

รัฐสภา

ส 1 ส



ISSN 0125-0957

ปีที่ 50 ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม พ.ศ. 2545

เรื่องในฉบับ

★ บทวิเคราะห์

ผู้ว่าฯ ซีอีโอ (CEO.)



★ องค์การตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

โครงสร้าง ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง



★ ยุทธศาสตร์การสะสมทุน

ด้วยการควบคุมแรงงานในประเทศไทย พ.ศ. 2500-2516

(Capital Accumulation and Labour Control Strategy in Thailand, 1957-1973)



★ การปฏิรูป

ระบบเลือกตั้งในประเทศไทยอังกฤษ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร



วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 0-2244-1071, 0-2245-0063, 0-2245-0066

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

34 อาคารนาคราทรไทย (ชั้น 5 C)

ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400

โทร. 0-2245-0063, 0-2245-0066

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร

สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10305

กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท



LIRT

รัฐสภาสาร

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

Legislative Institutional Repository of Thailand



กรมการปกครอง

รัฐสภา



LIRIT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ บันนำรุ่งกิจ
นางพรพิมล ถิรคุณโกวิท
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปริยวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม ชาวนศิริ

เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยเนย
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายก่อเกียรติ ผือโย
นายนิทัศน์ องค์อศิวชัย

คอมพิวเตอร์กราฟฟิค

องค์การคำของคุรุสภา

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางภักดิ์ คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี คำมัน

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวอภิญญา วงษานุกัตน์

Ussnบริการ

การปฏิรูประบบราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลชุดนี้ ที่ต้องการจะหาแนวทางในการปรับกลไกของระบบราชการ ให้สามารถรองรับบทบาทภารกิจของภาครัฐใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

“การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา หรือ ผู้ว่าฯซีโอโอ” ก็เป็นหนึ่งในผลจากแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ ที่ต้องการจะกระจายอำนาจในระดับจังหวัด สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาและอุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ผู้ว่าฯซีโอโอเป็นโครงการนำร่องที่จะทดลองใช้ในเวลา 1 ปี ภายในพื้นที่ 5 จังหวัด และจังหวัดคู่เปรียบเทียบกับที่มีการบริหารในรูปแบบเดิมอีก 5 จังหวัด

ผู้ว่าฯซีโอโอเป็นโครงการที่มีผู้สนใจเป็นจำนวนมาก รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำเสนอ “บทวิเคราะห์ผู้ว่าฯซีโอโอ” ว่ามีความเป็นมาและแนวคิดอย่างไร ข้อดีข้อเสียของโครงการ นอกจากนี้ยังมีบทความอื่นๆ ที่น่าสนใจมาให้ท่านผู้อ่านได้ศึกษาและค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

รัฐสภาสาร

- 1** บทวิเคราะห์ผู้ว่าฯ ซีอีโอ (CEO.)
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ
- 11** องค์การตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ
โครงสร้าง ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง
สมไบ มูลจันทร์
- 78** ยุทธศาสตร์การสะสมทุนด้วยการควบคุมแรงงาน
ในประเทศไทย พ.ศ.2500-2516
ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน
รัตพงษ์ สอนสุภาพ
- 118** การปฏิรูประบบเลือกตั้งในประเทศไทย
จิตติ เกษมศิริวัฒน์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทวิเคราะห์ผู้ว่าฯ ซีอีโอ (CEO.)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ¹

มีประชาชนเป็นจำนวนมากไม่น้อยสนับสนุนแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ แต่ถ้าหากได้มีโอกาสพิจารณาศึกษาถึงเหตุผลที่จะนำเสนอในบทความทางวิชาการนี้แล้ว อาจช่วยให้เห็นได้บ้างว่าแนวคิดดังกล่าวแม้จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม แต่ก็ไม่ได้เท่าผลเสียที่จะตามมา

1. ความเป็นมา แนวคิด และข้อดีของผู้ว่าฯ ซีอีโอ

“การจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” หรือที่เรียกกันสั้นๆ ว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เกิดขึ้นจากแนวคิดสำคัญที่ว่า การบริหารงานในระดับจังหวัดล้มเหลวขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร ทั้งนี้ ได้นำการบริหารงานแบบเอกชนที่มีผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งเรียกว่า **Chief Executive Officer** หรือ **CEO** มาปรับใช้ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะนำไปใช้ ได้จัดทำโครงการทดลองเป็นเวลา 1 ปีในพื้นที่ 5 จังหวัด และให้มีจังหวัดเปรียบเทียบอีก 5 จังหวัดด้วย หากผลออกมาเป็นที่พอใจก็จะนำไปพิจารณาปรับใช้ต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดทำนองเดียวกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ นี้ ได้เคยปรากฏให้เห็นบ้างในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่ในยุคนั้นเป็นเพียงแนวคิดที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มิได้นำแนวคิด ซีอีโอของภาคเอกชนมาใช้ และได้จัดทำโครงการทดลอง 1 ปี เหมือนทุกวันนี้ แนวคิดเพิ่มอำนาจในสมัยดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในช่วงระยะเวลาอันสั้น

ผู้สนับสนุนแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ในปัจจุบันมีความเชื่อว่ามีข้อดีหลายประการ เป็นต้นว่า

(1) ช่วยทำให้ระบบบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับจังหวัด มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง

¹ ผู้เขียนได้รับเชิญเป็นวิทยากร และพูดหัวเรื่อง “การบริหารระดับจังหวัดแนวใหม่ แบบบูรณาการ” ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544 ณ ห้องประชุมมหาวิทยาลัยโยนก จังหวัดลำปาง เนื่องจากลำปางเป็นจังหวัดหนึ่งในโครงการทดลองผู้ว่าฯ ซีอีโอ และในคำเชิญต้องการให้วิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง เพื่อจะได้เป็นประโยชน์อย่างกว้างขวางต่อสังคม ผู้เขียนจึงถือโอกาสเขียนบทความนี้พร้อมกันไปด้วย

(2) สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในด้านการบริหารงานทั่วไป (อำนาจวินิจฉัยสั่งการ อนุมัติ อนุญาต) การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ได้ครอบคลุมครบวงจรและทันต่อเหตุการณ์ (3) บูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการต่อสู้เพื่อเอาชนะ 3 สงคราม ได้แก่ สงครามการต่อสู้กับปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ ตลอดจน (4) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่

2. การวิเคราะห์และข้อสังเกต

ในทางวิชาการ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีข้อสังเกตหลายประการประกอบกัน ดังนี้

2.1 แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ขัดกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญรวม ทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย

กระแสโลกทุกวันนี้ได้สนับสนุนหลักการสำคัญ เช่น ระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความหลากหลาย ระบบเปิด ความโปร่งใส การควบคุมตรวจสอบ ตลอดจนการให้ความสำคัญต่อประชาชนและชุมชน เป็นต้น ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับกระแสโลกดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย

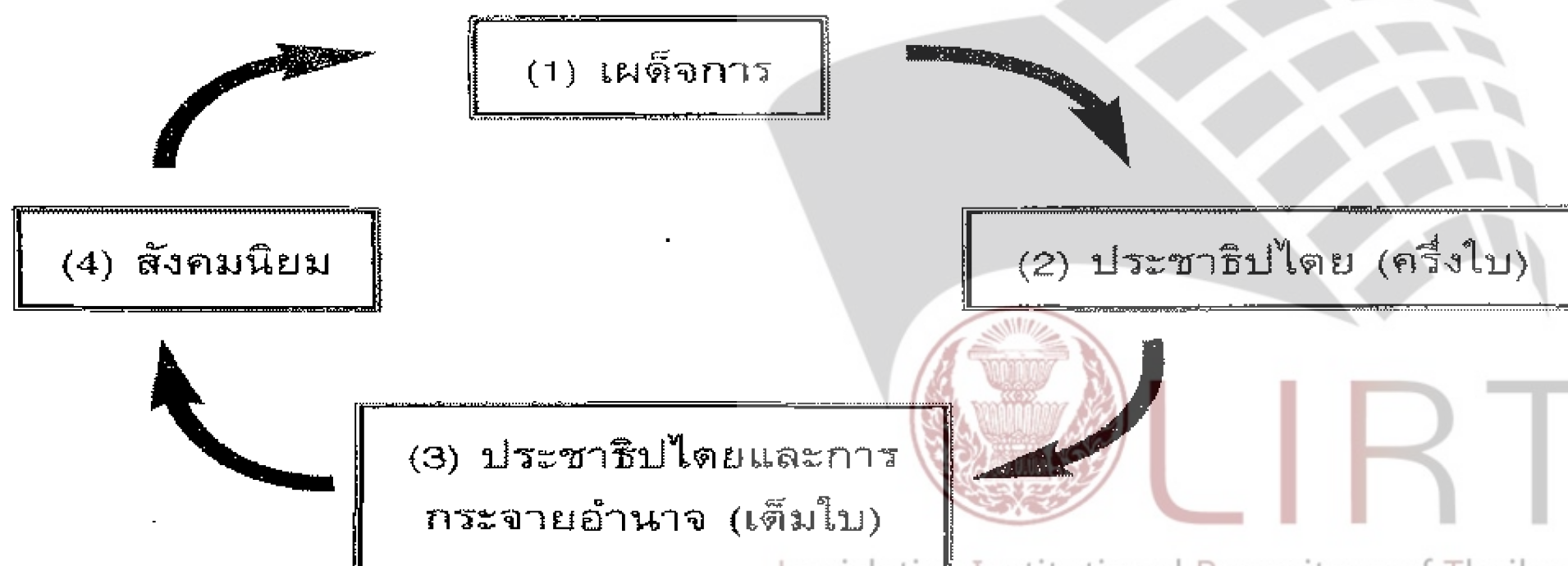
หากพิจารณาศึกษาแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จะพบว่า ผู้ว่าฯ ซีอีโอมีแนวโน้มที่ไม่สอดคล้องกับกระแสโลก รัฐธรรมนูญไทย และการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ

2.1.1 การรวมอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน ของส่วนราชการในระดับจังหวัดไว้ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ถ้ายิ่งให้อำนาจแก่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ในการใช้อำนาจหรือใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพียงคนเดียวโดยไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วยแล้ว อาจไปสอดคล้องกับแนวคิดเผด็จการ ถึงแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอ จะไม่มีลักษณะภาวะผู้นำแบบเผด็จการก็ตาม และถ้าเมื่อใดอำนาจไปอยู่ในมือคนใดคนหนึ่งมากเกินไป ก็จะทำให้คนๆ นั้น ประพฤติทุจริตได้ง่าย (absolute power, corrupt absolutely) อย่างไรก็ดีตาม มิใช่ว่าแนวคิดเผด็จการจะมีข้อเสียเสมอไป เผด็จการอาจเหมาะสมในบางยุค บางสมัย บางโอกาส และเฉพาะในช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น แต่ถ้าใช้แนวคิดเผด็จการไปนานๆ โอกาสที่จะเหลิงอำนาจ หรือประพฤติมิชอบยิ่งเกิดได้ง่าย การควบคุมตรวจสอบแม้จะมีอยู่ด้วย แต่ก็ไมอาจดำเนินการอย่างได้ผลเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพล อย่างไรก็ดี แนวคิดเผด็จการจะประสบผลสำเร็จดำรงอยู่ได้และได้รับการยกย่องสรรเสริญ ผู้ที่ใช้อำนาจเผด็จการต้องมีคุณสมบัติพิเศษมีคุณธรรม จริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแน่วแน่และมั่นคง

สำหรับแนวคิดประชาธิปไตยแม้มีข้อเสียหรือข้อบกพร่องก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้วน่าจะดีกว่าแนวคิดเผด็จการ สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า “ประชาธิปไตยแม้มีใช้ระบอบที่ดีที่สุดแต่ก็เลวร้ายที่สุด” เช่นนี้ น่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ประเทศไทยสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 แนวคิดนี้ยังได้รับการสนับสนุนมากขึ้น

นอกจากนี้แล้ว คำว่า การบูรณาการ และ การพัฒนา ที่นำมาใช้ในเรื่องของผู้ว่าฯ ซีอีโอ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงในแนวคิดรวมอำนาจหรือแนวคิดเผด็จการ เพราะทั้ง 2 คำนี้เป็นคำที่สอดคล้องและไปด้วยกันได้กับแนวคิดประชาธิปไตยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความหลากหลาย และระบบเปิดในการบริหารงานระดับจังหวัดมากกว่า

มีข้อสังเกตอีกว่า ถ้าพิจารณาในภาพรวมในแง่ของวัฏจักรการเมืองการปกครองและการบริหารโดยนำมาปรับใช้กับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ก็จะเห็นว่า ไม่เป็นไปตามวัฏจักร โดยจะเกิดการข้ามขั้นตอนอย่างชัดเจน ผิดธรรมชาติ และไม่เหมาะสม ขยายความได้ว่า ในขั้นตอนแรกของการพัฒนาของการเมือง การปกครอง หรือแม้กระทั่งการบริหาร ซึ่งบางครั้งไม่อาจแยก 3 คำนี้ออกจากกันได้ ในขั้นตอนแรกนี้ล้วนมีลักษณะของ (1) การบริหารแบบรวมอำนาจซึ่งอาจเรียกว่าเผด็จการ ต่อจากนั้น จะพัฒนาการไปเป็นขั้นตอนที่สอง คือ (1) การบริหารแบบประชาธิปไตย (ครึ่งใบ) และไปเป็นขั้นตอนที่สาม (3) การบริหารแบบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ (เต็มใบ) ถัดไปเป็นขั้นตอนที่สี่ คือ (4) การบริหารแบบสังคมนิยม คือ หลังจากเป็นประชาธิปไตยมากไป จึงทำให้พัฒนาการไปสู่ขั้นตอนที่สี่ ในที่สุด ก็จะหมุนกลับไปเป็นการบริหารแบบ (1) อีก และหมุนไปตามลำดับเรื่อย ๆ แต่กรณีแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ พอเทียบได้ว่า ไม่สนับสนุนให้พัฒนาการไปสู่ขั้นตอนที่สาม (3) และได้ข้ามขั้นตอนที่สี่ (4) ไปยังขั้นตอนแรก (1)



กล่าวโดยย่อ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอนี้มุ่งสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพตามกฎหมายให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอในลักษณะที่ทวนกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทย และยังขัดขวางการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหาร ที่สำคัญคือ การสร้างประสิทธิภาพและเอกภาพไม่จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเผด็จการ อาจอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดประชาธิปไตยได้เช่นกัน โดยเฉพาะในยุคที่สังคมโลกและประเทศไทยยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.1.2 การสนับสนุนราชการส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็ง ประเทศต่างๆ ทั่วโลกแบ่งราชการบริหารแผ่นดินของประเทศออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจ แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น แท้ที่จริงก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจนั่นเอง ในบางประเทศไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือบางประเทศมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่ก็ไม่ให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง สำหรับประเทศที่แบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนอย่างชัดเจน มีให้เห็นน้อยมาก ที่ชัดเจนมี 2 ประเทศ คือ ไทยและฝรั่งเศส โดยแบ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลกนับวันจะให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้หลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้นๆ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ประเทศทั้งหลายให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคน้อยมาก หรือยิ่งน้อยลงๆ พร้อมกับสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหลักการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้นๆ ที่เป็นเช่นนี้เพราะประเทศดังกล่าวยึดมั่นและศรัทธาว่า (1) หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย (2) หลักการกระจายอำนาจเป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย (3) ยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งมากขึ้นเท่าใดประเทศก็ยิ่งเจริญมากขึ้นเท่านั้น และ (4) ประสิทธิภาพ และเอกภาพ เกิดจากแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ มิใช่เกิดจากแนวคิดเผด็จการและการรวมอำนาจ เห็นตัวอย่างได้จากสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และญี่ปุ่น ล้วนเป็นประเทศประชาธิปไตยที่เจริญก้าวหน้าและมั่นคง ประเทศดังกล่าวได้สนับสนุนแนวคิดประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจพร้อมกันไปด้วย

สำหรับฝรั่งเศสแม้เป็นประเทศประชาธิปไตยแต่มีการกระจายอำนาจน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศดังกล่าว เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องจากฝรั่งเศสมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเด่นชัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาแต่งตั้ง ซึ่งไทยได้นำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมาปรับใช้ด้วย และแม้ฝรั่งเศสก็ยังไปไม่ถึงระดับที่เ็นแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มาใช้

ในส่วนของการบริหารส่วนภูมิภาคตำรวจส่วนใหญ่ของไทยถือว่าใช้หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจ แท้ที่จริง หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจก็คือ หลักการรวมอำนาจนั่นเอง เนื่องจากเป็นการมอบอำนาจให้กับข้าราชการด้วยกัน ไม่ว่า ข้าราชการจะปฏิบัติงานอยู่กับผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบัญชาแห่งราชวังและลงโทษในส่วนกลางหรือในกรุงเทพมหานคร หรือออกไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ห่างจาก ผู้บังคับบัญชาก็ตาม ดังนั้น ในกรณีของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอนี้ ไม่อาจนำคำว่า กระจายอำนาจมาใช้ได้แม้แต่น้อย เพราะเป็นลักษณะของการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ หรือมอบอำนาจระหว่าง ข้าราชการด้วยกันเอง ประชาชนไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจนั้นด้วย แต่ได้รับผลกระทบด้านลบอย่างแน่นอน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ดังนั้น การส่งเสริมให้การบริหารส่วนภูมิภาคเข้มแข็งขึ้น ซึ่งเป็น ส่วนสำคัญของแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงเป็นลักษณะของแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกับกระแสโลก หลัก การประชาธิปไตย และหลักการกระจายอำนาจ

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว หากมองย้อนไปก่อนปี พ.ศ. 2540 ก่อนประกาศใช้พระราช บัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 ผู้ว่าราชการจังหวัด ไทยมีอำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถึงกับกล่าวกันว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวก 2 ใบ” คือ ดำรงตำแหน่งเป็นทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดการบริหารส่วนภูมิภาค พร้อมทั้งดำรง ตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสังกัดการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ในที่สุด ใน เดือนพฤศจิกายน 2540 รัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนได้ร่วมมือกันปรับเปลี่ยนจนสำเร็จ โดยออกกฎหมายลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดให้สวมหมวกเพียงใบเดียว หรือให้ดำรงตำแหน่ง แรกเพียงตำแหน่งเดียว และให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ลักษณะเช่นนี้ ถือว่าเป็นการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศไทยครั้ง สำคัญยิ่งอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยได้ลดความสำคัญของการบริหารส่วนภูมิภาคพร้อม กับสนับสนุนการกระจายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้ได้รับการรองรับและสนับสนุนอย่างชัดเจนโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยเฉพาะในมาตรา 78 ที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในจังหวัดที่มีความ พร้อม รัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหลาย มาตราตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290

แต่อีก 4 ปีต่อมา (พ.ศ. 2544) นับแต่ปีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกลดอำนาจลงอย่างมาก ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญดังกล่าว เหตุการณ์กลับปรากฏว่า แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมา

ที่กล่าวมานี้ ไม่นับรวมก่อนหน้าที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจะปรากฏออกมานั้น มีกระแสข่าวออกมาในระยะสั้นๆ ว่า จะมีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ แต่ก็ไม่มีการยืนยันอย่างเป็นทางการ ดังนั้น การหาเหตุผลมาสร้างความชอบธรรมจึงเป็นหน้าที่ของผู้สนับสนุนแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอที่ต้องทำให้สังคมยอมรับให้ได้ก่อนที่จะนำมาใช้จริง

2.1.3 แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นอุปสรรคต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งราชการบริหารแผ่นดินของไทยออกเป็น 3 ส่วน โดยแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์กันทั้งทางกฎหมายและในทางปฏิบัติจริง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เนื่องจากตามแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเห็นว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง (1) การปกครองของประชาชน คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารงานอย่างแท้จริง (2) การปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง คือ ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกันเอง มิใช่แต่งตั้งฝ่ายบริหารมาจากบุคคลภายนอกท้องถิ่น และ (3) การปกครองเพื่อประชาชน คือ ผลประโยชน์ต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางหรือของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคได้ แต่เป็นลักษณะของการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน (autonomy) เท่าที่กฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลางให้อำนาจไว้ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกหน่วยยังคงรับงบประมาณ มีความสัมพันธ์และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคตามกฎหมายไม่มากนักน้อย เช่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มาตรา 77 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความผิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 รวมทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 90 ก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้นแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็งจึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดโดยไม่อาจมองแบบแยกส่วนหรือแยกออกจากกันได้

มีข้อสังเกตที่น่าเป็นห่วงต่อไปคือ แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนเพื่อเข้าไปสู่การฝังใจ ยึดมั่น และกล่าวอ้างอยู่เสมอๆ ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นยังไม่พร้อม ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหาร มีการ

ข้อสิทธิข้อเสียง และการทุจริต รวมตลอดไปถึงการไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดหรือเรียนถูกเรียนผิดอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในลักษณะที่ต้องการให้ข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคจะได้มีโอกาสปกครองและใช้อำนาจในท้องถิ่นเองต่อไปเรื่อยๆ ลักษณะทำนองแย่งอำนาจกันในส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น ภายใต้แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงมองไม่เห็นหนทางที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าและฝึกหัดตนเองเพื่อให้สามารถยืนอยู่บนขาของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาพึ่งพิงข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค

2.1.4 แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ไม่อาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้ เมื่อใดก็ตามที่แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ ถูกนำไปใช้จริงก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนแนวคิดการรวมอำนาจและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวแล้ว สิ่งที่มาอย่างหลีกเลี่ยงได้ยากก็คือ เป็นธรรมดา เป็นธรรมชาติเมื่อผู้ว่าฯ ซีอีโอมีอำนาจมากแล้ว ย่อมไม่ต้องการที่จะคายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในเกือบทุกสังคม ดังนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือแท้ที่จริงหมายถึงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในระดับจังหวัดซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่ตรงกันข้ามอยู่คนละชั้นกับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ หากบังเกิดผลและนำไปปฏิบัติได้ ย่อมส่งผลกระทบด้านลบต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ไม่มีโอกาสที่จะแสดงผลงานอย่างเต็มที่ และยังเป็นการแข่งขันกันอีกด้วย อาจเปรียบได้กับการมีเสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกันคือจังหวัดเดียวกันและมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน จากนั้น จึงปล่อยให้เสือแต่ละตัวแสดงอำนาจที่บางส่วนซ้ำซ้อนกัน โดยเสือตัวแรกสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมีอำนาจมากมาย ขณะที่เสืออีกตัวหนึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจน้อยกว่าเสือตัวหลังย่อมมีโอกาสถูกกด กลายเป็นเสือกระตาส หรือถูกเลี้ยงเพื่อไม่ให้โตไม่ให้เข้มแข็งไปเรื่อยๆ ทั้งๆ ที่เสือตัวหลังมาจากการเลือกตั้งและมาจากเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั่นเอง แต่เสือตัวแรกมาจากนอกท้องถิ่นและผู้เป็นนายของเสือตัวหลังอยู่ในส่วนกลางที่ห่างไกล

ไม่เท่านั้น ยังเป็นการย้อนกลับไปสู่การมีผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อ 4 ปีก่อน และนำเสียดายที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารตลอดจนการปกครองท้องถิ่น โดยมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทุกจังหวัด มีการยกฐานะสุขาภิบาลทุกแห่งเป็นเทศบาล มีการให้นายกเทศมนตรีเมืองพัทยาจากการเลือก

ตั้งโดยตรง ตลอดจนการสนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปรากฏอยู่ทั่วประเทศ การสนับสนุนเหล่านี้จะไม่มี ความหมายหรือถูกลดความสำคัญลง และถึงแม้ว่าในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา นับแต่ พ.ศ. 2540 หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ จะพบกับปัญหาอุปสรรคมากมาย แต่ก็ถือว่าเป็นยุคของการเริ่มต้นปฏิรูปการเมือง นักประชาธิปไตยควรให้โอกาสหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนา มิใช่เฝ้ากลับไปสู่แบบเดิม ซึ่งการปกครองแบบเดิมได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาช้านาน และได้แสดงออกอย่างชัดชัดแล้วว่าไม่ได้ผล รัฐบาลและประชาชนในยุคนั้นจึงหันมาสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นแทนมากขึ้น

ดังนั้น เมื่อได้ก็ตามที่นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ มาใช้ก็เท่ากับว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับผลกระทบด้วยไม่มากก็น้อย และอาจมองไปได้ว่าแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องเลือกที่จะสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือข้าราชการประจำให้เข้มแข็ง หรือจะสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็งทางใดทางหนึ่ง ที่สำคัญก็คือ สมาชิกวุฒิสภา สื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนได้ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกัน และใช้เวลาอย่างมากในการพัฒนาการเมืองการปกครองและการบริหารในระดับจังหวัดไปสู่การลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2540 แต่ดูจะเป็นการง่ายเกินไปหรือเปล่าที่จะกลับไปใช้ระบบเดิม

2.2 แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอสอดคล้องกับระบบปิด การนำบุคคลมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอจำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบมากจากภายในกระทรวงเดียว ขณะที่ประเทศไทยกำลังจะมี 17 กระทรวงและ 1 ทบวง กระทรวงที่เหลือ เช่น กลาโหม ศึกษาฯ สาธารณสุข หรือเกษตรฯ บุคคลในระดับเดียวกันกับผู้ว่าฯ ซีอีโอที่มีความรู้ความสามารถไม่มีโอกาสเข้ารับคัดเลือกหรือแต่งตั้งแม้แต่ผู้น้อย ดังนั้น โอกาสที่จะได้บุคคลที่เหมาะสมจึงเป็นที่สงสัยพอสมควร อีกทั้งโครงการทดลองใน 5 จังหวัด ก็ได้ได้นำบุคคลในระดับเดียวกันจากกระทรวงอื่นมาเป็นผู้ว่าฯ ซีอีโอแม้แต่คนเดียว

2.3 แนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอได้รับแนวคิดมาจากภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญกับการมีผู้บริหารระดับสูงที่มีและใช้อำนาจสูงสุดในหน่วยงาน แต่ถ้ามองย้อนไปถึงแนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานของภาคเอกชนก็จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมิได้ต้องการเพียง “ผลกำไร” (benefits) เท่านั้น แต่ต้องการหาแสวงหา “ผลกำไรสูงสุด” (maximum benefits) จากประชาชนหรือผู้รับบริการ ขณะที่แนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐคือ “การให้บริการสาธารณะ” (public services) ต่อประชาชนและสังคม อีกทั้งในช่วงที่โลกและประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ บริษัทห้างร้าน ตลอดจนทั้งธนาคารและสถาบันการเงินจำนวนไม่น้อยที่มีการบริหารงานทำนองเดียวกับซีอีโอและมีเอกภาพในการบริหาร

อย่างมาก แต่ก็ได้ประสบกับการขาดทุนหรือล้มเลิกกิจการไป บางแห่งได้สร้างภาระหนี้สินให้กับรัฐบาลและประชาชนอีกด้วย สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากอำนาจและอิทธิพลของซีอีโอในหน่วยงานภาคเอกชนดังกล่าวมีเอกภาพอย่างมาก ขาดความหลากหลายและการตรวจสอบถ่วงดุล โดยระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานภาคเอกชนภายใต้การบริหารงานของซีอีโอถูกทำให้ไม่เข้มแข็ง

นอกจากนั้น ยังมีข้อแตกต่างอีกด้วยคือ ลักษณะงานของหน่วยงานเอกชนจะเป็นเฉพาะเรื่องเฉพาะด้าน ไม่กว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนไม่มาก โดยเน้นเรื่องการผลิต การตลาด และการให้บริการ แต่ลักษณะงานของหน่วยภาครัฐไม่เพียงครอบคลุมเรื่องดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเรื่องอื่นๆ อีกด้วย เป็นต้นว่า การทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย การปราบปรามผู้ก่อการร้าย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งหลาย กระบวนการยุติธรรม และการก่อสร้าง ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับประชาชนกว้างขวางอย่างมากและต่อเนื่อง ดังนั้นแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอจึงไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารงานของทางราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย

3. สรุปและข้อเสนอแนะ

แนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอยังเป็นเพียงขั้นทดลอง ยังไม่ได้นำไปใช้ปฏิบัติจริง แต่ถ้าเมื่อใดแนวคิดนี้มีแนวโน้มว่าจะถูกนำไปใช้จริงและออกเป็นกฎหมายรองรับแล้ว อาจพบกับแรงต่อต้านจากมวลชน ซึ่งประกอบด้วยประชาชน และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากทุกวันนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้กระจายอยู่ทั่วประเทศ ประกอบกับแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอเป็นแนวคิดที่ถอยหลังกลับไปที่เคยมีทั้งหมดที่ผ่านมาเพียง 4 ปี และไม่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยในยุคปัจจุบัน เพราะสนับสนุนหลักการรวมอำนาจ และการมอบอำนาจให้กับข้าราชการประจำเฉพาะในวงแคบในส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น แทนที่จะสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับกระแสโลก รัฐธรรมนูญไทย ตลอดจนการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เกิดขึ้นในระดับจังหวัดอันเป็นเหตุให้เกิดแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอนั้น วิธีการสำคัญวิธีการหนึ่งที่สามารถนำไปใช้ได้ คือ รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องต้องมีจิตใจที่ศรัทธาก่อนว่า ประสิทธิภาพและเอกภาพของการบริหารงานในระดับจังหวัดสามารถเกิดขึ้นได้ตามแนวทางประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ เพราะถ้าไม่มีความศรัทธาและจิตวิญญาณเช่นนี้แล้วก็มีอาจดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้ ในกรณีที่มีความศรัทธา ขั้นตอนต่อไปคือ สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สมุทรปราการ และภูเก็ต โดยอาจเรียกว่า นายกเทศมนตรีในระดับจังหวัด ทำนองเดียวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้เปิดโอกาสไว้ให้แล้ว

การกระทำเช่นนี้ จะต้องพบกับแรงต่อต้านจากข้าราชการประจำระดับสูงในบางกระทรวง ดังนั้นระหว่างแรงต่อต้านจากมวลชนกับข้าราชการประจำดังกล่าว เป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องตัดสินใจว่าจะเลือกทางใด ในท้ายที่สุดน่าจะยกเลิกแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพราะแค่คิดก็พลาดแล้ว อันอาจส่งผลให้ผลงานและความดีทั้งหลายที่รัฐบาลสร้างมาจะพลอยถูกทำลายไปด้วย

ในระหว่างนี้ ควรจัดให้มีโครงการทดลองเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ควบคู่ไปกับโครงการทดลองผู้ว่าฯ ซีอีโอ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพื่อช่วยให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 78 ได้มีโอกาสบังเกิดผลในทางปฏิบัติจริง เหนือสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น จะทำให้ประเทศชาติและประชาชนโดยรวมได้รับประโยชน์ในระยะยาว ทั้งจะได้รับแรงยกย่องสรรเสริญและศรัทธาจากประชาชนอย่างกว้างขวางเป็นงานชิ้นโบว์แดงที่รัฐบาลอื่นทำไม่ได้ หรือไม่กล้าแม้กระทั่งคิดที่จะทำ

องค์การตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

โครงสร้าง ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

สมโภช มูลจันทร์ *

บทนำ

“อำนาจรัฐ” เป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่และทรงอิทธิพลมากสำหรับคนบางคนหรือบางกลุ่ม แต่ในทางกลับกันก็ดูเป็นสิ่งที่น่าสะพรึงกลัวสำหรับคนอื่นบางคนหรือบางกลุ่มทั้งในอดีตหรือแม้ในปัจจุบัน เหตุนั้น คนกลุ่มหลังซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมจึงได้มีการเรียกร้องและพยายามแสวงหาแนวคิดหรือทฤษฎีต่างๆ ที่จะให้ผู้ใช้อำนาจรัฐนั้นๆ เข้ามาใช้อำนาจรัฐในฐานะผู้รับมอบอำนาจหรือฉันทานุมัติจากประชาชนส่วนใหญ่ และเข้ามาใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของสังคมโดยรวมโดยได้รับการควบคุม ตรวจสอบจากเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างถี่ถ้วนและสม่ำเสมอ

ถึงแม้จะมีการแสวงหาแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้กับสังคม โดยมุ่งหวังในการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการใช้อำนาจรัฐให้ได้มากที่สุด แต่สังคมส่วนมากก็ยังคงไม่บรรลุถึงเป้าหมาย

ดังนั้น อำนาจรัฐจึงยังคงเป็นอำนาจที่ทรงพลังและยิ่งใหญ่อยู่เช่นเดิม โดยสังเกตได้จากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการ ที่มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีข้าราชการ พนักงานของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ครอบคลุมลงไปถึงวิถีชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป ขณะที่ประชาชนเป็นผู้รับบริการ และพร้อมกันนี้ก็ไม่สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมใดๆ หรือไม่สามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นได้เลย ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่ไม่ชอบธรรม ผิดระเบียบหรือแม้กระทั่งผิดกฎหมายก็ตามที หรือในส่วนของรัฐบาลเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ก็อาศัยระบบรัฐสภาในการเลือกคนเข้ามาเป็นรัฐบาล ดังนั้น เราจะเห็นลูกศรจากประชาชนพุ่งไปสภา จากสภาพุ่งไปรัฐบาล แต่ไม่มีลูกศรจากประชาชนพุ่งไปยังรัฐบาล เพราะฉะนั้น ในระบบรัฐสภา ประชาชนไม่ได้เลือกรัฐบาลโดยตรง ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผู้ที่เลือกนายกรัฐมนตรีหรือก็คือประชาชนเป็นผู้เลือกสภาและ

* สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สภาเป็นผู้เลือกรัฐบาล นี่คือระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม และรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตก็บัญญัติรับรองตามนี้

สภามีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วยการตั้งกระทู้ถาม ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาสอบสวน แล้วใครเป็นผู้ควบคุมสภา ทุกคนมองไปที่ประชาชน แต่ในความเป็นจริงประชาชนไม่สามารถที่จะทำอะไรได้เลย ถึงแม้ว่าจะเห็นนักการเมืองทำไม่ดี ทำไม่ถูก ทำไม่ชอบ ก็ต้องรอเป็นใหญ่ในแผ่นดินและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอีกทีในอีก 4 ปี ด้วยสภาพปัญหาเหล่านี้ จึงได้มีการคิดกระบวนการตรวจสอบรัฐบาลและตรวจสอบสภาโดยประชาชน ซึ่งประชาชนสามารถตรวจสอบทั้งสภาและรัฐบาลได้ ถึงแม้ไม่ได้เลือกเข้ามาก็ตามที่ ฉะนั้น จึงต้องมีลูกศรจากประชาชนพุ่งไปยังรัฐบาล ซึ่งข้อนี้เป็นข้อที่รัฐธรรมนูญ 15 ฉบับที่ผ่านมาในอดีต ไม่ได้คิด คิดไม่ถึง หรือไม่กล้าคิด และแม้คิดโอกาสและจังหวะก็ไม่อำนวย

ถ้าเรามองตามนี้ประชาชนก็คือเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นใหญ่ในแผ่นดิน จึงได้มีผู้พยายามสร้างองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รองรับในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเพราะมีผู้มองว่าเป็นการสร้างอำนาจอธิปไตยที่ 4 ขึ้นมา ไม่ถูกต้อง ไม่สมควร และไม่ควรกระทำ แต่สิ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญทำได้และทำได้ดี ก็คือการสร้างองค์กรและกระบวนการที่จะไปตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยเชื่อมโยงไปยังประชาชนและองค์กรที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐโปร่งใสและตรวจสอบได้ครบถ้วนทุกมิติ¹ สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

เพราะฉะนั้น การเรียนรู้ถึงโครงสร้าง ที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับบุคคลโดยทั่วไป

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นจะสำเร็จลงได้ด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนที่สำคัญมากส่วนหนึ่งคือ ตัวบุคคลที่จะเข้าไปสู่องค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ดังนั้น วิธีการที่จะได้มาซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลเหล่านั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นโดยตรง โดยกระบวนการในการได้มาส่วนมากและส่วนใหญ่จะเชื่อมโยงมาที่วุฒิสภาเป็นหลัก เพราะวุฒิสภากลายมาเป็นสภาตรวจสอบและถอดถอนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

¹ ดุริยธู เกรียงาม, สารสำคัญของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2542), หน้า 35-40.

ดังนั้น บทความนี้จึงขอนำเสนอโครงสร้าง ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคคล และคณะบุคคลที่จะเข้าไปอยู่ในองค์กรตรวจสอบภาครัฐที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่แนวคิดและวิวัฒนาการ ความหมาย ประเภท ขององค์กรที่เกิดขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญ พร้อมกันนี้จะได้กล่าวถึงแนวทางการดำเนินงานของ กระบวนการสรรหาเฉพาะครั้งแรกที่วุฒิสภาได้ดำเนินการเอาไว้เป็นหลัก ซึ่งกระบวนการสรรหานี้ ได้เกิดขึ้นในช่วงที่รัฐธรรมนูญยังใช้ตามบทเฉพาะกาลอยู่เป็นด้านหลัก ดังนั้น ถ้ามีการสรรหาคัด เลือกในครั้งต่อๆ ไปวุฒิสภาชุดปัจจุบันอาจจะดำเนินการตามแนวทางเดิมหรือไม่ก็ได้ รวมถึงจะ ได้นำเสนอข้อสังเกตเชิงเสนอแนะไว้เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

แนวคิดและวิวัฒนาการ

โดยเหตุที่ “อำนาจรัฐ” ที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากและกว้างขวางยิ่ง ทั้งนี้ โดยจะ สังเกตได้จากการที่ในปัจจุบันประเทศไทยเรา มีพระราชบัญญัติประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ประมาณ 600 กว่าฉบับ กฎหมายลำดับรองอันประกอบไปด้วย พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายประมาณ 100,000 กว่าฉบับ มีส่วนราชการ ระดับกระทรวง 13 กระทรวง และ 1 ทบวง ส่วนราชการระดับกรม ประมาณ 200 กรมเศษ ส่วน ราชการระดับจังหวัด มีจำนวน 76 จังหวัด ส่วนราชการระดับอำเภอและกิ่งอำเภอประมาณ 850 กว่าอำเภอ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ประมาณ 60 แห่ง และมีข้าราชการและพนักงานของรัฐทุก ประเภท จำนวนประมาณ 3 ล้านคนเศษ

จากอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนอย่างมากมายดังกล่าวข้างต้น ในการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะโดยฝ่ายการเมืองก็ดีหรือฝ่ายราชการประจำก็ดี อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีชอบได้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา การใช้อำนาจรัฐยังขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุม ครอบคลุมทุกมิติของการใช้ อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้าน อย่างจริงจัง

สภาพที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และขาดซึ่ง ประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้มีการแข่งขันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐ มีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจนั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางที่ มีชอบหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธุรกิจการเมือง” อีกทั้งข้าราชการ พนักงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจอันเป็นกลไกสำคัญในฝ่ายปฏิบัติการ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงใน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจบางส่วน มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างรุนแรง

จากสภาพปัญหาที่สั่งสมมานานดังกล่าว จึงทำให้ระบบและการใช้อำนาจอรัฐไม่โปร่งใส และตรวจสอบไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐโดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจอรัฐในทุกระดับ ดังนี้

1. การเพิ่มสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ดังนี้

- 1.1 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ
- 1.2 สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาต อนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของตนและชุมชนท้องถิ่น รวมถึงมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้นๆ
- 1.3 สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน
- 1.4 สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 1.5 สิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน ขึ้นไปร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และได้กำหนดองค์กรที่จะมารองรับในการใช้สิทธิในเรื่องดังกล่าวของประชาชน ดังนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญ ควบคุมการตรากฎหมายของรัฐสภาไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ
2. ศาลปกครอง ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย
3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและสามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่นพิจารณาคดีแทนประชาชนได้
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน
5. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควบคุมและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เพื่อไม่ให้เกิดการทุจริต คอรัปชั่น หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ
6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบ

2. การกำหนดมาตรการการป้องกันการทุจริตและการทำให้การเมืองโปร่งใสและตรวจสอบได้ ดังนี้

1. การเปิดเผยการดำเนินการ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ที่มาของรายได้และรายจ่ายรวมทั้งผู้บริจาคให้พรรคการเมือง
2. การตรวจสอบและประกาศผลตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน
3. การประกาศให้ประชาชนทราบและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ภิรยา และบุตร ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งการเสียภาษีด้วย
4. การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นจากตำแหน่ง โดยมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง
5. ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีรับสัมปทานหรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐ หรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท
6. การให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ รวมทั้งประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ
7. การให้บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ
8. การให้ศาลพิจารณาโดยเปิดเผย ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเขียนคำวินิจฉัยทุกคน
9. การให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงโดยเปิดเผย
10. การตรวจสอบทางนโยบายด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

3. การเพิ่มองค์กรและระบบตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ดังนี้

องค์กรตรวจสอบทั้งหลายต้องเป็นอิสระและมีหน่วยงานธุรการที่มีอิสระ โดยมีการบูรณาการสรรหาที่รัดกุม เป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ เชื่อมโยงกับวุฒิสภาและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว สามารถถูกตรวจสอบและถอดถอนได้ ประกอบด้วย

1. ศาลรัฐธรรมนูญ ควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน
2. ศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลหลักทั่วไปทำหน้าที่พิพากษาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

3. ศาลปกครอง ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งที่เป็นข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

4. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รับเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎร

5. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบและส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชน

6. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบ

7. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควบคุมและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เพื่อไม่ให้มีการทุจริต คอร์รัปชัน หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

8. คณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดการ และดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ และยุติธรรม

ทั้งนี้เพราะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องกระทำเป็นระบบครบถ้วนทุกมิติ ซึ่งในส่วนนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีเจตนารมณ์โดยกำหนดหลักการสำคัญในการแยก “การตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย” ออกจากกันอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวแยกออกจากกันไม่สับสน และสร้างประสิทธิภาพให้มีความเป็นจริงขึ้น โดยแยกการตรวจสอบเป็นระดับต่างๆ ดังนี้

ระดับ 1 การควบคุมตรวจสอบทางนโยบาย หากมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลถึงพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ส่อทุจริตหรือร้ายว่ผิดปกติ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องมีการเสนอให้ดำเนินการตามกระบวนการในระดับที่ 2 ด้วย (มาตรา 185 และมาตรา 186)

ระดับ 2 การควบคุมการส่อทุจริต หรือมีพฤติการณ์ร้ายว่ผิดปกติ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐออกจากตำแหน่งได้ เมื่อได้รับคำร้อง ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องไปยัง ป.ป.ช. ไปสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมทั้งข้อมูล

หากไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่อง หากมีมูล ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติและเมื่อ ป.ป.ช. ชี้ว่ามีมูลแล้วก็ต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัยความผิดอาญาต่อไป และในขณะเดียวกันให้ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้วุฒิสภาลงมติ หากที่ประชุมวุฒิสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ก็ให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง (มาตรา 308-มาตรา 311)

ระดับ 3 เป็นการวินิจฉัยความผิดทางอาญาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่ง ป.ป.ช. ได้สวนแล้วว่ามีความมูลและส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจฉัย คำสั่งและคำพิพากษาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติและเป็นผลให้บุคคลดังกล่าวจะต้องรับโทษทางอาญาหรือพ้นข้อกล่าวหาทางอาญาทางทุจริตต่อหน้าที่หรือร้ายแรงผิดปกติ (มาตรา 308-มาตรา 311)²

จากสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขที่ได้วางกรอบไว้ในรัฐธรรมนูญจึงน่าจะทำให้ระบบตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น แต่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มีความหมายที่แคบเพราะไปเน้นในเรื่องการตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งเป็นการตรวจสอบการที่นักการเมืองอาจมีพฤติกรรมการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง แต่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามความหมายของระบอบรัฐธรรมนูญนั้น คือ การตรวจตราดูแล้ว รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวงจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นอกเหนือไปจากที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเกินกว่าที่จำเป็นอย่างไรหรือไม่ ซึ่งหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้เกิดจากการตระหนักในหลักการสำคัญของระบอบรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวมาแล้ว คือการยอมให้รัฐมีอำนาจได้ในขณะเดียวกันก็จำกัดอำนาจรัฐไว้ด้วย หน้าที่นี้กระจายกันอยู่ที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้นหลัก³

² สมไพบ มูลจันทร์ “ปฏิรูปวุฒิสภา” รัฐสภาสาร ปีที่ 48 ฉบับที่ 1 มกราคม 2543, หน้า 89-93.

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. บทบาทและผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง. เอกสารประกอบการบรรยายในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญ ครบรอบ 2 ปี ณ ห้องวิภาวดีบอลรูม ปี โรงแรมเซ็นทรัล แกรนด์ พลาซ่า, 28 เมษายน 2543, หน้า 6.

อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นกรอบกติกาที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิรูปการเมืองได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ที่เคยมีมา เพราะมิได้ระบุเพียงแต่ระเบียบวิธีการที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังชี้แนะและวางแนวทางทางการเมือง ตลอดจนแนวนโยบายแห่งรัฐที่จะก่อให้เกิดระบอบรัฐธรรมนูญตามความหมายที่แท้จริงอีกด้วย

ในปัจจุบัน การปฏิรูปการเมืองมีความหมายกว้างกว่าการมีรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับระบอบรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญเพียงแต่ระบุเงื่อนไขและกระบวนการระเบียบวิธีการดำเนินการทางการเมืองไว้เท่านั้น ส่วนพฤติกรรมทางการเมืองเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่การปฏิรูปการเมืองเรียกร้องให้สถาบันทางการเมือง ระบบราชการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกลุ่มพลังทางการเมืองปรับปรุงพฤติกรรมทางการเมืองหลายๆ ด้าน ดังเช่น การเรียกร้องให้ยึดหลักการปกครองที่ดี (good governance) เป็นต้น ในการนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ๆ ที่มีเพิ่มขึ้นมาจากสถาบันทางการเมืองแบบที่เคยมีมา ย่อมมีบทบาทสำคัญในการทำให้บทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการที่กลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองจะต้องปรับพฤติกรรมทางการเมืองไม่ให้ขัดกับหลักการของระบอบรัฐธรรมนูญ⁴

การปฏิรูปการเมืองของไทยเรา ได้ผ่านประสบการณ์เฉพาะที่แตกต่างจากสังคมอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างฉันทานุมัติรัฐธรรมนูญและระบอบรัฐธรรมนูญของเราก็ผิดแผกแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งเราได้นำเข้าหลักการบางประการของระบอบรัฐธรรมนูญของเขามาเป็นแนวทางในรัฐธรรมนูญของเราซึ่งสามารถทำได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองของเราเอง ย่อมเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดทิศทางของการปฏิรูปการเมือง

ฉันทานุมัติ (consensus) ในสังคมการเมืองแต่ละระยะสะท้อนจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับฉันทานุมัติที่ประชาชนมีส่วนในการสร้างและรักษา ย่อมทำให้รัฐและรัฐบาลที่ทำตามกติกานั้น มีความชอบธรรมมากขึ้น ได้รับความไว้วางใจเชื่อมั่นในการมีอยู่ของอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะ แม้ว่าฉันทานุมัติใหม่อาจสร้างเงื่อนไข ข้อจำกัดด้านพฤติกรรมให้แก่กลุ่มพลังที่แสวงหาอำนาจทางการเมืองและอำนาจรัฐมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ก็เป็นเครื่องประกันว่า อิทธิพลและอำนาจทางการเมืองของแต่ละกลุ่มการเมืองมีและแปรเปลี่ยนเป็นอำนาจรัฐนั้น จะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั้งสองด้าน คือ ด้านการห้ามมิให้กระทำการบางอย่างที่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจต่อประชาชน กับด้านกระบวนการและระเบียบ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4-5.

วิธีการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้⁵

ความหมาย

การที่เราจะชี้ชัดหรือวินิจฉัยได้ว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์การพิจารณาในด้านการจัดตั้งหรือการเกิดองค์กร และด้านอำนาจหน้าที่เป็นหลัก ตามที่ ดร.ปัญญา อุดชาชน⁶ ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Organs Under The Constitution” ในความหมายสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. พิจารณาจากคำอธิบายศัพท์

1.1 องค์กร (Organs) หมายถึง บุคคลที่อยู่รวมกันโดยกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ งบประมาณ ไว้อย่างชัดเจน และมีสถานที่ปฏิบัติงานแน่นอน

1.2 รัฐธรรมนูญ (Constitution) หมายถึง กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ (The Organic and fundamental law of a nation or state)

ดังนั้น คำว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั่นเอง

2. พิจารณาจากองค์ประกอบ

2.1 ด้านการจัดตั้งหรือการเกิดองค์กร (Organize) หมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์กรที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดตั้งขึ้น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น นอกจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังรวมถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากว่า บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ดังนั้น จึงถือได้ว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงมีรากฐานการเกิดมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

⁶ ปัญญา อุดชาชน, “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”, รัฐสภาสาร ปีที่ 47 ฉบับที่ 11, พฤศจิกายน 2543, หน้า 2-3.

2.2 ด้านอำนาจหน้าที่ (Functions) หมายความว่า เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ตัวชีวิตว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองในระดับชาติ หรือระดับประเทศ ระดับ (Degree) ของการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นจะต้องเป็นอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดระดับชาติ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ” เมื่อพิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางการเมืองในระดับชาติเท่านั้น ดังนั้น องค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เป็นต้นว่า เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อเราพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลัก ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญค่อนข้างที่จะหลากหลายทั้งนี้ เพื่อที่จะกระจายอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตยให้ไปถึงประชาชนมากที่สุดและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นเบื้องต้นและเป็นพื้นฐาน

ประเภท

องค์กรต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น มีทั้งองค์กรระดับชาติและองค์กรระดับท้องถิ่น องค์กรที่เป็นของรัฐและองค์กรที่เป็นของประชาชน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชนโดยทั่วไปจะสามารถแบ่งแยกประเภทขององค์กรต่างๆ เหล่านั้นได้ อีกทั้งบางองค์กร รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรนั้นๆ ไปกำหนดรายละเอียดและสาระอีกต่อหนึ่ง ซึ่งในเรื่องประเภทขององค์กรต่างๆ เหล่านี้นั้น ดร.วิษณุ เครืองาม⁷ ได้แบ่งประเภทไว้ดังนี้

1. องค์กรของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ติดต่อและได้สร้างองค์กรของรัฐใหม่ๆ แปลกๆ ขึ้นถึง 8 องค์กร เป็นองค์กรใหม่ๆ ทั้งสิ้น และ 8 องค์กรนี้จะมาเป็นหูเป็นตาแทนประชาชนในการกำกับดูแลตรวจสอบ พิจารณาคัดกรอง ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนต่อไปประชาชนก็จะมีหนทางถึง 8 องค์กรด้วยกัน แต่ไม่ใช่ว่าไปหาได้ทุกเรื่องทั้ง 8 องค์กร ถ้าเรื่องประเภทนี้ไปองค์กรโน้น ถ้าเรื่องประเภทโน้นไปองค์กรนั้น จะต้องแยกกัน

⁷ วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว, หน้า 42-44.

2. องค์การกึ่งรัฐกึ่งประชาชน คือว่าจะรัฐก็ไม่ใช่ ประชาชนก็ไม่เชิง ที่ว่ากึ่งรัฐกึ่งประชาชนก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น อบต. อบจ. สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเดิมจะมีอำนาจอยู่น้อย อำนาจหน้าที่มีอยู่นั้นเป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น เป็นไปตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น แต่รัฐธรรมนูญนี้ตัดอาวุธเขียนลงไปรัฐธรรมนูญมาก ถ้าเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อมต้องอย่างนั้น ถ้าเป็นเรื่องแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ตัวเองทำเองได้แบบนี้ เรื่องการจัดสรรงบประมาณ เรื่องการเงิน เรื่องการคลัง เรื่องการบริหารงานบุคคลเขาทำได้เองอย่างนั้นๆ เมื่อเขาทำอะไรๆ ได้เองทั้งหมดเขาก็ใหญ่ เมื่อเขาใหญ่พอเขาก็ใช้อำนาจของเขาได้เต็มที่ ประเภทที่มาจากการแต่งตั้งนี้ ไม่อาจเข้าไปนั่งอยู่ในสภาหรือเป็นผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นนี้ได้อีก ที่ว่ากึ่งประชาชนคือประชาชนเป็นคนเข้ามาสู่องค์กร ที่ว่ากึ่งรัฐเพราะองค์กรนี้พอตั้งแล้ว เป็นองค์กรของรัฐใช้อำนาจของรัฐ แต่มาจากประชาชน ไม่ใช่ส่วนกลางตั้งคนเข้าไปอย่างในอดีต นี่ก็เป็นอีกอันหนึ่งที่ตัดอาวุธให้กับประชาชน

3. องค์การประชาชนแท้ๆ รัฐธรรมนูญนี้ได้สร้างองค์กรหรือขบวนการประชาชนขึ้น จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญนี้สนับสนุนการรวมกลุ่ม สนับสนุน NGO สนับสนุนองค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์ เขียนเอาไว้ในที่โน้นที่นี้ที่นั่นมากมาย ถ้าเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม องค์การประชาชนสามารถรวมกลุ่มกันดูแลได้ ถ้าเป็นเรื่องพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต้องถามประชาชนก่อน ถ้าเป็นเรื่องนั้นเรื่องนี้ต้องประชาพิจารณ์ ถ้าเรื่องโน้นเรื่องนี้ต้องประชามติ แม้กระทั่งบอกให้ประชาชน 50,000 คนเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองได้ นี่ก็คือองค์การประชาชน นี่คือสิ่งที่ประชาชนไม่ต้องรอ 4 ปี ก็เป็นอีกอันหนึ่งที่ตัดอาวุธให้กับประชาชนโดยตรง เพื่อไม่ให้ประชาชนต้องไปรอใครหรือฝากใครทำ ถ้าครบ 50,000 คน ก็สามารถทำเองได้ เพราะฉะนั้น ในภาคองค์กรประชาชนจึงมีเรื่องประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อถอดถอน 50,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และก็มีแม้กระทั่ง 5 คน 10 คน รวมกลุ่มเป็นชมรม เป็นกลุ่ม เป็นสหกรณ์ เป็นสหพันธ์ เป็นสถาบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญคุ้มครองหมด การคุ้มครองนี้ดีไม่ดีวันหนึ่งรัฐอาจจะต้องจัดงบประมาณให้ด้วย และคุ้มครองไปถึงการที่รัฐจะต้องรับฟังคนเหล่านี้ด้วย แล้วอีกอันหนึ่งก็จะเป็นองค์การประชาชนขึ้นมาเหมือนกันที่รัฐธรรมนูญนี้สร้างขึ้น คือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 89

ถ้าพิจารณาดูตามความหมายในด้านการจัดตั้ง การเกิดองค์กร และด้านอำนาจหน้าที่ ตามที่กล่าวมาแล้ว องค์การที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นโดยตรง คือองค์กรของภาครัฐ ดังนั้น บทความเรื่องนี้จึงจะกล่าวถึงเฉพาะองค์กรภาครัฐตามรัฐธรรมนูญทั้ง 8 องค์การนี้เท่านั้น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากในการปฏิรูปการเมือง ปฏิรูประบบราชการ และในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

องค์กรทั้ง 8 องค์กรนั้น เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการสรรหาที่มีประสิทธิภาพ อิสระ และโปร่งใสเป็นธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย การปฏิรูปการเมืองและปฏิรูประบบทั้งหลายตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด โดยเชื่อมโยงไปยังภาคประชาชน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรทุกองค์กร รวมทั้งให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบได้อีกด้วย

การทำงานขององค์กรทั้งหลายเหล่านั้น จะสำเร็จลงได้ด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพนั้น บุคคลและคณะบุคคลที่เข้าไปสู่องค์กรตรวจสอบทั้งหลายเหล่านั้น คือคำตอบในประเด็นนี้ ฉะนั้น วิธีการได้มาซึ่งบุคคลเหล่านั้นก็สำคัญไม่ยิ่งหย่อนเช่นกัน ดังนั้น การศึกษา การวิเคราะห์ กระบวนการสรรหาบุคคลและคณะบุคคลเหล่านั้นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเรียนรู้และเข้าใจถึงโครงสร้าง ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่งขององค์กรตรวจสอบภาครัฐ ทั้ง 8 องค์กรดังกล่าว จึงขอลำดับความตามนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง โครงสร้าง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวน 5 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี^๘ นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

และให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระโดยมีหน่วยธุรการที่มีอิสระเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

^๘ กรรมการซึ่งวุฒิสภาดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 315 วรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมติเลือก ให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนด และมีให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวมาใช้บังคับ

ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไว้ 2 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) และมาตรา 319 วรรคสอง
2. ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (2)

คณะกรรมการสรรหา⁹

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน 10 คน ประกอบด้วย

1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
2. ประธานศาลปกครองสูงสุด
3. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
4. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คนเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (2) ได้กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

กระบวนการพิจารณาสรรหา

ในการได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น มี 2 ขั้นตอน คือ

1. มาจากการสรรหา
2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการสรรหา

⁹ คู่มือเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 319 วรรคสอง

1. มาจากการสรรหา

ในการดำเนินการเลือกกันเองของอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการในด้านธุรการโดยมีหนังสือถึงทบวงมหาวิทยาลัยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องพร้อมรายชื่ออธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง แล้วจะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่ออธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่จะดำเนินการเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะต้องนัดประชุมเพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และในกรณีของผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน เพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ก็เช่นเดียวกัน โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการจัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่อพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

เมื่อได้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครบจำนวน 9 คนแล้ว ก็จะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังจากนั้นคณะกรรมการสรรหา也会有การนัดประชุมครั้งแรก ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกนั้น ที่ประชุมจะต้องมีการเลือกให้บุคคลดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ เช่น ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการ และโฆษกคณะกรรมการ หลังจากนั้นที่ประชุมคณะกรรมการฯ ก็จะได้มีมติขอให้กรรมการทุกคนไปดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง โดยกรรมการแต่ละท่านสามารถเสนอรายชื่อได้ จำนวน 2 คน โดยในการเสนอชื่อดังกล่าวนั้น ต้องเสนอชื่อพร้อมประวัติย่อ และความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาในการพิจารณาลงมติเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง โดยในคราวประชุมครั้งต่อไป ที่ประชุมได้กำหนดกรอบในการคัดเลือก ซึ่งกรอบตามที่คณะกรรมการสรรหาชุดแรกได้วางไว้มี 3 กรอบ คือ

1. ผู้มีประสบการณ์และชำนาญการในการจัดการเลือกตั้ง
2. ผู้มีประสบการณ์และชำนาญการในการกำกับดูแลการเลือกตั้ง
3. นักวิชาการสาขารัฐศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

แล้วดำเนินการเลือกเป็นรอบๆ จนกระทั่งได้ครบจำนวน 5 คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาต่อไป

2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านการสรรหา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (4) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนทั้งสิ้น 10 คน จากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเสนอ จำนวน 5 คน และจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอ จำนวน 5 คน โดยวุฒิสภาพิจารณาเลือกเหลือ 5 คน

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้ระบุรายละเอียดในการพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน ของวุฒิสภาไว้ตามความในมาตรา 135 โดยกำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง มาให้ข้อเท็จจริง หรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ ให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อมีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการคณะแรกได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2. ตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 จากการตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริง

3. ตรวจสอบความประพฤติ

ซึ่งในการตรวจสอบประวัติและความประพฤตินั้น คณะกรรมการสามัญฯ ได้สอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

4. คณะกรรมการสามัญฯ ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบและแสดงความความคิดเห็น เพื่อส่งข้อมูลข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการฯ

5. เชิญประธานคณะกรรมการสรรหา และประธานศาลฎีกาหรือผู้แทน เข้าร่วมประชุม หรือสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ

6. เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ร่วมสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้วให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย

ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ

ในกรณีที่มิได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งงดการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและหรือวิทยุโทรทัศน์ ถ้ามี และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับ ให้คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาก่อนว่าสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภาเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้

การลงมติเลือกของวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป

และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าว ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบและให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (1) (2) หรือ (3) ของมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญ หรือแสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้วซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

โครงสร้าง¹⁰

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 5 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 3 คน

ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าว ประชุมและเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



¹⁰ ดูบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 320 วรรคสาม

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี¹¹ นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพ้นจากการดำรงตำแหน่งตามวาระให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

และให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นอิสระและมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ 4 ทางคือ

- (1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน
- (2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 5 คน
- (4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 3 คน

คณะกรรมการสรรหา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 13 คน ประกอบด้วย

1. ประธานศาลฎีกา
2. คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

¹¹ กรรมการซึ่งวุฒิสภามาตรา 315 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมติเลือก ให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนด และมีให้นับบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มาใช้บังคับ



LIART

3. คณะบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

4. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ 4 คน

มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้รับการเสนอชื่อนั้น

และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 (1) ได้กำหนดให้ ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน และ (2) ได้กำหนดให้ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

กระบวนการพิจารณาสรรหา

ในการได้มาซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้นมี 2 ขั้นตอน คือ

1. มาจากการเลือกและการสรรหา

2. ที่ประชุมวุฒิสภาให้ความเห็นชอบผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมวุฒิสภาเลือกผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์จำนวน 3 คน ซึ่งได้รับการพิจารณาสรรหามาจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

1. มาจากการเลือกและการสรรหา

ในการดำเนินการเลือกกันเองของคณะบดีคณะนิติศาสตร์และคณะบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของรัฐทุกแห่งนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้มีหนังสือถึงทบวงมหาวิทยาลัยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับรายชื่อคณะบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าและคณะบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง และจะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่อคณะบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าและคณะบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งที่เป็นกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะต้องนัดประชุมเพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน หรือ 3 คน ตามลำดับ และในกรณีของผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน เพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ก็เช่นเดียวกัน โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะ

ได้ดำเนินการจัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่อพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหาคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

เมื่อได้คณะกรรมการสรรหากรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครบจำนวน 13 คน ก็จะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังจากนั้น คณะกรรมการสรรหาจะมีการนัดประชุมครั้งแรก ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกนั้น ที่ประชุมจะต้องมีการเลือกให้บุคคลดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ เช่น ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการ และโฆษกคณะกรรมการ หลังจากนั้นที่ประชุมคณะกรรมการฯ ก็จะได้มีมติขอให้กรรมการแต่ละท่านไปดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญฯ เพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยกรรมการแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อได้ทั้งสองสาขา (สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์) โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติย่อ และความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ (แต่ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง (นายชวนะ สายเชื้อ) ที่ประชุมได้มีมติให้กรรมการแต่ละท่านสามารถเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสภาพรรกวิชาได้จำนวนไม่เกิน 5 คน) และเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาสมัครได้ด้วยตนเอง โดยในคราวประชุมครั้งต่อไป คณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนน ดังนี้

1. ผู้ทรงคุณวุฒิสภาพรรกวิชานิติศาสตร์ ต้องได้รับปริญญาในสาขานิติศาสตร์ ในระดับการศึกษาใดระดับการศึกษาหนึ่ง

2. ผู้ทรงคุณวุฒิสภาพรรกวิชารัฐศาสตร์ ต้องได้รับปริญญาในสาขารัฐศาสตร์ ในระดับการศึกษาใดระดับการศึกษาหนึ่ง แต่ไม่รวมถึงปริญญาทางรัฐประศาสนศาสตร์

ปริญญาในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ รวมถึงปริญญาที่ได้รับจากต่างประเทศตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับรองแต่ไม่รวมถึงปริญญาเกิตติมศักดิ์



LIRT

และตำแหน่งศาสตราจารย์ตามมาตรา 256 (3) ให้หมายเฉพาะตำแหน่งศาสตราจารย์ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹²

และคณะกรรมการสรรหาฯ ได้กำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. ลงคะแนนโดยวิธีลงคะแนนลับ และแยกลงคะแนนสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์กับผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์

2. การลงคะแนนครั้งแรก กรรมการแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสานิติศาสตร์ได้ไม่เกิน 10 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ได้ไม่เกิน 6 คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด (ไม่เกิน 10 คน หรือไม่เกิน 6 คน) แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก ถ้ามีผู้ได้รับเลือกไม่ถึง 10 คน หรือ 6 คน แล้วแต่กรณี ก็ให้ลงคะแนนครั้งต่อไป

3. การลงคะแนนครั้งต่อไปให้นำรายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อที่เหลือและมีคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจำนวน 2 เท่า ของจำนวนที่ยังขาดอยู่ มาให้กรรมการทุกคนลงคะแนนเลือกครั้งต่อไป กรรมการแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกได้ตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ในแต่ละสาขา ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด (จนครบ 10 คน หรือ 6 คน) เป็นผู้ได้รับเลือก

4. หากมีผู้ได้รับเลือก ไม่ครบจำนวน 10 คน หรือ 6 คน อีก แล้วแต่กรณีให้ลงคะแนนตามข้อ 3 ครั้งต่อไปจนกว่าจะได้ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละสาขาคบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดที่ให้เสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา

2. ที่ประชุมวุฒิสภาให้ความเห็นชอบผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมวุฒิสภาเลือกผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน ซึ่งได้รับการพิจารณาสรรหามาจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

¹² เนื่องจากได้เกิดประเด็นปัญหาการตีความ โดยเฉพาะคุณสมบัติคำว่า “ศาสตราจารย์” ตามมาตรา 256 (3) และประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือก นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิสานิติศาสตร์ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 ผู้สนใจสามารถศึกษาค้นคว้าได้จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2541 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 7 ก วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541.

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งสิ้น 8 คน จากที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเสนอ จำนวน 13 คน และให้ความเห็นชอบผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 5 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามมาตรา 255 (1)¹³

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135 ได้บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ คณะกรรมการธิการอาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้คณะกรรมการธิการมีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง มาให้ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ ให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อมีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการธิการคณะแรกได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ
 - 2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ
 - 2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความ

¹³ ในกระบวนการคัดเลือกของวุฒิสภานั้นปรากฏว่าได้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร ขึ้น คือ วุฒิสภาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในประเด็นหลัก เรื่องวุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (1) ได้หรือไม่ ในประเด็นเดียวกันนี้ ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 เรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 2 ก วันที่ 8 มกราคม 2541 และผู้สนใจโปรดดูรายงานของคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 ประกอบ

มั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักทะเบียนกลาง กรมบังคับคดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประชาชน โดยทั่วไป เป็นต้น

3. เชิญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา โดยให้มาพบเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ

4. คณะกรรมาธิการฯ ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยังสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็น เพื่อส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมาธิการฯ

5. คณะกรรมาธิการฯ ได้มอบหมายให้กรรมาธิการทุกท่านได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมาธิการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้วให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าวนั้น ให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมาธิการแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมาธิการดังกล่าวไปด้วย

ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมาธิการนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมาธิการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมาธิการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ

ในกรณีที่มิได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งงดการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและหรือวิทยุโทรทัศน์ ถ้ามี และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับ ให้คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเพื่อพิจารณา ก่อนว่าจะสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้

การลงมติเลือกของวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ มาตรา 255 (3) และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) มีไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) มีไม่ครบสามคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนืองกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคนหรือสามคน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้ผู้ได้รับเลือก ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เลือกบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) ตามมาตรา 258 ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 261 มาใช้บังคับ



คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โครงสร้าง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี¹⁴ นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

และให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 ประกอบกับมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ 1 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 9 คน

คณะกรรมการสรรหา¹⁵

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 257 ประกอบกับมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย

¹⁴ กรรมการซึ่งวุฒิสภาตามมาตรา 315 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมติเลือก ให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของระยะเวลาที่กำหนด และมีให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มาใช้บังคับ

¹⁵ ดูบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 321 วรรคสาม

1. ประธานศาลฎีกา
2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
3. ประธานศาลปกครองสูงสุด
4. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน
5. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 18 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

กระบวนการพิจารณาสรรหา

ในการได้มาซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น มี 2 ขั้นตอน คือ

1. มาจากการสรรหา
2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านการสรรหา

1. มาจากการสรรหา

ในการดำเนินการเลือกกันเองของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการในด้านธุรการ โดยมีหนังสือถึงทบวงมหาวิทยาลัย และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องพร้อมรายชื่ออธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง และจัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่ออธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่จะดำเนินการเลือกกันเอง เพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะต้องนัดประชุมเพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และในกรณีผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ 1 คน เพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ก็เช่นเดียวกัน โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการจัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่อพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

เมื่อได้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ครบจำนวน 14 คน ก็จะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังจากนั้นคณะกรรมการสรรหาจะมีการนัดประชุมครั้งแรก ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกนั้น ที่ประชุมจะต้องมีการเลือกให้บุคคลดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ เช่น ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการ และโฆษกคณะกรรมการ หลังจากนั้นที่ประชุมคณะกรรมการฯ ก็จะได้มีมติขอให้กรรมการแต่ละคนไปดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกรรมการแต่ละคนสามารถเสนอชื่อได้ไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน โดยในการเสนอชื่อดังกล่าวนั้น ต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติย่อและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาในการพิจารณาลงมติเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยในคราวประชุมครั้งต่อไป ที่ประชุมจะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอชื่อและวิธีการลงคะแนน สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

1. ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
2. มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256

อนึ่ง โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 297 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา 257 และมาตรา 258 มาใช้บังคับโดยอนุโลม...” นั้น หมายความว่าให้นำบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมาใช้ตามความเหมาะสม ดังนั้น ในประเด็นเรื่องผู้ทรงคุณวุฒิจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสภา นิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์เท่านั้น แต่จะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาใดก็ได้

และคณะกรรมการสรรหาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงคะแนนไว้ ดังนี้

1. ให้ลงคะแนนโดยวิธีลับ

2. ในการลงคะแนนลับ กรรมการแต่ละคนสามารถลงคะแนนได้ไม่เกิน 18 คน ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือกและหากมีผู้ได้รับเลือกไม่ถึง 18 คน ก็ให้มีการลงคะแนนครั้งต่อไป จนกระทั่งครบตามจำนวนและเสนอต่อประธานวุฒิสภา

2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านการสรรหา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 วรรคสามให้นำมาตรา 257 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การสรรหาและการเลือกกรรมการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา 257 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวนทั้งสิ้น 9 คน จากรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเสนอจำนวน 18 คน

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง มาให้ข้อเท็จจริง หรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อมีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการคณะแรกได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ
 - 2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ
 - 2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง

โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมบังคับคดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้ง 18 คน ที่ได้รับการพิจารณาสรรหา โดยให้มาพบเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ

4. เชิญอดีตรวมกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าร่วมประชุม

5. เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น โดยส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการฯ

6. ส่งแบบประเมินบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง ไปยังหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

7. ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการทุกท่านได้ตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ตามที่เห็นสมควร

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้วให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริงพยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา และเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย

ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ

ในกรณีที่มิได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งงดการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและหรือวิทยุโทรทัศน์ ถ้ามี และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับ ให้คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเพื่อพิจารณาก่อนว่าจะสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้

การลงมติเลือกของวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าผู้ได้รับเลือกที่ได้คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบ 9 คนให้นำรายชื่อของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 9 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ของมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่า ตนเลิกประกอบวิชาชีพอิสระตาม (4) ของมาตรา 11 แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกเป็นกรรมการ และให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 มาใช้บังคับ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

โครงสร้าง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่นิยมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี¹⁶ นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นใหม่

และให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ 1 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาพิจารณาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการสรรหา

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (1) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน 31 คน ประกอบด้วย

1. ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

3. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน

4. ผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน

กระบวนการพิจารณาสรรหา

ในการได้มาซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น มี 2 ขั้นตอน คือ

1. มาจากการสรรหา

2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ผ่านการสรรหา

¹⁶ กระบวนการซึ่งวุฒิสภาตามมาตรา 315 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมติเลือก ให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงครึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนด และมีให้นามบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มาใช้บังคับ

1. มาจากการสรรหา

ในการสรรหาคณะกรรมการสรรหานั้น ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านธุรการ โดยให้ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้สภาผู้แทนราษฎร และอธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน หลังจากนั้นแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็จะได้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาให้ครบจำนวน 31 คน และคณะกรรมการสรรหาที่จะต้องพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง โดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับตัวอักษร พร้อมประวัติ วุฒิความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลดังกล่าว และต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการสรรหานั้น คณะกรรมการก็จะได้เลือกตำแหน่งที่สำคัญๆ เช่น ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการ และโฆษกคณะกรรมการ หลังจากนั้นที่ประชุมคณะกรรมการฯ ก็จะได้มีมติขอให้กรรมการทุกท่านไปดำเนินการพิจารณาสรรหาบุคคลผู้มีความเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 11 และมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และเปิดโอกาสให้ผู้สนใจที่มีความเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมาย ได้สมัครด้วยตนเอง ซึ่งการเสนอชื่อและการสมัครทั้ง 2 วิธีดังกล่าวนี้ จะต้องส่งรายชื่อพร้อมประวัติและความยินยอม หลังจากนั้นคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อและผู้สมัครไปยังหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

1. กระทรวงยุติธรรม
2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
3. กรมการปกครอง
4. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
5. สถาบันการศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการสรรหาได้กำหนดวิธีการในการพิจารณาสรรหา เป็น 2 รอบ ดังนี้

1. พิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยการเลือกจากจำนวนรายชื่อทั้งหมด พิจารณาให้เหลือ 18 คน โดยวิธีลงคะแนนลับ
2. คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เชิญบุคคลผู้ได้รับเลือก จำนวน 18 คน มาสัมภาษณ์และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่และแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

จากนั้นคณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาลงคะแนนเลือกให้เหลือ 9 คน โดยวิธีลงคะแนนลับ และได้เสนอบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 9 คน ดังกล่าว โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เหลือจำนวน 2 ใน 3 ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบตาม (3) วรคหนึ่ง ของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในการนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนดตาม (3) วรคหนึ่ง เป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น

2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ผ่านการสรรหา

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (4) และ (5) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อ จำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง มาให้ข้อเท็จจริง หรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่

บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อและข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ ให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ มีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการการ คณะแรกได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา พ.ศ. 2542

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.1 จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยัง หน่วยงานที่เคยสังกัด ประธานวุฒิสภา ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่ง ชาติ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความ มั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักทะเบียนกลาง กรม บังคับคดี สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการการ เลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนโดยทั่วไป

3. ได้เชิญผู้ได้รับเสนอชื่อ ทั้ง 6 คน ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาและเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จากคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้มาพบเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ที่คณะ กรรมการการฯ ต้องการจะทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาในรายละเอียด ของคณะกรรมการการฯ

4. คณะกรรมการการฯ ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไป ยังกรมประชาสัมพันธ์ วิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นเพื่อส่งข้อมูล ข้อเท็จจริง มายังคณะกรรมการการฯ

5. นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการการฯ ได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการทุก ท่านได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาตามที่เห็นสมควรอีกด้วย

เมื่อคณะกรรมการการฯ ดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้วให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการการฯ ดังกล่าวนั้น ให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการธิการแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย

ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการธิการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการธิการขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ

ในกรณีที่มิได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งงดการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและหรือวิทยุโทรทัศน์ ถ้ามี และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับ ให้คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายการประชุมลับเพื่อพิจารณาก่อนว่าสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้

การลงมติเลือกของวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (3) ของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในกรณีที่มิได้มีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 3 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตามเกณฑ์ดังกล่าว ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ และให้ดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) ของมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้ง ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติใน (4) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่วุฒิสภาเลือกตามมาตรา 6 (4) ยังมีไม่ถึงจำนวน 3 คน สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเลือกผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติมเสนอต่อประธานวุฒิสภาก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 6 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตรา 6 หรือมาตรา 7 ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อไป

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โครงสร้าง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติในแต่ละประเภท ประเภทละ 2 คน ดังต่อไปนี้

1. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
2. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน
3. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ
4. เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน
5. ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการกรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี

สำหรับบุคคลตามข้อ 2 ถึงข้อ 4 ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
2. เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ
3. เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี¹⁷ นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่เป็นการล่วงหน้าตามสมควร

และให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ 1 ทาง คือ

1. คณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 15 คน คณะกรรมการสรรหา¹⁸

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (1)

ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย

1. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
2. ประธานศาลฎีกา
3. ประธานศาลปกครองสูงสุด

¹⁷ ให้กรรมการซึ่งวุฒิสภามาตรา 315 วรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมติเลือก มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียง 3 ปี และมีให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มาใช้บังคับ

¹⁸ ดูบทเฉพาะกาล มาตรา 67 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

4. อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน

5. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เป็นจำนวน 2 เท่า ของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีเหตุที่ให้อาจให้มีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

กระบวนการพิจารณาสรรหา

ในการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มี 2 ขั้นตอน คือ

1. มาจากการสรรหา
2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทที่ผ่านการสรรหา

1. มาจากการสรรหา

ในการดำเนินการเลือกกันเองของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการในด้านธุรการ โดยมีหนังสือถึงทบวงมหาวิทยาลัยและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องพร้อมรายชื่ออธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง แล้วจะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่ออธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่จะดำเนินการเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และจะต้องนัดประชุมเพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน และในกรณีของผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ก็เช่นเดียวกัน โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการจัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่อพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะดำเนินการเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

เมื่อได้คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ครบจำนวน 14 คนแล้ว ก็จะได้จัดทำประกาศวุฒิสภา เรื่อง คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และหลังจากนั้น คณะกรรมการสรรหาจะมีการนัดประชุมครั้งแรก ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการครั้งแรกนั้น ที่ประชุมจะต้องมีการเลือกให้บุคคลดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ เช่น ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการ และโฆษกคณะกรรมการ หลังจากนั้นที่ประชุมคณะกรรมการก็จะได้มีมติให้ดำเนินการสรรหาผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยวิธีการดังนี้

1. ให้กรรมการสรรหาแต่ละท่านไปดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทได้ทุกประเภทโดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติย่อและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2. เปิดโอกาสให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนจนพรรคการเมืองทุกพรรคสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทได้ทุกประเภทโดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติย่อและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

3. เปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทสามารถสมัครด้วยตนเองได้ด้วย ทั้งนี้โดยจะต้องยื่นใบสมัครดังกล่าวต่อคณะกรรมการสรรหา

ต่อมาคณะกรรมการสรรหาได้พิจารณารายชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอจากกรรมการสรรหาที่มาสมัครด้วยตนเองและจากการเสนอชื่อของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาคูณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนด ก่อนที่คณะกรรมการสรรหาจะได้พิจารณาลงคะแนนเลือก ที่ประชุมได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภท ดังนี้

1. ลงคะแนนโดยวิธีลงคะแนนลับ
2. การลงคะแนนครั้งแรก กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกได้ประเภทละไม่เกิน 4 คน ผู้ใดได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (ไม่เกิน 4 คน) ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก ถ้ามีผู้ได้รับเลือกไม่ถึงเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการกำหนด ก็ให้ลงคะแนนครั้งต่อไป

3. การลงคะแนนครั้งต่อไปให้นำรายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อที่ไม่ได้รับการเลือกมาให้กรรมการสรรหาทุกคนลงคะแนนเลือกครั้งต่อไป กรรมการสรรหาแต่ละคนสามารถลงคะแนนเลือกได้ตามจำนวนที่ยังขาดอยู่ ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (จนครบ 4 คน) เป็นผู้ได้รับเลือก

4. หากมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวน 4 คนอีก ให้ลงคะแนนตามข้อ 3 ครั้งต่อไป จนกว่าจะได้ครบจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เสนอรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา

2. วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเภทที่ผ่านการสรรหา

ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 8 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทๆ ละ 2 คน รวม 5 ประเภท ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวนทั้งสิ้น 10 คน จากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาเสนอประเภทละ 4 คน รวม 5 ประเภท จำนวน 20 คน

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ คณะกรรมการนี้อาจเรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานอันจำเป็นจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง มาให้ข้อเท็จจริง หรือชี้แจงเกี่ยวกับประวัติและความประพฤติที่ประสงค์จะทราบ หากปรากฏว่ามีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เป็นที่ยุติ ให้บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อมีสิทธิชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการคณะแรกได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานไว้ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 312 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 9

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.1 จากเอกสาร ประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยัง

หน่วยงานที่เคยสังกัด และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมทะเบียนการค้า กรมบังคับคดี สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมาชิกวุฒิสภา และประชาชนโดยทั่วไป

3. เชิญผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละประเภท ทั้ง 5 ประเภท จำนวน 20 คน ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาและการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มาพบเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ที่คณะกรรมการฯ ยังมีความต้องการจะรับทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาในรายละเอียดของคณะกรรมการฯ

4. เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไป ได้แสดงความคิดเห็นโดยส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการฯ

5. นอกจากนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการทุกท่านได้ตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่เห็นสมควร

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้วให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภารายงานของคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย

ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ

ในกรณีที่มิได้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งงดการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ถ้ามี และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับ ให้คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเพื่อพิจารณาก่อนว่าสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภายกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้

การลงมติเลือกของวุฒิสภา

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (1) มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบ 2 คนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 2 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นตาม (1) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตามกระบวนการดังกล่าว ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา 8 (2) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ประธานวุฒิสภาจะนำคำวินิจฉัยกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) มาตรา 9 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน หรือแสดงหลักฐาน

ให้เป็นที่ยอมรับได้ว่าตนได้เลือกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (4) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลือกประกอบวิชาชีพอิสระภายใน เวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือก กรรมการใหม่แทน

ศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 และมาตรา 279 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้ง ตุลาการศาลปกครอง (การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน ศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น) และกำหนดให้มีการเลือกกรรมการ ตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ตามลำดับ¹⁹

ดังนั้น จะได้กล่าวถึงเฉพาะกระบวนการสรรหาตุลาการในส่วนที่ต้องเชื่อมโยงหน่วยงาน หรือองค์กรภายนอกโดยเฉพาะวุฒิสภา ตามลำดับดังนี้

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง โครงสร้าง

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือก จากตุลาการในศาลปกครองด้วยกันเอง โดยต้องเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 6 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 3 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น
3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน
4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรี จำนวน 1 คน

¹⁹ ดูบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 98, 99 และมาตรา 100 หลังจากนั้นกระบวนการเลือก กรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ก็จะเป็นไปตามมาตรา 36, 37 และมาตรา 38 ส่วนกระบวนการแต่งตั้งตุลาการ ศาลปกครอง ก็จะเป็นไปตามมาตรา 15 และมาตรา 19 ตามลำดับ

กรรมการตุลาการศาลปกครองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี โดยอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการเพื่อให้มีการเลือกซ่อมภายใน 60 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง เว้นแต่วาระการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการผู้นั้นจะเหลือไม่ถึง 90 วัน จะไม่ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้

กรรมการตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับเลือกซ่อมให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ให้มีสำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 36 และมาตรา 37 และมาตรา 38 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการในการสรรหากรรมการตุลาการศาลปกครองไว้ 3 ทางคือ

1. คณะกรรมการสรรหาเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง จำนวน 9 คน
2. วุฒิสภาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง จำนวน 2 คน
3. คณะรัฐมนตรีเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลปกครอง จำนวน 1 คน

คณะกรรมการสรรหา

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 36 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีจำนวน 7 คนประกอบด้วย

1. เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
2. ตุลาการศาลปกครอง 3 คน
3. คณบดีคณะนิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 3 คน ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้คัดเลือกมีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงการตรวจนับคะแนนและประกาศผลการเลือกตั้ง

และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นตุลาการศาลปกครอง จำนวน 2 คน และให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสงมติเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นตุลาการศาลปกครองจากรายชื่อที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ จำนวน 1 คน

กระบวนการพิจารณาสรรหา

ในการได้มาซึ่งคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดดังนี้ ให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็น

กรรมการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งประกอบด้วยเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครอง 3 คน และคณะบดีคณะนิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 3 คน ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้คัดเลือก ส่วนการลงคะแนนนั้นให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ในการนี้ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเลือก โดยแยกเป็นประเภทตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นส่งไปยังตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี และให้แจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการเลือกไปด้วยเพื่อเลือกให้เหลือจำนวน 9 คน โดยต้องเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 6 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น จำนวน 3 คน ซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของวุฒิสภา ให้วุฒิสภาดำเนินการตามวิธีการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรจำนวน 6 คน ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรจะได้รับเลือกต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาลงมติ

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในส่วนของตุลาการศาลปกครองสูงสุดนั้น เนื่องจากมีกระบวนการสรรหาที่ต้องเกี่ยวข้องกับองค์กรอื่นดังนั้น จะได้รวบรวมไว้โดยย่อเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการสรรหาในครั้งต่อไป

กระบวนการสรรหาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 97 และมาตรา 98 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้กำหนดให้เป็นกระบวนการเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติวิธีการที่จะให้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในครั้งแรกเท่านั้น เมื่อมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกตามกระบวนการดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็พ้นจากหน้าที่ไป และไม่มีกรณีที่จะนำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับได้อีก²⁰ โดยหลังจากนั้นก็จะมีกระบวนการสรรหาตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ต่อไป เพื่อเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการสรรหาตุลาการศาลปกครองสูงสุดในอนาคตจะได้รวบรวมเฉพาะกระบวนการสรรหาตามบทเฉพาะกาลไว้โดยย่อ ดังนี้

²⁰ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 54/2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 38 ก วันที่ 8 พฤษภาคม 2543.

ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนไม่เกิน 23 คน แล้วนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวเสนอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา ดังนั้นขั้นตอนในการได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จึงมี 2 ขั้นตอน คือ

1. การคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
2. การให้ความเห็นชอบตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของวุฒิสภา

1. การคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น ได้มีการบัญญัติรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 97 และมาตรา 98 โดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติ มีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนไม่เกิน 23 คน แล้วนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วย ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 2 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาและได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการอัยการ 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการสภาพนาความ 1 คน ผู้แทนคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 2 คน และผู้แทนคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน

โดยในส่วนของกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้ดำเนินการโดยมีแนวทางดังนี้

1. เปิดโอกาสให้ผู้สนใจสมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องยื่นใบสมัครและเอกสารหลักฐานได้

2. ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ทราบเป็นการทั่วไป

3. คณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือก ตรวจสอบคุณสมบัติ พิจารณากลับกรองและคัดเลือกผู้สมัครที่ได้รับการเสนอชื่อ จากนั้นจึงดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะคัดเลือกไว้ในรอบแรกเป็น 2 เท่า ของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่จะเสนอแต่งตั้งได้ไม่เกิน 23 คน โดยได้แบ่งการคัดเลือกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน
2. ผู้ทรงคุณวุฒิในการใช้กฎหมาย
3. ผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน

และได้เปิดเผยรายชื่อให้ทราบเป็นการทั่วไปและเชิญชวนให้บุคคลในวงการกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินให้ขอคิดเห็นเป็นหนังสือได้

คณะกรรมการฯ ได้นำข้อคิดเห็นที่ได้รับนั้นมาประกอบการพิจารณา และได้เชิญให้ผู้ผ่านการคัดเลือกในรอบแรกที่มีผู้ให้ข้อคิดเห็นในทางโต้แย้ง มาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อโต้แย้งดังกล่าว จากนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 23 คน แล้วเปิดเผยรายชื่อให้ทราบเป็นการทั่วไปและเชิญชวนให้บุคคลในวงการกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินให้ขอคิดเห็นได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนี้ได้กำหนดให้ส่งข้อคิดเห็นไปยังวุฒิสภาโดยตรง แล้วจึงนำรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก 23 คนนั้นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

2. การให้ความเห็นชอบตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของวุฒิสภา

การให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของวุฒิสภา ตามความในมาตรา 277 ของรัฐธรรมนูญฯ นั้น วุฒิสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการสามัญคณะหนึ่ง ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 15 ตุลาคม 2542 ที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดแนวทางการพิจารณาไว้ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 13 และมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยตรวจสอบดังนี้

- 2.1 พิจารณาตรวจสอบข้อมูลจากแบบรายการประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอแต่งตั้งจากคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

- 2.2 พิจารณาตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูลข้อเท็จจริง โดยสอบ

ถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ เช่น กรมบังคับคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.3 ดำเนินการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น โดยส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการธิการสามัญ รวมทั้งได้เชิญบุคคลที่ได้ร้องเรียนมาร่วมประชุม เพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพิ่มเติม

2.4 เชิญประธานคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด บุคคลที่เกี่ยวข้อง มาร่วมประชุม เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ

2.5 เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ถูกร้องเรียนมาร่วมประชุม เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สอบถามถึงประเด็นปัญหาต่างๆ เพิ่มเติม

เมื่อคณะกรรมการธิการสามัญ ได้ดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติพร้อมทั้งได้รวบรวมพยานหลักฐานเรียบร้อยแล้วได้จัดทำรายงาน เพื่อประกอบเป็นข้อมูลการพิจารณาของวุฒิสภา และเห็นควรให้มีการประชุมวุฒิสภาเป็นการลับ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 8 กุมภาพันธ์ 2543 ที่ประชุมได้มีมติให้ความเห็นชอบจำนวน 17 คน และไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 6 คน

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

โครงสร้าง

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.” ประกอบด้วย

1. ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ

2. กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน ซึ่งข้าราชการตุลาการเว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาเป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล ดังนี้

2.1 ศาลฎีกา ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลฎีกาในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 4 คน

2.2 ศาลอุทธรณ์ ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค จำนวน 4 คน

2.3 ศาลชั้นต้น ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการผู้มีอาวุโสสูงสุด 100 คนแรกในศาลชั้นต้น ซึ่งมีข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส จำนวน 4 คน

3. กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน ซึ่งวุฒิสภาเลือกจากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

สำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 11 วรรคสองของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม หรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการในศาลอื่นตามมาตรา 21 ให้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในชั้นศาลซึ่งข้าราชการตุลาการผู้นั้นมีเงินเดือนอยู่ในชั้นศาลนั้นในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง

ห้ามมิให้กรรมการบริหารศาลยุติธรรมเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในคราวเดียวกัน

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นเลขานุการ และให้ ก.ต. แต่งตั้งข้าราชการศาลยุติธรรมจำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับเลือกใหม่ได้อีก แต่จะดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมนี้เกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้

ให้มีสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 274 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 37 และมาตรา 38 ได้กำหนดที่มาและกระบวนการในการสรรหากรรมการตุลาการศาลยุติธรรมไว้ 2 ทาง คือ

1. คณะกรรมการดำเนินการเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 12 คน

2. วุฒิสภาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 2 คน

คณะกรรมการสรรหา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 37 และมาตรา 38 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกมีจำนวน 7 คน ประกอบด้วย

1. เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม
2. ผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 2 คน
3. ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 2 คน
4. และผู้พิพากษาศาลชั้นต้น จำนวน 2 คน



LIRT

ซึ่งประธานศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือก เป็นกรรมการมีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน การตรวจนับคะแนนและประกาศผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยดำเนินการได้

และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน จากบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 39

กระบวนการสรรหา

ในการได้มาซึ่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้ 2 ทางคือ

1. คณะกรรมการดำเนินการเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 12 คน

2. วุฒิสภาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 2 คน

1. คณะกรรมการดำเนินการเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 12 คน

ให้ประธานศาลฎีกามีคำสั่งให้เลขาธิการ ก.ต. เป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังนี้

1. ภายใน 60 วันก่อนวันครบกำหนดตามวาระ

2. ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระ เว้นแต่จะระการอยู่ในตำแหน่งที่ว่างลงนั้นจะเหลือไม่ถึง 90 วันจะไม่สั่งให้ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้ หรือ

3. ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ประธานศาลฎีกาได้รับหนังสือแจ้งพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการตุลาการซึ่งทำให้ตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่างลงตามมาตรา 41 (4) เว้นแต่จะระการอยู่ในตำแหน่งที่ว่างลงนั้นจะเหลือไม่ถึง 90 วัน จะไม่สั่งให้ดำเนินการเลือกซ่อมก็ได้

และกำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการเลือกประกอบด้วย เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 2 คน ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ จำนวน 2 คน และผู้พิพากษาศาลชั้นต้น จำนวน 2 คน ซึ่งประธานศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือก เป็นกรรมการ มีหน้าที่ในการ

ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล การตรวจนับคะแนนและประกาศผลการเลือก ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการช่วยดำเนินการได้

การเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้เลขาธิการ ก.ต. จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเลือก โดยแยกประเภทตามข้อ 2.1 ข้อ 2.2 และข้อ 2.3 ส่งไปยังศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค และศาลชั้นต้น และแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการเลือกไปด้วย

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล เข้ารับหน้าที่เมื่อประธานศาลฎีกาได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้เลขาธิการ ก.ต. ดำเนินการประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

2. วุฒิสภาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม จำนวน 2 คน

ในส่วนของการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิของวุฒิสภานั้น เมื่อจะต้องมีการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ประธานศาลฎีกาแจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

1. ภายใน 45 วัน ก่อนวันครบกำหนดตามวาระ หรือ
2. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระ

การเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิในสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของวุฒิสภา ให้วุฒิสภาดังคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 39 จำนวน 2 เท่าของจำนวนที่ต้องเลือกเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว เข้ารับหน้าที่เมื่อประธานศาลฎีกาได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้เลขาธิการ ก.ต. ดำเนินการประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

โดยในการเลือกของวุฒิสภานั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 38 วรรคสอง และคณะกรรมาธิการได้พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ดังนี้

1. กระบวนการพิจารณาเสนอรายชื่อ

ที่ประชุมคณะกรรมการการได้ดำเนินการพิจารณาเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 274 วรรคหนึ่ง (3) และพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 36 และมาตรา 39 เพื่อเป็นกรรมการ ตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ โดยวิธีการดังนี้

1.1 ดำเนินการออกประกาศคณะกรรมการ เรื่องรับสมัครบุคคลที่เหมาะสมจะเป็น กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ และจัดทำใบรับสมัครเข้ารับการเสนอชื่อเป็น กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ

1.2 เพื่อให้กระบวนการในการพิจารณาเสนอชื่อดังกล่าวมีกระบวนการที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้และเพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลาย คณะกรรมการจึงได้กำหนดแนวทาง ในการเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิดังนี้

(1) ให้กรรมการแต่ละท่านไปดำเนินการแนะนำและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ บุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามมาสมัคร

(2) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชนเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามมาสมัคร โดยให้ยื่นใบสมัคร พร้อมเอกสารหลักฐานตามที่ คณะกรรมการกำหนด

(3) ขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานต่างๆ อาทิ กระทรวง ทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนทุกแห่ง ในการปิดประกาศรับสมัคร ณ สำนักงาน รวมทั้ง หน่วยงานในกำกับดูแล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์และเชิญชวนบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามมาสมัคร

อนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตุลาการ ศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ที่ประชุมจึงได้มีมติให้ฝ่ายเลขานุการ จัดส่งสำเนาใบสมัคร พร้อมทั้งจัดทำสรุปผลการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 274 วรรคหนึ่ง (3) และพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 36 และมาตรา 39 เพื่อเสนอคณะ กรรมการพิจารณา ก่อนลงมติเลือกต่อไป

2. หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณาเลือกและวิธีการลงคะแนน

ที่ประชุมได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณาคัดเลือก นอกเหนือไปจาก คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 274 วรรคหนึ่ง (3) และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 36 และมาตรา

39 แล้ว ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกควรที่จะมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสม ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม อันได้แก่ การบริหาร งานบุคคล การแต่งตั้ง การโยกย้าย การให้พ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษา เป็นต้น

2. ผู้ที่จะได้รับคัดเลือกควรเป็นบุคคลที่มีความประพฤติดีเป็นที่ยอมรับในสังคม

3. ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกควรเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

4. ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกควรเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงเกียรติคุณ

5. ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกควรเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับในสังคม

ที่ประชุมได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงคะแนนเป็นดังนี้

1. ลงคะแนนโดยวิธีลงคะแนนลับ

2. ก่อนการลงคะแนนทุกครั้ง ให้คณะกรรมการพิจารณาและอภิปรายซักถาม เกี่ยวกับประวัติ คุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสม ความประพฤติของผู้สมัครทุกคน โดยละเอียด

3. การลงคะแนน

3.1 กรณีมีผู้สมัครจำนวนมากกว่า 8 คน การลงคะแนนคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้ รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น ให้มีการลงคะแนนคัดเลือก 2 รอบ

การลงคะแนนรอบแรก กรรมการแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้ไม่เกิน 8 คน ผู้ใดได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ จำนวน 8 คนแรก ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือกในรอบแรก

การลงคะแนนรอบสองให้นำรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกในรอบแรกมา ให้กรรมการทุกคนลงคะแนนในรอบสอง กรรมการแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้ไม่เกิน 4 คน ผู้ใดได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ จำนวน 4 คนแรก ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือก

3.2 กรณีผู้สมัครจำนวน 8 คน หรือน้อยกว่า ให้มีการลงคะแนนเพียงรอบเดียว กรรมการแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้ไม่เกิน 4 คน ผู้ใดได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ จำนวน 4 คนแรก ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือก

อนึ่ง ในกรณีผู้ได้รับเลือกซึ่งได้คะแนนในลำดับสุดท้ายของการลงคะแนนในแต่ละรอบ เท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก

เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วได้จัดทำ เสนอรายงานพร้อมรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิต่อ ประธานวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โครงสร้าง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย ให้กรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่ก่อนครบวาระของกรรมการชุดเดิมเป็นระยะเวลา 60 วัน

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่ง

ตามบทบัญญัติมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงขั้นตอนการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ 1 ทางคือ

1. คณะกรรมการสรรหาและเลือกกรรมการผู้สมควรเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 27 คน

คณะกรรมการสรรหา²¹

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา มีจำนวน 27 คน คือ

²¹ ดูบทเฉพาะกาล มาตรา 37 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

1. ประธานศาลฎีกา
2. ประธานศาลปกครองสูงสุด
3. อัยการสูงสุด
4. นายกสภานายความ
5. อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน
6. ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 24 แห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน
7. ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน
8. ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคนรวมเป็น 3 คน

และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเลขาธิการ^{๒๒} และให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการตามมาตรา 5 จำนวน 22 คน โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชายเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

กระบวนการพิจารณาสรรหา

ในการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มี 2 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. ขั้นตอนวุฒิสภาเลือกจากบัญชีรายชื่อเพื่อเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1. ขั้นตอนการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1.1 อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคน เพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

ในการดำเนินการเลือกกันเองของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้ดำเนินการในด้านธุรการ โดยจะได้มีหนังสือถึงทบวงมหาวิทยาลัย

^{๒๒} ดูบทเฉพาะกาล เรื่องเดียวกัน

และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องพร้อมรายชื่ออธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง เพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1.2 ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน

ในการดำเนินการเลือกกันเองของผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินการจัดทำประกาศ เรื่อง การปฏิบัติตามระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนองค์กรเอกชน พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ขึ้นทะเบียนไว้ ได้มาประชุมเพื่อเลือกกันเองเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 10 คน เป็นกรรมการสรรหาฯ โดยกำหนดให้องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมาขึ้นทะเบียนและแจ้งชื่อผู้แทนต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งได้มีรายชื่อองค์กรเอกชน และผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จำนวน 58 องค์กร ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้นัดประชุมผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน เพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1.3 ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

ในการดำเนินการเลือกกันเองของผู้แทนพรรคการเมืองฯ นั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะได้ดำเนินการให้มีการเลือกกันเองของผู้แทนพรรคการเมืองเพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 10 พรรค และได้นัดประชุมผู้แทนพรรคการเมืองทั้ง 10 พรรคดังกล่าว เพื่อดำเนินการเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เพื่อเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1.4 ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็น 3 คน

ในการดำเนินการเลือกกันเองของผู้แทนสื่อมวลชนฯ นั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้มีหนังสือแจ้งไปยังประธานสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยและนายกสมาคมนักวิทยุและโทรทัศน์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีกรรมการสรรหากรรมการสิทธิ-

มนุษยชนแห่งชาติมีผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็น 3 คน โดยหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นได้ดำเนินการเลือกกันเองและส่งผลมายังสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

หลังจากได้คณะกรรมการสรรหาฯ ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามประกาศวุฒิสภา เรื่อง รายชื่อผู้แทนฯ ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการสรรหาฯ ก็จะได้มีการประชุมเพื่อเลือกตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ประธานกรรมการสรรหา รองประธานกรรมการ เลขานุการ โฆษกคณะกรรมการสรรหา เป็นต้น และที่ประชุมได้มีมติกำหนดแนวทางการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ให้กรรมการสรรหาฯ แต่ละท่านไปดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2. เปิดโอกาสให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์การ พรรคการเมือง สถาบันอุดมศึกษา ที่เป็นนิติบุคคล สามารถมีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

3. เปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาสมัครด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ทั้งนี้ โดยจะต้องยื่นใบสมัครดังกล่าวในเวลาราชการ

ที่ประชุมได้กำหนดรูปแบบใบสมัครและประกาศรับสมัครตามกำหนดวัน เวลา ดังกล่าวข้างต้น โดยเผยแพร่ประกาศรับสมัครของคณะกรรมการสรรหาฯ ไปตามส่วนราชการ หนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุและโทรทัศน์

ที่ประชุมได้ตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร โดยคณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครและประสานงานเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้สมัคร เพื่อประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาฯ และคณะกรรมการสรรหาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ ดังนี้

หลักเกณฑ์การพิจารณา ให้ยึดถือถ้อยคำและเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ซึ่งระบุว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งคณะกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณาแล้ว จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณา โดยจะมุ่งเน้นถึงบุคคลดังต่อไปนี้

1. มีประสบการณ์และผลงานด้านสิทธิมนุษยชนกับประชาชนโดยตรง
2. มีประสบการณ์และผลงานในระดับนโยบายหรือการผลักดันเชิงนโยบาย
3. มีประสบการณ์และผลงานด้านวิชาการหรือการให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึง

1. การมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชายในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน
2. ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนในจำนวนที่มากพอควร นอกจากนั้นยังควรคำนึงถึง

1. ความหลากหลายในวัยวุฒิ พื้นที่ ชาติพันธุ์ และศาสนา
2. การมีส่วนร่วมของกลุ่มทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น เด็กและเยาวชนผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร ชนกลุ่มน้อย ผู้ติดเชื้อเอชไอวี เป็นต้น

ให้คณะกรรมการฯ ไปพิจารณาคัดเลือกรายชื่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดเพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่ทั้งนี้ กรรมการสรรหาฯ ยังสามารถเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพิ่มเติมในที่ประชุมได้ แต่จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ มากกว่าครึ่งหนึ่งของกรรมการสรรหาฯ และได้เชิญบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกทุกท่าน (ซึ่งมีผู้มายื่นสมัครจำนวน 200 คน) มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในเรื่องสิทธิมนุษยชนกับคณะกรรมการสรรหาฯ และที่ประชุมได้มีการพิจารณารายชื่อผู้สมัครที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ซึ่งมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนดไว้ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้มีมติดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนดจำนวน 55 คน
2. ได้ส่งหนังสือเชิญผู้สมัครที่ผ่านความเห็นชอบตามข้อ 1 มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ โดยกำหนดหัวข้อในการมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.1 มีความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างไร

2.2 ถ้าได้รับการคัดเลือกฯ คิดว่าจะมีบทบาทในการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างไร

2.3 สิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สังคมไทยควรมีหรือที่ขาดไปคืออะไร

ให้คณะกรรมการฯ จัดลำดับและกลุ่มผู้ที่จะมาแสดงความคิดเห็นดังกล่าวตามกำหนดวันเวลาที่กำหนดในกรณีที่ผู้สมัครผ่านความเห็นชอบ แต่ไม่สามารถมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการสรรหาฯ ตามวันเวลาที่กำหนดได้ก็สามารถชี้แจงเป็นเอกสารหรือบันทึกเสียง (เทป) เสนอต่อคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ภายในวันที่กำหนด เมื่อคณะกรรมการสรรหาฯ ได้เชิญผู้ผ่านการคัดเลือกจนครบทุกท่านแล้ว ที่ประชุมได้วางแนวทางในการพิจารณาคัดเลือกบุคคล โดยให้ยึดหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนด เพื่อพิจารณารายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 22 คน โดยบุคคลที่จะผ่านการคัดเลือกจะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และเมื่อที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้เลือกบุคคลที่เหมาะสมแล้ว ได้พิจารณาจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับตัวอักษร เสนอต่อประธานวุฒิสภา

2. ขั้นตอนวุฒิสภาเลือกจากบัญชีรายชื่อเพื่อเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตามบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอ จำนวน 22 คน ซึ่งการเลือกของวุฒิสภาต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ โดยบุคคลผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบ 11 คนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 11 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก กรณีไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการ หรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบ 11 คน ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาฯ และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติใหม่

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 21 วัน

คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการพิจารณาตรวจสอบไว้ดังนี้

1. ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ

2. ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนี้

2.1 ตรวจสอบจากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2.2 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติจากข้อมูล ข้อเท็จจริง โดยสอบถามไปยังหน่วยงานที่เคยสังกัด และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักทะเบียนกลาง กรมบังคับคดี สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนสอบถามไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

2.3 ได้เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อ ทั้ง 22 คน มาพบเพื่อสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสอบถามประเด็นปัญหาต่างๆ ที่คณะกรรมการฯ ต้องการจะรับทราบ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา

2.4 คณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทางหนังสือพิมพ์รายวันและวิทยุกระจายเสียงให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นเพื่อส่งข้อมูล ข้อเท็จจริงมายังคณะกรรมการฯ

2.5 ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้กรรมการทุกท่านตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่เห็นสมควรได้อีกด้วย

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่เสร็จแล้วให้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ให้จัดทำเป็นรายงานลับ และให้ระบุข้อมูลหรือข้อเท็จจริง พยานหลักฐานอันจำเป็นพร้อมรายละเอียดเป็นรายบุคคล

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งเฉพาะระเบียบวาระการ

ประชุมวุฒิสภาและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้สมาชิกโดยไม่ต้องจัดส่งรายงานลับของคณะกรรมการการดังกล่าวไปด้วย

ในการประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการการต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยให้เลขาธิการวุฒิสภาแจกจ่ายสำเนารายงานลับของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกเพื่อประกอบการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา สำเนารายงานลับดังกล่าว สมาชิกจะนำออกนอกห้องประชุมมิได้

ก่อนนำเสนอรายงานของคณะกรรมการการต่อที่ประชุมวุฒิสภา ให้คณะกรรมการการร้องขอต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีการดำเนินการประชุมลับ

ในกรณีที่มีให้มีการประชุมลับ ให้ประธานวุฒิสภาสั่งการถ่ายถอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ถ้ามี และให้เลขาธิการวุฒิสภาส่งรายงานลับ ให้คณะกรรมการการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเพื่อพิจารณา ก่อนว่าจะสมควรเปิดเผยหรือไม่ และถ้าคณะกรรมการการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับเห็นว่าไม่สมควรเปิดเผย ให้เลขาธิการวุฒิสภาแยกรายงานลับดังกล่าวออกจากรายงานการประชุมวุฒิสภาและเก็บรักษาไว้ โดยจะเปิดเผยมิได้

การลงมติเลือกของวุฒิสภา

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8(2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตามบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอ จำนวน 22 คน ซึ่งการเลือกของวุฒิสภาต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ โดยบุคคลผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบ 11 คนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 11 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก กรณีไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการ หรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบ 11 คน ให้คณะกรรมการสรรหา ดำเนินการสรรหาฯ และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติใหม่

ให้ผู้ได้รับเลือกตามกระบวนการดังกล่าว ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตามทั้ง 3 วงเล็บดังกล่าว ซึ่งต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน

การทำงานขององค์กรตรวจสอบภาครัฐทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ถือว่าได้รับการยอมรับและเป็นที่เชื่อถือจากประชาชนมากพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. การที่องค์กรตรวจสอบทั้งหลายเหล่านั้นได้บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ อิสระ และเป็นกลางเข้าไปทำงานในองค์กรได้เช่นนั้น กระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลหรือคณะบุคคลเหล่านั้นน่าจะได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด และน่าที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์มากที่สุดด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ที่มาและลักษณะการเข้าสู่ตำแหน่งขององค์กรตรวจสอบภาครัฐตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายเหล่านั้น จึงจะต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้ได้คนดี มีความรู้ ความสามารถ อิสระและเป็นกลาง เข้าไปทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้อย่างครบถ้วนทุกมิติ สอดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

บทสรุปและข้อสังเกตเชิงเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่อำนาจรัฐในอดีตนั้น มีอยู่มากและกว้างขวางเกินการควบคุม และไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ทำให้อำนาจรัฐนั้นถูกใช้ไปในทางมิชอบ โดยมีการแสวงหาอำนาจหรือผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจที่เหนืออำนาจรัฐที่แท้จริง ถูกตัดขาดไม่ให้มีส่วนร่วมในการเข้ามาใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

การที่อำนาจรัฐที่ผ่านมา ไม่ได้มีการตรวจสอบจากภาคประชาชน รวมถึงประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐนั้น จึงได้กลายมาเป็นปัญหาเรื้อรัง สิ่งสมร่อยมาจนยากที่จะแก้ไข ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นขาดประสิทธิภาพ โดยมีการตรวจสอบที่แคบและอยู่ในวงจำกัด และไม่ได้เป็นไปตามความหมายของระบอบรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะอำนาจรัฐนั้นมีมากและกว้างขวาง ทำให้มีการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อเข้าไปสู่ตำแหน่งโดยมุ่งหวังเพียงเพื่อการใช้อำนาจรัฐเหล่านั้น ซึ่งเป็นขุมข่ายของผลประโยชน์ที่ทุกคนต้องการและแสวงหา จึงเป็นเหตุให้ระบบทั้งระบบมีปัญหา และโยงใยเชื่อมโยงจนกลายเป็นปัญหาทั้งระบบที่ไม่รู้จักจบสิ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาใหม่ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งได้เพิ่มเติมในส่วนที่มีอยู่แล้วเพื่อแก้สภาพ

ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครบถ้วนทุกมิติ รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเป็นธรรมและโปร่งใส โดยได้เพิ่มองค์การในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เชื่อมโยงกับภาคประชาชน สามารถถูกตรวจสอบและถอดถอนได้ และบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเข้าไปสู่องค์กรเหล่านั้นจะต้องมีกระบวนการสรรหา ตรวจสอบประวัติ และเลือกโดยองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน มีอิสระเป็นกลาง โปร่งใสเป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้อย่างวุฒิสภา ส่วนกระบวนการสรรหา ตรวจสอบประวัติ และเลือกของวุฒิสภานั้นในการคัดเลือกบุคคลและคณะบุคคลที่จะเข้าไปสู่องค์กรตรวจสอบในครั้งแรกนั้น ปรากฏว่าได้เกิดประเด็นปัญหาขึ้นแทบทุกองค์กรทั้งในแง่ของกฎหมายและในแง่ของการปฏิบัติ ดังนั้น การรวบรวมประเด็นปัญหาและให้ข้อสังเกตเชิงเสนอแนะดูน่าจะเป็นการแก้ปัญหาในกระบวนการดังกล่าวได้ทันกับเหตุการณ์และรวดเร็ว เพื่อนำมาประกอบเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป

ข้อสังเกตเชิงเสนอแนะ

ในส่วนของข้อสังเกตเชิงเสนอแนะในการสรรหา ตรวจสอบประวัติ และเลือกของวุฒิสภานั้น ส่วนหนึ่งได้มีการนำเสนอไว้แล้ว โดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบประวัติ²³ จึงจะไม่นำเสนอไว้ในที่นี้อีก แต่จะนำเสนอเฉพาะในส่วนที่ยังขาดอยู่เท่านั้น คือกระบวนการสรรหา ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวรวมกันไป ทั้งประเด็นปัญหาทางด้านกฎหมายและประเด็นปัญหาทางด้านปฏิบัติ ดังนี้

1. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ในสัดส่วนของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งนั้น มีความหมายรวมถึงสถาบันราชภัฏด้วยหรือไม่

ข้อความว่า “อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง...” เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 138 (1) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 297 วรรคสาม เป็นต้นนั้น โดยเจตนารมณ์ของผู้ร่างต้องการให้หมายความรวมถึงสถาบันราชภัฏด้วยหรือไม่ เพราะในทางปฏิบัติ ประกาศวุฒิสภาได้ระบุให้มีตัวแทนของสถาบันราชภัฏด้วย จำนวน 1 คน แต่ในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ดูเหมือนว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเจตนาตีกรอบให้แคบโดยเพิ่มคำว่า “ที่เป็นนิติบุคคล” เพราะสถาบันราชภัฏไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 มาตรา 7 บัญญัติให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และให้สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งเป็นส่วนราชการในสำนักงานราชภัฏ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในประเด็นเดียวกันนี้

²³ จุฬมโน มุสจันที, คณะกรรมาธิการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติ วุฒิสภา), เอกสารอัดสำเนา, 38 หน้า.

คณะกรรมการเตรียมการเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา (ตามคำสั่งวุฒิสภาที่ 7/2540) ได้พิจารณาเห็นว่าเมื่อสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏมีฐานะเป็นกรมและเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สภาสถาบันราชภัฏไม่เสียสิทธิในฐานะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลจึงควรให้อธิการบดีสภาสถาบันราชภัฏทุกแห่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน เพื่อเป็นตัวแทนในสัดส่วนของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งเลือกกันเอง เพื่อเป็นคณะกรรมการสรรหา ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวหากสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฯ อาจจะพิจารณาเห็นว่าสภาสถาบันราชภัฏไม่เป็นสถาบันของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และไม่ให้มีส่วนร่วมในการส่งตัวแทนเพื่อเลือกกันเองก็ได้

รวมทั้ง มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ผู้ร่างต้องการให้หมายความว่ารวมถึงอธิการบดีของมหาวิทยาลัยสงฆ์²⁴ ด้วยหรือไม่ เพราะเมื่อตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะครอบคลุมถึงด้วย ซึ่งมีข้อควรคำนึง คือ สงฆ์ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

2. การเลือกกันเองของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเพื่อเป็นกรรมการสรรหา ในการเลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหาในกลุ่มอธิการบดีในครั้งที่ผ่านๆ มา ปรากฏว่าอธิการบดีมักจะมาไม่ค่อยมากสักเท่าไร ซึ่งจะโยงไปถึงประเด็นปัญหาเรื่องการสมยอมกันในการลงคะแนน และอาจจะไม่ได้บุคคลที่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ เช่น คณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่ง ซึ่งมีอธิการบดีที่เข้าข่ายจะต้องมาร่วมกันเพื่อเลือกกันเอง จำนวน 25 คน แต่มาจริงเพียง 7 คน (อาจเกิดเหตุการณ์ทำนองเดียวกันนี้กับกลุ่มผู้แทนพรรคการเมืองก็เป็นได้) สาเหตุที่อธิการบดีไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้คงจะมาจากหลายสาเหตุ เช่น การเดินทาง เพราะอธิการบดีที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนหนึ่ง คือ อธิการบดีซึ่งอยู่ต่างจังหวัด ที่อยู่ห่างไกลอาจจะทำให้เกิดปัญหาในการเดินทาง และการเลือกกรรมการบ่อยครั้งมากเกินไป ทำให้อธิการบดีที่อยู่ต่างจังหวัดต้องเดินทางมาบ่อย ทำให้เสียเวลามาก เป็นต้น ทั้ง 2 ประเด็นคงเป็นหนึ่งในหลายๆ ประเด็นที่เป็นสาเหตุให้อธิการบดีไม่มาประชุม

ถ้าเป็นเช่นนั้นจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ที่ต้องการให้อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลระดับมัณฑลของประเทศ เป็นส่วนหนึ่งในการสรรหาบุคคลที่จะไปทำงานในองค์กรตรวจสอบต่างๆ เหล่านั้น ดังนั้น การมาเลือกกันเอง ควรกำหนดจำนวนขั้นต่ำในทำนองเดียวกับเรื่อง “องค์ประชุม” หรือไม่ และการเลือกกันเองดังกล่าว เลือกผู้ที่ไม่ได้มาประชุมได้หรือไม่ ควรหรือไม่ที่จะมีการกำหนดแนวทางหรือระเบียบปฏิบัติไว้ให้ชัดเจน

3. การเสนอรายชื่อเพื่อเป็นกรรมการในองค์กรต่างๆ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะมามีที่มาอยู่ 2 ทาง คือ

1. กรรมการแต่ละคนเป็นผู้เสนอชื่อ
2. ให้ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสมัครด้วยตนเอง

เป็นที่น่าสังเกตว่าในองค์กรแรกๆ นั้นจะเป็นการเสนอรายชื่อ เฉพาะในส่วนของการกรรมการเท่านั้น โดยยังไม่มีการเปิดโอกาสให้บุคคลโดยทั่วไปได้มาสมัคร แต่จะเริ่มมีในช่วงขององค์กรหลังๆ นี้เท่านั้น จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะประเด็นการให้กรรมการแต่ละท่านเสนอรายชื่อ เช่น คณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่ง ได้มีมติให้กรรมการแต่ละคนไปสรรหาบุคคล คนละไม่เกิน 3 ชื่อ ทำให้ได้คนทั้งสิ้น 25 คน แล้วลงมติเลือกให้เหลือ 18 คน คำถามที่ตามมา คือ ควรจะกำหนดจำนวนขั้นต่ำในการสรรหาหรือไม่ เช่น กำหนดให้เป็น 2 เท่า (36 คน) โดยเทียบเคียงกับการเสนอชื่อให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือกึ่งหนึ่ง เพราะในอนาคตอาจเกิดการเสนอเข้ามาเพียง 18 คน เท่ากับจำนวนที่กำหนด อันจะเป็นการเสนอชื่อในลักษณะโควตาก็เป็นไปได้ ดังนั้น ควรจะเปิดกว้างให้สาธารณชนได้รับทราบเพื่อให้คนดี มีความรู้ ความสามารถ มีโอกาสเข้ามาเป็นตัวเลือกได้มากกว่าเฉพาะผู้ที่เป็นที่รู้จักของกรรมการสรรหาหรือไม่

ประเด็นการเสนอชื่อนี้ เป็นประเด็นที่ถือว่าสำคัญเพราะถ้ามีการเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบ โดยให้บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์สามารถมาสมัครได้ด้วยตนเองหรือสามารถสมัครทางไปรษณีย์ได้ด้วย ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่หลากหลายมากขึ้น

4. การลงมติของคณะกรรมการสรรหาในการเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการในแต่ละองค์กร ประเด็นที่น่าสนใจก็ตรงที่ถ้ามีการเสนอชื่อบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือบุคคลที่ไม่เป็นกลางเข้ามาแล้ว ถ้ามีการลงคะแนนในลักษณะการสมยอมกันขึ้นในคณะกรรมการสรรหาหรือถูกบีบบังคับ กดดันจากทางฝ่ายการเมือง เพราะอย่าลืมว่าในการประชุมแต่ละครั้งนั้น คณะกรรมการสรรหาส่วนมากจะมาไม่มากนัก ซึ่งอาจจะทำให้มีการบล็อกโหวตกันขึ้นได้ เช่นในการเสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการในองค์กรหนึ่งซึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ได้เกิดภาพสะท้อนที่สำคัญในทางปฏิบัติ คือ มีการลงคะแนนกันหลายรอบก็ยังไม่ได้บุคคลที่มีคะแนนถึง 3 ใน 4 จึงเกิดเหตุการณ์ในลักษณะสมยอมกันในการลงคะแนน ซึ่งดูเหมือนจะไม่ค่อยตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ได้บุคคลที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ดังนั้น ประเด็นปัญหานี้ควรจะได้มีการพิจารณาเพื่อหาทางป้องกันแก้ไข

จากการรวบรวมประเด็นปัญหาในกระบวนการสรรหาดังกล่าวนั้น ทำให้เราได้ทราบและเห็นสภาพปัญหาในการดำเนินการสรรหาในแต่ละครั้ง ในแต่ละองค์กร ซึ่งควรที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางกระบวนการหรือวิธีการในการทำงานให้ดีขึ้นกว่าเดิม

บรรณานุกรม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. บทบาทและผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง. เอกสารประกอบการบรรยายในโอกาสศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 2 ปี, 28 เมษายน 2543.

ปัญญา อุทธาชน. องค์การตามรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร ปีที่ 47 ฉบับที่ 11, พฤศจิกายน 2543.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.” ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, มกราคม 2543.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.” ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, มกราคม 2543.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.” ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, มกราคม 2543.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542.” รวมกฎหมายประจำปี พุทธศักราช 2542, เล่มที่ 2”, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เมษายน 2543.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. “รวมกฎหมายประจำปี พุทธศักราช 2542, เล่มที่ 2”, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เมษายน 2543.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 44 ก วันที่ 18 พฤษภาคม 2543.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2540.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 7 ก วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541.

_____. เล่ม 115 ตอนที่ 2 ก วันที่ 8 มกราคม 2541.

_____. เล่ม 117 ตอนที่ 38 ก วันที่ 8 พฤษภาคม 2543.

รายงานของคณะกรรมการการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจของวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2541. กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 15 ตุลาคม 2541.

รายงานของคณะกรรมการการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 4 พฤศจิกายน 2540.

รายงานของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 19 พฤศจิกายน 2540.

รายงานของคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 15 มีนาคม 2542.

รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 27 มกราคม 2543.

รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 9 กุมภาพันธ์ 2543.

รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 13 มกราคม 2543.

รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 15 กันยายน 2543.

รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 5 ตุลาคม 2543.

วิชณุ เกรืองาม. **สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2542.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **การให้ความเห็นชอบ การให้คำแนะนำเพื่อแต่งตั้งบุคคล การแต่งตั้งบุคคลและองค์กรที่ดั่งขึ้นใหม่**. โครงการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มีนาคม-พฤษภาคม 2542.

สมไพบูลย์ จันทิ. **ปฏิรูปวุฒิสภา**. รัฐสภาสาร ปีที่ 48 ฉบับที่ 1, มกราคม 2543.

_____. **คณะกรรมการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติ วุฒิสภา)**. เอกสารอัดสำเนา.

ยุทธศาสตร์การสะสมทุนด้วยการควบคุม แรงงานในประเทศไทย พ.ศ. 2500 - 2516 (Capital Accumulation and Labour Control Strategy in Thailand, 1957-1973)

ว่าที่ร้อยเอก วิษณุ บุญมาร์ตัน *
รัตพงษ์ สอนสุภาพ **

บทคัดย่อ

พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวสุนทรพจน์ ณ ที่ประชุมฟอรัม โกลบอล ฟอรัม ฮองกง สาธารณรัฐประชาชนจีน ในปี พ.ศ. 2544 ว่า ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ปฏิเสธโครงสร้างเศรษฐกิจแบบเดิมของเอเชียตะวันออก ซึ่งเน้นการขายแรงงานราคาถูกสำหรับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมต่างๆ (มติชน, 23 พ.ค. 2544) สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยในอดีตมีการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการขายแรงงานราคาถูก (Cheap Labour) ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาในเรื่องนี้

บทความชิ้นนี้จะชี้ให้เห็นถึงการควบคุมแรงงานเพื่อให้มีราคาถูกในการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นประเทศในกลุ่มเอเชีย เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ หรือกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา เช่น บราซิล รวมทั้งกรณีของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2500-2516 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีระบบการเมืองแบบปิด หรือระบบการรวมศูนย์อำนาจ (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร) ที่มีการควบคุมค่าแรงเพื่อให้แรงงานราคาถูกในการจูงใจการลงทุนของต่างชาติ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น โดยมีมาตรการในการควบคุมแรงงานหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น ประกาศคณะปฏิวัติ และการครอบงำทางอุดมการณ์ เป็นต้น

* ปรินซ์ไพฑูริย์เศรษฐศาสตร์การเงิน มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปรินซ์ไพฑูริย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศึกษาปริญญาเอกเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, Cert. of American University Alumni Association, Train of Human Rights (strasbourg) France and E-mail : WISZANU@hotmail.com กรรมการที่ปรึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, อาจารย์พิเศษประจำคณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต และผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดตราด ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการพัฒนาการเมือง สภาผู้แทนราษฎร

** ปรินซ์ไพฑูริย์เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ปรินซ์ไพฑูริย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาจารย์พิเศษประจำคณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา และนักวิชาการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า

บทนำ

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มีปรัชญา หรือเป้าหมายให้ได้กำไรสูงสุดโดยต้นทุนต่ำสุด ington (Capital) ในที่นี้หมายถึง ทุนไม่มีชีวิต เช่น เงิน เครื่องจักร ที่ดิน และมีความหมายรวมถึงทุนที่มีชีวิต เช่น แรงงาน ดังนั้น ถ้าจะทำให้ได้กำไรนายทุนก็จะขูดรีด (Exploitation) แรงงานที่มีชีวิตเพื่อเพิ่มผลผลิต โดยเฉพาะแรงงานในประเทศโลกที่สาม หรือประเทศกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่มีระดับการออมในประเทศต่ำ จึงต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมียุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุน ทั้งเรื่องการลดภาษี และแรงงานราคาถูก โดยรัฐเข้าช่วยเหลือในการควบคุมแรงงานของรัฐ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในเนื้อหา

นิยามความหมาย

ผู้เขียนขอให้ความหมายของคำสำคัญในบทความนี้ ดังนี้

ทุน (Capital) ของ Karl Marx (Ernest Mandel : 1977) ได้ให้ความหมายว่า ทุนก็คือแรงงานที่ตายแล้ว ทุนซึ่งมีลักษณะคล้ายผีดิบมีชีวิตอยู่ได้ก็ด้วยการดูดกินแรงงานที่ยังมีชีวิตอยู่ และยิ่งดูดกินแรงงานมากเท่าไร มันก็ยิ่งเติบโตขึ้นเท่านั้น ทุนในมือของนายทุนจะผ่านขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง 3 ขั้น คือ ขั้นแรกทุนเงินตรา (Money Capital) เปลี่ยนเป็นทุนที่เพิ่มผลผลิต (Productive Capital) เช่น เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างในขั้นที่ 2 ซึ่งเป็นกระบวนการผลิต ขณะที่ทุนคงที่เพียงแค่ “ผ่าน” มูลค่าของมันไปให้สินค้าใหม่ที่ถูกผลิตขึ้น (โดยมีการเสื่อมค่า (Depreciation) ด้วย) ทุนแปรผันส่วนที่เป็นค่าจ้าง ไม่เป็นเพียงแค่ผ่านมูลค่าไปให้สินค้าใหม่ แต่ยัง “สร้าง” มูลค่าเพิ่มเกิน คือ มูลค่าส่วนเกิน (Surplus Value) ขึ้นมาด้วย ในขั้นที่ 3 เมื่อสินค้าถูกขายไป จะเปลี่ยนเป็นทุนการเงิน (Money Capital) และที่ขั้นนี้เองที่นายทุนจะเป็นฝ่ายได้มูลค่าส่วนเกิน

การสะสมทุน (Capitalist Accumulation) ตามความหมายของ Karl Marx (1983) ได้ให้ความหมายว่า การเปลี่ยนแปลงบางส่วนของมูลค่าส่วนเกินเป็นทุนใหม่ กฎนี้ถือว่า เป็นพลังผลักดันที่สำคัญของระบบทุนนิยมทำให้เกิดวิธีการผลิตแบบทุนนิยม และการแข่งขันจะผลักดันให้เกิดการประดิษฐ์คิดค้น และการผลิตขนาดใหญ่ขึ้น นำไปสู่การกระจุกตัวและการรวมศูนย์ทุนการผลิตขนาดใหญ่ และการผูกขาดยังนำไปสู่กองทัพสำรองคนว่างงานที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากทุนคงที่ (Constant Capital) มีแนวโน้มจะเติบโตเร็วกว่าทุนแปรผัน (Variable Capital) นอกจากนี้กฎการสะสมทุนยังจะนำไปสู่การแบ่งแยกชนชั้นทางสังคม การทำให้ชนชั้นคนงานทุกข์ยากมากขึ้น ภายใต้การครอบงำด้วยลัทธิจักรวรรดินิยม

จักรวรรดินิยม (Imperialism) หมายความว่า การรวมศูนย์การผลิตและการแข่งขันที่ขยายตัวอย่างชั่วร้าย เป็นทุนนิยมแบบการคลังที่ธนาคารได้แปรสภาพตัวเองเป็นผู้ผูกขาดที่มีอำนาจยิ่งในตลาดการเงิน การลงทุนออกนอกประเทศไปยังประเทศด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจและ

เข้าไปขูดรีดแบบกาฝาก (Parasitic Exploitation) เป็นการแบ่งแยกตลาดการค้าภายในประเทศ และตลาดต่างประเทศกันระหว่างบริษัทผูกขาด และบริษัทที่ร่วมมือกันแบบคาร์เทล (Cartel) เป็นการแบ่งประเทศด้อยพัฒนาออกเป็นเขตอิทธิพลเพื่อการขูดรีดทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างสมบูรณ์ อันนำไปสู่การต่อสู้ของจักรวรรดินิยมในอันที่จะสร้างการผูกขาดในระยะเวลาต่อมา

ค่าจ้าง (Wage) ตามความหมายของ Karl Marx (1983) ได้ให้ความหมายว่า ค่าตอบแทนสำหรับการทำงานโดยแรงงานซึ่งถูกจ้างโดยนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นนายทุน เอกชน ธุรกิจหรือรัฐ ค่าจ้างในเศรษฐกิจทุนนิยมถูกกำหนดและมีเนื้อหาทางสังคมต่างกัน ในระบบทุนนิยม ค่าจ้างถูกกำหนดโดยอุปสงค์ (Demand) อุปทาน (Supply) แรงงาน และอำนาจต่อรองของแรงงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีน้อยกว่านายทุนผู้เป็นนายจ้าง นายทุนจึงขูดรีดแรงงานในระดับของมูลค่าส่วนเกิน

รัฐ (State) หมายถึง รัฐ มีหน้าที่บรรเทาความขัดแย้งทางชนชั้นระหว่างทุนกับแรงงาน เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการสะสมทุนและทำให้กระบวนการสะสมทุนขาดความต่อเนื่อง รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างทุนและแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักไม่ต้องการให้กลุ่มแรงงานเป็นกลุ่มพลังทางการเมือง รวมทั้งควบคุมค่าจ้างแรงงานให้ต่ำด้วย

การสะสมทุนด้วยการควบคุมแรงงาน (Capital Accumulation with in Labour Control) หมายถึง รัฐจะต้องมีมาตรการควบคุมค่าแรงให้มีราคาถูก โดยการเข้าควบคุมทางตรง หรือการสร้างสถาบันแรงงานเพื่อจะควบคุมค่าจ้างแรงงานให้มีราคาถูก รวมทั้งการสร้างผลผลิตส่วนเกินทางการเกษตรให้มีราคาถูกลงเพื่อที่จะมีการขูดรีดแรงงานทั้งภาคเอกชน และภาครัฐวิสาหกิจในกระบวนการสะสมทุนเพื่อก้าวไปสู่การกระจุกตัวของทุนขนาดใหญ่

การควบคุมแรงงานกรณีเกาหลีใต้ สิงคโปร์ และบราซิล

ส่วนนี้จะขอกล่าวถึง การพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศที่เน้นแรงงานราคาถูกในการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และบราซิล ซึ่งทั้ง 3 ประเทศนี้ ระยะเริ่มต้นของการพัฒนาจะมีรูปแบบการปกครองแบบเผด็จการทั้งสิ้น ซึ่งรูปแบบการควบคุมแรงงานมีลักษณะเหมือน หรือแตกต่างกันก็ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศซึ่งจะขอกล่าวต่อไป

ประเทศเกาหลีใต้ (South Korea)

เกาหลีใต้ เป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่เป็นอันดับ 8 ของโลก (ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ) ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีปัจจัยสำคัญเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม 2 ช่วง คือ ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ภายใต้การยึดครองของญี่ปุ่น ได้บีบบังคับให้เกาหลีมีความเป็นชาตินิยมสูง มุ่งมั่นทะเยอทะยานเพื่อความอยู่รอดและ

ปฏิรูปที่ดิน นับเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมในเวลาต่อมา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2540) นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศแรกที่วางพื้นฐานการพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าอย่างเป็นระบบตามแบบฉบับของสังคมอุตสาหกรรมให้ด้วย และหลังสงครามโลกครั้งที่สองภายใต้สงครามเย็น การเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยโดยสหรัฐอเมริกาด้วยฝ่ายสังคมนิยมโดยสหภาพโซเวียตมีความรุนแรงมากบนคาบสมุทรเกาหลี เกาหลีใต้มีสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรให้ความช่วยเหลือ ส่วนเกาหลีเหนือมีจีนและสหภาพโซเวียตให้ความช่วยเหลือ ดังนั้นบทบาทของสหรัฐอเมริกาก็มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อเกาหลีใต้ทั้งในทางเศรษฐกิจและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาได้สร้างความต่อเนื่องในการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้าโดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (แชโบลล์) ซึ่งมีขนาดผลผลิตกว่าร้อยละ 80 ของผลผลิตทั้งประเทศ ได้รับเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่องทั้งจากรัฐบาลเกาหลี และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจนปัจจุบัน กลุ่มแชโบลล์ ประกอบด้วย 4 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มฮุนได กลุ่มซัมซุง กลุ่มแดวู และกลุ่มล็กกีโกลด์สตาร์ ทั้ง 4 กลุ่มได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นตอนกลางปี 2540 ทำให้บางกลุ่มถึงกับล้มละลาย หรือต้องขายกิจการบางส่วนให้กับนักลงทุนรายใหม่ถึงกระนั้นก็ดี กลุ่มแชโบลล์ยังคงดำเนินกิจการต่อไปได้แม้จะประสบปัญหามากมาย เนื่องจากได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างเต็มที่นั่นเอง (Stephan Haggard, 2000)

การควบคุมค่าจ้าง หรือควบคุมแรงงานของประเทศเกาหลีใต้

การควบคุมแรงงานในประเทศเกาหลีใต้หลังสิ้นสุดสงครามเกาหลี รัฐบาลช่วงนั้นอยู่ในการปกครองแบบเผด็จการภายใต้การชี้นำของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้ใช้มาตรการพิเศษเพื่อควบคุมขบวนการแรงงานไม่ให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิแรงงาน สิทธิมนุษยชน รวมทั้งค่าจ้าง สวัสดิการต่างๆ เช่น รถรับส่งพนักงาน เพื่อจะนำประเทศพัฒนาไปสู่ภาคอุตสาหกรรมในการป้องกันภัยสงครามจากประเทศเกาหลีเหนือ มาตรการที่รัฐบาลนำมาควบคุมแรงงานเพื่อให้ค่าจ้างมีราคาถูก คือ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ใช้มาตรการควบคุมแรงงานอย่างเข้มงวดควบคู่ไปกับการใช้มาตรการพิเศษอื่นๆ เสริม เช่น สถาบันเชิงวัฒนธรรม และวัตถุเชิงวัฒนธรรม เพื่อให้แรงงานหรือคนงานหัวอ่อนไม่ต้องเรียกร้องค่าจ้าง หรือสวัสดิการกับนายจ้าง หรือผู้ประกอบการรวมทั้งรัฐ (Changgyun oh : 2539) อย่างไรก็ตาม การควบคุมแรงงานทางด้านสหภาพ แรงงานเกาหลีใต้มีหลายวิธีการ เช่น 1. ในสมัยอาณานิคมใช้ระบบซัมโป (Sampo) มีวิธีการหลายวิธี คือรัฐบาลส่งเสริมให้คนงานและนายจ้างเข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมรักชาติเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต 2. มีการก่อตั้งสมาคมคนงานโดยบริษัทให้เงินสนับสนุนและเพื่อกีดกันไม่ให้สหภาพของคนงานขยายตัวไปและก็จะประสบความสำเร็จ เพราะคนงานที่เป็นสมาชิกสหภาพมีสัดส่วนต่ำ

3. รัฐบาลควบคุมสหภาพแรงงานเพิ่มขึ้น ทศวรรษ 2510 ตลาดแรงงานตั้งตัวสหภาพเริ่มเข้มแข็ง จึงมีการนำเอาระบบ Sampo มาใช้อีก และมีการใช้ตำรวจและหน่วยสืบราชการลับควบคุมคนงาน

4. ทศวรรษ 2510 สหภาพไม่เข้มแข็งเพราะระบบเศรษฐกิจมีการว่างงานสูง และมีแรงงานส่วนเกิน ทะลักออกมาจากชนบท นอกจากนี้รัฐบาลใช้มาตรการควบคุมเข้มงวดมาก (ผาสุก พงษ์ไพจิตร : 2541)

อย่างไรก็ตาม ก็มีผู้ได้ศึกษาการควบคุมแรงงานเฉพาะกรณีในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมากในการผลิต ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และแรงงานหญิง งานของ Lee, Ok-Jie (พ.ศ. 2533 : ค.ศ. 1990) เรื่อง การควบคุมแรงงานในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศเกาหลีใต้ช่วงปี พ.ศ. 2488-2528 (Labour Control and Labour Protest in the South Korean Textile Industry, 1945-1985 (KOREA) ซึ่งให้เห็นถึงภาคแรงงานที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialization Country) โดยรัฐให้ความสำคัญออกติดตามเป็นพิเศษในช่วงนโยบายอุตสาหกรรมการส่งออก (Exported-Oriented Industrialization) โดยมีมาตรการทั้งการปราบปรามแรงงาน และรูปแบบแรงงานสัมพันธ์ (Industrial Relations)

อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นภาคอุตสาหกรรมนำของประเทศเกาหลีใต้ ในการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา โดยอุตสาหกรรมสิ่งทอจะเน้นการใช้แรงงานจำนวนมาก (Labour-Intensive) และแรงงานราคาถูกที่สนับสนุนการแข่งขันในตลาดโลกในช่วงแรก โดยมีวิธีการพื้นฐานคือ ความร่วมมือกันระหว่างรัฐ (State) และทุน (Capital) ทำให้เกิดขบวนการในการสะสมทุน (Accumulation) รวมทั้งมีการควบคุมแรงงานให้มีค่าแรงราคาถูก แม้ว่านายจ้างหรือนายทุนผู้ประกอบการมีการควบคุมแรงงานในโรงงานนั้นมีส่วนสนับสนุนการควบคุมแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยรัฐจะมีบทบาทหลักในทุกระดับของการควบคุมแรงงาน เช่น การเข้าแทรกแซงตลาดแรงงาน (Labour Market) การใช้ตัวชี้้นำเรื่องค่าจ้างแรงงาน และกฎหมายแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ก็ไม่สามารถใช้ให้เกิดผลบังคับตามกฎหมายได้ รวมทั้งมีการสนับสนุนให้มีการรับช่วงการผลิต โดยรัฐสร้างให้แรงงานขึ้นอยู่กับนายจ้างหรือนายทุน เช่น การออกกฎหมายแรงงาน โดยออกกฎหมายแรงงานเน้นในเรื่องสนับสนุนให้นายจ้างหรือนายทุนเข้าควบคุมแรงงาน ในขณะที่เดียวกันก็จะจำกัดอำนาจการต่อรองของแรงงานในสถานประกอบการนั้นๆ ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ที่ใช้แรงงานหญิงนั้น การควบคุมแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอซึ่งมีแรงงานหญิงจำนวนมาก โดยใช้วิธีระบบการฝึกอบรม (Trainee System) การควบคุมทางอุดมการณ์ (Ideological) รวมทั้งระบบการสร้างหอพัก (Dormitory System) จากงานของ Walden Bello and Stephanie Rosenfeld (1990) เรื่อง มังกรกำลังรอกับวิกฤตเศรษฐกิจของเอเชีย (Dragons in Distress : Asia's Miracle Economy in Crisis) กล่าวถึงลักษณะการควบคุมแรงงานหญิง

ของประเทศเกาหลีใต้ช่วงปี พ.ศ. 2530-2533 พบว่า การควบคุมแรงงานหญิงขยายขอบเขตไปนอกโรงงานอุตสาหกรรมด้วย เพราะคนงานหญิงส่วนใหญ่อพยพมาจากชนบท หรือต่างจังหวัด จึงถูกจัดให้เข้าพักอาศัยรวมกันในหอพัก (Dormitory) ของทางบริษัท “ชีวิตในหอพักของแรงงานหญิงถูกควบคุมเบ็ดเสร็จ หอพักจึงเป็นกลไกหนึ่ง ที่ทำหน้าที่ผนวกชีวิตระหว่างการทำงานกับการเลิกงานเข้าด้วยกัน นายจ้างหรือนายทุนจะควบคุมแรงงานหรือคนงานได้เต็มที่ขึ้น มีการเปลี่ยนเพื่อนร่วมห้องบ่อยครั้งมาก เพื่อให้มีความผูกพันทางสังคมระหว่างกันน้อยที่สุด”

สำหรับการควบคุมแรงงานอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ การควบคุมแรงงานจากระบบการบริหารจัดการ เช่น งานศึกษาของ Lee, Eun-Jin ปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) เรื่อง การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ การควบคุมแรงงานในภาคอุตสาหกรรม Semiconductor ในประเทศเกาหลีใต้ช่วงปี พ.ศ. 2508-2529 (Changing Strategies of Labour Control in the Semiconductor Industry in South Korea : 1965-1986) พบว่า ประเทศเกาหลีใต้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ 1960 (พ.ศ. 2503) ในภาคอุตสาหกรรม Semiconductor บริษัทเกาหลีใต้กับบริษัทสหรัฐอเมริกามีการร่วมทุนกันในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และมีการนำเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อเตรียมการผลิตสินค้าในภาคอุตสาหกรรม Semiconductor มีการต้องการแรงงานที่ผ่านการอบรมหรือเพื่อฝึกหัด ในประเทศเกาหลีใต้แรงงานมีความสามารถเรียนรู้ หรือมีทักษะฝึกหัดงานได้รวดเร็วกว่าบริษัทของสาขาสหรัฐอเมริกาที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ อุตสาหกรรม Semiconductor มีการนำระบบการบริหารจัดการการผลิตแบบ Taylorist หรือระบบบริหารแบบแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะของแรงงาน เพื่อจะได้เป็นเครื่องมือในการขูดรีดแรงงานให้หนักขึ้น และระบบนี้สามารถควบคุมแรงงานได้ด้วย มีการจ้างแรงงานแบบชั่วคราว รวมทั้งมีการแบ่งแยกเพศระหว่างเพศหญิงกับเพศชาย เพื่อการขูดรีดแรงงานหญิง ภายใต้ระบบเครื่องจักรที่ทันสมัย จากระบบ Taylorist มีการควบคุมแรงงานให้อยู่ภายใต้เทคโนโลยีของโลกที่ใช้กันอยู่ ส่งผลกระทบต่อแรงงานของเกาหลีใต้ ทำให้เกิดคนจนมากขึ้น เกิดความขัดแย้งระหว่างทุนกับแรงงานในสถานประกอบการ ทำให้บริษัท Semiconductor มีการเปลี่ยนยุทธศาสตร์การควบคุมแรงงานแบบใหม่ ก็คือ ระบบ Fordist ซึ่งเป็นระบบที่ใช้เทคโนโลยีหรือหุ่นยนต์มาอยู่ในกระบวนการผลิต

ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาสูงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503-2533 มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 9.4 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราการเติบโตของประเทศที่

พัฒนาที่รื้อสาย (Tan Chwee Huat, 1996) ความสำเร็จที่กล่าวนี้เป็นผลจากความมีเสถียรภาพทางการเมืองของสิงคโปร์ รวมถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลสิงคโปร์ด้วยที่ต้องการให้ประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นช่วงกลางปี 2540 ที่ผ่านมา สิงคโปร์จึงได้รับผลกระทบค่อนข้างน้อย

นโยบายหลักที่รัฐบาลดำเนินการคือ ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีคุณภาพ พัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส รวมทั้งปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับภาวะการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกตลอดเวลา ดังจะเห็นจากการปรับเปลี่ยนเป้าหมายยุทธศาสตร์การพัฒนาจากระยะแรกมีเป้าหมายทำให้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางการค้าและการเดินเรือมาเป็นมุ่งพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการส่งออกสินค้า (Re-exporters) ในโลก ปัจจุบันเน้นลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูง (โครีน เฟื่องเกษม, 2542) จุดเด่นอีกประการหนึ่งของสิงคโปร์คือ การตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสมสำหรับการค้าระหว่างประเทศ เพียงรัฐบาลสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอก็ทำให้สิงคโปร์มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในระดับสูงได้ การคาดการณ์ของสิงคโปร์ภายในปี พ.ศ. 2573 สิงคโปร์คาดหวังจะไล่ตามทันความเจริญก้าวหน้าของสหรัฐอเมริกา โดยสิงคโปร์จะมีรายได้ต่อหัว 49,860 ดอลลาร์ สิงคโปร์ (Tan Chwee Huat, 1996)

การควบคุมแรงงานของประเทศสิงคโปร์

เมื่อก้าวถึงประเทศสิงคโปร์ในปัจจุบันว่าเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนหนึ่งของความสำเร็จทางเศรษฐกิจก็คือนโยบายแรงงานราคาถูกโดยการควบคุมแรงงานของรัฐซึ่งมีหนังสือของ Bello Walden and Rosenfeld Stephanie (พ.ศ. 2535 : ค.ศ. 1992) ได้กล่าวถึง การควบคุมแรงงาน (Controlling the Labour Force) ของประเทศสิงคโปร์ ในหนังสือมังกรกำลังร่วงกับวิกฤตเศรษฐกิจของเอเชีย (Dragons in Distress : Asia's Miracle Economy in Crisis) ว่าในบรรดาประเทศอุตสาหกรรมใหม่ด้วยกัน สิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จที่สุดในการปราบปรามแรงงาน ซึ่งดูจากการประท้วงของแรงงานมีเพียงครั้งเดียวระหว่างปี พ.ศ. 2521-2532 (ค.ศ. 1978-1989) รัฐสิงคโปร์ใช้นโยบายควบคุมแรงงานหลักๆ 3 อย่างคือ

1. สลายการรวมตัวของแรงงานในประเทศ และรวมกันขึ้นใหม่ภายใต้โครงสร้างอำนาจนิยมของรัฐ (The demobilization of local labor and its incorporation into an authoritarian corporatist state structure)

2. ใช้แรงงานต่างชาติเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (The use of foreign labor to meet labor shortages) ในงานที่ค่าจ้างต่ำ มีการควบคุมอัตราค่าจ้างของแรงงานหรือคนงาน และใช้แรงงานต่างชาติเป็นตัวกันผลกระทบจากแรงงานในประเทศในช่วงมีปัญหา

3. การดึงผู้หญิงเข้าเป็นแรงงาน (Incorporation of women into the labor force) เพื่อทำหน้าที่หลายอย่าง รวมทั้งให้ทำงานในตำแหน่งที่ “เป็นงานผู้หญิง” ในโครงสร้างอาชีพ (Occupational Structure) เป็นการผ่อนคลายการขาดแคลนแรงงานในช่วงที่เศรษฐกิจเจริญเติบโต และเป็นการกันผลกระทบจากแรงงานชายในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจถดถอย

การสลายการรวมตัวของแรงงาน และการสร้างโครงสร้างอำนาจนิยมของรัฐ โดยการปราบปรามขบวนการแรงงานอย่างรุนแรง (Operation Cold Store) การไม่จดทะเบียนให้สภาพแรงงานโดยปราศจากเหตุผล ใช้กฎหมายความมั่นคงภายในประเทศ ปี พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) ออกกฎหมายการจ้างงานซึ่งมีการลดผลประโยชน์ของแรงงานทุกส่วน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งลดระดับการเจรจาต่อรอง และมอบอำนาจการตัดสินใจในสถานประกอบการอย่างเต็มที่แก่ผู้บริหารหรือนายจ้างในการไล่แรงงานออก รัฐได้สร้างสถาบันและอุดมการณ์ของสหภาพแรงงานแบบใหม่ เช่น สหภาพแรงงานแบบใหม่มีอุดมการณ์ว่า “คิดหาหนทางว่าทำอย่างไรให้ผู้ใช้แรงงานจึงจะได้รับผลประโยชน์จากการแบ่งปันขั้นแรกที่โตขึ้นเรื่อยๆ นี้ โดยไม่ทำให้อัตราการพัฒนาชะลอตัวลง” มากกว่าจะนำการเรียกร้องผลประโยชน์ทางชนชั้นแรงงาน สำหรับการสร้างโครงสร้างแบบอำนาจนิยมโดยการจัดตั้งสมาค่าจ้างแห่งชาติ (National Wages Council : NWC) ขึ้นในปี พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) เป็นสถาบันไตรภาคี ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ตัวแทนรัฐบาล ตัวแทนนายจ้าง และตัวแทนแรงงาน หรือลูกจ้าง สมาค่าจ้างแห่งชาติเป็นศูนย์กลางการจัดตั้งและการควบคุมแรงงานเพื่อตอบสนองเป้าหมายในการพัฒนา

การใช้แรงงานต่างชาติแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การควบคุมค่าจ้างและใช้แรงงานต่างชาติเป็นตัวกันผลกระทบจากแรงงานในประเทศในช่วงมีปัญหาโดยรัฐสังคโปร์มินโยบายด้านแรงงานต่างชาติ 4 ประการ กล่าวคือ 1. แรงงานต่างชาติเป็นแหล่งแรงงานราคาถูก (Source of Cheap Labor) 2. แรงงานต่างชาติถูกนำไปใช้ในงานบ้าน งานก่อสร้าง และการผลิตที่ไม่ใช้ฝีมือ ซึ่งเป็นงานที่คนสังคโปร์รังเกียจ และรัฐบาลสามารถตรวจสอบความสามารถของแรงงานในประเทศเพื่อเพิ่มค่าจ้างโดยเปรียบเทียบในงานที่ไม่เป็นที่ต้องการ 3. แรงงานต่างชาติเป็นเสมือนตัวกันชนในภาวะที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเท่ากับเป็นการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) 4. แรงงานต่างชาติเป็นแรงงานที่เข้ามาอยู่ชั่วคราวชั่วคราว (Transient) ซึ่งช่วยให้รัฐประหยัดค่าใช้จ่ายทางสังคมที่จำเป็นไปเป็นจำนวนมาก

การดึงผู้หญิงเข้าเป็นแรงงาน เป็นการผ่อนคลายจากการขาดแคลนแรงงานในช่วงเศรษฐกิจเติบโต และกันกระทบแรงงานในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือถดถอย รัฐสิงคโปร์คงยุทธศาสตร์ค่าแรงราคาถูก โดยดึงแรงงานหญิงเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจมากขึ้น เพราะต้นทุนค่าแรงงานหญิงที่ต่ำกว่าชาย (The Lower Wage Costs) ทั้งยังเป็นกองพลสำรองแรงงานที่มีความยืดหยุ่นโดยที่สามารถขยายตัวได้ในช่วงที่กิจการเฟื่องฟูและหดตัวได้ในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย

ประเทศบราซิล

บราซิลเป็นประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมได้อย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการสะสมทุนไว้ก่อนหน้าจากการขายผลผลิตกาแฟและน้ำตาล (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2538) เมื่อประเทศพัฒนาภายใต้รูปแบบ Modernization ทำให้สามารถพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การพัฒนาประเทศจึงเป็นไปแบบผสมผสานโดยเน้นลงทุนด้านพลังงาน การขนส่ง อุตสาหกรรมหนัก อาทิ โรงงานผลิตเหล็กกล้า โรงกลั่นน้ำมัน การลงทุนในอุตสาหกรรมเหล่านี้มีการใช้เงินทุนและเทคโนโลยีสูง ทำให้รัฐบาลจึงส่งเสริมให้มีการลงทุนจากต่างประเทศด้วยการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ อาทิ สิทธิพิเศษทางภาษี รวมถึงมาตรการจูงใจอื่นๆ ส่งผลให้เศรษฐกิจบราซิลเจริญเติบโตในอัตราที่สูงต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศพึ่งพาทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศสูงเกินไป ภายใต้นโยบายพัฒนาประเทศเน้นอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกเป็นหลัก (Export-Oriented Development) นี้ทำให้ดุลชำระเงินขาดดุลยิ่งขึ้น ดุลการค้าขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ขณะที่ค่าเงินรีอัลผันผวนอย่างรุนแรง อัตราการว่างงานสูง ผลผลิตตกต่ำ ภาพที่เกิดขึ้นนี้นับเป็นจุดสุดท้ายของยุคทองของเศรษฐกิจบราซิล ประกอบกับเป็นช่วงที่เศรษฐกิจโลกเริ่มถดถอยในช่วงทศวรรษปี 1970 (พ.ศ. 2513) ต่อเนื่องปี 1990 (พ.ศ. 2533) อันเป็นผลจากระดับราคาน้ำมันของโลกถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนถึงปัจจุบันเศรษฐกิจบราซิลยังไม่กระเตื้องขึ้น ทำให้บราซิลต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศหลายครั้ง รวมถึงครั้งหลังสุด ปลายปี 2543 ที่ผ่านมา (กัญญา ลีลาสัย, 2540)

การควบคุมแรงงานของประเทศบราซิล

นอกจากการศึกษาการควบคุมแรงงานในประเทศภูมิภาคเอเชีย เช่น ประเทศเกาหลีใต้แล้ว ยังพบงานศึกษาในระดับปริญญาเอก การควบคุมแรงงานในแถบอเมริกาใต้ด้วย เช่น งานของ Liedke, Elida Rubini ปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2521) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาแบบพึ่งพากับการควบคุมแรงงานกรณีศึกษาภาคอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในเมือง RIO GRANDE DO SUL ประเทศบราซิล (Labor Control in Dependent Development : A Case Study of the

Brazilian Electronics Industry in RIO GRANDE DO SOL) พบว่าการศึกษาครั้งนี้มีการวิเคราะห์การควบคุมแรงงานอยู่ 4 ประเด็นคือ 1. นโยบายของรัฐ (State Policy) 2. ยุทธศาสตร์การบริหาร (Management Strategies) 3. การเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงาน (Union Action) 4. การแยกเพศระหว่างหญิงชาย (Gender Segregation) ผลการศึกษาพบว่า

1. มีการควบคุมสหภาพแรงงานโดยการปราบปรามของรัฐข้าราชการประจำที่ผูกขาดอำนาจ
2. การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของประเทศด้อยพัฒนาอย่างประเทศบราซิล มีลักษณะสำคัญคือ บทบาทของรัฐข้าราชการประจำที่เข้าไปควบคุมแรงงาน
3. ประเทศบราซิลภายใต้การนำของรัฐข้าราชการประจำมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจน้อยเพราะต้องพึ่งพาประเทศศูนย์กลาง (core) อย่างสหรัฐอเมริกา
4. การร่วมมือระหว่างรัฐข้าราชการประจำกับบริษัทข้ามชาติในการควบคุมแรงงาน โดยการสนับสนุนให้ตั้งธุรกิจใหม่ ธุรกิจขนาดเล็ก และธุรกิจชุมชน รัฐจะเข้าควบคุมโดยตรง
5. รัฐข้าราชการประจำ หรือรัฐเผด็จการในประเทศบราซิล มีวิธีจัดการกับปัจจัยแรงงานเพื่อเข้าควบคุมแรงงาน โดยรับแรงงานหญิงเข้ามาทำงานมากขึ้น
6. สหรัฐอเมริกาอยู่เบื้องหลังรัฐบาลบราซิล เพื่อควบคุมแรงงาน

นอกจากนี้มینگานเขียนของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2536) เรื่อง “ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ” ได้กล่าวถึงประเทศบราซิลช่วงปี ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) ว่าคณะทหารก่อรัฐประหารล้มระบบชาตินิยมนำบราซิลกลับไปสู่ระบบทุนที่พึ่งพิงต่างชาติเต็มที่ ใน ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) ทุนต่างชาติมาควบคุมร้อยละ 40 ของตลาดทุนโดยสหรัฐอเมริกาเป็นเจ้าของครึ่งหนึ่งของทุนต่างประเทศ อีกครึ่งหนึ่งเป็นของเยอรมันภายใต้รัฐบาลเผด็จการ รัฐควบคุมแรงงานให้มีค่าจ้างแรงงานต่ำเพื่อส่งเสริมการลงทุน

การควบคุมแรงงานกรณีประเทศไทย

ประเทศไทย

สภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม หลัง ค.ศ. 1957 (พ.ศ. 2500)

ด้านการเมือง (Politic)

ความขัดแย้งทางการเมืองและการแข่งขันสร้างฐานธุรกิจโดยอาศัยอิทธิพลของแต่ละฝ่ายเพื่อเข้าไปควบคุมกลไกรัฐระหว่างกลุ่มขอยราชครูที่มีจอมพลผืน ชุณหะวัณ และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้นำ กับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ที่มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และนายทหารประจำการเป็นอีกฝ่ายหนึ่งนั้นมีความได้้นำไปสู่การรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ผลของการปฏิวัติครั้งนี้ได้ทำให้อำนาจรวมศูนย์ที่กลุ่มจอมพลสฤษดิ์กลุ่มเดียว

ขณะเดียวกันก็ได้ทำลายฐานอำนาจของอุปสรรคทางการเมืองลงอย่างสิ้นเชิง เช่น การยุบกองกำลังบางหน่วยของกรมตำรวจให้ขึ้นต่อกองทัพ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วจอมพลสฤษดิ์ ได้ขยายฐานการเมืองของตนให้มั่นคงขึ้นด้วยการกำกับดูแลตำแหน่งสำคัญๆ ทั้งทางการเมือง และส่วนราชการต่างๆ (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2536) ในเวลาเดียวกัน อาทิ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และประธานข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งที่กล่าวนี้ล้วนมีอำนาจบัญชาการโดยตรงทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจในเวลาเดียวกัน และยังแสดงให้เห็นถึงการควบคุมกลไกข้าราชการไว้อย่างมั่นคงรวมทั้งตำแหน่งสำคัญๆ ที่รองลงมายังมีการควบคุมโดยตรงจากกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ทั้งสิ้น รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นอกจากการดำเนินนโยบายภายในประเทศเป็นแบบเผด็จการแล้ว นโยบายด้านต่างประเทศยังดำเนินนโยบายอิงสหรัฐอเมริกาด้วย กล่าวคือ นโยบายภายในประเทศด้านการเมืองยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ในช่วงดังกล่าว โดยเฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองที่ใช้ในช่วงก่อนหน้าการปฏิวัติเพียงเล็กน้อย โดยอ้างถึงความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในชาติ รวมทั้งการสถาปนาระบอบการเมืองแบบฟอซูน (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526) ที่มีแบบอย่างสมัยโบราณที่ฟอซูนมีฐานะเป็นพ่อบ้านที่ต้องคอยดูแลทุกข์สุขแก่บรรดาลูกๆ หมายถึงราษฎรทั่วไปให้ปฏิบัติตามคำสั่ง ซึ่งแสดงถึงความเป็นเผด็จการทางการเมือง จึงกลายเป็นการแช่เย็นของระบบการเมืองมิให้มีการพัฒนาในครรลองประชาธิปไตย ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มีผลต่อแนวคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ เพราะจอมพลสฤษดิ์ไม่มีประสบการณ์และการเรียนรู้ทางการเมืองจากต่างประเทศ จึงไม่ได้ผูกติดตนเองไว้ในอุดมการณ์ทางการเมืองแบบตะวันตก (Toru Yano, 1968) จึงกลายเป็นช่องว่างของสังคมไทยที่พร้อมจะปะทุ ขณะที่ด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างใหญ่หลวง ทั้งนี้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้กระจายปัจจัยพื้นฐานไปยังพื้นที่ต่างๆ อย่างกว้างขวางทำให้โครงสร้างการผลิตเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมเป็นการผลิตเพื่อยังชีพ (Self-Sufficient Economy) เปลี่ยนแปลงเป็นการผลิตเพื่อตลาด (Market Economy) (สมภพ มานะรังสรรค์, 2536) ซึ่งได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในเขตเมืองและชนบท ประกอบกับนโยบายของรัฐให้การส่งเสริมการลงทุนอย่างเสรีขึ้นดึงดูดนักลงทุนจำนวนมากเข้ามาลงทุน ทั้งที่เป็นนักลงทุนชาวไทยและชาวต่างประเทศ ขณะที่รัฐบาลได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ลงทุน รวมทั้งได้ส่งเสริมการศึกษาเพื่อเสริมสร้างบุคลากร รองรับกับการพัฒนาในอนาคตประกอบกับการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาสนับสนุน อาทิ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจรัฐเผด็จการจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงกลุ่มถนอม-ประภาส นั้น การร่วมมือกันทางด้านธุรกิจการค้าระหว่างธุรกิจเอกชนและ

ชนชั้นผู้ปกครอง ได้ฝังรากลึกขยายออกไปอย่างมาก เนื่องจากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังเจริญเติบโต มีส่วนผูกพันแน่นแฟ้นกับอิทธิพลผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเงินทั้งไทยและต่างชาติผูกพันกับความร่วมมือและความช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาควบคู่ไปกับนโยบายอันเป็นปฏิปักษ์และแข็งกร้าวต่อฝ่ายคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ระบอบทหารเป็นช่วงที่ข้าราชการนักการเมืองสามารถกอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องมากที่สุดเป็นประวัติศาสตร์ (เสน่ห์ จามริก, 2519) ซึ่งการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่ชนกลุ่มน้อยในเมือง ทั้งนี้กล่าวคือ สังคมไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมที่มีกลุ่มผลประโยชน์จากภาคเอกชนบางกลุ่มที่มีการต่อรองกับรัฐบาลได้ ไม่ใช่ผู้ที่อยู่ภายใต้การกำหนดของฝ่ายข้าราชการอีกต่อไปโดยเฉพาะธุรกิจเอกชนบางกลุ่มสามารถต่อรองกับรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้แล้วกลุ่มชนที่อยู่ในเมืองที่มีผลประโยชน์ทางการเงิน เศรษฐกิจอุตสาหกรรม และธุรกิจต่างๆ ได้มีบทบาทในสังคมข้าราชการที่เริ่มต้านกระแสความเปลี่ยนแปลงไม่ได้ และกลุ่มชนชั้นปกครองที่อาศัยกำลังและอำนาจที่ตนมีอยู่เพื่อทำการรัฐประหารนั้น ก็ต้องประสบความยากลำบากมากขึ้นเพราะปัญหาที่เผชิญหน้าภายหลังการรัฐประหารสำเร็จ นั่นคือ การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ-สังคมที่สะสมมาเป็นเวลานาน รวมทั้งปัญหา ระบบข้าราชการเป็นตัวเร่ง ทำให้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมขยายออกไปมากขึ้น จะเห็นได้จากภายหลังที่จอมพลถนอมทำการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้ประสบปัญหาต่างๆ มากมายจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวกลายเป็นเรื่องบ้านทอนอำนาจและถูกโค่นในที่สุด (เสน่ห์ จามริก, 2519) ซึ่งก่อนหน้าที่จะถูกโค่นอำนาจนั้น ใน พ.ศ. 2512 ความพยายามของจอมพลถนอม-ประภาส ได้พยายามผ่อนคลายกระแสทางการเมืองโดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกนับจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2500 เป็นต้นมาและการเลือกตั้งนำไปสู่ความขัดแย้งจึงเป็นเงื่อนไขให้จอมพลถนอมต้องปฏิวัติตนเองในอีก 2 ปีต่อมา โดยล้มระบบรัฐสภา และห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทั้งปวง และมีการนำเอากฎอัยการศึกกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งจึงก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างมากแก่บรรดานักการเมือง ข้าราชการ และนักวิชาการ ซึ่งการรัฐประหารครั้งนี้ นับเป็นความล้มละลายของชนชั้นปกครองไทยและความไร้สมรรถภาพของตนเองในการจัดสรรกับความตึงเครียดในเมืองไทย ปัจจุบันความตึงเครียดเหล่านี้เป็นมรดกตกทอดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมชนบทเป็นสังคมเมือง อันก่อให้เกิดความไม่พอใจสูงขึ้นในหมู่ผู้ปกครองประเทศ นำมาซึ่งความขัดแย้งที่เรื้อรังอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งมีผลกระทบต่อจิตสำนึกของคนในสังคมไทยเพื่อรอโอกาสที่จะแตกหักในอนาคตอีกด้วย

ในขณะที่ความเชื่อในการพัฒนาของชนชั้นผู้นำในยุคนี้เชื่อว่า การพัฒนาเป็นมิติเดียวกับความมั่นคง ดังเช่น โครงการพัฒนาต่างๆ จะเป็นเป้าหมายเพื่อความมั่นคงมากกว่าทางด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม คูณูปการในการพัฒนาที่เกิดขึ้นได้เกิดประโยชน์หลายด้าน ดังที่

Robert J. Muscat กล่าวถึงการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงสู่ความทันสมัยของไทยว่า มีสิ่งที่เกิดขึ้นหลายอย่างพร้อมๆ กัน อาทิ การขยายตัวด้านบุคลากร แหล่งภูมิปัญญา ทักษะความชำนาญ และระบบโครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานที่สนับสนุนทรัพยากรบุคคล หากใช้มาตรฐานตามประเพณีที่ปฏิบัติกันมา คือ วัดความกินดีอยู่ดีด้วยโอกาสอยู่รอดของทารกแรกเกิด อัตราการตายของทารกและเด็ก อนามัยของประชากร ระดับการรู้หนังสือ และความสำเร็จทางการศึกษาตลอดจนการเปลี่ยนแปลงฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจ ก็กล่าวได้ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงสามทศวรรษได้ก่อให้เกิดผลดีมากมายพอสมควร (Robert J. Muscat, 1990) ถึงแม้ว่าบางครั้งการช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีต่อไทยในช่วงก่อนทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) นั้น มีความสำคัญทางเศรษฐกิจค่อนข้างน้อย เช่น การช่วยเหลือเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายที่สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือมีจำนวนค่อนข้างมาก หากเทียบกับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจในช่วงระยะเดียวกัน

รูปแบบทางการเมืองและทางด้านเศรษฐกิจยังคงมีในลักษณะที่กล่าวมาอย่างต่อเนื่อง แม้ใน พ.ศ. 2506 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเทศได้ถึงอัฐกรรมไป และผู้นำคนต่อมาที่สืบทอดอำนาจยังคงควบคุมสังคมในรูปแบบเดิมทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองดังที่กล่าวมาแล้ว และนโยบายเศรษฐกิจใหม่เป็นแรงผลักดันจากระบบทุนนิยมที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางและมีธนาคารโลก กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นองค์กรรองรับขยายความเป็นสากลของทุนนิยมในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบในการนี้อยู่มาก กระบวนการเกิดนโยบายเศรษฐกิจใหม่ เริ่มจากการเข้ามาสำรวจสภาพเศรษฐกิจของนักลงทุนภาคเอกชนจากประเทศสหรัฐอเมริกา ใน พ.ศ. 2500 และการสำรวจโครงสร้างเศรษฐกิจของเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกในช่วงเดียวได้เสนอต่อรัฐบาลไทย ต่อมารัฐบาลได้ยึดถือข้อเสนอนี้เป็นแบบแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจในลำดับต่อมา บทบาทของรัฐบาลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจนับเป็นความสำคัญขั้นมูลฐานของทุกประเทศในโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ปกครองเป็นประชาธิปไตยที่มีระบบทุนนิยมเป็นแม่แบบในการพัฒนา และประเทศที่ไม่ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยภายใต้การนำของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ให้ความสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมาก ทั้งนี้นอกจากจะมีแบบแผนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบแล้ว ยังได้ก่อตั้งหน่วยงานขึ้นมากำกับดูแลเกี่ยวกับเศรษฐกิจขึ้นมาสสนับสนุนจำนวนมาก เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ภายใต้แบบแผนการพัฒนาที่มุ่งเน้นให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำ กลายเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แนวใหม่ระหว่างผู้นำทางการเมือง (ผู้นำทหาร) - นายทุนนักธุรกิจ - ทุนต่างชาติ โดยผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ผลิตนโยบายออกมาเพื่อให้คนในสังคมปฏิบัติ ซึ่งนโยบายทางด้านเศรษฐกิจจึง

เชื้ออำนาจประโยชน์ให้แก่กลุ่มนายทุนมากกว่ากระจายโอกาสให้แก่สังคม นายทุนท้องถิ่นเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับผู้นำทางการเมืองทั้งในลักษณะเครือญาติ และการมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกัน ขณะที่นายทุนต่างชาติเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ มีเทคโนโลยี และระบบการจัดการที่ทันสมัยต้องการที่จะลงทุนในภาคเศรษฐกิจที่เห็นว่าจะให้ผลตอบแทนสูงสุด จึงนำไปสู่การพึ่งพา นายทุนท้องถิ่นในการเป็นนายหน้าติดต่อหน่วยงานราชการและประสานกลุ่มอำนาจ เพื่อขอ อนุมัติการลงทุนในโครงการดังกล่าว จึงเป็นความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ของกลุ่มทุนขุนนางที่มีต่อ นายทุนท้องถิ่นและนายทุนต่างชาติ ภายใต้ระเบียบปฏิบัติที่ออกเป็นกฎหมายที่มีสังคมเป็นฐานรองรับ นอกจากนี้ทุนท้องถิ่นยังได้มีการปรับเปลี่ยนสถานะไปอย่างมาก โดยเฉพาะทุนขนาดใหญ่ มีการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเป็นอย่างดี จากการทำเนิษฐกิจ ในระบบเครือญาติได้มีการปรับเปลี่ยนอำนาจผ่านมือจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งอย่างมีขั้นตอน ขณะที่ธุรกิจขนาดใหญ่บางแห่งได้เริ่มให้นักบริหารมืออาชีพเข้ามาบริหารธุรกิจของตนเองมากขึ้น นอกจากเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารแล้วยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อีกด้วย ซึ่งนับเป็นการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญอย่างยิ่งของทุนไทย

การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีพลวัตที่กล่าวนี้ เมื่อเทียบกับระบบ การเมืองการปกครองที่คงที่ในเวลาเดียวกัน ซึ่งนับเป็นการทำลายความมีศักยภาพของระบบการ ปกครองแบบพ่อขุนที่สร้างขึ้น โดยผู้นำเผด็จการทหารเป็นอย่างมาก ซึ่งการปกครองดังกล่าว แม้ว่าผู้ปกครองจะมีความเป็นผู้นำที่มุ่งมั่นในอันที่จะเปลี่ยนแปลงประเทศให้เกิดความเจริญเติบโต ขึ้นก็ตาม ความมุ่งมั่นที่กล่าวถึงนี้ได้สะท้อนออกมาในรูปแบบต่างๆ เช่น ใช้ความเด็ดขาดในการ แก้ไขปัญหา และรับผิดชอบเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น เช่นกับคำพูดที่ว่า “ข้าพเจ้าขอรับผิดชอบ แต่เพียงผู้เดียว” สิ่งเหล่านี้มักเกิดในบุคลิกของแต่ละคนหาใช่จากระบบการปกครองที่สร้างขึ้นไม่ แม้ระบบการปกครองจะเป็นระบบเดียวกัน สิ่งแวดล้อมเหมือนๆ กัน แต่บุคลิกภาพเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ในการสืบทอดระบบการปกครองแบบพ่อขุน กรณีที่กล่าวนี้นับเป็นข้อเปรียบเทียบได้ดีในช่วง 15 ปี แห่งการเรืองอำนาจของระบบพ่อขุน หรือระบบเผด็จการทหารจากจอมพลสฤษดิ์ถ้าย้อน ไปยังจอมพลถนอม กิตติขจร

เศรษฐกิจ (Economy)

โครงสร้างการผลิตของประเทศไทยยังคงมีภาคเกษตรกรรมที่สำคัญ เป็นระบบการผลิต ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติอยู่มาก ที่ดินและแรงงานจึงมีความสำคัญต่อ กระบวนการผลิต ลักษณะของสังคมเศรษฐกิจมักจะเป็นแบบเลี้ยงตนเองแล้วพัฒนาเข้าสู่ระบบ

เศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยนที่กำลังพัฒนาเข้าสู่เศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมเป็นระบบการผลิตที่ต้องอาศัยทุนและความรู้ความสามารถของแรงงานเป็นหลัก ในสังคมอุตสาหกรรมการแบ่งแยกชนชั้นตามลักษณะของผลประโยชน์จะเห็นได้อย่างเด่นชัด เช่น ระหว่างผู้ใช้แรงงานกับผู้ที่เป็นเจ้าของทุน เป็นต้น ในสังคมอุตสาหกรรมจะมีปัญหาเรื่องการกระจายผลประโยชน์ในสังคมมาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการได้รับผลประโยชน์จากขบวนการผลิตระหว่างผู้ที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตกับผู้ใช้แรงงาน จะมีความแตกต่างกันมากในเรื่องผลประโยชน์ที่จะได้รับ รัฐบาลจึงต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาระบบการกระจายผลประโยชน์และการขัดแย้งในสังคม (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสริธรรม, 2528) ส่วนภาคบริการจะเป็นส่วนประกอบของสินค้าที่สังคมผลิตขึ้น เช่น การค้าขาย การศึกษา การแพทย์ และการบริการที่อำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ซึ่งลักษณะสินค้าบริการมักจะใช้เพื่อการบริโภคเป็นส่วนใหญ่ ประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมักจะมีการผลิตและการบริโภคบริการมาก ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อคนมีรายได้มากขึ้น จะมีความต้องการใช้สินค้าและบริการที่บำรุงความสุขของตนเองมากขึ้น สำหรับโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เนื่องจากนโยบายพัฒนาประเทศโดยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยจอมพลสฤษดิ์เป็นต้นมา ผลผลิตจากภาคเกษตรกรรมยังคงมีสัดส่วนค่อนข้างสูงในช่วงทศวรรษแรกของการพัฒนาและเริ่มลดลงเมื่อเข้าสู่ทศวรรษที่สอง กล่าวคือ พ.ศ. 2503 สัดส่วนการผลิตภาคเกษตรกรรมร้อยละ 39.8 และลดลงเป็นร้อยละ 17.6 ในปี พ.ศ. 2530 ขณะที่ภาคบริการยังคงมีผลผลิตอยู่ในระดับสูงตลอดมาและมีแนวโน้มสูงขึ้น คือ จากเดิมร้อยละ 46.7 พ.ศ. 2503 เพิ่มขึ้นร้อยละ 57.9 ใน พ.ศ. 2530 ส่วนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าทั้งในแง่ผลผลิตภาพและการจ้างงานดังตาราง 1 นอกจากนี้ นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลในช่วงดังกล่าว ทั้งนี้พบว่ามูลค่าการนำเข้าสินค้าที่ต้องเสียภาษีเป็นจริงสูงถึง 1,265 ล้านบาทใน พ.ศ. 2508 แต่ภาษีที่เสียจริงเพียง 19.4 ล้านบาทเท่านั้น และแนวโน้มชี้ว่ายิ่งยอดการนำเข้าสินค้าประเภททุนที่ได้รับส่งเสริมมียอดสูงขึ้นเท่าไร ภาษีที่ได้รับการลดหย่อนที่ต้องเสียให้กลับลดลงมากเท่านั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐได้สูญเสียรายได้เป็นอย่างมากจากนโยบายดังกล่าวนี้ดังตาราง 2 ขณะที่การลงทุนส่วนใหญ่มาจากประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมานานทั้งระหว่างรัฐ หรือผู้นำประเทศที่สามกับบรรษัทข้ามชาติ ทั้งนี้นับตั้งแต่ประกาศนโยบายส่งเสริมการลงทุน พบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาลงทุนในไทยมากที่สุดติดต่อกันเป็นเวลาเกือบทศวรรษ และการลงทุนจากญี่ปุ่นแทรกเข้ามาในช่วงต้นทศวรรษที่สองของการพัฒนา ดังตาราง 3

ตาราง 1
ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ
ระหว่าง พ.ศ. 2503-2530

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	2503	2504	2508	2513	2518	2523	2526	2528	2529	2530
เกษตร	39.8	39.8	34.9	27.0	24.8	20.6	19.7	19.9	19.3	17.6
เหมืองแร่	1.0	1.1	2.1	2.9	2.1	2.6	2.3	2.5	2.3	2.3
หัตถอุตสาหกรรม	12.5	12.6	14.2	16.0	19.9	21.7	21.6	20.7	21.6	22.2
ก่อสร้าง	4.2	4.6	5.6	5.3	3.7	4.5	4.4	4.2	3.9	3.9
ไฟฟ้า-ประปา	0.4	0.4	0.8	1.0	1.6	2.0	2.3	2.5	2.7	2.8
คมนาคม-ขนส่ง	na.	7.5	7.1	6.5	6.1	6.7	6.9	7.2	7.3	7.4
การบริการราชการ	na.	4.6	4.3	4.4	4.7	5.4	5.7	5.4	5.3	5.2

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตาราง 2

มูลค่าสินค้านำเข้าที่ได้ลดหย่อนภาษีจากการส่งเสริมการลงทุนและภาษีนำเข้าที่ได้รับการลดหย่อน
ระหว่าง พ.ศ. 2508-2521

หน่วย : ล้านบาท

ปี พ.ศ.	มูลค่านำเข้าตาม สัดส่วนภาษ้นำเข้า	ภาษีที่ต้องเสีย ปกติ	ภาษีที่ได้รับการลด หย่อนเมื่อนำเข้า	ภาษีต้องเสียโดย เฉลี่ย (ร้อยละ)	ภาษีที่เสียจริง โดยเฉลี่ย
2508	1.265	278	33	22.0	19.4
2509	1.511	383	53	25.3	21.9
2511	2.407	576	168	23.9	16.9
2513	3.189	604	156	19.0	14.1
2514	2.725	564	147	20.7	15.3
2516	3.613	743	266	20.6	13.2
2517	5.874	1026	358	17.5	11.4
2518	5.059	865	318	17.1	10.8
2519	2.309	457	428	19.8	1.2
2520	2.708	482	452	16.7	1.1
2521	2.234	518	437	19.6	36.2

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และเกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.

ตาราง 3
การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในไทย
ระหว่าง พ.ศ. 2498-2525

หน่วย : ล้านบาท

ปี พ.ศ.	การลงทุน รวมสุทธิ (มูลค่า)	อัตราการ ขยายตัวทาง เศรษฐกิจ	การลงทุนโดยตรงจากสหรัฐ		การลงทุนโดยตรงจากญี่ปุ่น	
			มูลค่า	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ
2498	50.0	Nb.	Nb.	Nb.	Nb.	Nb.
2500	50.0	Nb.	Nb.	Nb.	Nb.	Nb.
2502	72.0	Nb.	Nb.	Nb.	Nb.	Nb.
2504	120.9	5.3	Nb.	Nb.	Nb.	Nb.
2506	346.8	8.4	191.1	55.1	Nb.	Nb.
2509	570.6	12.2	215.1	37.7	237.2	41.6
2511	1,239.7	9.0	657.9	55.5	181.1	14.6
2513	890.5	7.3	351.9	39.5	322.1	36.2
2515	1,427.1	4.1	619.6	43.4	340.8	23.9
2517	2,766.4	4.4	605.0	43.7	749.6	19.5
2519	1,614.1	9.4	445.1	27.6	424.2	26.2
2520	2,163.8	9.9	492.4	22.8	803.7	37.1
2521	1,204.8	10.4	516.2	43.3	686.7	56.7
2522	1,047.7	5.3	224.5	21.4	245.9	23.5
2523	3,815.8	5.8	730.3	19.1	902.3	23.6
2524	6,363.2	5.9	2,395.0	38.8	1,405.2	22.1
2525	4,338.6	5.4	843.6	19.6	1,016.5	23.4

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Nb. ไม่มีข้อมูล

ภาคเกษตรกรรม ปัญหาสำคัญของการผลิตทางการเกษตรกรรมในช่วงก่อน พ.ศ. 2500 อยู่ที่การขยายตัวและการขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้เพราะมีพื้นที่เพาะปลูกจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลสมัยนั้นจึงพยายามเพิ่มจำนวนประชากร โดยหวังให้ผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดที่ขยายตัวสูงขึ้น ในเวลานั้น จึงเกิดการพัฒนาการผลิตโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกแทนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) ขณะเดียวกันเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นแต่พื้นที่สำหรับการเพาะปลูกมีน้อยลงจึงทำให้เกิดปัญหาสังคมเศรษฐกิจในภาคการเกษตรตามมามากมาย แต่หลังจาก พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ปัญหาในภาคการเกษตรที่ต้องเผชิญมีมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของประชากร และพื้นที่เพาะปลูกไม่สามารถขยายได้อีก จึงเป็นปัญหาประกอบกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินต่ำกว่าประสิทธิภาพ (Under Productivity) และมีพืชเศรษฐกิจเพียงไม่กี่ชนิด เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย และปอ พืชทั้ง 4 ชนิดใช้พื้นที่เพาะปลูกรวมกันมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเฉพาะข้าวมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมากจากเดิม 37.0 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 62.8 ล้านไร่ ใน พ.ศ. 2522 ขณะที่ประสิทธิภาพการผลิตมีค่อนข้างต่ำ ผลผลิตเพิ่มเพราะการขยายพื้นที่เพาะปลูก พื้นที่การเพาะปลูกพืช 6 ชนิดที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา ข้าวโพด ปอ อ้อย มันสำปะหลัง และปอ ในระหว่าง พ.ศ. 2503 - 2522 พบว่าผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยมีการพึ่งพาดีนฟ้าอากาศเป็นปัจจัยหลักในการเพาะปลูกเพราะขาดระบบชลประทานที่เพียงพอจึงทำให้ผลได้ต่ำกว่าระดับ นอกจากนี้แล้วการลงทุนของรัฐบาลในการพัฒนาภาคการเกษตรนั้นมีค่อนข้างน้อย จากประวัติการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ จะพบว่าแต่ละประเทศมีความโน้มเอียงในการพัฒนาโดยการเอารัดเอาเปรียบภาคการเกษตรแทบทั้งนั้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแนวนี้นี้เป็นที่ยอมรับของทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจโดยทั่วไป และผลของการพัฒนาที่เกิดขึ้นจะถูกกระจายไปสู่ภาคเกษตรกรรมอีกครั้งหนึ่ง สำหรับประเทศไทยไม่ได้เป็นเช่นนั้น ภาคเกษตรกรรมยังคงเป็นฐานรองรับในการพัฒนาอยู่ดี ดอกผลที่เกิดจากการพัฒนาไปสู่ภาคนี้ค่อนข้างเชื่องช้า รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลเองไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาในภาคนี้แต่อย่างใด เช่น ระบบชลประทานหรือการลงทุนทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ขณะที่ราคาพืชผลทางการเกษตร รัฐบาลดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคและหารายได้เข้าร่วมรัฐบาลเป็นหลักแทนการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรอย่างจริงจัง เช่น ราคาข้าวรัฐบาลได้ควบคุมปริมาณข้าวที่ส่งออกด้วยมาตรการหลายชนิด เช่น การจำกัดโควตาการส่งออกการเก็บภาษีข้าวที่ส่งออกในรูปของค่าพรีเมียมข้าว และอากรขาออกและข้าวสำรอง มาตรการเหล่านี้จะมีผลกระทบโดยตรงต่อราคาข้าวภายในประเทศ และชาวนาผู้ผลิตข้าว ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ แสดงว่าเมื่อรัฐบาลเก็บค่าพรีเมียมข้าวได้ทำให้ราคาในประเทศที่ซื้อจากชาวนาลดต่ำลง เช่น ใน พ.ศ. 2507 ส่งข้าวออกขายต่างประเทศ 1.9 ล้านตันราคาข้าวเฉลี่ยต่อตัน 2,238 บาท

มูลค่ารวมทั้งสิ้น 4.4 พันล้านบาท เมื่อรัฐบาลประกาศเก็บค่าพรีเมียมข้าวราคาข้าวลดต่ำลงเหลือเพียง 658 บาทต่อตันเท่านั้น ผลดังกล่าวนี้ทำให้ชาวนาได้รับความเสียหายจากนโยบายนี้ของรัฐบาล เพราะทำให้ราคาข้าวในประเทศถูกกว่าที่ควรจะเป็นและทำให้ชาวนาขายข้าวได้ในราคาที่ต่ำด้วย นโยบายของรัฐบาลเหล่านี้เป็นผลประโยชน์ต่อผู้บริโภคแต่เป็นผลเสียต่อชาวนาซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ส่วนปัญหาการขยายตัวของภาคการเกษตร ภาคการเกษตรเจริญเติบโตช้าก่อให้เกิดปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อีกทั้งยังมีผลกระทบโดยตรงต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

ภาคอุตสาหกรรม การพัฒนาประเทศนั้นเริ่มจากการผลิตทางด้านการเกษตรไปเป็นการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม โดยหวังว่าภาคอุตสาหกรรมจะช่วยให้ประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้น มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น อันจะทำให้เกิดความกินดีอยู่ดีของประชาชนซึ่งการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถเดินตามรอยประเทศพัฒนาแล้วเพราะประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถขยายการผลิตในภาคอุตสาหกรรมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากมีข้อจำกัดของตลาดภายในประเทศและความสามารถในต่างประเทศ รวมทั้งภาวะการกีดกันทางการค้าและการแข่งขันสูงขึ้นของประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมยังขยายตัวค่อนข้างช้า ทำให้ไม่สามารถระบายแรงงานภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมได้ จากเหตุผลดังกล่าวนี้ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ใช้กลยุทธ์การพัฒนาที่มีสองลักษณะ คือ การพัฒนาที่มุ่งจากภายใน (Inward-Looking Development) และการพัฒนาที่มุ่งจากภายนอก (Outward-Looking Development) ทั้งนี้นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศในลาตินอเมริกาและเอเชียได้นำกลยุทธ์ดังกล่าวนี้มาใช้ ด้วยการดำเนินการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมประเภททดแทนการนำเข้า ส่งผลให้มีการเร่งรัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ การผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นการผลิตสินค้าเพื่ออุปโภคบริโภคเป็นหลัก ขนาดการผลิตค่อนข้างเล็ก แรงงานที่ใช้ผลิตเป็นแบบไร้ฝีมือ เทคนิคการผลิตค่อนข้างต่ำ ความสามารถในการผลิตสินค้างังคงมีอยู่ในระดับที่ต่ำ ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงหันไปเน้นการผลิตสินค้าประเภทอุปโภคบริโภคคงทนถาวร เครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ เครื่องจักรกลและสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Products) กระบวนการผลิตสินค้างังกล่าว ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดของตลาดภายในประเทศยิ่งกว่านั้น ยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีความเชี่ยวชาญ ใช้วิทยาการผลิตที่สูงและสลับซับซ้อนตลอดจนมีความโน้มเอียงที่จะใช้เครื่องมือประเภททุนสูง (Capital Intensive) การใช้กลยุทธ์มุ่งจากภายใน (Inward-Looking) โดยหน่วยผลิตที่มีต้นทุนสูงยังดำรงอยู่ได้โดยใช้มาตรการคุ้มครองอย่างมากมาย นำไปสู่การขาดการปรับปรุงเทคนิคในการผลิตและคุณภาพของสินค้า ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงต่อความ

สามารถในการส่งออก นอกจากนี้สินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกก็พลอยได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะผู้ผลิตได้รับการคุ้มครองเป็นอย่างดี สามารถขายสินค้าภายในประเทศได้ในราคาสูงกว่าการส่งออกที่ขยายตัวในลักษณะช้าลง (Slow Down) อันมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาที่มุ่งสู่ภายนอก (Outward-Looking) เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการให้แรงจูงใจในการส่งออกเป็นมาตรการที่เน้นการคุ้มครองให้ดำเนินต่อไป แต่จะให้เป็นตามความจริงมากขึ้น เช่น การปรับเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยนให้มีความคล่องตัวและเป็นอัตราที่มีความเหมาะสม ด้านการส่งเสริมการผลิตสินค้าส่งออกมักจะเป็นสินค้าที่ใช้สัดส่วนแรงงานสูง (Labour Intensive) ถ้าหากพิจารณาภาคอุตสาหกรรมจากมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ปรากฏว่าภาคนี้สร้างผลผลิตประมาณร้อยละ 16 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติในช่วงทศวรรษของการพัฒนาเท่านั้น ส่วนการจ้างงานในภาคนี้มีในระดับต่ำ และยังคงดำรงสภาพดังกล่าวนี้ตลอดจนถึง พ.ศ. 2530 แสดงให้เห็นว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมของไทยมีปัญหา โดยไม่สามารถรองรับแรงงานจากภาคเกษตรได้นับเป็นความอ่อนแอในภาคอุตสาหกรรม โดยแท้จริงโครงสร้างการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของคนภายในประเทศ นอกจากนี้จากการขยายตัวของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมระหว่าง พ.ศ. 2503-2521 มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 11.1 ต่อปีเท่านั้น โดยผลผลิตส่วนใหญ่เพื่อตอบสนองความต้องการในประเทศเป็นหลัก พิจารณาจากอุตสาหกรรมสำคัญ 5 ประเภท ได้แก่ ผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์จากสิ่งทอ ใน พ.ศ. 2503 มีสัดส่วนการผลิตถึงร้อยละ 71.0 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม แม้ว่าใน พ.ศ. 2508 อุตสาหกรรมทั้ง 5 มีสัดส่วนลดลงเป็นร้อยละ 68.0 และใน พ.ศ. 2521 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 59.0 อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมประเภทเครื่องดื่ม สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์จากสิ่งทอยังคงมีมูลค่าการผลิตในระดับที่สูง ขณะที่ผลิตภัณฑ์อาหาร และยาสูบมีสัดส่วนการผลิตลดลง มีผลทำให้อุตสาหกรรมประเภทที่ใช้ทุนและเทคโนโลยีระดับสูงมีความสำคัญมากขึ้น อันเป็นผลจากการพัฒนาการอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และการร่วมทุนกับต่างประเทศ หรือเมื่อพิจารณาอัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท พบว่าอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่ต้องใช้ทุนและเทคโนโลยีการผลิตสูงขึ้นนั้นมีอัตราการขยายตัวที่สูงมาก สำหรับอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเลียม อุตสาหกรรมยาง อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมเครื่องจักร และอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า จะมีอัตราการขยายตัวสูงกว่าอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยของภาคอุตสาหกรรม และถ้าพิจารณาโครงสร้างการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมพื้นฐานที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวและสร้างงานแก่ประชาชนนั้น ส่วนมากยังเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานและวัตถุดิบภายในประเทศเป็นสำคัญ ส่วนอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่ต้องใช้ทุนและเทคโนโลยีสูงนั้นไม่ค่อยมีส่วนช่วยในการจ้างงานและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินกลยุทธ์เพื่อทดแทนการนำเข้าของรัฐบาลที่ผ่านมานั้น ความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมในประเทศไทยส่วนมาก จะเป็นเพราะการผลิตเพื่อทดแทน การนำเข้าจากต่างประเทศ และเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานภายในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งการ เติบโตของภาคอุตสาหกรรมมีผลสืบเนื่องโดยตรงจากนโยบายภาษี และส่งเสริมการลงทุนของ รัฐบาลด้วย ทั้งนี้พิจารณาได้จาก ประการแรก ก่อนการใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนและแผน พัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เริ่ม พ.ศ. 2504 นั้น อัตราภาษีสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมที่นำ เข้าจากต่างประเทศอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากรัฐบาลต้องการรายได้มาเพื่อสนับสนุนการ พัฒนาประเทศในระยะเริ่มแรก จึงเก็บภาษีสินค้าเข้าในอัตราที่สูง จึงเป็นสาเหตุให้เกิด อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ประการที่สอง นโยบายภาษีเริ่มมีผลจริงจึงเมื่อกฎหมายการ ลงทุนของไทยเริ่มใช้ใน พ.ศ. 2504 ทั้งนี้นอกจากจะใช้ภาษีศุลกากรเป็นกำแพงป้องกันการนำเข้า จากต่างประเทศแล้ว ยังคงจำกัดการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมบางประเภท และมีการลดหย่อน หรือยกเว้นภาษีศุลกากรในการนำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบเข้าประเทศด้วย การยกเว้นภาษีรายได้ นิติบุคคล ภาษีการค้าระยะเวลาหนึ่ง และการให้สิทธิพิเศษอื่นๆ ประการที่สาม มาตรการของ รัฐบาลในอันที่จะใช้เครื่องมือทางด้านภาษีอากรในการส่งเสริมการส่งออก รัฐบาลได้ให้สิทธิพิเศษ ทำให้สามารถลดการพึ่งพาการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศได้มาก และตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้น มาสัดส่วนดังกล่าวจึงลดลง ขณะที่สินค้าประเภทเครื่องจักร และเคมีภัณฑ์ยังคงมีการนำเข้าใน อัตราที่สูง

ด้านสังคม (Social)

ส่วนด้านสังคมนั้น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้นโยบายด้านการศึกษาและการพัฒนาที่ขาดดุลยภาพ ได้ก่อให้เกิดช่องว่างทางสังคมระหว่าง สังคมเมืองและสังคมชนบทจึงมีการกล่าวอย่างกว้างขวางในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า **“ยิ่งพัฒนา มากเท่าใด ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทยิ่งมากขึ้นเท่านั้น”** ดังนั้นสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงจึงเป็นผลอันเกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นผลจากความเป็น สากลของระบบทุนนิยมจนกลายเป็นกระแสอารยธรรมในมิติการพัฒนาอย่างเป็นระบบ (ปีเตอร์ เบลล์ (แปล), 2533) และมีความเกี่ยวพันสลับซับซ้อนกับปัจจัยในด้านต่างๆ ที่ยอมให้ทุนถูก เปลี่ยนแปลงนำไปใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมเรียกกระบวนการดังกล่าวนี้ว่า การสะสมทุน ข้นต้นอันเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดทุนนิยมในยุโรป และยังทำให้การพัฒนาแบบทุนนิยมจึงเป็นรูป แบบการพัฒนาหลักสำหรับประเทศไทย ส่วนด้านการศึกษาได้รับการส่งเสริมอย่างมากทั้ง ระดับต้น ระดับกลาง จนถึงระดับสูงมีขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อาทิ การก่อตั้ง

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น นอกจากนี้ การพัฒนาประเทศให้ทันสมัยในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อให้เกิดผลดีบางอย่างแก่เจ้าของที่ดิน นักธุรกิจ และนายทุน ขณะที่ชาวนาชาวไร่ ในภาคชนบทโดยทั่วไปแล้ว กลายเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ทางด้านลบทั้งการล้มละลาย อันเนื่อง มาจากการสูญเสียที่ดินทำกิน (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530) มาตรการหลายอย่างของรัฐบาลได้มี ผลต่อสถานะความเป็นอยู่ของกลุ่มคนในชนบท เช่น ในกรณีการเก็บค่าพรีเมียมข้าวของรัฐบาลได้ ทำให้ระดับราคาข้าวภายในประเทศต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2526) สิ่งเหล่านี้นับเป็นผลกระทบโดยตรงจากการพัฒนาของรัฐทั้งนี้ประชากรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 80 ยังคงอยู่ในภาคเกษตรกรรม และข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญทั้งใช้บริโภคและขายในตลาด นอกจากนี้แล้วอีกประการหนึ่งนั้น เนื่องจากรัฐบาลมุ่งพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม ทำให้ความ สำคัญทางด้านเกษตรกรรมจึงถูกละเลย ดังจะเห็นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่ ฉบับแรกเป็นต้นมา จะเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักทั้งทางตรงและทางอ้อม อาทิ การสร้าง ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน และนโยบายการส่งเสริมการลงทุนด้านต่างๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนเอื้ออำนวย ให้บังเกิดผลในภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น แน่่อนว่าการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการส่งเสริมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ ซึ่งวางรากฐานตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น ได้ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตแก่ระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี แต่เนื่องจาก ระบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของต่างชาติมากกว่า ดังนั้นภาค เกษตรกรรมจึงไม่อาจพึ่งพาได้ เพราะการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมไม่ได้ช่วยการผลิตในภาค เกษตรกรรมมากนัก ตรงกันข้ามกลับก่อให้เกิดการผูกขาดด้านเงินทุน ขณะเดียวกันเทคโนโลยี ตกอยู่ในมือของบรรษัทข้ามชาติ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2530) นอกจากนี้ การเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมานั้น แยกไม่ออกจากการใช้จ่ายทางด้านทหาร ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเข้ามาใช้เป็นฐานทัพในการทำสงครามกับเวียดนาม ลาว และกัมพูชา เมืองต่างๆ อันเป็นที่ตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกาก็กลายมาเป็นแหล่งจ้างงานอีกแหล่งหนึ่งโดยเฉพาะธุรกิจ กลางคืน ค่าใช้จ่ายทางการทหารของสหรัฐอเมริกา และการไหลเข้าของเงินทุนต่างประเทศ มีส่วนช่วยชดเชยการขาดดุลทางการค้าขึ้นอย่างมาก อันเนื่องจากการที่อุตสาหกรรมใหม่ๆ สิ่ง วัตถุดิบและเครื่องจักรอุปกรณ์การผลิตต่างๆ เข้ามาเพื่อผลิตสินค้าและด้วยรูปแบบการปกครอง แบบเผด็จการทหารซึ่งถือว่าการแสดงออกใดๆ ที่ไม่พึงพอใจเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย และอาจถือ ได้ว่าเป็นคอมมิวนิสต์ได้โดยง่ายในยุคเผด็จการทหารนี้คำว่า “คอมมิวนิสต์” ได้กลายเป็น เครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งของรัฐในการปราบปรามประชาชน และคำจูนความชอบธรรมทาง

การเมืองของผู้ปกครองได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้รัฐบาลสามารถละลายความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาสังคมที่เกิดจากฐานทัพอเมริกา ตลอดจนช่องว่างทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวออกไประหว่างสังคมผู้บริโภคริมฝั่งของกรุงเทพฯ กับชนบทที่ยากจน อย่างไรก็ตามที่กล่าวนี้ได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมและเศรษฐกิจควบคู่กันไป โดยเฉพาะผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้มีผลต่อสังคมอย่างมาก เช่น การจ้างงานมีการกระจายตามภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ สัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ 82.4 พ.ศ. 2503 อุตสาหกรรมร้อยละ 4.2 บริการร้อยละ 13.4 จนถึง พ.ศ. 2521 การจ้างในภาคเกษตรกรรมลดลงเป็นร้อยละ 73.9 อุตสาหกรรมเพิ่มเป็นร้อยละ 8.7 และบริการร้อยละ 17.4 ตามลำดับ

บทบาทต่างประเทศกับการพัฒนาประเทศไทย

สหรัฐอเมริกา (United States of America)

สหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์กับไทยมาเป็นเวลานาน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาบทบาทของสหรัฐอเมริกามีความสำคัญต่อไทยอย่างยิ่ง ทั้งทางด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และอุดมการณ์ จากการศึกษาของอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ ได้ชี้ถึงสาเหตุที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาแทรกแซงทางการเมือง และเศรษฐกิจของประเทศโลกที่สามไว้อย่างน่าฟังว่า “...เป็นเพราะการก่อตัวของระบบสังคมนิยมขึ้นของสหภาพโซเวียต ทำให้กลายเป็นอุดมการณ์ที่ขัดแย้งกับระบบทุนนิยมที่นำโดยสหรัฐ ดังนั้นสหรัฐจึงต้องพยุงและรักษาบทบาทผู้นำของตนไว้ ด้วยการให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีแนวคิดเดียวกันกับตน โดยผ่านกลไกที่ตนสร้างขึ้นไม่ว่าจะเป็น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ธนาคารโลก (International Bank Reconstruction Development : IBRD) และ IDA (International Development Association) องค์การดังกล่าวจะเป็นแหล่งเงินทุนให้การช่วยเหลือ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการค้าและการลงทุนโดยเสรีเกิดขึ้น รูปธรรมดังกล่าวคือการเสนอเงินให้เปล่าตามแผน Marshall Plan แล้วอีกทางหนึ่งคือ การเสนอแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจให้ประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีธนาคารโลกเป็นผู้วางแผนด้วยการส่งผู้เชี่ยวชาญของตนไปช่วยในการวางแผนประเทศต่าง ๆ ในเวลาเดียวกันถึง 16 ประเทศ ซึ่งกรณีของประเทศเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น สหรัฐอเมริกามีความกังวลใจต่อสถานการณ์เวลานั้นมาก เนื่องจากการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ สงครามในคาบสมุทรเกาหลี และสงครามโลกในคาบสมุทรอินโดจีน สหรัฐจึงได้จัดส่งคณะทูตพิเศษสองชุดเข้ามาประเมินสถานการณ์ คณะทูตที่นำโดยนายโรเบิร์ต กริฟฟิน ได้เสนอแนวทางการช่วยเหลือการพัฒนาเศรษฐกิจของ

ประเทศในภูมิภาคแถบนี้ ประกอบด้วย เวียดนาม อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ซึ่งประเทศไทยที่นำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ลงนามความตกลงว่าด้วยการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ซึ่งเป็นที่มาของนโยบายเศรษฐกิจใหม่ของไทยในเวลาต่อมา...” (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2528) จึงกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีบทบาททางเศรษฐกิจการเมืองไทยสำคัญอย่างยิ่งนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาและเป็นปัจจัยภายนอกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญทั้งนโยบายทางเศรษฐกิจ และการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกามีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 ความสัมพันธ์ของสองประเทศอยู่ภายใต้การทำสนธิสัญญา 4 ฉบับ และความตกลงอีก 19 ฉบับ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกามีความแนบแน่นยิ่งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง (แถมสุข นุ่มนนท์, 2525) ความสัมพันธ์ทั้งสองรัฐ นักวิชาการส่วนใหญ่จะมองว่าเป็นผลอันเกิดจากภาวะสงครามเย็นเป็นสาเหตุหลัก และมีนักวิชาการอีกจำนวนหนึ่ง ได้พยายามวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวในเชิงระบบโครงสร้างครอบคลุมทั้งมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผลอันเกิดจากสงครามโลกได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นศูนย์กลางของระบบทุนนิยม จากเดิมศูนย์กลางของระบบอยู่ที่ยุโรปตะวันตกเคลื่อนย้ายมายังประเทศสหรัฐอเมริกาแทน ศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกามีฐานะได้เปรียบประเทศอื่น เนื่องจากเป็นประเทศที่ได้รับความสูญเสียจากสงครามค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตามหลังสงครามครั้งนี้นอกจากจะมีผลต่อความเป็นผู้นำของระบบทุนนิยมแล้ว ยังมีผลต่อความเชื่อในอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครองและด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ระบบสังคมนิยมคือผลิตภัณฑ์ใหม่ที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ นับเป็นความท้าทายต่อระบบทุนนิยมซึ่งเป็นระบบหลักในช่วงก่อนสงครามโลก ระบบสังคมนิยมภายใต้การนำของสหภาพโซเวียต ได้พัฒนาขึ้นมาเท่าเทียมกับประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร และด้านต่างประเทศ การแข่งขันเป็นไปอย่างเข้มข้นทุกภูมิภาคของโลก ฝ่ายทุนนิยมนอกจากจะรักษาความเป็นผู้นำของตนไว้แล้ว ยังต้องเสริมสร้างและขยายระบบทุนนิยมให้เป็นสากลมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่จึงมักได้รับการช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศ ทั้งจากความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเอง และความช่วยเหลือที่ผ่านองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ

ธนาคารโลก (World Bank)

บทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย นับเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเทศสหรัฐอเมริกาดังที่กล่าวมาแล้ว จากการศึกษาของกฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า บทบาทของธนาคารโลกมีความสัมพันธ์ต่อกระบวนการบริหารการพัฒนา

ประเทศ และการบริหารราชการแผ่นดินของไทยอย่างแน่นแฟ้น อิทธิพลของธนาคารโลกมีผลต่อการกำหนดรูปแบบของรัฐและการพัฒนาการเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศไทย ภายใต้อุดมการณ์สองมิติ คือ หนึ่ง การส่งเสริมอุดมการณ์ทุนนิยมเพื่อจัดหรือระงับการพัฒนาการของทุนนิยมแห่งรัฐ (State Capitalism) ในประเทศที่ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2500 และเพื่อเตรียมหนทางสำหรับการลงทุนจากต่างประเทศ สอง องค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และประเทศมหาอำนาจในค่ายทุนนิยมต้องการเสริมสร้างประเทศไทยให้เป็นตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาตามแนวทางของระบบทุนนิยม เพื่อให้เป็นปราการป้องกันการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในพื้นที่เอเชียอาคเนย์ (กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์, 2528) ทั้งนี้บทบาทของธนาคารโลกมีแบบแผนให้การช่วยเหลือจากต่างประเทศ (Foreign Aid) ในรูปของเงินให้กู้ และคำปรึกษา ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยเฉพาะบทบาทของรัฐในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง แบบแผนหรือกลไกดังกล่าวก่อให้เกิดแรงผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการลงทุนของเอกชนในสาขาการผลิตต่างๆ และได้ส่งเสริมให้เกิดโครงสร้างของการพึ่งพาที่รัฐมีต่อกระบวนการสะสมทุนของเอกชน และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เหตุผลของแนวทางปฏิบัติขององค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีสองมิติดังที่กล่าวมา และจากการศึกษาของกฤษฎา ได้ชี้ว่า การให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศไม่ว่าจะในรูปความช่วยเหลือทางเทคนิค หรือเงินกู้จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หรือรัฐบาลต่างประเทศมีความสำคัญไม่เพียงแต่การสร้างความสัมพันธ์หรือพันธะผูกพันของระบบเศรษฐกิจไทยกับระบบทุนนิยมโลกเพียงอย่างเดียวแต่ยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกับกำหนดรูปแบบของรัฐ ตลอดจนการจัดระเบียบองค์การของระบบราชการไทยอีกด้วย (กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์, 2528) โดยสามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ของรัฐไทยในกระบวนการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากการให้ความช่วยเหลือหรือเงินกู้เพื่อการพัฒนาแล้ว ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วยขอบข่ายการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐบาลไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับต่างๆ ครบคลุมลักษณะ 2 ประการ ประการแรกข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจรวมทั้งการวิจารณ์นโยบายเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะการแทรกแซงของรัฐบาลไทยในระบบเศรษฐกิจ ประการที่สอง การให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยเพื่อการบริหารการพัฒนาตามนโยบายและกลยุทธ์ที่ธนาคารโลกเสนอแนะ

จึงกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ นับเป็นปัจจัยจากภายนอกที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีแบบแผนการดำเนินงานที่เหมือนกันหรืออุดมการณ์เดียวกัน มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบยิ่งทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจควบคู่กัน ภายใต้การกำหนดบทบาทของประเทศมหาอำนาจทุนนิยม

นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy)

หลังการรัฐประหารประมาณสี่เดือนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้ล้มป่วยและต้องเดินทางไปรักษาตัวที่สหรัฐอเมริกา ณ โรงพยาบาลวอเตอร์ริด ในฐานะแขกส่วนตัวของประธานาธิบดีไอเซนฮาว ทำให้ผู้นำทั้งสองมีความสัมพันธ์แนบแน่นขึ้น และเป็นจุดเริ่มต้นของความคิดปฏิวัติและการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในประเทศไทย โดยเริ่มจากการหาความร่วมมือกันเพื่อสร้างสรรค์ตามแนวคิดของตนเองให้ประสบความสำเร็จ ด้วยการเข้าพบผู้นำคนสำคัญของสหรัฐหลายคน (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2526) ผลของการเข้าพบครั้งนั้นได้สร้างความพอใจให้กับฝ่ายรัฐบาลสหรัฐอเมริกาอย่างมากโดยเฉพาะวิธีการต่อต้านคอมมิวนิสต์ จนสหรัฐอเมริกาถึงกับพร้อมให้การสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ขึ้นมามีอำนาจและดำเนินตามแผนการที่ได้เสนอ โดยสหรัฐอเมริกาได้เสนอหลักการในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเปิดให้มีการลงทุนของภาคเอกชนจากต่างประเทศให้แก่จอมพลสฤษดิ์ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนหลังจากการเจรจาจอมพลสฤษดิ์ได้โทรเลขมาถึงจอมพลถนอม กิตติขจร ให้จัดส่งพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 มาให้เพื่อศึกษาพิจารณารายละเอียดข้อบังคับต่าง ๆ ให้เหมาะแก่การลงทุนของภาคเอกชนจากต่างประเทศ ภายหลังจากที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบข้อเสนอสองฝ่ายแล้ว จอมพลสฤษดิ์ก็เริ่มดำเนินแผนการปฏิวัติที่ซันนิ่งเดล (Sunning Dale) ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ โดยมีผู้ร่วมวางแผนจำนวนหนึ่งประกอบด้วย พล.อ.อ.บุญชู จันทร์เบกษา พล.อ.อ.เฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร นายสงวน จันทรสาขาว นายพงษ์สวัสดิ์ สุริโยทัย หลวงวิจิตรวาทการ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ พันเอกถนัด คอมันตร์ ในการร่างแถลงการณ์สำคัญ ๆ ในการปฏิวัติ

ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับต่าง ๆ มีทิศทางตอบสนองสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างดีโดยเฉพาะประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 ที่มีเนื้อหาต่อต้านคอมมิวนิสต์ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ที่กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของชาติ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 ที่เน้นให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนโดยรัฐเป็นเพียงให้การสนับสนุนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีประกาศคณะปฏิวัติอีกหลายฉบับที่พยายามทำตามความต้องการของสหรัฐอเมริกา และอีกด้านหนึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้นำเอารายงานที่ธนาคารโลกได้เข้ามาทำการสำรวจแล้วนำเสนอต่อรัฐบาลไทย มีชื่อว่า “**โครงการพัฒนาของรัฐสำหรับประเทศไทย**” มาปรับปรุงและใช้เป็นแม่แบบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อกำกับดูแลงานนี้โดยเฉพาะ เรียกว่า “**สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ**” เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและยังได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาสนับสนุนอีกสองหน่วยงาน คือ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จะพิจารณาการขอรับส่งเสริมการลงทุนของผู้ลงทุน ส่วนอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ สำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานในการจัดสรรงบประมาณรายรับรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี

นอกจากนี้แล้ว จอมพลสฤษดิ์ ได้ทำการปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว และสามารถควบคุมได้อย่างเต็มที่ ในระหว่าง พ.ศ. 2502-2503 จอมพลสฤษดิ์ได้จัดตั้งและโอนหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสิ้น 22 หน่วยงาน (วรวิภา ตันติรัตน์ไพศาล, 2532)

รัฐบาลที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะได้ดำเนินขั้นตอนการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศให้เป็นที่น่าพอใจด้วยความรีบเร่ง ตามคำแนะนำของสหรัฐอเมริกาหลายอย่าง เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การให้สิทธิประโยชน์กับการลงทุนของเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เช่น การยกเว้นภาษีเงินได้ ยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบและเครื่องมืออื่นๆ ที่ใช้ในการผลิต ฯลฯ สหรัฐอเมริกาแม้จะพอใจในความพยายามของรัฐบาลไทยที่กำลังดำเนินการอยู่ แต่ก็ไม่ได้ทั้งหมดทั้งนี้สหรัฐยังไม่พอใจในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่นักลงทุน จึงทำรายงานอีกฉบับเสนอต่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ชื่อว่า Expanding Private Investment for Thailand's Economic Growth สาระสำคัญของรายงานฉบับนี้จะเน้นการให้สิทธิประโยชน์แก่นักลงทุนเพิ่มเติมจากเดิมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว และได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมฉบับเก่าและประกาศใช้ใน พ.ศ. 2505 ซึ่งมาตราที่ 20 ระบุว่า **“...เพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุนจากภาคเอกชนให้มากขึ้นรัฐบาลจึงยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบแก่อุตสาหกรรมทั้งประเภท ก ข และ ค เป็นเวลา 5 ปี”**

จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของต่างประเทศ ได้ก่อให้เกิดนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างสองรัฐแสดงถึงความสัมพันธ์ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐจักรวรรดินิยมกับผู้นำทหารของประเทศโลกที่สาม จากประเด็นข้อโต้แย้งที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับรัฐจักรวรรดินิยมมีในระดับที่สูงจนไม่สามารถแยกได้ว่า นโยบายที่รัฐบาลออกนำมาใช้ปฏิบัติจะเป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้นำรัฐไทย และหรือเป็นผลผลิตอันเกิดจากการครอบงำของรัฐจักรวรรดินิยมที่เข้าแทรกแซงต่อทิศทางในการควบคุมสังคมโดยสะท้อนจากนโยบายด้านต่างๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านการเมือง แม้ในเรื่องดังกล่าวจะมีข้อสังเกตจากนักวิชาการบางคนว่าเป็นไปไม่ได้ที่ต่างประเทศจะสามารถกำหนดนโยบายของประเทศหนึ่งประเทศใดได้

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทยจึงเป็นผลอันเกิดจากปัจจัยภายนอกกดดันให้ผู้นำรัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีอีกทั้งปัจจัยแวดล้อมอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศกดดันให้รัฐบาลไทยต้องตัดสินใจเลือกทางเดินตามกระแสในช่วงนั้น ประกอบกับปัจจัยภายในที่ผู้นำปฏิวัติต้องการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย จึงดำเนินการปรับเปลี่ยนกลไกรัฐและจัดตั้งหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจขึ้นมารองรับเป็นจำนวนมาก อันเป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศในช่วงต่อๆ มา

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กับ การส่งเสริมการลงทุน

ประเทศไทยดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution-Industry) ในช่วง 2 แผนแรกของการพัฒนาประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2504-2515 BOI จะเป็นหน่วยงานที่คอยกำกับ ประเมินผลรวมทั้งการให้สิทธิบัตรส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุน เป้าหมายของนโยบายนี้ จะทำให้ประเทศสามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศได้เพราะจะนำเข้าสินค้าลดลงเนื่องจากสามารถผลิตสินค้าทดสนองความต้องการภายในประเทศได้ หากนโยบายนี้สำเร็จตามเป้าหมายจะทำให้ดุลการชำระเงินของประเทศดีขึ้น

ตลอดช่วงที่ใช้นโยบายอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า นักลงทุนขอสิทธิบัตรส่งเสริมการลงทุนที่เกิดดำเนินการแล้ว 472 รายเป็นวันลงทุนทั้งสิ้น 27,031.31 ล้านบาท เกิดการจ้างงานขึ้นในระบบเศรษฐกิจรวม 142,468 คน โดยมีสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ลงทุนรายใหญ่

จากการศึกษาวิวัฒนาการ อุตสาหกรรม (2517) ประเมินผลการส่งเสริมการลงทุนของไทยในช่วงที่ผ่านมาว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว พิจารณาจากเหตุผลดังนี้

1. ตลาดมีขนาดเล็ก หน่วยธุรกิจที่ผลิตจึงมีขนาดเล็กด้วย ทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยจึงสูงตามไปด้วย

2. ดุลการค้าขาดดุลในอัตราที่สูงเช่นเดิม เพราะบริษัทที่ได้รับการส่งเสริมนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าประเภททุนจำนวนมากจึงทำให้ดุลการชำระเงินของไทยจึงขาดดุลสูงขึ้นตามลำดับ

3. อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมส่วนมากเน้นใช้ปัจจัยทุนมากกว่าใช้แรงงาน (Capital-Intensive)

4. อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมมุ่งหวังผลกำไรในระยะสั้นทำให้ลงทุนให้อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับสินค้าอุปโภค บริโภค ซึ่งใช้ทุนน้อยทำให้การพัฒนาทางเทคโนโลยีการผลิตจึงขาดความต่อเนื่องไปสู่อุตสาหกรรมอื่น

5. จากนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศทำให้ผู้ผลิตที่ได้รับการส่งเสริมได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่เพราะไม่มีการแข่งขัน สามารถกำหนดราคาขายสินค้าได้ด้วย จึงเป็นจุดด้อยอีกประการหนึ่งของการพัฒนาการผลิตรวมถึงประสิทธิภาพการผลิตด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ในช่วงแผน 3 เป็นต้นมา ได้เปลี่ยนมาเป็นการพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export Oriented-Industry) แทนแบบเดิม ด้วยการกำหนดให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมจะต้องใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นหลัก แนวทางเหล่านี้ก็ใช้จะประสบความสำเร็จนัก เพราะการลงทุนส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวในเขตเมือง (กรุงเทพและปริมณฑล) และไม่สามารถดูดซับแรงงานในภาคเกษตรกรรมได้อย่างเพียงพอ ปัญหาจึงเกิดขึ้นตามมาทั้งทางสังคม เช่น การพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบท ปัญหาการกระจายรายได้และกระจายทรัพยากรพื้นฐานเป็นต้น รวมถึงปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเมืองที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สิ่งเหล่านี้คือปรากฏการณ์ของการพัฒนาที่ใช้ทิศทางซึ่ง BOI ทำอะไรได้ไม่มากไปกว่าส่งเสริมให้เกิดการลงทุนเพียงอย่างเดียว

หากพิจารณาจากข้อมูลการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ พบว่า ในช่วงแผน 1 และ 2 มีสหรัฐอเมริกาลงทุนโดยตรงมากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 55.1 ในปี 2506 และลดลงในปี 2520 เหลือเพียงร้อยละ 22.8 โดยญี่ปุ่นเริ่มมีบทบาทมากขึ้นตั้งแต่ปี 2520 คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.1 และสูงสุดเป็นร้อยละ 56.1 ในปี 2521 หลังจากนั้นญี่ปุ่นยังคงความสำคัญเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

ส่วนทุนไทยมีบทบาทไม่น้อยเพียงแต่กระจุกตัวอยู่ในสาขาเศรษฐกิจเพียงไม่กี่สาขาเท่านั้น เช่น ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และธุรกิจเหมืองแร่ เป็นต้น และทุนไทยเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นเชื้อสายจีนที่มีพื้นฐานการสะสมมาอย่างยาวนานจากธุรกิจการเกษตรมาสู่ธนาคารพาณิชย์ และกระจายการผลิตสู่ภาคอื่นๆ มากขึ้น ในช่วง พ.ศ. 2530 เช่น ภาคอสังหาริมทรัพย์ ปิโตรเคมีคัล และ เหล็ก รวมถึงเป็นนายทุนนายหน้า (Comprador Capitalist) ในอุตสาหกรรมรถยนต์จากญี่ปุ่น เป็นต้น

การพัฒนาไปสู่วิกฤต

ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่า ประเทศไทยถูกดึงเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกมาเนิ่นนานแล้วอย่างช้าที่สุดอาจจะกล่าวได้ว่าเมื่อครั้งรัฐบาลไทยตกลง (ถูกบังคับให้) ทำสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษเมื่อปี 2398 อันเป็นการทลายหัตถอุตสาหกรรมพื้นบ้านของไทยและระบบผูกขาดการค้าของพระมหากษัตริย์ และถูกผนวกเข้าสู่ระบบโลกมากยิ่งขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2500 ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารเมื่อตกลงกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้จัดส่งเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกให้ดำเนินการปฏิรูประบบเศรษฐกิจไทย โดยระบุให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อจัดทำแผนและดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะ เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น เพื่อจัดทำแผนและพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุนแก่นักลงทุน โดยรัฐมีหน้าที่จัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้พอเพียงและส่งเสริมการลงทุนแก่ภาคเอกชน

พร้อมให้สิทธิพิเศษในด้านต่างๆ แก่นักลงทุนด้วย ดังนั้นจึงไม่แปลกใจนักที่นักลงทุนที่เข้ามาลงทุนส่วนใหญ่จะเป็นนักลงทุนจากสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษแรกของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาส่วนใหญ่จากแผนพัฒนาในแต่ละฉบับล้วนตอบสนองให้นักลงทุนต่างชาติทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในช่วงสองแผนแรก และนโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามเป็นต้นมา และอีกประการหนึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ผลปรากฏว่าดุลการค้าของไทยเริ่มขาดดุลนับตั้งแต่นั้นเรื่อยมาจนถึงทุกวันนี้ และดุลการชำระเงินของไทยเริ่มแสดงผลเป็นลบเช่นกัน นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคอื่นๆ นี้ ทำให้โครงสร้างการผลิตของไทยเปลี่ยนไป เดิมภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ประชาชาติมากที่สุด แต่พอถึงปี 2536 สัดส่วนการผลิตจากภาคหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 28 ขณะที่ภาคเกษตรกรรมลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10 แต่สัดส่วนการใช้แรงงานส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคเกษตรกรรม คือ ร้อยละ 56 ขณะที่ภาคหัตถอุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น นั่นแสดงว่าโครงสร้างการพัฒนาของไทยยังคงมีปัญหาอยู่มากเพราะการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไม่อาจดูดซับแรงงานส่วนเกินที่มีอยู่ในระบบให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นได้ตามผลิตผล

เศรษฐกิจไทยเริ่มมีปัญหาในปี 2539 ปริมาณและมูลค่าการส่งออกสินค้าลดลงจนติดลบ ขณะที่การนำเข้ายังคงมีสัดส่วนที่สูง ทำให้ไทยต้องขาดดุลบัญชีเดินสะพัดสูงถึงร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ขณะที่ทางราชการมองว่าเป็นผลอันเกิดจากวัฏจักรเศรษฐกิจที่เกิดจากปัจจัยภายนอก แต่นักเศรษฐศาสตร์มองว่าเป็นปัญหาทางโครงสร้าง อาทิ โครงสร้างการบริหารและการจัดการทางเศรษฐกิจมหภาคขาดความยืดหยุ่น ขาดมาตรการตรวจสอบการใช้จ่ายเม็ดเงินที่ไหลเข้ามาลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพพอ รวมทั้งจุดอ่อนในการเปิดเสรีทางการเงิน โดยขาดมาตรการกำกับดูแล ขณะที่มีการกู้ยืมเงินเข้ามาจำนวนมากผ่านทางวิเทศธนกิจตามแนวทางและวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาระบบการเงินของประเทศ รวมทั้งมีการนำเงินจำนวนดังกล่าวนี้ไปลงทุนในภาคเศรษฐกิจที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงและขาดความต่อเนื่องขาดความเชื่อมโยงในการผลิตด้วย อีกทั้งการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งทำให้เศรษฐกิจถดถอยในที่สุด อีกทั้งรัฐบาลไทยมีนโยบายด้ารงอัตราดอกเบี้ยไว้ในระดับสูง และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบตะกร้า แต่เมื่อภาวะเศรษฐกิจผกผันภาวะเศรษฐกิจอ่อนแอ หรือล้มละลายเนื่องจากไม่สามารถส่งดอกเบี้ยและขอต่อสัญญาเงินกู้ต่อได้ ย่อมทำให้เป็นหนี้เสียของสถาบันการเงินไป

นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลไม่สามารถจัดการปัญหาเศรษฐกิจมหภาคได้มีประสิทธิภาพและมีความล่าช้าจนทำให้ปัญหาได้ลุกลาม ในที่สุดจากสถาบันการเงินหนึ่งไปสู่อีกแห่งหนึ่งต่อไปเรื่อยๆ

จนไปสู่ทั้งระบบ และประการสุดท้ายเป็นผลอันเกิดจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากเกินไป ขณะที่ค่าของเงินบาทกลับมีค่าที่แท้จริงสูงเกินกว่าค่าพื้นฐานของเงินและการดำเนินนโยบายการเงินที่ขาดความยืดหยุ่นจนทำให้รัฐไม่อาจจะทนการเก็งกำไรค่าเงินของนักลงทุน ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร มองว่าเป็นเพราะการคอร์รัปชันในบรรดานักการเมืองและข้าราชการไทยเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เกิดวิกฤตคราวนี้ รวมทั้งนักวิเคราะห์ต่างประเทศได้ชี้ว่าเป็นเพราะค่าเงินบาทมีค่าแข็งเกินไปจากระดับพื้นฐานที่อ่อนแอในขณะนั้น แต่รัฐบาลไทยยังคงยืนยันดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ จนเป็นสาเหตุให้ประเทศไทยเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนมาเป็นแบบ Managed float ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2541 เพื่อให้หยุดการเก็งกำไรในค่าเงินของนักลงทุน รวมทั้งเป็นช่วงที่นักลงทุนต่างประเทศยังไม่เชื่อมั่นต่อเศรษฐกิจโดยรวมของไทย จนทำให้เงินทุนไหลออกเป็นจำนวนมากจนต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นวงเงินไม่เกิน 17 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ

อย่างไรก็ตามหลังจากดำเนินมาตรการตาม IMF มากกว่าสองปีตามหนังสือแสดงเจตจำนงกว่า 8 ฉบับแล้ว เศรษฐกิจไทยยังไม่มีสัญญาณที่ดีขึ้นนัก ในทางกลับกันเศรษฐกิจกลับหดตัวอย่างรุนแรง อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงอย่างมาก ความมั่นใจของนักลงทุนต่างประเทศยังไม่ปรากฏ แม้ว่าค่าของเงินจะมีเสถียรภาพมากขึ้น และดุลบัญชีเดินสะพัดดีขึ้นก็ตาม

การควบคุมแรงงานในประเทศไทย ช่วง พ.ศ. 2500-2516

การควบคุมแรงงานช่วงระยะเวลาดังกล่าวภายใต้รูปแบบการปกครองแบบปิด หรือระบบเผด็จการ หรือ เครื่องมือในการควบคุมแรงงาน ทั้งกฎหมาย อุดมการณ์ ซึ่งจะขอกกล่าวต่อไป

การควบคุมแรงงานโดยกฎหมายแรงงาน (Labour Law)

ใน พ.ศ. 2499 หลังจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีสมัยนั้นเดินทางกลับจากการเยือนต่างประเทศแล้ว รัฐบาลได้แนวคิดในการปรับปรุงประเทศหลายเรื่อง ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงาน จอมพล ป. ได้ให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์โดยได้ขอความช่วยเหลือไปยังองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การยูซอม (USOM) และองค์การเอไอดี (AID) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสององค์การหลังได้ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานแรงงานให้รัฐบาลไทยในขณะนั้น (แล ดิลกวิทยรัตน์, 2522: 2-3) นอกจากนี้ เพื่อแสดงถึงการสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตย รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ให้สิทธิลูกจ้างในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้งสหภาพแรงงาน การนัดหยุดงาน (ยกเว้นในกิจการรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

กับสาธารณูปโภค) การเจรจาต่อรอง และมาตรการในการระงับข้อพิพาท ให้มีการทำข้อตกลงร่วม (นิคม จันทรวิฑูร, 2534: 12) ดังปรากฏในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 หมวด 1 เรื่องการก่อตั้งสหภาพแรงงาน มาตรา 56 ว่า “..ลูกจ้างมีสิทธิก่อตั้งสหภาพแรงงานได้ สิทธิดังว่านี้ ข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และทหารกองประจำการจะใช้มิได้ ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือควบคุมลูกจ้างอื่น จะเข้าร่วมก่อตั้งหรือเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานซึ่งลูกจ้างอื่นนั้นได้ก่อตั้งหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้..” และมาตรา 60 “..ในการขอจดทะเบียนสหภาพแรงงานต้องทำคำขอเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้ก่อตั้งไม่น้อยกว่า 7 คนยื่นต่อนายทะเบียน..” (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 70 ตอนที่ 92, 7 พฤศจิกายน 2499, 25-26) จากความในมาตรา ทั้ง 2 นี้เองทำให้การก่อตั้งสหภาพแรงงานสามารถก่อตั้งได้ง่าย ส่งผลกระทบต่อขบวนการแรงงานสามารถเข้ามาเจรจากับฝ่ายบริหารได้อย่างเป็นกิจลักษณะโดยมีกฎหมายรองรับ (วิษณุ บุญมาร์ตัน, 2539: 65)

ในปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ใช้แทน (ออกใช้เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2501) มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ยกเว้นการไม่ให้สิทธิลูกจ้างในการตั้งสหภาพแรงงาน หรือ สหพันธ์แรงงาน (นิคม จันทรวิฑูร, 2530: 104) โดยให้เหตุผลว่า “..โดยที่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีบทบัญญัติไม่เหมาะสม เปิดช่องให้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความริ้วฉานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมร่วมกัน กับทั้งเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นเครื่องมือยุยงลูกจ้างในทางมิชอบอันเป็นกลวิธีเพื่อจุดประสงค์ตามแผนการณ์ ทั้งนี้ทำให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินงานเศรษฐกิจ..” (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2524: 97) นอกจากนี้คณะปฏิวัติยังให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมแรงงานโดยการออกกฎหมาย “..ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเวลาทำงาน วันหยุดงานของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง การจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้างตามสมควร..” (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 75 ตอนที่ 87, 31 ตุลาคม 2501) และได้มีการจับกุมคุมขังผู้นำแรงงานในข้อหาทำการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์เป็นจำนวนมากโดยใช้อำนาจ ตามมาตรา 17 ประหารชีวิตผู้นำกรรมกรอีกจำนวนหนึ่งด้วย (สมศักดิ์ โกศัยสุข, 2538:4) ทำให้บทบาทของขบวนการแรงงานรวมทั้งขบวนการแรงงานถูกควบคุมโดยกลไกของรัฐบาล แรงงานจึงไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเข้าเจรจาทันทีกับฝ่ายบริหารได้ แม้รัฐบาลจะไม่ได้ยกเลิกสิทธิในการเจรจาต่อรองก็ตาม

การนัดหยุดงานที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2507-2508 สะท้อนให้เห็นถึงความระคาย
ประสาทของมาตรการควบคุมแรงงานในแบบที่เคยใช้มา รัฐบาลได้ใช้มาตรการใหม่เพื่อสร้าง
ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้เพิ่มขึ้น และเพื่อหาวิธีระงับข้อพิพาทจึงได้มีการออก
พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. 2508 ขึ้น (แล ดิลกวิทยรัตน์, 2530: 302-
303) พระราชบัญญัตินี้กำหนดว่า ไม่มีการให้ตั้งสหภาพแรงงานหรือสมาคมลูกจ้าง แต่ให้มีการเจรจา
ต่อรองระหว่างลูกจ้างกับฝ่ายบริหารโดยผู้แทนในการเจรจาจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนก็ได้แต่ไม่
เกินสามคน (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 82 ตอนที่ 114, 31 ธันวาคม 2508: 77) ผลจาก
การออกพระราชบัญญัตินี้บังคับไม่ให้ลูกจ้างรวมตัวกันเจรจาต่อรองในรูปแบบสหภาพแรงงานหรือ
สมาคมลูกจ้าง ลูกจ้างจึงไม่มีช่องทางที่จะเข้าเจรจาต่อรองเพื่อที่จะขอเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งเรื่อง
ค่าจ้างและสวัสดิการต่างๆ รวมทั้งการทำข้อตกลงร่วม (joint regulation) ด้วย

อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา ต่างประเทศได้พยายามแสดงบทบาทกดดันรัฐบาลไทยให้
ยอมรับสิทธิการก่อตั้งสหภาพแรงงาน ตัวอย่างเช่น ทุกครั้งที่มีการประชุมนานาชาติในเรื่องเกี่ยว
กับแรงงาน รัฐบาลไทยจะกลายเป็นเป้าให้องค์กรแรงงาน ดังเช่น สมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่าง
ประเทศ (International Confederation of Free Trade Union-ICFTU) โจมในที่ประชุมองค์การ
แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization-ILO) ทุกครั้งระหว่างปี พ.ศ. 2501
-2515 (แล ดิลกวิทยรัตน์, 2522: 2) และ ICFTU โดยนายโธเมอร์ เบดู เลขาธิการ ได้มีหนังสือแจ้งมา
ยังรัฐบาลไทยเร่งให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง (กมลศักดิ์ ไกรสรสวัสดิ์,
2538: 8) เรื่องนี้ทำให้พลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยในขณะนั้นเกิดความเกรงใจเกรงว่าจะกระทบกระเทือนฐานที่จะได้รับความช่วยเหลือใน
การพัฒนาต่างๆ (แล ดิลกวิทยรัตน์, 2522: 13) ดังนั้นในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้ออกประกาศ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 อนุญาตให้มีการรวมกลุ่มของลูกจ้างเป็นสมาคมลูกจ้างได้อีกครั้ง

การควบคุมแรงงานโดยกลไกอุดมการณ์ (Ideology)

ถ้าพูดถึงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวมาร์กซ์ (Marx) ที่กล่าวถึงการครอบงำ
(domination) ทางความคิด คือ งานของกรัมสกี (Gramsci) ชาวอิตาลี อดีตเลขาธิการพรรค
คอมมิวนิสต์อิตาลี ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการครอบงำทางความคิดโดยรัฐซึ่งชนชั้นปกครองจะใช้
กลไกของรัฐ (state) ครอบงำความคิดของคนส่วนใหญ่ในสังคมได้ ในด้านสังคมชนชั้นกรรม
ที่อาจจะใช้สมาคม หรือองค์กรเอกชนทั่วไปหล่อหลอมความคิดของมวลชนให้สอดคล้องกับ
ผลประโยชน์ของชนชั้นตนได้ในเวลาเดียวกัน จากแนวคิดทฤษฎีเราหันกลับมามองว่ากลไกของรัฐ
ที่ใช้ควบคุมแรงงานในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2500-2516 นั้น ใช้วิธีการผ่านกลไกทางด้าน
ต่างๆ เช่น สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน ศาสนา วัฒนธรรม

สำหรับสถาบันการศึกษา เช่น โรงเรียนประถม หรือมัธยม การเรียนการสอนจะยึดครูเป็นหลัก สกัดกั้นการแสดงความคิดเห็นของนักเรียน โดยสอนให้เชื่อฟังครูอย่างเดียวโดยไม่มีเหตุผล รวมทั้งละเลยการสอนเรื่องสิทธิและเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้วทำให้เกิดขบวนการหล่อหลอมทางความคิดเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ก็จะไม่รู้เรื่องสิทธิแรงงาน ในเรื่องค่าจ้าง สหภาพแรงงาน สวัสดิการ การเจรจาต่อรอง ทำให้นายทุนเอาเปรียบคนงานอยู่ตลอดเวลา คำว่า แรงงาน หรือ กรรมกร หมายความว่ารวมถึง คนที่จบการศึกษาตั้งแต่ระดับอุดมศึกษา จนถึงคนที่ไม่มีการศึกษา แต่ทำงานรับเงินเดือน หรือค่าจ้าง

สื่อมวลชน สื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ส่วนใหญ่พยายามนำเสนอเพื่อชี้นำสังคมว่า การประท้วง หรือนัดหยุดงาน (strike) ของกรรมกร หรือแรงงาน เกิดจากอารมณ์ชั่ววูบของผู้นำแรงงาน และการนัดหยุดงานเป็นการทำลายเศรษฐกิจ ขบวนการแรงงานได้รับเงินจากประเทศคอมมิวนิสต์เพื่อมาทำลายความมั่นคงภายในประเทศ คนที่มีแนวความคิดตั้งสหภาพแรงงานเป็นคนหัวรุนแรง ส่งผลทำให้ประชาชนผู้รับสื่อคนไทยในช่วงนั้นมีการศึกษาต่ำ เมื่อรับสื่อแล้วก็จะเชื่อตามสื่อประมาณร้อยละ 90 เพราะไม่สามารถวิเคราะห์ข่าวที่นำเสนอมาอย่างมีเหตุผลได้

ศาสนา ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ รัฐได้บังคับพระไม่ให้สอนเพื่อการสันโดษตามหลักของศาสนาพุทธ แต่พยายามให้พระสอนแห่งความคิดเรื่อง การพัฒนา ในช่วงนั้นเรียกว่า “สมัยพัฒนา” หรือ งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข ส่งผลต่อแนวความคิดคนส่วนใหญ่ภายในประเทศ จะให้ความเคารพคนมีวัตถุ หรือเรียกว่า วัตถุนิยม ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านจิตใจตกต่ำลง ทำให้นายทุนหรือรัฐใช้วัตถุนิยมในการควบคุมแรงงานได้

วัฒนธรรม พื้นฐานทางด้านวัฒนธรรมไทยในอดีตซึ่งเป็นพื้นฐานการควบคุมแรงงานนั้น คือ วัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้า ตัวอย่างเช่น วัฒนธรรมผู้ใหญ่น้อย หรือ วัฒนธรรมนายกับบ่าว ส่งผลกระทบให้คนงานหรือแรงงานไทยถูกครอบงำทางความคิดให้เชื่อผู้ใหญ่หรือนาย โดยไม่เชื่อเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันทำให้แรงงานไม่สามารถมีความคิดเรื่องการตั้งสหภาพแรงงาน (Trade Unions) เพื่อทำการเจรจาต่อรอง หรือการต่อรองร่วม (Collective Bargaining) กับนายจ้างหรือนายทุนในเรื่องค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการ เพราะเป็นโครงสร้างแบบศักดินา (Feudalism) เดิม

สรุป ตลอดช่วงประเทศไทยได้เข้าสู่ระบบทุนนิยมอย่างเต็มตัวช่วงจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร นั้นได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจทางการเงิน และวิชาการ ซึ่งส่วนหนึ่งของมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือ การใช้นโยบายค่าจ้างแรงงานราคาถูก เพื่อส่งเสริมให้นักลงทุนหรือทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย และบริษัทที่มาลงทุนช่วงนั้นมากที่สุด คือ บริษัทของสหรัฐอเมริกากับบริษัท

ของญี่ปุ่น การที่จะทำให้แรงงานราคาถูก หรือค่าจ้างต่ำนั้นรัฐสามารถทำได้หลายวิธี เช่น กฎหมาย อนุสัญญา โดยผ่านกลไกของรัฐและเอกชน เช่น สื่อมวลชน ศาสนา และวัฒนธรรม

หมายเหตุ ผู้เขียนกำลังเขียนดุษฎีนิพนธ์ (Dissertation) ในระดับปริญญาเอก เรื่อง “ยุทธศาสตร์การสะสมทุนด้วยการควบคุมแรงงานในประเทศไทย” ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยมีประธานที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ปรึกษาประกอบด้วย ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ อาจารย์โครงการปริญญาเอก “สหวิทยาการ” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ดร.ชำนาญ มงคลเกษม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งผู้เขียนหวังว่า หากสำเร็จเมื่อไหร่จะเขียนเหตุการณ์ควบคุมแรงงานของรัฐและการปฏิบัติแรงงานตอนที่สองต่อไป



(ขวา) ว่าที่ร้อยเอก วิชาญ บุญมาร์รัตน์ ผู้ช่วย ส.ส. กรุงเทพมหานคร

(ซ้าย) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สกล สกลเดช อาจารย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ได้รับทุนอบรมสิทธิมนุษยชนสากล จากสภายุโรป (The Council of Europe) กับ

(กลาง) ศาสตราจารย์ วิจิต มันทาภรณ์ ผู้เชี่ยวชาญสถาบันสิทธิมนุษยชนนานาชาติ และอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ เมืองสตาร์บูร์ก ประเทศฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 2-28 กรกฎาคม 2543



LIART

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2530. **เศรษฐกิจศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาร่วมสมัย**. (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- กมลศักดิ์ ไกรสรสวัสดิ์. 2538. **นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับกรรมกรระหว่าง พ.ศ. 2501-2519**. ในเอกสารประกอบการสัมมนา ประวัติศาสตร์แรงงานไทย จัดโดยภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ ณ ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 27-28 ตุลาคม พ.ศ. 2538
- กฤษฎา เพิ่มทั้นจิตต์. 2528. **อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก**. ใน ทฤษฎีพึ่งพา กับสังคมเศรษฐกิจไทย โดยรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และคณะบรรณาธิการ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. 2528. **การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย**. (สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.)
- กัญญา สีลาชัย. **ภาวะสิ้นชาติกับ IMF : บทเรียนจากต่างประเทศและทางออก**. ใน (คำประกาศอิสรภาพจาก IMF) โลกภิวัตน์ ลำดับที่ 3 พิทยา ว่องกุล บรรณาธิการ. 2540
- โครีน เฟื่องเกษม. 2542. **การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองสิงคโปร์**. ในการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. 2536. **ประวัติศาสตร์การปฏิบัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ**. ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. 2524. **การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2488-ปัจจุบัน**. ในการขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทย พ.ศ. 2488-ปัจจุบัน สมภพมานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์
- แถมสุข นุ่มนนท์. 2525. **ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง**. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- นิคม จันทรวิทุร. 2530. **กฎหมายแรงงาน แนวคิดและปัญหา**. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- _____. 2534. *กฎหมายแรงงานกับรัฐวิสาหกิจ*. ใน สารสำคัญและบทวิเคราะห์พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534. รวบรวมโดย นิคม จันทรวิทุร กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ์พงศ์พจน์
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19. *ราชกิจจานุเบกษา*. (ฉบับพิเศษ) เล่ม 75 ตอนที่ 87 (วันที่ 31 ตุลาคม 2500)
- ปีเตอร์ เอฟ. เบลล์. 2532. *ความเรียงว่าด้วยเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ. 2503-2528*. กนกศักดิ์ แก้วเทพ (แปล) คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2541. *พัฒนาการอุตสาหกรรมและพัฒนาการเศรษฐกิจประสิทธิภาพของเกาหลีใต้ บราซิล ไทย*. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2499. *ราชกิจจานุเบกษา*. (ฉบับพิเศษ) เล่ม 70 ตอนที่ 92 (7 พฤศจิกายน 2499)
- พ.ร.บ.กำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน. *ราชกิจจานุเบกษา*. (ฉบับพิเศษ) เล่ม 82 ตอนที่ 114 (วันที่ 31 ธันวาคม 2508)
- มติชน, นสพ. รายงาน (23 พ.ค. 2544)
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2526. *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมียวมข้าว*. (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- ลิขิต ชีวเวติน. 2535. *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). กรุงเทพฯ.
- แล ตีลภวิทย์รัตน์. 2522. *พัฒนาการของขบวนการสหภาพแรงงาน พ.ศ. 2501-ปัจจุบัน* ในคำบรรยายวิชาแรงงานสัมพันธ์ รวบรวมโดย จุฑา มนัสไพบุสย์ (บรรณาธิการ) ศูนย์พัฒนาแรงงานและการจัดการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- _____. 2530. *กระบวนการสะสมทุน แรงงาน และพัฒนาการของยุทธศาสตร์การควบคุม*. ในความรู้ันักเศรษฐศาสตร์ไทย ปี 2529 รวบรวมโดย ไกรยุทธ ชีรยาตินันท์. กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
- วรธิกา ดันดิรัตน์ไพศาล. 2532. *กระบวนการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์*. วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิวัฒน์ชัย อัดถากร. 2517. *บทบาทการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย*. สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. กรุงเทพฯ.

วิชชุ บุญมาร์ติน. 2539. *การมีส่วนร่วมของแรงงานในกิจการรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษา การไฟฟ้านครหลวง*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมศักดิ์ โกศัยสุข. 2538. *บทบาทแรงงานรัฐวิสาหกิจกับการต่อสู้ของขบวนการแรงงานไทย*. ในเอกสารประกอบการสัมมนา ประวัติศาสตร์แรงงานไทย จัดโดยภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ ณ ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 27-28 ตุลาคม 2538

เสน่ห์ จามริก. 2519. *ปัญหาและอนาคตการเมืองไทย*. สังคมศาสตร์ปริทัศน์ กรุงเทพฯ.

สมภาพ มานะรังสรรค์. 2526. *แนวโน้มพัฒนาการเศรษฐกิจไทยช่วงก่อนและหลังการปฏิรูป การปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์. *สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2526

ภาษาอังกฤษ

Bottomore, Tom (ed.) 1983. *A Dictionary of Marxist Thought*. Cambridge, Massachusett :Harvard Univ. U.S.A.

Bello Walden and Rosenfeld Stephanie. 1992. *Dragon in Distress : Asia's Miracle Economic in Crisis*. A Food First Book : The Institute for Food and Development Policy San Francisco U.S.A.

Caldwell T. Alexander. 1974. *American Economic (Aid to Thailand)*. (Lexinton Mass : D.C. Health),

Changgyun, Oh. 1996. *Labour Control and Economic Development in South Korea, 1961-1979*. Dissertation Graduate School University of Missouri-Columbia. U.S.A.

Ernest Mandel, Ben Fowkes. 1977. *Karl Marx Capital Volume One*. Vintage Books Edition. U.S.A.

Haggard, Stephan. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. (Institute for International Economics) Washington D.C. 2000.

Lee, Eun-Jin, 1989. *Changing Strategies of Labour Control in the Semiconductor*

- Industry in the South Korea: 1965-1986.*** Dissertation University of California, Los Angeles (UCLA) U.S.A.
- Lee, Ok-Jie. 1990. ***Labour Control and Labour Protest in the South Korean Textile Industry, 1945-1985 (KOREA).*** Dissertation The University of Wisconsin-Madison U.S.A.
- Robert T. Mascot. 1990. ***Thailand and United States : Development, Security and Foreign Aid.*** (Columbia University Press)
- Tan Chwee Huat. 1996. ***Strategic Policies and Businesses in Singapore : A Manager Reference.*** Mc-Graw Hill Book Co.
- Toru Yano. 1969. ***Sarit and Thailand's Pro-American Policy. (in the Developing Economies)***
- Walter Nella. 1955. ***The Impact of The Most on Government in Thailand.*** (Berkley : University of California)
- Liedke, Elida Rubini. 1987. ***Labour Control in Dependent Development : A Case Study of the Brazilian Electronic Industry in Rio Grande do Sol.*** Dissertation Brown University. U.S.A.

การปฏิรูประบบเลือกตั้งในประเทศไทย

จิตติ เกษมศิริวัฒน์ *

ความนำ

ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งกษัตริย์เป็นประมุข (Parliamentary Democracy) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ (Prime Minister) ทั้งนี้ กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้นำของพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) และสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งละหนึ่งคน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้น มีกฎหมายหลายฉบับที่มุ่งเน้นในการควบคุมความโปร่งใสในทางการเงิน ซึ่งแต่เดิมนั้นมีกฎหมาย Representation of the People Act 1983 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการกำหนดมาตรการที่สำคัญในการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ การกำหนดให้มีสมุหบัญชีเลือกตั้ง (Election Agent) ทำหน้าที่ทำรายงานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเมื่อสิ้นสุดการเลือกตั้งรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้แทนไปสอดส่องการนับคะแนนเลือกตั้ง (polling agent) เสมียนผู้ส่งเอกสาร และการเข้าห้องประชุมแทนผู้สมัครรับเลือกตั้ง สัญญาที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายใดๆ ในการเลือกตั้งจะไม่มีผลบังคับ ถ้าไม่มีการรับรองจากบุคคลดังกล่าว เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางการเมือง เช่น Companies Act 1967 เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งในประเทศไทยครั้งสำคัญ โดยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการทำประชามติ ค.ศ. 2000 (the Political Parties Elections and Referendums Act 2000) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000¹ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการควบคุมกำกับการเลือกตั้งดังจะได้พิจารณาโดยลำดับต่อไป

* นิติกร ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

¹ WWW.electoral_commission.GOV.UK

1. คณะกรรมการเลือกตั้ง (Commission Election)

คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (a body independent of government) ซึ่งขึ้นโดยตรงต่อรัฐสภา ทั้งนี้ บุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ ดังต่อไปนี้

- (1) ประธานกรรมการเลือกตั้ง 1 (chairman) ได้แก่ นายแซม ยังเกอร์
- (2) กรรมการ (commissioners) อีก 5 คน ได้แก่
 - (2.1) ศาสตราจารย์ ทอลแฮม เซลลิก
 - (2.2) นางพามেলা กอร์ดอน
 - (2.3) นายกวิน มาเทียส
 - (2.4) นายคารามจิต ซิงห์
 - (2.5) เซอร์ นิล แมคอินทอส

โดยมี นายโรเจอร์ คัสตัน เป็นผู้อำนวยการด้านธุรการของสำนักงาน

ทั้งนี้ คณะกรรมการเลือกตั้ง มีอำนาจในการกำหนดกรอบกฎหมายในการรายงานเกี่ยวกับการบริจาค (reporting of donation) การกำหนดห้ามชาวต่างชาติบริจาคเงิน และการควบคุมค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง รวมไปถึงการเลือกตั้งในระดับต่างๆ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่จดทะเบียนพรรคการเมืองและกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง (account for income and expenditure) รวมทั้งมีอำนาจควบคุมกำกับ (supervisory power) ในการที่จัดการให้เป็นไปตามข้อกำหนดต่างๆ ที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่สำคัญดังนี้

- (1) จัดพิมพ์รายงานเกี่ยวกับการบริหารงานเลือกตั้ง
- (2) ทบทวนกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการทำประชามติ
- (3) ส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในระบบการเลือกตั้งและประชาธิปไตย
- (4) เป็นที่ปรึกษาในกรณีที่มีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้ง
- (5) ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง
- (6) ดำเนินการจัดทำประชามติ
- (7) ให้คำแนะนำการเผยแพร่และการกระจายเสียงที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- (8) ควบคุมกำกับให้มีการใช้จ่ายเงินในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย

(9) จัดทะเบียนพรรคการเมือง

(10) จัดทะเบียนผู้ให้ความช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมือง (third party)

นอกจากนี้ คณะกรรมการเลือกตั้งจะเข้าไปทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ในช่วงปี ค.ศ. 2002 อีกด้วย

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญอันเกี่ยวกับการสร้างความเสมอภาคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีดังนี้

(1) การควบคุมการบริจาค

แต่เดิมนั้น ประเทศอังกฤษยังไม่มีกฎหมายกำหนดวงเงินสูงสุดที่จะบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือให้แก่ผู้สนับสนุนที่ได้จดทะเบียน (third party) แต่อย่างไรก็ตาม The Political parties, Elections and Referendums Act 2000 ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายความว่ารวมถึงเงิน ทรัพย์สิน หรือบริการอื่นๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง แต่ไม่รวมถึงการบริการของรัฐที่จัดให้แก่พรรคการเมือง โดยไม่คิดมูลค่า เช่น การที่รัฐจัดสถานที่หรือเวลาในการออกอากาศเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น²

ทั้งนี้ ราคาของสิ่งของหรือการบริการที่จัดให้แก่พรรคการเมือง และผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องพิจารณาตามมูลค่าตลาดในปัจจุบัน

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังห้ามมิให้ชาวต่างประเทศ นิติบุคคลต่างประเทศบริจาคเงินหรือสิ่งของให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง และยังครอบคลุมถึงสหภาพแรงงาน สมาคม เป็นต้น³

(2) การรายงานการบริจาค

กฎหมายได้กำหนดให้พรรคการเมืองซึ่งรับบริจาคเงินจะต้องรายงานการบริจาคให้คณะกรรมการเลือกตั้งได้ทราบและเป็นการเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริจาคดังต่อไปนี้

² The Political parties, Elections and Referendums Act 2000, section 52.

³ The Political parties, Elections and Referendums Act 2000, section 53.

(2.1) การบริจาคที่มีจำนวนมากกว่า 1000 ปอนด์ที่ให้พรรคการเมือง

(2.2) การบริจาคที่มากกว่า 1000 ปอนด์ที่ให้แก่สมาชิกของพรรคเพื่อใช้ในกิจกรรมทางการเมืองจะต้องรายงานให้คณะกรรมการเลือกตั้งได้ทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับบริจาค

(2.3) การบริจาคมมากกว่า 1000 ปอนด์ ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

3. การสนับสนุนทางการเงินโดยทางอ้อม

ประเทศอังกฤษมีมาตรการในการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยทางอ้อมสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้งมานานแล้ว ได้แก่

(1) การส่งไปรษณีย์

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ฟรีไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคน คนละหนึ่งครั้งถ้าสิ่งที่ส่งนั้นมีน้ำหนักไม่เกิน 2 ออนซ์ แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้สิทธินี้ได้เฉพาะเมื่อปรากฏชื่อของตนในเอกสารราชการระบุชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วเท่านั้น ก่อนหน้ามีชื่อเป็นผู้สมัครอย่างเป็นทางการ หากประสงค์จะใช้สิทธิก่อนก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายการไปรษณีย์และต้องวางประกัน (มาตรา 91 (3)) ในการนี้กระทรวงการคลังจะจ่ายเงินชดเชยให้แก่การไปรษณีย์ในภายหลัง ซึ่งปีหนึ่งๆ จะมีจำนวนไม่น้อย เช่น ในปี ค.ศ. 1992 ต้องจ่ายชดเชยให้รวมมากกว่า 3 ล้านปอนด์

(2) สถานที่ประชุม

เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอใช้สถานที่ประชุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนของรัฐที่อยู่ในเขตเลือกตั้งเพื่อใช้ในการประชุมอภิปรายเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้ฟรี โดยเพียงแต่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อจะได้ไม่รบกวนกิจกรรมปกติของสถานที่แห่งนั้น (มาตรา 95 ของ RPA) ค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเสียก็เป็นเพียงส่วนการทำความสะอาด การจัดสถานที่ แสงสว่าง และการจัดการให้สถานที่เรียบร้อยดังเดิม

(3) การกระจายเสียงทางวิทยุโทรทัศน์

แต่เดิมมาสถานีวิทยุต่างๆ จะมีข้อบังคับในการจัดตั้งว่า จะไม่รับโฆษณาออกอากาศในกิจกรรมทางการเมือง พรรคการเมืองต่างๆ จึงไม่อาจใช้เงินซื้อเวลาออกอากาศได้ แต่ในทางตรงกันข้ามฝ่ายสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์จะเป็นฝ่ายจัดสรรเวลาให้ออกอากาศฟรีเพื่อเผยแพร่การเลือกตั้งและจะให้โอกาสที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นระบบที่ไม่อาจใช้เงินให้เกิดการได้เปรียบในการหา

เสียงทางวิทยุ โทรทัศน์ แต่ในปัจจุบันมีบัญญัติในกฎหมายโดยตรงว่า สถานีวิทยุโทรทัศน์จะกระจายเสียงขึ้นนำทางการเมืองไม่ได้ การรับจ้างโฆษณาจะกลายเป็นการทำผิดกฎหมาย (มาตรา 8 (2) (a) (ii) Broadcastion Act of 1990) สำหรับกรณีทางโทรทัศน์นั้น ในปี ค.ศ. 1987 ได้จัดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้ออกอากาศครั้งละ 10 นาทีเป็นเวลา 5 ครั้ง ในช่วงที่มีอัตราค่าเช่าเวลาสูงสุด (peak viewing time) ซึ่งหากคิดเป็นเงิน ก็รวม 7 ล้านบาท