

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๒ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๒ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ประชุม สปท.-สนช.)
 ประจำเดือน กุมภาพันธ์ 2560 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา							05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					รัฐสภาไทยได้ร่วมพระบารมี (10 นาที) weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	แจ้งข่าว: เตือนภัย	06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	สภาสนทนา	สภาสนทนา	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.30	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	เวลา 09.30 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวตีมาบอก	09.15
10.00	การประชุม สภาขับเคลื่อน	การประชุม สภาขับเคลื่อน	เกาะติดสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	ถ่ายทอดเสียง การประชุม	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00
11.00	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	การปฏิรูป ประเทศ (สปท.)	รัฐสภาของเรา	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.)	บันทึกการประชุมสภา		11.00
12.00	จนเสรีจัส การประชุม	จนเสรีจัส การประชุม	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	จนเสรีจัส การประชุม	จนเสรีจัส การประชุม	สฎ.พันข่าวรัฐสภา แผ่นดินถิ่นไทย		12.00
13.00	ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	ครั้งที่ 2/2558 19 ต.ค.58)	รักเมืองไทย	ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00
15.00	กิจกรรม ประชาชนกับ คปก.		เดินทางรัฐธรรมนูญไทย			สภาสาระ		15.00
16.30	ปฏิรูปกฎหมายประชาชนกับ คปก.					ละครวิทยุ		15.30
17.00	Gossip การเมือง					ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
18.00	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพ)			ก้าวทันไอที		ละติจูดรอบโลก	สฎ.ข่าว.เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงสื่อสาร การปฏิรูป	เดินทางประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		เพลงดี ศรีแผ่นดิน	18.00
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรดิโอ for you		19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00
21.30	ธรรมะก่อนนอน							21.00
22.00	ธรรมะก่อนนอน							22.00

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.
 - หากช่วงเวลาดำเนินการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภา

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๒ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ISSN 0125-0957



ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

กองบรรณาธิการ

นางพรพรรณ ลินสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนานนท์
นางสาวจริยาพร ตีกลิ่น
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เช็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำอาจค์

รัฐสภา

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒
E-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

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

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

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

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง E-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

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

บทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ระบบประชาธิปไตยของไทยก็ได้รับการพัฒนามาตามลำดับ แต่เนื่องจากความไม่พร้อมในหลายๆ ประการ จึงทำให้พัฒนาการการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร ส่งผลให้การเมืองไทยในบางช่วงเวลาขาดเสถียรภาพและการยอมรับจากนานาประเทศ ภายใต้สภาวะวิกฤติดังกล่าวประเทศไทยยังมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอีกหนึ่งสถาบันหลัก และศูนย์รวมใจคนไทยทั้งชาติให้เกิดความรักความสามัคคีและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมด้วยสันติวิธี ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองของประเทศไทย ภายใต้พระราชอำนาจในการปกครองประเทศของพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์นั้นทรงดำเนินพระราชวิถีในการปกครองประเทศเพื่อความสุขของประชาชนภายใต้หลักทศพิธราชธรรมมาโดยตลอด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะมีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในการทำนุบำรุงประโยชน์สุขของประชาชนเช่นไร สามารถติดตามได้จากบทความ เรื่อง การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย

บทความ เรื่อง ความเหมือน ความแตกต่างของที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นดังกล่าวเฉพาะในส่วนขององค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกันในบางประการ ทั้งนี้ หากพิจารณาในแง่หลักการพื้นฐานในเรื่องดังกล่าวแล้ว จะพบว่าบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้รับอิทธิพลทางความคิดและมาตรการมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีการแก้ไขปรับปรุงในรายละเอียดของแนวคิดและวิธีการของการให้ความเห็นชอบรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากวุฒิสภา

สำหรับบทความ เรื่อง รัฐประหารที่ล้มเหลวในตุรกี: ผลลัพธ์และกระแสสะท้อนกลับ เนื้อหาภายในบทความมุ่งเน้นการวิเคราะห์ตรรกะที่ความเปลี่ยนแปลงในมิติด้านสังคมและการเมืองของตุรกี ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้รับชัยชนะเหนือกองทัพที่ก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ รวมทั้งการศึกษาตัวแปรภายในที่มีผลทำให้การก่อรัฐประหารครั้งนี้ล้มเหลว ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสสะท้อนกลับในมิติต่างๆ มากมาย โดยเฉพาะมิติความมั่นคงภายในประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกวาดล้างกลุ่มแนวคิดหรือกระแสนิยมขบวนการรัฐประหารภายใต้ระบบรัฐคู่ขนานแบบเบ็ดเสร็จที่มีทั้งทหาร

ตำรวจ อัยการ นักวิชาการ ข้าราชการ และฝ่ายปกครองต่างๆเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ส่งผลให้รัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีเรเชป เทย์ยิป เออร์โดกัน ต้องทบทวนบทบาทและโครงสร้างระบบบริหารกิจการภายในของกองทัพขนาดใหญ่ พร้อมๆ กับการเร่งสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้มีความมั่นคงบนวิถีความถูกต้องชอบธรรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยและการยอมรับจากประชาชน รวมทั้งการทบทวนนโยบายต่างประเทศและการสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจอย่างรัดกุมระหว่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย ทั้งนี้ เพื่อผลักดันประเทศสู่ความเป็นศูนย์กลางใหม่ที่มีความเข้มแข็งในทุกๆด้าน และสามารถพึ่งพาตนเองได้ในสภาวะการณ์ที่มีความกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนกุมภาพันธ์นี้ ขอเสนอ **บทความ เรื่อง ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับปัญหาสำคัญในกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ: บทสะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบ** ผู้เขียนต้องการอธิบายให้เห็นถึงปัญหาสำคัญในกระบวนการดังกล่าวอย่างเป็นลำดับขั้น นับตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า ซึ่งถือเป็นขั้นตอนของการเตรียมการ โดยจะมีการกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล พัฒนาตัวแบบการวิจัย ประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์ ตลอดจนการพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล ต่อมาคือ กระบวนการหรือขั้นตอนของการดำเนินการในการเก็บรวบรวม วิเคราะห์และแปลความหมายข้อมูล และท้ายสุดคือ ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต ซึ่งเป็นขั้นตอนการสรุปผลการประเมินจากการศึกษาพบว่า กระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะมักประสบปัญหาสำคัญอยู่หลายประการ อาทิ เช่น ความไม่แน่ชัดของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ ปัญหาตัวบุคคลที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะ การขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ ปัญหาการขาดข้อมูลข่าวสารในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ความยากลำบากในการได้มาซึ่งข้อมูล ผู้ประเมินผลนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจในการวิเคราะห์และแปลความหมายข้อมูล รวมทั้งการต่อต้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ทางการหรือทางราชการ ส่งผลทำให้การประเมินผลมีปัญหาเรื่องความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือ รวมไปถึงการยอมรับของผู้นำผลการประเมินผลนโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ แล้วกลับมาพบกับบทความที่น่าสนใจได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ



ราชภัฏสาร

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๒ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐
Vol. 65 No. 2 February 2017

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทย
ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์

๙

ความเหมือน ความแตกต่างของที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อ
และการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
นันทชัย รัชชจินดา

๒๕

รัฐประหารที่ล้มเหลวในตุรกี: ผลลัพธ์และกระแสสะท้อนกลับ
ชูชาติ พุฒเพ็ญ

๕๐

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับปัญหาสำคัญในกระบวนการประเมินผล
นโยบายสาธารณะ: บทสะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบ
สุรศักดิ์ ชะมารัมย์

๗๒



การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขของไทย

ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์*

ความนำ

“ระบอบประชาธิปไตย” คือ ระบบการปกครองที่ถือกำเนิดครั้งแรกในอาณาจักรกรีกโบราณ โดยมีหลักสำคัญให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองประเทศในด้านต่างๆ ตลอดจนให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอันได้รับการคุ้มครองจากผู้ปกครองรัฐ

* สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (ธรรมศาสตร์), เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ในเวลาต่อมาระบบประชาธิปไตยของโลกก็ได้รับการพัฒนาหลังจากการสิ้นสุดลงของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของกษัตริย์ในประเทศต่างๆ ในราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ดังเช่นที่ได้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส อันมีผลมาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของประเทศเหล่านั้นที่ได้มีการเรียกร้องให้มีการจำกัดพระราชอำนาจของผู้ปกครองบางประการลง เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในด้านต่างๆ

สำหรับวิวัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยนั้น มีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากการปกครองภายใต้พระบรมเดชาานุภาพของพระมหากษัตริย์ไทยโดยลำดับ พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยสุโขทัยทรงปกครองพระราชอาณาจักรโดยพระบรมราชาบายแบบ “พ่อปกครองลูก” ต่อมาในสมัยอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชสถานะเป็น “สมมติเทพ” หรือเทพเจ้าตามแนวคิดของ “ลัทธิเทวราชา” ที่ได้รับอิทธิพลมาจากอาณาจักรเขมร พระมหากษัตริย์ของไทยจึงทรงพระบรมเดชาานุภาพสูงสุดและทรงพระราชอาณาสิทธิ์เป็นล้นพ้นเหนือทุกคนในพระราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม การปกครองของประเทศไทยภายใต้พระราชอำนาจในการปกครองประเทศของพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์นั้นทรงดำเนินพระราชวิถีในการปกครองประเทศ โดยมีขอบเขตในการใช้พระราชอำนาจเพื่อความสุขของประชาชนอยู่ภายใต้หลักธรรมของผู้ปกครองที่เรียกว่า “ทศพิธราชธรรม” และหลักธรรมหรือกฎเกณฑ์อื่น ประกอบด้วยพระราชจริยานุวัตรที่ทรงคำนึงถึงความผาสุกสงบของชาติและประชาชนเป็นสำคัญ ตลอดจนทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยพระราชอุตสาหะเป็นเอกประการ

“หลักทศพิธราชธรรม” แนวคิดว่าด้วยขอบเขตการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

“หลักทศพิธราชธรรม” เป็นธรรมที่มีมาก่อนพุทธกาลที่กำหนดกรอบพระราชจริยานุวัตรของพระมหากษัตริย์หรือผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ มีความหมายโดยตรงคือ “ธรรมะสำหรับพระราชามีอำนาจหน้าที่ในการปกครองไพร่ฟ้าประชาชนให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข” มีปรากฏในมหาหังสชาดก ขุททกนิกาย พระสุตตันตปิฎก โดยพระบาลีว่า

“ทานํ สีสํ ปริจาคํ อาชชวํ มัททวํ ตปํ
 อกุกโรธํ อวิหิงสา ขนฺติญฺจ อวิโรธนํ
 อิจฺเจเต กุสเล ธมฺเม สฺฐิตะ ปสฺสาหิ อตฺตนิ
 ตโต เต ชายเต ปีติ โสมนสฺสญฺจนปฺปกํ”

อันแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “ขอพระองค์ทรงพิจารณาเห็นหลักธรรมอันชอบ

๑๐ ประการ คือ

- ทาน การให้เพื่อการสงเคราะห์ อนุเคราะห์ และบูชา
- ศีล การสำรวมระวังกาย วาจา ให้สะอาดปราศจากโทษ
- ปริจาคะ การเสียสละความสุขส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
- อาชชวะ ความซื่อตรง
- มัททวะ ความอ่อนโยน
- ตปะ ความเพียรขจัดความเกียจคร้านและความชั่วร้าย
- อักโกธะ ความไม่โกรธ
- อวิหิงสา ความไม่เบียดเบียนผู้อื่น
- ขันติ ความอดทน
- อวิโรธนะ การปฏิบัติไม่ให้เกิดจากการที่ถูกที่ตรง”

ดังนั้น การเมืองการปกครองของประเทศไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงยึดถือธรรมของผู้ปกครองนี้จึงมีความแตกต่างกับการเมืองการปกครองของประเทศต่าง ๆ ที่ได้เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีการเรียกร้องให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและเรียกร้องให้มีการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เพราะเหตุผลประการสำคัญในประเทศไทยคือ พระราชจริยานุวัตรของพระมหากษัตริย์ไทยที่ต่างทรงยึดมั่นหลักทศพิธราชธรรมในการปกครองมาทุกรัชสมัย ในลักษณะที่ทรงเป็น “ธรรมราชา” ดังที่มีการแปลความหมายไว้ ๔ ความหมายว่า ทรงเป็นธรรมราชา เพราะทรงประพฤติอยู่ในธรรม เพราะชาวโลกพร้อมทั้งเทวดาและมนุษย์ยกย่องโดยธรรม เพราะทรงรุ่งเรืองโดยธรรม และเพราะทรงปกครองพสกนิกรโดยธรรม

นอกจากนี้ แม้ในช่วงระยะเวลาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ระบอบการปกครองของประเทศไทยจะอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีพระราชอำนาจที่เด็ดขาดเหมือนในบางประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองเดียวกันนี้แต่อย่างใด เพราะพระมหากษัตริย์ของไทย

ทุกพระองค์ทรงยึดถือหลักธรรมของผู้ปกครองและทรงมีพระราชปณิธานที่จะทรงจำกัดพระราชอำนาจในการปกครองโดยพระองค์เอง

การปกครองในสมัยกรุงสุโขทัยมีลักษณะแบบ “พ่อปกครองลูก” มีหลักฐานสำคัญว่าพระมหากษัตริย์ทรงปกครองโดยธรรม ดังที่ปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงที่ได้บันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ ตลอดรัชสมัยที่สะท้อนการเมืองการปกครองในสมัยนั้น เช่น มีการกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีจำต้องปฏิบัติหน้าที่โดยซื่อสัตย์ ยุติธรรมไม่เข้าข้างฝ่ายใด ไม่เลือกว่าเป็นขุนนางหรือเป็นราษฎรสามัญ และหากขุนศาลตระเลการมีความลำเอียงหรือปราศจากความยุติธรรม ราษฎรก็สามารถร้องทุกข์โดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ได้โดยการยื่นกระดิ่ง ซึ่งวิธีการปกครองในลักษณะนี้มีความคล้ายคลึงกับ “หลักความเสมอภาค” และ “การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ” ที่มีในระบอบประชาธิปไตยประเทศตะวันตกในอีกหลายร้อยปีต่อมา และในยุคสุโขทัยนี้ได้รับเอา “คัมภีร์พระธรรมศาสตร์” อันมีที่มาจากประเทศอินเดียตามคติฮินดู โดยสุโขทัยรับผ่านมาจากมอญซึ่งนับถือพระพุทธศาสนาเช่นเดียวกับชนชาติไทยโดยชนชาติมอญได้มีการอธิบายโดยประสานกับแนวความคิดของพระพุทธศาสนาแล้วเปลี่ยนนามเสียใหม่ว่า “คัมภีร์ธรรมสัตถัม” และมาสู่อาณาจักรสุโขทัยในเวลาต่อมา โดยได้ดัดแปลงคติในองค์พระมหากษัตริย์จากการเป็นเทพเจ้าตามลัทธิพราหมณ์เสียใหม่ว่า

“เป็นพระโพธิสัตว์ที่มาบังเกิดเป็นมหาบุรุษ ได้รับการเลือกตั้งจากปวงชนให้เป็นพระเจ้ามหาสมมติราช คือ สมมติขึ้นมาจากปวงชนให้เป็นผู้ปกครองแผ่นดินหรือที่เรียกว่าเป็นเอนกชนนิกรสโมสรรสมมติ”

นอกจากนั้น แนวความคิดทางพระพุทธศาสนาได้รับมาใช้เป็นแนวความคิดในการปกครองบ้านเมืองนับแต่รัชสมัยของพระมหาธรรมราชา (พญาลิไท) ตามหลักฐานที่ปรากฏในไตรภูมิพระร่วงและศิลาจารึกสมัยสุโขทัยหลักต่าง ๆ โดยพระมหาธรรมราชา (พญาลิไท) เป็นผู้ทรงพระราชนิพนธ์ “ไตรภูมิพระร่วง” หรือ “เตภูมิกถา” ขึ้นในปี พ.ศ. ๑๘๘๘ โดยมีเนื้อหาส่วนหนึ่งอธิบายหลักธรรมของผู้ปกครองในฐานะเป็นแม่บทในการปกครอง มีสาระที่สำคัญคือ “กษัตริย์ที่ดีต้องทรงเป็นผู้ทรงธรรม”

สำหรับในระบอบการเมืองการปกครองของ “กรุงศรีอยุธยา” ก็ได้มีการรับเอาคติทางศาสนาฮินดูมาจากการที่สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ (เจ้าสามพระยา) ได้ทรงตินครมของเขมรได้ และได้นำพราหมณ์และขุนนางเขมรจำนวนมากมาสู่พระราชอาณาจักรด้วย ทำให้แนวความคิดด้านการปกครองแบบฮินดูได้มีขึ้นในราชสำนักกรุงศรีอยุธยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ลัทธิเทวราช” ซึ่งมีความเชื่อว่า พระมหากษัตริย์ คือ เทพ

ผู้ศักดิ์สิทธิ์ หรือทรงมีพระราชสถานะเป็น “องค์สมมติเทวดา” และได้มีการกำหนด ขนบธรรมเนียมราชประเพณีอันเนื่องด้วยพระมหากษัตริย์ประการต่าง ๆ ให้เป็นพิเศษ ยิ่งกว่ามนุษย์สามัญ พระมหากษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงทรงมีพระบรมเดชาณุภาพ พระราชาอาณัติสิทธิ์ต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักรเป็นล้นพ้น

อย่างไรก็ตาม การปกครองพระราชอาณาจักรโดยองค์พระมหากษัตริย์นั้น ยังทรงใช้พระราชอำนาจในการปกครองแผ่นดินภายใต้หลักธรรมแห่งคัมภีร์ พระธรรมศาสตร์และหลักทศพิธราชธรรมเป็นขอบเขตแห่งการใช้พระราชอำนาจ แม้จะ ทรงสมบูรณาญาสิทธิก็ได้ทรงตรากฎหมายเทียรบาลขึ้นไว้เพื่อยับยั้งการใช้พระราชอำนาจ ของพระองค์เอง เช่น

กฎหมายเทียรบาล บทที่ ๑๐๖ มีสาระสำคัญว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงวินิจฉัย อรรถคดีโดยไม่ถูกต้องตามนิติประเพณีหรือความยุติธรรม ให้กราบบังคมทูลทัดทานจนครบ ๓ ครั้ง หากยังไม่ทรงสดับคำทัดทานนั้น ให้ผู้ทัดทานงดการสนองพระบรมราชวินิจฉัย ไว้ก่อน แล้วจึงเข้าไปกราบบังคมทูลทัดทานอีกครั้งหนึ่งในที่ลับผู้คน หากยังทรงไม่ฟัง คำทัดทานอีก จึงให้ปฏิบัติตามพระบรมราชวินิจฉัย

กฎหมายเทียรบาล บทที่ ๑๑๓ มีสาระสำคัญว่า ห้ามเจ้าพนักงานถวาย พระแสงเมื่อเวลาพระมหากษัตริย์ทรงพระพิโรธแก่บุคคลใด ถ้าเจ้าพนักงานยื่นถวาย ต้องได้รับโทษถึงชีวิต

นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ยังทรงกำหนดพระราชกรณียกิจในการรักษา การปกครองโดยธรรมต่อประชาชนให้ปรากฏในพระราชอาณาจักร เช่น ในพระไอยการ อาญาหลวง บทที่ ๕๑ พ.ศ. ๑๙๗๖ และบทที่ ๒๓ แห่งพระราชกำหนดเก่า พ.ศ. ๒๒๗๐ กำหนดให้เจ้าเมืองต่าง ๆ ต้องปกครองพสกนิกรในแว่นแคว้นพระราช อาณาจักรให้สงบเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนี้ คือ

“เจ้าเมืองต้องเอาใจใส่ดูแลรักษาพยาบาลไพร่ฟ้าข้าไทยของท่าน รักษาความสงบ เรียบร้อย รับรองสุขทุกข์ของราษฎรทั้งปวง และรักษาประชาราษฎร์ภายในจังหวัดแขวงเมือง อย่าให้มีผู้เบียดเบียน กรรโชก ชำพิน... ถ้าเจ้าเมืองรังเมืองมิได้เอาใจใส่พิทักษ์รักษาไพร่ พลเมืองของท่าน เจ้าเมืองรังเมืองกรมการจะถูกลงโทษอย่างหนัก”

หลักฐานดังกล่าวแสดงถึงพระมหากษัตริย์ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงให้ ความสำคัญกับทุกข์สุขประชาชนและทรงสร้างกฎเกณฑ์กำหนดอำนาจหน้าที่และ กรอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าเมืองต่าง ๆ มิให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชน

ภายหลังจากที่กรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าในปีพุทธศักราช ๒๓๑๐ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี หรือ **“สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช”** ได้ทรงกอบกู้เอกราชให้ปรากฏแก่ดินแดนของชาวสยามอีกครั้ง ทั้งนี้ โดยทรงสถาปนา **“กรุงธนบุรี”** เป็นราชธานีแห่งใหม่ของชนชาติสยาม และประกอบพระราชกรณียกิจประการต่าง ๆ โดยพระราชอุทิศหาเพื่อให้อเอกราชและพระพุทธศาสนาได้ดำรงในพระราชอาณาจักรโดยเรียบร้อยสมบุรณ์ตลอดจนให้อาณาประชาราษฎร์ได้รับความผาสุกโดยทั่วกัน

ภายหลังจากเหตุการณ์ทางการเมืองในปลายรัชสมัยกรุงธนบุรีได้ยุติลงในปีพุทธศักราช ๒๓๒๕ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ ๑ ได้ทรงสถาปนา **“กรุงรัตนโกสินทร์”** ขึ้นเป็นราชธานีแห่งใหม่ และได้ทรงสถาปนา **“พระบรมราชวงศ์จักรี”** ขึ้นสถิตเป็นสิริสง่าแห่งราชธานีและเป็นมิ่งขวัญปกเกล้าแก่พสกนิกรในวันที่ ๖ เมษายน พระพุทธศักราช ๒๓๒๕

ในรัชสมัยแห่งวาระแรกในการสถาปนารัตนโกสินทร์นั้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ทรงวางรากฐานการปกครองพระราชอาณาจักรทั้งในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การพระพุทธศาสนา การเสริมสร้างเศรษฐกิจตลอดจนการฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมของชาติทุกแขนงให้รุ่งเรือง โดยมีพระราชปณิธานให้เป็นเหมือนเมื่อครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ควบคู่ไปกับการพระราชสงครามเพื่อปกป้องดินแดนพระราชอาณาจักรให้รอดพ้นจากการรุกรานจากอริราชศัตรู ดังพระราชปณิธานที่ปรากฏในบทพระราชนิพนธ์ **“กลอนเพลงยาวนิราศ เรื่องรบพม่าที่ท่าดินแดง”** ที่ได้ทรงพระราชนิพนธ์ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๓๒๙ ความตอนหนึ่งว่า

*“ตั้งใจจะอุปถัมภก ยอยกพระพุทธศาสนา
จะป้องกันขอบขัณฑสีมา รักษาประชาชนแลมนตรี”*

สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ได้เน้นคตินิยมทางพระพุทธศาสนาและแนวคิดเรื่องธรรมราชาเป็นหลักสำคัญในการปกครอง โดยคติแนวคิดเรื่อง **“เทวราชา”** หรือแนวคิดว่าพระมหากษัตริย์ทรงดำรงพระราชสถานะแห่งสมมติเทพนั้นยังคงปรากฏในรูปแบบของพระราชมณเฑียรสถาน พระราชพิธี ขนบธรรมเนียมราชประเพณีในราชสำนักอันเนื่องด้วยพระมหากษัตริย์ที่มาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยผสมผสานกับแนวคิดเรื่อง **“ธรรมราชาผู้ทรงทศพิธราชธรรม”** ตามหลักคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ดังที่ปรากฏใน **“กฎหมายตราสามดวง”** ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการชำระและรวบรวมพระราชกำหนดบทพระไอยการและกฎเกณฑ์จาก **“คัมภีร์พระธรรมศาสตร์”** ให้ถูกต้องครบถ้วนเหมือนกับารสังคายนาพระไตรปิฎกและจัดหมวดหมู่รวบรวมไว้ใช้สำหรับในการพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรม

การร้องทุกข์ของราษฎรแบบเดียวกับในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช แห่งอาณาจักรสุโขทัยก็ได้มีในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ พระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชโองบายให้ราษฎรสามารถทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฎีกา ร้องทุกข์เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองที่ประพฤติมิชอบได้โดยตรง ต่อพระมหากษัตริย์ได้ด้วยตนเอง โดยจะมีการเสด็จออกรับฎีกาจากราษฎรทุกเดือน เดือนละ ๔ วัน ณ พระที่นั่งสุทไธสวรรย์ พระบรมมหาราชวัง

พระมหากษัตริย์ไทยกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

แนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งได้มีการเรียกร้องการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น ได้มีเจ้านายและข้าราชการจำนวนหนึ่งที่รับราชการ ณ สถานทูตไทย ณ กรุงลอนดอน และกรุงปารีส ได้ร่วมกันลงชื่อในเอกสารกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เมื่อวันที่ ๙ มกราคม พ.ศ. ๒๔๒๗ โดยถวายแนวความคิดให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองประเทศสยาม และเปลี่ยนระบอบการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยในหลักการที่มีการเรียกร้อง แต่ทรงมีพระราชวิจารณ์เพิ่มเติมว่าประเทศสยามควรเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ต่อมาก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับการปกครองประเทศสยาม แต่สุดท้ายก็มิได้นำออกมาใช้ เนื่องจากพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่าสภาพบ้านเมืองและประชาชนชาวสยามในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงในทันทีทันใด และถ้าเร่งรีบเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองในขณะที่สังคมสยามยังไม่พร้อมก็ย่อมจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติได้ ซึ่งในห้วงเวลานั้นสยามประเทศก็ยังมีภัยรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ “ภัยจากนโยบายการค้าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก”

อย่างไรก็ดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่าการปกครองประเทศสยามในระบบรัฐสภาและการมีรัฐธรรมนูญแบบตะวันตกจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนเมื่อสภาพของบ้านเมืองและประชาชนชาวสยามมีความพร้อมมากขึ้น และทรงมีพระราชปณิธานที่จะให้การปกครองที่มี “รัฐสภา” และ “รัฐธรรมนูญ” เกิดขึ้นในประเทศสยาม ดังที่ได้เคยมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีครั้งหนึ่งว่า

“ฉันจะให้ลูกท้าวชิราวุธมอบของขวัญให้พลเมืองไทยทันทีที่ขึ้นสู่อำราชบัลลังก์ กล่าวคือฉันจะให้เขามีปาลิเมนต์และคอนสตีติวชั่น”

เมื่อสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร ได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติเป็นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ก็ได้ทรงสนองพระราชปณิธานในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทรงจัดตั้ง “ดุสิตธานี” ขึ้นเป็นเมืองจำลองสำหรับทดลองวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ เป็นข้อบัญญัติในการปกครองและดำเนินงานภายในดุสิตธานี ทั้งนี้ ทรงมีพระราชปณิธานดั่งมีในพระราชดำรัสคราวเสด็จพระราชดำเนินเปิดศาลาาัฐบาลมณฑลดุสิต เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ ความตอนหนึ่งว่า

“...วิธีการที่ดำเนินเป็นไปนี้ เป็นการทดลองว่าจะจะเป็นประโยชน์ได้เพียงใดเพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับธานีให้แน่ชัดเสียก่อน... วิธีดำเนินการในธานีเล็ก ๆ ของเราเป็นไปเช่นไร ก็ตั้งใจว่าจะให้ประเทศสยามกระทำเช่นเดียวกัน...”

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ได้ทรงมีพระราชดำริว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น อาจยากที่จะเป็นไปได้สำหรับประเทศไทยในขณะนั้น และยังอาจจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชดำริว่า

“เราจะต้องเตรียมตัวของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง เราจะต้องเรียนและทดลองเพื่อที่จะได้รู้ว่าระบอบการปกครองแบบรัฐสภา จะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศ”

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงสภาองคมนตรีใหม่ตั้งแต่ต้นรัชกาล โดยมีพระราชประสงค์จะให้เป็น **“สถาบันการเรียนรู้และการทดลองการปกครองระบอบรัฐสภา”** มีชื่อว่า **“สภากรรมการองคมนตรี”** โดยได้ทรงแสดงพระราชประสงค์ว่ามีอยู่ ๒ ประการ คือ

๑. เป็นการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการประชุมปรึกษาของรัฐสภา

๒. เป็นพลังที่จะเหนี่ยวรั้งด้านทานการใช้อำนาจในทางที่ผิด แม้สภากรรมการองคมนตรีจะมีชื่อเป็นรัฐสภา แต่จากกฎหมายว่าด้วยองคมนตรีสภา และจากการทดลองประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ของสภานี้ในเวลาต่อมา

ก็อาจถือได้ว่าสภากรรมการองคมนตรีเป็นการเตรียมการอย่างสำคัญสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาที่จะเกิดขึ้น ดังปรากฏชัดเจนในกระแสพระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ความตอนหนึ่งว่า

“เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปกครองที่ได้เคยให้สำเร็จเป็นมติดำเนินตามแบบอย่างที่เหมาะสมในหมู่ใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงได้ตัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้ว ให้ใช้การได้เหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศ ก็จะทำให้โดยสะดวก”

นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำริที่จะพัฒนาการเมืองจากระดับล่างขึ้นไปสู่ระดับบนพร้อม ๆ กัน โดยการฝึกอบรมประชาชนให้รู้จักการปกครองตนเองในท้องถิ่นด้วยการจัดตั้ง **“สภาเทศบาล”** ทั้งนี้ พระองค์ได้ทรงมีพระราชบัญญัติพระราชทานพระยาภิรมย์ไมตรี ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ แปลเป็นไทยความตอนหนึ่งว่า

“การเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างหนึ่งที่ข้าพเจ้าคิดอยู่ในขณะนี้คือการจัดตั้งสภาเทศบาล ข้าพเจ้าคิดว่าตอนแรกสภาเหล่านี้ควรมาจากการแต่งตั้ง ต่อไปเราจะทดลองมีสภาจากการเลือกตั้ง เรื่องนี้จะให้ข้อคิดบางอย่างว่า สามารถนำการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ได้หรือยัง พวกที่มีความคิดก้าวหน้าของประเทศจะพอใจ และจะเป็นการแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ประชาชนพร้อมหรือยังที่จะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของประเทศ”

สำหรับแนวพระราชดำรินี้ในการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ๒ ฉบับ เพื่อศึกษาว่ามีความเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่เพียงใด

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก เกิดขึ้นจากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิรมย์ไมตรี (ดร. ฟรานซิส บี แซร์) เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ในระหว่างที่พระยาภิรมย์ไมตรีมาเยือนประเทศไทย โดยทรงประมวลปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการเมืองการปกครองของประเทศไทย และทรงตั้งคำถามเป็นพระราชปจฉา ๙ ข้อ เพื่อทราบความคิดเห็นจากพระยาภิรมย์ไมตรี ดังนี้

พระราชปจฉา ข้อ ๑-๒ ว่าด้วยปัญหาเกี่ยวกับการสืบราชสมบัติ และมาตรการที่จะทำให้น่าใจได้ว่าพระมหากษัตริย์ที่จะสืบราชสมบัติต่อไปนี้ทรงมีพระปรีชาสามารถ

พระราชปณิธาน ข้อ ๓-๔ เป็นข้อปรึกษาเกี่ยวกับความพร้อมและความเหมาะสมของประเทศสยามที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบมีรัฐสภา

พระราชปณิธาน ข้อ ๕ เกี่ยวกับบทบาทของอภิรัฐมนตรีสภา

พระราชปณิธาน ข้อ ๖-๗ ทรงปรึกษาเกี่ยวกับความเหมาะสมในการมีนายกรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ

พระราชปณิธาน ข้อ ๘ ทรงขอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ

พระราชปณิธาน ข้อ ๙ ทรงปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการทำให้ชาวจีนที่เข้ามาอยู่ในประเทศสยามกลายเป็นคนสยาม

ในการนี้ พระยาภิรมย์ภักดีได้มีหนังสือกราบบังคมทูลตอบพระราชปณิธานเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ โดยรวมข้อมูลตอบเป็น ๓ หัวข้อใหญ่ คือ การสืบราชสันตติวงศ์ โครงสร้างของรัฐบาล และเรื่องเศรษฐกิจและการคลัง ส่วนเรื่องเกี่ยวกับชาวจีนในประเทศสยามนั้น พระยาภิรมย์ภักดีตอบว่ายังไม่สามารถกราบบังคมทูลได้ เพราะต้องศึกษาให้มากกว่านี้ **พร้อมกันนี้ได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างรัฐธรรมนูญฉบับสั้นๆ มีเนื้อหาจำนวน ๑๒ มาตรา**

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาตรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ต่อมาได้ยกร่างจนแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ มีความยาวทั้งสิ้น ๕ หน้ากระดาษพิมพ์ แม้จะไม่ได้ใช้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญ แต่โดยเนื้อหาแล้วก็มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญนั่นเอง **เพราะได้กำหนดรูปแบบการปกครอง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ตลอดจนกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วย**

อย่างไรก็ตาม นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ และพระยาตรีวิสารวาจา ก็ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่าประชาชนสยามยังไม่มีความพร้อมสำหรับการปกครองในรูปแบบใหม่ โดยเสนอว่าจะต้องให้ประชาชนได้มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองก่อนจึงจะเป็นการดีที่สุด

ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งพระราชหฤทัยที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่พสกนิกรของพระองค์ในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเป็นวันครบรอบวันสถาปนามหาจักรีบรมราชวงศ์ครบรอบ ๑๕๐ ปี แต่เมื่อถึง

วันดังกล่าวก็มิได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และต่อจากนั้นเป็นเวลาไม่ถึง ๓ เดือน คณะราษฎรก็ได้ทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๘-๒๔๗๕ นั้น เป็นระยะที่ประเทศไทยมีสถานการณ์ไม่ค่อยมั่นคงนัก รัฐบาลต้องคอยแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา มีภาวะยุ่งยากทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาทางการเมืองการปกครอง ทำให้เกิดความล่าช้าแก่การดำเนินงาน ดังนั้น จึงมีกลุ่มผู้ต้องการให้มีการเปลี่ยนระบอบการปกครองอย่างเร่งด่วน ในท้ายที่สุดกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” ก็ได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในเวลารุ่งเช้าของวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

“คณะราษฎร” ฝ่ายทหาร ประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) ส่วนฝ่ายพลเรือนมีหลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) เป็นผู้นำ โดยประกาศของคณะราษฎรได้แสดงถึงอุดมการณ์ ๖ ประการไว้ด้วย ดังนี้

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง การศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

๒. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก

๓. ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่ จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

๔. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน

๕. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก ๕ ประการดังกล่าวข้างต้น

๖. จะต้องให้การศึกษอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

ในการนี้ คณะราษฎรได้ส่งโทรเลขไปกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ พระราชวังไกลกังวล ให้ทรงทราบถึงการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ และกราบบังคมทูลเชิญเสด็จพระราชดำเนินกลับพระนครมาทรงดำรงพระราชสถานะ “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ”

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์จะป้องกันมิให้มีการปะทะกันระหว่างฝ่ายที่ยังจงรักภักดีและคณะราษฎร จึงทรงยอมรับที่จะดำรงตำแหน่ง

พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้เสด็จพระราชดำเนินกลับพระนครโดยรถไฟ พระที่นั่ง พร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการบริพารที่ตามเสด็จ ถึงพระนครเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินถึงพระนครแล้ว ในวันเดียวกันนั้น ผู้แทนคณะราษฎรได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ วังศุโขทัย และทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระราชกำหนดนิรโทษกรรมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในการนี้ พระองค์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อพระราชทานอภัยโทษแก่คณะราษฎร

เวลาต่อมา คณะราษฎรได้นำ “ร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม” ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมและกรรมการคณะราษฎรบางคนร่างขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จากนั้นเมื่อได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยแล้ว จึงได้มีการประกาศใช้เป็น “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕” สำหรับเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้ประกาศแต่งตั้ง “ผู้แทนราษฎร” ชุดแรกขึ้น จำนวน ๗๐ คน โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในคณะราษฎรและจากภาคส่วนอื่น และได้มอบอำนาจในการปกครองแผ่นดินให้แก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเปิดประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

ครั้นถึงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ เวลา ๑๔ นาฬิกา ๔๐ นาที ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อเสร็จการพระราชพิธีดังกล่าวแล้ว จึงถือว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชอำนาจแก่ปวงชนชาวไทยโดยสมบูรณ์ โดยให้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและก่อตั้งระบบรัฐสภาขึ้น โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระปรีวิตกห่วงใยต่อความสงบสุขของประชาชนและประเทศชาติอย่างยิ่ง ตลอดจนได้ทรงสดับข่าวความเคลื่อนไหวทางการเมืองของรัฐบาลและสถานการณ์ทั่วไป เมื่อมีพระราชดำริว่าเรื่องใดเป็นการไม่ยุติธรรมหรือไม่เป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตย ทั้งจะเกิดผลเสียแก่ประชาชนและประเทศชาติแล้ว ก็จะได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานคำแนะนำทักท้วงไปยังรัฐบาลทันทีเท่าที่พระราชอำนาจทางกฎหมายจะอำนวยให้ทรงกระทำได้

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชสมบัติ เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจสนองตามพระราชกระแสเกี่ยวกับครรถงแห่งระบอบประชาธิปไตยของประเทศได้ในหลายประการ ความบางตอนในพระราชหัตถเลขาพระราชสมบัติ มีดังนี้

“...ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยจะเพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร...”

“...บัดนี้ข้าพเจ้าเห็นว่าความประสงค์ของข้าพเจ้าที่จะให้ราษฎรมีสติออกเสียงในนโยบายของประเทศโดยแท้จริงไม่เป็นผลสำเร็จ และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่บัดนี้เป็นอันหมดหนทางที่ข้าพเจ้าจะช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์บัดนี้เป็นต้นไป...”

หลังจากทรงสละราชสมบัติแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประทับอยู่ในประเทศอังกฤษ พร้อมทั้งสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี และข้าราชการบริพารผู้ใกล้ชิด ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยพระองค์แรกของประเทศไทยได้เสด็จสวรรคตด้วยพระอาการพระหทัยวาย ณ พระตำหนักที่ประทับในตำบลเวอร์จิเนีย วอเตอร์ ชนบทใกล้กรุงลอนดอน

ความส้งท้าย

อาจกล่าวได้ว่า วิวัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยนั้นมีความต่อเนื่องมาจากการปกครองภายใต้พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ที่ทรงดำเนินพระราชวิถีในการปกครองประเทศเพื่อความสุขของประชาชนภายใต้หลัก “ทศพิธราชธรรม” มาโดยตลอด อันเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยในการทำนุบำรุงประโยชน์สุขของประชาชน

พระราชปณิธานของพระมหากษัตริย์ไทยที่จะพระราชทานกำเนิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นได้ปรากฏชัดเจนนับแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖

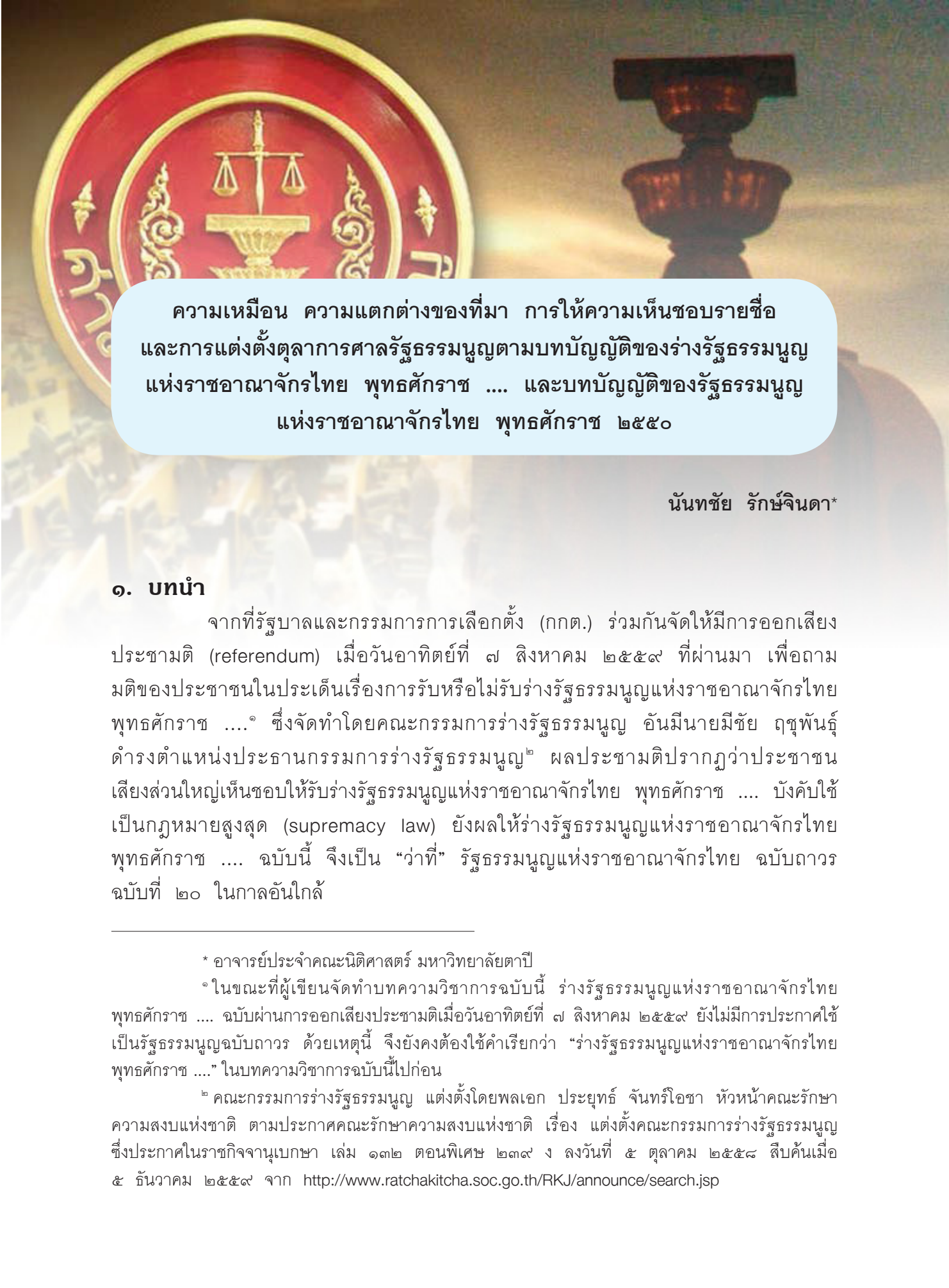
ก็ได้ดำเนินพระราชภารกิจตามแนวพระราชปณิธานในสมเด็จพระบรมชนกนาถ และเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ได้เสด็จขึ้นสืบราชสันตติวงศ์แล้ว ก็ได้ทรงพระราชอุทิศสาหะเป็นเอนกประการในการที่จะพระราชทานกำเนิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้สำเร็จตามพระราชประสงค์ ต่อมาแม้จะทรงดำรงพระราชสถานะเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังได้ทรงประกอบพระราชกรณียกิจต่างๆ เพื่อให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง

แนวความคิดเรื่อง “ธรรมราชา” ตามหลักทศพิธราชธรรมนั้นเป็นหลักอันสำคัญในการปกครองพระราชอาณาจักรในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ของพระมหากษัตริย์ทุกรัชกาลที่ทรงรับพระราชภาระในการครองแผ่นดินโดยธรรมสม่ำเสมอ อันเป็นประโยชน์เกื้อกูลและสุขแห่งมหาชน อันปรากฏโดยแจ้งชัดเป็นลำดับสืบมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช महิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤพดินทรสยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร ดังพระปฐมบรมราชโองการในพระราชพิธีบรมราชาภิเษกว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ทั้งนี้ นับแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชได้เสด็จขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ ๙ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ตลอดรัชสมัยแห่งการทรงครองสิริราชสมบัติเป็นเวลา ๗๐ ปี นั้น ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะสูงสุดของปวงชนชาวไทย และทรงได้รับการยกย่องไปทั่วทิศานุทิศตลอดไปถึงสังคมระดับนานาชาติ ด้วยทรงตั้งมั่นอยู่ในทศพิธราชธรรม ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเพื่อประโยชน์สุขของพสกนิกรชาวไทยภายใต้ร่มพระบรมโพธิสมภารทุกหมู่เหล่าเป็นเอนกปริยาย ตลอดจนทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจในฐานะประมุขแห่งราชอาณาจักรไทยภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยธรรมสม่ำเสมอมาตลอดรัชสมัย ราชอาณาจักรไทยจึงมีระบอบธรรมราชาปรากฏควบคู่กับระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาโดยตลอด

บรรณานุกรม

- กุลทรัพย์ เกษแม่นกิจ และคณะ. พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๓๗.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๖.
- คณะกรรมการอำนวยการจัดงานฉลองสิริราชสมบัติครบ ๕๐ ปี. ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม ๑. กรุงเทพฯ: กองวรรณกรรมและประวัติศาสตร์กรมศิลปากร, ๒๕๔๒.
- ประชุมพงศาวดารฉบับกาญจนาภิเษก เล่ม ๔. กรุงเทพฯ: กองวรรณกรรมและประวัติศาสตร์กรมศิลปากร, ๒๕๔๒.
- คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาจัดทำหนังสือ “ราชาศัพท์” ในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ. ราชาศัพท์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติสำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๕.
- คึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว. สถาบันพระมหากษัตริย์. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๓.
- นภาพร เล้าสินวัฒนา. การเสด็จขึ้นครองราชย์ พระราชพิธี คติ ความหมายและสัญลักษณ์แห่ง “สมมติเทวราช”. กรุงเทพฯ: มิวเซียมเพรส, ๒๕๔๙.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๕.
- “พระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบิดาแห่งประชาธิปไตย”. จุลินิติ. ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๖ (พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๕๑): ๑-๖.
- “พระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕”. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๔๙ วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๔๗๕, หน้า ๓๑๙๕.
- มหาเถรสมาคม. ทรงพระเจริญทศพิธราชธรรมและจักรวรรดิวัตร เฉลิมพระเกียรติในมหามงคลวโรกาสฉลองสิริราชสมบัติครบ ๖๐ ปี ๙ มิถุนายน ๒๕๔๙. กรุงเทพฯ: มหาเถรสมาคม, ๒๕๔๙.
- มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา. นามานุกรมพระมหากษัตริย์ไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา, ๒๕๕๗.

- ราชบัณฑิตยสถาน. **ไถ่รับพระบารมี จักรีนฤพดินทร์ สยามินทราธิราช**. กรุงเทพฯ: คณะบรรณานุกรมจัดทำสารานุกรมประวัติศาสตร์ไทย, ๒๕๔๗.
- _____. **สารานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม ๑๔ ทะเบียน-ธรรมราชา**. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๒๘.
- _____. **สารานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม ๑๕ ธรรมวัตร-นิลเอก**. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๓๐.
- _____. **สารานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน เล่ม ๒๑ พายุ-ภักดี**. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๓๐.
- วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายเทียบบาลในระบบกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๓.
- สนธิ เตชานันท์. **แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย” ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๓๖.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐสภา**. กรุงเทพฯ: เจพีเอ็มโปรเซส, ๒๕๓๙.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ**. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, ๒๕๓๖.
- สุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา และคณะ. **พระองค์เจ้าปฤษฎางค์และข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๒๗**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๐.
- เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. **กฎหมายสมัยอยุธยา**. กรุงเทพฯ: ศิวพรการพิมพ์, ๒๕๑๐.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. **“คัมภีร์พระธรรมศาสตร์หลักกฎหมายสำหรับผู้ปกครองแผ่นดิน” รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๘๔ ปี ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๗.
- _____. **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙.



ความเหมือน ความแตกต่างของที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อ และการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นันทชัย รักษ์จินดา*

๑. บทนำ

จากที่รัฐบาลและกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ร่วมกันจัดให้มีการออกเสียงประชามติ (referendum) เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา เพื่อถามมติของประชาชนในประเด็นเรื่องการรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช^๑ ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อันมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ^๒ ผลประชามติปรากฏว่าประชาชนเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบให้รับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช บังคับใช้เป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy law) ยังผลให้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับนี้ จึงเป็น “ว่าที่” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร ฉบับที่ ๒๐ ในกาลอันใกล้

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี

^๑ ในขณะที่ผู้เขียนจัดทำบทความวิชาการฉบับนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับผ่านการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ ยังไม่มีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ด้วยเหตุนี้ จึงยังคงต้องใช้คำเรียกว่า “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช” ในบทความวิชาการฉบับนี้ไปก่อน

^๒ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่งตั้งโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๒๓๙ ง ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ สืบค้นเมื่อ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ได้บัญญัติรับรองให้มีองค์การศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐^๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยบัญญัติรับรององค์การศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญ^๔ (the constitutional court) จำนวนทั้งสิ้น ๑๕ มาตรา เริ่มแต่มาตรา ๒๐๐ ถึงมาตรา ๒๑๔ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องของที่มา (origin) การให้ความเห็นชอบรายชื่อ (approve) และการแต่งตั้ง (appoint) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ได้รับการบัญญัติรายละเอียดไว้ในมาตรา ๒๐๐ มาตรา ๒๐๓ และมาตรา ๒๐๔ ซึ่งมีความเหมือนและความแตกต่างกับที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๐๖ ในบางประการ

จากปฐมเหตุเช่นว่า จึงเป็นจุดเริ่มต้นให้ผู้เขียนจัดทำบทความวิชาการฉบับนี้ขึ้น เพื่อแจกแจงรายละเอียดของความเหมือนและความแตกต่างในลักษณะเปรียบเทียบเรื่องที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ โดยจำกัดวงของการศึกษาเปรียบเทียบไว้เฉพาะส่วนขององค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่พาดพิงไปถึงเรื่องของหลักเกณฑ์ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกหรือการสรรหาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอันจะทำให้เนื้อหาของบทความมีรายละเอียดที่มากจนเกินไป ซึ่งจะเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการจัดส่งต้นฉบับบทความวิชาการของทางวารสาร ผู้เขียนหวังว่าบทความวิชาการฉบับนี้จะได้ออกฉุ่ญ่การแก่ผู้ที่สนใจและสามารถนำไปขยายประโยชน์ในทางวิชาการได้สืบไป

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๘ ศาล ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติเรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๕๗

^๔ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะอ้างอิงในบทความวิชาการฉบับนี้ เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งผ่านการออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙

๒. บทบัญญัติว่าด้วยที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปรากฏรายละเอียด
ดังนี้

๒.๑ บทบัญญัติว่าด้วยที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๐^๕
บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๙ คน โดยมีที่มา
จากการเสนอชื่อของ ๓ องค์การตามลำดับส่วน ซึ่งรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ คนนี้
จะต้องผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (มาตรา ๒๐๔^๖) โดยพระมหากษัตริย์จะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ คน ปรากฏรายละเอียดของที่มา การให้ความ
เห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้ง ดังนี้

๒.๑.๑ องค์การที่มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ที่มา)

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช บัญญัติถึงองค์การ
ที่มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๐๐ และมาตรา ๒๐๓ ดังนี้

องค์การที่ ๑ โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

มาตรา ๒๐๐ (๑)^๗ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีสิทธิเสนอรายชื่อ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้ “ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษา
หัวหน้าคณะในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา
จำนวน ๓ คน”

^๕ มาตรา ๒๐๐ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

^๖ มาตรา ๒๐๔ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

^๗ มาตรา ๒๐๐ (๑) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

ข้อยกเว้น ในกรณีไม่อาจเลือกผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีได้ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะเลือกบุคคลจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีก็ได้ (มาตรา ๒๐๐ วรรคสอง)

องค์กรที่ ๒ โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๒๐๐ (๒)^๖ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้ “ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับคัดเลือก โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ คน”

องค์กรที่ ๓ โดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา

มาตรา ๒๐๓ บัญญัติให้การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการสรรหา” ประกอบด้วย ๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ ๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ ๔) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐๑^๗ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒ และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละ ๑ คน เป็นกรรมการ ในกรณีของกลุ่มที่ ๓ นี้ เป็นการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ อีกจำนวนรวม ๔ คน ซึ่งที่มาจะแตกต่างจากกลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒ ที่มุ่งเน้นไปที่ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาซึ่งมาจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งมีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ (มาตรา ๒๐๓ วรรคสอง)

^๖ มาตรา ๒๐๐ (๒) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

^๗ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๑ “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่ถึงหกสิบแปดปี ในวันที่ได้รับการคัดเลือก หรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (๕) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

เมื่อได้คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ แล้ว มาตรา ๒๐๐ (๓) (๔) (๕)^{๑๐} บัญญัติให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจหน้าที่สรรหาและเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติสอดคล้องตามที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช บัญญัติไว้ต่อกวุฒิสภา

๒.๑.๒ การให้ความเห็นชอบรายชื่อและแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๔ บัญญัติถึงรายละเอียดขั้นตอนการให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

๑) ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบรายชื่อ

ผู้ที่ได้รับการคัดเลือก หรือการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น (รายชื่อทั้ง ๙ คน) จะต้องได้รับความเห็นชอบรายชื่อจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา ๒๐๔ วรรคแรก)

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือการคัดเลือก รายใด ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป (มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง)^{๑๑}

๒) ขั้นตอนการแต่งตั้ง

ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๒} และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา ๒๐๔ วรรคท้าย)

^{๑๐} มาตรา ๒๐๐ (๓) (๔) (๕) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

^{๑๑} มาตรา ๒๐๔ วรรคสอง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

^{๑๒} การคัดเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญนั้น ให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือการสรรหาซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว เลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญและแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ดู มาตรา ๒๐๔ วรรคสาม ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒.๒ บทบัญญัติว่าด้วยที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนทั้งสิ้น ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา^{๑๓} โดยให้ประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๙ คน ปრაการายละเอียดของที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้ง ดังนี้

๒.๒.๑ องค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ที่มา)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๐๖ บัญญัติให้องค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น ๓ กลุ่มองค์กร ดังต่อไปนี้

องค์กรที่ ๑ โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

มาตรา ๒๐๔ (๑) บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจะคัดเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๓ คน^{๑๔}

องค์กรที่ ๒ โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๒๐๔ (๒) บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน^{๑๕}

ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือก ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^{๑๓} มาตรา ๒๐๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^{๑๔} มาตรา ๒๐๔ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^{๑๕} มาตรา ๒๐๔ (๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

องค์กรที่ ๓ โดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๖}

มาตรา ๒๐๖ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกจำนวน ๔ คน โดยให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคล ๕ คน ดังต่อไปนี้ ๑) ประธานศาลฎีกา ๒) ประธานศาลปกครองสูงสุด ๓) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ๔) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ๕) ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกตั้งกันเอง ให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ เพื่อดำเนินการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๒.๒ การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติถึงขั้นตอนการให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๐๖ ดังนี้

๑) ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบรายชื่อ

ในกรณีของการให้ความเห็นชอบรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ตามมาตรา ๒๐๖ (๒)^{๑๗} บัญญัติให้การเห็นชอบรายชื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แต่วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบเฉพาะรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจาก การสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยการลงมติแบบลับ

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งเสนอชื่อมาโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ (มาตรา ๒๐๖ (๒))^{๑๘}

^{๑๖} มาตรา ๒๐๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^{๑๗} มาตรา ๒๐๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^{๑๘} มาตรา ๒๐๖ (๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กรณีรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด ประธานวุฒิสภามีอำนาจนำความกราบบังคมทูลเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา ซึ่งในส่วนนี้ถือว่าเป็นความแตกต่างประการหนึ่งของการเห็นชอบรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

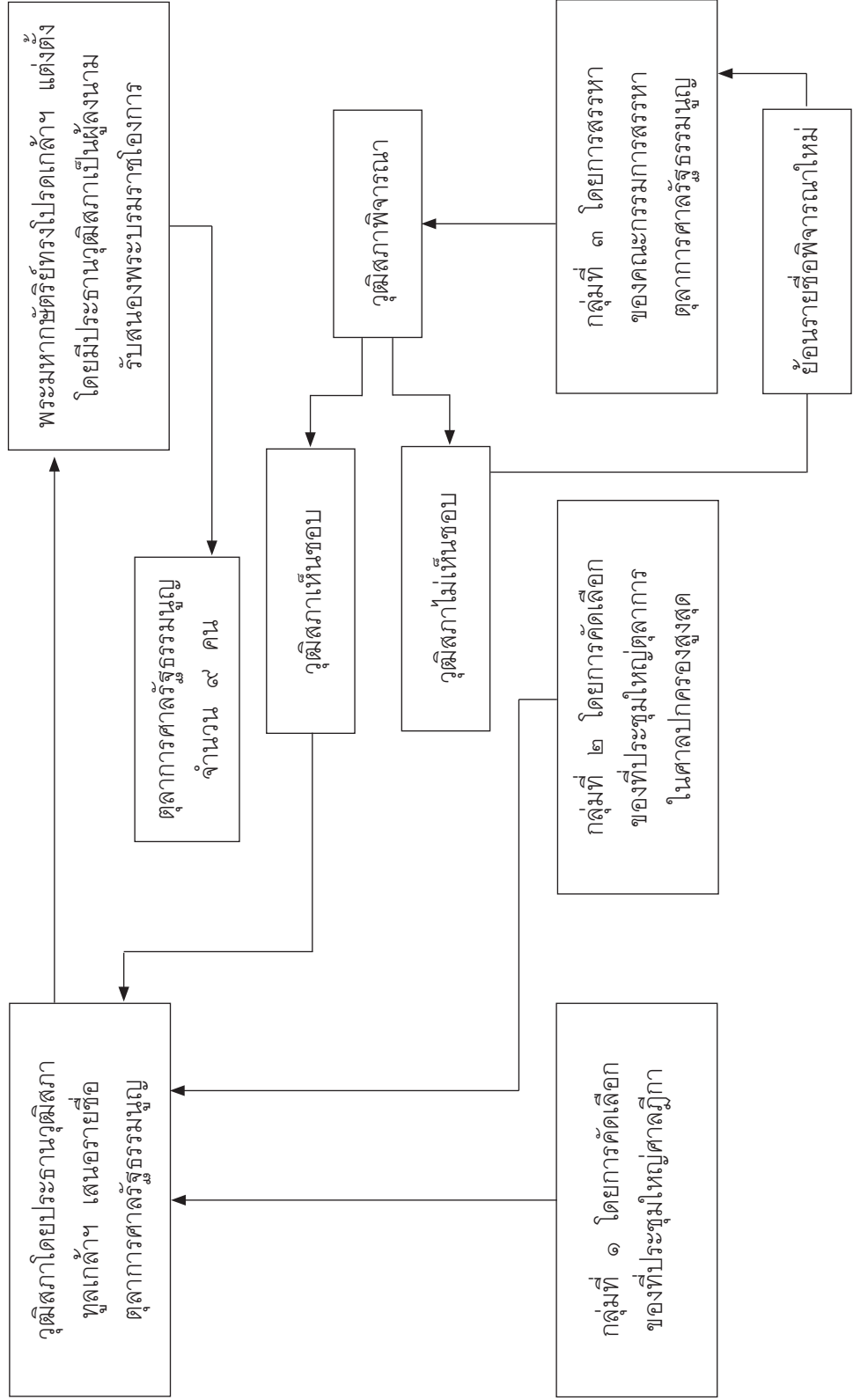
๒) ขั้นตอนการแต่งตั้ง

มาตรา ๒๐๔ บัญญัติให้การแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ^{๑๔} และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ



^{๑๔} การคัดเลือกประธานศาลรัฐธรรมนูญนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกและสรรหาประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ดู มาตรา ๒๐๔ วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

แผนภาพที่ ๒: แสดงที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



๓. เปรียบเทียบที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



ในหัวข้อที่ ๓ นี้ ผู้เขียนจะได้นำข้อมูลที่ได้แสดงไว้ในหัวข้อก่อนหน้า ซึ่งประกอบไปด้วยที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช กับที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาทำการเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเหมือน ความแตกต่างของแต่ละประเด็น ซึ่งจะดำเนินการเปรียบเทียบในลักษณะของตารางเปรียบเทียบเพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการพิจารณา และจะนำข้อมูลที่ได้จากการเปรียบเทียบไปทำการวิเคราะห์เป็นลำดับไป โดยตารางการเปรียบเทียบในประเด็นต่างๆ มีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ ๑ ตารางเปรียบเทียบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

กรณี	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ผลการเปรียบเทียบ
จำนวนองค์การ ที่มีสิทธิ เสนอชื่อ	๓ องค์การ (มาตรา ๒๐๐)	๓ องค์การ (มาตรา ๒๐๔)	เหมือนกันและเป็นหลักการเดิม ที่ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
องค์การที่มีสิทธิ เสนอชื่อ	มาจาก ๓ องค์การ ดังนี้ ๑) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ๒) ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๓) คณะกรรมการสรรหา (มาตรา ๒๐๐)	มาจาก ๓ องค์การ ดังนี้ ๑) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ๒) ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ๓) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๔)	เหมือนกันในหลักการว่าด้วย เรื่องขององค์กรที่มีสิทธิเสนอชื่อ แต่แตกต่างกันเพียงชื่อเรียก ของคณะกรรมการสรรหา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
จำนวนรายชื่อ ที่แต่ละองค์กร มีสิทธิเสนอชื่อ	๑) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มีสิทธิเสนอชื่อ ๓ คน ๒) ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีสิทธิเสนอชื่อ ๒ คน ๓) คณะกรรมการสรรหา มีสิทธิเสนอชื่อ ๔ คน (มาตรา ๒๐๐)	๑) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มีสิทธิเสนอชื่อ ๓ คน ๒) ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีสิทธิเสนอชื่อ ๒ คน ๓) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอชื่อ ๔ คน (มาตรา ๒๐๔)	เหมือนกัน

ตารางที่ ๑ ตารางเปรียบเทียบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ต่อ)

กรณี	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ผลการเปรียบเทียบ
องค์ประกอบ ของคณะกรรมการ สรรหา	<p>คณะกรรมการสรรหา ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ ๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ ๔) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติ ตามมาตรา ๒๐๑ และไม่ขัดกษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๒๐๒ และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรองค์กรอิสระ องค์กรละ ๑ คน เป็นกรรมการ <p>ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง กรรมการสรรหาตาม ๒) หรือกรรมการ สรรหาตาม ๔) สี่ไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย กรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ (มาตรา ๒๐๓)</p>	<p>คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคล ๕ คน ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑) ประธานศาลฎีกา ๒) ประธานศาลปกครองสูงสุด ๓) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ๔) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ๕) ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลือกตั้งกันเองให้เหลือหนึ่งคน (มาตรา ๒๐๖) 	<p>เหมือนกันในหลักการ แตกต่างกัน เพียงชื่อเรียกและองค์ประกอบ ของคณะกรรมการสรรหา</p>

ตารางที่ ๒ ตารางเปรียบเทียบการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติการศาลรัฐธรรมนูญ

กรณี	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ผลการเปรียบเทียบ
การให้ความเห็นชอบ รายชื่อ	ผู้ที่ได้รับการคัดเลือก หรือการสรรหา เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ จะต้องได้รับความเห็นชอบ รายชื่อจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภา (มาตรา ๒๐๔ วรรคแรก)	วุฒิสภาให้ความเห็นชอบรายชื่อเฉพาะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาล รัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยการลงมติแบบลับ (มาตรา ๒๐๖ (๒))	แตกต่างกัน
การแต่งตั้ง	พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานศาล รัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม คำแนะนำของวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา ๒๐๔)	พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานศาล รัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม คำแนะนำของวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา ๒๐๔)	เหมือนกัน

๔. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จากที่ผู้เขียนได้อรรถาธิบายถึงรายละเอียดในเรื่องของที่มา การให้ความเห็นชอบ
รายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ มาถึงส่วนที่สี่ของบทความนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์แสดง
ความคิดเห็นทางวิชาการตามทัศนคติที่ผู้เขียนเล็งเห็นเกี่ยวกับที่มา การให้ความเห็นชอบ
รายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาตามลำดับ ต่อไปนี้

๔.๑ บทวิเคราะห์เปรียบเทียบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่มาจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้ มีรายละเอียดที่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึง
ดังนี้

๑) การบัญญัติรับรองที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช มาตรา ๒๐๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า
“ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย... ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้
(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา...” และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นเช่นเดียวกันที่ว่า
“ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย...ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา
จากบุคคล ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา...” แล้ว พบว่ามีการตรากฎบทบัญญัติมาตรานี้
เพื่อรับรองในเรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะและ
เป็นลำดับแรก ในส่วนนี้ถือว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีเจตนารมณ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน
หลักการเดียวกันนั่นคือ ให้ความสำคัญกับเรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
เป็นอย่างยิ่ง เพราะหาไม่แล้วคงจะบัญญัติรับรองไว้เพียงให้มีองค์กรศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น
ส่วนรายละเอียดของสาระเนื้อหาในเรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคงจะนำไป
บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law)
หรือข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ (rule) เป็นต้น จากเหตุผลที่ผู้เขียนกล่าวอ้างไว้นี้ จึงเป็น
ที่ประจักษ์ว่าประเด็นเรื่องที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนเสาหลัก
(main pillar) ขององค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญตั้งต้นธารของสายน้ำ

ซึ่งในทัศนคติส่วนตัวของผู้เขียนเห็นพ้องด้วยอย่างยิ่งที่มีการนำเรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะและเป็นลำดับแรกของเนื้อหา อันเป็นการสร้างบรรทัดฐานและต่อย้ำถึงความสำคัญของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย

การบัญญัติรับรองเรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ กล่าวได้ว่าเป็นมาตรฐานสากลที่นานาประเทศที่มีการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญต่างปฏิบัติยึดถือเป็นแนวทางเดียวกัน อาทิ

กรณีศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. ๑๙๔๘ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๕ คน มีที่มา ดังนี้ ๑) มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี จำนวน ๕ คน ๒) มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภา จำนวน ๕ คน และ ๓) มาจากการแต่งตั้งโดยศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๕ คน^{๒๐} หรือ

กรณีศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๔๙ มาตรา ๙๔ บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๖ คน มีที่มาจาก การคัดเลือกของ ๒ องค์กร ได้แก่ องค์กรที่ ๑ โดยสภาที่ปรึกษาแห่งสหพันธ์ (the Bundesrat) เลือกมาจำนวน ๘ คน และองค์กรที่ ๒ โดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (the Bundestag) เลือกมาอีกจำนวน ๘ คน^{๒๑} เป็นต้น

๒) องค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นขององค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๐ และมาตรา ๒๐๓

^{๒๐} The Constitution of the Republic of Italy 1948 Art. 135 The Constitutional Court shall be composed of fifteen judges, a third nominated by the President of the Republic, a third by Parliament in joint sitting and a third by the ordinary and administrative supreme Courts.

^{๒๑} Basic Law 1949 Article 94 [Composition of the Federal Constitutional Court] (1) The Federal Constitutional Court shall consist of federal judges and other members. Half the members of the Federal Constitutional Court shall be elected by the Bundestag and half by the Bundesrat. They may not be members of the Bundestag, of the Bundesrat, of the Federal Government, or of any of the corresponding bodies of a Land.

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ และ
มาตรา ๒๐๖ ต่างบัญญัติให้มีองค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ทั้งสิ้น
๓ องค์กรเท่ากัน กล่าวคือ องค์กรที่ ๑ โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา
องค์กรที่ ๒ โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และองค์กรที่ ๓
โดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา แต่มีความแตกต่างกันเฉพาะชื่อเรียก
ของคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ... มาตรา ๒๐๓ บัญญัติว่า “เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับ
การแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา...”
ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๖ บัญญัติว่า
“... (๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง” เมื่อพิจารณาแล้ว
ในประเด็นขององค์กรที่มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น ยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐาน
หลักการเดิมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งผู้เขียน
ได้แสดงข้อมูลไว้แล้วในตารางเปรียบเทียบที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๓) จำนวนรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กรที่มีสิทธิเสนอ รายชื่อ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... มาตรา ๒๐๐ และ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ ต่างบัญญัติ
ให้องค์กรทั้ง ๓ มีสิทธิเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้จำนวนเท่ากัน กล่าวคือ
โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๓ คน โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ คน และโดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา
จำนวน ๔ คน รวมทั้งสิ้น ๙ คน เพราะฉะนั้นหลักการและแนวคิดในเรื่องของจำนวน
รายชื่อของแต่ละองค์กรที่มีสิทธิเสนอนี้ จึงเป็นหลักการเดิมเช่นเดียวกับกรณีขององค์กรที่มี
สิทธิเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งล่อมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐

๔) องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา

บทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ... และบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่างบัญญัติให้คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบการสรรหา
และเสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีคุณสมบัติสอดคล้อง เหมาะสม และไม่มี
ลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ จำนวน ๔ คนเท่ากัน แต่ในเรื่อง

ขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานั้นกลับปรากฏว่ามีความแตกต่างกัน เพื่อให้สะดวกและง่ายต่อการพิจารณา ผู้เขียนขอแสดงข้อมูลในลักษณะตารางเปรียบเทียบอีกครั้ง ดังนี้

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา	
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
<p>คณะกรรมการสรรหา (มาตรา ๒๐๓) ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้</p> <p>๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ</p> <p>๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ</p> <p>๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ</p> <p>๔) บุคคลซึ่งองค์กรอิสระแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๒ และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ องค์กรละ ๑ คน เป็นกรรมการ</p>	<p>คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๖) ประกอบด้วยบุคคล ๕ คน ดังต่อไปนี้</p> <p>๑) ประธานศาลฎีกา</p> <p>๒) ประธานศาลปกครองสูงสุด</p> <p>๓) ประธานสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>๔) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>๕) ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน</p>

จากข้อมูลในตารางเปรียบเทียบ เมื่อพิเคราะห์แล้วจะพบเห็นความแตกต่างในเรื่องของจำนวนของคณะกรรมการสรรหาได้เด่นชัดที่สุด กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๓ จะมีจำนวนมากกว่าคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๖ ซึ่งมีอยู่เพียง ๕ คนเท่านั้น โดยจำนวนที่เพิ่มขึ้นมานั้นมาจากบุคคลซึ่งองค์กรอิสระมีสิทธิแต่งตั้งเพิ่มขึ้นเป็นตัวแทนองค์กรอิสระ องค์กรละ ๑ คน ซึ่งจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่ามีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกี่องค์กร จากเดิมที่จะต้องเลือกประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกันเองให้เหลือ ๑ คนเท่านั้น

และจากที่ผู้เขียนเฝ้าสังเกตเรื่อยมานับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จนกระทั่งฉบับล่าสุด^{๒๒} องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ องค์กร อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... จึงมีจำนวนอย่างน้อยที่สุดก็ ๘ คน ซึ่งย่อมจะทำให้การเสนอรายชื่อและการพิจารณาคัดสรรบุคคลเพื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเปิดกว้างและมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามไปด้วย ในทัศนคติของผู้เขียนเห็นว่าจำนวนของคณะกรรมการสรรหาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... มีความเหมาะสมกว่าจำนวนของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีอยู่เพียง ๕ คนเท่านั้น

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เมื่อเราพิจารณาที่มาของคณะกรรมการสรรหาตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ตามมาตรา ๒๐๓ จะพบว่าที่มาของคณะกรรมการสรรหามีที่มาจาก ๓ องค์กรเท่านั้น ได้แก่ องค์กรที่ ๑ ในนามฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร องค์กรที่ ๒ ในนามฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และองค์กรที่ ๓ ในนามองค์กรอิสระ ประกอบด้วยตัวแทนองค์กรอิสระ องค์กรละ ๑ คน แต่กฎหมายกลับไม่เปิดช่องให้ตัวแทนฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ได้เข้าร่วมในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งเป็นเช่นนี้มาตั้งแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งที่ผลของคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญย่อมต้องผูกพันฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) อยู่ด้วย ซึ่งต้องถือว่าฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มีฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระ ผู้เขียนมีทัศนคติต่อเรื่องดังกล่าวว่า หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มีส่วนร่วมในการคัดเลือกหรือการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะในฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหา หรือในฐานะเป็นองค์กรที่มีสิทธิที่เสนอชื่อตุลาการ

^{๒๒} รัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดในที่นี้ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเหมือนเช่นที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็ตาม ก็จะทำให้เกิดความสมดุลในการเปิดช่องทางให้สถาบันทางการเมืองของรัฐมีสิทธิเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างเท่าเทียม เพราะท้ายที่สุดแล้วไม่ว่าองค์กรใดจะเป็นผู้มีสิทธิเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ได้บัญญัติมาตรการคัดกรองบุคคล โดยวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบรรดารายชื่อที่เสนอให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่งอยู่ดี และเมื่อไปปฏิบัติหน้าที่ก็ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของความอิสระอย่างที่สุดและจะต้องยึดถือมติเสียงข้างมากของมติที่ประชุมตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ จึงไม่มีเหตุที่จะต้องกังวลแต่อย่างใดที่จะเปิดช่องให้ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) มีสิทธิเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีการมีส่วนร่วมของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ในการเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนี้ ในหลาย ๆ ประเทศที่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นต่างเปิดช่องให้ฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นในนามของประธานาธิบดี (President) หรือในนามของรัฐบาล (Government) มีสิทธิเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างเท่าเทียม โดยไม่มีการปิดกั้นแต่อย่างใด อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. ๑๙๔๘ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอิตาลีเสนอชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ จำนวน ๕ คน^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. ๑๙๗๘ มาตรา ๑๕๙ ๑. บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐบาล (Government)^{๒๔} เป็นต้น

^{๒๓} The Constitution of the Republic of Italy 1948 Art. 135 “The Constitutional Court shall be composed of fifteen judges, a third nominated by the President of the Republic, a third by Parliament in joint sitting and a third by the ordinary and administrative supreme Courts.”

^{๒๔} Constitution of the Kingdom of Spain 1978 Article 159 1. “The Constitutional Court shall consist of twelve members appointed by the King. Of these, four shall be nominated by Congress by a majority of three-fifths of its members, four shall be nominated by the Senate with the same majority, two shall be nominated by the Government, and two by the General Council of the Judiciary.”

๔.๒ บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

แบ่งแยกบทวิเคราะห์ได้ ดังนี้

๑) การให้ความเห็นชอบรายชื่อ

การให้ความเห็นชอบรายชื่อของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้นั้น มีรายละเอียดทั้งในส่วนที่ เหมือนกันและในส่วนที่แตกต่างกัน ดังนี้ ผู้เขียนจึงขอแสดงบทวิเคราะห์ที่ออกเป็น ๒ กรณี ตามลำดับ ดังนี้

ก) ส่วนที่เหมือนกัน

ส่วนที่เหมือนกันของการให้ความเห็นชอบรายชื่อของผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น คือ “องค์กรที่รับผิดชอบในการให้ความเห็นชอบ” กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๔ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๖ (๒) ต่างบัญญัติ ให้ “วุฒิสภา (senate)” เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ/ ไม่เห็นชอบรายชื่อของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในทัศนคติของผู้เขียน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีองค์กรทำหน้าที่ ให้ความเห็นชอบรายชื่อของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นลักษณะ ของการกลั่นกรองรายชื่ออีกชั้นหนึ่งจากการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา การคัดเลือก ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและการสรรหาของคณะกรรมการสรรหานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรที่คัดเลือกและสรรหาผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่นั้นเอื้อประโยชน์ ให้แก่สมัครพรรคพวกเข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้ได้บุคคลที่มี คุณสมบัติที่เหมาะสมแก่การทำหน้าที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยให้วุฒิสภา ซึ่งมีฐานะเป็นสภาสูง (upper house) พิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นชั้นที่สองเป็นมาตรการ ที่เหมาะสมยิ่งต่อเรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย

ข) ส่วนที่แตกต่างกัน

ในกรณีของความแตกต่างกันนี้ จากการศึกษาบทบัญญัติ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เปรียบเทียบกับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พบว่าความแตกต่างที่เด่นชัดที่สุด

ในเรื่องของการให้ความเห็นชอบรายชื่อของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือกรณี “องค์กรที่เสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา”

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๔ วรรคแรก บัญญัติให้บรรดาผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และที่ผ่านกระบวนการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบรายชื่อจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาก่อน กล่าวคือ บรรดารายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดจำนวน ๙ คน จะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากวุฒิสภาทั้งสิ้น

ส่วนกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๖ (๒)^{๒๕} บัญญัติให้การเห็นชอบรายชื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา แต่วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบเฉพาะรายชื่อที่เสนอมาโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ มีรายชื่ออยู่ที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียงจำนวน ๔ คนที่จะต้องผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภาโดยการลงมติแบบลับ ส่วนกรณีรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น ประธานวุฒิสภาสามารถนำความกราบบังคมทูลเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด

ในทัศนคติของผู้เขียนกรณีของการให้ความเห็นชอบรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกและการสรรหาจากองค์กรผู้รับผิดชอบโดยวุฒิสภานั้น เห็นว่ากรณีกระบวนการให้ความเห็นชอบรายชื่อตามที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๔ วรรคแรกบัญญัติ มีความเหมาะสมยิ่งกว่ากรณีกระบวนการให้ความเห็นชอบรายชื่อตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๖ (๒) บัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากกรณีตามมาตรา ๒๐๔ วรรคแรก บรรดารายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกรายชื่อจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภาทั้งหมด อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) การใช้อำนาจในการคัดเลือกและการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่

^{๒๕} มาตรา ๒๐๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของคณะกรรมการสรรหาอย่างบริบูรณ์และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกรณีขององค์กรที่เสนอและรายชื่อที่ได้รับการพิจารณา ซึ่งเป็นการสร้างมาตรฐาน และต่อย้ำถึงความสำคัญในเรื่องของที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย ได้อย่างดียิ่ง ซึ่งจะต่างกับกรณีของมาตรา ๒๐๖ (๒) ที่บัญญัติให้รายชื่อที่เสนอ โดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะต้องผ่านความเห็นชอบ โดยวุฒิสภา ส่วนรายชื่อที่เสนอโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และรายชื่อที่เสนอโดยที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกลับไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด

๒) การแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น จากที่ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... มาตรา ๒๐๔ กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ ต่างบัญญัติขั้นตอนในการแต่งตั้งไว้พ้องกัน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งยังคงไว้ในหลักการเดิม ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

๕. บทสรุป

จากที่ได้อธิบายบทบัญญัติของที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาแล้วนั้น พบว่ามีส่วนที่พ้องกันอยู่ ๒ ประการ กล่าวคือ **ประการที่หนึ่ง**ในเรื่องของที่มาและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ยังคงตั้งมั่นอยู่บนมาตรฐานเดิม กล่าวคือ ในกรณีที่ยังคงให้มีที่มาจาก ๓ องค์กรเช่นเดิม ได้แก่ โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๓ คน โดยการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ คน และโดยการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา จำนวน ๔ คน แต่ต่างกันออกไปเพียงเล็กน้อยในเรื่องของชื่อเรียกคณะกรรมการสรรหาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น ถัดมาใน**ประการที่สอง**กรณีของการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก็ยังคงให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการอยู่เช่นเดิมทุกประการ ส่วนกรณี

ของความแตกต่างนั้น ปรากฏความแตกต่างอยู่ประการเดียวที่สำคัญนั้นคือ กรณีของการให้ความเห็นชอบรายชื่อ ซึ่งถือว่ามี ความแตกต่างที่เด่นชัดที่สุดจากหัวข้อของการศึกษา โดยเฉพาะในกรณีของ “องค์กรที่เสนอรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา” การนี้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๐๔ วรรคแรก บัญญัติให้บรรดารายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนทั้ง ๙ คน ซึ่งเสนอมาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวน ๓ คน โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒ คน และโดยคณะกรรมการสรรหา จำนวนอีก ๔ คน จะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบรายชื่อจากวุฒิสภาก่อนทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติ มาตรา ๒๐๖ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้รายชื่อที่มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔ คน เท่านั้น ที่จะต้องผ่านความเห็นชอบรายชื่อจากวุฒิสภา ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในเรื่องของรายชื่อที่จะต้องผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา แต่ในท้ายที่สุดร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่างบัญญัติให้ “วุฒิสภา (senate)” เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบรายชื่อของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอยู่เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงพอจะกล่าวบทสรุปส่งท้ายในที่นี้ได้ว่า หลักการพื้นฐานในเรื่องของที่มา การให้ความเห็นชอบรายชื่อและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช นั้น ได้รับอิทธิพลทางความคิดและมาตรการมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นพื้นฐาน แต่มีการแก้ไขปรับปรุงในรายละเอียดของแนวคิดและวิธีการของการให้ความเห็นชอบรายชื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากวุฒิสภาเป็นประการสำคัญ

บรรณานุกรม

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.” สืบค้น
เมื่อ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๙, จาก [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/
announce/search.jsp](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp)

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.” สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙,
จาก www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2540/A/055/1.PDF

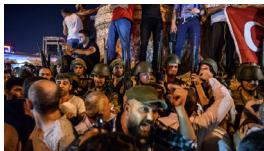
“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.” สืบค้นเมื่อ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙,
จาก www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2550/A/055/1.PDF

“ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙. สืบค้นเมื่อ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๙, จาก
[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.
php?nid=429&filename=index](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=429&filename=index)

Basic Law 1949

Constitution of the Kingdom of Spain 1978

The Constitution of the Republic of Italy 1948



ที่มา: <https://www.nytimes.com>

รัฐประหารที่ล้มเหลวในตุรกี: ผลลัพธ์และกระแสสะท้อนกลับ

ชูชาติ พุดเพ็ญ*

บทนำ

การก่อรัฐประหารในตุรกีเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ นับเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ต้องจารึกบนหน้าประวัติศาสตร์การเมืองของสาธารณรัฐตุรกีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะทหารกลุ่มหนึ่งพยายามก่อรัฐประหาร โดยหวังยึดอำนาจโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ความพยายามก่อรัฐประหารดังกล่าวต้องจบลงด้วยความล้มเหลวอย่างรวดเร็ว ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเกือบมีผลทำให้ทิศทางการบริหารประเทศเกิดความเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารที่นำโดยพรรคความยุติธรรมและการพัฒนา (Justice and Development Party)

* นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ กลุ่มงานภาษาสเปน เยอรมันและอาหรับ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ที่มา: <https://www.isvecgundemi.com>

บรรดาผู้นำเหล่าทัพร่วมก่อรัฐประหารในตุรกีเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ดูเหมือนว่าแผนการก่อรัฐประหารรู้จักกันภายใต้ชื่อที่เรียกขานกันว่า เป็น “โอกาสสุดท้าย” และกำหนดเป้าหมายเพื่อตีกรอบและทดสอบการบริหารงานของพรรครัฐบาลและนโยบายของพรรค โดยมุ่งหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่การ चुบบทบาทของทหารที่ยึดอำนาจสำเร็จบนสถานะความเป็นรัฐอธิปไตย (sovereignty) ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จทางการเมืองการปกครองของประเทศ และเพื่อให้ตุรกีมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐโลกวิสัย (Secular state) ที่แยกการเมืองออกจากศาสนาโดยสมบูรณ์^๑ และยุติแนวความคิดการปกครองแบบอิสลามสายกลางที่พรรครัฐบาลปัจจุบันยึดถือเป็นหลักการปกครองประเทศ รวมถึง



ที่มา: <https://www.thairath.co.th>

เพื่อสกัดกั้นความมุ่งหวังของรัฐบาลเออร์โดกันที่ต้องการให้ตุรกี บรรลุสู่การเป็นศูนย์กลางอำนาจในภูมิภาค (เอเชียตะวันตก และยุโรป) เชิงการเมืองระหว่างประเทศให้ปรับเปลี่ยนสู่ การสร้างมายาคติเดิมที่ฉายภาพกึ่งสันโดษเป็นเอกเทศตาม นโยบายต่างประเทศแบบรัฐป้องกันตนเอง (self-defense state) โดยแยกอิสระจากภารกิจและพันธกิจร่วมของพันธมิตร ในองค์กรระหว่างประเทศที่มีอยู่ทั้งหมด

ประธานาธิบดีเรเซป เทย์ยิป เออร์โดกัน
หัวหน้าพรรคความยุติธรรมและการพัฒนา

^๑ แดลงการณ์ของคณะรัฐประหารอ้างเหตุผลเพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงแนวทางการเมืองการปกครอง ประเทศแบบรัฐที่แยกจากศาสนา

ฉะนั้น การติดตามผลสะท้อนจากการปฏิวัติที่ล้มเหลวในตุรกีถือเป็นเรื่องสำคัญมาก เนื่องจากมีหลายปัจจัยที่กลายเป็นประเด็นเกี่ยวข้องซึ่งสามารถสะท้อนตรรกะที่บ่งชี้ให้เห็นภาพแสดงในหลายมิติ ดังนั้นเอกสารบทความนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ตรรกะของความเปลี่ยนแปลงในมิติด้านสังคมและการเมืองที่กลายเป็นปัจจัยสนับสนุนรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งที่ได้รับชัยชนะเหนือกองทัพที่ก่อรัฐประหารในที่สุด แม้ความเป็นประชาธิปไตยยังดำเนินต่อไป แต่ผลกระทบด้านลบที่สำคัญยังคงฉายให้เห็นสถานการณ์ความมั่นคงในตุรกีอย่างต่อเนื่อง เพราะหลังการก่อรัฐประหารครั้งนี้เป็นเหตุทำให้ทางการต้องจับกุมผู้มีส่วนพัวพันกับการก่อรัฐประหารในครั้งนี้ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญในกองทัพที่กำกับดูแลเรื่องการก่อการร้าย เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจรับผิดชอบในการปราบปรามขบวนการต่อต้านรัฐภายใต้การนำของพรรคแรงงานชาวเคิร์ด (the Kurdistan Workers' Party or PKK (Kurdish: Partiya Karkerên Kurdistan) รวมถึงเจ้าหน้าที่บางหน่วยในกองทัพที่มีภารกิจปราบปรามขบวนการรัฐอิสลาม (Islamic state) ในซีเรีย โดยทุกคนที่กล่าวมาล้วนมีส่วนพัวพันสนับสนุนการก่อรัฐประหารครั้งนี้ทั้งสิ้น

แม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากองทัพตุรกีได้แสดงให้เห็นภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือและได้รับความไว้วางใจ รวมทั้งได้รับเกียรติอย่างมากจากประชาชนชาวตุรกีมาโดยตลอด แต่การที่ทหารบางกลุ่มพยายามก่อรัฐประหารโค่นล้มระบบการปกครองของประเทศส่งผลให้มุมมองของประชาชนที่มีต่อกองทัพเกิดแรงกระเพื่อม เห็นได้จากกรณีที่ชาวตุรกีออกมาเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงบทบาทและการจัดสรรอำนาจภายในกองทัพ เนื่องจากก่อนหน้านี้ภายในกองทัพมีความขัดแย้งเชิงระบบโครงสร้างสายการบังคับบัญชาและการตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ไม่ค่อยราบรื่น ดังนั้นการก่อรัฐประหารที่ล้มเหลวจึงกลายเป็นเสียงสะท้อนให้เห็นว่าตุรกีต้องการปฏิรูปกองทัพและเพิ่มบทบาทพลเรือนมากกว่าที่ผ่านมา แม้ว่าการดำเนินการปฏิรูปได้ในระดับหนึ่ง แต่บทบาทและความชอบธรรมของทหารยังมีอิทธิพลเหนือพลเรือนในทางการเมืองและการปกครองของตุรกีเหมือนเช่นเคย

เช่นเดียวกับผลสะท้อนจากการเมืองภายในตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การใช้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นการเห็นชอบจากประธานาธิบดีและถือเป็นที่ยึดมั่นที่สุด แต่เมื่อสถานการณ์ความพยายามก่อรัฐประหารเกิดขึ้นจึงสะท้อนให้เห็นมิติความร่วมมือร่วมใจต่อต้านรัฐประหารอย่างมีเอกภาพ โดยเฉพาะความร่วมมือร่วมแรงระหว่างบรรดาพรรคฝ่ายค้านที่เลือกอยู่กับฝ่ายรัฐบาล โดยมุ่งหวังเพื่อให้รัฐธรรมนูญของประเทศบรรลุรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างแท้จริงตามกระบวนการพิจารณาและการให้ความเห็นชอบจากสถาบันนิติบัญญัติเท่านั้น

ในขณะที่จุดยืนและท่าทีของตุรกีกับภายนอกมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดหน้ามุ่งกดดันสหรัฐฯ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการส่งมอบตัวบุคคลสำคัญ อย่างนายฟัตฮุลเลาะห์ โกเลน (Fethullah Gülen) ซึ่งทางการตุรกีกล่าวหาว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการก่อรัฐประหารครั้งนี้ รวมทั้งการทบทวนนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่มีแนวโน้มขัดผลประโยชน์ของตุรกีในหลายประเด็น และเพื่อเป็นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในฐานะพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างทันที่ ตุรกีจึงใช้หลักถ่วงดุลอำนาจโดยหันมาเน้นนโยบายผูกมิตรกับรัสเซียที่ฉายภาพความทรงอิทธิพลในภูมิภาคมาอย่างต่อเนื่อง เพราะสถานการณ์เปลี่ยนไปจากเดิมเนื่องจากเพียงไม่กี่ชั่วโมงหลังเหตุการณ์ความพยายามก่อรัฐประหารที่ล้มเหลวเกิดขึ้น ผู้นำรัสเซียยกหูโทรศัพท์ติดต่อกับประธานาธิบดีตุรกี เพื่อแสดงเจตนาในการสนับสนุนการช่วยเหลือและยื่นข้งตุรกีอย่างเต็มที่ และสิ่งนี้เองทำให้ตุรกีหันมาทุ่มความพยายามในการทบทวนความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับรัสเซียอีกครั้ง



นายฟัตฮุลเลาะห์ โกเลน (Fethullah Gülen) ผู้นำจิตวิญญาณและผู้ก่อตั้งขบวนการ The Gulen [Hizmet] Movement หรือภายใต้ชื่อที่ทางการตุรกีเรียกกันว่า “อำนาจคู่ขนาน” (Parallel State Organisation) โดยรัฐบาลตุรกีกล่าวหาว่าอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์รัฐประหาร

ที่มา: <http://guleninvestigation.com>

ตัวแปรภายในที่มีผลทำให้การก่อรัฐประหารล้มเหลว

การปฏิวัติรัฐประหารที่ล้มเหลวไม่เพียงมีรายละเอียดมากมายที่เกี่ยวข้อง แต่ยังมีสาระสำคัญที่ถือเป็นข้อบ่งชี้หลัก โดยเฉพาะภาคประชาชนที่ถือเป็นตัวแปรนำ เพราะการปรับตัวทางการเมืองในสังคมตุรกีเกิดขึ้นยาวนานกว่าทศวรรษ โดยความพยายามก่อรัฐประหารครั้งนี้ถือเป็นบททดสอบสังคมตุรกีแบบกะทันหันเฉียบพลัน หรือเป็นสิ่งที่หลายคนไม่อาจคาดเดาได้ถึงปฏิกิริยาตอบกลับของประชาชนที่ต่างออกมาขัดขวางความพยายามก่อรัฐประหารที่มีความรุนแรงเช่นนี้ ดังนั้นปัจจัยหลักที่กลายเป็นประเด็นสำคัญส่งผลให้การก่อรัฐประหารล้มเหลวสรุปได้ ดังนี้

๑. ข้อสังเกตเบื้องต้นจากกรณีความเคลื่อนไหวการก่อรัฐประหารในช่วงแรกๆ สะท้อนเหตุการณ์ผ่านการจุดกระแสด้านรัฐประหารที่ส่งตรงมาจากประธานาธิบดีผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ไปถึงประชาชนทั่วประเทศและยังเรียกร้องให้ประชาชนรวมตัวกันลงมาบนท้องถนนเพื่อสกัดขัดขวางการก่อปฏิวัติรัฐประหาร กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสการจัดตั้งมวลชนต่อต้านรัฐประหารขยายวงทั่วประเทศ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวดูเหมือนจะเป็นสิ่งใหม่ que แสดงผ่านปฏิบัติการต่อต้านรัฐประหารผ่านภาคประชาชนผู้รักประชาธิปไตย ดังนั้นหากพิจารณาในมิติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความเป็นหนึ่งเดียวกันจากฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านต่อการเคารพสถานการณ์ความเป็นผู้นำรัฐบาลและบทบาทประธานาธิบดีตุรกีได้อย่างมีนัยสำคัญ

๒. เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “ความเป็นหนึ่งเดียว” ของอดีตผู้นำพรรคความยุติธรรมและการพัฒนา (Justice and Development Party) เห็นได้จากอดีตประธานาธิบดีอับดุลเลาะห์ กูล ที่ออกมาแสดงจุดยืนแบบเด็ดเดี่ยวกล้าหาญต่อต้านรัฐประหาร ซึ่งขัดกับบุคลิกและท่าทีที่หลายคนคุ้นชินมาตลอดว่าเป็นผู้นำที่มีความสุภาพ นุ่มนวล โดยคำแถลงดังกล่าวมีผลกระทบและอิทธิพลส่งผลกับประชาชนในวงกว้าง รวมทั้งผู้สนับสนุนและผู้เห็นต่างกับรัฐบาลรวมพลังกันเป็นหนึ่งเดียว และได้เรียกร้องให้ประชาชนออกมาขัดขวางรัฐประหารอย่างเต็มกำลัง พร้อมแนะให้ทุกฝ่ายเห็นแก่ประเทศและระบอบประชาธิปไตยที่อยู่เหนือทุกความขัดแย้ง

จากกรณีนี้จะสังเกตได้ว่า นายอับดุลเลาะห์ กูล มีจุดยืนชัดเจนและข้ามผ่านความขัดแย้งกับผู้นำคนปัจจุบัน แม้ความขัดแย้งภายในพรรคก่อนหน้านี้จะเป็นเหตุให้ต้องลาออกจากตำแหน่งทั้งที่บริหารได้ไม่ถึงสองเดือน และดูเหมือนว่าจุดยืนของอดีตผู้นำไม่ได้แสดงความโอนอ่อนให้กับนายฟัตฮุลเลาะห์ กอเลน ผู้อยู่เบื้องหลังรัฐประหารตามที่กล่าวอ้าง แม้จะมีกระแสที่หลายฝ่ายปล่อยออกมาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ลึกๆ ระหว่างภรรยาของเขาที่เคยสนับสนุนขบวนการดังกล่าวก็ตาม ขณะที่ถ้อยแถลงของนายอะหมัด ดาเวด อ็อกโทกกลับสวนท่าทีในประเด็นเกี่ยวกับขบวนการผู้อยู่เบื้องหลัง เพียงแต่จำกัดขอบเขตอยู่ที่การรัฐประหารว่าเป็นปรปักษ์กับเสถียรภาพของประเทศ ซึ่งตลอดทั้งคืนรัฐประหารมีวาทกรรมมากมายจากอดีตผู้นำ เช่น “ถึงเวลาแล้วที่ทุกคนต้องออกมาปกป้องประชาธิปไตย”

หรือ “ค่าคืนอันมีเกียรตินี้เป็นของพวกเขา” ถอดรหัสให้ประชาชนทุกคนเห็นแก่เกียรติยศของประเทศ ความมีเสถียรภาพและการปกป้องระบอบประชาธิปไตย^๒



ที่มา: <http://indianexpress.com>

นายอะหมัด ดาวูด อ็อกโล อดีตนายกรัฐมนตรียุโรปและแกนนำพรรครัฐบาล

๓. ความร่วมมือจากกลุ่มการเมืองฝ่ายค้าน ถือว่ามีความชัดเจนและเป็นปัจจัยสำคัญในการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อปกป้องประชาธิปไตย ตัวอย่างที่ชัดเจนเห็นได้จากคำกล่าวของหัวหน้าพรรคกลุ่มมวลชน และพรรคประชาชนสาธารณรัฐ เป็นต้น โดยทั้งสองพรรคฝ่ายค้านแสดงจุดยืนชัดเจนและเด็ดเดี่ยวต่อการก่อรัฐประหารทุกรูปแบบ และย้ำว่าความขัดแย้งและการเห็นต่างกับพรรครัฐบาลขอให้จำกัดอยู่ในกระบวนการและการแข่งขันกันในสนามเลือกตั้งเท่านั้น และการปกครองรัฐในมุมมองของพรรคการเมืองฝ่ายค้านเหล่านี้ย่อมไม่ปรารถนาและยินยอมให้การปกครองอยู่ในมือของทหารเพียงเพื่อพิทักษ์แนวคิดการปกครองรัฐโลกวิสัย นอกจากนี้ยังได้ส่งสัญญาณถึงหัวหน้าขบวนการรัฐประหารและทหารที่เข้าร่วมขบวนการว่าพรรคฝ่ายค้านปฏิเสธการเข้าร่วมกับแนวคิดและกลุ่มขบวนการที่เห็นต่างกับพรรครัฐบาลผ่านรูปแบบการก่อรัฐประหาร เพราะกระบวนการดังกล่าวไม่ถือเป็นความชอบธรรมทางการเมือง ดังนั้นแนวทางและจุดยืนของพรรคฝ่ายค้านจึงออกมาในทิศทางตรงข้าม โดยได้เรียกร้องให้มวลชนร่วมต่อต้านรัฐประหารแบบปัจเจกมีอิสระเหนือรูปแบบพรรคการเมืองหรือความนิยมพรรคการเมือง

^๒ ข้อมูลการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์โดยสำนักข่าวอัลญะซีเราะห์ เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

๔. ระบอบประชาธิปไตยฝังรากลึกโดยประชาชนผู้หวงแหนการพิทักษ์ประชาธิปไตยเป็นอีกหนึ่งปัจจัย เห็นได้จากพัฒนาการทางประชาธิปไตยของสังคมตุรกีที่สะท้อนผ่านบททดสอบนี้ ทำให้ประจักษ์ชัดว่าสังคมตุรกีหวงแหนระบอบประชาธิปไตยมาก ซึ่งระดับความเข้มข้นอาจทัดเทียมกับนานาประเทศที่เจริญแล้ว ซึ่งเราจะไม่มีวันเห็นปรากฏการณ์รัฐประหารเกิดขึ้นในกลุ่มประเทศยุโรปเช่นนี้ แต่ในเมื่อเกิดรัฐประหารขึ้นมา ปฏิกริยาของสังคมเล่นบทต่อต้านชัดเจน ทำให้การยอมรับรัฐประหารเป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดเดาได้ ดังนั้นหากมีใครมองว่าความเชื่อมโยงระหว่งจุดยืนของประชาชนตุรกีในการออกมาต่อต้านรัฐประหารถูกผูกโยงอยู่กับการมีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีหรือการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของพรรครัฐบาลที่เป็นผลสัมฤทธิ์ย่อมถือเป็นการคิดผิด เพราะจากสถานการณ์การต่อต้านรัฐประหารครั้งนี้ในความเป็นจริงมีการผูกโยงกับมิติการปกป้องประเทศชาติบนพื้นฐานของประชาธิปไตยที่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยทั้งสองส่วนมีแนวทางที่เกื้อหนุนระหว่างกันนำสู่การยับยั้งมิให้เกิดการแทรกแซงของทหารอย่างมีนัยสำคัญ

๕. การตอบสนองของหน่วยข่าวกรองและหน่วยงานความมั่นคงภายในดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพทันทีที่จับความเคลื่อนไหวของขบวนการได้ แม้หลายฝ่ายจะมองว่าล่าช้าในเชิงการข่าวก็ตาม สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของรัฐบาลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยความมั่นคงภายใน

๖. แผนการก่อรัฐประหารผิดพลาด โดยเฉพาะรูปแบบและกระบวนการวางแผนในการก่อรัฐประหารครั้งนี้เป็นแนวคิดแบบเก่า สอดคล้องกับกระแสการวิพากษ์ของหนังสือพิมพ์วอชิงตันโพสต์^๓ ที่ให้นิยามรัฐประหารในตุรกีว่าเป็นระบบแนวคิดเก่า (old-school) ที่ใช้รูปแบบวิธีการบุกยึดสถานที่สำคัญๆ เช่น สถานีโทรทัศน์ของรัฐบาล สนามบินหลัก ถนนสายหลัก เป็นต้น โดยไม่ให้น้ำหนักกับระบบเครือข่ายหรือการสื่อสารยุคใหม่ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมถึงการใช้ช่องทางสื่อสารผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์อย่างเช่นเฟสไทม์ (facetime) เป็นต้น

ในขณะที่ฝ่ายก่อรัฐประหารเองเกิดความชะล่าใจและผิดพลาดไม่ใส่ใจถึงผลร้ายที่จะตามมา เนื่องจากขบวนการรัฐประหารใช้ช่องทางผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์ยุคใหม่

^๓ Ishaan Tharoor, "An Old-school coup fails to topple Turkey's powerful president," *The Washington Post*, July 16, 2016, Retrieved August 16, 2016, from <http://wapo.st/29Da1kg>

ที่รู้จักกันในชื่อ “วอทแอฟปี” เป็นเครื่องมือในการสังหารและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ทำให้การติดตามและตรวจสอบข้อมูลเชิงสอบสวนหลังเหตุการณ์ครั้งนี้ยุติลงกลายเป็นเรื่องง่าย โดยเฉพาะการติดตามตัวแกนนำกลุ่มผู้วางแผนก่อรัฐประหาร ทั้งช่วงระหว่างการรัฐประหาร และหลังเหตุการณ์รัฐประหาร นอกจากนี้ แนวทางของขบวนการรัฐประหารที่มุ่งกำจัดเฉพาะตัวผู้นำอ้อมประจักษ์ชัดว่าเป็นการวางแผนที่ผิดพลาด เนื่องจากการสกัดบทบาทเฉพาะตัวผู้นำที่ถือเป็นสัญลักษณ์แห่งรัฐ โดยเชื่อว่าหากสกัดผู้นำประเทศได้ย่อมสามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้โดยง่าย และสามารถควบคุมองคาพยพทั้งหมดโดยไม่มี การขัดขืนอย่างแน่นอน แต่สมมติฐานนี้กลับไม่เป็นเช่นที่วาดฝันไว้ในสถานการณ์จริง เนื่องจากบทบาทของอดีตผู้นำพรรคและบรรดาผู้ทรงอิทธิพลทางความคิดในพรรครัฐบาล รวมถึงหัวหน้าและแกนนำพรรคฝ่ายค้าน และแนวร่วมสนับสนุนกลับมีบทบาทและทำที่ที่ชัดเจนและเด็ดเดี่ยวในการต่อต้านรัฐประหารไม่น้อยไปกว่าบทบาทของประธานาธิบดีแต่อย่างใด

หลังเหตุการณ์ก่อรัฐประหารที่ล้มเหลวในตุรกีเกิดกระแสสะท้อนกลับมากมาย สามารถสรุปสาระสำคัญในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

๑. กระแสสะท้อนกลับในมิติด้านความมั่นคง

ความพยายามก่อรัฐประหารที่นำโดยทหารมีมติทำลายความมั่นคงของตุรกีอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเหตุการณ์ทั้งหมดรวมถึงพัฒนาการต่าง ๆ มีผลสะท้อนกลับที่เป็นผลกระทบต่อความมั่นคงของตุรกีในภาพรวม สามารถชี้ประเด็นได้ ดังนี้

๑.๑ ผลกระทบต่อการทำสงครามปราบปรามการก่อการร้ายและปราบปรามขบวนการพรรคแรงงานชาวเคิร์ด (the Kurdistan Workers' Party or PKK (Kurdish: Partiya Karkerên Kurdistan) โดยในระยะสั้นอาจส่งผลให้สถานการณ์ความมั่นคงในตุรกีได้รับผลกระทบทางลบ เนื่องจากสูญเสียผู้เชี่ยวชาญด้านการก่อการร้าย ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับผิดชอบประเด็นปราบปรามขบวนการรัฐอิสลามต้องถูกอายัดตัวไว้ โดยรายงานระบุว่า ผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการปราบปรามการก่อการร้ายเสียชีวิตระหว่างเข้าร่วมขบวนการรัฐประหาร รวมถึงเหล่าบรรดาแม่ทัพนายพลที่ประจำอยู่ตามแนวชายแดนด้านทิศใต้ติดกับซีเรียหลายนายมีส่วนพัวพันและเข้าร่วมมือกับขบวนการรัฐประหาร ซึ่งกองพลเหล่านี้ล้วนมีบทบาทนำในการต่อสู้กับขบวนการรัฐอิสลามในซีเรีย^๔ โดยเฉพาะบรรดาทหารที่ประจำอยู่ในฐานทัพอากาศ Incirlik Air Base

^๔ Murat Yetkin, “Who did it? Why now? And other questions about the coup attempt in Turkey,” *Hurriyet Daily News*, July 18, 2016, Retrieved August 18, 2016, from <http://bit.ly/2a1EJ4P>

ซึ่งต่อมาทั้งหมดถูกจับกุมในข้อหาทรมานโค่นล้มระบอบการปกครอง ปราบกฏการณ์นี้อาจสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงในประเทศเช่นกัน โดยเฉพาะการปราบปรามพรรคแรงงานชาวเคิร์ด (the Kurdistan Workers' Party or PKK (Kurdish: Partiya Karkerên Kurdistan) และขบวนการรัฐอิสลามในซีเรีย เพราะหลังเหตุการณ์รัฐประหารรัฐบาลตุรกีต้องสละถอนอยู่กับการปรับกระบวนการตัดสินในสายบังคับบัญชากองทัพ และทบทวนบทบาทของเหล่านายทหารในภาพรวม หมายความว่าสถานการณ์ความมั่นคงในตุรกีอาจเกิดความวุ่นวายในช่วงสั้น ๆ จากปฏิบัติการของขบวนการรัฐอิสลาม และความพยายามก่อเหตุของพรรคแรงงานชาวเคิร์ด (the Kurdistan Workers' Party or PKK (Kurdish: Partiya Karkerên Kurdistan) ที่อาศัยจังหวะดังกล่าว และหวังผลสร้างแรงกระเพื่อมกับระบบโครงสร้างด้านความมั่นคงของตุรกีแบบไม่ให้เห็นตัว แต่ในระยะยาวอาจเป็นประโยชน์กับรัฐบาลในการจัดแถวตั้งทัพและการแต่งตั้งผู้นำเหล่าทัพคนใหม่ที่มีความใกล้ชิดและน้อมรับโอนอ่อนตามนโยบายรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ความพยายามก่อรัฐประหารกลายเป็นภาวะจำเป็นในการลดบทบาททหาร แต่อาจปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าก่อนหน้านี้นขบวนการรัฐประหารมีความอึดอัดไม่น้อยที่ต้องรบกับพรรคแรงงานชาวเคิร์ด (the Kurdistan Workers' Party or PKK (Kurdish: Partiya Karkerên Kurdistan) หรือแม้กระทั่งความล้มเหลวในการไล่ติดตามขบวนการรัฐอิสลาม เพราะภารกิจทั้งหมดที่ผ่านมาประสบกับความล้มเหลวส่งผลให้เกิดปัญหาที่สะสมในสถาบันกองทัพจนเป็นจุดเปลี่ยนสู่ความพยายามก่อรัฐประหารครั้งนี้

๑.๒ ความพยายามก่อรัฐประหารเสมือนสร้างมายาคติ ให้เห็นว่า เป็นโอกาสสุดท้ายของขบวนการก่อรัฐประหารในการยึดอำนาจรัฐและเป็นการวัดกำลังเพื่อทดสอบพรรครัฐบาล รวมถึงเครือข่ายการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลเช่นเดียวกัน การใช้โอกาสนี้ยึดอำนาจรัฐเป็นกระแสที่กระทำโดยกลุ่มทหารบางหน่วย ทำให้ดูเหมือนว่าไม่มีความเชื่อมโยงใดๆกับนายพัตซูลเลาะห์ โกลเดน และขบวนการ The Gulen [Hizmet] Movement รวมถึงพลพรรคของขบวนการนี้^๕ ซึ่งผลลัพธ์สะท้อนกลับรุนแรงเมื่อการก่อรัฐประหารประสบ

^๕ Ibid.; and Tim Hains, "Ralph Peters: Obama Chose The Wrong Side In Turkey Coup," Real Clear Politics, July 16, 2016, Retrieved September 22, 2016, from <http://www.dohainstitute.org/file/Get/7e5de3d3-6472-4f73-a137-b9206b706b1e.pdf>

ความล้มเหลว และมันได้เปลี่ยนวิกฤตินั้นให้กลายเป็นความได้เปรียบของฝ่ายที่ครอบครองอำนาจใช้โอกาสนี้เช่นกันในการกวาดล้างขบวนการรัฐประหารที่รัฐบาลชี้ชัดว่าอยู่เบื้องหลังการก่อรัฐประหารภายใต้ชื่อ “ขบวนการรัฐช็อนรัฐ” (Parallel State Organisation) ที่โยงใยสนับสนุนขยายวงกว้างฝังตัวอยู่ในทุกหน่วยงานและองค์กรของรัฐ ทั้งกองทัพ ฝ่ายความมั่นคง ตุลาการ ศาล และวงการศึกษา ซึ่งคาดว่ากระบวนการชำระขบวนการก่อรัฐประหารดังกล่าวจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องผ่านมาตรการการจับกุมคุมขัง การเลิกจ้าง และให้ยุติการทำหน้าที่ของฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นการทลายขบวนการครั้งใหญ่ ซึ่งรัฐบาลถือเป็นภาวะจำเป็นที่ต้องใช้แนวทางการกวาดล้างแบบครอบคลุมรอบด้าน อาทิ การยุบหน่วยความมั่นคงบางหน่วยผ่านกระบวนการทางกฎหมายอย่างจริงจังนำไปสู่การปลดหรือจับกุมผู้มีแนวคิดร่วมกับรัฐประหารครั้งมิโหหารนี้ จนสื่อตะวันตกหลายสำนักพาดหัวไม่เกรงใจดังกล่าวว่าเป็นการถอนรากถอนโคน^๖ แต่ยังคงมีความกังวลว่าแนวทางดังกล่าวอาจเป็นตัวแปรทำให้เกิดปัญหาในเชิงสังคมและความมั่นคงปลอดภัยได้ เพราะระบบการบริหารจัดการด้านความมั่นคงภายในรัฐเกิดผลกระทบจากภาวะขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการ หรือประชาชนบางคนอาจรู้สึกถูกลดทอนสิทธิ์จากการปฏิบัติหน้าที่ด้านงานบริการจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ตนพึงมีพึงได้ เป็นต้น จนอาจกลายเป็นเชื้อปะทุให้กลุ่มแนวร่วมขบวนการต้านรัฐบาลใช้เป็นเงื่อนไขและโหนกระแสจนเกิดการเรียกร้องและการประท้วงรัฐบาล หรือมีการต่อต้านรูปแบบใหม่ที่มุ่งเป้าหมายไปที่ความมั่นคงแห่งรัฐจนทำลายเสถียรภาพและความเชื่อมั่นจากรัฐบาลได้อย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การกวาดล้างขบวนการรัฐช็อนรัฐแบบถอนรากถอนโคนทั้งกระบวนการจากฝ่ายกองทัพ หน่วยงานความมั่นคง กระบวนการตุลาการและศาลที่รัฐบาลตุรกีมีความกังวลและหวาดระแวงว่าจะส่งผลกับบรรยากาศการเมือง โดยรัฐบาลใช้มาตรการเชิงรุกด้วยการประกาศเคอร์ฟิวห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานมีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นระยะเวลา ๓ เดือน โดยเป็นไปตามกฎหมายที่ระบุไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ^๗ แม้ว่ามาตรการนี้มีเสียงสะท้อนว่าแผ່งนัยความรุนแรงและการละเมิดเสรีภาพ แต่รัฐบาลยืนยันว่าการประกาศเคอร์ฟิวในสถานการณ์ดังกล่าวไม่กระทบ

^๖ สถาบันโดฮาเพื่อการวิจัยและศึกษานโยบาย. “เพราะเหตุใดการปฏิวัติที่แลกด้วยเลือดถึงล้มเหลว,” สืบค้นจาก <http://www.dohainstitute.org/file/Get/d136b360-f2a9-405f-b083-f580a111cca4.pdf>

^๗ Anadolu Agency, “ประธานาธิบดีตุรกีประกาศภาวะฉุกเฉินรวมระยะเวลา ๓ เดือน,” สืบค้นเมื่อ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙, จาก <http://bit.ly/29VvcQ3>

กับสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงกระบวนการประชาธิปไตยแต่อย่างใด นอกจากนี้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลก็ไม่ได้รับสิทธิ์เหนือกลุ่มเห็นต่าง เนื่องจากมีข้อกำหนดชัดเกี่ยวกับบรรยากาศการเมืองและพฤติกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น เว้นแต่มาตรการดังกล่าวใช้ในสถานการณ์ระยะสั้น บางครั้งอาจมีการหิบบกข้ออ้างของกลุ่มการเมืองและกลุ่มมวลชนที่ระบุถึงความเสี่ยงที่อาจเป็นเหตุนำไปสู่ความพยายามก่อรัฐประหารได้อีก แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่มีอารมณ์ร่วมกับระบบประธานาธิบดีและพรรครัฐบาล ยิ่งทำให้เรื่องนี้เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลสามารถยุติความเสี่ยงทั้งหมดได้

๑.๓ ความมั่นคงและการข่าวด้วยประสิทธิภาพ ประเด็นดังกล่าวสะท้อนจากผลพวงของความพยายามก่อรัฐประหารที่เกิดขึ้นได้ระยะหนึ่ง ขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงและข่าวกรองเกิดความล่าช้าหรือไม่สามารถระงับเหตุได้ทันท่วงทีก่อนขบวนการก่อรัฐประหารลงมือปฏิบัติการ ในมุมมองเกี่ยวกับเรื่องนี้มีแถลงการณ์จากรองนายกรัฐมนตรีนูร์มาน เกอร์ตุลมุซ (Numan Kurtulmus) ระบุว่า รัฐบาลไม่ได้รับข้อมูลความเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้มาก่อน หากมีรายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งก่อนเกิดเหตุแน่นอนว่ารัฐบาลคงพิจารณาแนวทางปฏิบัติที่จำเป็นและเตรียมการไว้ล่วงหน้าได้อย่างทันท่วงที^{๖๖} แม้ว่าการรัฐประหารจะล้มเหลวไป แต่ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความบกพร่องเชิงยุทธศาสตร์และข้อมูลทางการข่าวล่าช้าปล่อยเวลาล่วงเลยไป แม้ว่าในท้ายที่สุดจะมีการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการก่อรัฐประหารให้ทางการทราบก็ตาม แต่เวลาเตรียมการเพื่อรับมือกับสถานการณ์มีจำกัดเพียงไม่กี่ชั่วโมงเท่านั้น

แต่สิ่งที่น่าชมเชยคือ หน่วยความมั่นคงและหน่วยข่าวกรองมีความรวดเร็วในการผนึกกำลังอย่างเหนียวแน่นเพื่อเผชิญหน้าท้าทายกองทัพทหารที่ร่วมขบวนการปฏิวัติ เพราะทั้งสองหน่วยดังกล่าวมีการบูรณาการและกำหนดแผนปฏิบัติการอย่างรวดเร็ว ตอบสนองคำสั่งของรัฐบาลอย่างเข้มแข็งและทำท้าย ปราบกฏการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งใหม่ในระบบการบริหารราชการของตุรกี เนื่องจากก่อนหน้านี้นี้ทั้งสองหน่วยมีแนวทางปฏิบัติที่อิสระจากกัน แต่ในระยะหลังรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคยุติธรรมและการพัฒนาได้ปรับโครงสร้างหน่วยงาน

^{๖๖} “Turkish intel informed top generals hours before coup attempt, says army,” *Hurriyet Daily News*, July 20, 2016, Retrieved September 22, 2016, from <http://bit.ly/29MGhOp>

ความมั่นคงภายในใหม่ เนื่องจากเคยได้รับบทเรียนและประสบการณ์ในทำนองนี้มาก่อน จากผลพวงเหตุการณ์รัฐประหารที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๓ โดยขณะนั้นรัฐบาลพุ่งเป้าหมายไปที่ขบวนการหรือกลุ่มอำนาจซ้อนซึ่งเป็นขบวนการเดียวกันกับที่ก่อรัฐประหารครั้งนี้ ระหว่างนั้นเกิดการปฏิรูปหน่วยงานความมั่นคงทั้งระบบ โดยมีการปลดตำรวจระดับผู้กำกับหลายนายและมีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งให้เหมาะสม ทั้งนี้ การบูรณาการหน่วยงานความมั่นคงที่มีกำลังพลจากหน่วยงานตำรวจเป็นหลักทำให้รัฐบาลในขณะนั้นมีความเชื่อมั่นว่าการประสานงานจะมีกระบวนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและส่งผลมาถึงรัฐบาลปัจจุบัน เห็นได้จากแถลงการณ์ของนายกรัฐมนตรีหลังเกิดเหตุรัฐประหารในวันแรกๆ โดยระบุว่า “หน่วยความมั่นคงจะทำให้ทุกอย่างยุติลง” สำหรับหน่วยข่าวกรองถือเป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญ เนื่องจากมีบทบาทในการติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหวที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถให้ความมั่นใจและประกันความภักดีแก่ผู้นำ จนสามารถขีดขวางและยุติกลุ่มเคลื่อนไหวก่อการรัฐประหารได้สำเร็จเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๓

๒. กระแสสะท้อนกลับสู่กองทัพตุรกี

หลักการสำคัญของกองทัพอยู่ที่สายบังคับบัญชาและการบริหารภายใน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงหลักของการแบ่งแยกเชิงอำนาจ ๒ ประการ ดังนี้

๒.๑ ความเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ ด้วยกองทัพมีความเป็นอิสระสูงจึงไม่มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างระบบบริหารภายในกองทัพในเชิงกฎระเบียบ อันมีผลต่อมติดการเมืองและการแทรกแซงวิถีสาธารณะที่สังคมตุรกีคุ้นชินมาตลอดนับแต่ก่อตั้งรัฐ หมายถึง การปฏิรูปทหารกับพลเรือนเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่เดือนตุลาคม ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ และมีความพยายามให้การปฏิรูปกองทัพเดินหน้าต่อเนื่องในสมัยที่พรรคความยุติธรรมและการพัฒนาเข้าสู่อำนาจในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ซึ่งประเด็นนี้มีผลทางบวกให้เห็นเช่นกัน อาทิ การแบ่งสรรและถ่วงดุลอำนาจในหน่วยงานรักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นพลเรือน^๙ และให้ยกเลิกสัดส่วนของทหารในระบบการศึกษาและสภาองค์กรสื่อสารวิทยุและโทรทัศน์

^๙ Meliha Benli Altunisik, “The Possibilities and Limits of Turkey’s Soft Power in the Middle East,” *Insight Turkey*, Vol. 10, No. 2 (2008), pp. 43-44, Retrieved September 12, 2016, from http://file.insightturkey.com/Files/Pdf/insight_turkey_vol_10_no_2_2008_altunisik.pdf

โดยกำหนดให้กองทัพอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเคร่งครัด^{๑๐} โดยความสำเร็จดังกล่าวเป็นผลให้เกิดการรักดีและให้เกียรติต่อกันนิยมประเทศ และบรรทัดฐานในวิถีประชาธิปไตย จนไม่มีสภาวะแทรกซ้อนให้เกิดการคล้อยตามหรือการชักจูงของขบวนการปฏิวัติรัฐประหาร ตัวอย่างเช่น กรณีของผู้บัญชาการทหารสูงสุดและบรรดาเจ้าหน้าที่หน่วยข่าวกรองที่ยืนข้างรัฐบาลดังที่กล่าวมาแล้ว และจุดนี้เองกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญและเป็นคุณกับฝ่ายการเมืองของตุรกีอย่างชัดเจน

๒.๒ ภาพลักษณ์ต่อกองทัพตุรกี จากความเป็นชาตินิยมของชาวตุรกีที่แสดงออกต่อกองทัพถึงความรู้สึกเชื่อมั่นศรัทธาความเป็นชาตินับตั้งแต่สงครามปลดแอกเพื่อให้ตุรกีได้เสรีภาพมาอย่างเต็มภาคภูมิ ขณะที่การก่อรัฐประหารกลับทำให้กองทัพได้รับแรงสนับสนุนเพิ่มขึ้น จากกรณีที่บรรดาผู้นำระดับสูงของกองทัพตุรกีบางคนมีพฤติกรรมแบ่งแยกแปรพักตร์ โดยจับอาวุธขึ้นมาประหัตประหารประชาชนในชาติ การโจมตีหน่วยรักษาความสงบภายใน รวมถึงการยิงถล่มรัฐสภา ซึ่งนับเป็นครั้งแรกบนหน้าประวัติศาสตร์การเมืองตุรกีที่มีการโจมตีสถาบันนิติบัญญัติด้วยอาวุธหนัก มุ่งหวังทำลายสถาบันที่ถือเป็นสัญลักษณ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนปวงชน ด้วยเหตุนี้หลังการก่อปฏิวัติรัฐประหารคลี่คลาย ประธานาธิบดีตุรกีจึงใช้จังหวะนี้ออกแถลงการณ์ โดยนับเป็นการปรากฏตัวครั้งแรก ณ สนามบินอิสตันบูล ซึ่งในถ้อยแถลงสะท้อนนัยสำคัญระบุว่า “ภารกิจสำคัญเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการเกี่ยวเนื่องกับผลของการก่อรัฐประหารครั้งนี้ คือการพิจารณาบทบาทของกองทัพอย่างจริงจัง” เนื่องจากความพยายามก่อรัฐประหารเป็นพฤติกรรมที่กระทำโดยบรรดาแม่ทัพระดับสูงของกองทัพโดยร่วมมือกับหน่วยต่างๆ ภายใต้หน่วยความมั่นคงทั้งทหารและตำรวจ ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องทบทวนโครงสร้างระบบบริหารกิจการภายในแบบเด็ดขาด โดยเฉพาะทหารแตกแถวที่มีส่วนพัวพันกับเหตุการณ์รัฐประหาร รัฐบาลตุรกีรู้เท่าทันถึงความเสี่ยงและผลกระทบต่อกองทัพโดยตรง รวมถึงประเทศชาติในอนาคต ดังนั้นในบริบทการเมืองขณะนี้ นับเป็นวาระสำคัญที่ประเทศกำลังเผชิญหน้ากับความท้าทายหลายด้าน อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงหลายรูปแบบ

^{๑๐} Bülent Aras and Rabia Karakaya Polat, “Turkey and the Middle East: frontiers of the new geographic imagination,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 61, No. 4 (December 2007), pp. 474, 477.

ทั้งการก่อการร้ายภายในประเทศและเครือข่ายก่อการร้ายนอกประเทศ ส่งผลให้เกิดความสับสนและความระส่ำระสายในกองทัพเอง มีการแบ่งฝักฝ่ายแตกแยกอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นประธานาธิบดีได้มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบภารกิจการปฏิรูปด้านความมั่นคงด้วยวิธีการครองใจทหารและสามารถพลิกวิกฤติในช่วงคับขัน ซึ่งเป็นที่รู้กันว่าขณะเกิดเหตุการณ์รัฐประหารนายกรัฐมนตรีได้ออกมาปกป้องเกียรติของทหาร และเน้นย้ำหลายครั้งว่ากองทัพส่วนใหญ่มีความบริสุทธิ์ใจต่อประเทศ แต่มีเพียงทหารไม่กี่นายที่เป็นปรปักษ์กับระบอบการปกครอง ซึ่งถือเป็นส่วนน้อยเท่านั้น^{๑๑}

๓. กระแสสะท้อนกลับสู่การเมืองภายใน

พรรครัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีเออร์โดกันมีความคาดหวังให้เกิดการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศ เห็นได้จากการเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายเสนอความเห็นเชิงนโยบายมาโดยตลอด ดังนั้นความพยายามก่อรัฐประหารครั้งนี้ถือเป็นการเปิดกว้างให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามวิสัยทัศน์ของพรรคได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะความปรารถนาของภาคประชาชนภายใต้วิสัยทัศน์ “ตุรกียุคใหม่” ซึ่งรวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้ระบอบประธานาธิบดี และถือเป็นการยากที่จะบอกว่าฝ่ายผู้ถืออำนาจจะโหมกระแสเพื่อให้ทุกฝ่ายให้การยอมรับและสนับสนุนระบอบประธานาธิบดีภายใต้การนำของพรรคยุติธรรมและการพัฒนาได้ตลอด เพราะในฟากฝั่งรัฐบาลย่อมรู้เท่าทันถึงความคิดของฝ่ายที่มีความเห็นต่าง อาทิ พรรคแรงงานชาวเคิร์ด (the Kurdistan Workers' Party or PKK (Kurdish: Partiya Karkerên Kurdistan) รวมทั้งกระแสกลุ่มนิยมแนวคิดโลกวิสัย แต่เมื่อสถานการณ์และบริบทที่เป็นอยู่พิสูจน์ได้ว่าบรรดากลุ่มการเมืองฝ่ายค้านต่างแสดงพลังคัดค้านการก่อรัฐประหารและการมุ่งทำลายระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มกำลัง แต่การที่ฝ่ายค้านแสดงความรู้สึกร่วมมือกับรัฐบาลต่อต้านรัฐประหารไม่ได้หมายถึงการยอมรับบทบาทของรัฐบาลและความขัดแย้งทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะอย่างไรเสียฝ่ายค้านและกลุ่มเห็นต่างทางการเมืองยังคงเห็นว่าการต่อสู้ต้องอยู่บนวิถีที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่การขึ้นสู่อำนาจโดยการรัฐประหารเด็ดขาด ดังนั้นผลลัพธ์ที่เห็นเด่นชัดที่สุดคือ รัฐบาลใช้กระแสฉันทานุมัติหรือการสร้างการยอมรับ (consent) จากกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านเป็นกลไกสู่การกวาดล้างระบบชั่วคราวที่อาจเป็นภัยคุกคาม

^{๑๑} “What’s Going On in Turkey?,” **The Atlantic**, July 19, 2016, Retrieved July 20, 2016, from <http://theatltn.tc/29IB74Y>

และสร้างผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการของพรรครัฐบาล เพราะเมื่อรัฐบาลดำเนินการกวาดล้างกลุ่มแนวคิดหรือกระแสนิยมขบวนการรัฐประหารภายใต้ระบบรัฐคู่ขนานแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งทหาร ตำรวจ อัยการ นักวิชาการ ข้าราชการ ฝ่ายปกครองในทุกองคาพยพที่เกี่ยวข้อง เมื่อถึงเวลานั้นบริบททางการเมืองในอนาคตของพรรครัฐบาลย่อมมีอิสระอย่างมาก ในการเข้าสู่อำนาจ หรืออาจได้เสียงข้างมากในระบบรัฐสภาจนอาจนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความชอบธรรมมากที่สุด โดยกระบวนการให้ความเห็นชอบจากประชาชนผ่านการทำประชามติก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ขณะนี้พิจารณาได้ว่าพรรคความยุติธรรมและการพัฒนา อาจอาศัยจังหวะเพื่อฟุ้งฟิงกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านโดยอาศัยรูปแบบการปรองดองและความร่วมมือ ซึ่งการมีกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านอยู่ข้างเดียวกับรัฐบาลถือเป็นการส่งสัญญาณให้ฝ่ายแนวร่วมกับขบวนการเห็นขุมกำลังที่รัฐบาลมีอยู่ เพื่อให้กระบวนการแก้ไขบทบัญญัติและสาระสำคัญที่นำมาพิจารณาประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างสมบูรณ์ผ่านระบบรัฐสภา ทั้งนี้สมมติฐานดังกล่าวอาจเป็นไปได้เนื่องจากพรรครัฐบาลเห็นถึงความจำเป็นที่จะยังคงรักษาบทบาทปรองดองนี้ไว้ เพื่อให้แน่ใจว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้าน รวมถึงกลุ่มเห็นต่างยังคงจตุย่นร่วมกับรัฐบาลต่อไป เนื่องจากมีการประเมินสถานการณ์ความมั่นคงและภัยคุกคามในอนาคตพบว่าอาจมีเชื้อปะทุของขบวนการก่อรัฐประหารเกิดขึ้นอีก แม้ว่ารัฐบาลจะใช้มาตรการกวาดล้างอย่างหนักก็ตาม นอกจากนี้สมมติฐานดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันของพรรคการเมืองตุรกีที่เป็นจุดร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับทหาร หรืออย่างน้อยอาจส่งผลให้เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญลดทอนข้ออ้างและความชอบธรรมของสถาบันหรือองค์กรใด ๆ ที่มักหยิบยกประเด็นการปกป้องรัฐและค่านิยมแห่งรัฐบนพื้นฐานความเป็นรัฐโลกวิสัยแต่เพียงด้านเดียว

๔. ผลสะท้อนสู่เวทีระหว่างประเทศ

เหตุการณ์รัฐประหารครั้งนี้ฉายภาพสะท้อนให้เห็นบทบาทของมหาอำนาจที่ถือว่าเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์และท่าทีของรัฐประปักษ์ ที่ดูเหมือนว่าตุรกีต้องใช้โอกาสนี้ในการทบทวนนโยบายต่างประเทศและการสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจ (Balance of Power) อย่างรัดกุมระหว่างสหรัฐอเมริกาและรัสเซีย ดังนี้

๔.๑ สหรัฐอเมริกา

ท่าทีตุรกีต่อสหรัฐอเมริกาหลังเหตุการณ์รัฐประหารที่ล้มเหลวดูไม่ราบรื่นนัก เนื่องจากความล่าช้าในการแสดงท่าทีและจุดยืนจากรัฐบาลสหรัฐฯ ต่อพันธมิตรอย่างตุรกี ในช่วงเกิดรัฐประหาร ไม่มีเสียงเรียกร้องให้ทหารยุติการก่อรัฐประหารดังมาจากทำเนียบขาว

แต่อย่างไรก็ตาม ข้ามกลับวางเฉยต่อข้อเรียกร้องของตุรกี โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้นำขบวนการอย่างนายฟัตฮุลเลาะห์ โกลเดน ซึ่งถือเป็นบุคคลที่รัฐบาลตุรกีกล่าวหาว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการก่อรัฐประหารครั้งนี้ เหตุเพราะสหรัฐฯ ให้ที่พำนักแก่ผู้นำทางความคิด ในฐานะผู้อยู่เบื้องหลังการวางแผนก่อรัฐประหารภายใต้บทบาทผู้ก่อตั้งขบวนการ The Gulen [Hizmet] Movement ที่ลี้ภัยอยู่ในมลรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) สหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ โดยหลังเหตุการณ์รัฐประหารที่ล้มเหลวยุติลง นายกรัฐมนตรีตุรกี ได้ออกแถลงการณ์สำคัญระบุว่า “รัฐใดที่ให้ดินแดนหรือถิ่นพำนักแก่นายฟัตฮุลเลาะห์ โกลเดน ไม่ถือว่าเป็นรัฐพันธมิตรอีกต่อไป” สัญญานี้บ่งชี้ว่าตุรกีอาจทบทวนหรือแก้ไขท่าทีและหลักเกณฑ์ด้านความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประธานาธิบดีได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยระบุถึงเงื่อนไขความสัมพันธ์แบบพลิกเกมให้ดูเหมือนมีความนุ่มนวล โดยผูกประเด็นความเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับสหรัฐฯ ให้คงอยู่หรือราบรื่นต่อไปได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการส่งตัวผู้อยู่เบื้องหลังเหตุการณ์รัฐประหารที่ล้มเหลวให้กับรัฐบาลตุรกี โดยระบุว่า “ถือเป็นเรื่องจำเป็นที่สหรัฐฯ ต้องส่งมอบตัวบุคคลผู้อยู่เบื้องหลังการก่อรัฐประหารให้กับตุรกี หากคาดหวังให้ความเป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ดำเนินต่อไปอย่างราบรื่น” สอดคล้องกับหนังสือพิมพ์ศอบาห์ (SABAH) ซึ่งเป็นสื่อสำนักพิมพ์สนับสนุนรัฐบาลตุรกีได้แพร่ข่าวเกี่ยวกับกระแสจุดยืนของสหรัฐฯ ที่คลุมเครือไม่ชัดเจนว่า ยืนข้างฝ่ายใดทันทีที่เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร โดยได้หยิบยกกรณีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ที่ออกมาแถลงข่าวในนามรัฐบาลอเมริกันกรณีเหตุการณ์รัฐประหารในตุรกี ซึ่งไม่มีถ้อยความใดที่ระบุว่าออกซิงตันให้การอาหารกับรัฐบาลตุรกีที่มาจาก การเลือกตั้ง ขาดความรู้สึกร่วมในฐานะพันธมิตรนาโต รวมถึงการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือในฐานะพันธมิตรต่อต้านขบวนการรัฐอิสลาม ยิ่งกว่านั้น ไม่มีถ้อยคำใดเรียกร้องให้ทหารกลับกรมกองโดยเร็ว^{๑๒} แต่สิ่งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ แถลงไว้มีนัยความไม่ชัดเจน โดยระบุว่า “ผมเชื่อว่ายังไม่ควรวิจารณ์ต่อประเด็นดังกล่าวในช่วงเวลานี้ เพราะเท่าที่ได้รับรายงานมา ยังเป็นการให้ข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ ยังไม่มีรายละเอียดเพียงพอ ผมได้แต่เพียงหวังให้เกิดเสถียรภาพ สันติภาพ และความมั่นคงในตุรกี” และหนังสือพิมพ์ฉบับดังกล่าวยังเสริมอีกว่า เราไม่ได้กล่าวหาว่าสหรัฐฯ

^{๑๒} “Coup attempt: US must prove loyalty to Turkey,” **Daily Sabah**, July 18, 2016, Retrieved September 18, 2016, from <http://bit.ly/29NVdvV>

กำลังทุ่มความพยายามในการโค่นล้มรัฐบาลตุรกี แต่สิ่งที่เราหวังคือรัฐบาลสหรัฐฯ ควรแสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่าจะอยู่เคียงข้างพลเมืองตุรกี เพราะหากนิ่งเฉยเช่นนี้ประชาชนตุรกีอดตั้งคำถามไม่ได้เกี่ยวกับเส้นทางความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ ยิ่งเมื่อเห็นบรรยากาศต่อเรื่องที่สหรัฐฯ ดำเนินอยู่ยิ่งสร้างความสงสัยและความคลุมเครือเกี่ยวกับกระแสที่มีการกล่าวอ้างว่าการก่อรัฐประหารครั้งนี้มีความร่วมมือกันระหว่างสหรัฐฯ และขบวนการเคลื่อนไหวในตุรกีอยู่เบื้องหลัง อย่างไรก็ตามหนังสือพิมพ์ฉบับดังกล่าวยังพาดหัวข่าวได้เผ็ดร้อนและปิดท้ายบทบรรณาธิการด้วยถ้อยคำแบบคาย โดยระบุว่า “เรามาถึงจุดที่ไม่สามารถหวนกลับมาสู่ความสัมพันธ์ระหว่างกันได้อีก หากรัฐบาลสหรัฐฯยังให้การช่วยเหลือและส่งเสริมผู้นำทางความคิดและอยู่เบื้องหลังการทำรัฐประหาร เมื่อเป็นเช่นนี้อย่าหวังว่าทหารอเมริกันจะเข้ามาร่วมงานใดๆในประเทศของเราอีก” ขณะที่ประธานาธิบดีบารัค โอบามา ได้สะท้อนจุดยืนของตนหลังเหตุความพยายามก่อรัฐประหารผ่านพ้นไป ๓ วัน โดยสาระสำคัญของคำแถลงคือการประณามความพยายามก่อรัฐประหารรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยอย่างรุนแรง พร้อมเสนอการช่วยเหลือรัฐบาลตุรกี ในโอกาสนี้ดูเหมือนว่ารัฐบาลตุรกีวันนี้ยึดหลักการเดิมคือปรารถนาให้สหรัฐฯส่งตัวนายพัตสุลเลาะห์ โกลเลน โดยถือว่าเรื่องนี้เป็นประเด็นหลักในการพิจารณาทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างตุรกีกับสหรัฐฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในขณะที่ตุรกีมีท่าทีและจุดยืนชัดเจน ๒ เรื่อง คือ การใช้โอกาสนี้กดดันสหรัฐฯ เพื่อให้ส่งตัวบุคคลผู้อยู่เบื้องหลังการก่อรัฐประหารให้รัฐบาลตุรกี และตุรกีได้เห็นพฤติกรรมความไม่จริงใจของสหรัฐฯ ชัดขึ้น ตอกย้ำสิ่งที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้า โดยเฉพาะพฤติกรรมต่างๆ ที่สร้างผลกระทบต่อตุรกีหรือข้อขัดกันของผลประโยชน์ของตุรกี ประกอบด้วย

- จุดยืนของสหรัฐฯและท่าทีแสดงออกแบบดูบนหน้าปะจุมุกกรณีซีเรียและการเปลี่ยนผ่านอำนาจในซีเรียที่ปล่อยระยะเวลาล่วงเลยมานานกว่า ๕ ปี
- การสนับสนุนกองกำลังติดอาวุธป้องกันตนเอง (Self-Defense) ในซีเรียที่รัฐบาลตุรกีมองว่ากลุ่มหรือขบวนการดังกล่าวมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับพรรคแรงงานชาวเคิร์ดในตุรกี (the Kurdistan Workers' Party or PKK (Kurdish: Partiya Karkerên Kurdistan)

- การสนับสนุนกองกำลังติดอาวุธซีเรียเพื่อประชาธิปไตยที่ส่วนใหญ่เป็นชาวเคิร์ด ซึ่งตุรกีมองว่าสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของตุรกีอย่างชัดเจน

ดังนั้นตุรกีจึงขยับผ่านนโยบายเชิงรุกมุ่งหน้ากดดันรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อให้พิจารณาทบทวนนโยบายต่างประเทศในภาพรวม โดยเฉพาะผลประโยชน์ของตุรกีซึ่งผูกโยงอยู่กับความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ในสถานะพันธมิตรอันเหนียวแน่นระหว่างกัน โดยระบุ

ว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างตุรกีกับสหรัฐฯ ถือเป็นความสัมพันธ์ในระดับพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ และการร่วมมือระหว่างกันควรมีทิศทางที่ต่อเนื่อง ดังนั้นการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต้องมีการพิจารณาทำที่ต่อไปของสหรัฐฯ ว่าสามารถตอบสนองและดำเนินการตามข้อเรียกร้องของตุรกีได้หรือไม่”

๔.๒ รัสเซีย

รัสเซียแสดงท่าทีต่อการก่อรัฐประหารทันทีในวันเดียวกันที่เกิดเหตุการณ์และแสดงความรู้สึกร่วมเคียงข้างรัฐบาลตุรกีโดยประณามเหตุการณ์รัฐประหารอย่างรุนแรง ทำให้เห็นนโยบายรัสเซียที่มีพลวัตสามารถปรับกระแสได้อย่างแยกคาง ซึ่งเรื่องนี้ไม่เพียงการแสดงความจริงใจจากรัสเซีย แต่ยังเป็นการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศให้กลับมาอยู่ในระดับเดิม โดยเฉพาะความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ภายหลังที่เกิดเหตุการณ์เครื่องบินรัสเซียถูกยิงตกเนื่องจากละเมิดน่านฟ้าตุรกี หลังขึ้นบินเพื่อมุ่งหน้าสู่ภารกิจโจมตีกลุ่มกบฏติดอาวุธในซีเรียเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๕ ที่ผ่านมา



ที่มา: <http://time.com>

ความสัมพันธ์ระหว่างตุรกี-รัสเซียที่เคยถดถอยเริ่มขยับปรับเปลี่ยนมาใกล้ชิดกันมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน ได้โทรศัพท์ต่อสายถึงประธานาธิบดีตุรกี^{๑๓} ในวันแรกที่เกิดเหตุรัฐประหารขึ้น พร้อมแถลงการณ์ที่ออกโดยรัฐสภารัสเซียยืนยันถึง

^{๑๓} หนังสือพิมพ์ Russia Today พาดหัวข่าวกรณีประธานาธิบดีรัสเซียต่อสายพูดคุยแสดงความเป็นห่วงประธานาธิบดีตุรกีหลังเกิดเหตุรัฐประหารที่ล้มเหลว, สืบค้นจาก <https://www.rt.com/op-edge/355661-russia-trust-turkey-erdogan/>

จุดยืนรัสเซียที่ปฏิเสธกระบวนการเข้าสู่อำนาจทุกรูปแบบที่ไม่ใช้วิถีประชาธิปไตยและอยู่นอกเหนือรัฐธรรมนูญ เมื่อตุรกีเห็นถึงสัญญาณที่รัสเซียส่งมา ส่งผลให้เกิดแนวทางการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ และมีกำหนดนัดหมายพบปะกันระหว่างผู้นำสองประเทศในเวลาต่อมา ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุการณ์ก่อนหน้านี้อาจเห็นความเชื่อมโยงระหว่างเหตุการณ์ก่อรัฐประหารกับการยิงเครื่องบินรัสเซียตก เนื่องจากประธานาธิบดีตุรกีระบุว่า “ไม่แน่ว่าการยิงเครื่องบินรัสเซียตกมีความเชื่อมโยงกับขบวนการพยายามก่อรัฐประหารและอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน เนื่องจากมีความเป็นไปได้ในสมมติฐานนี้ เพราะมีการระบุภายหลังว่านักบินคนดังกล่าวมีส่วนพัวพันและเข้าร่วมกับขบวนการก่อรัฐประหารครั้งนี้ และอาจเป็นรูปแบบการสร้างความคิดอัดกดันรัฐบาลตุรกีผ่านการสร้างวิกฤติกระทบความสัมพันธ์กับรัสเซียและยกระดับกลายเป็นความขัดแย้งนำไปสู่การสร้างกระแสความวุ่นวายภายในกองทัพ เพื่อเปิดทางให้ทหารเข้าแทรกแซงอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนนี้”

บทสรุป

ผลพวงจากความพยายามในการก่อรัฐประหารที่ล้มเหลวในตุรกีสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพการบริหารประเทศของประธานาธิบดีเออร์โดกันในการก้าวข้ามปัญหาและผลักดันประเทศสู่ความเป็นตุรกียุคใหม่ในอนาคต ถือเป็นก้าวร้าวภาพอนาคตตุรกียุคใหม่ที่สอดคล้องกับแถลงการณ์ครั้งแรกที่สนามบินอิสตันบูลหลังเหตุการณ์รัฐประหารที่ล้มเหลวจบสิ้นลง โดยยืนยันว่าประเทศจะต้องเป็นตุรกียุคใหม่ที่ไม่เหมือนยุคเดิมอีกต่อไป วาทกรรมนี้ฉายภาพให้เกิดมายาคติใหม่ในมิติการเปลี่ยนแปลงระบบอำนาจของทหารตามบทบาทอำนาจที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งในทางการเมืองและรัฐธรรมนูญ ยิ่งการก่อรัฐประหารครั้งนี้ล้มเหลวเนื่องจากประชาชนทั้งประเทศออกมาต่อต้านอย่างรุนแรง สะท้อนให้ทุกฝ่ายการเมืองเห็นพ้องกันถึงการปรับแนวคิดและปลุกกระแสให้เกิดเจตคติและมุมมองร่วมกันว่าการก่อรัฐประหารเป็นภัยร้ายของสังคมประชาธิปไตยอย่างร้ายแรง ดังนั้นรัฐธรรมนูญเดิมที่ให้อำนาจทหารจะต้องเข้าสู่กระบวนการชำระเพื่อเปลี่ยนผ่านสู่รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างสมบูรณ์ และการขึ้นสู่อำนาจในตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศผ่านกระบวนการรัฐสภาพร้อมกันนี้ยังรวมถึงโครงสร้างอำนาจที่ยังคงมีอิทธิพลและมีสถานะตามบทบาทของรัฐ อันหมายถึงบรรดาข้าราชการที่มีส่วนได้ส่วนเสียและมีผลกระทบในมิติการเมืองและการบริหารของพรรครัฐบาลที่ต้องการเปลี่ยนสู่ตุรกียุคใหม่ เห็นได้จากการปลดออกและไล่ออกบรรดาข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ ไม่เพียงในส่วนของกองทัพ แต่ยังรวมถึงหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญแบบถอนรากถอนโคน

ขณะที่ผลสะท้อนจากนอกประเทศเชื่อมโยงกับท่าทีและจุดยืนที่แสดงออกมา ในช่วงเกิดเหตุการณ์รัฐประหารแรก ๆ เริ่มจากบรรดาผู้นำหรืออดีตผู้นำตุรกี รวมถึงแกนนำทุกฝ่ายต่างแสดงความเชื่อมั่นและสร้างความมั่นใจกับชาวตุรกี ขณะที่บรรดาชาติพันธมิตรและชาติที่มีสถานะเสมือนคู่ขัดแย้งส่วนใหญ่ต่างเฝ้าดูเหตุการณ์และรอจังหวะเวลาในการแถลงท่าทีและจุดยืนต่อการก่อรัฐประหารที่ล้มเหลวครั้งนี้ เพราะในที่สุดมหาอำนาจในฐานะพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ไม่กล้าแสดงออกชัดเจนต่อเหตุการณ์ก่อรัฐประหารครั้งนี้ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวเป็นผลสะท้อนให้เห็นว่าไม่มีทางออกใดๆ นอกจากการสร้างความเข้มแข็งแบบพึ่งพาตนเอง ซึ่งตุรกีมองว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์ขณะนี้ และบรรดาผู้นำประเทศ รวมถึงผู้มีอำนาจฝ่ายบริหารต้องให้ความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะในมิติความมั่นคงและเศรษฐกิจภายในประเทศผ่านโครงการต่างๆ ที่หลายฝ่ายเรียกร้อง โดยถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนรองรับความท้าทายทั้งภายในประเทศและระดับภูมิภาค

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศที่ตุรกีต้องเร่งดำเนินการและเป็นภาวะจำเป็น โดยเฉพาะโครงการยุทธศาสตร์พลังงานและอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ รวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคธุรกิจให้สามารถตอบสนองเป้าหมายและบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ ซึ่งสิ่งสำคัญขณะนี้คือการก้าวข้ามร่องรอยและบาดแผลที่เกิดจากการก่อรัฐประหารไปให้ได้ เพื่อให้ประเทศสามารถเดินหน้าต่อไปในกรอบแนวคิดใหม่ รวมถึงการปรับนโยบายต่างประเทศเพื่อให้เกิดดุลอำนาจที่เหมาะสมระหว่างสองฝั่งมหาอำนาจจากฟากตะวันออกและตะวันตก อย่างน้อยปรากฏการณ์รัฐประหารที่ล้มเหลวนี้มีแรงกระเพื่อมจากสัญญาณบางอย่างที่ส่งผ่านมาจากฝั่งมหาอำนาจตะวันตก จนมีผลให้เกิดการเปรียบเทียบกับรัสเซียที่แสดงให้เห็นจุดยืนและท่าทีปฏิเสธต่อต้านรัฐประหารมาตั้งแต่ต้น จนส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างตุรกี-รัสเซียที่เคยอยู่ในภาวะสั้นคลอนมาก่อนหน้า เปลี่ยนมาสู่ความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น แต่การปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นนี้กลายเป็นคำถามตัวโตว่า ทั้งสองประเทศจะพัฒนาความสัมพันธ์จนสามารถขยายกรอบสู่ภาคปฏิบัติและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมได้จริงหรือไม่ รวมถึงประเด็นปัญหาในระดับภูมิภาคและปัญหาอื่น ๆ ที่ยังรอการแก้ไขอีกมากมายนอกภูมิภาคจึงกลายเป็นสิ่งท้าทายต่อรัฐบาลตุรกีในอนาคตอย่างปฏิเสธไม่ได้

บรรณานุกรม

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- “การปฏิวัติที่ล้มเหลว ผลกระทบกับโลกอาหรับ.” Aljazeera Media Network. สืบค้นเมื่อ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๙, จาก <http://www.aljazeera.net/programs/revolutionrhetoric/2016/7/23/وأثاره-على-العرب-فشل-انقلاب-تركيا->
- สถาบันโดฮาเพื่อการวิจัยและศึกษานโยบาย. “เพราะเหตุใดการปฏิวัติที่แตกด้วยเลือดถึงล้มเหลว.” สืบค้นจาก <http://www.dohainstitute.org/file/Get/d136b360-f2a9-405f-b083-f580a111cca4.pdf>
- Al-Noubi, Bakr. “มารู้จักโฉมหน้าคณะรัฐประหาร.” **Freedom and Justice Gate**. สืบค้นเมื่อ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๙, จาก http://www.fj-p.com/Our_news_Details.aspx?News_ID=98540
- Altunisik, Meliha Benli. “The Possibilities and Limits of Turkey’s Soft Power in the Middle East.” **Insight Turkey**, Vol. 10 No. 2 (2008), pp. 43-44, Retrieved September 12, 2016, from http://file.insightturkey.com/Files/Pdf/insight_turkey_vol_10_no_2_2008_altunisik.pdf
- Anadolu Agency. “ประธานาธิบดีตุรกีประกาศภาวะฉุกเฉินรวมระยะเวลา ๓ เดือน.” สืบค้นเมื่อ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙, จาก <http://bit.ly/29VvcQ3>
- Aras, Bülent, and Rabia Karakaya Polat. “Turkey and the Middle East: frontiers of the new geographic imagination.” **Australian Journal of International Affairs**, Vol. 61, No. 4 (December 2007), pp. 474, 477.
- “Coup attempt: US must prove loyalty to Turkey.” **Daily Sabah**. July 18, 2016, Retrieved September 18, 2016, from <http://bit.ly/29NVdVW>
- “Fethullah Gulen.” **The Arab Weekly**. Retrieved October 7, 2016, from <http://alarab.co.uk/m/?id=11141>
- Hains, Tim. “Ralph Peters: Obama Chose The Wrong Side In Turkey Coup.” **Real Clear Politics**. July 16, 2016, Retrieved September 22, 2016, from <http://www.dohainstitute.org/file/Get/7e5de3d3-6472-4f73-a137-b9206b706b1e.pdf>

Sawa news agency. “Who is Fethullah.” Retrieved October 3, 2016, from <http://www.palsawa.com/news/2016/07/16/inter/75488.html>

Tharoor, Ishaan. “An Old-school coup fails to topple Turkey’s powerful president.” **The Washington Post**. July 16, 2016, Retrieved August 16, 2016, from <http://wapo.st/29Da1kg>

“Turkish intel informed top generals hours before coup attempt, says army.” **Hurriyet Daily News**. July 20, 2016, Retrieved September 22, 2016, from <http://bit.ly/29MGhOp>

“What’s Going On in Turkey?.” **The Atlantic**. July 19, 2016, Retrieved July 20, 2016, from <http://theatl.in.tc/29IB74Y>

Yetkin, Murat. “Who did it? Why now? And other questions about the coup attempt in Turkey.” **Hurriyet Daily News**. July 18, 2016, Retrieved August 18, 2016, from <http://bit.ly/2a1EJ4P>

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับปัญหาสำคัญในกระบวนการประเมินผล นโยบายสาธารณะ: บทสะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบ

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์*

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือ เพื่อต้องการอธิบายให้เห็นถึงปัญหาสำคัญในกระบวนการของการประเมินผลนโยบายสาธารณะซึ่งสะท้อนให้เห็นผ่านมุมมองเชิงระบบ โดยพบว่าปัญหาสำคัญในกระบวนการของการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่สะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบมี ๓ ลักษณะ ดังนี้ คือ ๑. **ปัจจัยนำเข้า (Input)** ประกอบด้วย ๑) การกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผลคือ ความไม่แน่ชัดของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ และปัญหาตัวบุคคลที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ๒) พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์คือ การขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ และ ๓) การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูลคือ ปัญหาการขาดข้อมูลข่าวสารในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ๒. **กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process)** ประกอบด้วย ๑) การเก็บรวบรวมข้อมูลคือ ความยากลำบากในการได้มาซึ่งข้อมูล และ ๒) การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูลคือ ผู้ประเมินผลนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจในการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูล และ ๓. **ปัจจัยนำออก (Output)** ประกอบด้วย การสรุปผลการประเมินคือ การต่อต้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ทางการหรือทางราชการ

คำสำคัญ: ปัญหาสำคัญ กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ มุมมองเชิงระบบ

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

๑. บทนำ

คำว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) หากจะพิจารณาถึงความหมายอย่างรวบรัด สั้น กะทัดรัด และได้ใจความมากที่สุด คงต้องพิจารณาตามมุมมองของ Thomas R. Dye อันเป็นมุมมองในเชิงการเมืองที่ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คืออะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Whatever governments choose to do or not to do) ซึ่งเป็นการพิจารณาในแง่ที่ว่า ทำไมรัฐบาลจึงต้องดำเนินการนโยบายนั้น และนโยบายนั้นจะสร้างความแตกต่างอะไร ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ต้องทำหลายอย่าง อาทิ เช่น การควบคุมความขัดแย้งในสังคม การจัดระเบียบสังคม ในการดำเนินการเกี่ยวกับความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ การกระจายความหลากหลายของผลตอบแทนในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์และบริการทรัพยากรต่าง ๆ ให้กับสมาชิกของสังคม โดยการจัดเก็บเงินจากสังคม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะอยู่ในรูปของภาษี เพราะฉะนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นการควบคุมพฤติกรรม การจัดระบบราชการ การกระจายผลประโยชน์ หรือการจัดเก็บภาษี (Thomas R. Dye, 2005: 1-5)

นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจะประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้ คือ **ขั้นตอนแรก** เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Formulation) ซึ่งเป็นเรื่องของที่มาที่ไปของนโยบายว่า นโยบายเกิดขึ้นมาได้อย่างไร ใครเป็นผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายบ้าง โดยทั่วไปมักจะมีการนำตัวแบบมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะซึ่งมีอยู่จำนวนหลายตัวแบบที่จะช่วยให้เข้าใจชีวิตทางการเมือง ได้แก่ ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) และตัวแบบระบบ (Systems Model) เป็นต้น **ขั้นตอนที่สอง** เป็นการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะหรือการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation) หมายถึง การดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จให้ครบถ้วนให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และเป็นธรรมชาติของนโยบาย จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน และให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดผลผลิตที่พึงปรารถนา (Pressman and Wildavsky, 2004: 340) โดยมีการพัฒนาตัวแบบสำหรับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter และ Van Horn (1975) เป็นต้น **และขั้นตอนที่สามหรือขั้นตอนสุดท้าย** คือ การประเมินผล

นโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการตัดสินใจว่าผลที่ตามมาของการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะหรือการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ อย่างไร รวมทั้งยังเป็นการตรวจสอบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง เพื่อจะได้ทราบว่านโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว เพื่อที่จะได้มีข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไข หรือยุตินโยบาย โดยสามารถศึกษาทำความเข้าใจผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ได้แก่ กระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะของ Tyler (1949) กระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะของ Hayes (1969) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในบรรดากระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งสามขั้นตอนตามที่ได้กล่าวถึงในตอนต้นนั้น กล่าวได้ว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะถือเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนที่เป็นปัญหามากที่สุดขั้นตอนหนึ่งสำหรับนักนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในแง่ที่ก่อให้เกิดความเข้าใจที่สับสนระหว่างการประเมินผลนโยบายสาธารณะและการประเมินผลโครงการว่าทั้งสองเป็นเรื่องเดียวกันหรือมีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร ถึงแม้ว่าจะมีนักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะหลายท่านพยายามให้มุมมองหรืออธิบายต่อประเด็นดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนเท่าใดนัก นอกจากประเด็นดังกล่าวแล้ว ในแง่ของกระบวนการหรือขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะเองก็มักจะมีอยู่อย่างหลากหลายขั้นตอนหรือกระบวนการ ทำให้นักประเมินผลนโยบายหรือผู้ที่ต้องทำหน้าที่ในการประเมินผลนโยบายหลายคนเกิดความสับสนหรือเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจนทำให้ละเลยขั้นตอนสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะไปอย่างน่าเสียดาย อันทำให้มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะทั้งในทางบวกและทางลบ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ยิ่งไปกว่านั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะก็มักจะประสบกับปัญหาสำคัญอยู่หลายประการทั้งในแง่ของการเตรียมการก่อนลงมือเก็บข้อมูล การดำเนินการเก็บข้อมูล รวมไปถึงขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูล ประมวลผลข้อมูล สรุปผลข้อมูล และรายงานผลข้อมูลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไปด้วย

๒. ทำความเข้าใจความหมายและความแตกต่างของการประเมินผลนโยบายสาธารณะและการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) เป็นคำที่ใช้แทนกันได้กับคำว่า “การวิจัยประเมินผล” (Evaluation Research) ซึ่งจัดว่าเป็นการวิจัยประเภทหนึ่งคือ เป็นการวิจัยประยุกต์เพื่อประเมินความก้าวหน้า (formative) หรือประเมินผลสรุป

(summative) ของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยการประเมินผลนโยบายสาธารณะ การวิจัยประเมินผลหรือการประเมินผลต่างก็มีลักษณะร่วมกันคือ ศึกษาถึงนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายของรัฐบาลที่อาจแบ่งย่อยออกเป็นแผน แผนงาน โครงการ หรือแยกย่อย ออกเป็นงาน แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินผลนโยบายสาธารณะ การวิจัยประเมินผล หรือการประเมินผลมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ มุ่งเน้นสิ่งที่ประเมินคือตัวนโยบายสาธารณะหรือนโยบายย่อยๆ ในขณะที่การวิจัยประเมินผล มุ่งเน้นที่ระเบียบวิธีการวิจัยซึ่งเน้นด้านวิธีการ (means) ส่วนการประเมินผลมุ่งเน้นที่การตัดสินใจ คุณค่าของกิจกรรม ซึ่งเป็นการเน้นทางด้านเป้าหมาย (ends) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ๒๕๕๕: ๑-๒ และ Suchman, 1967: 31)

ในแง่ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) ในมุมมองของนักวิชาการต่างประเทศคนสำคัญ ได้แก่ Joseph S. Wholey (1970: 15) เห็นว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการประเมินผลประสิทธิผลภาพรวมของแผนงาน ของประเทศว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ หรือการประเมินประสิทธิผลเชิงสัมพัทธ์ ของสองแผนงานหรือมากกว่าว่าบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับที่ James E. Anderson (1983: 8) ที่มองว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะหมายถึงกิจกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ การเปรียบเทียบผลการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะ เกิดขึ้น กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ดังนั้น ในการ ประเมินผลนโยบายอย่างน้อยผู้ประเมินต้องมีความรู้ในประเด็นต่อไปนี้คือ เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายกำหนดไว้ได้อย่างไร และ ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทั้งหมดเป็นอย่างไร ส่วน William N. Dunn (1981: 339) ที่มองว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่จำแนกการประเมินผลนโยบายไปจาก ประเภทต่างๆ ของการวิเคราะห์นโยบาย เช่น การกำหนดนโยบาย ก็คือจุดสนใจที่มีต่อ ผลลัพธ์ของนโยบายหรือผลที่ตามมาที่ควรจะต้องวัดหรือไม่เห็นด้วยต่อลักษณะหรือสาเหตุ ของนโยบาย ในทำนองเดียวกันกับที่ William M. K. Trochim (2009: 16) เห็นว่าเป็นกฎ หรือหลักการที่ว่ากลุ่มหรือองค์กรจะใช้เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจและการกระทำ เมื่อทำการประเมินผล ส่วนในมุมมองของนักวิชาการไทยคนสำคัญได้แก่ จุมพล หนีมพานิช (๒๕๕๒: ๑๙) อธิบายว่า การประเมินผลนโยบาย หมายถึงการเปรียบเทียบผลที่ได้ ภายหลังจากการนำนโยบายกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่มีการกำหนดล่วงหน้า ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายกันกับความหมายที่ให้ไว้โดยศุภชัย ยาวะประภาส (๒๕๕๒: ๑๒๕) ในแง่ที่ ว่าการประเมินผลนโยบายเป็นการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวัดคุณค่าของผล การดำเนินงานตามนโยบาย เพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

จากมุมมองหรือทัศนคติของนักวิชาการข้างต้นนั้น เมื่อวิเคราะห์แล้วทำให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ซึ่งการประเมินผลนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ คือ ๑) การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่มีลำดับขั้นตอน ได้แก่ James E. Anderson (1983: 8), William M. K. Trochim (2009: 16) และศุภชัย ยาวะประภาส (๒๕๕๒: ๑๒๕) ๒) การประเมินผลนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน ได้แก่ Joseph S. Wholey (1970: 15) James E. Anderson (1983: 8) William N. Dunn (1981) William M. K. Trochim (2009: 16) จุมพล หนีมพานิช (๒๕๕๒: ๑๙) และศุภชัย ยาวะประภาส (๒๕๕๒: ๑๒๕) ๓) การประเมินผลนโยบายสาธารณะมีลักษณะที่มุ่งหวังผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ได้แก่ Joseph S. Wholey (1970: 15) James E. Anderson (1983: 8) William N. Dunn (1981) William M. K. Trochim (2009: 16) จุมพล หนีมพานิช (๒๕๕๒: ๑๙) และศุภชัย ยาวะประภาส (๒๕๕๒: ๑๒๕) และ ๔) การประเมินผลนโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ James E. Anderson (1983: 8)

ส่วนการประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) ในมุมมองของ Cronbach (1963: 672) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลและใช้ข้อมูลเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ สอดรับกับที่ Rutman (1984: 10) เห็นว่าการประเมินผลโครงการเป็นการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์วัดผลการนำนโยบายไปปฏิบัติและวัดผลลัพธ์ของโครงการเพื่อเป้าประสงค์ในการตัดสินใจ ส่วน Patton (1986: 14) มองว่าการประเมินผลโครงการเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรม ลักษณะ และผลลัพธ์ของโครงการอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ประโยชน์โดยบุคคลที่เจาะจง เพื่อลดความไม่แน่นอน ปรับปรุงประสิทธิผล และตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่โครงการกำลังทำและมีผลกระทบ ในทำนองเดียวกับทัศนคติของ Michael Bamberger (2000: 96) ที่ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง การประเมินขอบเขตของโครงการหรือโปรแกรมว่าได้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งใจไว้และได้มีการผลิตที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างที่ตั้งใจ รวมตลอดทั้งเกิดประโยชน์ต่อประชากรกลุ่มเป้าหมาย ส่วนความหมายในแง่ของนักวิชาการไทยคนสำคัญ ได้แก่ เยาวดี ราชชัยกุล (๒๕๔๘: ๓๐๕-๓๐๗) เห็นว่าการประเมินผลโครงการเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่จำเป็นในอันนำไปสู่การตัดสินใจสำเร็จ รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุง พัฒนา ตลอดจนการสร้างและการกำหนดทางเลือกใหม่ในการดำเนินโครงการ ดังนั้น กิจกรรมการประเมินโครงการจึงเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่จำเป็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐาน

ของโครงการ ตลอดจนกระบวนการปฏิบัติระหว่างการดำเนินโครงการ และผลผลิตของโครงการภายใต้กิจกรรมและช่วงเวลาที่ได้กำหนดหรือวางแผนไว้แล้ว

จากมุมมองหรือทัศนะของนักวิชาการข้างต้นนั้น เมื่อวิเคราะห์แล้วทำให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการประเมินผลโครงการ ดังนี้ ๑) การประเมินผลโครงการเป็นกระบวนการที่มีลำดับขั้นตอน ได้แก่ Cronbach (1963: 672) Patton (1986: 14) เยาวดี รวงชัยกุล และสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (๒๕๔๙: ๑๒) ๒) การประเมินผลโครงการจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน ได้แก่ Rutman (1984: 10) Michael Bamberger (2000: 96) เยาวดี รวงชัยกุล และสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (๒๕๔๙: ๑๒) ๓) การประเมินผลโครงการจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตของโครงการไว้ชัดเจน ได้แก่ Michael Bamberger (2000: 96) ๔) การประเมินผลโครงการมีลักษณะที่มุ่งหวังผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ได้แก่ Cronbach (1963: 672) Rutman (1984: 10) Patton (1986: 14) Michael Bamberger (2000: 96) เยาวดี รวงชัยกุล (๒๕๔๙: ๓๐๕-๓๐๗) และสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (๒๕๔๙: ๑๒) และ ๕) การประเมินผลโครงการเป็นการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์วัดผลการนำนโยบายไปปฏิบัติและวัดผลลัพธ์ของโครงการ ได้แก่ Rutman (1984: 10)

นอกจากนั้น นักวิชาการบางท่านเห็นว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และการประเมินผลโครงการเป็นเรื่องเดียวกัน ได้แก่ Bingham and Felbinger (1989: 3) มีความเห็นว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และการประเมินผลโครงการเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน ดังที่ได้อธิบายไว้ว่า การประเมินผลโครงการของหน่วยงานหรือนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็นการใช้วิธีการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ เพื่อประมาณค่าความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และผลลัพธ์ของโครงการหรือนโยบายที่เกิดขึ้นเพื่อเป้าประสงค์ในการตัดสินใจ สอดรับกับความเห็นของเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๕๕: ๓) ที่เห็นว่าโดยทั่วไปการประเมินผลนโยบายสาธารณะมักจะเกิดขึ้นใน ๒ ระดับ คือ ระดับนโยบาย (Policy) โดยมีผู้ใช้คือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อตัดสินใจว่าควรขยาย ทำสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงแผนงานหรือโครงการหรือไม่ และระดับแผนงานหรือระดับโครงการ (Program) มีผู้ใช้คือผู้บริหารแผนงานหรือผู้จัดการโครงการ เพื่อตัดสินใจว่าควรใช้วิธีการ โครงสร้าง เทคนิค หรือการบริหารบุคคลแบบใด ประเด็นดังกล่าวได้รับการตอบย้ำโดยจุมพล หนิมพานิช (๒๕๕๒: ๓๑๘) ซึ่งได้หยิบยกเอาทัศนะของ Charles Jones ที่มองว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และการประเมินผลโครงการเป็นเรื่องเดียวกัน โดยเวลาพูดถึงการประเมินผลนโยบายสาธารณะก็ต้องพูดถึงการประเมินผลโครงการด้วยเช่นกัน

ตารางที่ ๑ จุดเน้นที่เหมือนกันและจุดเน้นที่แตกต่างกันของการประเมินผล
นโยบายสาธารณะและการประเมินผลโครงการ

ประเด็น	จุดเน้นที่เหมือนกัน	จุดเน้นที่ต่างกัน
๑. การประเมินผล นโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation)	มุ่งให้ความสำคัญต่อการศึกษานโยบายสาธารณะหรือนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นสิ่งที่ประเมินคือตัวนโยบายสาธารณะหรือนโยบายย่อยๆ ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยซึ่งเน้นด้านวิธีการ (means) และมุ่งเน้นที่การตัดสินคุณค่าของกิจกรรมซึ่งเป็นการเน้นทางด้านเป้าหมาย (ends)	- มีขอบเขตที่กว้าง ซึ่งครอบคลุมแผนงานและโครงการ
๒. การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation)	เช่นเดียวกับการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	- มีขอบเขตที่แคบ อยู่ในวงจำกัด และชัดเจน โดยเป็นกิจกรรมหรืองานที่มีการบริหารจัดการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์

จากตารางที่ ๑ ทำให้เห็นได้ว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) และการประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) มีทั้งจุดเน้นที่เหมือนกันและจุดเน้นที่แตกต่างกัน ในแง่ของจุดเน้นที่เหมือนกันคือ ต่างก็มุ่งให้ความสำคัญต่อการศึกษานโยบายสาธารณะหรือนโยบายของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นสิ่งที่ประเมินคือตัวนโยบายสาธารณะหรือนโยบายย่อยๆ ร่องลงมา ซึ่งก็คือ แผน แผนงาน และโครงการ โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยซึ่งเน้นด้านวิธีการ (means) และมุ่งเน้นที่การตัดสินคุณค่าของกิจกรรม ซึ่งเป็นการเน้นทางด้านเป้าหมาย (ends) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ ปรับปรุงและยุติ

นโยบายสาธารณะ ส่วนในแง่จุดเน้นที่แตกต่างกันคือ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ มีขอบเขตที่กว้าง ซึ่งครอบคลุมแผนงานและโครงการด้วย ในขณะที่การประเมินผลโครงการ จะมีขอบเขตที่แคบ อยู่ในวงจำกัด และชัดเจน โดยเป็นกิจกรรมหรืองานที่มีการบริหารจัดการ ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ กล่าวอย่างถึงที่สุดการประเมินผลโครงการจะมีความเป็นรูปธรรม ที่ชัดเจนกว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ดังนั้น เมื่อก้าวถึงการประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงมีอาจจะเลยที่จะกล่าวถึง การประเมินผลโครงการได้ เนื่องจากการศึกษาเฉพาะตัวนโยบายเพียงอย่างเดียวอาจไม่ ให้ผลที่เด่นชัดได้ เพราะนโยบายมีขอบเขตที่กว้าง อีกทั้งนโยบายส่วนใหญ่ ผู้กำหนดนโยบาย มิได้มีการกำหนดรายละเอียดในส่วนของวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงทำให้ผู้ประเมินผลจำเป็นต้องอาศัยการประเมินผลโครงการซึ่งมีรายละเอียด ปลีกย่อยมากกว่าเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจเกี่ยวกับความสำเร็จของนโยบายหรือคุณค่า ของนโยบายว่าควรมีการดำเนินการต่อไปหรือควรมีการยุตินโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

๓. กระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการในขั้นตอนลำดับสุดท้าย ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกระบวนการอื่น ๆ ในนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการปฏิบัติตามหรือ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นกระบวนการหรือลำดับขั้นตอนที่มีจุดเริ่มต้น และจุดสิ้นสุดลงอย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยในปัจจุบันนั้นจะเห็นได้ว่าการประเมินผล นโยบายสาธารณะกลายเป็นประเด็นที่มีนักวิชาการให้ความสนใจและได้ทำการจัดแบ่งหรือ จำแนกกระบวนการหรือขั้นตอนไว้เป็นจำนวนมากและอย่างหลากหลาย ดังจะได้นำมา ประมวลพอให้เห็นภาพ ดังนี้

Ralph W. Tyler (1949) นักการศึกษาชาวอเมริกันที่ให้ความสนใจแนวคิด การประเมินผลโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้านการเรียนในหลักสูตร การศึกษาในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙ ทั้งนี้ Tyler ได้จัดลำดับขั้นตอนของการประเมินผลโครงการ ด้านการศึกษาไว้ ๗ ขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย ๑) ค้นหาและกำหนดวัตถุประสงค์ ของโครงการที่ต้องการประเมิน ๒) กำหนดเนื้อหาและประสบการณ์การเรียนที่สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมและจุดมุ่งหมาย ๓) เลือกรูปวิธีการเรียนการสอนและอุปกรณ์ การเรียนการสอนที่สอดคล้องกับเนื้อหาและวัตถุประสงค์ เพื่อให้เนื้อหาที่กำหนดขึ้น บรรลุผลสำเร็จได้ ๔) ทำการทดสอบผู้เรียนก่อนการสอน โดยใช้แบบสอบถามที่มีความน่าเชื่อถือ

๕) ทำการทดสอบผู้เรียนตามเนื้อหาที่เรียนไปแล้วเมื่อโครงการสิ้นสุดลง ๖) ประเมินประสิทธิภาพของหลักสูตร และ ๗) เปรียบเทียบผลการเรียนเพื่อหาจุดบกพร่องและจุดบันทึกเพื่อการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ส่วนนักวิชาการคนสำคัญอีกท่านคือ Samuel P. Hayes (1969) ได้กำหนดขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะไว้ ๔ ขั้นตอน ดังนี้ คือ ๑) การพิจารณารายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล ๒) การพิจารณาข้อมูลที่จะต้องใช้ เพื่อวัตถุประสงค์ และวัตถุประสงค์ และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของนโยบาย ๓) การเก็บรวบรวมข้อมูล และ ๔) การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูลที่รวบรวมได้

นอกจากนั้น นักวิชาการคนสำคัญอีกท่านหนึ่งที่ได้กล่าวถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะคือ Gow (1991: 9) ซึ่งเขาได้ทำการจัดแบ่งขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ แผนงาน และโครงการในภาพกว้าง โดยแบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอน ดังนี้ คือ ๑) การกำหนดเป้าหมายและเกณฑ์ (Criterion) ของนโยบาย แผนงาน และโครงการที่จะประเมินให้ชัดเจน ๒) พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์ดังกล่าว ๓) สร้างหรือกำหนดมาตรวัด (Measurement) และเก็บรวบรวมข้อมูล และ ๔) การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูล

ยิ่งไปกว่านั้น นักวิชาการที่มักมีการกล่าวถึงมากที่สุดคนหนึ่งคือ Charles Jones (๑๙๗๗, อ้างถึงใน จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (๒๕๕๒: ๓๐๑) ได้กำหนดไว้ ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๑) การกำหนดรายละเอียด (Specification) ที่จะประเมินอะไร เหตุที่ต้องมีการกำหนดรายละเอียด เพราะเป้าหมายของนโยบายบางนโยบายก็มีความแน่ชัด เช่น นโยบายเพิ่มที่อยู่อาศัย สามารถทราบได้แน่ชัดว่าจะเพิ่มปีละเท่าไร เป็นต้น บางนโยบายก็มีเป้าหมายไม่ชัดเจน เช่น นโยบายเศรษฐกิจ เป็นต้น การกำหนดรายละเอียดของนโยบายจะทำการประเมินช่วยให้ทราบเป้าหมายในการประเมินโดยแน่ชัด และทราบประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลนโยบาย

๒) การวัดผล (Measurement) การวัดผลจะกระทำได้อาศัยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำการประเมิน ขั้นตอนนี้ก็เช่นเดียวกับขั้นตอนแรก คือ มีความแตกต่างกันและมีการเบี่ยงเบนไปได้มาก ตั้งแต่การเก็บข้อมูลอย่างมีหลักเกณฑ์ มีระบบ จนกระทั่งเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บจากความรู้สึกหรือความประทับใจที่ต่างกันออกไปในแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตามการวัดผลจำเป็นต้องมีเครื่องมือ และสิ่งที่จะทำการวัด การเก็บข้อมูลถ้ามีหลักเกณฑ์มากเพียงไร ย่อมทำให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง เทียบตรง และเชื่อถือได้มาก

๓) การวิเคราะห์ (Analysis) โดยการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บมาหรือที่วัดผลออกมาแล้ว นอกจากนักวิชาการชาวต่างประเทศดังกล่าวแล้ว ก็ได้มีนักวิชาการชาวไทยที่ให้ความสนใจในการประเมินผลนโยบายและโครงการท่านหนึ่ง ได้แก่ เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี (๒๕๔๘: ๒๗๙-๒๘๘) ได้ทำการจัดแบ่งขั้นตอนหรือกระบวนการในการประเมินผลโครงการออกเป็น ๖ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ๒) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน ๓) การกำหนดขอบเขตของการประเมิน ๔) การพิจารณา กำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล ๕) การวิเคราะห์ข้อมูล และ ๖) การสรุปผลการประเมิน ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

๑) การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ในขั้นตอนแรกเป็นการศึกษาถึง โครงร่างของโครงการที่น่าเสนอเพื่อขออนุมัติ เอกสารรายงานความก้าวหน้าของโครงการ รวมทั้งรายงานผลโครงการฉบับสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุดโครงการ เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้ ผู้ประเมินทราบถึงความเป็นมา ขั้นตอนการปฏิบัติ รวมทั้งผลการดำเนินงานในภาพรวม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการประเมินโครงการในภาพรวมต่อไป

๒) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน ในขั้นตอนนี้ผู้ประเมินจะต้องตอบ คำถามต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ จะประเมินโครงการอะไร ประเมินทำไม ประเมินเพื่อใคร หรือ ใครเป็นผู้ใช้ผลการประเมิน โดยผู้ประเมินต้องหาคำตอบให้ชัดเจนจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ เอกสารโครงการ รวมทั้งควรมีการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบ ผู้ดำเนินโครงการ และผู้สนับสนุนโครงการ

๓) การกำหนดขอบเขตของการประเมิน ในขั้นตอนนี้ผู้ประเมินจะต้องพิจารณา และตัดสินใจว่าการประเมินควรมีขอบข่ายเพียงใด ครอบคลุมพื้นที่ใดของโครงการ ต้องมีการสุ่มตัวอย่างหรือไม่ โดยเฉพาะถ้าหากมีการสุ่มตัวอย่างก็ควรพิจารณาพื้นที่ที่มีผลงานดี และไม่ดีคละกันไป ตลอดจนพื้นที่ที่มีปัญหา เพื่อจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการประเมิน อย่างแท้จริง

๔) การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล เป็นการคัดเลือกตัวบ่งชี้ซึ่งเป็น ขั้นตอนสืบเนื่องมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน รวมทั้งอาจพิจารณาจาก เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือบ่อยครั้งที่ต้องพิจารณาจากความคาดหวังของชุมชน สังคม และผู้ใช้ผลประโยชน์โดยตรง ซึ่งตัวบ่งชี้ อาจจะเป็นตัวบ่งชี้เชิงคุณภาพหรือปริมาณก็ได้

๕) การวิเคราะห์ข้อมูล เป็นขั้นตอนที่เกิดหลังจากการเก็บข้อมูลมาแล้วก็ต้องมีการนำเอาข้อมูลมาวิเคราะห์ โดยจะต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่าข้อมูลที่เก็บได้นั้นเหมาะสมที่จะ วิเคราะห์ในเชิงปริมาณด้วยค่าสถิติ หรือวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

๖) การสรุปผลการประเมิน เป็นขั้นตอนสุดท้ายจะต้องประมวลผลข้อมูลเพื่อจัดทำรายงาน โดยประเด็นของการรายงานสรุปควรครอบคลุมประเด็นสำคัญๆ ดังนี้ คือ ผลผลิตจากโครงการ การระบุปัญหาและข้อจำกัด และข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงการ

กระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะตามมุมมองของนักวิชาการต่างๆ ข้างต้นนั้น เมื่อวิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว ก็จะได้เห็นว่ามีความแตกต่างกันออกไปในส่วนของรายละเอียดปลีกย่อย แต่กระนั้นก็ตามก็มีหลายประเด็นที่มีลักษณะที่เป็นจุดเน้นร่วมกันที่น่าสนใจ ดังสามารถวิเคราะห์ให้เห็นในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ สังเคราะห์กระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะตามมุมมองของนักวิชาการต่างๆ

กระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	Ralph W. Tyler (ค.ศ. ๑๙๔๙)	Samuel P. Hayes (ค.ศ. ๑๙๖๙)	D. Gow (ค.ศ. ๑๙๙๑)	Charles Jones (ค.ศ. ๑๙๗๗)	เยาวดี ราชัยกุล (พ.ศ. ๒๕๔๔)
การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ					√
การกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล	√	√	√	√	√
พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์	√		√		
การกำหนดขอบเขตของการประเมิน					√
การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล	√	√	√		√
การเก็บรวบรวมข้อมูล	√	√		√	
การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูล	√	√	√		√
การสรุปผลการประเมิน	√				√
เปรียบเทียบผลประเมิน	√				

จากตารางที่ ๒ จะเห็นได้ว่า กระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในแง่ของรายละเอียดปลีกย่อย แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีนักวิชาการทางด้านกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะมีความเห็นพ้องร่วมกันในหลายๆ ขั้นตอน ซึ่งประกอบไปด้วยอย่างน้อย ๖ ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์ การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูล และการสรุปผลการประเมิน เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจะได้นำกระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะทั้ง ๖ ขั้นตอนดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นถึงปัญหาสำคัญในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

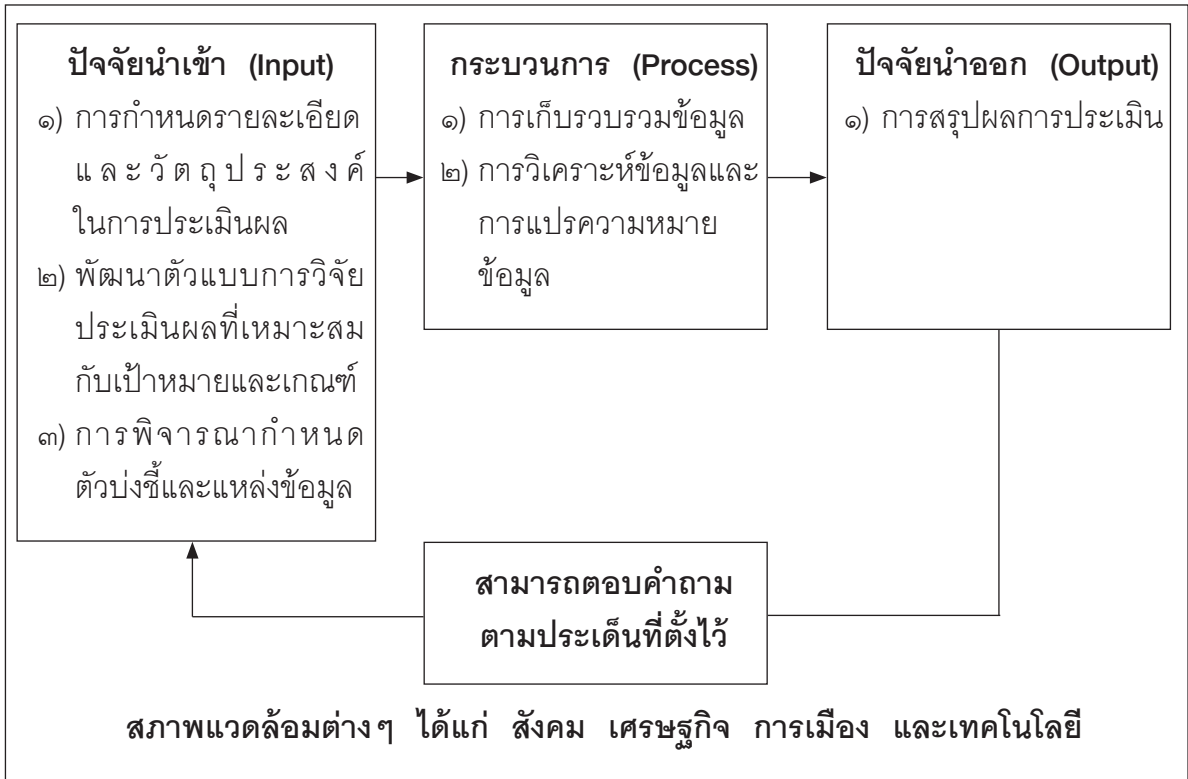
๔. ปัญหาสำคัญในกระบวนการของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ โดยสะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบ



ที่มา: <https://i.ytimg.com>

จากมุมมองเกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่ประกอบด้วย ๖ ประเด็น (โปรดดูตารางที่ ๒) ได้แก่ การกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์ การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูล และการสรุปผลการประเมินนั้น เมื่อนำมาวิเคราะห์และจัดกลุ่มใหม่โดยผ่านมุมมองเชิงระบบ ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (Output) และข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ภายใต้เงื่อนไขของสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี จะสามารถอธิบายได้ดังแผนภาพที่ ๑

แผนภาพที่ ๑ ปัญหาสำคัญในกระบวนการของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
โดยสะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบ



จากแผนภาพที่ ๑ สามารถอธิบายให้เห็นถึงปัญหาสำคัญในกระบวนการของการประเมินผลนโยบายสาธารณะโดยสะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบได้อย่างเป็นลำดับขั้น ดังนี้

๑) **ป้อนเข้า (Input) หรืออาจเรียกว่าเป็นขั้นตอนของการเตรียมการ** ถือเป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการลงมือเก็บข้อมูล โดยในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นจะเป็นขั้นตอนของการศึกษาเอกสารและกำหนดรายละเอียดของบรรดากฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้ในการประเมินผลนโยบาย โดยในที่นี้จะประกอบไปด้วย ๓ ขั้นตอนสำคัญ คือ ๑) การกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล ๒) พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์ และ ๓) การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีปัญหาสำคัญที่พบ ดังจะได้อธิบายตามลำดับต่อไปนี้

๑.๑) **การกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล** เป็นขั้นตอนแรกที่ต้องตอบคำถามต่างๆต่อไปนี้ให้ได้ว่าประเมินโครงการอะไร

ประเมินทำไม ประเมินเพื่อใคร หรือใครเป็นผู้ใช้ผลการประเมิน โดยผู้ประเมินต้องหาคำตอบให้ชัดเจนจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ เอกสารโครงการ รวมทั้งควรมีการสัมภาษณ์ ผู้รับผิดชอบ ผู้ดำเนินโครงการ และผู้สนับสนุนโครงการ ซึ่งปัญหาสำคัญที่มักเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ ได้แก่

๑.๑.๑) ความไม่แน่ชัดของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะซึ่งมักไม่ประสบความสำเร็จ มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดมาจากเรื่องของความไม่แน่ชัดของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งบ่อยครั้งจะเห็นว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะไม่มีการกำหนดรายละเอียดของสิ่งที่ทำการประเมิน ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญสาเหตุที่การกำหนดรายละเอียดถูกละเลย ในแง่ดังกล่าว จุมพล นิมิพานิช (๒๕๕๒: ๓๐๖) สะท้อนให้เห็นว่าเพราะมีกฎหมายหรือข้อบังคับกำหนดให้ทำการประเมิน ในแง่ดังกล่าวทำให้ผู้ทำการประเมินนโยบายต้องทำไปตามข้อกำหนด จึงไม่ค่อยได้พิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นในด้านต่างๆ โดยเฉพาะพยายามหลีกเลี่ยงการเพิ่มงานโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและความถูกต้องของการประเมินค่าเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม Carol H. Weiss (1973: 180-181) มองว่าเมื่อเป้าหมายของนโยบายไม่ชัดเจน พร่ามัว หรือมีลักษณะที่กระจายตัว แน่นนอนย่อมมีผลต่อการกำหนดขอบเขตของการบรรลุผล และที่สำคัญจะทำให้งานการประเมินผลนโยบายกลายเป็นงานที่ยาก และบางครั้งน่าคับข้องใจ

๑.๑.๒) ปัญหาตัวบุคคลที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ที่ไม่ให้ความสำคัญกับการประเมินผลนโยบายสาธารณะเท่าที่ควร ตัวผู้ประเมินผลนโยบายเองก็มีความกลัวว่าการประเมินนั้นจะเป็นการจับผิด หรือถ้าการประเมินผลออกมาว่าไม่ประสบความสำเร็จก็จะเกิดความเสียหายต่อทุกฝ่ายได้ ในแง่ของความไม่แน่ชัดของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะเกิดมาจากผู้ประเมินขาดความพร้อมในการประเมินผลนโยบาย โดยจินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (๒๕๕๒: ๓๐๗) สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในมติดังกล่าวที่ว่า ผู้ประเมินไม่มีความพร้อมที่จะทำหน้าที่ให้เกิดผลดี มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย มักจะพบอยู่เสมอว่าผู้เกี่ยวข้องในการประเมินผลนโยบายสาธารณะขาดความรู้ความเข้าใจคือ ไม่ได้ศึกษานโยบายอย่างละเอียด ขาดความสามารถในการประเมินผลคือ ไม่ทราบว่าจะประเมินผลอย่างไร มีเทคนิควิธีการอย่างไร และที่สำคัญคือ ไม่ทราบว่าจะประเมินผลไปเพื่อประโยชน์อะไร หรือผลประเมินนี้มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด

๑.๒) พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์ เป็นการพิจารณาหรือเลือกกรอบแนวคิดที่เหมาะสมกับการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะ ซึ่งปัญหาสำคัญที่มักเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ ในประเด็นดังกล่าว เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๕๙: ๓๑) ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาว่า เพราะการขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ ซึ่งปัญหานี้คือการขาดทฤษฎีโครงการ เมื่อนำมาเทียบกับสังคมไทยแล้ว แนวคิดการจัดทำโครงการของไทยยังคิดง่าย ๆ ว่ามีโครงการแล้ว จะเกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ อันเป็นการเล็งผลเลิศด้านเดียว แต่ไม่ได้มีทฤษฎีหรืองานวิจัยใดมารองรับ รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ขาดความโปร่งใส และขาดการไตร่ตรอง ในกระบวนการขั้นต้น โดยเฉพาะการกลั่นกรองและการวางแผนนโยบาย เนื่องจากมีแรงจูงใจจากความต้องการคะแนนเสียงและสร้างผลงานโดยเร็ว อันเป็นปัญหาที่สัมพันธ์กับการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลและการขาดเสถียรภาพทางการเมือง

๑.๓) การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล เป็นการแสวงหา แหล่งข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพิจารณากำหนดเป็นตัวชี้วัดหรือตัวบ่งชี้ที่สอดคล้อง กับนโยบายที่ทำการประเมินผล ซึ่งปัญหาสำคัญที่มักเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ ได้แก่ ปัญหา การขาดข้อมูลข่าวสารในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ต้องการหรือ มีแต่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความยากลำบากในการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารสำหรับ นักประเมินผล อีกทั้งบางครั้งก็มักจะพบว่าข้อมูลข่าวสารที่ได้มานั้นขาดความทันสมัย ถูกต้อง ไม่สมบูรณ์แบบอีกด้วย ในมุมมองของนักวิชาการ ได้แก่ Bamberger, Michael (2000: 97) ก็ได้กล่าวถึงปัญหาการประเมินผลโครงการว่ามักจะขาดฐานข้อมูลสำคัญ ที่อาจสามารถนำมาเป็นประโยชน์ต่อการเปรียบเทียบสถานการณ์ต่างๆ ทั้งก่อนและหลัง สอดคล้องกับที่ Hogwood และ Gunn (1984) มองว่าในทางปฏิบัติข้อมูลข่าวสารนั้น อาจมีไม่เพียงพอ หรือถ้ามีเพียงพอก็อยู่ในรูปแบบที่ไม่เหมาะสม โดยทั่วไปข้อมูลที่ได้มีการเก็บ รวบรวมในการดำเนินนโยบายปกติจะบอกอะไรกับเรามากเกี่ยวกับลักษณะของประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย ส่งผลให้การกำหนดตัวบ่งชี้ของนโยบายที่จะทำ การประเมินผลมีความหละหลวมหรือไม่สอดคล้องกับบริบทของนโยบายหรือกล่าวอย่างถึงที่สุดคือ ตัวบ่งชี้กับเป้าหมายของนโยบายไปกันคนละทิศทาง ซึ่งส่งผลทำให้การประเมินผลนโยบาย กระทำได้อย่างไม่มีคุณภาพ

๒) กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) หรืออาจเรียกว่า เป็นขั้นตอนของการดำเนินการ ในขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ซึ่งได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล และเมื่อได้ข้อมูลมาแล้ว

ก็จะมีการนำมาจำแนกแยกแยะและจัดกระทำกับข้อมูลนั้น ๆ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปรความหมายข้อมูลรูปแบบเชิงปริมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงตัวเลขและเชิงคุณภาพ Bamberger, Michael (2000: 98) เห็นว่าการบูรณาการวิธีการประเมินผลเชิงปริมาณและคุณภาพก็เพื่อให้ในแต่ละวิธีการเสริมสร้างจุดแข็งของกันและกัน ซึ่งเป็นข้อมูลในเชิงข้อความหรือเนื้อหาต่อไป แต่ปัญหาสำคัญที่มักพบในกระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ซึ่งจะได้อธิบายเป็นลำดับไป มีดังนี้

๒.๑) การเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นขั้นตอนสำคัญที่นักประเมินผลจะต้องให้ความสนใจ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่จะทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปรความหมายข้อมูล เพื่อการสรุปผลการประเมิน และจัดทำเป็นรูปเล่มต่อไป อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่มักเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ ได้แก่ ความยากลำบากในการได้มาซึ่งข้อมูลในประเด็นนี้ จุมพล หนีมพานิช (๒๕๕๒: ๒๕๖) ได้อธิบายโดยหยิบยกแนวคิดของ James E. Anderson มากล่าวอย่างน่าสนใจไว้ว่า การประเมินผลนโยบายในบางครั้งขาดแคลนข้อมูลเชิงสถิติที่เกี่ยวข้องและมีความเที่ยงตรง ซึ่งทำให้เป็นปัญหาสำหรับนักประเมินผลนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักประเมินผลที่มีความห่วงใยหรือกังวลในผลลัพธ์ของนโยบาย ในแง่ดังกล่าวแม้จะมีการใช้ตัวแบบเศรษฐศาสตร์ที่ตัวแบบนี้สามารถทำนายว่าการตัดทอนภาษีจะมีผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติมักมีปัญหาการได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่จะมีการชี้ถึงผลกระทบตามความเป็นจริงที่มีต่อเศรษฐกิจ นอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีปัญหาที่สำคัญอีกคือ การขาดความสัมพันธ์ที่พึงปรารถนา ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนักประเมินผล ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ได้เข้ามาร่วมในกระบวนการประเมินผลอาจเป็นเพราะไม่เห็นคุณค่า (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ๒๕๕๙: ๓๑)

๒.๒) การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปรความหมายข้อมูล ปัญหาสำคัญที่มักเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ ได้แก่ ผู้ประเมินผลนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจในการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปรความหมายข้อมูล หรือบางครั้งให้ความสนใจในวิธีการแบบใดแบบหนึ่งมากเกินไป อันทำให้ละเลยหรือไม่สนใจวิธีการอีกแบบที่มีความสำคัญรองลงไป ดังที่ Bamberger, Michael (2000: 98) เคยกล่าวไว้ว่า นักเศรษฐศาสตร์และนักวิจัยเชิงปริมาณจำนวนมากที่มีความสนใจในข้อมูลเชิงลึก แต่ละเลยวิธีการเชิงคุณภาพ ก่อให้เกิดการขาดความชัดเจนของความรุนแรงทางสถิติในการเลือกของผู้ประกอบการและชุมชน ทำให้นักวิจัยแบบมีส่วนร่วมทำทนายความถูกต้องและความเหมาะสมของวิธีการเชิงปริมาณ

๓) ปัจจัยนำออก (Output) หรืออาจเรียกว่าเป็นขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลข้อมูล เป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากกระบวนการแปรสภาพ (Transformation

Process) ซึ่งผ่านกระบวนการการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูลแล้ว ในขั้นตอนสุดท้ายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะก็คือ การสรุปผลการประเมิน และจัดทำเป็นรูปเล่มเสนอให้แก่ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบ เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่อไป โดยปัญหาสำคัญที่มักเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การต่อต้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ทางการหรือทางราชการ ในประเด็นดังกล่าวนี้ จุมพล นิมพานิช (๒๕๕๒: ๒๕๖-๒๕๗) อธิบายว่า การประเมินผลนโยบาย ไม่ว่าจะเรียกว่าการวิเคราะห์นโยบาย การวัดหรือประเมินผลกระทบนโยบาย หรือเรียกชื่ออย่างอื่น โดยทั่วไปมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรายงานข้อค้นพบ และการตัดสินใจตามข้อมูล ตามข้อเท็จจริงตามข้อค้นพบ ตรงนี้เป็นความจริงที่ยอมรับกัน ไม่ว่านักประเมินผลคนนั้นจะเป็นใคร แต่ประเด็นนี้สำหรับเจ้าหน้าที่ของทางการที่รับผิดชอบนโยบาย/แผนงานที่มีการประเมินผล อาจจะมีเจตตอผลทางการเมืองที่เกิดขึ้นตามมาไม่ได้ โดยเฉพาะถ้าผลการประเมินที่ออกมา นั้นไม่ได้ออกมาอย่างถูกต้องตามทัศนะของพวกเขา ถ้าเป็นเช่นนั้นพวกเขาจะต่อต้าน ดูถูก ดูหมิ่นการศึกษาการประเมินผลเหล่านั้น โดยอาจปฏิเสธข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผลนั้นน่าจะ ได้มาไม่ถูกต้อง ในแง่ดังกล่าวทำให้เกิด “การเมืองของการประเมิน”

๔) สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี

เป็นปัจจัยภายนอกองค์การที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ได้แก่

๔.๑ *สภาพแวดล้อมทางสังคม* มีความซับซ้อนและมีความสำคัญต่อการประเมินผลนโยบาย เนื่องจากการบริหารเกี่ยวข้องกับมนุษย์ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ความสำคัญของปัจจัยด้านสังคมจึงเห็นได้ชัดเจน ปัจจัยทางด้านสังคมถูกกำหนดมาโดยวัฒนธรรม ประเพณี นิสัย ความเชื่อ ศาสนา ครอบครัวยุค และสิ่งที่สำคัญต่อการประเมินผลนโยบายมากที่สุดคือ ค่านิยมของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีผลกระทบต่อการประเมินผลนโยบายอย่างเห็นได้ชัด ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆที่สำคัญ เช่น ปัญหาตัวบุคคลที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะตามที่ได้อธิบายมาแล้ว เป็นต้น

๔.๒ *สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ* เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการประเมินผลนโยบาย ความสำคัญของปัจจัยแวดล้อมเศรษฐกิจจะเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อมีการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือ เมื่อภาวะเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง องค์การส่วนใหญ่จะดำเนินงานได้อย่างราบรื่น แต่ในกรณีที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำแล้ว องค์การส่วนใหญ่จะประสบความยุ่งยากในการดำเนินงาน นอกจากภาวะทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อองค์การแล้วยังมีปัจจัยด้านอื่นๆ อีก เช่น ทรัพยากรทางธรรมชาติ เงินทุน เป็นต้น ทำให้เกิดการใช้ตัวแบบเศรษฐศาสตร์ที่ตัวแบบนี้สามารถทำนายว่าการตัดทอนภาษีจะมีผลกระทบต่อกิจกรรม

ทางเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติมักมีปัญหาค่ามาได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่จะชี้ถึงผลกระทบตามความเป็นจริงที่มีต่อเศรษฐกิจตามที่ได้อธิบายมาแล้ว เป็นต้น

๔.๓ *สภาพแวดล้อมทางการเมือง* เป็นสิ่งที่นักบริหารองค์การต่างๆ จะต้องพิจารณาประกอบด้วย เช่น นโยบายของรัฐบาล กฎหมายต่างๆ เป็นต้น ถ้าเป็นองค์การในภาครัฐกิจแล้ว นโยบายของรัฐบาลอาจจะเป็นแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์หรือปรับกลยุทธ์บางประการขององค์การ รัฐบาลอาจมีนโยบายในการส่งเสริมหรือควบคุมในกิจการบางอย่างก็ได้ ส่วนขององค์การรัฐบาลหรือระบบราชการแล้วถือว่าฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้ระบบราชการนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะฉะนั้นปัญหาที่พบในปัจจุบันด้านนี้ เป็นต้นว่า การต่อต้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ทางการหรือทางราชการ ในแง่ดังกล่าวทำให้เกิด “การเมืองของการประเมิน” ตามที่ได้อธิบายมาแล้ว เป็นต้น

๔.๔ *สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี* นอกจากสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยีก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการประเมินผลนโยบายสาธารณะ กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ทางเทคโนโลยีสื่อสารหรือที่นิยมเรียกกันว่า “อินเทอร์เน็ต (Internet)” ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารภาครัฐโดยตรง ทำให้จำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปกระบวนการและวิธีการบริหารจัดการเสียใหม่ เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่มีหลากหลายได้มากขึ้นอย่างทันท่วงที เช่น การทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Passport หรือ E-passport) เป็นต้น ผลของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดังกล่าวทำให้รูปแบบหรือวิธีการประเมินผลเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ขณะเดียวกันข้อมูลที่ใช้ในการประเมินผลก็มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ดังนั้น จึงมักทำให้เกิดปัญหาในการประเมินผลนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาการขาดข้อมูลข่าวสารในการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ต้องการหรือมีแต่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความยากลำบากในการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารสำหรับนักประเมินผล อีกทั้งบางครั้งก็มักจะพบว่าข้อมูลข่าวสารที่ได้มานั้นขาดความทันสมัย ถูกต้อง ไม่สมบูรณ์แบบอีกด้วย ตามที่ได้อธิบายมาแล้ว เป็นต้น

ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี ดังกล่าวนั้น ผู้เขียนมิได้ให้ความสนใจต่อการอธิบายในที่นี้ไว้มากเท่าใดนัก เพราะเป็นตัวแปรที่ควบคุมได้ยากและมีแบบแผนที่ไม่ชัดเจน ประกอบกับบางส่วนก็มีผลกระทบต่อปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (Output) อยู่ด้วยแล้ว ซึ่งได้อธิบายรายละเอียดไว้ในกระบวนการทั้งสามประการดังกล่าวแล้ว

๕. ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการหรือขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ในกระบวนการหรือขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ กล่าวได้ว่า มักจะต้องประสบกับปัญหาสำคัญตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่า หากปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการประเมินผลนโยบายสาธารณะสามารถหาทางออกหรือแก้ไขได้ ก็จะส่งผลทำให้การประเมินผลมีความเที่ยงตรง ได้รับการยอมรับ และมีความน่าเชื่อถือ อาทิ เช่น Hogwood และ Gunn (1984) แสดงความเห็นไว้ว่า หากปัญหาของการประเมินผลกระทบต่างๆหาทางออกหรือแก้ไขได้ ก็จะทำให้การประเมินผลมีความเที่ยงตรงต่อการได้รับความน่าเชื่อถือ แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าหาทางออกแก้ไขไม่ได้ ก็จะทำให้การประเมินผลมีปัญหาเรื่องความเที่ยงตรง รวมทั้งปัญหาความน่าเชื่อถือได้ของการประเมินผล อันนำไปสู่การยอมรับของผู้นำผลการประเมินผลนโยบายไปใช้ไปประยุกต์ใช้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องอื่นใด โดยเฉพาะในกรณีของภาครัฐ (Public Sector)

การหาทางออกให้กับปัญหาต่างๆ ในกระบวนการหรือขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีโอกาสกระทำได้ง่าย เพราะมีความแตกต่างกันในแง่ของเงื่อนไขหลายประการที่เกิดขึ้น ทั้งในตัวของนโยบายสาธารณะที่มีเนื้อหาสาระหรือรายละเอียดที่แตกต่างกัน ตัวนโยบายที่ถูกนำไปใช้ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละบริบทในแต่ละพื้นที่ ด้านตัวผู้ประเมินผลนโยบายเองที่มีประสบการณ์ และภูมิหลังความรู้ด้านการวิจัยและประเมินผลที่แตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างกันในหลายๆ ประการตามที่กล่าวมานี้ ทำให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาของการประเมินผลนโยบายสามารถกระทำได้อย่างหลากหลายวิธีที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องไปตามแต่ละเงื่อนไขหรือบริบทต่างๆ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการหรือขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ อันเป็นผลที่ได้รับมาจากปัญหาสำคัญในกระบวนการของการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่สะท้อนให้เห็นผ่านมุมมองเชิงระบบ โดยการนำเสนอข้อเสนอแนะในภาพรวมๆ ดังนี้

๕.๑ ด้านปัจจัยนำเข้าหรืออาจเรียกว่าเป็นขั้นตอนของการเตรียมการ
มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ คือ

๑) *ควรมีการพัฒนาการศึกษาวิชาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ* โดยหันมาเน้นแนวทางการประเมินผลที่มุ่งเน้นทฤษฎี เพราะจะได้บูรณาการความรู้ ๓ ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ทฤษฎีสังคมศาสตร์ ทฤษฎีโครงการ และทฤษฎีการประเมินผล เนื่องจาก

ในปัจจุบันการศึกษาวិชาการประเมินผลของไทยยังมุ่งเน้นเฉพาะทฤษฎีการประเมินผลหรือระเบียบวิธีวิจัยประเมินผลด้านเดียว และขาดความเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ เพราะไปผูกโยงกับการประเมินผลการศึกษาหรือการประเมินผลอื่นมากกว่านโยบายสาธารณะ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ๒๕๕๙: ๓๒) เพื่อที่จะทำให้ตัวนโยบายมีความชัดเจน โดยเฉพาะในแง่ของการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะไว้อย่างแน่ชัด จะช่วยให้อการประเมินผลนโยบายกระทำได้ง่ายและถูกต้องยิ่งขึ้น

๒) *ควรมีการพัฒนาความเป็นวิชาชีพทางการประเมินผลนโยบายเป็นการเฉพาะ* เพื่อให้การทำหน้าที่ในการประเมินผลนโยบายของนักประเมินผลมีแนวทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งการประเมินผลนโยบายมีแนวโน้มที่สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นวิชาชีพได้ในอนาคต ในต่างประเทศมีความสนใจต่อการประเมินผลเฉพาะเรื่อง (thematic evaluations) เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการตรวจสอบผลกระทบของกลยุทธ์การพัฒนามีต่อเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้หญิง หรือประชากรพื้นเมือง หรือในประเด็นการพัฒนา เช่น สภาพแวดล้อม โดยที่นักประเมินผลหลายคนเชื่อว่าวิธีการประเมินผลที่มีลักษณะพิเศษจะต้องได้รับการพัฒนาเพื่อทำให้เกิดความแน่ใจว่ามุมมองและความเป็นจริงของประชากรหรือกลุ่มเหล่านี้ที่มีความเข้าใจ และจะทำให้สามารถสะท้อนให้เห็นในการออกแบบนโยบายและโครงการได้อย่างเต็มที่ (Bamberger, Michael, 2000: 96) อย่างไรก็ตาม เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๕๙: ๓๒) เห็นว่าสามารถกระทำได้โดยที่นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะมีการรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมวิชาชีพของตนเอง จัดระเบียบการเป็นสมาชิก ออกวารสาร จัดประชุม นำเสนอผลงาน ให้ทุนวิจัย ฐาน และรายงานความเคลื่อนไหวทางวิชาการใหม่ๆ และเชื่อมโยงกับองค์กรวิชาชีพทางด้านนโยบายสาธารณะในระดับสากล เพื่อผลักดันความก้าวหน้าทางวิชาการ และพัฒนาความเป็นวิชาชีพอย่างจริงจังต่อไป ดังเช่น สมาคมนโยบายสาธารณะ หรือสมาคมนักวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะในต่างประเทศ

๓) *ควรมีการบูรณาการวิธีการประเมินผลเชิงปริมาณและคุณภาพ (Integrating Quantitative and Qualitative Evaluation Methods)* ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ในแต่ละวิธีการเสริมสร้างจุดแข็งของกันและกัน เพราะการเน้นวิธีการใดวิธีการหนึ่งมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาได้ ดังข้อเรียกร้องของ Bamberger, Michael (2000: 97) ที่ว่าเนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์และนักวิจัยเชิงปริมาณจำนวนมากที่มีความสนใจในข้อมูลเชิงลึก แต่ละเลยวิธีการเชิงคุณภาพ ก่อให้เกิดการขาดความชัดเจนของความรู้ทางสถิติในการเลือกของผู้ประกอบการและชุมชน ทำให้นักวิจัยแบบมีส่วนร่วมทำทนายความถูกต้องและความเหมาะสมของวิธีการเชิงปริมาณ โดยความท้าทายสำหรับนักปฏิบัติงานด้านการประเมินผลจะช่วยให้

เกิดการพัฒนางานแนวทางการบูรณาการของวิธีการเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อให้ในแต่ละวิธีการเสริมสร้างจุดแข็งของกันและกัน

๕.๒ กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) หรืออาจเรียกว่าเป็นขั้นตอนของการดำเนินการ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ คือ *ควรมุ่งเน้นการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม (Participatory Evaluation)* อย่างจริงจัง ซึ่งวิธีการแบบมีส่วนร่วมได้รับการพัฒนาเพื่อให้เกิดการฟังจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ของโครงการที่ตั้งใจ หรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในการระบุ การออกแบบ และการจัดการโครงการ ดังเช่นที่มีการศึกษากันโดยแพร่หลายในต่างประเทศ โดยในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ มีการศึกษาการประเมินผลทางสังคมของธนาคารโลกโดยกองทุนแองโกลให้ความช่วยเหลือทางสังคม (FAS) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้วิธีการแบบมีส่วนร่วม การประเมินผลแบบมีส่วนร่วมเป็นการศึกษาประสิทธิภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของทุก ๆ ชุมชน (รวมทั้งผู้หญิง) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกและการออกแบบโครงการ (น้ำประปา โรงเรียน โพลีเทคนิคสุขภาพ) รวมตลอดทั้งการประเมินผลการรับรู้ของชุมชนที่มีต่อผลกระทบของโครงการดังกล่าว ในปลายปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ก็พบว่ามีการศึกษาที่มีลักษณะคล้ายกันนี้คือ กองทุนพัฒนาชุมชนอีริเทรียน (Eritrean Community Development Fund) (Bamberger, Michael, 2000: 99)

๕.๓ ปัจจัยนำออก (Output) หรืออาจเรียกว่าเป็นขั้นตอนของการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลข้อมูล มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ คือ *ควรดำเนินการปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินผลที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปในทางที่ดีขึ้น* โดยอาจกำหนดเป็นค่านิยมหรือจรรยาบรรณที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลโดยเฉพาะ อาจศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศซึ่งในต่างประเทศมีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ค่อนข้างชัดเจน อาทิ International Laboratory Accreditation Cooperation ของประเทศออสเตรเลียได้กำหนดคุณลักษณะของผู้ประเมินไว้ดังนี้ คือ ๑) เปิดใจกว้าง มีวุฒิภาวะเหมาะสม แสดงออกถึงความต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือทัศนคติของผู้อื่น ๒) ควบคุมการตัดสินใจของตนเองได้ มีทักษะในการวิเคราะห์และมีจิตใจหนักแน่นมั่นคง ๓) มีความสามารถที่จะเข้าใจถึงสถานการณ์ในความเป็นจริงเกี่ยวกับการทำงานในรูปแบบต่าง ๆ จากมุมมองที่กว้างไกล และเข้าใจถึงการจัดแบ่งหน้าที่งานตามหน่วยสมรรถนะแต่ละหน่วย ๔) จำแนกสิ่งจำเป็นหรือสาระสำคัญจากข้อมูลจำนวนเล็กน้อยได้อย่างชัดเจน ๕) มีจริยธรรม จิตใจเป็นธรรม ยึดมั่นความถูกต้อง จริงใจ ซื่อสัตย์ สุขุมรอบคอบ ๖) มีปฏิภาณไหวพริบ รู้จักกาลเทศะ มีศิลปะในการเจรจาต่อรองกับผู้อื่น ๗) ช่างสังเกต มีสติตื่นตัวต่อสิ่งแวดล้อม ปราบกฏการณ์รอบตัว และธรรมเนียมปฏิบัติ

รอบข้าง ๘) ยึดมั่นในการบรรลุเป้าประสงค์อย่างมั่นคง ๙) มีความสามารถในการตัดสินใจให้สำเร็จลุล่วงในเวลาที่เหมาะสมบนพื้นฐานของการวิเคราะห์ด้วยเหตุผลเชิงตรรกวิทยา และ ๑๐) มีความเป็นอิสระ เป็นตัวของตัวเองในความสัมพันธ์กับผู้อื่นอย่างมีประสิทธิภาพ (The ILAC Secretariat, 2006: 7-8)

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางต่อการพัฒนากระบวนการหรือขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นแต่เพียงการนำข้อเสนอแนะในภาพกว้างๆ ซึ่งมีข้อเสนอแนะที่แน่นอนตายตัวที่สามารถนำไปใช้ได้ทันทีอย่างทันที และมีความเหมาะสมสอดคล้องกับเงื่อนไขหรือบริบทต่างๆ ได้ หากแต่ข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในแง่ที่จะเป็นเพียงแนวทางให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประเมินผลนโยบายนำไปพิจารณาปรับใช้ในการปรับปรุง หรือพัฒนาเปลี่ยนแปลงกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะให้มีความเหมาะสม มีความสอดคล้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต

๖. บทสรุป

การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation) มีความสำคัญในฐานะที่เป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่นักนโยบายควรให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยในการประเมินผลนโยบายสาธารณะมีอาจจะเลยที่จะกล่าวถึงการประเมินผลโครงการได้ อันเนื่องมาจากการศึกษาเฉพาะตัวนโยบายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่เด่นชัดได้ เพราะนโยบายมีขอบเขตที่กว้าง อีกทั้งนโยบายส่วนใหญ่ ผู้กำหนดนโยบายมิได้มีการกำหนดรายละเอียดในส่วนของวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงทำให้ผู้ประเมินผลนโยบายจำเป็นต้องอาศัยการประเมินผลโครงการซึ่งมีรายละเอียดปลีกย่อยมากกว่าเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจเกี่ยวกับความสำเร็จของนโยบายหรือคุณค่าของนโยบายว่าควรมีการดำเนินการต่อไป หรือควรมีการยุตินโยบายที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ในแง่ของกระบวนการหรือขั้นตอนในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในแง่ของรายละเอียด แต่ก็ได้มีนักวิชาการเห็นพ้องร่วมกันในหลายๆ ขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วยอย่างน้อย ๖ ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์ การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายข้อมูล และการสรุปผลการประเมิน

เมื่อพิจารณาในแง่ของปัญหาสำคัญในกระบวนการของการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่สะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบ ก็จะมีพบว่ามี ๓ ลักษณะสำคัญ อันประกอบไปด้วย

๑. ปัจจัยนำเข้า (Input) ประกอบด้วย ๑) การกำหนดรายละเอียดและวัตถุประสงค์ในการประเมินผล คือ ความไม่แน่ชัดของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ และปัญหาตัวบุคคลที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ๒) พัฒนาตัวแบบการวิจัยประเมินผลที่เหมาะสมกับเป้าหมายและเกณฑ์คือ การขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ และ ๓) การพิจารณากำหนดตัวบ่งชี้และแหล่งข้อมูลคือ ปัญหาการขาดข้อมูลข่าวสารในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๒. กระบวนการแปรสภาพ (Transformation Process) ประกอบด้วย ๑) การเก็บรวบรวมข้อมูลคือ ความยากลำบากในการได้มาซึ่งข้อมูล และ ๒) การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปรความหมายข้อมูลคือ ผู้ประเมินผลนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจในการวิเคราะห์ข้อมูลและการแปรความหมายข้อมูล และ

๓. ปัจจัยนำออก (Output) ประกอบด้วยการสรุปผลการประเมินคือ การต่อต้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ทางการหรือทางราชการ

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางต่อการพัฒนากระบวนการหรือขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ มีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ ๑) ควรมีการพัฒนาการศึกษาวิชาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ๒) ควรมีการพัฒนาความเป็นวิชาชีพทางการประเมินผลนโยบายเป็นการเฉพาะ ๓) ควรมีการบูรณาการวิธีการประเมินผลเชิงปริมาณและคุณภาพอย่างจริงจัง ๔) ควรมุ่งเน้นการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม และ ๕) ควรดำเนินการปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินผลที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปในทางที่ดีขึ้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. (๒๕๕๒). “การประเมินผลนโยบายสาธารณะ.” ใน **เอกสารการสนทน**
ชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖. นนทบุรี: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า ๒๗๘-๓๒๑.
- จุมพล นิมพานิช. (๒๕๕๒). **การประเมินผลนโยบาย: หลักการ แนวคิด และการประยุกต์ใช้.**
นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- _____. (๒๕๕๒). **การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และ**
กรณีตัวอย่าง. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (๒๕๕๓). “ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการไทย.”
ใน **เอกสารการสนทนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ ๓.** นนทบุรี:
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, หน้า ๘๗-๑๒๗.
- เยาวดี รวงชัยกุล วิบูลย์ศรี. (๒๕๔๘). **การประเมินโครงการ: แนวคิดและแนวปฏิบัติ.**
พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (๒๕๕๕). **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: บริษัทการพิมพ์.
_____. (๒๕๕๙). “วิกฤติความรู้นโยบายสาธารณะไทยในส่วนของทฤษฎีโครงการ.”
วารสารการบริหารท้องถิ่น. ๙(๒): ๑๘-๓๔.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (๒๕๕๒). **นโยบายสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, James E. (1983). **Public Policy Making.** New York: Holt, Rinehart
and Winston.
- Bamberger, Michael. (2000). “The Evaluation of International Development Programs:
A View from the Front.” **American Journal of Evaluation.** 21(1):
95–102.
- Bingham, Richard D. and Felbinger, Claire L. (1989). **Evaluation in Practice:
A Methodological Approach.** New York: Longman.

- Cronbach, Lee J. (1963). "Course improvement through evaluation." **Teachers College Record**. 64: 672-683.
- Dunn, William N. (1981). **Public Policy Analysis: An Introduction**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. (2005). **Understanding Public Policy**. New Jersey: Pearson Education.
- Gow, D. (1991). **GT231 Australian Public Policy: An Introduction to the Study of Public Policy**. Brisbane, QLD: The University of Queensland.
- Hayes Jr., Samuel P. (1969). **Evaluating Development Project**. Paris: UNESCO.
- Hogwood, Brain W. and Gunn, Lewis A. (1984). **Policy Analysis for the Real World**. New York: Oxford Press University.
- Katz, Daniel & Kahn Robert. (2004) "Organization and System Concept." In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (Ed.). **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 446-455.
- Patton, Leonard, Micheal Quinn. (1986). **Utilization-focused Evaluation**. 2nd ed. California: Sage Publications.
- Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron. (2004) "Implementation." In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (Ed.). **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 319-322.
- Rutman, Leonard. (Ed.). (1984). **Evaluation Research Methods: A Basic Guide**. 2nd ed. London: Sage Publications.
- Suchman, Edward A. (1967). **Evaluative Research: Principles and Practices in Public Service and Social Action Programs**. New York: Russell Sage Foundation.
- Trochim, William M. K. (2009). "Evaluation Policy and Evaluation Practice." **New Directions for Evaluation**. 123: 13-32.
- Tyler, Ralph W. (1949). **Basic Principles of Curriculum and Instruction**. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Weiss, Carol H. (1973). "The Politics of Impact Measurement." **Policy Studies Journal**. 1(3): 179-183.

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับปัญหาสำคัญในกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ:
บทสะท้อนผ่านมุมมองเชิงระบบ

Wholey, Joseph S. (1970). **Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Programs.** Washington, D.C.: Urban Institute.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

The ILAC Secretariat. (2006). "ILAC Guidelines on Qualifications and Competence of Assessors and Technical Experts." [Online] Available from: http://www.ilac.org/documents/WhatsNew.G11_2006_Final_Version_050706.pdf [2016, November 21].



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ

สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.

ถึงฉบับเดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม

โดยส่งวารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่

หมู่ที่ ตรอก/ซอย ถนน

แขวง/ตำบล เขต/อำเภอ

จังหวัด รหัสไปรษณีย์

โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- ตัวแลกเงิน หรือธนาคณ์ติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>