



# บทสัมภาษณ์

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อวันอังคารที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ เวลา ๑๐.๐๐ น. ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**จุดนิต** : ยากทราบถึงพัฒนาการ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย

**รศ. มานิตย์** : หากเราจะวิเคราะห์ในเชิงพัฒนาการเกี่ยวกับที่มาของอำนาจนายกรัฐมนตรีในส่วนของประเทศไทยแล้ว ถ้าเป็นนายกรัฐมนตรีใน “ยุคช่วงสมัยปฏิวัติรัฐประหาร” อำนาจของนายกรัฐมนตรีนั้นจะเป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าอำนาจของนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นจะมีความ “สูงสุดล้นพ้น” แต่พอมาถึงยุคหนึ่งคือ “ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ” อำนาจของนายกรัฐมนตรีก็จะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งในยุคนี้จะเป็นช่วงของรัฐบาลผสม ดังนั้น การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีก็จะตึงตืดในทางปฏิบัติ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจโดยเอาอกเอาใจรัฐบาล ไม่ว่าจะนายกรัฐมนตรีผู้นั้นจะมีที่มาจากการเลือกตั้งหรือจะมีที่มาจากการที่พรรคการเมืองรวมตัวกันแล้วไปเชิญบุคคลภายนอกมาเป็นนายกรัฐมนตรีก็ตาม ยุคลำดับถัดมาคือ “ยุคประชาธิปไตยเกินกว่าครึ่งใบ” ก็คือยุคช่วงหลังรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔-๒๕๔๐ นั้น อำนาจของนายกรัฐมนตรีก็จะมีลักษณะใกล้เคียงกับตัวบทกฎหมายในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ

แต่มาใน “ช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐” นี้หรือนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อำนาจของนายกรัฐมนตรีก็จะอิงอยู่กับอำนาจในทางการเมือง ในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งสามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้ นายกรัฐมนตรีในช่วงหลังปี ๒๕๔๐ นี้ แม้จะไม่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้ง แต่จากหลักฐานที่มีอยู่ทั้งหมดสามารถสะท้อนให้เห็นว่า “นายกรัฐมนตรีได้ใช้สถานะความเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองควบคุมสภาผู้แทนราษฎร” ผมมองว่าเรื่องดังกล่าวถือเป็นวิถีทางปกติในระบอบประชาธิปไตยที่นายกรัฐมนตรีสามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้ไม่ว่าจะผ่านทางกลไกของวิป (whip) หรือกลไกอื่นก็ตาม

บทสัมภาษณ์



ผมมีความเห็นว่าไม่แปลกอะไรที่นายกรัฐมนตรีจะกระทำการควบคุมสภาผู้แทนราษฎรโดยผ่านทางสถานะความเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงเป็นอย่างยิ่งก็คือ การที่มีการกล่าวอ้างกันว่า **วุฒิสภามักจะถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมือง** จนเป็นเหตุทำให้สังคมเกิดความเข้าใจว่า รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีได้เข้าควบคุมโดยเบ็ดเสร็จทั้งสองสภา จุดนี้เองเมื่อเราวิเคราะห์ในเชิงอำนาจของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีจะกลายเป็น **ผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในรัฐสภา** จนสามารถเข้าควบคุมรัฐสภาได้ จึงทำให้เสียงข้างน้อยทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต้องแสวงหาช่องทางต่าง ๆ ในการควบคุมนายกรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และการกดดันนายกรัฐมนตรีในรูปแบบต่าง ๆ ก่อนอื่นเราต้องทำความเข้าใจว่าการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยอำนาจตุลาการบางเรื่องก็ไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ ซึ่งสถาบันตุลาการเขาก็จะมีเหตุผลประกอบถึงสาเหตุที่ไม่สามารถวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ แต่ประชาชนไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจจึงเกิดความไม่พอใจในตัวนายกรัฐมนตรี เนื่องจากไม่สามารถใช้ช่องทางตามระบอบกฎหมายในการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีได้

ดังนั้นผมจึงขอสรุปภาพรวมของพัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีจากอดีตจนถึงปัจจุบันว่าพัฒนาการของอำนาจนายกรัฐมนตรีนั้นจะเป็นไปในลักษณะที่ตัวนายกรัฐมนตรีนั้นจะมีภาวะความเป็นผู้นำสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงหลังปี ๒๕๔๐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ รัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี นั้น นโยบายทุกนโยบายจะมีลักษณะความเป็นผู้นำอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ๔ ปีแรกของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประชาชนทั่วไปก็ต่างเฝ้ารอว่านโยบายที่ใช้ในการหาเสียงจะสามารถนำมาเป็นนโยบายรัฐบาลได้หรือไม่ ท้ายที่สุดแล้วประชาชนก็ไม่ผิดหวังที่ท่านนำนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงมาปฏิบัติเป็นมรรคเป็นผลได้จริง ถึงแม้ว่าบางฝ่ายจะกล่าวว่านโยบายดังกล่าวจริงหรือไม่ก็ตาม เราจะเห็นได้ว่านับเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกในรอบ ๗๐ ปี ของประชาธิปไตยไทยที่นโยบายในการหาเสียงถูกนำมาปฏิบัติเป็นนโยบายของรัฐบาล ผมคิดว่ารัฐบาลชุดนี้มีความเป็นประชาธิปไตยพอสมควร เนื่องจากเมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนนโยบายเหล่านั้นก็ได้รับการแก้ไข เช่น นโยบาย ๓๐ บาท รักษาทุกโรค ในเบื้องต้นก็มีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย อาทิเช่น แพทย์พยาบาล ในขณะที่ชนชั้นกลางและชนชั้นล่างกลับมีความพึงพอใจในนโยบายนี้เป็นส่วนมาก

บทสัมภาษณ์



ในอดีตเรามักจะพบว่า เมื่อมีการเจ็บป่วยเล็ก ๆ น้อย ๆ ประชาชนชั้นกลาง และชนชั้นล่างแทบจะไม่มาพบแพทย์ แต่ในยุคปัจจุบันเราจะเห็นได้ชัดว่าผู้ป่วยแน่นทุกโรงพยาบาล ดังนั้น แพทย์และพยาบาลบางส่วนจึงต่อต้านนโยบายนี้อย่างมาก และรอว่าเมื่อใดรัฐบาลชุดนี้จะออกจากตำแหน่ง แต่ผลปรากฏว่ารัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันยังดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งแพทย์และพยาบาลได้ทำการคัดค้านโดยการลาออกเป็นจำนวนมาก รัฐบาลก็ตระหนักว่านโยบายนี้มีปัญหาจริง ๆ รัฐบาลจึงได้มีนโยบายใหม่ คือ “นโยบายในการรณรงค์เพื่อการออกกำลังกาย” โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณของผู้ป่วยในโรงพยาบาล แต่ในขณะเดียวกันนโยบาย “๓๐ บาท รักษาทุกโรค” ก็ยังคงดำเนินการต่อไป เนื่องจากรัฐบาลตระหนักดีว่านโยบายนี้เป็นนโยบายที่ตนใช้ในการหาเสียงก่อนที่จะได้รับการเลือกตั้งให้เป็นพรรคแกนนำรัฐบาล และนโยบายนี้ก็ได้ออกมาให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนว่ามีอย่างไร

เมื่อวิเคราะห์จากสถานการณ์ในยุคปัจจุบันแล้ว เราจะเห็นได้ว่า **“อำนาจของนายกรัฐมนตรีนั้นมีสูงชันเรื่อย ๆ”** และในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถที่จะตอบคำถามให้กับสังคมได้ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นต่าง ๆ โดยปกติแล้วใครก็ตามที่เป็นผู้นำแต่ไม่สามารถตอบคำถามให้กับสังคมได้ สังคมก็จะเกิดความสงสัย แม้หลักฐานจะไม่ชัดแต่เมื่อผู้นำไม่ทำการชี้แจง สังคมก็ถือต่อกันไปต่าง ๆ นานา นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันจึงมีทั้งคนที่ศรัทธาและไม่ศรัทธา ท้ายที่สุดก็กลายเป็นอารมณ์ จนนำไปสู่การปะทะกัน และทำให้สังคมไทยไม่เป็นประชาธิปไตยในที่สุด เนื่องจากประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีการยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน แต่สถานการณ์บ้านเมืองในยุคปัจจุบันนี้เป็นลักษณะที่ว่า “ผู้นำเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำสูง ฝ่ายที่คัดค้านก็จะถูกมองว่าเป็นพวกที่มีแนวความคิดแบบเอียงซ้าย ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนก็จะถูกมองว่ามีแนวความคิดแบบเอียงขวา” ผมคิดว่าพัฒนาการในรูปแบบนี้เป็นอันตรายต่อประชาธิปไตยไทยมาก เนื่องจากเมื่อผู้นำมีอำนาจมากขึ้นและไม่สามารถชี้แจงเรื่องที่ไม่ชอบธรรมต่อสาธารณะได้ ประชาชนก็จะเกิดความไม่พึงพอใจ

กล่าวโดยสรุป เมื่อวิเคราะห์ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีในยุคปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่า ในเชิงตัวบทกฎหมายแล้ว ถือว่ามีลักษณะอำนาจค่อนข้างสูง และมีเสถียรภาพมากที่สุดในบรรดาระบบราชการที่มาจากประชาธิปไตยแต่เมื่อระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่แล้ว กระแสสังคมจึงบีบบังคับโดยปริยายให้คนที่เป็ผู้นำอดีตอดใจว่าไม่รู้จะไปทางไหนดี สรุปคือ เมื่อเราวิเคราะห์ในเชิงอำนาจแล้ว เราจะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจสูงจะสามารถ



น่านโยบายมาบริหารประเทศได้อย่างฉับไว และนโยบายมีความเป็นจริงในทางปฏิบัติ มิใช่ นายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่เหมือนดังเช่นในอดีตแบบ “ปลัดประเทศ” กล่าวคือ บริหารประเทศไปเรื่อย ๆ แต่ นายกรัฐมนตรีที่มีภาวะความเป็นผู้นำในเชิงอำนาจ ทั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีผู้นั้น จะน่านโยบายมาบริหารประเทศ ทุกนโยบายก็จะมีทั้งผู้เห็นด้วยและคัดค้าน มีทั้ง ผลได้และผลเสีย

ดังนั้น เราจึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่าเสถียรภาพและอำนาจของ นายกรัฐมนตรีหลังปี ๒๕๔๐ จะมีความเข้มแข็งมากในขณะที่ระบบการตรวจสอบการ ใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีอ่อนปวกเปียกหรือมีลักษณะเป็น “เป็ดข่อย” ทั้งระบบ โดยไม่สามารถตรวจสอบข้อครหาในทางหรือความไม่ชอบธรรมในกรณีต่าง ๆ ได้

**จุดนิติ :** การที่มีนักวิชาการบางท่านกล่าวว่า “นายกรัฐมนตรีสามารถเข้าควบคุมทั้ง สภาและองค์กรอิสระได้” แท้ที่จริงแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับสถาบัน นิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอย่างไร

**รศ. มานิตย์ :** ความสัมพันธ์ของนายกรัฐมนตรีกับองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญนั้นสามารถ ดูได้จากรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะเป็นเครื่องยืนยันชัดเจน และ จะต้องย้อนไปถึงช่วงแรก ๆ ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญเองก็ไม่อยากกำหนดให้วุฒิสภา เป็นสภาที่มาจากกาเลือกตั้ง และมีความประสงค์ให้คงระบบสรรหาแบบเดิมอยู่ แต่ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขหลักการรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เรื่อง “อำนาจอธิปไตยมาจาก ปวงชน” เป็น “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” แล้วบางฝ่ายจึงทำการเรียกร้องว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนแล้วจึงต้องมีการผลักดันให้แก้ไขหลักการที่มา ของ “วุฒิสภา” จากเดิมระบบการสรรหาแต่งตั้งเป็น “ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งจาก ประชาชน” เมื่อแก้ไขที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนแล้ว ครั้นจะ ให้อำนาจเท่าเดิมแบบ “สภาพีเลียง-กลั่นกรองกฎหมาย” ก็ดูจะไม่เหมาะสม อีกทั้ง ยังมีการยุบบางองค์กรและถ่ายโอนอำนาจเหล่านั้นไปให้กับวุฒิสภา เช่น การยกเลิก แนวคิดที่จะมีการจัดตั้ง “ตุลาการอาญาธร” ขึ้นมาเพื่อควบคุมและถอดถอน นักการเมือง



ดังนั้น วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้มีการเพิ่มบทบาทในฐานะ “สภาตรวจสอบ” หรือสภาเป่าขลุ่ย เมื่อพูดมาถึงตรงนี้เราจะเห็นได้ว่า สิ่งที่ทำให้ นายกรัฐมนตรีถูกครหานินทามากที่สุดก็คือประเด็นเรื่อง “ที่มาขององค์กรอิสระ” เราจะเห็นได้ว่า ที่มาขององค์กรอิสระในเกือบทุกองค์กรต่างก็มีที่มาจาก “วุฒิสภา” ไม่มากก็น้อย ตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาทุกองค์กร ในระบบตรวจสอบทั้งหมดมีเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น ที่วุฒิสภาแตะต้องไม่ได้คือ “ศาลฎีกา” เหตุที่แตะต้องไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่ตอนยกร่าง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะเชื่อมโยงอำนาจตุลาการ กับประชาชนก็ตาม และเมื่อยิ่งพิจารณาที่เราจะเห็นได้ว่าสถาบันตุลาการแทบจะไม่มีอะไรเชื่อมโยงกับประชาชน สิ่งที่เชื่อมโยงอำนาจตุลาการกับประชาชนมีเพียง ประเด็นในเรื่องการที่ให้ประชาชนทุกคนที่เรียนนิติศาสตร์มีสิทธิสอบคัดเลือกเป็น ข้าราชการตุลาการแต่เราจะเห็นได้ว่าสิทธิขาดในการแต่งตั้งตุลาการศาลยุติธรรมใน ประเทศไทยของเราคือ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (กต.) ซึ่งในบางประเทศ วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องนี้คือ ประเทศ สหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีจะเป็นผู้สรรหาตุลาการในศาลฎีกาและวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ

ในทางทฤษฎีแล้วองค์กรอิสระจะต้องมีความเป็นอิสระโดยแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอิสระจะต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลและไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งใคร ปัญหาในทางปฏิบัติที่พบได้มากก็คือ องค์กรอิสระหลายองค์กรเมื่อตั้งขึ้นมาแล้วก็คิดว่าตัวเองมีอิสระในทุก ๆ ด้านโดยสามารถ ออกคำสั่งทำอะไรได้เองทุกประการ ไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งประเด็นปัญหานี้สืบเนื่อง จากศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า “จะฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ศาลปกครองไม่ได้” เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่องค์กรภายใต้กำกับ ของรัฐบาล แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น “เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ผลจาก คำวินิจฉัยนี้ได้ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งคิดว่าตนนั้นมีความเป็นอิสระจริงถึง กระทั่งออกขอขออนุญาตหน้าที่ที่ไม่ต้องขึ้นศาลใด ๆ เพื่อตรวจสอบ สถานการณ์นี้ ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ขึ้นมา ศาลรัฐธรรมนูญต้องการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่อง “วิกฤตองค์กรอิสระ” จึงกลับคำวินิจฉัยดังกล่าว คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๙/๒๕๕๙ วินิจฉัยว่าคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งก็สามารถนำขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของคำวินิจฉัยแล้วก็ไม่ปรากฏชัดเจนว่า เพราะอะไร



จึงสามารถนำคดีเลือกตั้งมาขึ้นศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากการขึ้นศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีการระบุถึงเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนแน่นอน

กล่าวโดยสรุป ประเด็นในเรื่อง “ความสัมพันธ์ของนายรัฐมนตรีกับองค์กรอิสระ” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นไม่ได้ต้องการให้นายกรัฐมนตรีเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระ ผู้ที่เล่นการเมืองได้เห็นความผิดพลาดที่การเมืองไม่ได้เข้าไปแทรกแซงในองค์กรอิสระตั้งแต่ชุดแรกๆ บุคคลที่ทำการสรรหาและแต่งตั้งองค์กรอิสระชุดแรกๆหลายขององค์กรของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ คือ วุฒิสภาชุดเก่าที่มีที่มาจากกาแต่งตั้ง เราจะเห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ว่า “องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นในช่วงแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากวุฒิสภาที่ทำการแต่งตั้งองค์กรอิสระเหล่านั้นไม่ได้มีที่มาจากประชาชนโดยตรง เมื่อวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนชุดแรกเข้าทำงานแล้วค่อยทำการสรรหาและแต่งตั้งองค์กรอิสระใหม่” ทั้งนี้เราจะเห็นได้ว่าผู้บริหารองค์กรอิสระในยุคปัจจุบันล้วนมาจากการแต่งตั้งโดยวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนชุดแรกทั้งสิ้น สิ่งที่น่าชื่นชมในประเด็นเรื่องการทำงานขององค์กรอิสระในช่วงระยะหลังปี ๒๕๕๐ ที่ผ่านมานี้ ก็คือ องค์กรอิสระเหล่านี้สร้างผลงานมากมาย อาทิเช่น การตรวจสอบการทุจริตของนักการเมือง หลายรายอันเป็นผลงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

ที่ผ่านมาเราทราบกันคืออยู่แล้วว่าองค์กรอิสระมีที่มาอย่างไร นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่าองค์กรอิสระในชุดต่อ ๆ ไปจะมีคุณภาพหรือไม่ เราก็จะต้องไปปรับปรุงการทำงานของวุฒิสภา เนื่องจากถ้าหากวุฒิสภาทำงานมีคุณภาพก็จะสามารถควบคุมองค์กรอิสระได้โดยแท้จริง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในปัจจุบันนี้เราจะเห็นได้ว่าการทำงานของวุฒิสภานั้นมีน้ำหนักค่อนข้างจะน้อยในสายตาประชาชนตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนชุดที่ ๑ นั้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนทั้งในเรื่องการรับเงินเดือนและการ block vote ในการสรรหาองค์กรอิสระ ปัจจุบันนับเป็นเรื่องปกติที่นักการเมืองสามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานขององค์กรอิสระต่าง ๆ ได้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว นักการเมืองเหล่านั้นสามารถควบคุมวุฒิสภาได้ และถ้า Lobby สมาชิกวุฒิสภาได้ถึงจำนวนกึ่งหนึ่งก็สำเร็จแล้วสามารถเข้าควบคุมองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้

องค์กรอิสระในยุคที่สองที่มีที่มาจากวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งจึงถูกกล่าวหาเสมอว่า “เป็นสีเทา” และไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าผู้ที่มาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ



ในองค์กรอิสระอาจจะมีความสนิทสนมกับนักการเมือง และเมื่อเขาเหล่านั้นเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระแล้วก็ยังไม่มียะไรมากเพียงพอกับการพิสูจน์ผลงานต่อสังคม เนื่องจากในบางครั้งการใช้อำนาจขององค์กรอิสระก็ไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง เราจะเห็นได้ว่ารายชื่อของผู้สมัครคัดเลือกเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดใหม่มีแต่รายชื่อของผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นจำนวนมากนั้นคงจะเป็นเพราะว่าสังคมมองว่าผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นกลางสูง เราจะสังเกตเห็นได้ชัดว่า วุฒิสภาเวลาจะแต่งตั้งให้ใครไปทำหน้าที่ในองค์กรอิสระก็จะทำการตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสียจนละเอียดยับเลย แต่เมื่อบุคคลเหล่านั้นได้รับเลือกให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ประวัติของพวกเขาที่เคยถูกตรวจสอบก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อะไรได้มาก

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นไม่มีความประสงค์จะให้วุฒิสภาถูกครอบงำ แต่สิ่งหนึ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยากคือ **“เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งแล้ว คนใกล้ชิดของวุฒิสภาก็เข้ามามีอิทธิพลครอบงำวุฒิสภาได้มาก”** ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเองหรือไม่ก็เข้ามามีบทบาทชักใยอยู่เบื้องหลัง ประเด็นปัญหาการทำงานของวุฒิสภาในปัจจุบันก็คือ **“เป็นการสมควรหรือไม่ที่กำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้ง”** ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ทฤษฎีดังกล่าวคงจะไม่สามารถพัฒนาไปได้ไกลในสังคมไทย เนื่องจากจะกลายเป็นเรื่องของการเมือง การรู้จักสนิทสนมกันเสียมากกว่า นอกจากนี้ ในระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งมักจะเลือกแต่บุคคลที่ตนชื่นชอบมากกว่าคนที่มีความรู้ความสามารถจริง ๆ

ดังนั้น ผมจึงขอเสนอว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ถ้าเราจะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเรื่อง **“ที่มาของวุฒิสภา”** เสียใหม่ โดยใช้ระบบ **“การเลือกตั้งทางอ้อม”** เช่น การจัดให้มี **“คณะกรรมการสรรหา ๑ ชุด”** ทำหน้าที่สรรหาสมาชิกวุฒิสภาสัก ๔๐๐ คน แล้วไปทำแบบบัญชีรายชื่อคล้าย ๆ party list ให้ประชาชนเลือกอีกที ผมเชื่อว่าการที่กรรมการสรรหาทำหน้าที่กลั่นกรองวุฒิสภาสักขั้นตอนหนึ่ง เราก็จะได้วุฒิสภาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่แท้จริงและเป็นตัวแทนของประชาชนอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ถ้าสถาบันวุฒิสภามีความเป็นอิสระโดยแท้จริงก็จะส่งผลต่อการทำงานขององค์กรอิสระโดยตรง กล่าวคือจะมีหลักประกัน **“ความเป็นองค์กรอิสระ”** แต่ปัญหาคือ วัฒนธรรมการเมืองไทย **“ถ้าใครจะมาตรวจสอบเขา เขาก็ต้องควบคุมองค์กรนั้นให้ได้”** เช่น วุฒิสภานั้นเปรียบเสมือนท่อส่งน้ำรายแรกขององค์กรอิสระ ดังนั้น ถ้าเราควบคุมวุฒิสภาให้เป็นอิสระได้ ระบบองค์กรอิสระก็จะพลอยดีตาม

บทสัมภาษณ์



ไปด้วย เราไม่ได้โทษสมาชิกวุฒิสภา แต่ต้องโทษระบบที่เลือกวุฒิสภาเข้ามา เมื่อวุฒิสภาถูกครหาว่าไม่มีความเป็นอิสระมันก็จะเปรียบเสมือน “สถานการณ์โดมิโน” กล่าวคือ ถ้าวุฒิสภาที่สรรหาองค์กรอิสระไม่มีความเป็นอิสระเสียเองแล้ว องค์กรอิสระที่ได้รับเลือกก็ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสังคมเช่นกัน

**จตุนิติ :** อาจารย์คิดว่ามาตรการทางกฎหมายที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอย่างไร และมาตรการดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

**รศ. มานิตย์ :** การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับนายกรัฐมนตรีนี้เป็นหนึ่งใน ๓ เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผมเคยทำงานวิจัยร่วมกับสถาบันพระปกเกล้าฯ เมื่อประมาณ ๒-๓ ปีก่อน เรื่อง “ความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร” ขณะนั้น รศ.ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ เป็นประธานโครงการวิจัย ผมในฐานะผู้วิจัยมีความเห็นว่า “การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับนายกรัฐมนตรีหรือ Strong Priminister นั้นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย” แต่พอมาถึงช่วงระยะเวลา ๓-๔ ปีให้หลังนี้ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันทำให้เราต้องกลับมาพิจารณาทบทวนใหม่ว่า นายกรัฐมนตรี Strong เกินไปหรือไม่ ควรหรือไม่ที่จะลดมาตรการต่าง ๆ ออกบ้างเพื่อลดความเข้มแข็งของนายกรัฐมนตรี เช่น “การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแบบสร้างสรรค์” มาจากประเทศเยอรมนี ซึ่งการอภิปรายนี้จะต้องอาศัยเสียงสมาชิกรัฐสภา ๒ ใน ๕ และต้องเตรียมเสนอว่าที่นายกรัฐมนตรีไว้ด้วย แต่จากประสบการณ์ทางการเมืองของเรา ในระยะ ๙ ปีที่ผ่านมา หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เคยมีสักครั้งเดียวที่นายกรัฐมนตรีถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาแล้วหลุดจากตำแหน่งไปจริง ๆ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมักจะรู้ตัวก่อนและหาทางหลีกเลี่ยงการถูกอภิปรายในสภาได้ ดังนั้นในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีของไทยจึงไม่เคยถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจอย่างจริงจังเลย

โดยข้อเท็จจริงแล้วเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่ต้องการให้ใครมาตำว่านายกรัฐมนตรีโดยการใช้อภิสิทธิ์ในสภา ซึ่งสมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงเจตนารมณ์ไว้ในขณะที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า “นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยควรจะมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี” ถ้าผู้นำถูกตำมาก ๆ ภาพลักษณ์ของนายกรัฐมนตรีทั้งในและต่างประเทศก็จะดูไม่ดี อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและภาวะการลงทุนของประเทศโดยตรง ในสถานการณ์ปัจจุบันนั้น ประชาชนเริ่มสังเกตเห็นแล้วว่า ใครก็ตามที่เป็นนายกรัฐมนตรีและถ้าองค์กรอิสระนั้นถูกควบคุมโดยทางการเมืองแล้วประชาชนยื่นเรื่องขอตรวจสอบการกระทำของนายกรัฐมนตรีผ่านทางกลไกของ





องค์การอิสระได้บ้างไม่ได้บ้าง สังคมก็เริ่มเกิดความวิตกกังวลสงสัยว่าแท้ที่จริงแล้ว มีกระบวนการใดแอบแฝงอยู่หรือไม่ เช่น เหตุใดคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติไม่สามารถแต่งตั้งขึ้นได้สักที หรือมีผู้ที่ไม่ประสงค์ดีที่จะไม่ให้ องค์การอิสระเกิดขึ้นหรือไม่ เนื่องจากคดียังค้างพิจารณาอยู่จะขาดอายุความ หรือไม่ สามารถดำเนินต่อไปได้ ดังนั้น วิธีการแก้ไขกลไกการทำงานขององค์การอิสระก็คือ

๑) การลดความเข้มแข็งของนายกรัฐมนตรี

๒) ปรับปรุงการทำงานขององค์การอิสระ

เราจะเห็นได้ว่าในยุคปัจจุบันองค์การอิสระได้แต่เข้าไปควบคุม หรือ ตรวจสอบ ข้าราชการระดับเล็ก ๆ ในขณะที่ข้าราชการระดับสูงนั้นไม่สามารถควบคุม หรือ ตรวจสอบได้อย่างแท้จริง กรณีตัวอย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ตรวจสอบการกระทำทุจริตในระดับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาเทศบาล และเราก็พบเสมอว่าเรื่องและคดีที่ร้องเรียนไปสู่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งหมดไม่ว่าเรื่องเล็ก-เรื่องใหญ่ ผมจึงขอเสนอให้มีการปฏิรูปการทำงานของ ป.ป.ช. โดยการแก้ไขกฎหมายให้มีการ ตรวจสอบเฉพาะการทุจริตของข้าราชการระดับสูง ส่วนข้าราชการระดับล่างควรจะให้องค์กรอื่นมาตรวจสอบแทน ทั้งนี้ เนื่องจาก ป.ป.ช. ควรจะมีเขตอำนาจเฉพาะ นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง แต่การแก้ไขกฎหมายคงไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจาก รัฐธรรมนูญไปเขียนให้ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบทุจริตของข้าราชการในทุกระดับ อีกทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องใหญ่

ดังนั้น เมื่อระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์การอิสระเป็นอย่างไร จึงต้องมีการทบทวนว่า “เป็นที่ตัวระบบหรือตัวบุคคล” หลายคนบอกว่าเป็นที่ตัวระบบ จึงต้องทำการแก้ “รัฐธรรมนูญ” บางคนบอกว่าเป็นเรื่องของ “วัฒนธรรมทางการเมือง” ต่อให้แก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างไร ก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “วัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่อิงกับระบบอุปถัมภ์” ในต่างประเทศก็ประสบ กับปัญหานี้เช่นกัน เพียงแต่เราต้องดูว่าใครมุ่งอุปถัมภ์ใคร และจะกลับมาทรยศ หักหลังกันหรือไม่ กรณีศึกษาของต่างประเทศคือ ประเทศมาเลเซีย นายกรัฐมนตรี คนปัจจุบันเป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีคนก่อนแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นทายาททางการเมือง ปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่าอดีตนายกรัฐมนตรีของมาเลเซียก็เริ่มออกมายัดข้อ กับนายกรัฐมนตรีคนที่ตัวเองตั้งขึ้นมา ปัญหาดังกล่าวนี้ ผมคิดว่ามันเกิดขึ้นได้ใน ทุก ๆ ชาติหนักเบาแตกต่างกันไป ประเทศไทยเราก็ไม่ได้มีปัญหามากไปกว่าประเทศ อื่น แต่เราจะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในรูปแบบใดที่จะทำให้องค์กรอิสระมีความ เป็นกลาง ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และประการสำคัญนอกจากความ

บทสัมภาษณ์



เป็นกลางที่ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้วต้องรู้จักการวางตัว  
ในสังคม เช่น การไม่ทำตัวสนิทสนมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีพฤติกรรมที่อาจทำให้  
บุคคลอื่นสูญเสียความเชื่อมั่นในความเป็นกลางหรือความซื่อสัตย์สุจริต เป็นต้น  
ประเด็นนี้ไม่สามารถแก้ได้ด้วยการเขียนกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทาง  
การเมืองและสังคมนั้น ครั้นจะไปเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ  
โดยที่บุคคลเหล่านั้นขาดประสบการณ์ทางการเมืองก็ไม่ดีนัก เนื่องจากจะไม่รู้  
เล่ห์เหลี่ยมกลไกทางการเมืองใด ๆ กรณีศึกษาที่ดีคือ อดีตประธานาธิบดีของ  
สหรัฐอเมริกาท่านหนึ่ง เชี่ยวชาญสุด ๆ ในเล่ห์เหลี่ยมกลไกในการคอร์รัปชันพอดำรง  
ตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีก็ไม่มีผู้ใดทุจริตได้เพราะประธานาธิบดีรู้เท่าทัน ดังนั้นเรา  
จะเห็นได้ว่าองค์กรอิสระที่จะเข้ามาเพื่อควบคุมนายกรัฐมนตรีนหรือตรวจสอบการใช้  
อำนาจรัฐควรจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อนบ้าง และมีความเป็นกลาง  
พอสมควร สิ่งที่ยุ่งยากก็คือการจะทำให้สังคมรู้สึกถึงความเป็นกลางนั้นเป็นเรื่อง  
ยากยิ่ง เพราะบางครั้งกลายเป็นเรื่องของความรู้สึกไป เช่น มีการ post ต่างกันใน  
คอลัมน์แสดงความคิดเห็นและก็น่าอันตรายอย่างยิ่งคือ ผู้ที่แสดงความคิดเห็นใน  
internet ไม่ต้องแสดงความรับผิดชอบตามกฎหมายเนื่องจากการใช้นามแฝงกัน  
มาก ไม่เหมือนกับการแสดงความคิดเห็นทางโทรทัศน์หรือวิทยุที่ผู้แสดงความคิดเห็นจะมี  
ความรับผิดชอบตามกฎหมายด้วย

ผมมีความเห็นว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมต้องมีข้อจำกัด เช่น ผู้ที่คัดค้าน  
นายกรัฐมนตรีนปัจจุบันก็มีเสรีภาพในการชุมนุมคัดค้านการทำงานของ  
นายกรัฐมนตรีนได้ แต่อย่าไปกีดขวางทางจราจร เนื่องจากประชาชนทุกคนก็มีเสรีภาพ  
ในการเดินทาง ดังนั้น เสรีภาพใด ๆ ก็ตามควรจะใช้โดยมีการเคารพซึ่งกันและกัน  
เพื่อที่จะไม่ทำให้สาธารณะได้รับความเสียหาย กล่าวโดยสรุป องค์กรอิสระนั้น นับเป็น  
กลไกสำคัญในรัฐธรรมนูญแต่หลังจากองค์กรอิสระชุดแรกพ้นจากตำแหน่งแล้วองค์กร  
อิสระชุดถัดมาทำงานไม่โปร่งใสพอที่จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาได้

**จุลนิติ :** การเลือกตั้งทั่วไปที่กำลังจะมีขึ้นเร็ว ๆ นี้ สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความชอบ  
ธรรมของนายกรัฐมนตรีนได้หรือไม่ และสามารถที่จะสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตย  
ในประเทศไทยอย่างไร

**รศ. มานิตยั :** ผมมีความเห็นว่าการเลือกตั้งไม่ได้เป็นเครื่องมือในการตัดสินให้คนดี  
มีความสามารถให้เข้ามาปกครองประเทศได้อย่างแท้จริง แต่เป็นการตัดสินความพึง  
พอใจของบุคคลผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งมากกว่า ทั้งนี้ เราจะเห็นได้ชัดว่าประชาชน  
ที่อาศัยอยู่ในชนบทกับกรุงเทพ จะมีทัศนคติในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ต่างกัน

**บทสัมภาษณ์**



อาจารย์เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้กล่าวไว้ในทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตยว่า **“ประชาชนในชนบทจะมีความศรัทธาในรัฐบาลที่มีนโยบายสนองความต้องการของพวกเขา มากกว่ารัฐบาลที่มีความรู้ความสามารถ”** นโยบายที่ประชาชนในชนบทชื่นชอบ ได้แก่ “กองทุนหมู่บ้าน”, “๓๐ บาทรักษาทุกโรค” เนื่องจากเป็นนโยบายที่เขาสามารถจับต้องได้

ดังนั้น แนวโน้มในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจึงแทบไม่มีความเกี่ยวข้องกับ ความชอบธรรมของนายกรัฐมนตรีเลย นายกรัฐมนตรีในยุคแรก ๆ ของประเทศไทย มีความรู้ความสามารถสูงในการชี้แจงข้อกล่าวหาของตน แต่พอมาระยะหลัง ๒-๓ ปี ที่ผ่านมานี้ นายกรัฐมนตรีเริ่มไม่สามารถชี้แจงต่อสาธารณชนได้ในบางประเด็น อาทิ เช่น ผลประโยชน์ทางธุรกิจกับการเมืองหรือประโยชน์ทับซ้อน จนกระทั่งผู้ที่เกี่ยวข้อง ในบ้านเมืองหลายฝ่ายรอดำขึ้นจากนายกรัฐมนตรีว่าจริงเท็จประการใด ผมมีความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า นายกรัฐมนตรีควรชี้แจงโดยเร่งด่วนไม่ใช่ปล่อยให้สังคมเล่าลือไปต่าง ๆ นา ๆ หลักในทางการเมืองนั้น ผู้ที่ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นฝ่าย นำสืบและแสดงหลักฐานว่าตนมีเจตนาบริสุทธิ์ มิฉะนั้นสังคมก็จะมองว่าสิ่งที่ร่ำลือนั้น เป็นความจริงทั้งหมดตามหลัก “การนิ่งคือการยอมรับ” ถึงตัวนายกรัฐมนตรีจะ ประกาศเว้นวรรคทางการเมือง สถานการณ์ต่าง ๆ ก็จะไม่ดีขึ้น

มาถึงตรงนี้ผมคิดว่ามันเป็นเรื่องของ **“ภาวะผู้นำซึ่งเป็นเรื่องของตัวบุคคล มากกว่าระบบ”** ซึ่งผมเห็นว่าตัวระบบมันยังพอไปได้ ผมคิดว่าสิ่งที่เราจะไปตัดสินคุณค่าของรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นมันยังเร็วเกินไป เพราะเพิ่งบังคับใช้แค่ ๙ ปีเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่รัฐธรรมนูญของเขาประกาศใช้เป็นเวลามากกว่า ๒๒๐ ปี การสั่งสมประสบการณ์ทางการเมืองและ แนวทางการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองย่อมจะมีความสมบูรณ์ในตัวเองมาก ดังนั้น ระบบรัฐธรรมนูญของประเทศเขาจึงมีความสมบูรณ์มากกว่าประเทศของเรา หากในปัจจุบันเราจะมาตัดสินว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นดีหรือไม่ ก็ค่อนข้างที่จะเร็วเกินไปผมว่าควรรอให้ผ่านการเลือกตั้งทั่วไปสัก ๔-๕ ครั้งก่อน ค่อยตัดสินคงจะดีกว่า ขณะนี้สิ่งที่เราควรจะทำไม่ใช่การล้มรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแต่ควรที่จะแก้ไขในเรื่องที่ติดขัดบางเรื่อง ยิ่งไปกว่านั้นหลักการในรัฐธรรมนูญบางเรื่อง ผู้ร่างก็ได้บัญญัติไว้ดีอยู่แล้ว แต่ผู้ตีความนั้นทำให้มีปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้นเองหรือไม่ อีกทั้งยังได้มีการพยายามสร้างเงื่อนไขให้เกิดความสับสนวุ่นวายในการตีความรัฐธรรมนูญ แม้แต่



สถาบันวุฒิสภาเองก็ยังมีปัญหาว่าเสียงข้างน้อยและเสียงข้างมากทะเลาะกันเองแล้ว  
ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้การเมืองปราศจากความเป็นเสถียรภาพ

ในอดีตศาลรัฐธรรมนูญมีปริมาณงานค่อนข้างน้อยจึงมีแนวโน้มรับเรื่องราวที่  
ยื่นเข้ามาเกือบทุกเรื่อง ต่างจากปัจจุบันที่มีการตรวจประทับฟ้องเข้มขันกว่าแต่ก่อน  
มาก ผมมีความเห็นว่าเป็นการลดภาระของสถาบันศาล องค์กระอิสระทุกองค์กร  
ควรจะแสดงความกล้าหาญในการตีความกฎเกณฑ์ของตนเองไม่ใช่รอพึ่งบารมีศาล  
กันหมด ตัวอย่างเช่น ความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับ ป.ป.ช. วุฒิสภาควรจะแสดง  
ความกล้าหาญใช้เสียงข้างมากตัดสินได้เลย เนื่องจากวุฒิสภา คือ “สภาตรวจสอบ”  
จึงมีอำนาจในการที่จะออกคำวินิจฉัยเองในกรณีที่เกี่ยวข้องด้วยเพราะการตีความ  
กฎหมายนั้นไม่มีข้อจำกัดใช้เฉพาะองค์กรตุลาการเท่านั้น ทุกองค์กรมีอำนาจตีความ  
กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของตนเองได้ซึ่งเป็นระบบการกระจาย  
การตีความ สำหรับผลของการตีความผิดถูกค่อยว่ากันอีกที ผมมองว่าเป็นสิ่งดีใน  
ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย มันต้องมีการลองผิดลองถูก จึงจะ  
ก่อให้เกิดพัฒนาการทางการเมืองในการวินิจฉัยข้อกฎหมายมหาชนต่าง ๆ ผู้วินิจฉัย  
ต้องมีความตระหนักว่ากฎหมายมหาชนยังเป็นกฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้นไม่นาน  
ทั้งทางทฤษฎีและตัวบทยังไม่มีวิวัฒนาการที่สมบูรณ์จึงต้องอาศัยแนวปฏิบัติหรือจารีต  
ประเพณีทางรัฐธรรมนูญมาใช้ในการตีความและการอุดช่องว่าง เช่น การวินิจฉัย  
ในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมายกรณี “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” นักวิชาการ  
บางท่านได้วิจารณ์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นไม่ดีพอ ควรยกเลิกทั้งฉบับแล้ว  
จัดการยกร่างขึ้นใหม่ ผมคิดว่าประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญเปลืองที่สุด ซึ่งมีผลเสีย  
มากกว่าผลดี กล่าวคือนอกจากจะทำให้ไม่เกิดความมีเสถียรภาพทางการเมืองแล้ว  
หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญก็ต้องเดือดร้อนไปตาม ๆ กัน  
ประเทศไทยเราบางสมัยในปีหนึ่ง ๆ ใช้รัฐธรรมนูญถึง ๒ ฉบับ เช่นในปี ๒๕๓๔ ดันปี  
ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองปลายปีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ผมเห็นด้วยกับ  
ความคิดที่ว่า จุดไหนไม่ดีติดขัดก็ค่อย ๆ แก้ไปดีกว่าทำการยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ  
ครั้งล่าสุดที่เราแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่อง “องค์ประกอบของกรรมการสรรหา ป.ป.ช.”  
นั้นนับเป็นตัวอย่างที่ดี รัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกาแก้ไขมาแล้วเกินกว่า ๒๐ ครั้ง  
แต่แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับดั้งเดิม

ดังนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทยครั้งต่อไปควรเสนอ  
ให้มีการแก้ไขเฉพาะประเด็นในเรื่องที่สำคัญ ๆ เท่านั้น แต่เจตนารมณ์หลักของ



รัฐธรรมนูญตามทฤษฎี Constitutionalism ต้องคงไว้ นอกจากนี้เราควรป้องกันไม่ให้มีการ Lobby การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มผลประโยชน์หนึ่ง เช่นในประเด็นที่กำหนดว่า ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ก่อนลงรับสมัครเลือกตั้งมีบางกลุ่มเสนอให้แก้ไข และก็มีบางกลุ่มไม่เห็นด้วยบอกว่าบทบัญญัติที่มีอยู่นั้นดีอยู่แล้วฝ่ายที่เห็นด้วยคือหัวหน้าพรรคการเมืองเพราะสามารถบังคับบัญชาลูกพรรคได้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคือลูกพรรคเพราะไม่อยากผูกขาดกับพรรคใดพรรคหนึ่งนาน ๆ ซึ่งผมมองว่าบทบัญญัติในส่วนนี้ดีเพราะจะเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการซื้อตัว ส.ส. ก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะในสมัยก่อน ส.ส. มีการเปลี่ยนพรรคกันบ่อยมากในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ในประเด็นเรื่องการออกเสียงเลือกตั้งนั้น เราจะตำหนิประชาชนที่เลือกพรรคเล็กไม่ได้ที่ผ่านมามีฝ่ายค้านเมืองไทยไม่ค่อยมีความเข้มแข็งและมีประโยชน์อื่นแอบแฝงมาก ฝ่ายค้านมักพูดว่าตนมีความตั้งใจที่จะมาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล แต่จริง ๆ แล้วคือการหาเสียงเพื่อหวังชนะการเลือกตั้งในครั้งต่อไป เพราะในทางปฏิบัติแล้วมีนักการเมืองน้อยคนนักที่ตั้งใจเล่นการเมืองเพื่อมาดำรงตำแหน่งฝ่ายค้าน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาทางการเมืองในปัจจุบันคือ “กลไกทางการเมืองไม่มีความเข้มแข็ง และองค์อธิสระก็ถูกกำกับ” ดังนั้น อำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงสูงที่สุด ล้นพ้นทั้งในต้วบทกฎหมายและในทางวัฒนธรรมการเมืองเอง นอกจากนี้สังคมในยุคปัจจุบันความเป็นประชาธิปไตยเสื่อมถอยลง สังคมเริ่มตัดสินใจอะไรด้วยความรู้สึกมากกว่าเหตุผล

**จลนิตติ** : กลไกการตรวจสอบและการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีทั้งในส่วนของการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) และการกระทำทางปกครอง (Administrative Act) มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

**รศ. มานิตย์ฯ** : คำว่า “Act of Government” หรือการกระทำของรัฐบาลเพิ่งถูกรับรองโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในวงการกฎหมายไทย คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๙ เรื่อง พระราชกฤษฎีกายุบสภา ซึ่งเป็นการกระทำของรัฐบาลไม่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ การควบคุมการกระทำของรัฐบาลจะต้องควบคุมทางการเมือง โดยทั่วไปแล้วการกระทำของรัฐบาลสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาล เช่น ประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะเจริญสัมพันธไมตรีกับได้หวันจึงส่งทูตไปประจำ



ได้หันทำให้ประชาชนเกิดความกังวลใจเพราะถ้ากระทำจริงอาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือจีนแผ่นดินใหญ่ได้ เนื่องจากจีนมีนโยบายจีนเดียว ในกรณีนี้ถือเป็นการกระทำของรัฐบาลที่สามารถตรวจสอบทางการเมืองได้ เช่น การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

(๒) การยุบสภาผู้แทนราษฎร มีการถกเถียงในวงวิชาการว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎร สามารถตรวจสอบได้หรือไม่ เนื่องจากโดยหลักการแล้ว “การกระทำของรัฐบาลนั้นไม่สามารถตรวจสอบได้” แต่ในประเด็นเรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร นั้นวิธีการตรวจสอบ สามารถทำได้ คือ ให้ประชาชนตรวจสอบด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อประชาชนเห็นว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรีปราศจากเหตุผล ประชาชนก็ไม่ต้องลงคะแนนเสียงให้กับพรรคที่นายกรัฐมนตรีสังกัดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในความเป็นจริงแล้วการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ต้องมีเหตุผลอะไรในการยุบเพราะถือเป็นการกระทำของนายกรัฐมนตรีที่ใช้ในการถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะโดยสภาพความเป็นจริงแล้วสภาผู้แทนราษฎรเปรียบเสมือนผู้ให้กำเนิดนายกรัฐมนตรี จึงสามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่นายกรัฐมนตรี กฎหมายจึงได้ให้นายกมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ต้องมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นในการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ดังนั้นเราจึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าการที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้กระทั่งในประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาในโลกยังมีการใช้กลไกในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เช่น ในสมัยนายกรัฐมนตรีมาคาเร็ด เทซเซอร์ แต่กระแสสังคมจะลงโทษนายกรัฐมนตรีที่ยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยปราศจากเหตุผล

ในส่วนของการกระทำทางปกครองหรือ (Administrative Act) นั้นเป็นเรื่องที่น่าลำบากใจในบ้านเราโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการกระทำขององค์กรอิสระ การกระทำทางปกครอง คือ “การกระทำที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ รัฐบาล” ย่อมถูกตรวจสอบโดยระบบศาลได้ แต่ปัญหาว่าจะถูกตรวจสอบโดยศาลได้นั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วศาลปกครองจะมีอำนาจควบคุมการกระทำทางปกครอง ศาลยุติธรรมก็มีเขตอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองเช่นกัน ถ้ากฎหมายให้อำนาจไว้เช่นคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกา ซึ่งมีเขตอำนาจเฉพาะการตัดสินคดีเลือกตั้งในช่วง



การสมัครรับเลือกตั้ง หลังจากสมัครรับเลือกตั้งแล้วอำนาจก็จะโอนไปเป็นของ กกต. ทันที

**จุดนิติ :** อาจารย์มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

**รศ. มานิตย์ :** ผมมีความเห็นว่าเราไม่ควรจะยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เนื่องจากขณะร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการร่างในขณะที่นั้นการเมืองไม่มีบทบาทในการเข้าไปแทรกแซงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่าใดนัก แต่ถ้าจะมีความคิดที่จะยกเลิกทั้งฉบับแล้วร่างใหม่ทั้งฉบับนั้น ผมมีความเห็นว่าความขัดข้องของรัฐธรรมนูญไทยยังไม่ถึงขั้นที่จะต้องมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับควรจะแก้ไขเป็นจุด ๆ หรือประเด็น ๆ ไป เช่น ถ้าติดขัดในส่วนของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็แก้ในส่วนนั้น ถ้าคิดว่าขัดที่รัฐธรรมนูญก็แก้กันเป็นรายมาตราไป แต่จะต้องไม่กระทบต่อเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญและต้องมีการป้องกันไม่ให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้เราควรจะมีการทบทวนว่ารูปแบบของกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปัจจุบันมีความเหมาะสมแค่ไหนเพียงใด ควรจะมีการทำประชามติเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญตามแบบที่อารยะประเทศทำกันหรือไม่.

๙๖

บทสัมภาษณ์