจึงกลายเป็นข้าราชการพลเรือนมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการในกรมอื่นๆ ที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย การคัดเลือก แต่งตั้งตลอดจนการถอดถอน ปลด และย้าย เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๖ - ๒๔๗๙ และ ๒๔๙๕ ที่ใช้อยู่ในเวลานั้น และพระราชกฤษฎีกาและกฎ ก.พ. ที่ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๗๘

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ขณะที่หลวงอรรถปริชาตานุการ (จรรถ สนั่นโกศิก) เป็นอธิบดีกรมอัยการ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พุทธศักราช ๒๕๐๓^{๑๑} บัญญัติให้แยกข้าราชการอัยการออกจากข้าราชการพลเรือนอย่างเด็ดขาด มีการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนต่างหากจากข้าราชการพลเรือน โดยมีเหตุผลว่า “โดยที่พนักงานอัยการมีตำแหน่งหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน และมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนไว้มากหลาย ซึ่งจำเป็น

^{๑๐} หลวงอรรถไกรวัลลภ และ พลโท สุข เปรมาวิน. ระบบอัยการ. บทบัณฑิตย, อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ ๓, น. ๑๐.

^{๑๑} ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม ๗๗ ตอนที่ ๑๐๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๐๓

ต้องใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติความรู้และความสามารถอย่างเดียวกันกับข้าราชการตุลาการ และ โดยที่การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการเป็นไปโดยอิสระตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทำนองเดียวกับงานของตุลาการจึงสมควรกำหนดระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ เป็นพนักงานอัยการไว้ใช้บังคับแก่พนักงานอัยการทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการ เพื่อส่งเสริม ระบบการยุติธรรมของประเทศให้ดียิ่งขึ้น”

จากการที่แยกข้าราชการอัยการออกจากข้าราชการพลเรือน จึงได้มี คณะกรรมการอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นประธาน อธิบดีเป็นรองประธาน รองอธิบดี อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดีและอัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ เป็นกรรมการอัยการโดยตำแหน่ง และ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามคน (มาตรา ๓๒)

แม้ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑^๒ ออกมายกเลิกก็ตาม แต่หลักการใหญ่ๆ ก็ยังคงเป็นเช่นเดิม ทั้งนี้เพื่อให้ ราชการของกรมอัยการดำเนินไปได้ผลดียิ่งขึ้น จนปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่ก็ยังคงมีหลักการสำคัญเช่นเดิม

๑.๒ สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอิสระ

กรมอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย มาตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๖๕ ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ นอกจากนั้น องค์การอัยการในหลายประเทศ ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเช่นเดียวกับองค์กรตุลาการ ในเอเชีย เช่น พม่า อินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนแดง) ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา เช่น เม็กซิโก เวเนซุเอลา เปรู ปานามา เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย อีควาดอร์ โดมินกัน คิวบา ฯลฯ กลุ่มประเทศสังคมนิยม เช่น สหภาพโซเวียต (ก่อนแยกเป็นรัฐอิสระ ในปัจจุบัน) และประเทศกลุ่มบริวารของรัสเซีย (เดิม) ยุโรป เช่น สวีเดน เป็นต้น ฯลฯ^๓

^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๕ ตอนที่ ๕๘ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๒๑, น. ๔๒.

^๓ วิวัฒนาการของระบบอัยการในประเทศไทย. หนังสือ ๑๐๐ ปี อัยการ, น. ๗๐.

ดังนั้นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๗^{๑๔} และฉบับที่ ๔๘^{๑๕} ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวงใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดีกรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงาน ยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับงานอัยการให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นยังได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารงานบุคคลตาม “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑” ซึ่งกำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” เป็นประธาน ก.อ. โดยตำแหน่ง โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อ ๕ ได้แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งจากผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีกรมอัยการ หรือ รองอัยการสูงสุด หรือผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ต้องไม่เคยเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมืองในระยะเวลาดิบปีที่ผ่านมา และไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภาหรือทนายความ

ในการเลือกประธาน ก.อ. ให้คณะกรรมการอัยการ (ยกเว้นประธาน ก.อ.) ประชุมกันกำหนดรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นประธานไม่น้อยกว่า ๕ ชื่อ ส่งให้ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือน ตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไป ทำการเลือกจากรายชื่อดังกล่าว เมื่อผลการเลือกเป็นประการใดให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

^{๑๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๘ ตอนที่ ๓๗ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔

^{๑๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๘ ตอนที่ ๑๗ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔

เหตุผลที่กฎหมายใหม่กำหนดให้ประธาน ก.อ. มาจากการเลือกตั้งโดยข้าราชการอัยการโดยตรงก็เพื่อให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการอัยการเป็นอิสระและปลอดภัยจากการเมืองอย่างแท้จริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๖ กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดยังคงเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีฐานะเป็นกรมเช่นเดิม แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ต่อมาเพื่อให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักการใหม่ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเภทองค์กรอื่น จึงได้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยมีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๕๓

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา จึงได้มีการตราและปรับปรุงกฎหมายองค์กรอัยการอื่นอีก ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๓

ต่อมาถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหมวดเฉพาะไว้ต่างหาก ในหมวด ๑๓ องค์กรอัยการ โดยมาตรา ๒๔๘ กำหนดให้องค์กรอัยการมีหน้าที่ และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยบัญญัติไว้ ดังนี้ มาตรา ๒๔๘ องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อึดอายเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการ ให้มีความเป็นอิสระ โดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิสมรรถาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปมิได้

๒. สังเกตความเป็นอิสระของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘

ความเป็นอิสระของพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ปราบกฎตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘^{๑๖} มาตรา ๑๗

มาตรา ๑๗ รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นใด นอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นได้ คำสั่งนั้นๆ จะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือจะวางเป็นระเบียบไว้ ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้นๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้

^{๑๖} พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ ตอนที่ ๖๗ วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ และรายละเอียดในส่วนนี้ผู้ที่ต้องการศึกษาค้นคว้าหาดูได้จาก กุลพล พลวัน. (กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒). โครงสร้างกรมอัยการ. วารสารอัยการ, ๑๔, ๓๔-๔๙.

จากมาตรา ๑๗ ดังกล่าว มีผลว่ารัฐมนตรีฯ มีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้กรมอัยการ*ทำหน้าที่ได้เฉพาะเรื่อง การบริหารงานทั่วไปเท่านั้น จะสั่งในเรื่องการดำเนินคดีไม่ได้ เช่น กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ข้าราชการตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งอัยการจังหวัดรักษาราชการแทนซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจทำคำสั่งได้เพราะเป็นเรื่องบริหารงานทั่วไป

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาครวมทั้งอัยการด้วย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการโดยตรง อัยการทุกคนขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมอัยการ** และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งอัยการได้เฉพาะเรื่องการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น ทั้งนี้เพราะมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติราชการ นอกจากการใช้อำนาจ หรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการอยู่ในส่วนภูมิภาคพึงบังคับบัญชาอัยการพิเศษประจำเขต และผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ไม่ลดล้างอำนาจของอธิบดี”

เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแต่งตั้งให้อัยการร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการในจังหวัดนั้นๆ แต่ถ้ากรมอัยการเห็นว่าการเป็นกรรมการดังกล่าวเป็นการไม่เหมาะสม เพราะขณะนั้นมีการดำเนินคดีอาญากับข้าราชการอยู่อีกส่วนหนึ่ง การตั้งอัยการเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยย่อมเป็นการผูกพันทางด้านความคิดและความรู้สึกของอัยการที่จะพิจารณาในชั้นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาไปในตัว ดังนี้ อธิบดีกรมอัยการย่อมมีคำสั่งให้อัยการผู้นั้นถอนตัวจากการเป็นกรรมการได้

สังเกตว่าความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั้น มิได้หมายความว่าถึงขนาดว่ากรมอัยการจะไม่รับฟังนโยบายของรัฐบาลเสียเลย เพราะตามลักษณะงานของกรมอัยการนั้นเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารและกรมอัยการเกือบทุกประเทศต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วยเช่นกัน แต่ต้องเป็นนโยบายที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน (Public policy) และไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

* ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด

** ปัจจุบันคืออัยการสูงสุด

กรมอัยการได้ให้ความร่วมมือกับนโยบายของรัฐบาลด้วยเสมอ และในทางปฏิบัติที่แล้วมา รัฐบาลจะไม่ออกคำสั่งให้กรมอัยการปฏิบัติโดยตรง แต่จะใช้ในรูป “ขอความร่วมมือ” โดยให้อยู่ในดุลพินิจของกรมอัยการเองว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ ได้หรือไม่เพียงใด

การให้ความร่วมมือเช่นว่านี้ จะต้องไม่ขัดต่อความยุติธรรมและไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น ถ้ารัฐบาลขอความร่วมมือให้ฟ้องคดีบางประเภทเพื่อ “ผลในทางปราบปราม” กรมอัยการย่อมจะให้ความร่วมมือไม่ได้ เพราะการจะฟ้องบุคคลใดเป็นจำเลยต่อศาลนั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานประกอบด้วยบทกฎหมายประกอบกัน ต่อเมื่อมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิด จึงจะมีคำสั่งฟ้องได้ มิฉะนั้นแล้วก็เท่ากับกรมอัยการได้กระทำผิดหน้าที่อย่างร้ายแรงในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ในอดีต กรมอัยการได้เคยไม่ยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลทำนองดังกล่าวมาแล้วเพราะเห็นว่า ขัดต่อกฎหมาย และขัดต่อความยุติธรรม

กรมอัยการ เมื่อระยะเริ่มแรกสังกัดกระทรวงยุติธรรม และถือเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ มีการสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งกันได้ระหว่างอัยการกับผู้พิพากษา อธิบดีกรมอัยการในขณะนั้นรวมอยู่ในคณะผู้พิพากษา ดังปรากฏในกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๑๒ ว่าด้วยการประชุมผู้พิพากษาปรึกษาข้อปัญหาขัดข้อง มีความว่า

“ในศาลกระทรวงยุติธรรมทุกวันนี้มีข้อปัญหาในกฎหมายมักเกิดขึ้นเสมอมิได้ขาด เป็นเหตุให้ต้องประชุมอธิบดีผู้พิพากษาและอธิบดีกรมอัยการ ปรึกษาชี้แจงความเห็นอยู่เนืองๆ ย่อมทำให้เกิดคุณประโยชน์แก่การพิพากษารวดคดีเป็นอเนกประการให้ใต้ถามบันทัดอันเที่ยงตรงคงแก่ยุติธรรมตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยอาศัยความเห็นของที่ประชุมผู้พิพากษามากด้วยกัน และในการที่อธิบดีผู้พิพากษาจะประชุมกันนี้ให้ปลัดกรมอัยการ หรือราชบัณฑิต หรือเนติบัณฑิตกรมอัยการนายหนึ่งเป็น (เคลิก) สำหรับจดหมายเหตุย่อคำในการที่ประชุมกันด้วยนายหนึ่ง”

สังเกตว่า กรมอัยการในระยะที่รวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมได้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของกระทรวงเช่นเดียวกับกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในปัจจุบันอธิบดีกรมอัยการมิได้มีฐานะเหมือนอธิบดีในกรมทั่วไป และมีปลัดกรมอัยการอยู่อีกตำแหน่งด้วย

อำนาจหน้าที่ของอัยการในระยะเริ่มแรกรวมอยู่กับอำนาจหน้าที่ของตุลาการ กล่าวคือ ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวดำรัสเหนือเกล้าประกาศให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งลงวันที่ ๑ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๗ ในกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติ

ถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้ด้วย และได้รวมอัยการหัวเมืองกับอัยการในกรุงเทพฯ ไว้ใน
ที่เดียวกันคือกรมอัยการ

ดังนั้น โครงสร้างของกรมอัยการขณะนั้นจึงไม่แยกเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ

ครั้นเมื่อมีการโอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๕
ประกอบกับมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๗๘
จึงทำให้กรมอัยการได้แยกตัวออกจากฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาดทั้งด้านอำนาจหน้าที่
และการบริหารงานบุคคล

ทางด้านอำนาจหน้าที่ ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีหรือ
มีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของอธิบดี
กรมอัยการโดยเฉพาะ

อนึ่ง ศาลไม่มีอำนาจห้ามอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมาย
บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของอัยการ เช่น การใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ประกันหรือไม่ให้ประกัน
การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม การสั่งให้ควบคุมตัวผู้ต้องหา ฯลฯ

ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลก็ได้มีกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
โดยเฉพาะสำหรับตุลาการก็มีกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการของตนเองเช่นกัน
แต่กฎหมายทั้งสองฉบับมีรายละเอียดทำนองเดียวกัน

ตลอดเวลาที่เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารสังกัดกระทรวงมหาดไทย อัยการก็ได้รับ
การคุ้มครองหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดียิ่ง กระทรวงมหาดไทย
และรัฐบาลไม่เคยก้าวล่วงเข้ามาสั่งการให้อัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีแต่อย่างใด เพราะ
ทุกฝ่ายตระหนักดีว่าการสั่งคดีของอัยการเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งในการอำนวยความยุติธรรม
แก่ประชาชน หากอัยการถูกกดดันให้ฟ้องผู้ที่บริสุทธิ์ เคราะห์กรรมแสนสาหัสก็จะตกแก่
บุคคลนั้น เพราะถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งอาจใช้เวลาหลายปีกว่าจะ
ถึงที่สุด ได้รับความทุกข์ในเรือนจำ บุคคลในครอบครัวคือบุตรและภริยาจะไร้ที่พึ่งอยู่ใน
สภาพบ้านแตกสาแหรกขาด แม้ในที่สุดศาลอาจพิพากษายกฟ้องและมีมาตรการทางกฎหมาย
จ่ายค่าชดเชยให้ก็ไม่อาจทดแทนกับอิสระภาพที่เขาสูญเสียไปยากจะแก้กลับคืนมา ฯลฯ

สิ่งที่น่ายกย่องอีกประการหนึ่งก็คือ แม้กรมอัยการจะสังกัดในกระทรวงมหาดไทย
แต่ทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือคณะรัฐมนตรี
จะให้เกียรติและเคารพในหลักการความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการตลอดมา
ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติขอให้อัยการสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีอาญา

เรื่องใดก็จะมีมติสั่งการมายังกรมอัยการโดยตรง แต่จะมีมติเพียงถามความเห็นของกรมอัยการก่อนว่าจะสามารถให้ความร่วมมือได้หรือไม่ และจะขัดกับหลักการวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการหรือไม่ เช่น คดีที่ราษฎรยากจนบุกรุกเข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ และถูกดำเนินคดีอาญาจำนวนมากทั่วประเทศ คณะรัฐมนตรีสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมากที่ สร ๐๒๐๓/๔๓๘๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ ถามความเห็นของกรมอัยการว่า หากจะขอให้อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนเหล่านี้จะสามารถให้ความร่วมมือได้หรือไม่ กรมอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องราษฎรเหล่านี้จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ยิ่งกว่าการดำเนินคดี และการสั่งไม่ฟ้องไม่ผิดต่อหลักการสั่งคดีตามกฎหมายของอัยการแต่อย่างใด เพราะอัยการในประเทศไทยใช้หลักการการฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือแม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนจะน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง แต่เมื่อพิจารณาจากหลักเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนก็อาจสั่งไม่ฟ้องได้

๓. สั่งขេปความเป็นอิสระของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาเป็นเวลานาน จึงได้มีการปรับปรุงใหม่โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ คือ “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรอัยการ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ใช้บังคับมานานแล้ว สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เป็นปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น การที่จะพิจารณาถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องพิจารณาถึงหลักการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ด้วย

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ อย่างชัดเจน โดยบัญญัติว่า

มาตรา ๒๑ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๒ ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นการวางหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘

เนื่องจากความสำคัญของบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมทางอาญา รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสำหรับพิจารณาสั่งคดีการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม คือ ไม่ลำเอียงและเข้าข้างฝ่ายใด ซึ่งความเป็นอิสระในที่นี้ หมายถึง ความเป็นอิสระที่จะสั่งคดี เช่น สั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดี สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม สั่งให้พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาเพิ่มเติม สั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถามสั่งให้งดการสอบสวน สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว สั่งคดีเปรียบเทียบ เป็นต้น และปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

นอกจากนั้น หลักการดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (Guidelines on the role of prosecutors) ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดครั้งที่ ๘ ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๐ ที่ได้กำหนดสถานภาพและเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในข้อ ๔ ว่า รัฐต้องรับรองว่าพนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิด การแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรืออื่น ๆ โดยไม่เป็นธรรม

ตามหลักสากลนิยามที่นานาประเทศยึดถือในการบริหารงานยุติธรรมนั้น ถือว่าการบริหารงานยุติธรรมในทางอาญาเป็นงานที่แยกตัวต่างหากจากการบริหารและปกครองบ้านเมืองในลักษณะทั่วๆ ไป ดังนั้น กลไกของรัฐเพื่อการบริหารงานยุติธรรม จึงมีการจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานแตกต่างจากระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นกลไกสำหรับการบริหารงานตามนโยบายของรัฐโดยทั่วไป กลไกเพื่อการบริหารงานยุติธรรม ประกอบด้วยระบบงานการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยแท้ เพราะคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้นย่อมเท่ากับเป็นการวินิจฉัยคดีในเบื้องต้นที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐ ลักษณะอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนนี้จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการ จึงได้รับการยอมรับว่า มีความสำคัญเท่าเทียมกันกับความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม และเป็นเหตุให้บรรดาประเทศที่ใช้ระบบอัยการในฐานะเป็นกลไกเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานยุติธรรม ยอมรับความสำคัญและความเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ ดังเช่น ระบบอัยการของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น เป็นต้น

นอกจากหน้าที่สำคัญโดยตรงของระบบงานอัยการในกระบวนการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาแล้ว ในบรรดาประเทศที่ใช้ระบบงานอัยการยังได้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการบริหารและการปกครองอื่นๆ อีก เช่น การให้คำปรึกษาหารือในบทกฎหมายแก่รัฐในฐานะเป็นทนายแผ่นดิน การให้คำแนะนำแก่รัฐในการตรากฎหมาย การตรวจสอบและติดตามผลว่าได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายใด ๆ หรือไม่ การฟ้องคดีว่าต่างหรือแตกต่างเพื่อรักษาผลประโยชน์ในทางแพ่งให้แก่รัฐ เป็นต้น ในบางประเทศพนักงานอัยการได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของรัฐด้วย เช่น ประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น

ตำรวจ ระบบงานอัยการ ระบบงานตุลาการ หรือศาลยุติธรรม และระบบงานราชทัณฑ์ ในระหว่างกลไกในการบริหารงานยุติธรรมทั้งสี่อย่างดังกล่าว งานตุลาการหรือศาลยุติธรรมได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกที่มีหน้าที่ในการรักษา และอำนวยความยุติธรรมโดยแท้ และเพื่อที่จะให้ศาลยุติธรรมสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องให้ศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงใดๆ จากฝ่ายบริหาร และหลักการที่ยอมรับต่อเนื่องมาจากความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม ก็คือการกำหนดฐานะพิเศษในทางราชการให้แก่ผู้พิพากษาด้วยวิธีการกำหนดคุณสมบัติ เงินเดือน ความมั่นคงในตำแหน่ง และวินัย แตกต่างจากเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันความเที่ยงธรรมและความบริสุทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการอำนวยความยุติธรรม

ส่วนระบบงานตำรวจและระบบงานราชทัณฑ์นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของงานบริหารโดยแท้ เพราะมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่เพียงอย่างเดียว เจ้าพนักงานในระบบงานทั้งสองจึงมีหน้าที่เฉพาะในทางบริหารเท่านั้น

สำหรับระบบงานอัยการนั้น ตกอยู่ในฐานะกึ่งกลางระหว่างการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อันเป็นงานทางฝ่ายบริหารกับงานรักษาความยุติธรรม ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดการกระทำผิดอาญาใดๆ ขึ้น พนักงานอัยการในฐานะเป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของรัฐฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ งานของพนักงานอัยการในส่วนนี้จึงเกี่ยวข้องกับการสอบสวน และพิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยตรง แต่เมื่อถึงขั้นที่พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น งานในส่วนนี้จัดว่าเป็นงานในทางด้านที่นอกจากการรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐแล้ว อัยการก็ยังทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองประโยชน์ให้แก่ประชาชนอันเป็นสาธารณประโยชน์อีกด้วย เช่น ยื่นคำร้องต่อศาลให้มีการคุ้มครองบุคคลบางประเภท เช่น ผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต ผู้เสมือนไร้ความสามารถ ผู้ที่ถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ลักษณะหน้าที่ของอัยการดังกล่าวข้างต้นนี้ เห็นได้ว่าเป็นงานเกี่ยวกับอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้นทุกประเทศจึงได้ให้หลักประกันอิสระในการทำงานของอัยการไว้ทำนองเดียวกับตุลาการ เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด

หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอีกประการหนึ่งคือ การจัดระบบบริหารงานบุคคลของอัยการเป็นเอกเทศแยกจากองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งนี้ เพื่อให้การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การรักษาจรรยาบรรณ รวมถึงลดทั้ง การลงโทษทางวินัยแก่อัยการ ให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักประกันแก่อัยการว่า ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน และการรักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมนั้น จะไม่ถูกบีบบังคับ หรือแทรกแซงจากบุคคลใดหรือหน่วยงานใดเช่นจากระบบงาน หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพราะถ้าหากไม่มีหลักประกันดังกล่าวแล้ว อัยการอาจต้องปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความหวาดหวั่นและไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง เช่น อาจจะมีบุคคลที่มีอำนาจทางการเมือง หรือมีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของอัยการบีบบังคับให้อัยการต้องฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี และผลร้ายต่อความยุติธรรมก็ย่อมจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นต้น

การป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารหรือองค์การบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือนเข้ามา มีอิทธิพลต่ออัยการนั้น สามารถกระทำได้โดยจำกัด หรือตัดสิทธิของรัฐบาลในการแต่งตั้ง และเลื่อนชั้นของอัยการ หรือโดยกำหนดระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของอัยการไว้เป็นการถาวร ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุติธรรมการอัยการโดยเฉพาะ เรียกว่า คณะกรรมการอัยการ และโดยเหตุที่บุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการอัยการนี้ ไม่อยู่ ภายในบังคับบัญชาของบุคคลใดในระบบราชการประจำฝ่ายอื่น จึงเป็นหลักประกันได้อย่างดี ว่าคณะกรรมการอัยการจะสามารถบริหารงานอัยการได้อย่างเที่ยงธรรม อันเป็นการทำให้ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการดังกล่าวข้างต้นได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗ วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติว่า “องค์การอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และ พนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ” โดยกำหนดคำนิยามไว้ใน มาตรา ๔ ว่า “ก.อ.” หมายความว่า คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ และ ก.อ. ก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ ลักษณะ ๓ คณะกรรมการอัยการ พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ลักษณะ ๒ คณะกรรมการอัยการ และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ลักษณะ ๒ คณะกรรมการ อัยการ

เมื่อพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เป็นการอำนวยความสะดวกธรรมชาติกรรมให้แก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ส่วนได้เสียของสังคมหรือของรัฐ การที่จะให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยอิสระ ไม่หวาดหวั่นต่ออิทธิพล การแทรกแซงหรือบีบบังคับจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ต้องให้หลักประกันในการบังคับบัญชา การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การลงโทษทางวินัย รวมทั้งรักษาไว้ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรม หลายประเทศจึงให้การบริหารงานบุคคลของอัยการเป็นไปเช่นเดียวกับหรือเทียบเท่ากับตุลาการ คือ มีลักษณะพิเศษไปจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทั่วไป โดยมีกฎหมายบัญญัติเรื่องการบริหารงานบุคคลของอัยการไว้โดยเฉพาะ มีคณะกรรมการอัยการเพื่อทำการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานอัยการ ทำนองเดียวกับการมีกรรมการตุลาการ สำหรับตุลาการ โดยยึดถือหลักการบริหารงานบุคคลที่ใช้ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นหลัก ประกอบกับหลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity) หลักความสามารถ (Competence) หลักความมั่นคง (Security of Tenure) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้วางหลักในเรื่องความมีอิสระของพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจึงเป็นความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีหรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการเพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของพนักงานอัยการหรือของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ และศาลไม่มีอำนาจสั่งหรือห้ามพนักงานอัยการให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่น การใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ประกันหรือไม่ให้ประกัน การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ฯลฯ ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลก็มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการโดยเฉพาะ สำหรับตุลาการก็มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการของตนเองเช่นกัน แต่กฎหมายทั้งสองฉบับมีรายละเอียดทำนองเดียวกัน

๔. สังเกตความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๔.๑ การพิจารณาสั่งคดี

การพิจารณาสั่งคดี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่...” ดังนั้น จึงเท่ากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีไว้อย่างชัดเจน ที่สำคัญในวรรคสองของมาตรา ๒๔๘ ดังกล่าว ยังบัญญัติไว้ในตอนท้ายด้วยว่า “...และไม่ให้ถือว่า เป็นคำสั่งทางปกครอง” จึงเป็นการแสดงและกำหนดไว้ชัดเจนว่าการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการนอกจากจะมีความเป็นอิสระแล้ว การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ใช่คำสั่งทางปกครองอีกด้วย

การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว ควรจะหมายถึงการพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมา ซึ่งคำว่า พนักงานสอบสวนดังกล่าว ย่อมมิได้หมายความว่าเฉพาะสำนวนการสอบสวนที่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดเท่านั้น แต่ย่อมหมายความว่ารวมถึงสำนวนการสอบสวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจการสอบสวนได้ทำการสอบสวนหรือได้ทำการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสนอส่งมาในรูปของสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนส่งมาให้แก่พนักงานอัยการด้วย เช่น สำนวนที่ส่งมาจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือหน่วยงาน หรือพนักงานสอบสวนต่าง ๆ ที่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการยังรวมทั้งการพิจารณาผลการดำเนินคดีในศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แล้วมีการออกคำสั่งซึ่งมีผลอย่างใดอย่างหนึ่งทางคดี เช่น สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งฟ้อง สั่งอุทธรณ์ หรือสั่งไม่อุทธรณ์ รวมทั้งฎีกาและไม่ฎีการวมตลอดถึงการพิจารณาสั่งคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีด้วย เช่น การสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราวในสำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งมายังพนักงานอัยการซึ่งยังมีได้ฟ้องศาล และการพิจารณาสั่งเรื่องการบังคับคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลด้วย

สำหรับการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ ว่า “ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง” และ “ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง” ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องหรือคำสั่งฟ้อง

เรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาลักษณะการฟ้องคดีอาญาอันเป็นหลักสากลว่า มีอยู่อย่างไร^{๙๙} การฟ้องคดีอาญาตามหลักสากลมีอยู่ ๒ หลักใหญ่ คือ การฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจ (Opportunity principle) และการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality principle) การฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจมีหลักการโดยย่อว่า เมื่ออัยการพิจารณาพยานหลักฐานการสอบสวนแล้ว มีเหตุควรเชื่อว่า ผู้ต้องหากระทำผิด เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดี และคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดแก่ผู้กระทำผิดเนื่องจากการฟ้องคดีแล้ว ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดของเขา รวมทั้งเหตุผลอื่นๆ ที่สมควร อัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้เสมอ และเมื่อฟ้องคดีไปแล้วหากมีเหตุผลสมควรก็อาจยุติคดีได้ด้วยการถอนฟ้อง ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล มอลตา ไทย ฯลฯ หลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้เป็นอย่างดี และลดความกระด้างของกฎหมายไปได้ในตัว

มีหลักการฟ้องอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งตรงข้ามกันนั้น ก็คือ หลักการฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งมีหลักการโดยย่อว่า เมื่ออัยการพิจารณาพยานหลักฐานการสอบสวนแล้ว มีเหตุผลเชื่อว่า ผู้ต้องหากระทำผิด อัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอ และเมื่อฟ้องแล้ว จะยุติคดีด้วยการถอนฟ้องไม่ได้ การฟ้องคดีตามกฎหมายนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องประเภทนี้ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อิตาลี สเปน กรีซ สหสาธารณรัฐอาหรับ รวมทั้งกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ แต่การฟ้องคดีประเภทนี้มีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่น และทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป จึงได้มีการลดความเข้มงวดของวิธีการฟ้องตามกฎหมายลงบ้าง เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็มีการแก้ไขกฎหมายให้มีการสั่งไม่ฟ้องคดีเล็กๆ น้อยๆ หลายประเภทบ้างแล้ว

สำหรับประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจมาช้านานแล้ว ดังปรากฏในพระราชบัญญัติความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ ซึ่งนำหลักมาจากอังกฤษ และในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ หมวดที่ ๙ ว่าด้วยอัยการมาตรา ๓๕ ข้อ ๗ บัญญัติว่า “อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์หรือไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนให้ฟ้องก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งความนั้นไปให้ศาลทราบ”

^{๙๙} โปรดดูรายละเอียดใน สุจินต์ ทิมสุวรรณ. (๒๕๒๔). *กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ต่อมาได้มีหนังสือกรมอัยการ ที่ ๘/๕๔๐ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ตอบอัยการมณฑลนครศรีธรรมราชว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ตามที่พนักงานอัยการจะเห็นสมควร ไม่เฉพาะแต่ที่เห็นว่าหลักฐานไม่พอฟ้องเท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นด้วย ทั้งนี้ โดยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓๕ ข้อ ๗ ให้อำนาจอัยการที่จะไม่ฟ้องคดีที่ศาลได้สอบสวนมาให้ฟ้องก็ได้ และกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ ๕๓ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๕ ให้อัยการมีอำนาจไม่ฟ้องรวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นนั้นด้วย แต่อำนาจนี้ควรระมัดระวังใช้ด้วยความระมัดระวังอย่าให้ฟุ่มเฟือย”

นอกจากนั้น กรมอัยการก็เคยยืนยันหลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้อีกเมื่อมีการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัด ปี ๒๔๗๙ เรื่องที่ ๒๙

เมื่อใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว การฟ้องก็ยังใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจเช่นเดิม และในทางปฏิบัติก็ใช้กันอยู่ประจำ เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเพื่อกันไว้เป็นพยาน การสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนและบุกรุกเข้าไปทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยถือเป็นนโยบายรัฐบาล^{๑๑} เป็นต้น

หลักกฎหมายให้มีพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีแทนรัฐ โดยประเทศไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนคดีกับอำนาจการฟ้องคดีออกจากกัน พนักงานอัยการของไทยไม่มีอำนาจการสอบสวนคดี คงมีอำนาจลับกรองการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา ซึ่งการแบ่งดังกล่าว พระยามานวราชเสวี อดีตอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้ร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบอกว่าเอาแบบอย่างมาจากประเทศแอฟริกาใต้^{๑๒} แต่ไม่ว่าอัยการจะมีอำนาจสอบสวนคดีหรือไม่ก็ตาม ผู้มีอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในชั้นสุดท้ายคือพนักงานอัยการนั่นเอง

^{๑๑} หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร. ๐๒๐๓/๔๓๔๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๔ เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ และบันทึกกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. ๐๖๐๘/๘๑๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๔ เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ

^{๑๒} ดูรายละเอียดใน กุลพล พลวัน. (พฤษภาคม ๒๕๒๓). คำถาม คำตอบ เกี่ยวกับงานของอัยการ. *วารสารอัยการ*, ๓(๒๙), ๔๒-๕๕.

การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ มีระบบการถ่วงดุลเช่นกัน โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑ ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณีอีกด้วยเพื่อเป็นการดุลและคานอำนาจ แต่ถ้ามีการแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ซึ่งการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุดย่อมเป็นอิสระเช่นกัน

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ถือว่าการสั่งคดีโดยดุลพินิจของพนักงานอัยการ ศาลจะไม่คัดค้านหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าวแต่เห็นชอบ เมื่อมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ศาลมักจะปฏิเสธ โดยยกเหตุผลว่าเป็นเรื่องของ การแบ่งแยกอำนาจของรัฐ (Separation of Power) โดยกล่าวว่า "...การที่อัยการจะดำเนินคดีต่อเอกชนคนใดหรือไม่เพียงใดและอย่างไรนั้น เป็นดุลพินิจที่ใช้โดยอิสระในรูปองค์กรและใช้โดยยุติธรรมในแง่ของเจตจำนงของประชาชน (Public will) ซึ่งศาลไม่อยู่ในวิสัยที่จะก้าวล่วงเข้าไปผลักดันหรือลบล้างขอบเขตดุลพินิจนั้นได้..."^{๒๐} ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘^{๒๑} ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาสั่งคดีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ การที่จะมีบุคคลใดไปร้องต่อศาลหรือฟ้องต่อศาลขอให้ศาลไต่สวนหรือพิจารณาว่าคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องมีมูลหรือไม่ จึงเป็นการลดทอนความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กลั่นกรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาล เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi - Judicial)^{๒๒} พนักงานอัยการจึงมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายบริหาร สามารถเข้าไปดูแลความยุติธรรมแก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมได้ โดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาล ซึ่งอาจสายเกินไปโดยบทบาทกึ่งตุลาการนี้ อาจจำแนกภารกิจหลักได้ ๓ ประการคือ (๑) ภาระหน้าที่

^{๒๐} ปียะฉัตร ผังสุวรรณดำรง. (๒๕๕๔). *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ*. วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

^{๒๑} นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ด้วย

^{๒๒} วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. (๒๕๔๐). กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับมาตรฐานสากล. ใน *บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, น. ๒๓.

ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมดาในทางอาญา (๒) ภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ (๓) ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ^{๒๓} ดังนั้น ภารกิจของพนักงานอัยการนั้น จึงเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เป็นการฟ้องคดีในนามของรัฐหรือประชาชนซึ่งเป็นมหาชน มิใช่การฟ้องคดีในลักษณะที่เป็นเอกชน^{๒๔} และเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะพบว่า นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้ว ในทางตรงกันข้ามกลับให้อิสระในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง และกฎหมายยังอนุญาตให้อัยการถอนฟ้องได้อีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ คือหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ^{๒๕} โดยพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๔.๒ การถอนฟ้อง

การถอนฟ้องเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้ไว้แก่พนักงานอัยการ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า

“คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลย ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

การที่กฎหมายบัญญัติเรื่องอำนาจถอนฟ้องนี้ใช้ได้ทั้งกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์และราษฎรเป็นโจทก์

สำหรับพนักงานอัยการ มาตรการให้ถอนฟ้องได้นี้เป็นเครื่องแสดงอย่างชัดเจนว่าการฟ้องคดีในประเทศไทยใช้หลักการฟ้อง “ตามดุลพินิจ” (Opportunity Principles)

^{๒๓} กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (๒๕๔๔). อัยการกับกระบวนการยุติธรรม. *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง* (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

^{๒๔} ประพันธ์ นัยโกวิท. (ธันวาคม ๒๕๓๙). การอำนวยความสะดวกธรรมดาในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ. *บทบัญญัติ*, เล่ม ๕๒ ตอน ๔.

^{๒๕} คณิต ฦ นคร. (๒๕๔๙). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ ๗). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๔๑๐.

กล่าวคือ กฎหมายบัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่า ให้โจทก์มีอำนาจยื่นคำร้องขอถอนฟ้องได้ก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ ส่วนจะใช้หลักอะไรวินิจฉัยว่าเมื่อใดควรถอนฟ้องนั้นกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ คงปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจของโจทก์ ทั้งนี้เพราะบทบัญญัตินี้ใช้รวมถึงกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ กฎหมายย่อมไม่พึงประสงค์จะเข้าก้ำก๋ายในเรื่องการตัดสินใจของผู้ที่เป็นโจทก์ว่าควรจะทำอย่างนั้นอย่างนี้ ในทางปฏิบัติการถอนฟ้อง (รวมทั้งถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา) ก็ได้ใช้หลักเกณฑ์อย่างเดียวกันเพราะมีผลเป็นการยุติคดีในศาลโดยโจทก์เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี สำหรับพนักงานอัยการ แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติรายละเอียดว่าเมื่อใดควรจะถอนฟ้อง ในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นผู้คุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม การพิจารณาว่าเมื่อใดจึงมีเหตุสมควรถอนฟ้องก็ย่อมต้องมีกฎเกณฑ์บ้างพอสมควร จะถอนฟ้องตามใจต้องการเหมือนกับราษฎรเป็นโจทก์ย่อมเป็นการไม่เหมาะสม

หลวงอรรถโกวิทวที ได้รวบรวมหลักเกณฑ์การถอนฟ้องไว้ สรุปหลักเกณฑ์กว้าง ๆ สำหรับการถอนฟ้องของอัยการได้ว่า มีลักษณะทำนองเดียวกับการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ (ซึ่งใช้หลักตามดุลพินิจ) คือ^{๒๖}

๑. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เช่น เมื่อฟ้องศาลและนำพยานหลักฐานมาสืบแล้วปรากฏหลักฐานอย่างชัดแจ้งว่า จำเลยมิใช่ผู้กระทำผิดตามที่ฟ้อง ดังนี้เพื่อความเป็นธรรม พนักงานอัยการก็ควรถอนฟ้องเสีย

๒. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับกฎหมาย เช่น เมื่อนำสืบพยานไปแล้วปรากฏว่าการกระทำของจำเลยไม่ผิดกฎหมาย เช่น เป็นการป้องกันตัวพอสมควรแก่เหตุ หรือปรากฏว่าคดีนั้นขาดอายุความฟ้องคดี หรือมีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรถูกรับโทษ ฯลฯ

๓. ถอนฟ้องเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน (Public Policy) ซึ่งพนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจว่าถ้าการดำเนินคดีนั้น ๆ ไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน หรือเป็นผลร้ายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากกว่า ก็ควรถอนฟ้องเสีย หลักการถอนฟ้องข้อนี้เป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการดำเนินคดี ถ้าเป็นผลเสียมากกว่า พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมควรจะรับภาระบำบัดผลร้ายที่เกิดขึ้นนั้นเสียด้วยการถอนฟ้อง

^{๒๖} หลวงอรรถโกวิทวที. (๒๕๑๘). พนักงานอัยการจะถอนฟ้องได้ในกรณีอย่างไร. *อัยการนิเทศ*, เล่ม ๓๗ ฉบับที่ ๑-๔, น. ๑๒๗-๑๔๗.

๔.๓ การสอบสวนเพิ่มเติม

การสอบสวนเพิ่มเติมนี้ จัดเป็น “หัวใจ” ของการทำหน้าที่ผู้ก่ลั่นกรองคดีของพนักงานอัยการ^{๒๗} กล่าวคือ

เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนมายังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็จะพิจารณาว่าคดีมีหลักฐานพอเพียงที่จะสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง งดการสอบสวน ยุติคดี (กรณีพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบมาแล้ว)

แต่หากพนักงานอัยการตรวจสอบสำนวนแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดเจน หรือยังไม่พอเพียง ก็มีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ บัญญัติว่า เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(๒) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่กรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

ดังนั้น อำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจึงเป็นอำนาจอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดี

^{๒๗} ดูรายละเอียดใน สุจิน ทิมสุวรรณ. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๘๔-๘๖.

การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมนี้ มีปัญหาที่เกิดขึ้นเรื่องหนึ่งที่น่าจะสนใจอย่างยิ่ง จึงขอเสนอไว้ดังต่อไปนี้*

ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏว่า อธิบดีกรมตำรวจได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท. ๐๕๐๓/๒๑๘๗ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมอัยการ เพื่อหารือขอทราบความเห็น มีใจความโดยสรุปว่า พนักงานอัยการกอง ๑ (กองคดี กรมอัยการ) ได้สั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา ซึ่งต้องหาว่ามีอาวุธปืน และจำหน่ายอาวุธปืนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ และจำหน่ายอาวุธปืนให้แก่ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาต ให้แก่ผู้ซื้อ ดังปรากฏข้อเท็จจริงอยู่ในสำนวนคดีที่ ๒๘/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๒ จากการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การใดๆ ในชั้นสอบสวน โดยอ้างว่าจะไปให้การในชั้นพิจารณา ซึ่งเท่ากับมิได้แสดงถึงหลักฐานที่จะใช้เป็นข้อต่อสู้และข้อหักล้างข้อกล่าวหาไว้ ดังนั้น การที่ผู้ต้องหาไปร้องขอความเป็นธรรมจากอัยการ และอ้างพยานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการ น่าจะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ส่วนการที่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) นั้น กรมตำรวจเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้เดิม แต่ยังไม่เป็นที่กระจ่างชัดให้ชัดแจ้งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นคำสั่งให้สอบพยานฝ่ายผู้ต้องหาด้วยแล้ว กรณีจึงเป็นที่เชื่อได้ว่า พยานฝ่ายผู้ต้องหาจะขัดกับพยานฝ่ายผู้กล่าวหาอย่างแน่นอน จึงเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อคดีของพนักงานสอบสวนที่ได้รวบรวมพยานหลักฐานไว้แล้ว ถ้าผู้ต้องหาไม่ข้อต่อสู้หรือมีพยานหลักฐานใดก็ขอพบที่จะใช้ข้อต่อสู้และพยานหลักฐานนั้นในชั้นพิจารณาของศาลได้ ในชั้นสอบสวนนี้กฎหมายมุ่งแต่เพียงว่ามูลคดีที่เป็นเหตุต้องสอบสวนมีมูลพอฟ้องหรือไม่ตามที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหา ถ้าพนักงานอัยการกระทำเช่นนั้นแล้วเท่ากับเปิดโอกาสให้ก้าวล่วงเข้าไปเป็นผู้วินิจฉัยคดีเสียเอง จึงเป็นการผิดขั้นตอนของกฎหมายที่ได้มอบหน้าที่ในชั้นนี้ให้เป็นหน้าที่ของศาล พร้อมกับอ้างข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ ๑/๒๔๘๘ ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่มที่ ๑ ลักษณะที่ ๘ ข้อ ๒๕๔

กรมอัยการพิจารณาแล้ว แจ้งความเห็นไปยังกรมตำรวจ ตามนัยหนังสือกรมอัยการ ที่ มท. ๑๐๐๑/๓๐๖๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๒ ซึ่งมีข้อความสรุปได้ว่า

* ขณะที่มีการศึกษานี้ ขณะนั้นสำนักงานอัยการสูงสุด คือ กรมอัยการ และอธิบดีกรมอัยการ คือ อัยการสูงสุดในปัจจุบัน และอธิบดีกรมตำรวจ คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน

“ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๙๙ มาตรา ๖ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม การสอบสวนเพิ่มเติมนี้กฎหมายมิได้จำกัดว่าให้สอบสวนเพิ่มเติมแต่เฉพาะพยานฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือเฉพาะที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมพยานฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งพนักงานสอบสวนยังมิได้สอบสวนได้ หากเป็นการนอกความหมายแห่งกฎหมายไม่ ข้อยบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ ๑/๒๕๙๘ ข้อ ๒๕๔ ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีที่กรมตำรวจอ้างมานั้น เป็นเพียงหลักปฏิบัติในการสอบสวนทั่วไป และมีใช้ข้อห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานผู้ต้องหาแต่อย่างใด ทั้งระเบียบที่อ้างมาก็เป็นเพียงระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีทั่วไป มิใช่ระเบียบที่พนักงานอัยการจำต้องถือปฏิบัติด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นหาเหมือนกันไม่ กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะต้องมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ส่วนพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งความเห็นกับคำสั่งย่อมเกิดผลแตกต่างกันดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังนั้น การใช้อำนาจของพนักงานอัยการดังกล่าวจึงไม่เป็นการขัดกับข้อยบังคับของกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด

อนึ่ง กรมอัยการได้ตระหนักอยู่เสมอว่า พนักงานอัยการควรที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีโดยชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และด้วยความเป็นธรรม เพื่อยังให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาได้ตามนัยที่กล่าวมา พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจทางนี้ด้วยความประหัยระมัดระวังและเป็นไปในทางที่สุจริต ซึ่งกรมอัยการก็เชื่อว่ากรมตำรวจก็คงมีเป้าหมายเช่นเดียวกัน การที่ผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมจากอัยการ เพราะอ้างพยานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการนั้น ก็ย่อมอยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา อันมิใช่เป็นเรื่องที่มีเจตนาจะให้เกิดความเสียหายแก่คดีของพนักงานสอบสวน เพราะการกระทำเช่นนั้นมิได้หมายความว่า พนักงานอัยการจะต้องถือตามพยานผู้ต้องหาเป็นหลัก พนักงานอัยการอาจจะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อตัดหรือเพื่อพิสูจน์คำพยานฝ่ายผู้ต้องหาอีกครั้งหนึ่งหรือไม่เชื่อคำพยานฝ่ายผู้ต้องหา แล้วใช้คำพยานฝ่ายผู้ต้องหาเป็นเครื่องมือสำหรับชกค้ำพยานจำเลยในชั้นศาลก็ได้ อีกทั้งระบบในการสั่งคดีกฎหมายบัญญัติว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ถ้าอธิบดีกรมตำรวจไม่เห็นชอบด้วย

ก็ให้ทำความเข้าใจกับผู้ต้องหา เสร็จแล้วเสนอไปให้อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้าย ทั้งนี้เพื่อให้ขั้นตอนของการสอบสวนและการสั่งคดีได้เป็นไปตามกฎหมายและด้วยความยุติธรรม

นอกจากนี้ กรมอัยการไคร่ขอชี้แจงความจริงเพิ่มเติมด้วยว่า เรื่องเดียวกันนี้ ก่อนที่กรมตำรวจจะหารือไปยังกรมอัยการ พนักงานสอบสวนคดีนี้ได้เคยไปพบและร้องเรียนเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมอัยการมาก่อนแล้ว (ตามหนังสือ ที่ มท ๑๕๑๕/๖๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒) อธิบดีกรมอัยการได้ชี้แจงด้วยวาจาและมอบหมายให้เลขานุการ ก.อ. มีหนังสือตอบไปครั้งหนึ่งแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวไว้ข้างต้น (ตามนัยหนังสือกรมอัยการ ที่ มท ๑๐๐๑/๑๒๔๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒) ซึ่งพนักงานสอบสวนในเรื่องนี้น่าจะเข้าใจได้คืออยู่แล้ว

เมื่อกรมอัยการแจ้งความเห็นไปให้กรมตำรวจแล้ว ต่อมากระทรวงมหาดไทย (โดยกรมตำรวจ) ได้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๒๒๔ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๓ เรื่อง การหารือการตีความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้อาจสอดคล้องกับความเห็นของกรมอัยการทุกประการ

บันทึก เรื่อง การตีความมาตรา ๑๔๓* แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท. ๐๒๑๑/๙๖๑๗ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่า

(๑) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนถ้อยคำผู้ต้องหา แต่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การ โดยอ้างว่า จะไปให้การในชั้นศาล เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้น จึงมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา และเสนอสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณา ผู้ต้องหาร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการ พร้อมกับอ้างพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหา พนักงานอัยการจึงสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาตามที่ผู้ต้องหากล่าวอ้าง มีปัญหาว่า การสั่งของพนักงานอัยการดังกล่าวนั้นเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) หรือไม่ กล่าวคือ การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมมีได้จำกัดเฉพาะให้สอบสวนเพิ่มเติมแต่เฉพาะพยานฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือจะต้องจำกัดเฉพาะแต่ที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว แต่มีข้อบกพร่อง เท่านั้น

(๒) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณา พนักงานอัยการเห็นว่า การกระทำของผู้ต้องหาในสำนวนการสอบสวนอาจเป็นความผิดในข้อหาอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาเดิม จึงสั่งฟ้องและยื่นฟ้องคดีในข้อหาที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้วต่อศาล และสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์ในการสั่งฟ้องคดีที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว มีปัญหาว่าการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการนั้นเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) หรือไม่ หากไม่ถือเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมที่พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติแล้ว จะต้องสั่งพนักงานสอบสวนดำเนินการอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการรับสำนวนนั้นไว้แล้ว คดีตามการสอบสวนนั้นย่อมตกอยู่ในหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาสั่งคดีและดำเนินการตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดต่อไป สำหรับกรณีตามปัญหาข้อที่หนึ่งนั้น หากพนักงานอัยการเห็นว่า การสอบสวนของพนักงานสอบสวนยังไม่ได้ความชัดในประเด็นเรื่องใดหรือพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ยังไม่ครบถ้วนบริบูรณ์ และมีความจำเป็นที่จะต้องหาพยานหลักฐาน หรือดำเนินการอย่างอื่นใดที่เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องนั้นหรือในสิ่งที่ต้องการได้ตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร และโดยที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่อาศัยอำนาจกฎหมายใดห้ามมิให้มีการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา หรือจำกัดอำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการว่า จะกระทำได้เฉพาะพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว ดังนั้น การที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการ

สอบสวนพยานของฝ่ายผู้ต้องหา จึงเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๔๓* วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพนักงานอัยการ ย่อมกระทำได้ โดยไม่จำกัดว่าการสอบสวนเพิ่มเติมนั้นจะต้องกระทำเฉพาะพยานฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือเฉพาะที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว แต่มีข้อบกพร่องเท่านั้น

(๒) สำหรับในปัญหาข้อที่สองนั้น โดยปกติพนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรเพื่อสั่งการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ได้ อยู่แล้ว กรณีอาจเป็นไปได้ว่า นอกจากผิดกฎหมายในข้อหาที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว การกระทำของผู้ต้องหาในสำนวนการสอบสวนนั้นอาจผิดกฎหมายในเรื่องอื่นอีกด้วย ก็ได้ ฉะนั้น นอกจากพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาตามสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในความผิดอื่นที่หากมีอยู่ในการกระทำของผู้ต้องหาในสำนวนการสอบสวนอีกก็ได้ โดยเหตุผลเช่นเดียวกับที่กล่าวใน (๑) เพราะการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการนั้น มิได้มีข้อจำกัดว่าจะกระทำได้ เฉพาะในข้อหาที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้แล้ว เท่านั้น

การสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลในเรื่องเดียวกันนั้นจะถูกจำกัดมิให้กระทำได้อีก ก็แต่เฉพาะเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น

* มาตรา ๑๔๓ เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป

(๒) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใด มาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตาย ในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือ ผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

ซึ่งจากข้อความในวรรคท้ายของบันทึกดังกล่าวของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวไว้ว่า การสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลในเรื่องเดียวกันนั้นจะถูกจำกัดมิให้กระทำได้อีกก็แต่เฉพาะเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น แสดงให้เห็นว่า เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนคดีมาให้พนักงานอัยการแล้ว แม้พนักงานอัยการจะได้มีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการก็ยังมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ ดังนั้น การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจึงเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเพราะเป็นอำนาจอิสระของพนักงานอัยการและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนหรือไต่สวนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะพนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจในการสอบสวนเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้ทำความเห็นสรุปสำนวนการสอบสวนส่งพนักงานอัยการแล้ว

๕. สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า จากอดีตตั้งแต่มีการตั้งกรมอัยการขึ้นมาตั้งแต่ ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการได้มีการปฏิบัติและรับรองมาโดยตลอดทั้งโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยปรากฏจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ ตลอดจนมาถึงพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และเอกสารทางราชการตลอดจนแนวปฏิบัติในทางราชการที่กล่าวมาข้างต้น มีการรับรองทั้งโดยพฤตินัยและนิตินัยจนปรากฏอย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ถือว่ามีความสำคัญอย่างมากเพราะความเป็นอิสระสามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การอำนวยความสะดวกธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง โดยความเป็นอิสระของพนักงานอัยการสามารถพิจารณาได้เป็น ๒ ประการคือ^{๒๔} (๑) ความเป็นอิสระในเนื้อหาหรือภาระหน้าที่ กล่าวคือ ในการทำหน้าที่

^{๒๔} สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์, วีระพงษ์ บึงไถล และ สุกัลป์ กฤตลักษณ์วงศ์. (พฤษภาคม ๒๕๕๗). อำนาจพนักงานอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๗(๑), ๑๔๕-๑๖๕.

การดำเนินคดีตามกฎหมายขององค์กรอัยการย่อมเป็นอิสระไม่อยู่ในบังคับหรือคำสั่งของบุคคลหรือองค์กรใดๆ จากภายนอก และ (๒) ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของพนักงานอัยการ กล่าวคือ ในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการแต่ละคนนั้น พนักงานอัยการต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความหวาดกลัวที่จะได้รับผลร้ายจากการถูกกลั่นแกล้งภายหลัง ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวของพนักงานอัยการนี้ย่อมเป็นข้อเสริมความสมบูรณ์ของความเป็นอิสระในเนื้อหาขององค์กรอัยการ^{๒๙}

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และในการพิจารณาสั่งคดีตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้แล้วดังกล่าวที่ได้วิเคราะห์มาพอสมควรแล้วก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมจะต้องแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสังคมต่อประชาชน ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีเหตุผล เปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยอาจจะผ่านการกลั่นกรองจากระบบภายในขององค์กรอัยการตามระบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้นโดยสุจริต ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการจึงเป็นความอิสระที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบได้

ดังนั้น ขอบเขตของการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่มีความเป็นอิสระ จะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และด้วยความเที่ยงธรรม คือถูกต้องตามพยานหลักฐานและตามกฎหมาย ดำรงในความสุจริต ยุติธรรมโดยปราศจากอคติ ไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหวต่ออำนาจอิทธิพลหรือการกดดันใดๆ เคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติทุกกรณี และปฏิบัติอย่างเหมาะสม เพื่อคุ้มครองสังคมให้มีความสงบปลอดภัย และอำนวยความสะดวกธรรมให้แก่ประชาชนมากที่สุดเพื่อยังให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนเท่าที่จะสามารถกระทำได้นั่นเอง

^{๒๙} วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่. (๒๕๕๑). ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, น. ๑๐๖-๑๐๗.

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (๒๕๔๔). อัยการกับกระบวนการยุติธรรม. *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กุลพล พลวัน. (พฤษภาคม ๒๕๒๓). คำถาม คำตอบ เกี่ยวกับงานของอัยการ. *วารสารอัยการ*, ๓(๒๙).
- คณิต ฦ นคร. (๒๕๔๙). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (สิงหาคม ๒๕๒๖). การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power). *วารสารกฎหมายปกครอง*, ๒.
- เดือน บุญนาค. (๒๕๔๗). *การแยกอำนาจ*. พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- ประพันธ์ นัยโกวิท. (ธันวาคม ๒๕๓๙). การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ. *บทบัญญัติ*, เล่ม ๕๒ ตอน ๔.
- ปราณพงษ์ ดิลภัทร. (สิงหาคม ๒๕๕๗). ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตย: ข้อพิจารณาเบื้องต้น. *รัฐสภาสาร*, ๖๒(๘).
- ปิยะนัทร ผังสุวรรณดำรง. (๒๕๕๔). *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ*. วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัฒน์พงศ์ วงศ์ใหญ่. (๒๕๕๑). *ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.
- วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. (๒๕๔๐). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. *บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- วิภาวรรณ ตูยานนท์ (แปล), มงเตสกีเออ (เขียน). (๒๕๒๘). *เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุจินต์ ทิมสุวรรณ. *กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ*. ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ.
- สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์, วีระพงศ์ บึงไกล และ สุกัลป์ กฤตลักษณ์วงศ์. (พฤษภาคม ๒๕๕๗). อำนาจพนักงานอัยการในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, ๗(๑).
- หลวงอรรถโกวิทวที. (๒๕๑๖). พนักงานอัยการจะถอนฟ้องได้ในกรณีอย่างไร. *อัยการนิเทศ*, ๓๗, ๑-๔.
- หลวงอรรถโกวิทวที และ พลโท สุข เปรมาวิน. (๒๕๔๖). ระบบอัยการ. *บทบัญญัติ*, เล่ม ๑๕ ตอนที่ ๒ และ ๓.



สุจริตธรรม: แนวทางการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์เชิงพุทธ
Sucaritdhamma: The Way to Harmony and Reconciliation in Buddhism

พระนฤพันธ์ ญาณิสฺสโร*

บทคัดย่อ

การเมืองไทยในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมานับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สร้างความขัดแย้งขึ้นในสังคมไทยเป็นอย่างมาก ชนวนเหตุหนึ่งของความขัดแย้งได้แก่ ความเห็นต่างทางการเมือง อันนำมาสู่ความขัดแย้งแบ่งเป็นฝักฝ่ายของประชาชนคนไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ถึงแม้ว่าความขัดแย้งทางการเมืองในประวัติศาสตร์ชาติไทยจะเคยเกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตเมื่อครั้งมีประชาธิปไตยเกิดขึ้นเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันก็ตาม

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นเมื่อสิบปีที่แล้วและมีความต่อเนื่องของความขัดแย้งมาจนถึงปัจจุบัน ดูเหมือนว่าจะค่อยๆ เลื่อนหายไปจากสังคมไทย แต่ทว่าในความเป็นจริง ความขัดแย้งดังกล่าวมิได้ห่างหายไปจากความคิดของคนไทยและสังคมไทยเลย กลับเป็นความขัดแย้งที่รอวันปะทุขึ้นมาอีกครั้งเมื่อมีปัจจัยเชิงสถานการณ์ที่เอื้อโอกาสให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมา วาทกรรมทางการเมืองที่ว่า “การสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์” เป็นวาทกรรมที่สังคมไทยส่วนใหญ่ต้องการที่จะเห็นและให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม คนไทยทุกคนต่างเรียกหาความปลอดภัยและสมานฉันท์ทั้งจากคู่ขัดแย้งทางการเมืองและประชาชนที่มีความเห็นต่างทางการเมือง แต่ทว่าภารกิจที่จะสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์ได้นั้น กลไกสำคัญอยู่ที่กระบวนการยุติธรรมในการสร้างความน่าเชื่อถือและศรัทธาให้กับระบบยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายจะต้องดำเนินไปในคู่ขัดแย้งทางการเมืองทุกกลุ่ม หาใช่การบังคับใช้ที่ยังยวดยกกับกลุ่มเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดไม่ รวมทั้งกลไกรัฐที่จะนำมาซึ่งกระบวนการในการสลายความขัดแย้งทางการเมืองจะต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย กลไกดังกล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ที่ถือว่าเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายสูงสุดของประเทศ และบทบาทของภาครัฐในการสร้างความจริงใจในการที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม กลไกรัฐเพียงอย่างเดียวอาจไม่ได้ตอบโจทย์การแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด จิตสำนึกของคนในชาติก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งดังกล่าวทุเลาเบาบางไปได้ นั่นก็คือ ทุกคนในชาติต้องอาศัยความสุจริตเป็นที่ตั้ง มีความสุจริตทั้งทางกาย อันได้แก่ ความประพฤติที่ดี สุจริตทางวาจา โดยการพูดจาด้วยความซื่อตรง ไม่หลอกลวง และความสุจริตทางใจ ด้วยการรู้จักประนีประนอมซึ่งกันและกัน ให้อภัยกัน รวมทั้งการรู้จักหน้าที่ของตนโดยการไม่บกพร่องต่อหน้าที่ ไม่ละเว้นหน้าที่ และไม่ทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อทุกคนในสังคมมีสุจริตธรรมต่อกัน ต่างคนต่างคิดดี พูดดี ทำดี ทำตามหน้าที่ของตน สังคมไทยก็จะเป็นสังคมแห่งความเมตตากรุณา เอื้ออารีซึ่งกันและกัน และเป็นสังคมแห่งความสงบสุขบนฐานแห่งความปลอดภัยและสมานฉันท์

Abstract

Thai politics over the past several years has been a political phenomenon that has generated considerable controversy in Thai society. One cause of conflict is the political different opinions, led to the conflict

is divided among Thai people as never before. Although the political conflict in Thai history has been going on since the past when democracy took place until now.

The phenomenon of political conflict that occurred ten years ago and there is continuity of conflict to the present. It seems to be gradually disappearing from Thai society. But in reality, The conflict is not lost in the minds of Thais and Thai society. It turns out the conflict is waiting for a cracking up again, when there are circumstances that are conducive to conflict. Political discourse are there “Harmony and Reconciliation”, it is a discourse that most Thai society wants to see and to come to concrete. All Thai people call for reconciliation, both from political opponents and from people with political different opinions. Whereas, to make the reconciliation, the key mechanism is the judicial process of creating credibility and faith in the justice system, law enforcement must be carried out in all political opposition are not enforced against just one group. As well as the state machinery that will bring about the process of breaking down political conflict it must be accepted by all parties. The mechanism is constitutional it is considered the highest legal provisions of the country. And the role of government in creating sincerity in order to resolve the conflict to succeed.

However, the only state mechanism may not be able to resolve all possible conflicts. The national consciousness it is the key factor that causes the conflict to abate. That is everybody in the country must be honest, have good physical integrity include good behavior, honestly verbal by speaking with integrity, not deceive and moral honesty, the recognizing and pardon. As well as knowing their duties by not defect on duty, do not ignore the duty and not dishonest. When everyone in the society is honestly honest, everyone is thinking well, doing well, doing their duty. Thai society is a society of kindness, magnanimous and a peaceful society on the basis of harmony and reconciliation.

บทนำ

ปัญหาการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา นับได้ว่ามีปรากฏการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นมากมาย ปรากฏการณ์สำคัญคือความขัดแย้งทางการเมืองที่นำไปสู่การแบ่งแยกเป็นฝักฝ่ายของภาคประชาชน ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าส่วนหนึ่งของความขัดแย้งเกิดขึ้นจากตัวนักการเมืองเอง ซึ่งมวลชนสำคัญของการเมืองนั้นเป็นประชาชนที่รับรู้ถึงข่าวสารทางการเมืองไม่ครอบคลุมในทุกมิติ ประเด็นหนึ่งของความขัดแย้งคือการมีอคติทางการเมืองที่นับได้ว่าสร้างความรุนแรงทางความคิดให้เกิดขึ้น จนนำไปสู่การแสดงออกทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติ การชุมนุมประท้วงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในห้วงระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมาได้เป็นบทเรียนสำคัญของความสูญเสียทั้งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ถึงแม้ว่าจะมีหลายภาคส่วนได้ออกมาเรียกร้องให้ยุติการใช้ความรุนแรงในการสลายการชุมนุม แต่ทว่าก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากภาคการเมืองที่จะนำเอาข้อเรียกร้องดังกล่าวมาปฏิบัติในการควบคุมมวลชนอย่างสันติวิธีได้

วาทกรรม “การสร้างความปลอดภัยและสมานฉันท์” เป็นวาทกรรมหนึ่งที่สังคมไทยพยายามที่จะเรียกร้องและคิดหากลไกหรือวิธีการที่จะนำไปสู่ความปลอดภัยและสมานฉันท์ดังกล่าว แต่ก็ยังดูเหมือนว่าจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การเมืองเป็นเรื่องที่ประชาชนเริ่มที่จะให้ความสนใจมากเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากเรื่องปากท้องของตนเอง การมีส่วนร่วมทางการเมืองได้รับความสนใจจากประชาชนมากยิ่งขึ้นผ่านการเลือกตั้ง การหาเสียง การเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมือง และแม้กระทั่งการออกไปเป็นส่วนหนึ่งของการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งผู้ที่ไปร่วมชุมนุมส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่มาจากภาคชนบทแทบทั้งสิ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองเริ่มที่จะเข้ามามีบทบาทในชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้น และโดยเฉพาะการเสฟข่าวสารทางการเมืองจากสื่อต่างๆ ก็ได้รับความนิยมนิยมมากยิ่งขึ้นด้วยเช่นกัน หลายๆ ครั้งที่สื่อต่างๆ ทั้งของรัฐและของเอกชน โดยเฉพาะของกลุ่มการเมือง จะมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อวิถีคิดและการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน ก่อให้เกิดการเสฟสื่อที่ไม่ได้ใช้วิจารณญาณเท่าที่ควร เมื่อได้รับข่าวสารต่างๆ จึงทำให้เกิดความเชื่อไปตามข่าวสารที่ตนได้รับ ซึ่งนับได้ว่าเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อระบบความคิดและการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนที่อาจนำมาสู่ความขัดแย้งได้ทั้งในระดับครอบครัวและสังคม

ความขัดแย้งทางการเมือง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากกลุ่มการเมืองที่จัดตั้งกลุ่มแนวร่วมทางการเมืองขึ้นมา

เพื่อต้องการที่จะประท้วงรัฐบาล หรือแม้กระทั่งการจัดตั้งกลุ่มมวลชนเพื่อสนับสนุนรัฐบาลเองก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวได้แบ่งสังคมไทยออกเป็นกลุ่มต่างๆ หลายกลุ่ม ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมที่ถูกแยกออกด้วยระบบของแนวความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน หากบุคคลใดหรือกลุ่มใดที่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่ตรงกันข้ามกับกลุ่มของตนเองก็จะถูกผลักดันให้ไปอยู่กับอีกกลุ่มหนึ่งโดยอัตโนมัติ เพียงเพราะมีความคิดเห็นทางการเมืองที่ไม่ตรงกันเท่านั้น นี่เป็นชนวนเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมไทย ซึ่งปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะในทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมอีกด้วย มีผู้คนจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้แสดงออกทางการเมือง แต่กลับได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าวด้วย และประการสำคัญ ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองได้นำมาสู่สังคมที่ไร้สันติสุข การโยยหาความปรองดองและสมานฉันท์เริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นจากผู้ที่ไม่ได้มีส่วนกับความขัดแย้งดังกล่าว ถึงแม้ว่ากลไกต่างๆ ของทางภาครัฐที่พยายามจะสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นกับสังคมไทยเพื่อสร้างสังคมสันติสุข ก็ดูเหมือนว่าจะยังไม่เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควร ตราบใดที่ผู้คนในสังคมและกลุ่มการเมืองต่างๆ ยังมองว่ากลไกดังกล่าวไม่ได้เป็นผลประโยชน์สำหรับกลุ่มของตนเองก็จะทำให้แนวทางในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ของรัฐไม่ได้รับความร่วมมือ

กระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย

ความยุติธรรม เป็นเรื่องที่ได้รับการสนใจจากสังคมไทยเป็นอย่างมากในช่วงระยะเวลาที่มีความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้น ปรัชญาการณสำคัญของความยุติธรรมคือการตัดสินคดีความทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้น แม้กระทั่งคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐหรือนักการเมือง แต่สิ่งที่จะมาตัดสินความยุติธรรมได้นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลเพียงอย่างเดียวที่จะตัดสินได้ว่ามีความยุติธรรมมากน้อยเพียงใด แต่กระบวนการยุติธรรมก็เป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าความยุติธรรมที่ตัดสินไปนั้นมีความยุติธรรมจริงหรือไม่

คำว่า ยุติธรรม หรือ Equity หมายถึง ลักษณะของความเสมอภาค ยุติธรรมเป็นกลาง ปราศจากอคติ ไม่เอินเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คำว่า Equity มีรากศัพท์มาจากคำว่า Aequus ที่หมายถึงความยุติธรรมโดยใช้เพื่อแสดงออกถึงแนวคิดเรื่องความยุติธรรมหรือความถูกต้องที่มาจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดี เรียกกันว่าเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Nature Justice) (L.B. Curzon, 1974, p. 3) ความยุติธรรมเป็นคำที่ใช้กันโดยทั่วไป เปรียบเทียบได้กับความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งก็คือการตัดสินใจตามแนวคิด

เรื่องความถูกต้อง (O.K. Metcalfe & John Westwood, 1974, p. 27) แนวคิดในเรื่องของความยุติธรรมนั้นมีความหลากหลายทางความคิดมาก หากจะนำมาเป็นเครื่องมือในการตัดสินว่ายุติธรรมหรือไม่นั้นดูเหมือนว่าจะไม่ได้เป็นสูตรสำเร็จเสียทีเดียว เพราะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่างที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมที่แท้จริงนั้น เช่น ระบบยุติธรรม กระบวนการยุติธรรม การยอมรับกระบวนการยุติธรรม และการยอมรับผลของการตัดสินความยุติธรรมนั้น เป็นต้น และยังรวมไปถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมด้วยว่ามีความเที่ยงธรรมมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรมนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับกระบวนการยุติธรรม เราไม่ต้องมองถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมว่าจะเป็นเช่นไร トラบใดที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการยุติธรรมไม่ได้ใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อเอื้อให้กระบวนการที่มีความยุติธรรม มีความสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และที่สำคัญต้องปราศจากอคติทางการเมือง จะสังเกตได้ว่า กระบวนการยุติธรรมที่ผ่านมานั้นหากจะมองอย่างเป็นกลางจะพบว่า บรรดาคดีความต่าง ๆ ของกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองกลุ่มหนึ่งได้รับการไต่สวนและดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็ว หรือแม้กระทั่งมีการตัดสินคดีความที่ใช้ระยะเวลาอันสั้น แต่ในอีกกลุ่มหนึ่งกลับพบว่ากระบวนการในการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างล่าช้าและบางคดีก็ไม่มีคามผิดปรากฏขึ้น ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งหลักนิติธรรมเป็นกระบวนการใช้อำนาจทางกฎหมายด้วยความเป็นธรรม องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่ (อุกฤษ มงคลนาวิน, ๒๕๕๕, น. ๔-๕)

- (๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
- (๓) มีเจตนาภรณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๔) การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพลเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน

- (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม

(๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

การใช้หลักกฎหมายเน้นการคำนึงถึงศักดิ์ศรี สิทธิ เสรีภาพในความเป็นมนุษย์ว่าควรได้รับการปฏิบัติ และคุ้มครองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยประชาชนและผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่ฟังเสียงจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง ประชาชน ทุกองค์กร ทุกภาคส่วน ต้องยอมรับและปฏิบัติตามอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายเดียวกัน นั่นคือ เพื่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม (คมสัน สุขมาก, ๒๕๕๙, น. ๓๗๓) แต่การที่จะทำให้ประชาชนยอมรับในกระบวนการยุติธรรมได้หรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับว่ากระบวนการยุติธรรมได้ใช้หลักนิติธรรมมากน้อยเพียงใดในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ปัญหาสำคัญคือการพิจารณาดีอาญาอย่างไม่มีความต่อเนื่องติดต่อกันไป ในคราวเดียวกัน มีการเลื่อนคดีบ่อยครั้ง ซึ่งการเลื่อนครั้งหนึ่งนานนับเดือน และหากคดีมีการอุทธรณ์ฎีกาต่อไป คดีหนึ่งอาจใช้เวลาถึงหลายปี ทำให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปได้โดยล่าช้า ซึ่งการพิจารณาคดีที่ยาวนานดังกล่าวทำให้จำเลยซึ่งถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาเสมือนถูกกระบวนการลงโทษไปในตัว แม้อต่อมาศาลจะพิพากษาว่าไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม (ภูมินทร์ บุตรอินทร์, ๒๕๕๖, น. ๓๑-๓๒) และปัญหาสำคัญของการยอมรับหรือไม่ยอมรับในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะคดีความทางการเมืองที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและความแตกแยกทางสังคมขึ้นในขณะนี้ ก็คือความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจของมวลชนที่มีต่อการตัดสินคดีความต่าง ๆ กล่าวคือ หากการตัดสินเป็นไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตน ก็จะยอมรับในกระบวนการยุติธรรมนั้น แต่หากการตัดสินคดีความเป็นไปในทิศทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตน ก็จะไม่ยอมรับในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีตัวอย่างหลาย ๆ กรณีที่เกิดขึ้นในสังคมไทยในปัจจุบันนี้ที่สื่อให้เห็นว่าการยอมรับในกระบวนการยุติธรรมนั้นเกิดขึ้นหรือไม่

การไม่ยอมรับในกระบวนการยุติธรรมถือได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ความจริงที่ว่า การตัดสินคดีความต่าง ๆ โดยเฉพาะคดีความที่เกี่ยวข้องกับการเมืองนั้นยากที่จะสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นกับทุกกลุ่มการเมืองได้ ทั้งนี้ เพราะผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินคดีความอาจไม่เป็นไปในทิศทางที่ตนหรือกลุ่มของตนต้องการ แต่การไม่ยอมรับดังกล่าวจะเป็นชนวนสำคัญที่จะทำ

ความขัดแย้งทางการเมืองยังคงอยู่ในสังคมไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เกิดขึ้น แต่สิ่งสำคัญคือกระบวนการยุติธรรมจะต้องสร้างความเชื่อมั่นในตัวเองให้เกิดขึ้นด้วย การสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรมไทยเบื้องต้นคือการสร้างความเข้าใจในระบบยุติธรรมและกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ เพราะต่างมุ่งไปที่ผลการพิจารณาคดีซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม และมักจะตัดสินความยุติธรรมในขั้นตอนสุดท้ายนี้เช่นกัน นับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนมองกระบวนการยุติธรรมไปในทิศทางที่ไม่ตรงกัน ถึงแม้ว่าผลการพิจารณาพิพากษาคดีจะเป็นอย่างไรก็ตาม แต่เมื่อไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายของตนก็จะไม่ยอมรับในกระบวนการยุติธรรมนั้น ประการต่อมาคือ การสร้างการยอมรับในตัวของผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการยุติธรรมในหลายๆ คดีความทางการเมืองเรามักพบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียทางการเมืองกับกระบวนการยุติธรรมแทบทั้งสิ้น จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการยอมรับในกระบวนการพิจารณาคดีตัดสินคดีความ และประชาชนก็ไม่อาจที่จะก้าวล่วงอำนาจในการพิจารณาคดีตัดสินคดีความนั้นได้ ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการยุติธรรมก็ไม่มีอำนาจใดในการที่จะบังคับให้ประชาชนยอมรับในการพิจารณาคดีตัดสินคดีความนั้นด้วย หรือถึงแม้ว่าจะต้องยอมรับเพียงร่างกายโดยการตัดสินนั้น แต่จิตวิญญาณยังคงปฏิเสธกระบวนการยุติธรรมอยู่ดี ประการสุดท้าย ระบบยุติธรรมจะต้องยุติซึ่งข้อครหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในเรื่องของเวลาในการพิจารณาคดี ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นปัญหาสำคัญของการพิจารณาคดีตัดสินคดีความที่มีความสำคัญระดับชาติ เช่น คดีทางการเมือง เป็นต้น การนัดสืบพยาน การเลื่อนการสืบพยาน การร้องหาหลักฐานเพิ่มเติม สิ่งเหล่านี้ดูเหมือนว่าจะเป็นการเตะถ่วงของกระบวนการยุติธรรมที่พยายามจะสร้างเงื่อนไขในการพิจารณาคดีความให้เกิดขึ้น โดยอาศัยเงื่อนไขของเวลาเป็นตัวขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความล่าช้าดังกล่าว ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ทุกคนเห็นและยอมรับกันได้ โดยที่ไม่มีการออกมาเรียกร้องเพื่อให้เกิดกระบวนการในการพิจารณาที่รวดเร็ว หรือแม้กระทั่งกลุ่มการเมืองบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวก็ดูเหมือนว่าจะนิ่งเฉยต่อสิ่งที่เกิดขึ้น เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบคือประชาชนที่ออกไปเคลื่อนไหวทางการเมือง ส่วนแกนนำกลับไม่ได้รับผลกระทบใดๆ ทั้งๆ ที่แกนนำเองเป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดคดีความทางการเมืองขึ้นมา และประการสำคัญ กระบวนการยุติธรรมยังเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองกลุ่มหนึ่ง แต่กลับเล่นงานกลุ่มการเมืองอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ประชาชนโดยทั่วไปรับรู้ได้จากสื่อต่างๆ และ

เป็นประเด็นที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรมและการไม่ยอมรับในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว

การที่จะให้ประชาชนยอมรับในกระบวนการยุติธรรมอันจะนำมาสู่การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ได้นั้น ระบบยุติธรรมจะต้องสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้น ด้วยการพิจารณาตัดสินคดีด้วยความไม่ลำเอียง ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่จงใจที่จะก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาตัดสิน การสร้างความเข้าใจกับทุกภาคส่วนในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาคดี ซึ่งจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ต้องเคารพและยอมรับในกระบวนการยุติธรรมด้วยเช่นกัน ถึงแม้ว่าในบางกรณีดูเหมือนจะไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ตาม แต่ก็เป็นการสร้างความเข้าใจและการยอมรับร่วมกันในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน อันจะนำมาสู่การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ร่วมกันในที่สุด

กลไกรัฐกับการสร้างความปรองดองสมานฉันท์

สังคมไทยในช่วงที่ผ่านมา เป็นยุคแห่งความหวาดกลัวและหวาดระแวงที่ประชาชนไม่สามารถพูดคุยเรื่องความคิดเห็นทางการเมืองเป็นการทั่วไป แม้กระทั่งการพูดคุยกับญาติหรือเพื่อนสนิท ในหลายชุมชนมีกลุ่มคนที่มีความคิดแตกต่างทางการเมืองกันอย่างชัดเจนเกิดการปมพะาะความเกลียดชังกันจากการเลือกรับสื่อที่นำเสนอความคิดเห็นทางการเมืองที่สอดคล้องกับมุมมองของตน และแบ่งขั้วแยกขั้วกันอย่างเห็นได้ชัด ในบางพื้นที่เกิดการปะทะกันระหว่างสองกลุ่มที่เห็นต่างทางการเมือง มีการใช้อาวุธต่าง ๆ รวมถึงอาวุธปืนทำร้ายร่างกายกันทำให้มีผู้เสียชีวิต ยิ่งไปกว่านั้นความรุนแรงได้ขยายตัวไปถึงในระดับครอบครัวจนกระทั่งเกิดการเสียชีวิต และความสัมพันธ์ที่แตกร้าว จากความรุนแรงที่กล่าวมานำมาซึ่งการสูญเสียอย่างประมาธค่ามิได้ และเกิดสภาพสังคมแห่งความหวาดระแวง (วุฒิสสาร ต้นไชย และคณะ, ๒๕๕๕, น. ๖)

การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ เป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐในการที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยเฉพาะปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองที่ยังคงมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อเนื่องอยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าความขัดแย้งดังกล่าวจะยังไม่แสดงออกอย่างชัดเจนมากเท่าใดนัก เนื่องด้วยการเมืองการปกครองในปัจจุบันยังไม่เอื้อต่อการทำกิจกรรมทางการเมือง จึงทำให้ความขัดแย้งดังกล่าวดูเหมือนว่าจะสงบลงไปด้วยแต่ในความเป็นจริงกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น ความขัดแย้งทางการเมืองยังคงเป็นปัญหาที่ถูกซ่อน

ไว้ภายใต้ความสงบเรียบร้อยทางสังคมที่รัฐบาลได้กำหนดกลไกในการบริหารจัดการความสงบเรียบร้อยดังกล่าวผ่านรัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

การสร้างความปลอดภัยของสันติสุขของสังคมโดยรวมถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สนับสนุนให้การดำเนินนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูปบรรลุผลตามเป้าหมายซึ่งภายหลังการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการสร้างความปลอดภัยของสันติสุขในช่วงปีที่ผ่านมาทั้งการสร้างการรับรู้ความเข้าใจ การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างบรรยากาศความปลอดภัยของสันติสุขในระดับจังหวัด อำเภอ ท้องถิ่น การจัดเวทีเสวนาเพื่อแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชน การจัดการข้อร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรม การเยียวยา ดูแล และฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบ ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมร่วมกับศูนย์ปลอดภัยของสันติสุขเพื่อการปฏิรูป ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งในสังคมที่สะสมมาก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศมีความคลี่คลาย ส่งสัญญาณเชิงบวกอย่างต่อเนื่อง (สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๕๙, น. ๓๙๒) ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีผลงานรัฐบาลที่ดำเนินการเป็นเครื่องยืนยันชัดเจน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ผลการดำเนินงานดังกล่าวก็ดูเหมือนว่าจะเพียงพอรูปธรรมเท่านั้น แต่ในเชิงนามธรรมหรือการสร้างความปลอดภัยของสันติสุขอย่างยั่งยืนนั้นยังไม่ได้มีผลสำเร็จใดที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จดังกล่าว ทั้งนี้ ยังคงต้องอาศัยกลไกของภาครัฐ โดยเฉพาะกระบวนการสร้างความเข้าใจและกระบวนการยุติธรรมในการเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความยั่งยืนดังกล่าวให้เกิดขึ้น

กระบวนการสร้างความปลอดภัยเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การลดความเกลียดชัง แยกแยะและสร้างความไว้วางใจเพื่อฟื้นคืนความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่เคยขัดแย้งรุนแรง โดยผ่านการแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำในอดีต การยอมรับความจริงที่เกิดขึ้น การเมตตาให้อภัย ตลอดจนการมองภาพอนาคตของสังคมร่วมกัน ทั้งนี้ ในกระบวนการสร้างความปลอดภัยอาจอาศัยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือผสมผสานกันหลายวิธีการก็ได้ ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาและบริบททางวัฒนธรรมของแต่ละสังคม โดยมีเป้าหมายที่สำคัญก็คือการสร้างสังคมสันติสุข (Coexistence) ซึ่งหมายถึงสังคมที่ผู้คนซึ่งมีความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นทางความคิด ความเชื่อ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม หรือสถานะทางสังคม เศรษฐกิจสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ โดยสามารถจัดการกับความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ โดยไม่นำไปสู่การใช้ความรุนแรงระหว่างกัน (วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ, ๒๕๕๕, น. ๑๑) กระบวนการสร้างความปลอดภัยดังกล่าวนี้จะเป็นการสลายแนวความเชื่อเรื่องของความแตกต่างทางความคิดที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับการเมืองเชิงภูมิศาสตร์ (Political Geography) โดยเฉพาะในเรื่องของการเมืองแบบภาคนิยมที่มุ่งเน้นมวลชนเพื่อสนับสนุนการทำงาน

ของกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง โดยเราสังเกตได้ว่า กลุ่มการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีความเกี่ยวข้องกับภาคนิยมเป็นส่วนมาก อาทิ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. เป็นกลุ่มมวลชนเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ฐานของมวลชนส่วนใหญ่จะอยู่ทางภาคเหนือและภาคอีสาน กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือ พทม. กลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ กปปส. เป็นกลุ่มมวลชนเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ฐานของมวลชนส่วนใหญ่จะอยู่ทางภาคกลางและภาคใต้ เป็นต้น จะสังเกตต่อไปได้ว่า ความเป็นภาคนิยมของกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองต่างๆ เหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งทางการเมืองโดยอาศัยความเป็นภาคนิยมเป็นข้อแบ่งแยกมวลชน

กลไกของรัฐที่มีความสำคัญในกระบวนการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายสูงสุดของประเทศ เปรียบเสมือนเป็นคู่มือแนวทางในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยได้อย่างแท้จริง ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ระบุไว้ในหมวด ๑๖ ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ซึ่งระบุไว้ว่า (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐, น. ๗๗)

มาตรา ๒๕๗ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(๒) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ

(๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

(๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็น

ทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ โดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(๓) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศ โฆษณานโยบายที่มีได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสี่ยงอย่างรอบด้าน

(๔) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(๕) มีกลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เป้าหมายสำคัญของหมวดว่าด้วยการปฏิรูปประเทศคือเพื่อต้องการที่จะทำให้ ประเทศมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนในรัฐมีความสามัคคีปรองดอง สังคมมีความสงบสุข สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม และท้ายที่สุดคือประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพ ชีวิตที่ดี กลไกสำคัญของการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ที่ปรากฏอยู่ในหมวดนี้คือ มาตรา ๒๕๘ (๕) ซึ่งระบุว่า มีกลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมือง โดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งกลไกดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔ ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ระบุกลไกดังกล่าวไว้ในนโยบายที่ ๒ เรื่อง ของการสร้างความเป็นธรรม ความปรองดอง และความสมานฉันท์ในชาติ ด้วยการสร้างความเชื่อมั่นต่อกฎและกระบวนการยุติธรรม ในการพัฒนาไกลและมาตรฐานกระบวนการ ยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม ยึดหลัก สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน รวมถึงทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๘, น. ๑๒) กลไกดังกล่าวนี้เป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐในการที่จะมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเชิงโครงสร้างทางสังคมด้วยกลไกของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอาจไม่ประสบความสำเร็จหรือ

ไม่อาจตอบใจทุกการแก้ปัญหาทั้งหมดได้ก็ตาม แต่ก็เชื่อได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ด้วยกระบวนการยุติธรรม

การสร้างความปรองดอง เป็นกระบวนการต่างๆ ที่ป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นมาใหม่อีกครั้งเพราะจะรุนแรงมากขึ้น การสร้างสันติภาพด้วยการหยุดยั้งวงจรแห่งความรุนแรง และสร้างประชาธิปไตยให้กลับคืนมาอีกครั้ง เป็นกระบวนการที่นำไปสู่การลดความเกลียดชัง แยกแยะ และสร้างความไว้วางใจให้ฟื้นคืน ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่เคยขัดแย้งรุนแรง เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำในอดีต การยอมรับความจริงที่เกิดขึ้น การเมตตาให้อภัย ตลอดจนการมองภาพอนาคตของสังคมร่วมกัน ซึ่งกระบวนการในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ตามทฤษฎีของ Luc Huyse กล่าวไว้ว่า (Luc Huyse อ้างใน วุฒิสสาร ตันไชย และคณะ, ๒๕๕๕, น. ๒๐)

ขั้นตอนที่ ๑ หยุดใช้ความรุนแรงเพื่อหยุดยั้งความหวาดกลัว (Replacing Fear by Nonviolent Coexistence) ทั้งนี้ เพื่อที่จะขจัดความเกลียดชัง ความเคียดแค้น และความทรงจำที่เจ็บปวด โดยขั้นตอนแรกสุดของการเดินทางสู่ความปรองดองคือ จะต้องหยุดใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ

ขั้นตอนที่ ๒ การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ (Building Confidence and Trust) หลังจากที่ได้หยุดการใช้ความรุนแรงแล้ว รัฐบาลจะต้องสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในสังคมให้กลับคืนมา ทั้งนี้ ทั้งคู่ขัดแย้ง เหยื่อ และผู้ได้รับผลกระทบกับความขัดแย้งทางการเมืองจะต้องสร้างความไว้วางใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

ขั้นตอนที่ ๓ เอาใจเขามาใส่ใจเรา (Towards Empathy) การเอาใจเขามาใส่ใจเราคือ การเข้าใจถึงสาเหตุที่มาของความขัดแย้งจากมุมมองของฝ่ายตรงข้าม โดยเหยื่อยินดีที่จะรับฟังเหตุผลของผู้กระทำผิด และผู้กระทำผิดก็พร้อมที่จะรับรู้ความรู้สึกเจ็บปวดของเหยื่อเพื่อหยุดยั้งความเกลียดชังและการแก้แค้นต่อกัน

กระบวนการในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ดังกล่าวดูเหมือนว่าจะเหมาะสมกับบริบทความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ในหลายๆ เหตุการณ์ทางการเมืองของไทยได้ปรากฏความเกลียดชัง ความเคียดแค้น และความทรงจำที่เจ็บปวดให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบทางการเมืองและผู้สูญเสียในเหตุการณ์ทางการเมือง ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นในสังคมไทย โดยที่ระบบความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนไม่ได้เป็นไปด้วยตนเอง แต่ส่วนใหญ่มักถูกชักนำจากกลุ่มอำนาจทางการเมืองและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองต่างๆ ที่สร้างอิทธิพลชักนำทางความคิดของประชาชนซึ่งอาจ

ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นได้ เพียงเพราะมีแนวคิดทางการเมืองที่ไม่ตรงกัน ความขัดแย้งดังกล่าวนับได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ที่เกิดขึ้น กระบวนการต่อมาคือการสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ โดยเฉพาะภาครัฐที่จะต้องสร้างกระบวนการให้เห็นชัดเจนว่ามีความจริงใจที่จะสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ทั้งคู่ขัดแย้ง เหยื่อ และผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งทางการเมือง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันให้เกิดขึ้นในสังคมจะเป็นกลไกหลักในการสลายแนวความคิดทางการเมืองที่ขัดแย้งกัน โดยเฉพาะการสลายสีเสื้อทางการเมืองที่กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองสร้างขึ้นมา ซึ่งหากสามารถที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ก็นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของกระบวนการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ และประการสุดท้ายที่ถือได้ว่าเป็นสำคัญมากที่สุดคือ การเอาใจเขามาใส่ใจเรา เป็นกระบวนการในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขึ้นมา โดยการให้ทุกคนได้ตระหนักรู้ถึงผลกระทบของความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ด้วยการเข้าใจถึงสาเหตุที่มาของปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ การยอมรับความคิดเห็นของฝ่ายตรงข้าม การเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้ที่ได้รับผลกระทบ (ผู้สูญเสีย) และผู้ที่กระทำไปตามนโยบายและข้อปฏิบัติของภาครัฐ (เจ้าหน้าที่รัฐ) ซึ่งการสร้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะเป็นหนทางสู่การเจรจาทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการเปิดใจเพื่อที่จะพูดคุยกัน เพราะทุกคนในชาติต่างก็ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น ซึ่งสังคมเองก็ไม่อาจโทษใครได้ว่าใครคือผู้จุดชนวนแห่งความขัดแย้งให้เกิดขึ้น แต่การที่จะยอมรับร่วมกันถึงผลแห่งความขัดแย้งดังกล่าวและคิดหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหานั้นจึงเป็นวิธีการและทางออกที่ดีที่สุด เราไม่จำเป็นต้องอาศัยกลไกของรัฐในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์เพียงอย่างเดียว แต่อาศัยภาคประชาสังคมในการร่วมมือร่วมใจกันในการที่จะสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อที่จะก่อให้เกิดสังคมแห่งสันติสุขได้อย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้อสังคมเกิดสันติสุขได้อย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องอาศัยจิตสำนึกร่วมของประชาชนในสังคมด้วย เพื่อให้ทุกคนได้ตระหนักรู้และมองเห็นถึงความสำคัญของการสร้างสังคมสันติสุข จะทำอย่างไรที่จะทำให้ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขภายใต้ สังคมแห่งความปรองดองสมานฉันท์ ส่วนหนึ่งจะต้องสร้างคุณสุจริตให้เกิดขึ้นในสังคม เพราะความสุจริตนั้นเป็นเครื่องหมายของการสร้างความสามัคคีนำมาซึ่งความปรองดองสมานฉันท์ และเมื่อทุกคนมีความสุขสุจริตก็จะก่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม เป็นสังคมแห่งการไม่เบียดเบียน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เข้าอกเข้าใจกัน ยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน อันจะนำมาซึ่งความสันติสุขของสังคม

สุจริตธรรมกับการสร้างความปรองดองและสมานฉันท์เชิงพุทธ

การสร้างความปรองดองและสมานฉันท์ เป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งเสริมให้ประชาชนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ไม่มีความขัดแย้งในเรื่องของการเมือง ชนชั้นทางสังคม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งภาครัฐได้ให้ความสนใจและพยายามที่จะสร้างกลไกในการขับเคลื่อนสังคมไทยสู่สังคมแห่งสันติสุข คำถามอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งสันติสุขได้อย่างยั่งยืน ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ความขัดแย้งทางการเมืองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความเคลื่อนไหวทางสังคมส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของความเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและความแตกแยกขึ้นในสังคม เพราะความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การทุจริตต่อหน้าที่พลเมือง การสร้างวาทกรรมทางการเมืองขึ้นมาเพื่อกล่าวหาฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่มีสาเหตุมาจากความไม่สุจริตทั้งสิ้น

หลักสุจริต เป็นหลักทั่วไปที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับจริยธรรม คุณธรรม หรือความซื่อสัตย์ต่อกัน (Fidelity) ของบุคคล และเป็นหลักที่ยึดคุณธรรม จริยธรรม ศีลธรรม ความซื่อสัตย์ ความไว้วางใจของบุคคล นักกฎหมายได้มีความพยายามที่จะพัฒนาหลักสุจริตโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษรที่มีลักษณะเคร่งครัด มีความยืดหยุ่นและสามารถนำไปปรับใช้กับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่มีความสลับซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องกำกับความประพฤติของบุคคลในสังคมในระดับมาตรฐานที่สังคมยอมรับได้ เพื่อให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความสงบเรียบร้อย และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งในสังคมเอาเปรียบซึ่งกันและกันโดยไม่มี ความชอบธรรม (ก่อเกียรติ พิมทอง, ๒๕๕๐, น. ๑๓-๑๔) คำว่าสุจริต ไม่ได้หมายความว่าเพียงเฉพาะการประพฤติตนเป็นคนดี ไม่คดโกง ไม่เอาเปรียบผู้อื่นเพียงเท่านั้น ในทางพระพุทธศาสนา ได้กล่าวถึงสุจริตไว้ในพระไตรปิฎกและอรรถกถามากมาย พระพุทธองค์ถือว่าความสุจริตนั้น เป็นเครื่องหมายของคนดี ซึ่งหลักสุจริตนั้นเป็นหลักธรรมพื้นฐานในการเสริมสร้างความดีและเสริมสร้างคุณธรรมทางการเมือง และหลักสุจริตยังมีความสำคัญมากเกี่ยวกับการดำรงตนของบุคคลในสังคมทางจริยธรรมและความซื่อสัตย์ต่อกัน เป็นคุณธรรมของบุคคลในสังคมที่เรียกว่า “To be faithful in one of their standard principle of life” (ประสิทธิ์ โสมวิไลกุล, ๒๕๔๘, น. ๗๘) เป็นหลักแห่งความใฝ่ดีและการประพฤติดี เมื่อมีความใฝ่ดี ความประพฤติดีก็จะตามมา ปัญหาสังคมต่างๆ ก็จะลดน้อยลงและอาจจะหมดไปในที่สุด

พระพุทธศาสนาเรียกหลักของการประพฤติดีทางกาย วาจา และใจ นี้ว่า สุจริต ๓ (พระเด่นชัย เมตติโก (มีสนาม), ๒๕๕๖, น. ๖๖) ซึ่งเป็นหลักธรรมที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ เพราะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทั้งทางกาย วาจา และใจ ความสุจริต คือ การประพฤติชอบ พระพุทธองค์ได้ตรัสถึงความสุจริตว่ามีอยู่ ๓ ประการ ได้แก่ (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙, น. ๒๖๐)

- ๑) กายสุจริต (ความประพฤติชอบด้วยกาย)
- ๒) วาจาสุจริต (ความประพฤติชอบด้วยวาจา)
- ๓) มโนสุจริต (ความประพฤติชอบด้วยใจ)

ความสุจริต มีความหมายเดียวกันกับความซื่อสัตย์ ความเที่ยงตรง หรือเป็นความประพฤติชอบ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖, น. ๑๒๔๒) ซึ่งการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นจำเป็นต้องมีความสุจริตดำรงอยู่ควบคู่กันไปด้วย สุจริต หมายถึง ความประพฤติดี ประพฤติชอบ และในภาษาบาลี คำว่า สุจริต มาจาก สุ (ดี งาม) + จริต (ความประพฤติ) รวมความได้ว่า ความประพฤติที่ดีงาม ซึ่งมีศัพท์วิเคราะห์ว่า สุนทรจริตจรณมสุสชาติ สุจริต กรรมที่มีการประพฤติดี (สุ+จริต) (พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช), ๒๕๕๐, น. ๗๑๔) เพราะธรรมข้อสุจริตนี้เป็นธรรมที่สื่อถึงความเป็นบัณฑิต เพราะบัณฑิตคือผู้รู้ รู้ในสิ่งที่ถูกต้อง ในสิ่งที่ควรทำและไม่ควรทำ ตระหนักรู้อยู่เสมอว่าสิ่งที่จะกระทำลงไปนั้นมีประโยชน์หรือมีโทษต่อตนเอง บุคคลอื่น สังคมโดยรวม ทั้งในปัจจุบันนี้ และในอนาคต ความสุจริตยังจะก่อให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะด้วย เพราะหากทุกคนในหมู่คณะประพฤติปฏิบัติตามหลักสุจริตแล้ว ย่อมมีแต่ความเมตตาปราณี ไม่เอาวัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน คอยช่วยเหลือเกื้อกูลกันอยู่เสมอ ทำให้สังคมหรือชุมชนนั้นมีแต่ความสงบสุข นอกจากนี้ หลักสุจริต ๓ ยังสื่อถึงความเป็นบัณฑิต ซึ่งหลักความสุจริตนั้นเป็นหลักธรรมสำคัญที่พระพุทธองค์ทรงตรัสว่า บุคคลประกอบด้วยธรรม ๓ ประการนี้แล พึงทราบว่าเป็นบัณฑิต (มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙, น. ๑๔๑) ดังนั้นแล้ว ความสุจริตจึงเป็นธรรมที่บัณฑิตทั้งหลายพึงถือปฏิบัติ เพราะจะยังประโยชน์ให้กับตนเองและผู้อื่นที่อยู่ร่วมในชุมชนหรือในสังคมเดียวกัน และเพราะความสุจริตนี้เป็นหลักปฏิบัติพื้นฐานอันจะนำไปสู่การปฏิบัติธรรมในข้ออื่นๆ อันมีศีล ๕ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีความประพฤติชอบทั้งทางกาย ทางวาจา และทางใจ นอกจากนี้ หลักสุจริตยังเป็นหลักแห่งการสร้างความรัก ความสามัคคีปรองดอง ถ้าประสงค์ความรักที่จะให้เป็นผู้ที่ยั่งยืน ต้องเป็นความรักที่ประกอบด้วยคุณธรรมนำให้สามัคคี ปรองดอง สมานฉันท์ ได้แก่ ความประพฤติปฏิบัติต่อกันด้วย กายสุจริต วาจาสุจริต และมโนสุจริต อันจะช่วยให้อยู่ร่วมกันหรือประกอบกิจการงานร่วมกัน

ให้ถึงความสำเร็จและถึงความเจริญสันติสุขได้ หลักสุจริต ๓ นั้น ได้แก่ (พระเทพญาณมวงคล วิ., ๒๕๕๗, น. ๑๓-๑๕)

๑. กายสุจริต ได้แก่ ประพฤติปฏิบัติต่อกันด้วยความเมตตา คือ ด้วยความรักปรารถนาที่จะให้ผู้อื่นเป็นสุข และด้วยความกรุณา คือ ด้วยความรัก ความสงสารที่จะให้ผู้อื่นทุกข์ได้พ้นทุกข์

๒. วชิสุจริต ได้แก่ ความประพฤติปฏิบัติต่อกันด้วยความซื่อตรงไม่หลอกลวงกัน มีกิริยาวาจาที่สุภาพอ่อนโยนต่อกัน ไม่ก้าวร้าว กล้าวร้าย ไม่กระทบกระทั่ง แดกดันให้ผู้อื่นเจ็บช้ำน้ำใจ ไม่ยุให้เขาแตกสามัคคีกัน และกล่าวแต่วาจาหรือคำแนะนำสั่งสอนที่ดีที่มีประโยชน์ ไม่แนะนำไปในทางที่เป็นโทษ

๓. มโนสุจริต คือ ประพฤติปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนาความคิดอ่านที่ไม่โลภ ไม่เห็นแก่ตัว รู้จักทำความเข้าใจประนีประนอมกัน รู้จักเห็นอกเห็นใจและอภัยให้แก่กัน ไม่ถือโทษ/โกรธ พยาบาท อาฆาตมาดร้ายต่อกัน ไม่อิจฉาริษยากัน และปฏิบัติต่อกันด้วยความเป็นผู้มีจิตใจเสมอ ไม่เย่อหยิ่ง จองหองหรืออวดดีด้วยมานะ/ทิฐิต่อกัน

ความสุจริตจะสามารถสร้างความปรองดองสมานฉันท์ได้อย่างไรนั้น จะต้องมองถึงหน้าที่ของบุคคลด้วยว่าทุกคนในสังคมได้ทำหน้าที่ของตนเองให้พร้อมบริบูรณ์แล้วหรือยัง ในสังคมหนึ่งทุกคนย่อมมีหน้าที่ของตนเองที่จะต้องทำ อาทิ ครูมีหน้าที่สอนหนังสือ พ่อแม่มีหน้าที่เลี้ยงดูบุตร ตำรวจมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน พระสงฆ์มีหน้าที่เผยแผ่พระพุทธศาสนา รัฐบาลมีหน้าที่ในการบริหารบ้านเมือง เป็นต้น หากทุกคนทำตามหน้าที่ของตนเองด้วยความสุจริตแล้ว ความสงบสุขในสังคมย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน แต่หากเมื่อใดก็ตามที่คนในสังคมทำหน้าที่โดยทุจริต ก็จะก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมามากมาย ดังพุทธภาษิตที่ว่า “ธัมมัง จะเร สุจะริตัง” แปลความว่า “บุคคลควรประพฤติธรรมให้สุจริต ไม่ควรประพฤติธรรมนั้นให้ทุจริต” ในพุทธพจน์นี้ คำว่า “ธรรม” หมายถึง “หน้าที่” ใครมีธรรมคือหน้าที่อะไรควรทำหน้าที่นั้นให้สุจริตด้วยลักษณะ ๓ ประการ ได้แก่ (พระพรหมบัณฑิต (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), ๒๕๕๙, น. ๓-๔)

๑) ไม่บกพร่องต่อหน้าที่ ด้วยการทุ่มเทอุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ เมื่อได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ใด ก็จะทำหน้าที่นั้นให้ดีที่สุดเพื่อไม่ให้เกิดความบกพร่องเสียหายแก่งานในหน้าที่

๒) ไม่ละเว้นหน้าที่ ด้วยการเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เขาจึงไม่ละทิ้งหน้าที่ หรือผลภาระหน้าที่ของตนไปให้คนอื่น

๓) ไม่ทุจริตต่อหน้าที่ เพราะเขาไม่ปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย และหลักศีลธรรม หมายถึง เขาไม่ใช้อำนาจหน้าที่ไปในการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง หรือคนอื่นในทางที่ผิดกฎหมายและผิดทำนองคลองธรรม ประโยชน์ในที่นี้หมายรวมทั้งทรัพย์สินเงินทอง ตำแหน่งหน้าที่ ชื่อเสียงเกียรติยศ หรือสิทธิอื่นใดที่ไม่สมควรได้มา แต่ที่ใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบจนกระทั่งได้มาตามที่ต้องการ นี้เรียกว่าการทุจริตต่อหน้าที่

การพัฒนาความสุจริตให้ส่งผลในเชิงบวกต่อชีวิตของแต่ละบุคคลนั้น จำเป็นต้องอาศัยหลักธรรมอื่น ๆ เข้ามาช่วยเป็นพลังเสริม เพื่อการพัฒนาองค์ธรรมข้อนี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดรูปธรรมในการแสดงออกต่อตัวเองและสังคมมากยิ่งขึ้น สำหรับหลักธรรมที่สามารถนำมาสนับสนุนความสุจริตทางกาย วาจา และใจนั้น ประกอบด้วยหลักธรรมอย่างน้อย ๓ ชุด ดังต่อไปนี้ (พระมหาพรหมชา ฐมมहाโส, รศ.ดร., ออนไลน์)

๑) หลักหิริโอตตปปะ คำว่า “หิริ” หมายถึง “การละอายต่อบาป” ซึ่งคำว่า “บาป” หมายถึง “สิ่งที่ทำให้จิตใจเสีย คือมีคุณภาพต่ำลง ไม่ว่าจะเสียในแง่ใดล้วนเรียกว่าบาปทั้งสิ้น สิ่งที่ทำแล้วเป็นบาป หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง บาปหมายถึงสิ่งที่มนุษย์นั้นไม่ควรกระทำ ไม่ว่าจะด้วยทาง กาย วาจา หรือใจ เพราะเป็นสิ่งที่พึงจะนำทุกข์มาให้แก่ตนและผู้อื่น บาปในบริบทนี้ คือสิ่งที่ตรงกันข้ามกับคำว่า “สุจริต” นั่นคือ “ทุจริต” ฉะนั้นหิริ จึงหมายถึงการเกรงกลัวต่อความทุจริตอย่างใดอย่างหนึ่งที่มนุษย์กำลังตัดสินใจกระทำ ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตทางใจที่เริ่มจากการคิดและมุ่งหวังจะคดโกง หรือคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคิดแสวงหาช่องทางที่จะกระทำ เมื่อตัดสินใจแล้วจึงนำกายไปคดโกงด้วยอาการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมไปถึงการใช้วาจาพูดจาหวานล่อม หรือบิดเบือนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ตัวเองปรารถนา

ในขณะที่โอตตปปะ หมายถึง “การเกรงกลัวต่อผลของบาปที่จะเกิดขึ้นตามมา” การที่มนุษย์ตระหนักรู้ถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมาภายหลังที่ได้ตัดสินใจทุจริตคดโกงด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการถูกจับได้ การติดคุก และการเสียชื่อเสียงเกียรติภูมิของตนเองและตระกูล จึงจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้มนุษย์หยุดยั้งที่จะตัดสินใจประพฤติทุจริตคดโกงทรัพย์สินสมบัติของบุคคลอื่น หรือสมบัติสาธารณะ

หลักธรรมว่าด้วยหิริโอตตปปะ อันหมายถึงความละอายต่อบาป และเกรงกลัวต่อผลบาปที่จะเกิดตามมานั้น ถือได้ว่าเป็นแรงจูงใจสำคัญที่จะทำให้มนุษย์ยึดมั่นอยู่ในความสุจริตทั้งทางใจ กาย และวาจา แต่เมื่อใดก็ตามที่ธรรมคุณนี้ลุ่มสลายลงไปจากใจ จะทำให้มนุษย์ไม่สามารถอยู่ร่วมกันในโลกได้อย่างมีสันติสุข เพราะหลักธรรมชุดนี้ถือได้ว่าเป็นธรรมสำหรับคุ้มครองโลก เพื่อให้ชาวบ้านละอาย และเกรงกลัวที่จะทำให้เกิดผลขาดบกพร่องต่อเพื่อนมนุษย์ร่วมโลก

๒) หลักสัมมาอาชีวะ สัมมาอาชีวะ หมายถึง การเว้นมิจฉาอาชีวะ อันได้แก่ การเลี้ยงชีพไม่ชอบ คือการแสวงหาปัจจัยมาบริโภคนิยมชอบ คือการโกงหรือหลอกลวง เว้นการประจบสอพลอ การบีบบังคับขู่เข็ญ และการต่อลาภด้วยลาภ หรือก็คือการแสวงหา ลาภโดยไม่ประกอบด้วยความเพียร (สัมมาวายามะ) คือขี้เกียจ อยากรได้มาง่ายๆ โดยไม่ อาศัยกำลังแห่งสติปัญญาและร่างกาย ข้าโลกจนไม่ชอบกรรม เช่น ทุจริตคดโกง การเบียดเบียนลูกจ้าง และทำลายสิ่งแวดล้อม

หลักสัมมาอาชีวะ สะท้อนถึงการไม่ประกอบอาชีพที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคม และสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวม ซึ่งหลักพระพุทธศาสนาได้ให้กรอบเอาไว้ ๕ ประการ คือ (๑) สัตตวณิชชา คือ การขายอาวุธ ได้แก่ อาวุธปืน อาวุธเคมี ระเบิดนิวเคลียร์ อาวุธอื่นๆ เป็นต้น อาวุธเหล่านี้หากมีเจตนาเพื่อทำร้ายกันจะก่อให้เกิดการทำลายล้างซึ่งกันและกัน โลกจะไม่เกิดสันติสุข (๒) สัตตวณิชชา หมายถึง การค้าขายมนุษย์ ได้แก่ การค้าขายเด็ก การค้าทาส ตลอดจนการใช้แรงงานเด็กและสตรีอย่างทารุณ รวมถึงการขายตัวหรือขาย บริการทางเพศทั้งของตัวเองและผู้อื่น (๓) มังสวณิชชา หมายถึง ค้าขายสัตว์เป็น สำหรับฆ่าเพื่อเป็นอาหารเป็นการส่งเสริมให้ทำผิดศีลข้อที่ ๑ คือการฆ่าสัตว์ตัดชีวิต (๔) มัชชวณิชชา หมายถึง การค้าขายน้ำเมา ตลอดจนการค้ำสารเสพติดทุกชนิดรวมถึงการเสพเอง และ (๕) วิสวณิชชา หมายถึง การค้าขายยาพิษ ซึ่งเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ รวมทั้งเป็นอันตราย ต่อสัตว์

การเข้าไปเกี่ยวข้องกับมิจฉาชีพทั้ง ๕ ประการดังกล่าว จะเป็นตัวแปร หรือปัจจัย เกื้อหนุนให้มนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องกับทุจริตในโอกาสต่างๆ ต่อไป เพราะอาชีพเหล่านี้ มักจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนที่มีอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆ ฉะนั้น การยึดมั่นในสัมมาอาชีวะ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้มนุษย์ตั้งมั่นอยู่ในความสุจริต ทั้งทางใจ กาย และวาจา และประสบความสำเร็จดังที่พระพุทธเจ้าทรงย้ำว่า “ยศย่อมนเจริญแก่ผู้มี ความหมั่น มีสติ มีกรรมงานสะอาด ใคร่ครวญก่อนแล้วจึงทำ สำรวมแล้ว เป็นอยู่โดยธรรม ไม่ประมาท”

๓) หลักสันโดษ ความสันโดษ คือ ความยินดี ความพอใจ คือความรู้จักพอดี ความรู้จักพอเพียง มีลักษณะ ๓ อย่าง คือ (๑) ยินดีพอใจในสิ่งที่มิที่ได้มา ด้วยเรี่ยวแรง ของตนในทางชอบธรรม ไม่ดิ้นรนอยากได้จนทำให้เกิดความเดือดร้อน (๒) ยินดีพอใจกำลัง ของตน ใช้กำลังที่มีอยู่ เช่น ความรู้ ความสามารถ ให้เกิดผลเต็มที่ ไม่ย่อหย่อนบกพร่อง (๓) ยินดีพอใจแต่ไม่เกินเลย คือรู้จักพอเป็น อิ่มเป็น และแบ่งปันส่วนที่เกินเลยไปเอื้อเฟื้อผู้อื่น ตามสมควร ความสันโดษ เป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดความพอดีในชีวิตประจำวัน ไม่ฟุ้งเพื่อ

เกินไป ไม่เขียมเกินไป ไม่ฟุ้งซ่านจนเกิดเดือดร้อน เป็นต้น เป็นแนวปฏิบัติกลางๆ เพื่อให้ชีวิตมีความอึด ไม่พร่อง อันเป็นเหตุให้มีความสุขดังคำกล่าวที่ว่า “รู้จักพอก่อนสุขทุกสถาน”

ความสันโดษเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการพัฒนาความสุขจิตให้เกิดขึ้น เพราะเมื่อมนุษย์ยินดี และพอใจการแสวงหาทรัพย์ตามศักยภาพของตนเองแล้ว ย่อมเป็นการง่ายที่จะประพัตติตัวและดำรงตนอยู่ในฐานะของความสุขจิต ไม่พยายามที่จะแสวงหาช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชันสมบัติสาธารณะหรือสมบัติที่บุคคลอื่น ๆ รัก และหวงแหน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่พระพุทธเจ้าทรงย้ำว่า “จงสันโดษในสิ่งเสพ แต่อย่าสันโดษในกุศลธรรม” เมื่อแต่ละคนสันโดษในสิ่งเสพ ย่อมเป็นการง่ายที่จะดำรงตนอยู่ในความสุขจิต อีกทั้งเป็นการพัฒนาตัวสุจริตธรรมให้เจริญ และมีขึ้นภายในจิตใจ สุจริตธรรมจะกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างภูมิคุ้มกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

ฉะนั้น สุจริตธรรมสามารถที่จะนำมาเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมได้ ด้วยการสร้างกระบวนการให้ทุกคนมีจิตสำนึกร่วมกันในการที่จะประพัตติตนตามหน้าที่ของตนเอง ไม่สร้างความเดือดร้อนให้ผู้อื่น เข้าใจซึ่งกันและกันและพร้อมที่จะหันหน้าเข้ามาพูดคุยเจรจากัน ถึงแม้ว่าความขัดแย้งทางการเมืองจะถูกฝังรากลึกมาเป็นระยะเวลาที่นานแล้วก็ตาม หากทุกคนมีความสุขจิต มีความจริงใจที่จะสลายความขัดแย้งดังกล่าวก็สมารถที่จะทำให้ความขัดแย้งลดลงหรือมลายไปได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของภาครัฐในการที่จะนำมาตรการหรือกลไกต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือในการสลายความขัดแย้งทางการเมือง พร้อมทั้งการสร้างความปลอดภัยตามหลักสุจริตธรรม ก็จะสามารถสร้างสังคมแห่งสันติสุขให้เกิดขึ้นได้ในสังคมไทย

บทสรุป

ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ได้สร้างความบอบช้ำให้กับคนไทยและสังคมไทยเป็นอย่างมาก แน่แน่นอนว่าเป็นสิ่งที่ทุกคนไม่อยากจะเกิดขึ้นและไม่พึงปรารถนาที่จะให้เกิดขึ้นในอนาคต แต่จะอย่างไรเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวไม่ให้เกิดขึ้นอีกในอนาคต จึงเป็นสิ่งท้าทายสำหรับรัฐบาลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการที่จะสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

ปัญหาหนึ่งของสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความปรองดองสมานฉันท์คือ กระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยยังไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร ปัญหาสำคัญอาจเป็นเรื่องของการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมที่มักเกิดปัญหาความล่าช้าและการเลือกปฏิบัติ

โดยเฉพาะคดีความทางการเมืองที่ส่วนใหญ่แล้วกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองกลุ่มหนึ่งได้รับการปฏิบัติจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเอาเป็นเอาตาย แต่อีกกลุ่มหนึ่งคล้ายกับว่าได้รับการอำนวยความสะดวกในเรื่องของเวลาจากกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของไทยนั้นยังไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มมวลชนที่เคลื่อนไหวทางการเมืองเท่าที่ควร ซึ่งเราไม่อาจปฏิเสธได้ว่ากลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองและมวลชนเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในสังคมไทยที่ผ่านมา แต่ถึงกระนั้นก็ตาม กลไกของรัฐที่จะนำความปรองดองสมานฉันท์มาสู่สังคมไทยได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวดของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งระบุไว้ว่ารัฐจะต้องมีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งกลไกดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔ ของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งได้ระบุกลไกดังกล่าวไว้ในนโยบายที่ ๒ เรื่องของการสร้างความเป็นธรรม ความปรองดอง และความสมานฉันท์ในชาติ โดยเฉพาะในเรื่องของการสร้างความเชื่อมั่นต่อกลไกและกระบวนการยุติธรรมในการพัฒนากลไกและมาตรฐานกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม ยึดหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน รวมถึงทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม กลไกดังกล่าวของรัฐถึงแม้ว่าจะกำหนดเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้หรือขอความร่วมมือจากประชาชนก็ตาม ก็ไม่อาจเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นผลสำเร็จเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้ ตราบใดที่จิตสำนึกคนในสังคมไม่ให้ความร่วมมือและมองเห็นเป็นเพียงเครื่องมือการทำงานของรัฐบาลเท่านั้น จึงไม่อาจที่จะสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง แต่จะอย่างไรที่จะให้คนในสังคมได้ตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการสร้างสังคมแห่งสันติสุข เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมมีความสุขอย่างยั่งยืน หลักสุจริตธรรมจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถนำมาสร้างความปรองดองสมานฉันท์ได้ ความสุจริตเป็นแนวการปฏิบัติของมนุษย์ผู้แสวงหาสันติสุขและการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นในสังคมอย่างมีความสุข มีความสุจริตทั้งทางกาย ทางวาจา และทางใจ หรือคิดดี พูดดี ทำดี ด้วยการทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด เป็นหน้าที่ของแต่ละคนในสังคม ตามบทบาทของตนเอง การทำหน้าที่ของตนโดยไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่นนั้นจะเป็นทางออกในการลดความขัดแย้งในสังคม เพราะทุกคนต่างก็ทำหน้าที่ของตนเอง และยิ่งไปกว่านั้นหากทำหน้าที่ด้วยความสุจริตแล้วก็จะทำให้สังคมเกิดความปกติสุขด้วย

ดังนั้นแล้ว สุจริตธรรมจึงเป็นทางออกหนึ่งของสังคมไทยที่เป็นกลไกหนึ่งในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เมื่อคนในสังคมมีความสุจริตต่อกันทั้งทางกาย คือประพฤติดีทางวาจา คือพูดจาดี และทางใจ คือคิดดี สังคมไทยก็จะเป็นสังคมแห่งความเมตตากรุณา เอื้ออารีซึ่งกันและกัน เป็นสังคมแห่งความสงบสุขบนฐานแห่งปรองดองและสมานฉันท์ ถึงแม้ว่าการสลายแนวความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกันของคนไทยอันเป็นสาเหตุของความขัดแย้งในสังคมจะไม่สามารถทำได้ในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปี แต่ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการที่จะมีความจริงใจและร่วมมือกันของคนไทยทั้งชาติในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ร่วมกัน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์สุขของใครคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นประโยชน์สุขของคนไทยทั้งชาติที่จะอยู่ร่วมกันด้วยความสามัคคีและปรองดองสมานฉันท์ อันจะนำมาสู่สังคมแห่งความรักใคร่กลมเกลียวและเป็นสังคมแห่งสันติสุขอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กาญจนา แก้วเทพ. (๒๕๔๔). *ศาสตร์แห่งสื่อและวัฒนธรรมศึกษา*. กรุงเทพฯ: เอดิสันเพรสโปรดักส์.
- ประสิทธิ์ โสวิไลกุล. (๒๕๔๘). *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ (พิมพ์ครั้งที่ ๓)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. ราชบัณฑิตยสถาน. (๒๕๕๖). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔*. กรุงเทพฯ: บริษัท ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์ จำกัด (มหาชน).
- พระธรรมกิตติวงศ์ (ทองดี สุรเตโช). (๒๕๕๐). *ศัพท์วิเคราะห์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เลี้ยงเชียง.
- พระพรหมบัณฑิต (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (๒๕๕๙). *สุจริตธรรมกถา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- ภูมินทร์ บุตรอินทร์. (๒๕๕๖). *การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: เปนไท. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (ลงวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐).
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. (๒๕๕๕). *การสร้างความปรองดองแห่งชาติ*. [รายงานการวิจัย]. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. (๒๕๕๘). *นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (๒๕๕๙). *การสร้างความปรองดองสมานฉันท์*. [รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ปีที่ ๒ (๑๒ กันยายน ๒๕๕๘-๑๒ กันยายน ๒๕๕๙)]. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- L.B. Curzon. (1974). *Equity* (2nd ed.). London: Macdonald and Evans.
- O.K. Metcalfe and John Westwood. (1974). *General Principles of English Law*. (9th ed.). London: Cassell & Collier Macmillan Publishing Co.Ltd..

บทความในวารสาร

- คมสัน สุขมาก. (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๙). หลักนิติธรรมกับการอำนวยความสะดวกทางอาญาของพนักงานสอบสวน. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*, ๘(๑), ๓๗-๓๙.
- พระเทพญาณมงคล วิ.. (มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๗). ปาฐกถาธรรม ที่ไต้หวันรัก ที่นั่นมีทุกข์ ที่ไต้หวันรักสามัคคี ที่นั่นย่อมนิรันดร์สุข. *พุทธจักร*, ๖๘(๑), ๑๓-๑๕.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. (มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕). หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย. *จลนिति*, ๙(๑), ๔-๕.

วิทยานิพนธ์

- ก่อเกียรติ พิมพ์ทอง. (๒๕๕๐). *หลักสุจริตทางพาณิชย์*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, บัณฑิตวิทยาลัย.
- พระเด่นชัย เมตติโก (มีสนาม). (๒๕๔๘). *แนวคิดเรื่องกายสุจริตในพระพุทธศาสนาเถรวาท*. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, รศ.ดร.. (๒๕๕๗). *สุจริตธรรมในฐานะเครื่องมือป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยปัจจุบัน*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐, จาก http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=1955&articlegroup_id=330

ผังรายการ คุณภาพันธุ์ 2561



	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์		
08.05	สาระคดีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า 					รับสัญญาณ คสช.	สาระคดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า บ้านริมนะ	08.05	
09.05							โลนารักษ์ สัมภาษณ์	09.05	
10.05	รัฐสภาอาเซียน (R)	ชุมชนพลเมือง (R)				สัมภาษณ์ Asean law	สร้างศิลป์ 	09.30	
11.05							ชุมชนพลเมือง	10.00	
12.00						สรุปร่างรัฐสารอนสัปดาห์			10.30
13.00						ผู้หญิงเปลี่ยนโลก พลเมือง D	ผู้หญิงเปลี่ยนโลก	11.05	
14.05						My family เลิกนักรัก	ครอบครัวต้นตำรับ	12.00	
15.00	จุดร่วมความคิด (R)	1 สัปดาห์กับ สขช. (R) ผู้หญิงเปลี่ยนโลก (R)	เสวนารัฐสภา (R)			สูงวัย Society 1 สัปดาห์กับ สขช.	สูงวัย Society	13.00	
16.05						ศิลป์สยาม (R) รดรอบเมือง (R)	รุ่งทันกาลไทย	13.30	
16.30	สูงวัยไซเบอร์ดี (R)					รัฐสภาอาเซียน (R) สุขนคร (R)	ย่านเก่าเล่าเรื่อง ณ วันนั้นในวันนี้	14.05	
17.05	มองรัฐสภา (R)					รัฐสภาของประชาชน (R)	การ์ตูน"เมืองนิรมิตแห่งจิตตนคร"	14.30	
18.00	เคารพธงชาติ + รับสัญญาณ คสช. รายการ เดินหน้าประเทศไทย					กษัตริย์นักประชาธิปไตย (R)	เคารพธงชาติ รับสัญญาณ คสช. รายการเดินหน้าประเทศไทย	15.05	
18.30						World for all พายเมือง D (R)	สรุปร่างรัฐสารอนสัปดาห์	16.05	
19.45	ข่าวพระราชสำนัก สาระคดีเฉลิมพระเกียรติฯ เปิดบ้านกรมการการ					รับสัญญาณ คสช. ZOOM IN	ข่าวพระราชสำนัก (รับสัญญาณ MCOT)	16.30	
20.35						ศาสตร์พระราชชาฯ 	ศาสตร์พระราชชาฯ	17.00	
21.30	The Key ไขการเมือง เรื่องใกล้ตัว (R)	ศิลป์สยาม (R)	พลเมือง D (R)	รดรอบเมือง (R)	โลนารักษ์ (R)	The Key ไขการเมือง เรื่องใกล้ตัว	The Key ไขการเมือง เรื่องใกล้ตัว	17.30	
22.05						ย้อนรอย (การ)เมืองไทย สุขนคร (R)	สุขนคร (R)	18.30	
23.00	สายด่วนรัฐสภา					ตะลุยชุมชน (R) ชุมชนพลเมือง (R)	ชุมชนพลเมือง (R)	19.45	
24.00	สาระคดีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า								20.35
07.59	เพลง พ.ร.บ.ว่าด้วยพรรคการเมือง 60								21.30

ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Call Center
1743



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่



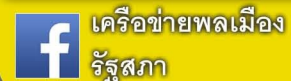
www.parliament.go.th

www.radioparliament.net

Call Center

e-book

Facebook : PR Parliament



ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๒ เดือนธันวาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑



วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๕๕ ๒๒๕๕-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๕๕ ๒๒๕๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com