

นิติรัฐกับประชาสังคม

รวมบทสัมภาษณ์จาก www.pub-law.net



ชาตชูชัย แสงดิกิต์



ชัยวิพนธ์ วงศ์วิพนธ์แสนต์



อัครวาท จุฬารัตน



สุรพล นิตไกรพจน์



โบคิน พอดกุล



ชัยอรไนต์ สมุทวณิช



นพตล สงเด็ญ



กมร จันทสมบูรณ์



บารศักดิ์ ดูวารต



สถาบันนโยบายศึกษา
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย



Konrad
Adenauer-
Stiftung

มูลนิธิหอการค้า ไทยเดนมาร์ก

นิติรัฐกับประชาสังคม

รวมบทสัมภาษณ์จาก www.pub-law.net

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

นันทวัฒน์ บรมานันท์.

นิติรัฐกับประชาสังคม. -- กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2546.

252 หน้า

1. กฎหมายมหาชน. I. ชื่อเรื่อง.

342

ISBN 974-91377-0-1

ชื่อหนังสือ

นิติรัฐกับประชาสังคม

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ปีที่พิมพ์

กรกฎาคม 2546

จำนวนพิมพ์

1,000 เล่ม

เจ้าของ

สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ถนนงามวงศ์วาน

แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

โทร. 0-2941-1832-3 โทรสาร 0-2941-1834

E-mail : ipps@ksc.th.com

www.fpps.or.th

สนับสนุนโดย

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

ออกแบบปก

ชัยวุฒิ แก้วเรื่อน

ดำเนินการพิมพ์

บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร. 0-2331-5107

พิมพ์ที่

บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด

จัดจำหน่ายโดย:

ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0-2255-4433, 0-2218-7000

โทรสาร 0-2255-4441

สยามสแควร์ โทร. 0-2251-6141, 0-2218-9888

โทรสาร 0-2254-9495

E-mail: cubook@chula.ac.th.

www.cubook.chula.ac.th

ราคา

210.- บาท

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

สังคมไทยในปัจจุบันเริ่มรู้จักกฎหมายมหาชนมากขึ้นเป็นลำดับ หลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้วางแนวทางการปกครองที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ตลอดจนแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา

ในฐานะที่เราทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของประชาสังคมที่อยู่ภายใต้นิติรัฐ การทำความเข้าใจและเรียนรู้กฎหมายมหาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นยิ่งในปัจจุบันนี้ ดังเช่นที่ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและประธานสถาบันนโยบายศึกษา ได้ให้สัมภาษณ์ไว้ในหนังสือเล่มนี้ว่า

“ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายที่เห็นชัดเจน ก็คือ เมื่อมีกำเนิดของรัฐเกิดขึ้นมา รัฐในรูปขององคาพยพ ในรูปของกลไก กระบวนการ และในลักษณะของการใช้อำนาจเป็นการทั่วไปที่ให้มีการยอมรับกัน เพราะฉะนั้นรัฐกับกฎหมายพูดง่าย ๆ ก็แยกกันไม่ออก ตราบใดที่ในสังคมเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีใดที่จะมีการแยก สังคมจะมีการแบ่งแยกออกชัดเจน...”

สถาบันนโยบายศึกษาขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ บรรณาธิการ www.pub-law.net ซึ่งเป็นเว็บไซต์ด้านกฎหมายมหาชน แห่งเดียวของประเทศไทย ที่ได้มอบบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 ท่าน ที่ ดร.นันทวัฒน์ฯ ได้สัมภาษณ์ไว้ในช่วงปี 2544 - 2546 ให้สถาบันฯ นำมาจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่ให้นักกฎหมายและบุคคลทั่วไปได้ทราบถึงความ เป็นมาของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ได้เข้าใจในการทำงานขององค์กรใหม่ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตลอดจนแนวคิดและประสบการณ์ที่มีค่าของท่านเหล่านั้น ที่ได้ชื่อว่าเป็น “บรมครู” ในวงการกฎหมายมหาชน เพื่อยังประโยชน์ในด้านความรู้แก่บรรดานักกฎหมายรุ่นหลัง และเปิดโลกทัศน์แก่ประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่นักกฎหมายให้มีความเข้าใจถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อรัฐและประชาสังคม

ณ ที่นี้ สถาบันนโยบายศึกษา จึงขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง 9 ท่าน คือ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ศ.ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ศ.ดร.อักษราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รศ.ดร.โกติน พลกุล รองประธานศาลปกครองสูงสุด ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คุณนพดล เสงเจริญ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ได้อนุญาตให้นำบทสัมภาษณ์ของท่านมาตีพิมพ์ในครั้งนี้

สถาบันนโยบายศึกษา และ www.pub-law.net โดยความร่วมมือจากสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ได้จัดงานสัมมนาและเปิด

ตัวหนังสือ “นิติรัฐกับประชาสังคม” ในวันที่ 4 สิงหาคม 2546 ซึ่งได้รับเกียรติอีกครั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิเจ้าของบทสัมภาษณ์มาร่วมอภิปราย ให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์เพิ่มเติม จึงขอขอบพระคุณวิทยากรทุกท่านที่ได้สละเวลามาร่วมกิจกรรมครั้งนี้

และท้ายที่สุดนี้ สถาบันนโยบายศึกษาขอขอบคุณมูลนิธิธิดาอนราดา อาเดเนวาร์ ที่ได้ให้การสนับสนุนกิจกรรมของสถาบันฯ มาโดยตลอด

สถาบันนโยบายศึกษา

กรกฎาคม 2546

คำนำ

www.pub-law.net เป็นเว็บไซต์กฎหมายมหาชนเว็บไซต์แรกของประเทศไทยที่ให้บริการความรู้ทางวิชาการด้านกฎหมายมหาชน โดยเริ่มเปิดให้บริการเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2544 และให้บริการอย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ในการจัดทำเว็บไซต์ ผมมีความตั้งใจที่จะทำให้เว็บไซต์มีลักษณะเหมือน “วารสารกฎหมาย” ดิจิทัล เล่มหนึ่ง จึงได้พยายามออกแบบเว็บไซต์ให้ มีลักษณะคล้ายวารสารกฎหมายรายปักษ์ มีบทบรรณาธิการที่เขียนขึ้นโดย มีจุดเชื่อมโยงกับปัญหากฎหมายมหาชนที่เกิดขึ้นในรอบสองสัปดาห์ ส่วนสาระสำคัญที่ปรากฏในเว็บไซต์นั้น เรามีบทความใหม่ๆ ทุกสองสัปดาห์ มีการแนะนำหนังสือกฎหมายมหาชนใหม่ๆ และมีการตอบคำถามกฎหมายมหาชนด้วย สิ่งต่างๆ เหล่านี้ต่อมาได้กลายเป็น “แบบอย่าง” ให้วารสารกฎหมาย “กระดาศ” ที่ออกใหม่หลายๆ ฉบับดำเนินการในปัจจุบัน นอกจากนี้แล้ว เรายังมีข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายมหาชน เช่น บรรณานุกรมเอกสารทุกประเภทด้านกฎหมายมหาชนที่จัดเรียงไว้เป็นหมวดหมู่ สะดวกแก่การค้นคว้า ทั่วประเทศกฎหมายมหาชนที่แยกเป็นสาขาอย่างชัดเจน คำพิพากษา คำวินิจฉัย ศาลและ

องค์กรต่างๆ ในระบบกฎหมายมหาชน คัพท์กฎหมายมหาชน ฝรั่งเศส-ไทย รวมทั้งบทสัมภาษณ์นักกฎหมายมหาชนชั้นนำของประเทศไทย

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทความนั้น เมื่อตอนที่เว็บไซต์ดำเนินการให้บริการมาครบหนึ่งปี เราก็ได้รับความกรุณาจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จัดพิมพ์ “รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net” เพื่อแจกจ่ายให้แก่ผู้ใช้บริการและผู้สนใจ หนังสือรวมบทความดังกล่าวได้รับการยอมรับว่าเป็นหนังสือรวมบทความทางวิชาการที่ดีเล่มหนึ่งในโอกาสครบรอบสองปีของเราเช่นเดียวกัน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้จัดพิมพ์ “รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2” ขึ้นเพื่อแจกจ่ายอีกครั้งหนึ่ง การแจกหนังสือรวมบทความทั้งสองปี ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากสาธารณชน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของวงการวิชาการด้านกฎหมายมหาชนที่มีการแจกหนังสือด้านวิชาการที่มีความหนาประมาณเล่มละ 500 หน้าแก่ประชาชนทั่วไป

ที่ผ่านมามีการร้องขอจากผู้ใช้บริการเว็บไซต์อยู่เนืองๆ ถึงความเป็นไปได้ในการจัดพิมพ์บทสัมภาษณ์นักกฎหมายมหาชน และการตอบปัญหากฎหมายมหาชนที่ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์เพื่อแจกจ่ายดังเช่นที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้กรุณาจัดพิมพ์ “รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net” ทั้งสองเล่มเพื่อแจกจ่ายไปแล้ว ผมพิจารณาดูแล้วเห็นว่าในเบื้องต้นควรจัดพิมพ์บทสัมภาษณ์นักกฎหมายมหาชนก่อน เพราะสาระสำคัญของบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทุกคนใน www.pub-law.net เป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านอย่างมาก ทั้งในด้านแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนและประสบการณ์ที่สำคัญๆ ของผู้ถูกสัมภาษณ์ทั้งหลาย ผมจึงได้ขอความร่วมมือไปยังสถาบันนโยบายศึกษาเพื่อขอให้ช่วยกรุณาดำเนินการจัดพิมพ์หนังสือ “นิติรัฐกับประชาสังคม” เล่มนี้ขึ้น สถาบันนโยบายศึกษาได้เล็งเห็นความสำคัญของบทสัมภาษณ์เช่นเดียวกับผม จึง

ได้จัดพิมพ์หนังสือซึ่งปรากฏอยู่ในมือของท่านในขณะนี้ สำหรับการนำเสนอบทสัมภาษณ์หนังสือเล่มนี้ ผมใช้วิธีเรียงตามลำดับวันที่สัมภาษณ์ คือนำเอาการสัมภาษณ์บุคคลแรกขึ้นก่อนและไล่ไปตามลำดับจนถึงการสัมภาษณ์บุคคลหลังสุดครับ

การดำเนินการทางวิชาการของผม ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำเว็บไซต์หรือการผลิตผลงานทางวิชาการเพื่อแจกจ่ายให้แก่สาธารณชน มีจุดประสงค์หลักเพียงประการเดียว คือ เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผมสำนึกอยู่เสมอว่า การดำเนินการเหล่านี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากนักวิชาการและหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการทางวิชาการของผม และจากผู้ใช้บริการเว็บไซต์ ซึ่งผมต้องขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ด้วยครับ

ผมขอขอบคุณนักวิชาการทุกคนที่กรุณาให้ผมสัมภาษณ์เพื่อเผยแพร่ในเว็บไซต์และกรุณาอนุญาตให้นำมาพิมพ์รวมเล่มเป็นหนังสือเล่มนี้ ขอขอบคุณ คุณสนธิ ลิ้มทองกุล แห่งหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือดูแลเว็บไซต์ตลอดระยะเวลาสองปีที่ผ่านมา ที่สำคัญที่สุดผมต้องขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษา และมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่ได้กรุณาจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้เพื่อเผยแพร่

ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การดำเนินงานทางด้านวิชาการของผมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมบ้าง ไม่มากก็น้อยครับ

พบกันได้ทุกวันนี้ทุกเวลาที่ www.pub-law.net ครับ

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

บรรณาธิการ www.pub-law.net

1 กรกฎาคม 2546

สารบัญ

หน้า

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา	i
คำนำ	v
บทสัมภาษณ์	
ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์	1
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง	
ศ.ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์	31
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	
ศ.ดร.อัคราพร จุฬารัตน	51
ประธานศาลปกครองสูงสุด	
ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์	69
คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
รศ.ดร.โกคิน พลกุล	91
รองประธานศาลปกครองสูงสุด	
ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช	127
อดีตนายกการศาลรัฐธรรมนูญ	
คุณนพดล เสงเจริญ	149
เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ	
ศ.ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์	171
อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	
ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	211
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	

About the Book

บทสัมภาษณ์

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ณ สำนักงานศาลปกครอง
วันที่ 17 พฤษภาคม 2544

สัมภาษณ์โดย
รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ *



รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอทราบบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองครับ

ดร.ชาญชัย : สำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยธุรการของศาลปกครองซึ่งมีสภาพเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีรูปแบบเป็นส่วนราชการ องค์กกรอิสระอื่นๆ เช่น กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็จะมีหน่วยธุรการซึ่งมีรูปแบบเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบหนึ่งเป็นส่วนราชการกับรูปแบบที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สำนักงานศาลปกครองเป็นรูปแบบที่เป็นส่วนราชการ เมื่อเป็นส่วนราชการบุคลากรก็เป็นข้าราชการ วิธีการทำงานเป็นระบบราชการ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในเรื่องการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

สำนักงานศาลปกครองในวาระเริ่มแรกก็มีการจัดโครงสร้างของสำนักงานเป็นส่วนราชการระดับกรม มีการแบ่งส่วนราชการงานภายในออกเป็นสำนัก 24 สำนักและ 1 กอง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสำนักที่

* เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2544.

ทำงานด้านบริหารและด้านวิชาการต่างๆ กับกลุ่มสำนักงานศาล ซึ่งได้แก่ สำนักงานศาลสูง สำนักงานศาลกลาง และสำนักงานศาลภูมิภาค อีก 16 สำนัก

ในส่วนของบุคลากรของสำนักงานศาลปกครองก็จะแยกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) ประเภทแรกเป็นข้าราชการ เรียกว่า **“ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง”** เป็นข้าราชการประเภทใหม่ ซึ่งมี **“คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง”** (กขป.) ทำหน้าที่แทน ก.พ. และข้าราชการฝ่ายศาลปกครองอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครองนั้นยังแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม

(ก) กลุ่มแรกเป็นข้าราชการสายสนับสนุนต่างๆ ไปเหมือนส่วนราชการอื่นๆ เช่น เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล เจ้าหน้าที่ธุรการ

(ข) กลุ่มที่ 2 เรียกว่า **“เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง”** ก็จะเป็นตำแหน่งงานที่เป็นสายสนับสนุนที่ต้องใช้ความรู้ทางวิชาการระดับปริญญาตรีขึ้นไป เช่น เจ้าหน้าที่ศาลปกครองที่ทำงานด้านการเจ้าหน้าที่ ทำงานด้านนโยบาย และแผน

(ค) กลุ่มที่ 3 ก็จะเป็นตำแหน่งที่เรียกว่า **“พนักงานคดีปกครอง”** ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการเจ้าของสำนวน และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสำนักงานฯ ตามที่เลขาธิการฯ มอบหมาย ผู้ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นพนักงานคดีปกครองในระดับที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองกำหนดก็จะมีคุณสมบัติที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเป็นตุลาการศาลปกครองชั้นต้นต่อไปได้ พนักงานคดีปกครองมีหน้าที่ช่วยแสวงหาข้อเท็จจริง ช่วยสรุปรวบรวม และช่วยกลับกรองงานให้กับตุลาการเจ้าของสำนวน

(2) บุคลากรประเภทที่ 2 ของสำนักงานฯ ได้แก่ ลูกจ้างประจำ เช่น

พนักงานขับรถ และลูกจ้างชั่วคราว เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ

(3) บุคลากรประเภทที่ 3 เป็นบุคลากรประเภทใหม่ซึ่งกำหนดเพิ่มเติมขึ้นมา คือ “พนักงานศาลปกครอง” ซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างที่หากผ่านการประเมินงาน ก็จะได้รับการทำงานต่อและมีการขึ้นเงินเดือนด้วย มีเงินเดือนขั้นต่ำจนกระทั่งเงินเดือนสูงสุด

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วมีสวัสดิการและอย่างอื่นอีกหรือไม่ครับ ?

ดร.ชาญชัย : ไม่มีสวัสดิการเช่นเดียวกับข้าราชการ แต่ก็จะมีการประกันสังคม

ขอย้อนกลับไปในส่วนของการจ่ายศาลปกครอง ว่าน่าจะเอากฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนมาใช้โดยอนุโลมทั้งในเรื่องระดับตำแหน่งและเรื่องระดับเงินเดือน

สำหรับงานของสำนักงานศาลปกครองนั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) งานกลุ่มแรก คือ งานบริหารและงานธุรการศาล งานบริหารก็เช่นเดียวกับเป็นงานบริหารของส่วนราชการทั่วไป การบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง งานธุรการศาลก็ได้แก่ งานจำศาล งานรับฟ้อง งานออกหมาย

(2) งานกลุ่มที่ 2 คือ งานสนับสนุนงานด้านคดีให้แก่ตุลาการศาลปกครองและการบังคับคดี งานสนับสนุนงานศาลด้านคดีก็คือ การช่วยงานตุลาการโดยพนักงานคดีปกครอง ส่วนงานบังคับคดี คือกฎหมายกำหนดว่า เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว หากมีคำบังคับแล้ว ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไม่ปฏิบัติตาม การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำสั่งบังคับคำพิพากษาของศาลนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง

ที่จะทำในลักษณะเดียวกับที่กรมบังคับคดีดำเนินการในเรื่องของคดีแพ่ง

(3) งานกลุ่มที่ 3 เป็นงานวิชาการ ดังนี้ งานวิชาการที่สำนักงานทำนั้น ก็จะมี 3-4 ประเภทใหญ่ๆ

(ก) สำนักงานฯ มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าแนวคำวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองและหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศ แนวคำพิพากษาศาลฎีกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองต่างๆ ของไทย ตลอดจนตำรับตำราต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลให้กับตุลาการศาลปกครอง ตลอดจนสนับสนุนทางด้านข้อมูลทางวิชาการต่างๆ

(ข) เผยแพร่คำพิพากษาของศาลปกครอง และคำแถลงการณ์ของ “**ตุลาการผู้แถลงคดี**” (ซึ่งเป็นตุลาการซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาก่อนที่จะมีการลงมติวินิจฉัย) ถ้าเป็นคำพิพากษาทั่วไปก็จะมีการปิดประกาศคำพิพากษาไว้ที่ศาลฯ แต่ถ้าเป็นคำพิพากษาที่น่าสนใจมากขึ้นก็จะมีการนำไปลงพิมพ์วารสารหรือลงเว็บไซต์ต่างๆ เพื่อให้ผู้ที่สนใจได้นำไปศึกษาและเป็นการพัฒนานักวิชาการทางกฎหมายปกครองต่อไป

(ค) จัดฝึกอบรมพัฒนาความรู้ให้กับตุลาการศาลปกครองเจ้าหน้าที่ศาลปกครอง ตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนโดยทั่วๆ ไป

(ง) อำนาจหน้าที่สุดท้ายที่เป็นงานวิชาการ ก็คือ การศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครอง ก่อนที่จะพูดเรื่องนี้ต่อไป ขอย้อนกลับมาพูดถึงบทบาทของศาลปกครองเสียก่อนว่า บทบาทโดยตรงของศาลปกครอง ก็คือ การพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งจะเป็นการแก้ไขเยียวยาทุกข์แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นรายคดีไปซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของศาลปกครองแล้ว บทบาทในทางอ้อมของศาลปกครองก็คือ คำพิพากษาของศาลปกครองจะทำให้เกิดบรรทัดฐานในเรื่องของกฎหมายปกครองและการ

บริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประชาชน
 เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน มีปัญหาข้อ
 พิพาทขึ้นสู่ศาล ศาลก็ตัดสินวินิจฉัยออกมาแล้วว่าเป็นอย่างไร ก็จะนำไป
 เป็นหลักเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีที่มีปัญหาใน
 เรื่องการตีความตัวบทกฎหมายในกรณีที่ตัวบทกฎหมายเกิดช่องว่างช่องโหว่
 ศาลปกครองก็มีหน้าที่ในการวางหลักเสริมขึ้นมา บทบาทในทางอ้อมของ
 ศาลปกครองอีกประการหนึ่ง ก็คือ บทบาทในเชิงจิตวิทยาให้ประชาชนได้
 รับรู้ รับทราบและเกิดความอุ่นใจว่า ถ้าหากมีปัญหาข้อพิพาทกับหน่วยงาน
 ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วประชาชนมีที่พึ่งพิงได้ว่า ถ้าหากเขาไม่ได้รับ
 ความเป็นธรรม เขาก็สามารถมาพึ่งศาลปกครองในเรื่องปัญหาข้อพิพาททาง
 ปกครอง ในแง่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องเพิ่มความ
 ระมัดระวังในเรื่องการทำงานให้มากขึ้นว่า ถ้าหากทำอะไรไปโดยไม่ถูกต้อง
 ตามอำเภอใจก็อาจจะถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งบทบาทของศาล
 ปกครองในประการสุดท้ายนี้เปรียบเสมือนบทบาทของพนักงานจราจร
 สำหรับผู้ขับขี่รถยนต์ว่า ถ้าหากรู้ว่าไม่มีพนักงานจราจรคอยดูอยู่ ก็จะไม่
 ฝ่าฝืนกฎจราจร แต่ถ้าหากรู้ว่าไม่มีพนักงานจราจร ก็จะทำให้คนฝ่าฝืนกฎ
 จราจรมากขึ้น

บทบาททางวิชาการของสำนักงานศาลปกครองอีกบทบาทหนึ่ง
 ก็คือ การนำเอาเรื่องที่มีการฟ้องคดีมาวิเคราะห์ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิด
 จากอะไร ถ้าเกิดจากตัวบทกฎหมายบกพร่อง ไม่เป็นธรรม มีช่องโหว่ หรือ
 ถ้าเกิดจากหนังสือเวียน หนังสือสั่งการของหน่วยงานของรัฐมีปัญหา ก็จะ
 เสนอแนะไปยังรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าให้แก้ไขตัวบทกฎหมาย
 หนังสือเวียน หนังสือสั่งการให้ชัดเจนหรือแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรม
 เหตุแห่งการฟ้องคดีเช่นนั้นก็จะไม่เกิดขึ้นอีก ซึ่งตรงนี้ก็จะเป็นบทบาทใน
 เชิงคุณภาพ

(จ) บทบาททางวิชาการประการสุดท้ายของสำนักงานศาลปกครองก็คือ การป้องกันหรือการลดจำนวนข้อพิพาททางปกครอง โดยสำนักงานได้เล็งเห็นว่าทุกชั้นของประชาชนมีจำนวนมาก ศาลปกครองคงไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาไปได้หมดในระยะเวลาสั้น หากไม่ไปแก้ไขปัญหาในเชิงรุกหรือถ้าหากเป็นฝ่ายตั้งรับอย่างเดียว รอให้คดีขึ้นมาสู่ศาล ก็จะมีคดีขึ้นมาสู่ศาลเป็นจำนวนมากเพราะเหตุว่าการฟ้องคดีปกครองนั้น วิธีพิจารณาคดีที่ทำได้โดยสะดวก เรียบง่าย ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ไม่ต้องมีทนายความ และก็ยังยื่นฟ้องทางไปรษณีย์ได้ เป็นต้น ก็จะทำให้มีคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก สำนักงานศาลปกครองเห็นว่าความสำเร็จของการทำงานคงไม่ได้อยู่ที่ว่าจะทำให้มีจำนวนคดีมากขึ้น แต่จะพยายามเน้นงานในเชิงคุณภาพให้มากขึ้น แนวทางการทำงานต่อไป คงจะใช้เวลาในการเริ่มต้นพยายามทำความเข้าใจให้แก่ประชาชนว่าคดีปกครองคืออะไร เรื่องอะไรที่มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้และฟ้องอย่างไร ถ้าหากทั้งประชาชนหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจบทบาทภาระหน้าที่ที่แท้จริงของศาลปกครองแล้ว ก็จะเกิดความร่วมมือ เข้าใจถูกต้องตรงกัน สำนักงานศาลปกครองอยากทำงานในการเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างบุคคลสองกลุ่มคือประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน และในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะพยายามให้มีการดำเนินงานให้มีการฝึกอบรมหรือว่าจัดสัมมนาเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจว่าทำตนอย่างไรที่จะไม่ให้ผิดกฎหมายและถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเมื่อถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วจะทำอย่างไรถึงจะแก้ไขปัญหานั้น อะไรที่สามารถแก้ไขปัญหาทางบริหารได้ก็ควรแก้ไขไปไม่ใช่มุ่งที่จะสู้คดีแต่เพียงอย่างเดียว แล้วก็ในเรื่องของการชี้แจงกรณีเป็นคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว จะทำอย่างไรจะให้เรื่องสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับหลักสูตร การศึกษากฎหมายของเรา

ดร.ชาญชัย : กฎหมายแบ่งออกเป็น 2 สาขาใหญ่ๆ คือ กฎหมาย เอกชนกับกฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันซึ่งมีความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย โดยเอกชนต่างก็ดูแลประโยชน์ส่วนตัวของตน ความสัมพันธ์ทางกฎหมายจะเกิดขึ้นได้จึงต้องมีความยินยอมพร้อมใจกันทั้งสองฝ่าย แต่ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชนนั้น ในบางกรณีก็สามารถนำกฎหมายเอกชนมาใช้ได้ในกรณีที่ ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนและประโยชน์ส่วนรวมของรัฐนั้นสอดคล้อง กัน แต่หากประโยชน์ส่วนรวมของรัฐไม่สอดคล้องกับประโยชน์ ส่วนตัวของเอกชนแล้ว หากมีแต่กฎหมายเอกชนอย่างเดียว ก็ไม่สามารถ ดำเนินการอะไรได้ ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม ขัดแย้งกันรัฐก็จำเป็นต้องมีอำนาจบังคับเอกชนซึ่งเป็นส่วนน้อยของสังคม ให้อยอมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ก็เป็นที่มาของการมีหลักกฎหมาย มหาชนแตกต่างจากหลักกฎหมายเอกชน แต่ความเข้าใจอย่างนี้ในประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนกฎหมายยังเข้าใจไม่ชัดเจนกันนัก และที่ผ่านมามีปัญหาในเรื่องของเหตุผลและความจำเป็นในการเรียน การสอนกฎหมาย โดยต้องคำนึงถึงการประกอบวิชาชีพและตลาดแรงงานที่จะ รองรับด้วย ที่ผ่านมามีการเรียนการสอนกฎหมายมุ่งเน้นไปที่กฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญาเป็นหลัก แต่ละเลยกฎหมายปกครองไป ทั้งๆ ที่ กฎหมายส่วนใหญ่เป็นกฎหมายปกครอง เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็น กฎหมายที่ก่อตั้งหน่วยงานของรัฐและก็ให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายบริหารในอันที่จะดำเนินการต่างๆ นานา ที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถ้าหากจำแนกดูแล้ว จะ

เห็นได้ว่า บรรดากฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติซึ่งมีอยู่กว่า 600 กว่าฉบับ เนื้อหากฎหมายส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกฎหมายปกครอง ส่วนที่เป็นกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญานั้นเนื้อหาคงมีเป็นส่วนน้อยซึ่งจะมีอยู่ในประมวลแพ่งประมวลอาญาและสอตแทรกอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ บ้างเป็นบางส่วน แต่กฎหมายส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกฎหมายปกครองทั้งสิ้นที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของผู้คนตั้งแต่เกิดจนตาย ตั้งแต่ตื่นจนหลับ ซึ่งเป็นกฎหมายปกครองทั้งสิ้น แต่หลักสูตรการเรียนการสอนกฎหมายนั้นมุ่งเน้นการผลิตนักกฎหมายสำหรับกระบวนกรยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา และการประกอบวิชาชีพทนายความ โดยหลักสูตรการศึกษากฎหมายมิได้เตรียมการผลิตนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายปกครองต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายปกครองมาเท่าที่ควร ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการที่ผู้พิพากษา อัยการได้รับคำตอบแทนสูงกว่าข้าราชการประเภทอื่นของสายงานกฎหมายก็เป็นแรงดึงดูดที่สำคัญต่อการเรียนการสอนกฎหมายด้วย กล่าวคือ หลักสูตรการเรียนการสอนวิชากฎหมายในประเทศไทยจะเน้นในด้านการผลิตบุคลากรเพื่อป้อนกระบวนกรยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญา เพราะฉะนั้นการเรียนการสอนกฎหมายมหาชนจึงถูกละเลยตลอดมา แต่บัดนี้เมื่อมีศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งซึ่งต้องการตุลาการศาลปกครองซึ่งมีคุณสมบัติแตกต่างไปจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งโดยระบบการเรียนการสอน การไปอบรมเพิ่มเติมที่สำนักอบรมนิติบัณฑิตยสภาหรือว่าการฝึกอบรมผู้พิพากษา อัยการก็แล้วแต่ จะเน้นความรู้ทางกฎหมายแพ่ง อาญา วิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาความอาญา แต่ในเรื่องของศาลปกครองนั้นกฎหมายกำหนดคุณสมบัติเอาไว้ว่าจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง และก็มีควมเข้าใจในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน คุณสมบัติก็เลยหลากหลายนอกเหนือจากมีวุฒิทางด้านนิติศาสตร์แล้วก็ยังมีวุฒิต่างด้าน

รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ กว้างขวางขึ้น และก็มี
 ประสบการณ์หลากหลาย ไม่จำกัดว่าต้องเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการ อาจจะมี
 เอาคนที่เคยเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการพลเรือนไม่ต่ำกว่าระดับ 8 อาจารย์
 มหาวิทยาลัย ทนายความ หรือคนที่จบปริญญาโททางกฎหมายมหาชน
 ปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชน มีคุณสมบัติที่เข้ามาจับคัดเลือกเป็น
 ตุลาการศาลปกครองได้ ซึ่งตรงนี้ก็จะเป็นการเกื้อหนุนการพัฒนาของการ
 เรียนการสอนวิชากฎหมายมหาชนโดยตรง เพราะจะทำให้คนที่เรียน
 กฎหมายมหาชนมีโอกาสได้มีตลาดแรงงานหรือวิชาชีพที่ไม่ได้ด้อยหรือ
 ยิงหย่อนไปกว่าการเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรืออัยการ

ประเด็นดังกล่าวผมคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญที่เมื่อมีศาลปกครองขึ้น
 มาแล้ว จัดตั้งแล้ว เปิดทำการแล้ว ก็เป็นหน้าที่โดยตรงของสถาบันการ
 ศึกษาต่างๆ ที่จะปรับหลักสูตรการเรียนการสอนวิชากฎหมายมหาชนให้
 สอดคล้องกับการมีระบบศาลใหม่ขึ้นมา ทำให้ในระดับปริญญาตรีจึงไป
 มุ่งเน้นถึงวิชากฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา วิธีพิจารณาความแพ่ง วิธี
 พิจารณาความอาญา เรียนลงไปรายละเอียด เรียนถึงขนาดวิชากฎหมาย
 ล้มละลายหรือเอกเทศสัญญา ซึ่งบางอย่างเรียนไปแล้วทั้งชีวิตอาจจะไม่มี
 โอกาสได้ใช้ ในขณะที่กฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายหลัก กฎหมาย
 รัฐธรรมนูญก็ดี กฎหมายปกครองซึ่งผมได้เรียนให้ทราบแล้วเมื่อสักครู่ที่ว่า
 เป็นกฎหมายที่ใช้ในชีวิตประจำวันของผู้คน มีการเรียนการสอนน้อยมาก
 เรียนไปเพราะถูกบังคับให้เรียนขึ้นต่ำตามหน่วยกิตที่กำหนดไว้ ก็ไม่มีเวลา
 ที่จะศึกษาในรายละเอียดอะไรได้มากมาย แต่คนที่จบกฎหมายออกมาแล้ว
 เวลาที่จะไปทำงานต่อไป แม้จะเป็นผู้พิพากษา อัยการก็ต้องมีความรู้ทาง
 ด้านกฎหมายปกครอง เป็นทนายความก็คงไม่ได้ว่าความหรือให้คำปรึกษา
 เกี่ยวข้องกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา เท่านั้น คงจะต้องมีความรู้ทั้งใน
 เรื่องการให้คำปรึกษาลูกความในเรื่องกฎหมายปกครอง หรือว่าต่อไปก็ต้อง

ว่าความหรือให้คำแนะนำในเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางปกครองแก่ลูกความด้วย จึงต้องมีความรู้ทางด้านนี้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จับกฎหมายหรือไม่เอาคนจับกฎหมายแต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ทำหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายปกครองที่มีจำนวนมากตามที่ได้เรียนให้ทราบแล้ว ก็ต้องมีความรู้ ความเข้าใจทางด้านกฎหมายปกครอง แม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้จับกฎหมายมาก็ตาม แต่ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานต่างๆ ใช้กฎหมายปกครองทั้งสิ้น ซึ่งคนเหล่านี้ถ้าสำเร็จการศึกษามาจากหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาตรีที่ยังไม่มีการเรียนการสอนวิชากฎหมายปกครองมากเท่าที่ควรและวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ไม่มีการเรียนการสอน ก็จะเป็นปัญหา ทำให้โอกาสที่มีความรู้ในการฟ้องคดีและการต่อสู้คดีไม่ได้รับความรู้มากเท่าที่ควร นอกจากนี้ในเรื่องของการทำงานในภาครัฐคือการมีศาลปกครองจะมีผลในการที่จะทำให้คนที่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง มีโอกาสได้ทำงานมากขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลใหม่ขึ้นมา 2 ระบบศาลคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และองค์กรต่างๆ ซึ่งต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายมหาชน การจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นมาก็จำเป็นต้องอาศัยบุคลากร อาจจะเป็นคนที่ทำงานที่อื่นอยู่แล้วรับโอนมาหรือเป็นคนที่ยังใหม่ ก็คงมีคนมาจากสองส่วน ส่วนหนึ่งเป็นคนที่สำเร็จการศึกษามาแล้วเข้ามาทำงาน อีกส่วนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว

เมื่อครุฑมพุดค้างอยู่ถึงว่าในเรื่องการเรียนการสอน สถาบันการศึกษาต่างๆ ต้องปรับหลักสูตรขนานใหญ่ให้สอดคล้องกับการเปิดทำการศาลปกครอง เพิ่มวิชากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือกฎหมายปกครองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตรงนี้เป็นสิ่งที่สำนักงานศาลปกครองก็พยายามรณรงค์ในเรื่องนี้อยู่และก็ได้พยายามมีข้อเสนอแนะไปยังคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ให้พิจารณาปรับหลักสูตรโดยให้เพิ่มวิชาศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิชาบังคับ และวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นวิชาเลือก ซึ่งก็ได้เสนอไปหลายเดือนแล้ว ก็ได้รับแจ้งว่ายังอยู่ในงานร่างการพิจารณาของคณาจารย์ที่เกี่ยวข้องเพราะการเพิ่มวิชาบังคับเข้าไปนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อวิชาที่มีอยู่เดิม ซึ่งตรงนี้ก็เป็นเรื่องที่ทางคณะก็ต้องไปดูว่าจะปล่อยให้ให้นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาไปแล้วและจะต้องมาหางานทำ ไม่ว่าจะเข้ารับราชการก็ดีหรือทำงานเป็นนายความก็ดี ต้องเสียเปรียบสถาบันการศึกษาอื่น อย่างเช่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีการปรับหลักสูตรโดยเพิ่มเนื้อหาของกฎหมายปกครองมากขึ้น เตรียมคนให้มีความพร้อมในด้านนั้นมากขึ้น ที่ผมกล่าวถึงคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เพราะเห็นว่าเป็นสถาบันที่ผลิตนักกฎหมายในแต่ละปีออกมาเป็นจำนวนมาก ก็เลยพยายามเริ่มในส่วนนี้ก่อน

ที่นี้ในแง่หน่วยงานของรัฐ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ก็จะมีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งทำงานอยู่แล้ว บุคลากรเหล่านี้แม้ว่าตอนเรียนไม่ได้เรียนกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครองมา แต่ในการทำงานจริงก็ต้องมีความรู้ ก็มีแนวทาง แผนงานอยู่ที่สำนักงานศาลปกครองจะจัดสัมมนาเพื่อชี้ให้หน่วยงานโดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีความรู้ความเข้าใจ ได้เห็นปัญหาว่า ควรจะต้องมีการปรับหลักสูตรการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับการเปิดทำการของศาลปกครองเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำงานอยู่แล้ว เช่น หลักสูตรอบรมต่างๆ ที่สำนักงาน ก.พ. จัดขึ้นเป็นประจำ ก็ได้เสนอในหลายวาระว่าควรจะต้องเพิ่มเติมหรือสอดแทรกวิชาทางด้านกฎหมายมหาชน ศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองเข้าไปด้วย ไม่ว่าจะผู้ปฏิบัติงานจะชอบหรือไม่ชอบก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วก็ต้องเกี่ยวข้องกับศาลปกครองไม่ทางหนึ่งก็ทางใด นั่นก็เป็นสิ่งที่พยายามจะดำเนินการอยู่ในเรื่องของการพัฒนา

กฎหมายมหาชนและนักกฎหมายมหาชน ในส่วนสำนักงานศาลปกครอง เป็นหน่วยงานใหม่ซึ่งมีกรอบอัตรากำลังข้าราชการขั้นต้นในวาระเริ่มแรก ประมาณพันกว่าคนสำหรับปฏิบัติงาน เท่ากับว่าขณะนี้สำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานภาครัฐที่จ้างคนเข้าทำงานเป็นจำนวนมากหน่วยงานหนึ่ง เพราะว่่าองค์กรต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าองค์กรเดิมหรือองค์กรใหม่ก็แล้วแต่ ที่ผ่านมามีหน่วยงานที่อยู่ในฝ่ายบริหารมีแต่ลดกำลังคน เพราะฉะนั้นคนที่สำเร็จการศึกษาใหม่ๆ ที่อยากทำงานในภาครัฐ หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานจ้างงานรายใหญ่รายหนึ่งก็คือสำนักงานศาลปกครองนั่นเอง ซึ่งสำนักงานศาลปกครองก็พยายามเปิดรับคนที่มีวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ โดยมุ่งเน้นคนที่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายปกครองเป็นสำคัญ นี่ก็เป็นโอกาสที่ทำให้คนที่สนใจเรียนทางด้านกฎหมายปกครองจะได้ใช้ความรู้ และเมื่อได้เข้ามาร่วมงานในสำนักงานศาลปกครองแล้ว ก็มีโอกาที่จะทำงานเป็นพนักงานคดีปกครองและพัฒนาตนเองเป็นตุลาการศาลปกครองต่อไป

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมขอถามอาจารย์ต่อในเรื่องการศึกษา นะครับว่า จากเวลาประมาณปีเศษที่ตั้งสำนักงานศาลปกครองขึ้นมา ก็ได้มีนิสิตนักศึกษาทางด้านกฎหมายที่เข้ามาทำงาน อาจารย์คิดว่า คนเหล่านั้นมีข้อดีทางด้านกฎหมายมหาชนเยอะมากหรือไม่ครับ

ดร.ชาญชัย : คนที่รับเข้ามาทำงานแล้วในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง ซึ่งรับทั้งวุฒินิติศาสตร์และวุฒิรัฐศาสตร์ พบว่า บางคนที่จบวุฒิรัฐศาสตร์จากบางสถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนกฎหมายปกครอง เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ก็มีความรู้ค่อนข้างดี บางสถาบันจบนิติศาสตร์มาแต่ๆ แต่ความรู้ทางด้านกฎหมายปกครองอาจจะไม่ค่อยลึกซึ้งเท่าที่ควร เราที่รับมาโดยมีกระบวนการในการคัดเลือกคนเข้ามาก็จะมีการสอบ

ข้อเขียนสำหรับระดับต้นและก็มีการสอบสัมภาษณ์ ถ้าเป็นในระดับกลาง หมายความว่า ระดับ 6, 7, 8 นอกเหนือจากการสอบข้อเขียน เราจะมีการประเมินผลงานเพื่อที่จะมาดูว่ามีประสบการณ์ในการทำงานมากน้อยแค่ไหนอย่างไร แล้วก็มีการสัมภาษณ์ คนที่ผ่านการคัดเลือกตามกระบวนการที่ว่ามาแล้วเข้ามาทำงานแล้ว ตอนคัดเลือกเข้ามาก็พบว่าคนที่เข้ามาสอบแข่งขันและผ่านการสอบสัมภาษณ์เข้ามาส่วนหนึ่งไม่ได้เรียนวิชากฎหมายปกครองมาเท่าที่ควร

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อันนี้พูดถึงปริญญาตรีใช่หรือไม่ครับ

ดร.ชาญชัย : ครับ ปริญญาตรี บางคนก็อาศัยว่ามาเตรียมตัวสอบ มาอ่านหนังสือเอาที่หลัง หากความรู้เพิ่มเติมเข้ามา อันนี้เป็นระดับปริญญาตรี เมื่อเข้ามาแล้วเราก็จะมีการจัดหลักสูตรอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ถ้าเป็นผู้ที่จบปริญญาโท สำนักงานฯ ก็ได้พยายามสนับสนุนคนที่จบปริญญาโทด้านกฎหมายมหาชนเป็นพิเศษ ก็จะมาดูว่าจบจากมหาวิทยาลัยไหน ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอนด้านปริญญาโททางด้านกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, จุฬาฯ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ก็พยายามพิจารณาเป็นพิเศษ ซึ่งถ้าผู้ที่มาสมัครได้ปริญญาโทแล้ว มีคุณภาพที่รับได้ ก็จะรับเป็นส่วนใหญ่ แต่บางคนแม้จบปริญญาโททางกฎหมายมหาชนแต่ดูแล้วยังหลวมๆ ยังไม่ค่อยจริงจัง ก็อาจจะไม่รับเข้ามา และเมื่อรับเข้ามาแล้วก็พบว่าส่วนหนึ่งมีความรู้เพียงพอ แต่อีกส่วนหนึ่งอาจจะมีความรู้ไม่มากเท่าที่ควรก็มี อย่างเช่น หลายคนที่ยกปริญญาโทกฎหมายมหาชนมาจากจุฬาฯ ก็มาลองทดสอบความรู้ดูปรากฏว่าบางความรู้ยังไม่แน่นนัก ก็ถือโอกาสนี้เรียนให้อาจารย์นันทวัฒน์ ทราบด้วย แต่ก็ถือว่าบุคคลเหล่านี้มีความรู้พื้นฐาน มีศักยภาพ เพียงแต่ว่าในเรื่อง

ของวิชากฎหมายปกครอง ศาลปกครอง อาจจะเรียนไปแล้วลืมไปแล้ว หรือว่าอะไรก็แล้วแต่ ตรงนี้เราก็ดูแต่คิดว่าเมื่อมีการอบรมเพิ่มเติมและเข้ามาทำงานจริง มาอยู่ในหน่วยงานที่ต้องใช้ความรู้ทางกฎหมายปกครอง มีบรรยากาศเหล่านี้ก็คงจะช่วยเขาพัฒนาตนเองขึ้นมา หรือรื้อฟื้นความทรงจำในเรื่องเหล่านี้ขึ้นมาได้ดีขึ้น

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับย้อนกลับไปถึงเรื่องเดิมหนึ่งครั้ง ตอนนิติศึกษาระดับปริญญาโทมาสมัครงาน ได้ยินว่ามี การพิจารณาให้ความสำคัญกับวิทยานิพนธ์ด้วย เพราะวิทยานิพนธ์ สาขากฎหมายมหาชนบางเล่มอาจจะไปทำเรื่องอื่นที่ไม่ใช่มหาชนแท้ๆ เช่น กฎหมายปกครองหรือรัฐธรรมนูญ ผมอยากทราบแนวความคิดในเรื่องดังกล่าว

ดร.ชาญชัย : ตรงนี้ก็จริงอย่างที่อาจารย์นันทวัฒน์ กล่าว คือว่าการเรียนปริญญาโทมันมีการเรียน course work และก็ทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งก็พยายามเอามาใส่ดูว่าได้เรียนมาอะไรมาบ้าง แล้วก็การทำวิทยานิพนธ์ก็คือบางคนอาจจะจบรุ่นแรกๆ ไม่มีการแบ่งสาขาด้วยซ้ำไป ก็ต้องมาดูวิทยานิพนธ์เพื่อเป็นตัวชี้ว่าเขาจบกฎหมายมหาชนหรือไม่ คนที่จบปริญญาโทรุ่นที่มีกฎหมายมหาชนมาโดยแท้ ก็มาดูวิทยานิพนธ์ ถ้าเป็นวิทยานิพนธ์ในด้านอื่นๆ ที่ไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับเราก็ดูนะครับไม่ได้มีข้อจำกัดอะไร แต่คนที่ทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองโดยตรงก็จะได้เปรียบและเป็นคนที่เรารับเข้ามาทำงานได้ด้วยความสะดวกใจ เพราะบางคนไปทำวิทยานิพนธ์ทางด้านอื่นต่างๆ นานา ซึ่งอาจจะไม่ค่อยรู้ในเรื่องกฎหมายปกครองลึกซึ้งมากนัก แต่อย่างไรก็ตามเราก็ยังมีการรับเข้ามาจำนวนหนึ่งแล้ว ต่อไปผมคิดว่า คือในขณะนี้ได้มีการประสานเป็นการภายในกับคณะที่ได้มีการจัดการเรียนการสอนระดับบัณฑิตศึกษา ไม่ว่าจะ

ประกาศนียบัตรบัณฑิตหรือว่าปริญญาโทว่า ให้พยายามปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับการทำงานที่แท้จริง เพราะบางที่ถ้าสอนทางวิชาการโดยไม่มี การประยุกต์หรือเอาเรื่องจริงเข้ามาประยุกต์หรือปรับสอน ก็จะทำให้ผลิต บัณฑิตออกมาไม่ตรงกับตลาดแรงงานที่มีอยู่ ในเรื่องของปริญญาโทก็มีการ ประสานงานกัน คนที่เรียนปริญญาโทก็มักจะหาหัวข้อทำวิทยานิพนธ์ ถ้าทำวิทยานิพนธ์ที่ตรงกับความต้องการกับการใช้งานจริงๆ ของศาล ปกครองหรือสำนักงานศาลปกครองก็จะเป็นประโยชน์ร่วมกัน ตรงนี้ใน ส่วนที่เกี่ยวกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็มีการประสาน กันอย่างนี้อยู่แล้ว ของจุฬาฯ ก็คงอย่างที่อาจารย์นั้นหัวหน้าฯ สอบถาม ก็ คงจะไม่ว่าคนที่เรียนปริญญาโทที่มหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะทำงานที่ไหนก็แล้วแต่ หากทำวิทยานิพนธ์ในหัวข้อวิทยานิพนธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานของ สำนักงานศาลปกครองก็จะเป็นแต้มต่อในเวลาที่จะมาสมัครเข้ามาทำงาน หรือจะโอนมาก็จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ แล้วก็ในเรื่องความร่วมมือ ทางวิชาการ ผมคิดว่า website ที่อาจารย์นั้นหัวหน้าฯ ทำอยู่นี้ก็เป็นตัว กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องความสนใจในเรื่องของกฎหมายมหาชน ยิ่งตอนนี้มีข้อมูลว่าวรรณกรรมของกฎหมายมหาชนมีอะไร แนวคำวินิจฉัย ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนมีอะไรบ้าง จะมีส่วนช่วยเหลือว่า คนที่มีความสนใจแต่ไม่มีโอกาสเข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือไม่ได้อยู่ใน ส่วนกลาง ก็อาจจะมีข้อเสียเปรียบเพราะบางคนต้องไปทำงานหรือไปศึกษา หรือไปพำนักต่างจังหวัด แต่มีความสนใจ ก็เสียเปรียบคนที่อยู่ในส่วนกลาง แต่ถ้าหากว่ามีข้อมูลโดย website หรืออะไรก็แล้วแต่ ที่เข้าถึงข้อมูล ก็จะเป็นประโยชน์มากขึ้นและก็การทำงานในเรื่องการเผยแพร่ความรู้ไม่ว่าจะเป็นวารสารหรืออะไรก็แล้วแต่ทางสำนักงานฯ ก็พยายามจะทำอยู่

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับ รอบแรกอาจารย์รับบุคลากรครบทั้งหมดแล้วตามจำนวนที่ขอจากทาง ก.พ. หรือยังครับ

ดร.ชาญชัย : ยังครับ ก็คงได้ซัก 60-70%

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ตอนนี้อยู่ที่ทราบจำนวนแน่หรือไม่ครับว่าคนจบปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอกทางด้านนิติศาสตร์มีกี่คน เฉพาะส่วนของสำนักงานฯ ครับ และยังต้องการรับปริญญาโท ปริญญาตรี อีกกี่คน เพื่อคนที่เข้ามาใช้บริการ website จะได้ทราบด้วยครับ

ดร.ชาญชัย : จบปริญญาตรี 178 คน ปริญญาโท 23 คน ปริญญาเอก 1 คน ส่วนในเรื่องกรอบอัตรากำลัง โดยระบบมั่นคงต้องเพิ่มเติมเข้ามา เพราะเหตุว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบไต่สวน มีคำฟ้องแผ่นเดียวที่มีรายการครบตามที่กฎหมายกำหนด อ่านแล้วเข้าใจได้ว่าต้องการอะไร และถ้าพิจารณาแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่รับพิจารณาได้ การดำเนินงานต่อจากนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง ระบบไต่สวนอย่างนี้จำเป็นต้องมีตุลาการที่จะต้องมาออกแรงทำงานในส่วนนี้ค่อนข้างมาก แต่มีข้อจำกัด คือการมีตุลาการเพิ่มขึ้นก็มีผลกระทบต่องบประมาณ เพราะเหตุว่าตุลาการมีอัตราเงินเดือนที่สูงกว่าข้าราชการอื่นๆ กฎหมายก็เลยกำหนดว่าให้สำนักงานศาลปกครองมีพนักงานคดีปกครองทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยตุลาการ ขณะนี้กรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้เป็นเพียงขั้นต่ำ คือ ตุลาการหนึ่งคนมีพนักงานคดีปกครองช่วยหนึ่งคน ซึ่งเมื่อเริ่มเปิดศาลก็มีภาวะตั้งตัวนะครับ เพราะว่าไม่พอเพียงกับงานที่เข้ามา เปิดศาลมาพักหนึ่งก็มีคดี 1,800 กว่าเรื่องแล้ว ถ้าวเฉลี่ยเป็นรายคนตุลาการบางคนก็รับผิดชอบคดี 20 คดี เป็นต้น พนักงานคดีปกครองก็เช่นเดียวกัน ก็กำลังพยายามที่จะ

คัดสรรข้าราชการให้มาเต็มตามกรอบ แล้วก็จะเสนอขอเพิ่มกรอบอัตรา กำลังให้เพียงพอกับงานที่เพิ่มมากขึ้นจะได้สามารถพิจารณาพิพากษาคดีได้ ด้วยความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ต่อไปก็คงจะมีการรับสมัครและคัดเลือก บุคลากรเป็นระยะๆ ต่อไป เข้าใจว่าคงเป็นระยะเวลาอีกหลายปีนะครับ กว่าจะอิมตัว

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : สมัยที่ผมเคยทำงานกับอาจารย์อยู่ที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจารย์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการหาทุนให้นิติกรไปเรียนต่างประเทศจำนวนหลายคน ไม่ทราบว่าจะจับันคนเหล่านี้กลับมาครบหมดแล้วหรือยังครับ

ดร.ชาญชัย : ยังครับ ยังเรียนอยู่หลายคน

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : มีจำนวนกี่คนครับที่อาจารย์ดูแลเรื่องทุนที่ไปเรียนต่างประเทศ

ดร.ชาญชัย : คือเนื่องจากว่าระบบศาลปกครองอิงมาจากต่างประเทศ โครงสร้างศาลปกครองอิงมาจากเยอรมัน ส่วนวิธีพิจารณาคดีปกครองและ หลักกฎหมาย แนวคิด ก็เอามาจากฝรั่งเศสและเยอรมันผสมกัน เพราะฉะนั้นนำไปสู่คำตอบว่าเนื่องจากการเรียนการสอนในประเทศไทยไม่ จะเป็นระดับปริญญาตรี ปริญญาโทยังไม่สามารถสนองความต้องการ ดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ ก็มีความจำเป็นต้องให้คนไปเรียนศึกษาเพิ่มเติมใน ต่างประเทศ ก็ได้พยายามทำมาตั้งแต่อยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานศาลปกครอง กฎหมายบอกให้โอนคนใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายร้องทุกข์มานะครับ ผมก็ได้พยายาม ให้โอนคนทั้งที่ศึกษาอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งในจำนวนที่ได้โอนมาแล้วก็มี

ส่วนหนึ่งที่ได้สำเร็จการศึกษามาแล้วบางส่วนยังศึกษาอยู่ เป็นคนที่ได้รับโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจำนวนหนึ่ง ไม่ได้มากมายอะไร แล้วก็ได้มีการพยายามที่จะขอรุณศึกษาเพิ่มเติม ทั้งที่เป็นทุนของรัฐบาลหรือสถาบันต่างประเทศกับที่เป็นทุนของรัฐบาลไทยก็ได้ขอได้อะไรอยู่ ก็ได้มาบ้างส่วนหนึ่ง ไม่ได้มากมายอะไร ทุนรัฐบาลไทยก็ได้ทางสาขากฎหมายปกครองมา 1 ทุน ก็มีการคัดเลือกคนที่จะไปเรียน ทุนรัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้มาเพียง 1 ทุน ปีนี้ก็ได้อีกเพียง 2 ทุน อย่างนี้เป็นต้น ก็พยายามที่จะจัดสรรหาทุนให้ไปเรื่อยๆ นะครับ กำลังพิจารณาอยู่ว่าถ้าหากสามารถใช้งบประมาณของสำนักงานศาลปกครองได้เอง กำลังศึกษากันตรงนี้อยู่จะจัดสรรทุนศึกษาต่างประเทศเพิ่มขึ้นซึ่งมันใช้เงินค่อนข้างสูง แต่สำหรับเรื่องที่สนับสนุนให้คนศึกษาปริญญาโทหรือบัณฑิตศึกษากฎหมายมหาชนในประเทศไทยก็ทำอยู่แล้วโดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาที่มีการสอนทางด้านนี้

รศ.ดร.นนท์วัฒน์ : ในสำนักงานศาลปกครองมีนักกฎหมายมหาชนที่สำเร็จกฎหมายมหาชนมาจำนวนเท่าไรครับ

ดร.ชาญชัย : จริงๆ แล้วที่สำเร็จมาโดยตรงจากต่างประเทศก็มีไม่กี่คน แต่ถ้าจบในประเทศก็มีจำนวนหนึ่ง

รศ.ดร.นนท์วัฒน์ : ปริญญาโทใช้หรือไม่ครับ

ดร.ชาญชัย : ครับ ปริญญาโท คงอย่างน้อย 30 คนขึ้นไปครับ

รศ.ดร.นนท์วัฒน์ : อาจารย์คิดว่าควรจะมีจำนวนมากกว่านี้ไหมครับ

ดร.ชาญชัย : ควรจะมีมากกว่านี้ คือขณะนี้ที่รับคนถ้าจบปริญญาโทแล้ว ก็พอใช้ได้ ก็จะได้รับ และคนที่เข้ามาแล้ว ไม่ได้จบปริญญาโทหรือไม่ได้จบบัณฑิตศึกษาก็จะสนับสนุนให้ไปเรียนต่อ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ที่ว่าสนับสนุนให้ไปเรียน อาจารย์สนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางด้านไหนบ้างครับ

ดร.ชาญชัย : ในแง่ที่ว่าประสานงานกับสถาบันการศึกษาช่วยพิจารณาบ้าง แต่คงไม่ถึงขนาดเป็นโควตา ก็คือ ขอให้พิจารณาเป็นพิเศษ เพราะว่าสำเร็จการศึกษาไปแล้วก็จะเกิดผลโดยตรงต่อการทำงาน ก็กำลังเตรียมการจัดทุนให้ สนับสนุนทุนการศึกษาให้ส่วนหนึ่ง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วอย่างคนที่ทำงานนี้ เวลาไปเรียนโททางสำนักงานฯ ได้ขอหรือได้กำหนดหรือเปล่าครับว่าวิทยานิพนธ์ควรทำเป็นเรื่องอะไรจะได้เกิดประโยชน์กับทางสำนักงานฯ

ดร.ชาญชัย : ช่วงต้นนี้ยังครับ ก็ยังรออยู่ดูว่าใครบ้างที่ไปสมัครแล้ว และได้รับการคัดเลือกให้เข้าเรียน หลังจากนั้นก็คงจะมาคุยกับเขาก็คือหนึ่งว่าควรจะเรียนทางด้านไหนแต่ก็คงไม่ปล่อยให้เขาเรียนตามอิสระ ต้องมีการพิจารณาให้เป็นประโยชน์ต่องานของสำนักงานฯ ด้วย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในฐานะที่อาจารย์เป็นนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน อาจารย์มองกฎหมายมหาชนหลังรัฐธรรมนูญมีขึ้นว่า มีการเปลี่ยนแปลงเป็นยังไงบ้างและก็ในอนาคตคงจะมีการเพิ่มเติมหรือปรับปรุงในส่วนไหนบ้าง หมายถึงสภาพต่างๆ ไปหลังจากมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันครับ

ดร.ชาญชัย : ก็มีการตื่นตัวครับ มีการเปลี่ยนแปลงแน่นอน ทำให้บุคลากรภาครัฐตลอดจนสาธารณชนตื่นตัวขึ้นมาและให้การยอมรับ เมื่อหลายปีก่อนถ้ามีปัญหาต่างๆ นานา ก็จะไปถามนักวิชาการอื่นๆ แต่หลังๆ ถ้าเป็นปัญหาสำคัญๆ ทั้งที่เป็นปัญหากฎหมายและเป็นปัญหาการเมือง จะเห็นได้ว่า ผู้สื่อข่าวจะสอบถามความคิดเห็นของนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน สะท้อนให้เห็นแล้วว่าเกิดการยอมรับ ยอมรับรู้ และก็นักกฎหมายมหาชนที่ผ่านมามีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับนักกฎหมายเอกชน แต่ก็ได้แสดงให้เห็นว่าเท่าที่มีอยู่ก็ได้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองหรือปฏิรูประบบราชการ หรือผลักดันในเรื่องต่างๆ เพราะฉะนั้นตรงนั้นผมคิดว่ามีการเปลี่ยนแปลง แล้วก็ในเรื่องกฎหมายมหาชนเรื่องที่สำคัญก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีแนวความคิดใหม่ๆ ทางด้านกฎหมายมหาชนเข้ามาจำนวนมาก ในแง่ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติคงมีกฎหมายปกครองที่สำคัญๆ หลายฉบับ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตื่นตัวขึ้นมา ยอมเล็งเห็นความสำคัญของกฎหมายปกครอง อาจจะคิดว่าเป็นภาระหน้าที่ไม่ค่อยชอบใจนัก แต่ก็ต้องตื่นตัวขึ้นมา เรียนรู้เพิ่มเติมขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายความรับผิดทางละเมิด และเดี๋ยวนี้เมื่อมีศาลปกครองเกิดขึ้นมาแล้ว ก็จะเป็นกฎหมายสำคัญที่กระตุ้นทำให้คนที่เมื่อก่อนบอกว่าจะทำอะไรยังไงก็ได้ ต้องหันมาดูมาอ่านว่ากฎหมายเหล่านี้เป็นเรื่องอะไรยังไง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เกี่ยวเนื่องนะครับ อย่างสมัยก่อนตอนกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองออกใหม่ๆ ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้ความรู้ตามหน่วยงานต่างๆ ผมไม่ทราบมาแล้วว่าทางสำนักงานศาลปกครองมีความคิดที่จะ

ดำเนินการในลักษณะแบบนี้หรือไม่ คือไปให้ความเข้าใจกับหน่วยงานต่างๆ ถึงตัวกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ดร.ชาญชัย : อันนี้อยู่ในแผนงาน ขอเรียนอย่างนี้ว่า เนื่องจากสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานตั้งใหม่ตามกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานตั้งใหม่ก็มีข้อจำกัดต่างๆ โดยในขั้นแรกก็ต้องหาบุคลากรเข้ามาร่วมงานจากนั้นก็มีการดำเนินการต่างๆ จนกระทั่งมีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองและในปัจจุบันมีการเปิดทำการศาลไปแล้ว งานที่ทางสำนักงานฯ จะต้องกระทำต่อไปเป็นงานอย่างที่อาจารย์न्हัวัฒน์ ถามมา คือ ทำยังไงให้เรื่องกฎหมายศาลปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นที่รับรู้เข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ก็ได้เริ่มประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อวิทยุ สื่อโทรทัศน์และสิ่งพิมพ์ให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าใจ แต่การอธิบายว่ากฎหมายศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นอย่างไรนะครั้นก็เตรียมการกันอยู่ที่จะดำเนินการโดยให้มีการประชุมชี้แจงแก่ผู้บริหารระดับสูงในเรื่องของกฎหมายศาลปกครอง เป็นแผนงานอยู่ กำลังเตรียมการอยู่ เนื่องจากที่ผ่านมาก็ไปเร่งการฝึกอบรมตุลาการและเจ้าหน้าที่สำนักงานในหัวข้อเรื่องต่างๆ ที่ผ่านมาก็จะมีผู้ที่ให้ความสนใจมาขอสัมภาษณ์ เชิญตุลาการหรือผู้บริหารของสำนักงานศาลปกครองไปให้สัมภาษณ์หรือไปออกวิทยุ โทรทัศน์ และก็เชิญไปบรรยายบ้างก็มีอยู่แต่เป็นลักษณะที่เป็นเขาขอมา แต่ที่สำนักงานเป็นผู้จัดเองยังเป็นแผนงานอยู่ ยังเตรียมการอยู่ และก็จะมีเริ่มทำต่อไปโดยจะเริ่มทำในส่วนกลาง หลังจากนั้นก็จะไปทำในภูมิภาคในภาคที่จะไปเปิดศาลปกครองภูมิภาค ซึ่งเป็นแผนงานอยู่แล้วครับ

รศ.ดร.न्हัวัฒน์ : ในส่วนตัวของอาจารย์ที่อาจารย์เป็นคนทำงานวิชาการออกมาเยอะพอสมควรคนหนึ่ง ไม่ทราบว่าจะขณะนี้

อาจารย์ยังพอมีเวลาที่จะทำงานวิชาการอยู่หรือไม่ครับ

ดร.ชาญชัย : ก็คงต้องบริหารเวลาครับ เพราะว่าผมคิดว่าการทำงาน คือ อยากทำ 1. ด้วยใจรัก 2. คิดว่าจะทำเป็นตัวอย่าง คือว่า บางทีถ้าไม่ลองทำให้ดูคนก็ไม่เห็นภาพ ก็เลยจะลองทำให้ดู และก็หวังจะกระตุ้นหรือเชิญชวนให้บุคคลต่างๆ ที่โดยภาระหน้าที่ควรจะต้องมีผลงานออกมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการได้ทำตรงนี้ ซึ่งก็ยังมีคามยินดีที่ระยะหลังๆ นักวิชาการที่ไปศึกษาต่างประเทศกลับมา ได้นำความรู้ที่ได้รับมาเผยแพร่ หรือมีผลงานทางวิชาการออกมาจำนวนหนึ่งรวมถึงอาจารย์นั้นด้วย แต่ว่าที่ยังทำต่อไปก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าข้ออ้างของนักวิชาการ คือ มีงานมาก คุมสอบอะไรต่างๆ นานา จึงไม่มีเวลาเขียน ผมอยากจะแสดงให้เห็นว่า ผมเองงานในหน้าที่ประจำของผมก็มีอยู่มากพอสมควร ผมยังมีเวลาไปบรรยายพิเศษ ผมยังมีเวลาขีดเขียนหนังสือหนังสือออกมา แม้ว่าคุณภาพจะเป็นอย่างไรก็เรื่องหนึ่ง แต่อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นว่า ถ้าหากมีความตั้งใจ มีความพยายาม ก็ยังทำได้อยู่ เรื่องเวลาที่ต้องแล้วแต่แต่ละคนจะไปบริหารเวลาและใช้เวลา นอกเวลาราชการ เวลาในวันหยุดบ้างอะไรบ้าง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : นักวิชาการในศาลปกครองที่เห็นมีผลงานทางวิชาการออกมาเข้าใจว่ามี ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ เพียงคนเดียวเองครับอาจารย์

ดร.ชาญชัย : คนที่เป็นนักวิชาการของสำนักงานฯ ที่ว่าเรียนมาทางด้านนี้โดยตรงและมีศักยภาพส่วนหนึ่งไปเป็นตุลาการศาลปกครองและที่ที่ผ่านมาก็มีว่แต่ไปทำงานด้านอื่นๆ เช่น งานวางระบบ ร่างระเบียบ อะไรต่างๆ ตรงนี้ต่อไปเมื่อมีเวลามากขึ้น ก็คงจะมีผลงานตรงนี้ออกมา

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับ ผมย้อนกลับไปประเด็นเรื่องหน่วยธุรการนิดหนึ่งครับ คือหน่วยธุรการรุ่นปัจจุบันโดยมากมักจะ เป็นหน่วยธุรการทางด้านวิชาการ อย่างสมัยอดีตหน่วยธุรการก็จะทำหน้าที่รับผิดชอบธุรการอย่างเดียว หน่วยธุรการที่รับผิดชอบทางด้าน วิชาการมีความจำเป็นที่จะต้องการคนมากกว่าหน่วยธุรการที่ รับผิดชอบแต่ทางด้านธุรการเพียงอย่างเดียวนะครับ อันนี้ผมไม่ แน่ใจว่านโยบายรัฐบาล หรือทาง ก.พ. ให้ความสำคัญกับทางจุดนี้ หรือเปล่าครับ

ดร.ชาญชัย : ก็เท่าที่สัมผัสนะครับ โดยรวมรัฐบาลก็คงจะพูดเป็น ทางการว่ารัฐบาลสนับสนุนศาลปกครอง แต่ในทางปฏิบัติต้องมาดูว่ารัฐบาล ในระดับไหน ถ้าเป็นระดับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานประมาณก็มี ข้อวิตกในเรื่องการของงบประมาณ อย่างศาลปกครองต้องมีการเปิดทำการ ศาลปกครอง 16 ศาล ก็ต้องใช้งบประมาณพอสมควรทีเดียว ซึ่งก็มีข้อ จำกัดตรงนี้อยู่ ในส่วนของสำนักงาน ก.พ. ในเรื่องบุคลากรเรื่องอะไร พวก นี้ก็ได้รับการสนับสนุนอยู่ แต่ว่าเข้าใจว่าอาจารย์นันทวัฒน์ อยากจะถามว่า มีการให้ความสำคัญกับบุคลากรของสำนักงาน ในเรื่องค่าตอบแทนหรือว่า อะไรเป็นพิเศษใช้หรือไม่

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ใช่ครับ เพราะเมื่อสักครูที่อาจารย์พูดว่า พนักงานคดีปกครองเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยธุรการซึ่งแตกต่างจาก หน่วยธุรการอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น ศาลรัฐธรรมนูญหรือสำนักงานผู้ ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เขาจะไม่มีในกฎหมายว่าจะต้องมีคนที่ ทำแบบนี้ พอมีความจำเป็นที่ต้องมีคน แล้วทาง ก.พ. ให้คนเท่าที่เรา ต้องการและมีค่าตอบแทนพิเศษเพื่อไม่ให้คนเหล่านี้หนีออกจาก ระบบไปรีเปล่า

ดร.ชาญชัย : ในเรื่องการทำหนดอัตราค่าจ้าง เนื่องจากสำนักงานศาลปกครองไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐบาล ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้คณะกรรมการกำหนดค่าจ้างคนภาครัฐ ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำหนดของสำนักงาน ก.พ. แต่มีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองของตนเอง ซึ่งตอนต้นๆ สำนักงานประมาณก็ไม่ได้เข้าใจเช่นนี้ แต่ตอนหลังก็เป็นที่ยอมรับแล้ว ก็กำหนดกรอบอัตราค่าจ้างได้เอง ส่วนจะได้รับงบประมาณสอดคล้องกับกรอบอัตราค่าจ้างหรือไม่นั้นก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ในเรื่องการให้ค่าตอบแทนอะไรเป็นพิเศษก็อยู่ที่กฎหมาย กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองบอกว่าข้าราชการสำนักงานศาลปกครองนั้นได้รับเงินเดือนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน เพราะฉะนั้นเงินเดือนทั่วไปเหมือนกัน แต่ก็มีบทบัญญัติที่อาศัยกฎหมายข้าราชการพลเรือนคือเรื่องเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งมาตรา 33 ก็ได้มีกฎหมาย ก.พ. ให้ ก.พ. กับกระทรวงการคลังร่วมกันออกระเบียบกำหนดตรงนี้ได้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยทำมาแล้ว สำนักงานศาลปกครองก็เดินตามตรงนี้ได้ มีการขอกำหนดเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งแก่พนักงานคดีปกครอง เงินเพิ่มก็ได้เช่นเดียวกับนักกฎหมายกฤษฎีกา คือถ้าเป็นนักกฎหมายระดับ 5-6 ได้เพิ่มจากอัตราเงินเดือน 3,000 บาท ระดับ 7-8 ได้ 5,000 บาท แต่ตรงนี้ได้มาในเรื่องของระเบียบซึ่งกว่าที่กระทรวงการคลังจะยอมตรงนี้ก็ใช้เวลานาน แต่ขณะนี้จริงๆ แล้วต้องรอคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือ ก.ศป. ที่จะมากำหนดเรื่องพนักงานคดีปกครอง เพราะพนักงานคดีปกครองกฎหมายเขียนว่า พนักงานคดีปกครองระดับอะไรจะมีคุณสมบัติอย่างไรให้ ก.ศป. เป็นผู้กำหนด เมื่อขณะนี้ยังไม่มี ก.ศป. ครบองค์ประกอบ เรื่องพนักงานคดีปกครองก็ยังไม่เกิด

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : นักกฎหมายมหาชนในใจของอาจารย์ อาจารย์ชื่นชมใครเป็นพิเศษครับ

ดร.ชาญชัย : ก็จะมีเป็น 2 รุ่น นะครับ ถ้าเป็นผู้ที่บุกเบิกในเรื่องกฎหมายมหาชนก็จะได้แก่ ท่าน **ศ.ดร.อมร จันทรสัมบุธรณ์** ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสูงในการจุดประกายให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องของกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกฎหมายปกครอง ท่านก็ได้สร้างและได้ทำอะไรไว้มากพอสมควร แต่เมื่อท่านพ้นภาระหน้าที่จากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาไปแล้ว ท่านก็ไปดำเนินการในเรื่องปฏิรูปการเมือง ซึ่งท่านมีส่วนสำคัญ ท่านยังเป็นครูบาอาจารย์ที่นักกฎหมายมหาชนอ้างอิงและระลึกถึงอยู่ ถ้าเป็นรุ่นถัดรองลงมา ผมคิดว่าคนที่มียุทธศาสตร์สำคัญมาก ก็จะมี **อาจารย์ ดร.โภคิน พลกุล** ซึ่งมีบทบาทสำคัญในสมัยที่เข้าไปเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาล นะครับ ท่านก็ได้เอาวิชาความรู้ที่มีอยู่ แล้วก็เอาความรู้ความสามารถในการทำงานทางการเมืองผลักดันแนวคิด แล้วก็เป็กฎหมายมหาชนที่สำคัญๆ ออกมาหลายฉบับนะครับ ซึ่งมีแนวคิดที่ผ่านมาแต่ว่าสำเร็จออกมาเป็นกฎหมายได้ก็ตอนที่ท่านอาจารย์โภคิน ไปเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาล 2 รัฐบาล ทั้ง 2 ท่าน ก็เป็นคนที่ผมให้ความเคารพนับถือทั้งในเรื่องของความรู้และในเรื่องของความสามารถในการชี้แจง โน้มน้าวและก็ผลักดัน ได้สำเร็จนะครับ นอกจากนั้นก็จะมีท่านอื่นๆ อาจารย์บรรศักดิ์ ก็จะมีบทบาทสูงในเรื่องของการร่างรัฐธรรมนูญ และก็ถ้าเป็นนักวิชาการทางด้านกฎหมายปกครองก็มี **อาจารย์วรพงษ์ วิศรุตพิชญ์** ซึ่งมีความรู้ความสามารถ เป็นนักวิชาการทางด้านกฎหมายปกครองซึ่งผมก็ให้ความเคารพนับถือในเรื่องความรู้ความสามารถ นอกจากนี้ยังมีท่านอื่นอีกหลายท่านซึ่งก็มีความรู้ความเข้าใจทางด้านนี้นะครับ แล้วก็อาจารย์นันทวัฒน์ เองก็ได้มีผลงานทางวิชาการทางด้านนี้ออกมานะครับ ก็คงจะเอ่ยชื่อได้ไม่หมดครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คำถามสุดท้ายนะครับ มีปัญหาหรืออุปสรรคในเรื่องงานเรื่องอะไรบ้างหรือไม่ครับ หมายถึงว่าในภาพรวมทั่วๆ ไปที่อาจารย์ยังคิดว่าน่าจะมีอะไรดีกว่านี้ครับ

ดร.ชาญชัย : ปัญหาอุปสรรคคิดว่าคงต้องใช้เวลาในการเสริมสร้างความเข้าใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล นักการเมือง และก็หน่วยงานต่างๆ ตลอดทั้งประชาชนว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงอย่างไร ขณะนี้คนยังเข้าใจผิดคิดว่าศาลปกครองมีหน้าที่ลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ทำไม่ถูก ถ้าให้เกิดความเข้าใจตรงนี้และก็เล็งเห็นว่าศาลปกครองทำอะไรช่วยเหลือประชาชนและหน่วยงานของรัฐทั้งสองด้านได้มาก ก็จะได้รับการสนับสนุนมากขึ้น ขณะนี้ยังไม่มีผลงานอะไรออกมาที่เป็นรูปธรรมเพราะเพิ่งเปิดทำการศาลได้เพียง 2 เดือน ยังไม่มีการตัดสินคดีอะไรออกมาจริงๆ จังๆ นะครับ ก็คือเป็นช่วงที่ต้องใช้เวลาทำตรงนี้อยู่ ปัญหาอุปสรรคนอกเหนือจากความรู้ความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว คนที่จะมาทำงานในศาลปกครองเองและสำนักงานศาลปกครองก็จะต้องเป็นผู้ที่มีทั้งความรู้คุณธรรม ความรู้ความสามารถและคุณธรรมควบคู่กัน ตามความเป็นจริงคนอยากได้ตำแหน่งมีอยู่ในสังคมไทย เวลามีการเปิดรับตำแหน่งอะไรต่างๆ ก็อยากไปสมัคร แต่ก็ต้องดูด้วยว่าท่านเหล่านั้นท่านมีความรู้ความเข้าใจตรงนั้นเพียงพอเหมาะสมที่จะเป็นหรือไม่ ซึ่งตรงนี้ของศาลปกครองก็มีบุคลากรที่มาดำรงตำแหน่งนี้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมจำนวนหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำงานได้ อุปสรรคมันคงมีหลายๆ อย่าง อุปสรรคในเรื่องงบประมาณ อุปสรรคในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งก็คงเป็นอุปสรรคเช่นเดียวกับหน่วยงานปกติธรรมดาทั่วๆ ไป แต่ว่าอุปสรรคที่จะเป็นระดับสำนักงานก็คงจะเป็นว่า เมื่อหน่วยงานตั้งใหม่ต้องมีการจัดวางระบบใหม่ สร้างอะไรขึ้นมาใหม่หลายๆ อย่าง และคัดสรรคนที่เข้ามาร่วมงาน ความยากลำบากคือทำอย่างไรถึงจะมั่นใจว่าคนที่เข้ามาร่วมงานจะมี

ความรู้ความสามารถเพียงพอ มีอุดมการณ์ร่วมกัน และเมื่อเข้ามาแล้ว ทำอย่างไรถึงจะให้เขาอยู่ร่วมกันได้ด้วยดี คือ ไม่เข้ามาเกิดปัญหาความขัดแย้งกัน ก็คิดว่าเป็นงานที่ทำหายอยู่ และก็ทำสิ่งที่ไม่ถึงกับเป็นอุปสรรค เพียงแต่ว่าเวลาที่จะทำให้มันสำเร็จเป็นรูปธรรมออกมาบางสิ่งบางอย่าง มันต้องใช้เวลา เป็นแต่เพียงผู้มาทำหน้าที่ในเวลาระยะเริ่มต้น คงไม่สามารถลดบันดาลสิ่งต่างๆ ให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ อุปสรรคสำคัญที่จริงๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนเองก็คือ โดยกฎหมายกำหนดชั้นตอนในเรื่องต่างๆ ไว้ค่อนข้างมาก การดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง กฎหมายกำหนดว่าให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง กว่าจะมีประธานศาลปกครองสูงสุดใช้เวลานานพอสมควร เมื่อมีประธานแล้ว จนถึงขณะนี้ก็ยังไม่ มี ก.ศป. ครบองค์ประกอบ เพราะฉะนั้นก็ต้องรักษาการในตำแหน่งเลขาธิการตลอดมา ในแง่ของความมั่นคงหรืออะไร ในทางส่วนตัวคงไม่เป็นปัญหา แต่ในแง่จะสร้างความมั่นใจให้กับคนที่จะมาร่วมงานว่าจะชักจูงคนหรือจะเชิญชวนคนมาร่วมงาน เขาต้องเกิดความมั่นใจ เพราะนอกเหนือจากเรื่องหน่วยงานน่าสนใจแล้ว คงต้องมีความเชื่อถือในตัวของผู้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานด้วย ซึ่งตราบดีที่ตรงนี้ยังไม่มี ความชัดเจน ไม่มีความแน่นอน ก็คือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการทำงาน และเมื่อตัวเลขาธิการก็ยังรักษาการอยู่ ระดับรองลงไปก็เช่นเดียวกัน ตรงนี้ก็ยังมีผลในทางปฏิบัติอยู่เหมือนกันในเรื่องการสร้าง ความมั่นใจให้กับคนมาร่วมงาน เรื่องการทำงานต่างๆ นำหนักมันจะต่างกันนะครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มีอะไรจะฝากไปถึงนักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่บ้างหรือไม่ครับ

ดร.ชาญชัย : ให้ระลึกว่าในการทำงานคงต้องมีหลายๆ อย่างประกอบ

กัน คือ ความสนใจ และก็ความชอบ ซึ่งอยากจะฝากว่า แต่ขึ้นไปถ้าคนที่สนใจและชอบด้านกฎหมายมหาชน มีความหวังแล้วว่า คงไม่ต้องเอาเรื่องการทำงานเรื่องอาชีพมาเป็นจุดที่ทำให้ต้องเบี่ยงเบนไปจากเดิม เพราะต่อไปหากมีพัฒนาการอย่างที่อธิบายให้ฟังแล้ว นักกฎหมายมหาชนก็จะมีโอกาสทำงานตรงกับความสนใจของตน และก็อาจจะไม่ได้ย่อหย่อนหรือเสียโอกาสด้อยไปกว่าคนที่เรียนทางด้านสาขากฎหมายเอกชน ผมก็อยากจะฝากไว้เท่านี้และก็ให้ติดตามกันต่อไป ขอขอบคุณครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบคุณอาจารย์ที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้ครับ ●

บทสัมภาษณ์

ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันที่ 4 มิถุนายน 2544

สัมภาษณ์โดย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์*

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมขอเรียนถามถึงภาพรวมของคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัจจุบันหลังที่มีการยุบเลิกคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เนื่องจากมีการตั้งศาลปกครอง อยากทราบว่าภาระหน้าที่การงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเปลี่ยนไปมากหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ปัจจุบันเรามุ่งงานด้านการร่างกฎหมายเพียงอย่างเดียว ในการจัดทำร่างกฎหมายก็แยกเป็นหลายส่วน ส่วนแรก คือ การช่วยตรวจร่างกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอมา ส่วนที่สอง คือ การจัดทำร่างกฎหมายที่เราคิดว่าน่าจะมี โดยเสนอขึ้นเองและร่วมมือกับกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องจัดทำให้กับเขา ส่วนที่สาม เป็นเรื่องของการพัฒนากฎหมาย มีการศึกษาวิจัยกฎหมายต่างๆ ที่ประเทศไทยควรจะมีผ่านทางคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ส่วนที่สี่ ก็เป็นส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งส่วนนี้ก็มีกรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอยู่คณะหนึ่ง ซึ่งทางกฤษฎีกาเป็นฝ่ายเลขานุการอยู่ งานในหน้าที่

ได้แก่ งานให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นเรื่องวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : นิติกรที่ทำงานที่นี้ส่วนใหญ่มีความถนัดหรือ
ว่าจบทางด้านกฎหมายมหาชนหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : การให้การศึกษาในมหาวิทยาลัยปัจจุบันนั้น การศึกษา
ด้านกฎหมายมหาชนยังมีการเน้นหนักน้อย จำนวนวิชาในปริญญาตรีก็ยัง
น้อยอยู่ เนื่องจากจำเป็นต้องเป็นหลักสูตรกลางๆ สำหรับหลายๆ สาขา
เพราะฉะนั้นคนที่มาอยู่กับเราส่วนใหญ่ก็มาจากการศึกษาแบบนั้น แต่เวลา
มาอยู่ที่ทฤษฎีกาแล้ว ก็ใช้การสอนโดยให้ปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น (on the job
training) เพื่อให้มีความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนเพิ่มขึ้น ในขณะที่
เดียวกันที่ผ่านไปมาในอดีตเราก็พยายามรับนักศึกษาปริญญาโททางด้าน
กฎหมายมหาชนโดยตรงมาด้วย แต่เนื่องจากคนที่จบทางด้านนี้ก็ไม่มีมากนัก
การรับปริญญาโทโดยตรงก็รับอยู่หลายสาขาครับ เพราะงานเรากว้าง
ครอบคลุมทุกสาขากฎหมาย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ที่อาจารย์บอกว่ารับปริญญาโทกฎหมาย
มหาชน เวลารับเข้ามามีเงื่อนไขอะไรหรือเปล่าครับ ตัวอย่างเช่น ที่
คณะผม นิสิตที่จบมหาชนหลายคนที่ทำวิทยานิพนธ์ที่บางคนมองว่า
เป็นมหาชนแต่ทางทฤษฎีกาอาจจะไม่รับ เช่น บางที่เป็นกฎหมาย
แรงงาน กฎหมายสิ่งแวดล้อม ผมอยากขอทราบแนวทาง เพราะ
เว็บไซต์นี้นิสิตนักศึกษาใช้บริการเยอะ จะได้เป็นทิศทางว่า หากคุณ
เรียนปริญญาโทกฎหมายมหาชน คุณควรจะทำวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง
กับกฎหมายมหาชนแท้ๆ อย่างเช่น รัฐธรรมนูญ ปกครอง การคลัง
หรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ครับ ผมว่าก็ควรจะเป็นเช่นนั้น

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : หมายความว่าทางกฤษฎีกาดูวิทยานิพนธ์ด้วยใช่หรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ก็น่าจะเป็นเช่นนั้น

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วก็ให้ความสำคัญกับที่เป็นมหาชนแท้ๆ มากกว่าใช่หรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ใช่ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนในปัจจุบันครับ อันนี้ที่ถามเพราะว่าแต่เดิมเราคิดว่าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เท่านั้นที่มีบทบาททางด้านกฎหมายมหาชน แต่ตอนนี้พอไม่มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว บทบาทเป็นอย่างไรครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : คือ จริงๆ แล้วกฎหมายมหาชนจะเป็นแกนกลางของระบบบริหารภาครัฐนะครับ การจัดองค์กรที่ดี การบริหารบุคลากรที่ดี การใช้อำนาจทางปกครองที่ดี การบริหารการเงินภาครัฐที่ดี เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทั้งนั้น ตรงนี้จึงเป็นเรื่องใหญ่ของภาครัฐที่จะต้องทำ ซึ่งทั้งกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งกฤษฎีกายังต้องมีส่วนช่วยในเรื่องนี้อีกเยอะ ดังนั้นเนื้อหาของกฎหมายมหาชนจึงปนอยู่ในงานของภาครัฐกว่าครึ่ง ผมให้น้ำหนักถึง 60 เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลือจะเป็นเรื่องกฎหมายปกครองเฉพาะด้าน กฎหมายมหาชนเฉพาะด้าน เช่น ด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากร หรือโทรคมนาคม นั่นเป็นส่วนเพิ่มเท่านั้นเอง แต่ตัวแกนกลางเป็นหลัก เพราะฉะนั้นจริงๆ แล้วคนที่ทำงานในภาครัฐต้องเก่งทางด้านกฎหมายมหาชนอยู่แล้วครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วบทบาทของเลขาธิการฯ ทางด้านกฎหมายมหาชนเป็นอย่างไรครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ในส่วนนี้เราก็พยายามทำให้นักกฎหมายมหาชนเป็นสิ่งที่สำคัญให้รัฐบาลยอมรับ ที่ผ่านมานในอดีตเราก็ได้มีการจัดตั้งสถาบันพัฒนา นักกฎหมายมหาชนขึ้น แต่เนื่องจากที่ผ่านมานางานเรามาก การกระตุ้นด้านนี้จึงค่อนข้างน้อยหน้อย แต่มาในขณะนี้ ผมมีความรู้สึกว่ามี ความจำเป็นโดยระยะเวลาบีบคั้นเข้ามาแล้วที่ต้องพยายามหานักกฎหมายมหาชน ให้แก่ภาครัฐอย่างจริงๆ จังๆ เพราะต้องยอมรับว่าที่ผ่านมานในอดีตนักกฎหมายมหาชนมีน้อยมาก การจัดตั้งศาลปกครองครั้งแรกนั้น ซึ่งผมมีบทบาทร่วมอยู่ด้วยนั้น ผมได้ประเมินตั้งแต่ตอนนั้นแล้วว่าเราตั้งศาลปกครองได้แน่ๆ เนื่องจากในตอนนั้นมีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ประมาณ 60 คน การหาตุลาการศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประมาณ 120 คน จึงมีความเป็นไปได้ แต่มากกว่านั้นเป็นไปได้ เพราะฉะนั้นขณะนี้พองค์กรด้านนี้ต้องการนักกฎหมายมหาชนเพิ่มขึ้นเรา จึงต้องเร่งรีบสร้าง ผมจึงหยิบเรื่องการพัฒนานักกฎหมายมหาชนขึ้นมาทำ เป็นจริงเป็นจัง โดยประการแรก ก็คือ ทำให้คนเข้ามาทำงานในกฤษฎีกา ปัจจุบันนี้ก็ร่อยหรอไปเยอะเนื่องจากไปทำงานที่อื่น ที่อื่นจะมีความต้องการมากสำหรับนักกฎหมายมหาชนระดับสูง เพราะฉะนั้นนักกฎหมายจำนวนหนึ่งจึงย้ายไปทำงานที่อื่นเพราะมีอัตราเงินเดือนสูงกว่า ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องพัฒนาบุคลากรกว่าครึ่งด้วยเวลาที่รวดเร็วเพื่อจะได้มีคนไว้ใช้งาน ส่วนประการที่สองนั้น เมื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว ทำให้ความต้องการบุคลากรทางด้านนี้เพิ่มขึ้นโดยปริยาย ดังนั้นต้องรีบสร้างนักกฎหมายมหาชนขึ้นมาเพื่อรองรับงานด้านกฎหมายมหาชนที่เป็นเรื่องการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของภาครัฐให้แก่ประชาชน

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มีความเห็นอย่างไรในการศึกษา กฎหมายมหาชนในบ้านเราครับ อาจารย์คิดว่าเราควรปรับตั้งแต่ หลักสูตรปริญญาตรีโดยแยกสาขาเป็นมหาชนเลย หรือว่าแยกใน ชั้นปริญญาโท เช่น กฎหมายมหาชนเช่นในปัจจุบัน แต่ว่าพัฒนา หลักสูตรไปให้ไกลกว่านี้ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : คือ ผมเข้าใจว่าสถาบันการศึกษาจริงๆ แล้วยังไม่มีความพร้อมเต็มที่ที่จะจัดการการศึกษาในแง่ความชำนาญเฉพาะด้าน ตัวอย่างเรื่องกฎหมายมหาชนก็ตามผมว่าทุกแห่งยังไม่มีความพร้อมในตัวเอง เพราะฉะนั้นเราจะเห็นว่าผู้สอนก็จะซ้ำกัน จะมีการแลกเปลี่ยนกันระหว่าง มหาวิทยาลัย อันนี้เป็นตัวชี้ให้เห็นว่าบุคลากรด้านการสอนเรายังไม่พอ แต่ การทำร่วมกันทำได้ เพราะฉะนั้นการจะมาเน้นเป็นวิชาเฉพาะด้านขึ้นมาใน ทุกมหาวิทยาลัยก็คงต้องใช้คนสอนคนเดิมนั่นเอง เพียงแต่ว่าสถานที่เรียน ที่สอนมันคนละที่กันเท่านั้น เพราะฉะนั้นแนวความคิดส่วนตัวผมเห็นว่า ในช่วงต้นๆ น่าจะต้องมีสถาบันกลางๆ ขึ้นมาสักแห่งหนึ่งเพื่ออุดช่องว่างใน ตรงนี้ ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะตั้งสถาบันพัฒนา นัก กฎหมายมหาชนขึ้น โดยจัดหลักสูตรการศึกษาอบรมขึ้นมาเพื่อแทนที่ตรงนี้ ให้ได้ ให้สามารถได้บุคลากรไปใช้งานภาครัฐที่มีคุณภาพ ผมเข้าใจว่าตอน ต้นเป็นอย่างนั้น ขณะเดียวกันเสรีภาพทางวิชาการในคณะแต่ละคณะจะ จัดการศึกษาอย่างไรก็เป็นเรื่องของทางคณะว่าจะจัดไปเพื่ออะไร ให้คนมีความรู้อย่างไรก็แล้วแต่เพราะมีความหลากหลายในเรื่องความต้องการ แต่ ในอนาคตแล้วความเปลี่ยนแปลงคงจะมี พอจำนวนอาจารย์ใน มหาวิทยาลัยต่างๆ เพิ่มขึ้น แต่ละคณะคงจะแยกเป็นปริญญาตรีสาขา เฉพาะได้ เมื่อนั้นก็คงเป็นการพัฒนาอีกแบบหนึ่ง ส่วนสถาบันนักกฎหมาย มหาชนก็ต้องปรับบทบาทใหม่ให้เข้ากับจุดนั้น ผมเข้าใจว่าอย่างนั้น อย่าง ปัจจุบันการศึกษาจากกฎหมายมหาชนก็ต้องยอมรับว่าตำราก็ไม่พร้อม มีตำรา

อยู่ที่ไม่กี่เล่ม การศึกษาก็มีแต่ฟังบรรยายอย่างเดียวไม่สามารถหาตำรามาอ่านได้ เพราะฉะนั้นการพัฒนาทั้งตำรา พัฒนาทั้งผู้สอนขึ้นมาจึงมีความจำเป็น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ก็อยู่ในโครงการแผนปฏิรูปภาคีรัฐด้านกฎหมายที่ผมรับผิดชอบอยู่ คือถ้างานด้านนี้สำเร็จอย่างที่ว่าต่อไปโอกาสที่แต่ละคณะจะมีคุณภาพในการจัดการตัวเองได้โดยเต็มที่โดยสมบูรณ์คงจะเกิดขึ้น

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วอาจารย์คิดว่าการพัฒนาตำราทางด้านกฎหมายมหาชนควรจะทำอย่างไรครับ เพราะในปัจจุบันผมเข้าใจว่าตลาดก็ยังไม่ค่อยกว้างเท่าไรครับ จากประสบการณ์ส่วนตัวนะครับ ผมพบว่าสำนักพิมพ์บางแห่งก็ไม่พร้อมจะพิมพ์ตำราเฉพาะด้านให้อย่างบางเรื่องก็พิมพ์ตำราที่เรียบเรียงจากภาษาต่างประเทศออกมาขายซึ่งแทบจะขายไม่ได้ แล้วก็ทางสำนักพิมพ์ก็บอกว่าเข็ดไม่ยอมพิมพ์หนังสือที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศอีก

ศ.ชัยวัฒน์ : คือ กรณีอย่างนี้ต้องเป็นเรื่องที่เราคิดว่าต้องลงทุน เพราะตลาดยังไม่เข้าใจ ตลาดยังไม่ยอมรับ แต่เป็นเรื่องที่เราจำเป็นต้องลงทุนเพื่อสังคม เพราะฉะนั้นในโครงการปฏิรูปภาคีรัฐด้านกฎหมายก็จะมีโครงการให้ผลิตตำราขึ้นทั้งโดยการแปลและโดยการแต่ง มีทุนให้ ดังนั้นก็จะมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ตั้งใจจะเขียน ส่วนการแพร่หลายก็อาจจะต้องยอมรับในช่วงต้นๆ ถ้าสมมติว่าตัวบุคลากรที่ซื้อตำราด้านนี้มันน้อย ซึ่งก็ขึ้นกับตำแหน่งงานในอนาคตที่จะมี ถ้าตำแหน่งงานมีเยอะเป็นที่น่าสนใจเยอะ คนมาศึกษาก็จะมีเยอะ คนศึกษาเยอะเมื่อใดเมื่อนั้นการซื้อตำราก็เยอะขึ้นตาม แต่ตราบดีตำแหน่งงานข้างบนยังไม่มีโอกาสขึ้นสู่ตำแหน่งยังเห็นภาพไม่ชัด คนมายังน้อยอันนี้มันก็คงต้องเป็นการลงทุนก็คือว่าต้องมีเงินกองกลางจำนวนหนึ่งไปช่วยเหลือในการพิมพ์ แล้วก็ขายในราคาซึ่งไม่เอากำไรมากนักไม่หวังถอนทุนคืน มันจะต้องเป็น

อย่างนั้นไปสักกระยะหนึ่งจนกว่าระบบตลาดปกติจะทำงานครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เมื่อสักครู่นี้ผมถามเขาไปนิดหนึ่ง บุคลากรที่อาจารย์รับเข้ามา คือ ทั้งปริญญาตรี ปริญญาโท เวลาเข้ามาแล้วเนื่องจากพื้นที่ทางด้านกฎหมายมหาชนค่อนข้างอ่อน ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการฝึกอบรมหรือไม่ เพื่อที่จะให้คนเหล่านั้นมีพื้นฐานความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนมากขึ้น ถ้ามีนะครับผมไม่แน่ใจว่าใช้คนสอนจากมหาวิทยาลัยหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : คือ ขณะนี้จริงๆ แล้ว การจัดโครงการบรรยายให้กับข้าราชการสำนักงานกฤษฎีกาโดยเฉพาะยังไม่มี เพราะฉะนั้นขณะนี้ก็เป็นการเรียนไปพร้อมกับการทำงาน การเข้าประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังมีการอภิปรายต่างๆ กัน หรือการได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ไปค้นเอกสารทางวิชาการ อันนี้ยังเป็นจุดที่ข้าราชการกฤษฎีกามีโอกาสเรียนไปในตัว แต่ขณะนี้สิ่งเหล่านี้คงต้องเปลี่ยนไปบ้าง เพราะการฝึกแบบนี้ต้องใช้เวลายาวนาน เพราะฉะนั้นการฝึกโดยการบรรยาย การฝึกภาคปฏิบัติที่มีตัวอย่างให้ลองทำเพื่อให้เกิดความรู้ในหลายๆ เรื่อง ในระยะเวลาอันสั้นก็เป็นสิ่งจำเป็น ขณะนี้กำลังคิดถึงหลักสูตรในการพัฒนาข้าราชการกฤษฎีกาขึ้นมาโดยเฉพาะ อาจจะเป็นหลักสูตรสั้นๆ ผมเคยทำอยู่บ้างแต่เป็นเรื่องการเตรียมตัวพร้อมที่จะเป็นข้าราชการกฤษฎีกาคือ การจัดทำร่างกฎหมาย รู้จักการค้นกฎหมาย รู้จักร่างกฎหมายเบื้องต้น ก็มี การจัดฝึกอบรมกัน ซึ่งการฝึกอบรมกันผมพยายามเปลี่ยนแนวที่เป็นมาในอดีต เพราะว่าการที่เอาข้าราชการซึ่งทำงานเต็มเวลาอยู่แล้วมาอบรมแทบจะเป็นไปไม่ได้ เพราะเขาทำงานกันทั้งวันก็เหนื่อย สมมติในการเรียนการอะไรต่างๆ ก็ลดลง โดยเฉพาะคนทำงานกฤษฎีกาก็คงจะทรบตี เพราะว่าการทำงานถึงพุ่ม สองพุ่ม เป็นเรื่องปกติของพวกเรา เวลาจะมานั่งฟังบรรยายก็

แทบจะไม่มีด้วยซ้ำ แต่ผมเข้าใจว่าไม่ทำก็ไม่ได้ ผมก็เคยทำโดยตัดนิติกรออกมาจำนวนหนึ่งทีละประมาณ 5 เปอร์เซ็นต์ โดยให้เขาหยุดงาน 1 อาทิตย์ ให้อบรมอย่างเดียวกันทั้งวันแล้วก็มีการประชุม ซึ่งผมก็เห็นว่าได้ผลมากกว่า แต่ขณะนี้ก็มักเป็นหลักสูตรล้วน เป็นเรื่องๆ ไปครั้งละสัปดาห์เดียว

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ที่อาจารย์ว่าเป็นหลักสูตรล้วนๆ ได้มีการเชิญนิติกรจากส่วนราชการอื่นมาร่วมด้วยหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ผมมีวิธีของผมอยู่ 2 ขั้นตอน ในขั้นตอนแรกนั้น ผมต้องการให้คนของผมที่เป็นเด็กใหม่ๆ อ่านกฎหมายในความรับผิดชอบของเขาให้เต็มที่ แต่เดิมตามกฎหมายมีอยู่หกร้อยฉบับทุกคนอ่านได้ไม่หมด ผมก็เลยแบ่งเป็นกลุ่มกฎหมายขึ้นมาเป็น 10 สาขา เพราะฉะนั้นขณะนี้แต่ละกลุ่มก็รับผิดชอบกฎหมายประมาณกลุ่มละ 60 กว่าฉบับก็สามารถอ่านได้หมด นี่เป็นขั้นตอนที่เขาควรจะรู้ คือ อ่าน 60 ฉบับของเขาให้เต็มที่ ให้พอรู้ จับเนื้อหา จับใจความให้ได้ว่าจะอยู่ที่ไหนอย่างไร ความเข้าใจอาจจะไม่ลึกซึ้ง ขั้นตอนต่อมาก็คือว่า เชิญคนที่เกี่ยวข้องมาพูดคุย ซึ่งขณะนี้ผมเรียกว่าเป็นกิจกรรมกลุ่ม ซึ่งทุกกลุ่มกฎหมายจะให้เวลากับสิ่งนี้ ครึ่งวันต่อสัปดาห์ จะมีการเชิญนิติกรตามกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องมาคุยหัวข้อบางหัวข้อ แลกเปลี่ยนความรู้กัน ทราบว่าเขาปฏิบัติเรื่องอะไร แบบไหน อย่างไร อันนี้เป็นการเติมความรู้ให้กับคนที่ทำงานด้านกฎหมายแต่ไม่ทำงานภาคปฏิบัติ เสร็จแล้วในบางครั้งก็อาจจะมีการจัดสัมมนาอยู่ในกลุ่มของเขา เชิญข้าราชการ อาจารย์มหาวิทยาลัยถกกันในหัวข้อบางหัวข้อที่ยากๆ อาจจะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน อันนี้จะเป็นตัวเสริมทำให้ความรู้เพิ่มขึ้น อันนี้เป็นกิจกรรมกลุ่มที่ผมให้ทุกกลุ่มทำอยู่

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วการฝึกนิตกรให้แก่หน่วยงานอื่น ทางกฤษฎีกามีการทำหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : เรายังไม่เคยเริ่มทำเป็นกิจลักษณะนะครับ คือเมื่อก่อนเรามีโครงการฝึกอบรมของเรา หน่วยงานอื่นก็ขอมาร่วมด้วยสักห้าคนสิบคน แต่ยังไม่ได้ทำเป็นกิจจะลักษณะ แต่ต่อไปถ้าผมพัฒนาหลักสูตรพัฒนา นักกฎหมายมหาชนขึ้นมาได้ก็จะเป็นเปิดรับทั่วไป อย่างของสถาบันพัฒนา นักกฎหมายมหาชนก็จะต้องมีหลักสูตรของนักกฎหมายมหาชน มีประกาศนียบัตรอะไรสักอย่างที่เป็นตัวชี้ว่าบุคคลเหล่านี้พร้อมจะเข้าทำงาน ด้านนี้ กรณีอันนี้ก็คงจะเปิดรับจากทุกหน่วยงาน

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วการให้บริการทางวิชาการนอกหน่วยงาน ผมจำได้สมัยที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองใช้บังคับใหม่ๆ ทางกฤษฎีกาได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้ความรู้ ปัจจุบันยังมีอยู่หรือไม่ครับการให้บริการต่างๆ เหล่านี้นอกหน่วยงาน หรือว่าอย่าง ส่งคนไปสอนในนามของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะว่า อย่างตามมหาวิทยาลัยต่างๆ ก็มีบางวิชาที่สอนในลักษณะที่เกี่ยวข้อง กับงานของทางนี้ เช่น การร่างกฎหมาย

ศ.ชัยวัฒน์ : อันนี้เราก็มุ่งไปบ้างนะครับ แต่ก็ขึ้นอยู่กับเวลาว่าเราจะไปร่วมกันได้หรือไม่ เพราะถ้าพูดไปแล้วเวลานี้คนของกฤษฎีกาเองก็ค่อนข้างมีน้อย และหลายคนก็จะมึนงานเยอะ เพราะฉะนั้นตรงจุดนี้ก็ยังไม่ ได้ช่วยเหลือกันเต็มที่

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วบริการทางด้านวิชาการอื่น เช่น วารสาร กฎหมายปกครอง ตอนนี้อย่างไรอยู่หรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ยังทำอยู่ครับ ยังออกปกติ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมเห็นศาลปกครองมีวารสารของตนเองเหมือนกัน แล้วเนื้อหาจะเป็นเหมือนเดิมหรือจะเปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ตอนนี้เป็นเหมือนเดิมอยู่

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แต่ก็ไม่มีคำวินิจฉัยร้องทุกข์มาลง

ศ.ชัยวัฒน์ : ครับ องค์การนั้นเลิกไปแล้ว

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับสำนักงานศาลปกครอง ในฐานะที่เคยอยู่ด้วยกันมาก่อน ยังมีความร่วมมือกันใช้หรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ครับ ก็เป็นการจัดสัมมนากัน ครั้งที่แล้วผมก็ไปร่วมกับเขา ก็มีการพูดคุยกันกับผู้รับผิดชอบงานสัมมนาว่า ถ้ามีการจัดสัมมนา ก็พยายามชวนซึ่งกันและกันก็แล้วกัน เพราะเป็นการเติมความรู้ให้กับแต่ละข้าง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วงานวิชาการด้านอื่นๆ ละครับอาจารย์

ศ.ชัยวัฒน์ : ยังครับ ผมคิดว่าสำนักงานศาลปกครองก็ยังคงอยู่ในระยะตั้งตัวว่าจะทำอะไรบ้าง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ปัญหาและอุปสรรคของอาจารย์ในตำแหน่งเลขาธิการในปัจจุบัน อาจารย์คิดว่ามีอะไรบ้างครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : มีปัญหาเยอะแยะเลย ปัญหาประการแรก คือ บุคลากรที่เราเมื่อผู้ที่มีคุณภาพดีจะทำอย่างไรจึงจะรักษาเขาไว้ได้ เพราะความ

ต้องการทางด้านนี้ก็มีมาก ทางด้านศาลปกครองก็ดี หน่วยงานอิสระต่างๆ ก็ดีที่เปิดขึ้นใหม่ก็มีตำแหน่งมาก เพราะฉะนั้นบุคคลเหล่านี้ที่มีความสามารถ มีศักยภาพ เขาก็พร้อมที่จะไปได้เสมอ ก็ทำให้คนของเราน้อยลง คนใหม่ๆ ที่จะเข้ามาก็เหมือนกัน ผมเข้าใจว่าเป็นการพัฒนาที่ผิดพลาดที่ทำให้เงินเดือนตุลาการขึ้นไปสูงกว่าข้าราชการธรรมดาค่อนข้างเยอะเกินไป สิ่งนี้กลายเป็นแรงดูดมหาศาลที่ทำให้นักกฎหมายจำนวนหนึ่งที่เดิมเคยล้งเลวจะทำงานที่โน่นดีที่นี้ดี ก็จะต้องล้งไปเป็นตุลาการ เพราะฉะนั้นก็จะทำให้บุคลากรที่เข้าสู่ระบบภาคบริหารจะมีน้อยลง คุณภาพของคนที่เข้ามาทำงานพวกนี้จะเริ่มมีปัญหา เพราะจะสร้างปัญหาให้มีคดีข้อพิพาทมากยิ่งขึ้นในระดับของศาลต่างๆ ศาลจะทำงานไม่ไหว

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ปัญหาอื่นมีอีกหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ปัญหาอื่นก็อ่อนไปหมด เพราะถ้าบุคลากรภาครัฐอ่อนในการจัดทำร่างกฎหมายกระทรวง ทบวง กรม คุณภาพก็จะไม่ดีนัก พอทำได้ไม่ดี พอมาถึงเรา เราก็คงต้องศึกษาใหม่แก้ไขใหม่ทั้งหมด งานก็ตกหนักมาที่เราอีก

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ปกติในการทำงานที่อาจารย์บอกว่าถ้าบุคลากรของรัฐคุณภาพไม่ดีพอแล้วมาตกหนักที่นี้ ผมอยากเรียนถามว่าเมื่อส่วนราชการส่งร่างกฎหมายมา เขาทราบหรือไม่ครับว่าร่างที่เขาส่งมามีปัญหา คือ ผมเข้าใจว่า ณ วันนี้ถ้าสมมติกระทรวง ก. ส่งมามีปัญหา แล้วเราไม่แจ้งเขาไป อีกวันกระทรวงเดิมก็ส่งร่างที่ทำแบบง่ายๆ มาอีก

ศ.ชัยวัฒน์ : ผมว่าเขาคงทำเต็มที่เขาแล้ว ผมว่าเขาคงไม่ได้ทำแบบสุกเอาเผากิน แต่เนื่องจากว่าคุณภาพของคนที่เหลืออยู่ที่ทำการยกร้าง

กฎหมาย อาจจะเป็นเด็กใหม่บ้าง พวกเขาไม่มีประสบการณ์บ้าง หรือว่าอาจจะเป็นผู้ที่ไปไหนไม่ได้บ้าง เพราะคุณภาพไม่พร้อมจะไปไหน อย่างนี้เป็นต้น จึงทำให้งานที่ออกมามีช่องโหว่มาก

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในชั้นยกร่างกฎหมายของกระทรวง ถ้าทางกระทรวงขอให้ทางกฤษฎีกาส่งคนไปร่วมตั้งแต่ต้นสามารถทำได้ใช้หรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ทำได้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วในทางปฏิบัติมีหรือไม่ครับที่ขอให้กฤษฎีกาส่งคนไปช่วยตั้งแต่ต้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเวลามาถึงที่นี้

ศ.ชัยวัฒน์ : ส่วนมากเขาไม่คิดอย่างนั้น คือ เขาอาจจะไม่เข้าใจ เขาอาจจะคิดว่าการร่างกฎหมายเป็นเรื่องแบบ เขาก็มักจะนึกว่าเขาต้องการคนของเราไปช่วยให้เขาทำให้สิ่งที่เขาคิดมีหน้าตาเป็นกฎหมาย มีมาตรา มีคำนิยาม มีอะไรแบบนั้น ซึ่งจริงๆ มันไม่ใช่ มันอยู่ที่สาระมากกว่า สิ่งที่ผมอยากจะทำในอนาคต คือ ทางกฤษฎีกากับหน่วยงานต้องร่วมมือกันในการจัดทำร่างกฎหมายแบบจริงๆ จังๆ โดยมีบทบาทกันคนละครั้ง หน่วยงานราชการต่างๆ ก็รับผิดชอบทางเทคนิคที่เขาู้สึกซึ่ง จะเป็นแรงงานจะเป็นสิ่งแวดล้อม อะไรก็ว่าไป เขาต้องรับผิดชอบตรงส่วนนั้นให้ดี ู้ให้ลึกจริงๆ ส่วนการจัดทำร่างกฎหมาย จะใช้มาตรการอย่างไร กลไกแบบไหน ใช้หลักกฎหมายอะไร ตรงนั้นกฤษฎีกาจะต้องไปช่วยรับผิดชอบ ร่วมมือกันทำทั้งสองข้างตั้งแต่ต้น ต้องมีบทบาทเท่าๆ กัน ไม่ใช่เราเป็นเพียงหนึ่งในขณะทำงาน จากจำนวน 10 คน 20 คน ซึ่งคนของเราที่ไม่ได้มีส่วนร่วมอะไรมากมายนัก หรือพูดไปเขาก็อาจจะไม่ให้บทบาทอะไรตรงนี้ ถ้าหากมี

การรับผิดชอบละครึ่งได้ คนของกฤษฎีกาก็จะมีส่วนช่วยกระทรวง ทบวง กรมได้เยอะ ทั้งในการจัดทำร่างตรงนั้นให้เหมาะสมจริงๆ คุณภาพก็จะได้ในระดับที่เราอยากให้เป็นในระดับเจ้าหน้าที่ ซึ่งตรงนั้นก็จะมีดีมาจากนั้น มาคนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับของกฤษฎีกาก็จะต้องพร้อมที่จะเป็นคนชี้แจงร่างกฎหมายนั้นต่อสังคม ก็คือ ชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรี และส่งมาตรวจที่กฤษฎีกา คนของเราจะช่วยเขาชี้แจง ช่วยเขาทำตลอด แล้วเราก็จะเข้าไปปัญหาตั้งแต่ต้นว่าจริงๆ คืออะไร เราคงช่วยได้มาก คือร่างจะดีมาตั้งแต่ต้นแล้ว แม้กระทั่งเข้าสู่สภาเราก็ควรจะช่วยเหลือเขาตลอดโดยการเป็นกรรมาธิการหรือชี้แจงในชั้นกรรมาธิการทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนกระทั่งกลายเป็นกฎหมาย ซึ่งถ้าทำอย่างนี้ได้ คือ มีผู้เชี่ยวชาญอยู่จัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ต้น และช่วยชี้แจงร่างกฎหมายฉบับนั้น หรือว่าแก้ไขเปลี่ยนแปลงฉบับนั้นตามจุดบกพร่องที่เราเจอแต่ละขั้นตอนจนจบ ถ้าเป็นอย่างนี้ได้ ผมว่ากฎหมายจะสมบูรณ์ขึ้นเยอะและเร็วกว่านี้เยอะ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ควรจะเป็นคนๆ เดียวตั้งแต่ต้นที่ทำหน้าที่ตามติดร่างกฎหมายใช้หรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ใช่ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มีความเห็นอย่างไรครับในการศึกษาวิจัยหรือศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างกฎหมายต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นแนวความคิดในการจัดทำร่างกฎหมายของไทย มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : มีความจำเป็นมากที่สุด เพราะการจัดทำร่างกฎหมายนั้นเรากำลังคิดกติกาใหม่ ร่างกฎหมายทุกฉบับพูดได้ว่าเป็นนวัตกรรม เรา

กำลังคิดสิ่งใหม่เพื่อแก้ปัญหาที่เราพบ ซึ่งสิ่งที่เรานำแก้ปัญหาอาจจะมีหลายวิธีการ วิธีการไหนที่มีประสิทธิภาพที่สุด ประหยัดที่สุด ง่ายที่สุดในการใช้ อันนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ เพราะฉะนั้นการที่เรามานั่งคิดใหม่ คิดไปเองคนเดียว ยากที่จะสำเร็จ คิดกัน 50 คนก็อาจจะดีขึ้น 100 คนก็คงจะดีมากขึ้น แต่จริงๆ ถ้าเราค้นกฎหมายต่างประเทศเราก็ได้แนวคิดของคนกลุ่มหนึ่ง สภาของประเทศนั้นอย่างน้อยก็ประกอบด้วยคน 300-400 คน คนจัดทำร่าง [EROR] วิธีอะไรบ้าง และนอกจากนั้นเราสามารถวัดผลได้ด้วย ถ้าเราตามไปศึกษาว่าประเทศนั้นเขามีกฎหมายอย่างนั้น พอเขาใช้ไปแล้ว เป็นผลเป็นอย่างไร ดีขึ้นหรือไม่ มีปัญหาแทรกซ้อนอะไรบ้างหรือไม่ นี่เป็นตัวอย่างอย่างดีที่จะทำให้เรามาคิดได้ว่าระบบของเราจะเอาอย่างไร สามารถดึงส่วนดี ๆ ส่วนอะไรขึ้นมาได้ เพราะฉะนั้นตัวนี้เป็นตัวทดสอบ ซึ่งเป็นทางเดียวในการร่างกฎหมายเพื่อทดสอบโดยผ่านกระบวนการวิชาการกฎหมาย เปรียบเทียบ เพราะฉะนั้นเป็นความจำเป็นอย่างมากๆ แต่ปัญหาปัจจุบันก็คือ มีก็คนที่สามารถทำการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบได้ เพื่อหาข้อยุติตรงนั้นออกมา งานของเจ้าหน้าที่ของกฤษฎีกาก็มีความสำคัญมากในด้านนี้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์คิดว่าการศึกษาเปรียบเทียบควรจะ
ทำในชั้นกระทรวง ทบวง กรม ที่ยกร่างกฎหมายขึ้นมา หรือว่ามาทำ
ที่กฤษฎีกาครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : จริงๆ ต้องทำตั้งแต่ต้น จะบอกว่าทำในชั้นกระทรวง
ทบวง กรม ก็เป็นไปได้ เพราะกระทรวง ทบวง กรม ก็คงไม่มีนัก
กฎหมายระดับสูงขนาดนั้น มีความรู้ขนาดนั้น ผมเลยบอกว่าทางกฤษฎีกา
ควรเข้าไปช่วยตั้งแต่ต้น แต่ถ้ามาทำที่กฤษฎีกาก็เหมือนที่เป็นอยู่ขณะนี้ ก็คือ
ทางกระทรวง ทบวง กรม ก็รู้เรื่องกฎหมายต่างประเทศนิดๆ หน่อยๆ แต่

อาจจะไม่ใช่นักกฎหมายจึงไม่เข้าใจเทคนิคทางกฎหมาย ก็ทำอะไรขึ้นมา แล้วนี่กว่าตัวเองแก้ปัญหาคได้แล้ว แต่พอมาถึงเรา เราจำเป็นต้องรู้ใหม่ ต้องทำการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบใหม่เพื่อหาหลักกฎหมายว่า หลักกฎหมายจริงๆ มันอยู่ที่ไหน ตรงนี้ทำอย่างไรให้เทคนิคและกฎหมายพบกัน และช่วยเหลือกันตั้งแต่ต้น เพราะฉะนั้นกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฤษฎีกาต้องร่วมกันศึกษาตั้งแต่ต้นว่า หลักการจะเอาอย่างไรจะได้จัดทำร่างกฎหมายขึ้น ร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นควรจะผ่านการให้ความเห็นอย่างกว้างขวางพอสมควรจากประชาชน ขึ้นอยู่กับความสำคัญ ขึ้นอยู่กับความเร่งด่วนของกฎหมายที่จะจัดทำ หลังจากนั้นแล้วถึงจะมาสรุปเข้าสู่คณะรัฐมนตรี เข้าสู่กฤษฎีกา แล้วไปสภานะครับ ถ้าเป็นอย่างนี้กฎหมายจะสมบูรณ์ค่อนข้างมาก การผ่านไปเ็นคณะรัฐมนตรีก็ดี การผ่านไปเ็นสภาที่ดี เป็นการผ่านไปสู่ผู้รับผิดชอบทางการเมืองให้ยอมรับเท่านั้นเอง แต่ในทางปฏิบัติต้องรับฟังความเห็นจากสังคม ทั้งนักการเมืองที่ดี ทั้งข้าราชการที่เกี่ยวข้องที่ดีจะมีส่วนช่วยไปออกความเห็นแล้วตั้งแต่ตอนนั้นนั่น เพราะฉะนั้นทุกคนจะร่วมกันทำกฎหมาย ไม่ใช่เหมือนปัจจุบันที่หากทางกระทรวง ทบวง กรม ต้องการกฎหมายขึ้นมาที่ในบางครั้งก็ถือว่า เป็นหน้าเป็นตาของคนเป็นคณะรัฐมนตรีก็ขอให้มีการพิจารณาเร็ว ขอให้มีการเสนอเร็ว แล้วก็การศึกษาแบบอย่างที่ว่าก็ไม่มี ผ่านไปในคณะรัฐมนตรีก็คงพิจารณาในหลักการกว้างๆ ดูหลักการก็น่าจะดี คณะรัฐมนตรีก็รับหลักการแล้วนำส่งกฤษฎีกา พอส่งกฤษฎีกาเราก็ต้องมานั่งศึกษานับหนึ่งใหม่ ทำกฎหมายเปรียบเทียบขึ้นมา คือบางฉบับเราไม่มีเวลาทำให้ เพราะบางฉบับรัฐบาลก็ขอด่วน ก็ขึ้นอยู่กับสิ่งที่คิดได้ขณะนั้น แต่ถ้าบางฉบับที่รัฐบาลไม่ได้ขอด่วนเราก็มีเวลาศึกษากฎหมายเปรียบเทียบขึ้นมา ก็จะมีตัวชี้วัด มีตัวประเมินว่าสิ่งที่ทำดีหรือยังหรือควรแก้ไข และจะกลายเป็นการนับหนึ่งใหม่ทุกครั้งถ้าทำงานแบบนี้ บางทีเกิดความไม่เข้าใจระหว่าง

หน่วยงานกับกฤษฎีกาด้วยซ้ำ อยากจะช่วยกันทำก็กลายเป็นขัดแย้งกัน เห็นตรงข้ามกันเพราะความจริงไม่ได้ศึกษาให้มันสมบูรณ์มาตั้งแต่ต้น

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์เคยมีตัวอย่างหรือไม่ครับ เท่าที่ผ่านมามีหน่วยงานทำการศึกษามาอย่างดีมาแล้ว

ศ.ชัยวัฒน์ : ไม่มีเลย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจารย์บอกว่าควรจะมี

ศ.ชัยวัฒน์ : แต่เดิมก็ไม่มี แต่ตอนหลังๆ ทางกฤษฎีกาก็มาเริ่มเปิดฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ 2-3 ครั้ง ก็พยายามทำในกฎหมายที่ค่อนข้างมีปัญหา แต่อย่างไรก็ตามเราก็มีปัญหาในเรื่องสถานที่กับงบประมาณอยู่นิดหน่อย แต่ในงบประมาณใหม่รู้สึกว่ารัฐบาลจะให้งบประมาณในส่วนนี้เพิ่มขึ้นมาหน่อยสำหรับการจัดทำประชาพิจารณ์ การรับฟังความคิดเห็นอะไรต่างๆ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ที่ผ่านมามีใครร่างกฎหมายอะไรไปบ้างครับ ที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ศ.ชัยวัฒน์ : ตัวอย่างเช่น กฎหมายกิจการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ ขณะนี้กำลังเริ่มทำอยู่หลายๆ เรื่อง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ที่รับฟังความคิดเห็นประชาชนไปแล้ว อาจารย์คิดว่าที่ผ่านมามีคนที่มาให้ความเห็นได้ทำให้ร่างกฎหมายดีขึ้นหรือไม่ครับ หมายความว่าได้ประโยชน์จากการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : มีส่วนดีขึ้นเพราะหลายคนช่วยกันคิดดีกว่าคนเดียวคิด บางทีเปิดรับฟังความคิดเห็นเราเชิญคนที่เกี่ยวข้องกฎหมายมา คนจะใช้ บังคับกฎหมาย คนที่จะถูกกฎหมายใช้บังคับ นักวิชาการทั่วไป บุคคลทั่วไปจำนวนหนึ่งที่ค่อนข้างจะสนใจว่าเป็นอย่างไร

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ที่ผ่านมาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้นำความเห็นเหล่านั้นมาปรับแก้กฎหมายด้วยหรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : เามาใช้ครับ ถ้าเป็นประโยชน์

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : งานวิชาการของอาจารย์ตอนนี้เป็นอย่างไบบ้าง ครับ เพราะหลังๆ ตั้งแต่อาจารย์ออกหนังสือเรื่องชนกกิจการเมือง แล้วยังไม่เห็นหนังสือของอาจารย์เลยครับ ไม่มีเวลาหรือครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ใช่ เพราะงานราชการก็นั่งตรวจความเห็นในการ ตีความแต่ละครั้ง ร่างกฎหมายในแต่ละเรื่องก็เยอะทีเดียว อยากพยายาม ทำอยู่เหมือนกัน แต่งานรัดตัวเยอะมาก

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ตอนนี้อาจารย์ยังสอนอยู่หรือไม่ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : สอนอยู่ที่เดียว ที่ธรรมศาสตร์

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : วิชาอะไรครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : วิชากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค จริงๆ แล้วพูดกัน ตรงๆ เวลาไปสอนหนังสือแทบจะไม่มี แต่บังคับยุทธศาสตร์อยู่ใกล้ๆ ก็ เลยสอนให้วิชาหนึ่ง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คำถามสุดท้ายครับ นักกฎหมายมหาชนที่อาจารย์ชื่นชม ที่อาจารย์คิดว่าน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับเด็กๆ หลังๆ ครับ

ศ.ชัยวัฒน์ : ความจริงคนแก่ๆ ในเกษียณกาเองหลายคน เป็นคนที่อุทิศเวลาให้กับงาน อุทิศกำลังใจให้กับงาน ที่นี้บางคนทางสังคมอาจจะมองไม่เห็น หรือบางที่สังคมอาจจะเข้าใจไปในทางที่ไม่ถูกต้องก็มี เนื่องจากไม่รู้จักกันจริง ผมเองก็เข้าใจว่ามีอยู่หลายท่านนะ ท่านอาจารย์หยุด แสงอุทัย เป็นผู้ที่อุทิศให้แก่งานวิชาการมาก ท่านอาจารย์สมภพ โหตระกิตย์ ท่านก็เป็นผู้มีความรู้ดี ท่านอาจารย์อมร จันทรมบูรณ ท่านก็เป็นคนสนใจจะพัฒนาตัวเองอย่างจริงจัง ท่านมีชัย ฤชุพันธุ์ ก็เป็นคนซึ่งมีความรู้ทางด้านกฎหมายสูง บุคคลเหล่านี้ผมว่าล้วนเป็นคนที่ดีและน่าชื่นชมทั้งนั้นนะครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มีอะไรอยากจะฝากไปถึงคนอ่านหรือไม่ครับ เพราะส่วนใหญ่คนที่เข้ามาใช้เว็บไซต์นี้จะเป็นนิสิต นักศึกษา สาขากฎหมายมหาชน

ศ.ชัยวัฒน์ : อยู่ที่ว่าเราเรียนเพื่ออะไร แต่ผมว่าคนทุกคนมีส่วนสร้างสังคมทั้งนั้นไม่ด้านใดก็ตามหนึ่ง เราไปรับผิดชอบส่วนไหนด้านไหนก็พยายามทำด้านนั้นให้ดีก็แล้วกัน ทำให้มันดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ คนเราเกิดมาชาติหนึ่งมันอยู่ที่ความดีที่เราทำไว้ การได้เงินได้ทองอะไรมาต่างๆ ก็เป็นของนอกกายทั้งนั้น ตราบใดเรามีรายได้พอให้เรามีความสุขในการดำรงชีวิตตามปกติได้ก็น่าจะเป็นการเพียงพอ พยายามทำดีเพื่อสังคมเข้าไปมันน่าจะเป็นสิ่งที่ดีที่สุด ขอขอบคุณครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบคุณอาจารย์ที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้ครับ ●

บทสัมภาษณ์

ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน

ประธานศาลปกครองสูงสุด

ณ ศาลปกครอง

วันที่ 2 กรกฎาคม 2544

สัมภาษณ์โดย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน*

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : *อยากเรียนถามอาจารย์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองในระบบของไทยกับกฎหมายมหาชนครับ*

ศ.ดร.อัคราทร : เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ยาวนาน จะเริ่มที่ตรงไหนดี เพราะคนที่จบวิชากฎหมายจากมหาวิทยาลัย เรามักจะเรียกกันว่าเป็น **นักกฎหมาย** ซึ่งไม่ใช่ เพราะการที่จะมีสถานะเป็น **นักกฎหมาย** นั้นย่อมต้องผ่านการทำงานและมีผลงานในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งต้องใช้เวลานานพอสมควร การที่เรามาเรียกกันง่ายๆ ว่าเป็นนักกฎหมายก็ทำให้ประชาชนทั้งหลายเข้าใจผิดคิดว่าคนที่จบกฎหมายเป็นนักกฎหมายทั้งหมด และก็คาดหวังจากบุคคลเหล่านั้นเกินกว่าความเป็นจริง ดังนั้นเมื่อพูดถึงนักกฎหมายที่เป็นนักกฎหมายมหาชนแล้วยิ่งนับตัวคนกันได้เลย เพราะที่ผ่านๆ มาหลายสิบปีมานั้น เราสร้างหรือผลิตคนจบกฎหมายแต่ในด้านของกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและอาญา การสร้างบุคลากรทางกฎหมายในด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองเพิ่งจะเอาจริงเอาจังกันเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง โดยเหตุนี้ทุกวันนี้จึงเป็น

* เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2544.

ปัญหาต่างๆ ไม่เฉพาะกับศาลปกครองเท่านั้นเพราะเรามีองค์กรใหม่ๆ ที่ต้องใช้ในรูปแบบกฎหมายในทางมหาชนเกือบทั้งหมด มีหน่วยงานต่างๆ ตั้งขึ้นมามาก องค์กรเหล่านี้ก็ต้องการคนที่จบกฎหมายทางด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองหรือกฎหมายในทางบริหาร แต่เราไม่มีจำนวนพอที่จะป้อนให้ ทุกวันนี้จึงเกิดการแย่งกันจนเป็นปัญหา ตรงนี้หากเราไม่สามารถสร้างคนที่จบกฎหมายในสาขาเฉพาะออกมา คือมีแต่นักกฎหมายที่เรียนมาทางด้านกฎหมายเอกชน กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาเท่านั้น ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ที่ถ้ามองเป็นเรื่องที่ต้องพูดกันยาว เมื่อเริ่มจัดตั้งศาลปกครองเมื่อปีที่แล้ว เราใช้วิธีการเลือกเอาคนที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในด้านกฎหมายมหาชนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาจำนวนหนึ่ง ความจริงก็เฉพาะในส่วนที่ทำหน้าที่ในด้านงานร้องทุกข์ แต่ตอนนี้ต้องเรียกว่าหมดตัว แม้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หรือมหาวิทยาลัยอื่นจะสร้างหลักสูตรกฎหมายมหาชนระยะสั้นขึ้นมา ก็คงเป็นเรื่องชั่วคราวยังไม่เป็นการแก้ปัญหาก็ถาวร ซึ่งมหาวิทยาลัยคงต้องใช้เวลาก่อนพอสมควร แต่ระยะสั้นผมคิดว่าศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองของเราเองก็ต้องสร้างคนที่จบกฎหมายแม้จะในสาขากฎหมายเอกชนให้มี Intensive Course ทางด้านกฎหมายมหาชนเพื่อให้สามารถทำงานสนองในด้านนี้ได้ อันนี้ก็เป็นการคิดที่ว่า ศาลปกครองกับกฎหมายมหาชนเป็นของคู่กันและเป็นสิ่งจำเป็นเพราะความแตกต่างกันระหว่างหลักกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนนั้น มีพื้นฐานความคิดต่างกัน เมื่อแนวความคิดต่างกันแล้วเอาแนวความคิดของหลักกฎหมายด้านหนึ่งมาใช้กับแนวความคิดในหลักกฎหมายอีกด้านหนึ่งก็จะมีแต่ปัญหา ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินที่ยู่อยู่ทุกวันนี้ ตะลึงไปตรงไหนจะเห็นว่ามีแต่ปัญหาในทางกฎหมายทั้งสิ้น ก็เพราะเหตุนี้ แต่คนไม่ค่อยคิดถึงว่ามันเกิดขึ้นอย่างไร ทุกคนคิดว่ากฎหมายก็คือกฎหมาย กฎหมายอะไรก็เหมือนกัน ซึ่งไม่ใช่

ทุกวันนี้ที่เป็นปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินก็คือ การใช้กฎหมายไม่ถูกและการที่ไม่มีนักกฎหมายที่รอบรู้และมีประสบการณ์ในเรื่องทางบริหาร

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เมื่อสักครู่ที่อาจารย์พูดถึงโครงการพัฒนานักกฎหมายมหาชน หมายความว่าศาลปกครองมีโครงการใช้หรือไม่ครับ

ศ.ดร.อัคราทร : ศาลเองก็ต้องมีหลักสูตรเร่งรัดของตัวเองให้แก่เจ้าหน้าที่ศาล ไม่ว่าจะเป็นพนักงานศาลทั่วไปหรือพนักงานคดีปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ช่วยตุลาการศาลปกครองในทางคดีหรือแม้แต่ว่าตุลาการเองก็ต้องมีการ Brush up ในทางวิชาการไทยอยู่ตลอดเวลาและอย่างต่อเนื่อง ต้องมีหลักสูตร และแต่ละหลักสูตรจะต้องต่อเนื่องเพื่อที่จะพัฒนาบุคลากรทุกระดับชั้นเพื่อให้ทดแทนกับสิ่งที่ขาดหายไปอย่างมากในช่วงเวลาที่อยู่ในระบบการศึกษากฎหมายปกติตั้งแต่ในระดับมหาวิทยาลัย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ปัจจุบันเวลาที่ศาลรับนิติกรและพนักงานคดีปกครองเข้ามาจะเน้นหรือไม่ครับว่าต้องจบกฎหมายมหาชน

ศ.ดร.อัคราทร : เป็นเงื่อนไขสำคัญอันแรกที่เราต้องเน้นแน่นอน และเราก็ได้ทำอย่างนั้นมาตั้งแต่ในตอนแรกๆ ที่เปิดรับก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง แต่ผมคิดว่าปัจจุบันบุคลากรเหล่านั้นวันยิ่งหายากขึ้น เพราะหน่วยงานต่างๆ ก็เริ่มเห็นความสำคัญของกฎหมายในด้านนี้ เพราะฉะนั้นจึงเกิดการแย่งตัวกัน ผมจึงมีความคิดว่าคงจะต้องเอาคนที่จบกฎหมายจากมหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่ในทางนี้และที่เคยทำงานในหน้าที่นิติกรในสำนักงานต่างๆ ที่มีความรู้ดีในระดับหนึ่ง ต้องเลือกเข้ามาและให้

แนวความคิดในหลักกฎหมายปกครองที่ถูกต้องในระบบกฎหมายมหาชน บวกกับสิ่งที่เขาเคยปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในหน่วยงานต่างๆ จะเป็นนิติกร หรือตำแหน่งอื่นก็ตาม

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ตรงนี้ศาลจะเป็นคนที่ทำเองหรือให้ทาง มหาวิทยาลัยทำครับ

ศ.ดร.อัคราทร : แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ได้พูดจากับ บรรดาอาจารย์ทั้งหลายที่รับผิดชอบหลักสูตรกฎหมายมหาชนแล้ว ก็คงจะต้องร่วมมือกันทุกฝ่าย ศาลปกครองเองคงทำได้เพียงเฉพาะใช้ในงานของเราเท่านั้น แต่การสร้างนักกฎหมายในทางมหาชนเป็นเรื่องที่ต้องร่วมกัน ทำให้แก่ประเทศชาติ เพราะเป็นความจำเป็นของบ้านเมืองที่จะต้อง มีนักกฎหมายที่จะต้องมีความสามารถรอบรู้ในด้านนี้เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ ราชการบ้านเมืองที่กว้างขวางมาก และในความคิดของผมก็จะต้องลงไปทำ ร่วมกับต่างประเทศด้วย ซึ่งปัจจุบันเรามี Connection อยู่หลายประเทศ (เมื่ออาทิตย์กว่าๆ มานี้ ผมได้รับเชิญไปประเทศจีน มหาวิทยาลัยที่นั่นก็ให้ความสนใจซึ่งผมก็รับมาดำเนินการอยู่ขณะนี้เช่นกัน)

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์พอจะทราบจำนวนหรือไม่ครับ ว่าในศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองมีนักกฎหมายมหาชนจริงๆ ที่จบทั้งในประเทศและต่างประเทศเป็นสัดส่วนมากหรือไม่ครับ

ศ.ดร.อัคราทร : ถ้าเอานักกฎหมายมหาชนในความหมายของ นักกฎหมายมหาชนผมว่านับตัวได้ คือรู้ตัวกันอยู่ว่าใครเป็นใครเพราะใน แวดวงของนักกฎหมายที่จบจากต่างประเทศ ซึ่งขณะนี้เป็นหลักเรารู้ตัวอยู่ใน ส่วนที่เล่าเรียนในมหาวิทยาลัยบ้านเราแม้จะมีจำนวนมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มากพอ ขณะนี้อัตถ์มีหลักสูตรพิเศษเสริมเข้ามา ปัจจุบันคำว่ากฎหมาย

มหาชนเป็นคำที่ที่อุปฮิตติดปาก แต่คนพูดถึงบางทีก็อาจจะไม่เข้าใจ
ความหมาย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คือแบ่งหลายประเภทแล้วแต่คนแบ่งครับ

ศ.ดร.อัครราชกร : ใช่ครับ แบ่งหลายประเภทก็จริง แต่ในพื้นฐาน
ทั่วไปก็เป็นปัญหาแล้วยังไม่ต้องพูดถึงในสาขาเฉพาะในทางกฎหมาย
มหาชนเพราะยิ่งลำบาก มีตัวบุคคลที่ชี้ได้เลยว่าใครเป็นใคร ตอนนี้ปัญหา
คือต้องลงทุนสร้างคน เพราะในช่วง 60-70 ปีที่ผ่านมา เกือบจะเรียกว่า
ไม่มีการสร้างนักกฎหมายในสาขามหาชนเพื่อใช้งานที่มีความจำเป็น
มากมายเพราะไปเข้าใจกันว่ากฎหมายอะไรก็เหมือนกัน สามารถใช้ได้
เหมือนกันหมดมันถึงเป็นปัญหาอย่างในทุกวันนี้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับระบบ
การศึกษากฎหมายมหาชนในบ้านเรา คือในฐานะที่เมื่อก่อนอาจารย์
เคยเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีเจ้าหน้าที่มากทั้งรุ่นใหม่
รุ่นเก่าและรวมถึงตอนที่อาจารย์เป็นประธานศาลปกครองสูงสุดด้วย
ครับ

ศ.ดร.อัครราชกร : กว่า 100 ปีนับแต่ที่มีโรงเรียนกฎหมาย แต่ผม
มักจะพูดถึงแค่ 60-70 ปีเสมอ จะไม่ลงไปไกลถึงขนาดนั้น จะเห็นว่า
โรงเรียนกฎหมายก็ดี หรือแม้แต่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และ
การเมืองรุ่นแรกๆ จะมีหลักสูตรที่ค่อนข้างจะเห็นชัดว่ามีลักษณะการแบ่ง
สาขาพอสมควร วิชากฎหมายในทางกฎหมายมหาชนที่สอนอยู่ค่อนข้าง
บริบูรณ์ในระดับหนึ่งแต่ก็เป็นในช่วงสั้นๆ เพราะเป็นช่วงที่ผู้รับผิดชอบ

เกี่ยวกับการสอนกฎหมายมีความเข้าใจในระบบกฎหมายดี แต่ตอนหลังๆ ก็หายไป โดยจะมุ่งไปสู่วิชากฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแทน มาเริ่มพัฒนาอีกครั้งในช่วงที่มีรัฐธรรมนูญ 2517 ที่มีการเริ่มพูดถึงองค์กรใหม่ๆ เช่น ศาลปกครอง จึงเริ่มมีการเอาใจใส่ มหาวิทยาลัยหลายแห่งก็สนใจไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาฯ รามคำแหง แต่แล้วหลายแห่งก็ถอยไป อาจเป็นเพราะหาผู้ที่จะมาดูแลรับผิดชอบสาขากฎหมายมหาชนไม่ได้ครบถ้วนซึ่งก็น่าเสียดาย แต่ขณะนี้แม้หลักสูตรในมหาวิทยาลัยจะยังปรับเปลี่ยนไม่ถึงขั้นที่แยกการเรียนการสอนกฎหมายมหาชนได้อย่างเด็ดขาด แต่ก็มีความพยายามที่จัดให้มีสาขากฎหมายมหาชนเพิ่มขึ้นมากกว่าแต่ก่อน คนสอนเองก็มีปัญหาเพราะคนสอนหายากและอาจจะไม่ตรงกับวิชาอื่นๆ ที่เดียว คือยังไม่สมบูรณ์แบบจริงๆ ปัญหาที่หนักขณะนี้ในความคิดผม คือเราอาจจะต้องสังคายนาหลักสูตรกฎหมาย โดยมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่สอนกฎหมายจะต้องมาร่วมกันพิจารณาและจัดการใหม่ให้สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งในเรื่องตัวบุคคลและเนื้อหาของวิชาที่ต้องสอน ฯลฯ จำได้ว่าเวลาเรียนกฎหมายปกครองสมัยก่อนพอเริ่มต้นขึ้นมาเราก็จะเรียนระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ การแบ่งอำนาจ บริหารสาธารณะ ซึ่งจริงๆ แล้วจบแล้วเราไม่รู้เลยว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองหรือหลักสูตรกฎหมายมหาชนเป็นอย่างไร เพราะว่สิ่งที่เราสอนเมื่อ 30-50 ปีมานี้ ในบ้านเราเป็นสิ่งฝรั่งพัฒนามาแล้วระดับหนึ่ง ตำราเขาในช่วงที่เราเริ่มไม่มีสิ่งที่จะสอน basic ตั้งแต่แรก แต่ต้องย้อนไปเป็น 100-200 ปี ถึงจะมีตำราในสมัยนั้นที่จะมา fit in กับเรา เพราะฉะนั้นจึงเป็นสิ่งที่เราไม่เข้าใจว่าสิ่งเหล่านี้เกิดอย่างไร พอพูดถึงศาลปกครองที่จะเป็นที่สร้างหลักสูตรกฎหมายปกครองเหมือนกับที่ศาลยุติธรรมเมื่อหลายร้อยปีมาได้สร้างหลักสูตรกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา จึงทำให้

ไม่เข้าใจ เพราะทุกวันนี้พอเริ่มเรียนก็มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประมวลกฎหมายอาญา แต่ไม่มีประมวลกฎหมายปกครอง ส่วนพระราชบัญญัติทำร้ายหรือฉกฉกจับนั้น บางส่วนเป็นหลักกฎหมายปกครอง แต่ส่วนใหญ่เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้อำนาจ หลักกฎหมายที่จะเป็นหลักกฎหมายปกครองจริงๆ ไม่ใช่อยู่ตรงนั้น แต่ต้องสร้างโดยองค์กรที่มีตุลาการศาล ผู้พิพากษาที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม วิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับลักษณะของคดี ซึ่งในกรณีนี้คือ**คดีปกครอง** เพื่อสร้างหลักกฎหมายปกครองขึ้นจนวันหนึ่งก็จะสามารถสกัดออกมาเป็นประมวลกฎหมาย อีกทางหนึ่งก็คือจะลงทุนแปลตำราดีๆ ของต่างประเทศ ซึ่งวิธีการลัดเป็นวิธีที่ทำได้เลย แต่ต้องลงทุน ซึ่งก็ไม่ถนัด เพราะหาคนที่รู้ภาษาต่างประเทศที่รู้สึกซึ่งในภาษานั้นๆ ได้ยากมาก คนไทยมีจุดอ่อนที่สุดคือ ภาษา คนไทยส่วนใหญ่จะเข้าใจภาษาอังกฤษ ภาษาอเมริกันได้ง่าย แต่ถึงง่ายก็ยังมีหาคนที่จะสามารถถ่ายทอดความหมายที่แท้จริงจากการแปลได้น้อย แต่ยิ่งดีกว่าภาษาต่างประเทศในยุโรปทางด้าน Civil Law เพราะยิ่งแตกลูกแตกหลานเป็น ฝรั่งเศส เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ อิตาลี ฯลฯ โดยคนรู้ภาษาฝรั่งเศสมากหน่อยมีคนเรียนมาก เยอรมันก็เริ่มมีมาก อิตาลี สเปน โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ แยกแตกแยกไปหมด เพราะฉะนั้นการหาคนที่มีความรู้ทางภาษาลึกซึ้ง มันหายาก เพราะฉะนั้นตรงนี้เป็นปัญหา

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ไม่ทราบว่าจะอาจารย์ทราบหรือยังครับว่าตอนนี้หลักสูตรปริญญาตรีของจุฬาฯ เปลี่ยนไปครับ รุ่นนี้จะเป็นรุ่นแรก คือ รุ่นที่อยู่ปี 3 ปีนี้ โดยปี 1 - ปี 3 เทอมต้นจะเรียนพื้นฐาน แต่พอ ปี 3 เทอมสองก็จะแยกสาขา คือจากเดิมที่แยกตอนปี 4 ตอนนี้ก็แยกไว้ขึ้น และสาขามหาชนก็มีวิชาเลือกมากขึ้นและมีวิชาที่สอดคล้องกับศาลปกครองด้วยครับ

ศ.ดร.อักษรธาร : อันนี้ก็เป็นนิมิตหมายที่ดี ถ้าได้ทำแล้วก็เป็นเรื่องที่ดีมาก เพราะเหตุว่าเราก็กังเรียนอยู่ใช่หรือไม่ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ใช่ครับ

ศ.ดร.อักษรธาร : ความจริงผมมีความคิดว่ากฎหมายควรจะเรียนมากกว่า 4 ปีด้วยซ้ำ ไม่ว่าจะใช้วิธีเรียนพื้นฐานทั่วไปไปมาก่อนส่วนหนึ่งหรือรวมอยู่ในหลักสูตรวิชากฎหมายก็ตาม

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : *อย่างของประเทศฝรั่งเศส ปริญญาตรีเรียนกัน 3 ปีครับ*

ศ.ดร.อักษรธาร : ซึ่งมันก็ทดแทนกันได้ พุดง่าย ๆ ว่าหลักสูตรหรือวิชาที่ต้องเรียนจะต้องครอบคลุมให้หมด สมัยก่อนเริ่มเรียนเราก็ลงกฎหมายเลยซึ่งมันไม่ได้เป็นอย่างทุกวันนี้ พุดถึงนักกฎหมายเขาก็ดูถูกว่าไม่ค่อยรู้เรื่องหลักในเรื่องการเงิน การคลัง เรื่องเศรษฐศาสตร์ อื่นๆ วิชาหนึ่งคือตรรกวิทยาเป็นวิชาสำคัญ ผมไม่ทราบว่าตอนนี้ยังเรียนอยู่หรือไม่

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : *ยังเรียนอยู่ครับ*

ศ.ดร.อักษรธาร : ตรรกวิทยาเป็นสิ่งสำคัญของการที่จะเป็นนักกฎหมายที่ดี เพราะการใช้เหตุใช้ผลเป็นเรื่องสำคัญ ผมกำลังหาคนที่เก่ง ๆ มาสอนให้คนของเราอยู่ครับ และถ้าได้คนเก่งมา คนนี้จะเป็นคนที่สามารถช่วยในเรื่องกฎหมายบ้านเราได้มาก ผมต้องการหาคนมาสอนนักกฎหมายที่ทำงานเพื่อให้รู้จักใช้เหตุใช้ผล ท่านอาจารย์อมร เป็นคนที่เก่งทางด้านนี้ ผมเคยเลียบเคียงขอให้ท่านมาบรรยายเพื่อเป็นแนวทางการสอนหลายครั้ง แต่ท่านก็ไม่ค่อยจะมีเวลาให้ หนังสือที่มีก็มักจะเป็นเรื่องแปลมาจากหนังสือ

ต่างประเทศที่ไม่ค่อยจะสอดคล้องกับการที่จะช่วยอธิบายการให้เหตุให้ผลทางกฎหมายได้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับ บทบาทของประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นอย่างไรบ้างครับ

ศ.ดร.อัคราทร : บทบาทที่สำคัญ คือ การดูแลการบริหารงานกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลปกครอง แต่ต้องให้ทุกฝ่ายได้รู้ว่าภารกิจของศาลปกครองคืออะไร ต้องดูแลให้เกิดความเข้าใจว่าหลักในทางกฎหมายปกครองนี้แตกต่างกับหลักกฎหมายแพ่งเอกชนที่เคยใช้และเคยประพฤติปฏิบัติมาในทางกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญาอย่างไร

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วบทบาททางด้านวิชาการ อย่างตอนที่อาจารย์เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเห็นว่าคำวินิจฉัยต่าง ๆ เลขาธิการฯ ก็จะทำให้ความเห็นทางด้านวิชาการต่าง ๆ ไล่ไปด้วยครับ

ศ.ดร.อัคราทร : คือในหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของรัฐและหน่วยราชการและหน่วยงานของรัฐ ตรงนั้นสามารถทำได้มาก แต่หน้าที่ในฐานะประธานศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นตุลาการนั้นคงแตกต่างออกไป เพราะในหน้าที่ที่เป็นศาล การวินิจฉัยชี้ขาดนั้นเป็นองค์คณะตุลาการ ซึ่งมีระบบของการตรวจสอบกันในชั้นการพิจารณาพิพากษาคดีในระหว่างการเป็นตุลาการด้วยกันอย่างสมบูรณ์อยู่แล้ว คำพิพากษาศาลปกครองเมื่อออกไปแล้วก็จะเป็นที่ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย หน้าที่ของสาธารณชนที่จะวิพากษ์วิจารณ์โดยอาศัยเหตุผล

ทางวิชาการ ดังนั้น บทบาท จึงเปลี่ยนไปจากตอนที่เคยเป็นฝ่ายบริหาร พอเป็นศาลก็ลำบากหน่อย เพราะบางคนยังไม่ค่อยรู้ว่าอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคืออะไร ซึ่งในต่างประเทศประธานศาลก็ดี อธิบดีศาลก็ดี เขาสามารถที่จะลงไปกำกับดูแลการทำงานเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและรวดเร็ว โดยไม่ก้าวเข้าไปในเนื้อหาของคดีความ อย่างของฝรั่งเศสที่ผมไปดู ทุกแห่งจะใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในเรื่องการติดตามสารบบคดีว่าตอนนี้ถึงขั้นตอนไหน อยู่ที่ตรงไหน ใครดำเนินขั้นตอนไปในลักษณะที่ล่าช้าหรือมีปัญหาการดำเนินงานอย่างไร ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีคงจะสามารถเข้าไปช่วยแก้ไขการดำเนินงานเหล่านั้นได้ เป็นระบบที่ดี เพียงแค่ประธานฯ อธิบดีฯ กตตาก็จะเห็นความเคลื่อนไหว ทำให้สามารถผลักดันให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาคดี ซึ่งก็เป็นความยุติธรรมอย่างหนึ่งไม่ใช่ทิ้งขว้างในสิ่งที่ควรจะทำได้เลย ตรงนี้เป็นการบริหารงานคดีซึ่งในบ้านเราหลายๆ คนไม่เข้าใจ เพราะไปติดยึดว่าความอิสระคือการที่ถ้ามาวางแผนจำนวนคดีให้ใครไปแล้วเขาจะทำอะไรก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติของศาลปกครองของเรายังไม่มีปัญหานี้ เพราะตุลาการในศาลสูงส่วนใหญ่เราก็มีจำนวนเท่าที่เห็น 15 ท่าน ก็จะมีการแลกเปลี่ยนความเห็นกัน และเข้าใจถึงบทบาทที่ควรจะต้องช่วยกัน จึงค่อนข้างจะสบายหน่อย แต่ก็แน่นอนว่าต้องช่วยกันประคับประคอง เพราะว่าองค์กรใหม่คนก็จับตามากก็ลำบากหน่อย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับ ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยเรื่องออกไปบ้างหรือยังครับ

ศ.ดร.อัคราทร : ขณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องพิจารณาอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้น ส่วนคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงที่ขอให้เพิกถอนกฎหมายสำคัญนั้นก็มีอยู่หลายเรื่องซึ่งอยู่ในกระบวนการในการ

แสวงหาข้อเท็จจริงจากหน่วยงานเป็นส่วนใหญ่ แต่การชี้ขาดการอุทธรณ์ของศาลชั้นต้นก็มีอยู่เป็นประจำ แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องมีลักษณะที่กระทบสาธารณชนมากนัก

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ศาลปกครองมีแนวความคิดในการเผยแพร่คำพิพากษาอย่างไรบ้างครับ

ศ.ดร.อัคราพร : ที่กำหนดไว้ ถ้าเป็นคำพิพากษาลำดับก็จะเผยแพร่ทาง Homepage ของสำนักงานศาลปกครอง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แล้วจะมีโครงการรวมเป็นเล่มขายหรือไม่ครับ

ศ.ดร.อัคราพร : คงมีแน่ครับ เพราะในทางวิชาการ สำนักงานศาลปกครองมีทั้งวารสารศาลปกครองที่ทำ ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องที่ผมให้ความสนใจมาก เพราะเหตุว่าเคยรับผิดชอบทำวารสารกฎหมายปกครองที่สำนักงานศาลปกครองเราได้ปรับปรุงไว้ก่อนก่อนออกมารับหน้าที่ใหม่นี้ไว้พอสมควร เพราะฉะนั้นสายทางด้านวิชาการจะต้องทำให้สมบูรณ์ที่สุด แต่ขณะนี้ปัญหาที่ค่อนข้างในด้านสนับสนุนคดีปกครองนี้ ซึ่งเป็นงานวิชาการที่หนัก ซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นส่วนใหญ่เขาก็ไปสมัครเป็นตุลาการดีกว่า มีเกียรติกว่า หรือถ้าไม่ได้เป็นตุลาการศาลปกครองก็ไปทำงานกฎหมายที่มีเกียรติในที่อื่น เราก็จะขาดนักวิชาการที่ดีหรือหาได้ยาก อันนี้เป็นปัญหาของวงการนักกฎหมายไทย การเป็นนักวิชาการต้องเป็นคนบ้ากับการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย คือ ต้องสนุกกับวิชาการถึงจะอยู่ได้ วิธีที่จะให้เขาสนุกก็พยายามหาผลตอบแทน ค่าตอบแทน ซึ่งในบ้านเรายังไม่มองเห็นความสำคัญจุดนี้ เราอยากมีอิสระในการกำหนดตรงนี้เพื่อเลี้ยงคนที่มีความสำคัญแต่คนอื่นมองไม่เห็น

ศ.ดร.นันทวัฒน์ : ตัดกรอบเรื่องเงินเดือนด้วยใช่หรือไม่ครับ

ศ.ดร.อัคราพร : อันนี้ก็อันหนึ่งแต่ไม่ใช่ว่าเงินเดือนน้อย เพราะเรื่องเงินเดือนของคนทำงานขณะนี้มันสับสนไปหมดทั้งระบบ ส่วนใหญ่จะพูดกันแต่เมื่อเงินได้น้อยได้มากกว่ากัน บางที่เมืองไทยคนที่รับผิดชอบเรื่องนี้จะต้องมีความเข้าใจระบบกฎหมายและการใช้กฎหมายในบ้านเราให้ดีจริง ๆ เสียก่อน อย่างเช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยคนก็เห็นว่าแต่สอนหนังสือ แต่ความจริงในการสอนนั้นต้องค้นต้องศึกษาเพิ่มเติมแต่คนมองไม่เห็นตรงนั้น อย่างตอนที่ผมเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีการประเมินว่าคนทำหน้าที่เลขานุการร่างกฎหมายได้หรือไม่ โดยการพิจารณาข่างมาตรฐานกฎหมายก็มาตรา ผมบอกว่า 3 มาตรา เขาก็ถามว่าใช้กระดาษกี่แผ่น กี่รีม ผมบอกว่ากระดาษอาจจะใช้แผ่น 2 แผ่น แต่กว่าจะออกมาเป็น 3 มาตรา คุณต้องไปค้นต้องทำงานไปตั้งเท่าไรถึงจะออกมา เขาคิดไม่ออก เขาเอาความหนาของกระดาษมาใช้วัด อย่างนี้ก็แย่ ถึงบอกว่าการจะนำมาแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองควรจะต้องรับผิดชอบ ต้องรู้กว้างขวางและรู้ซึ่งใน แต่ละด้าน

ศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับ ถ้าวันนี้ศาลปกครองต้องการที่จะจ้างบุคลากรที่เก่งๆ จากต่างประเทศมาอธิบายหรือมาอยู่ศาลสักปีสามารถทำได้อย่างอิสระหรือไม่ครับ

ศ.ดร.อัคราพร : งานของศาลปกครองเองความจริงเรามีข้อตกลงร่วมกันกับต่างประเทศอยู่ในขณะนี้ ทางฝรั่งเศสทำนุตนเอง รวมทั้งทาง Conseil d'Etat ก็เจรจากันเป็นที่ตกลงกันที่จะจัดผู้เชี่ยวชาญในลักษณะที่ปรึกษากฎหมายแบบสมัยราชการที่ 5 มาประจำกับเรา เช่น เป็นปีหรือสองปี คือเป็นที่ปรึกษา และเราก็คิดจะทำกับที่อื่นอีก เช่น ประเทศจีน ซึ่งความจริงเราก็เสียด่าอย่างต่างๆ ที่ฝรั่งช่วยบ้าง ไทยเสริมบ้าง ถ้าว่ากัน

จริงๆ การทำแบบนี้เงินที่ใช้้น้อยมากแต่จะใช้ประโยชน์เกินคุ้ม งานที่จะพัฒนาด้านกฎหมายมหาชนจะรวดเร็วมาก เพราะเขามีประสบการณ์มาสูงแล้วอะไรที่ติดขัดก็สามารถพูดคุยและเรียนรู้ได้ทันที งาน routine แบบสมัยก่อนเขียนกันตามกันมาที่ สมัยนี้ไม่ได้แล้ว เมื่อเขาอยู่ที่นี้ก็เป็นการสร้างความรู้ให้กับคนของเราไปพร้อมๆ กัน อันนี้เป็นโครงการแรกที่เราวางไว้แล้ว แต่เนื่องจากปัญหาทางงบประมาณของต่างประเทศด้วย (ก็เข้าใจว่าตั้งแต่เมกราคมที่จะถึงนี้เป็นต้นไป ทางผู้เชี่ยวชาญฝรั่งเศสจะมาประจำที่เรา)

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ส่วนใหญ่ที่มีคนสงสัยมากกว่า เมื่อดูจากอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดที่สามารถตรวจสอบพระราชกฤษฎีกาได้จะเป็นการเข้าไปคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น ในกรณีของประเทศจีนที่มีการสงสัยเช่นกัน อยากให้อาจารย์ช่วยขยายความให้ฟังครับ

ศ.ดร.อัคราทร : ประเทศจีนเขาต้องสงสัย เป็นเพราะระบบการปกครองประเทศที่ผ่านมาเป็นระบบที่รัฐต้องดูแลประชาชน แต่ปัจจุบันประเทศจีนกำลังผ่อนลงมาเรื่อยๆ มีการพัฒนาระบบกฎหมายและศาลอย่างมาก

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คำถามสุดท้ายครับ อาจารย์มีอะไรแนะนำให้นักศึกษากฎหมายรุ่นใหม่ในปัจจุบันหรือไม่ครับ

ศ.ดร.อัคราทร : คำแนะนำมีเยอะเลย คำแนะนำจริงๆ ก็คือ ต้องศึกษามาก ต้องอ่านมาก อย่าศึกษาเฉพาะที่อยู่ในหลักสูตรเท่านั้น คือทุกวันนี้นักศึกษาไทยเราอ่านหนังสือ้น้อยมาก อ่านเท่าที่อาจารย์ให้อ่านหรือ

เท่าที่อาจารย์เขียนตำราไว้ เพราะฉะนั้นบางที่เราต้อง assign ให้อ่านอะไรที่มากกว่านั้น คือ ต้องรอบรู้ให้มาก ผมมีความรู้สึกว่านักเรียนกฎหมายไทยหรือแม้คนทั่วไปก็ดี ตอนที่ผู้สื่อข่าวเอาไมโครโฟนไปจ่อก็พูดไม่ออก คือไม่สามารถจะให้เหตุผลได้ ต่างกับเด็กต่างประเทศที่ถูก train มาแต่เด็กพอเอาไมโครโฟนจ่อก็พูดได้น่าฟัง พูดได้เรื่องได้ราว เพราะฉะนั้นเรื่องแนวความคิดอย่างนี้ วิธีการอย่างนี้ต้องสอนใหม่เพราะนักศึกษาไทยส่วนใหญ่ไม่ได้ถูก train มาให้แสดงความคิดเห็น ไม่ได้ให้ขีดเขียนมากมาย คิดว่าทำได้แต่ความจริงแล้วพูดไม่ได้ เขียนไม่ได้ เวลาสอบเป็นตุลาการสอบเป็นพนักงานคดีปกครองเขียนไม่ออกเลย ถามว่ารู้แล้วทำไมถึงตกตกก็เพราะเขียนไม่ได้ ไม่เคยเขียน พูดน้อยเขียนน้อย นักกฎหมายจะต้องพูดเป็นเขียนก็ได้ พูดย่อความก็ได้ เขียนเรียงความก็ได้ พูดต้องได้นี้โอ้ได้ความหมด ซึ่งสิ่งเหล่านี้เราไม่ได้ train มา ส่วนตัวเนื้อวิชาหลักสูตรก็ใช้ได้แล้ว และที่สำคัญที่ผมเป็นห่วงก็คือระบบกฎหมายที่ผิด ทุกวันนี้วิชาการสอนกันไปครบถ้วนตามเนื้อหาโดยผู้ดูแลวิชาแต่ละคนก็จะสอนไปคนละทางสองทางไม่เป็นภาพ โครงสร้างของระบบกฎหมายของประเทศไทยความคิดเห็นคิดอ่านในโครงสร้างกฎหมายไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นถึงได้มีประโยคที่ผมไม่เคยเห็นที่ไหนในโลกนี้คือ **“ถ้าหากเมื่อใดใช้หลักนิติศาสตร์ไม่ได้ต้องใช้หลักรัฐศาสตร์”** ไม่มีที่ใดเลย เพราะประเทศที่ใช้หลักนิติรัฐก็ต้องปกครองโดยกฎหมาย แต่ที่ประเทศไทยพูดอย่างนั้นก็เพราะมีคำวินิจฉัยหรือการตัดสินหรือการมีความเห็นทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น แล้วก็มีใครสักคนหนึ่งไปสรรหาถ้อยคำที่ดูเก๋ว่าต้องเอาหลักรัฐศาสตร์เข้าไปปรับ ซึ่งไม่ถูก เพราะทุกอย่างต้องเป็นไปตามหลักกฎหมาย ถ้าเป็นไปตามหลักกฎหมายก็จะเป็นแบบทุกวันนี้หรือ ทุกวันนี้ก็ไม่ใช่ เพราะทุกวันนี้ใช้กฎหมายในลักษณะเป็นตัวหนังสือ แปลแต่ตัวหนังสือ ไม่ได้ใช้หลักกฎหมายที่เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ไม่ได้มองภาพ

กฎหมายในลักษณะที่เป็นสิ่งที่คนเขียนขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่กลับแปลกฎหมายในลักษณะเป็นตัวหนังสือว่าตัวนี้มีหรือไม่มี เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีก็แก้กฎหมายโดยเติมให้มี ทำให้มีการแก้แบบนี้มาโดยตลอด เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นก็แตกต่างกันทั้งนั้น สิ่งเหล่านี้เป็นตัวอย่างของการตีความกฎหมาย ใช้กฎหมายที่ใช้ไม่ได้ ผมเขียนหนังสือเรื่องการตีความเพียงแต่สะกิดให้เห็นเพียงว่าเกิดปัญหาเพราะอะไร มีที่มาอย่างไร ทำไมคนไทยถึงบ้าตัวหนังสือ อันนั้นก็พยายามเขียนเพื่ออธิบาย เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่ปัญหา ยิ่งถ้าใช้กฎหมายลักษณะเถรตรงตามตัวหนังสือในลักษณะตีความตามตัวหนังสือโดยเคร่งครัดแล้ว ผมว่าตรงนี้เป็นจุดสำคัญที่มีอยู่ไม่ที่จุด แต่นักกฎหมายไทยต้องปรับใหม่ ปรับตั้งแต่ในมหาวิทยาลัย ยกตัวอย่างง่ายๆ เช่น คำง่าย ๆ ภาษาอังกฤษบอก lawyer คนไทยบอกว่าการกฎหมายไทย แต่จริงๆ แล้วหมายความว่าทนายความ หรืออย่าง Attorney General ในระบบของ Common Law ก็เหมือนรัฐมนตรียุติธรรมดูแลด้านกฎหมายต่างๆ แต่ในระบบ Civil Law ไม่มี Attorney General ในความหมายอย่างนั้น แต่มี Prosecutor General ซึ่งดูแลทางด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พอเราเอามาใช้เพื่อให้เป็นแบบอเมริกันก็ทำให้ mislead คนมักจะถามว่าเมืองไทย Attorney General แล้วทำไมไม่มีที่ปรึกษากฎหมายอีก ทำไมไม่มีรัฐมนตรียุติธรรม หรือแม้แต่กระทั่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำให้สับสนกันไปหมด เป็นการใช้คำที่ความหมายผิดพลาด ผมว่าต้องเริ่มต้นกันใหม่แล้ว มหาวิทยาลัยต้องประชุมหารือกันในแนวทางของวิชา โครงสร้างของระบบกฎหมายก็คงต้องพูดกัน แต่ผมว่าคงไม่ได้แล้วเพราะแต่ละคนก็ระดับใหญ่ๆ ทั้งนั้น คงจะแก้ไขกันลำบาก เรื่องนี้ผมพยายามพูดเรื่อยๆ เพราะผมถือว่าไม่ได้มีส่วนได้เสียกับใคร คนถามผมมากกว่า ปัญหาเมืองไทยจะแก้ไขอย่างไร ผมบอกว่าปัญหากฎหมาย

เมืองไทยแก่ง่ายนิดเดียวโดยย่อถือทิวลิป คือ ถ้าเข้าใจให้ถูกต้องแล้วก็สามารถแก้ไขได้กว่าครึ่ง มันอยู่ที่ความคิดที่ว่าพอคิดผิดก็ใช้ผิดไปเรื่อย พอคิดถูกก็ใช้ถูก เป็นการแก้ไขในตัวเป็น automatic ครับ ขอขอบคุณครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบคุณอาจารย์ที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้ครับ ●

บทสัมภาษณ์

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 11 กรกฎาคม 2544

สัมภาษณ์โดย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์*

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อยากเรียนถามอาจารย์ถึงความสำคัญของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย เพราะนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา มีการกล่าวถึงกฎหมายมหาชนมากขึ้นเรื่อยๆ อาจารย์เห็นกฎหมายมหาชนทุกวันนี้มีความสำคัญกับระบบต่างๆ ของประเทศไทยอย่างไรครับ

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่าสังคมไทยทุกวันนี้ถึงจุดเปลี่ยน เราเลือกที่จะเปลี่ยนตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แนวทางที่มีคนพยายามคิดที่จะทำมาเป็นเวลานาน คือ เราจะประเทศที่ปกครองโดยกฎหมายและมีกติกาที่ชัดเจนในเรื่องต่างๆ เรื่อง ความจริงเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีมานานแล้ว 60-70 ปี หรืออาจจะเป็น 100 ปีมาแล้วที่เราเลือกที่จะปกครองโดยกฎหมายและใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ที่ผ่านมามีปัญหาของเราก็คือการปกครองโดยกฎหมายและใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น เราไปให้ความสนใจอยู่ 2 เรื่องเท่านั้น คือ เรามองกฎหมายในลักษณะที่เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมมากเกินไป ผมคิดว่า

* เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2544.

ไม่เกิน 10 ปีมานี้ที่เราเริ่มสนใจกฎหมายในอีกแง่มุมหนึ่ง ก็คือ กฎหมายที่จะวางหลักเกณฑ์การจัดการให้มีบริการสาธารณะที่ดีในสังคม ซึ่งตรงนี้ก็สอดคล้องกับความพยายามที่จะต้องมีกฎหมายสาขาใหม่ๆ มีนักกฎหมายสาขาใหม่ๆ เกิดขึ้น และก็เป็นจังหวะหรือเป็นความบังเอิญซึ่งผมไม่แน่ใจที่สุดท้ายเราก็มีรัฐธรรมนูญซึ่งวางแนวทางที่ทำให้เราเป็นประเทศที่ปกครองโดยกฎหมายและใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดระบบบริการสาธารณะที่ดีให้กับสังคมไทย เพราะฉะนั้นก็สอดคล้องกับพัฒนาการของกฎหมายสาขามหาชน ซึ่งผมคิดว่าเมื่อกติกาของสังคมตกลงกันให้ไปในทิศทางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยมี concept รวมๆ คือ รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดีโดยมีหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำกับ ดังนั้นจึงต้องมีการตรากฎหมายสมัยใหม่ที่คำนึงถึงบริการสาธารณะ ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงแง่เดียวยังไม่ได้กล่าวในแง่ทางการเมือง ส่วนในแง่การบริหารจัดการจะต้องทำบริการสาธารณะให้ดี มีหลักเกณฑ์บางอย่างที่ชัดเจนขึ้นจึงจะเป็นการส่งเสริมให้กฎหมายมหาชนเติบโตขึ้น กติกาในการบริหารประเทศของเราไม่ได้ล้าสมัยหรือไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก่อนพอถูกรัฐธรรมนูญบังคับว่าหลายเรื่องต้องทำ หลายเรื่องหนีไม่ได้ ก็ไปหาคำตอบกันว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหมายความว่าอย่างไร ต้องไปดูว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคืออะไร ต้องไปดูว่าการปกครองท้องถิ่นที่บอกว่าต้องมีอำนาจต้องมีสิทธิในการจัดการของตนเองหมายความว่าอย่างไร ซึ่งตรงนี้เป็นเทคนิคทางกฎหมายทั้งนั้นแล้วก็กฎหมายสมัยใหม่ซึ่งเมื่อก่อนเราไม่ได้คิดกันในประเทศไทยซึ่งก็ส่งเสริมทำให้กฎหมายมหาชนเติบโตขึ้นอย่างมากในหลายปีที่ผ่านมาและก็มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งขณะนี้ผมคิดว่าเราไม่มีนักกฎหมายมหาชนมากพอที่จะเข้าไปปรับภารกิจอันนี้ได้ มหาวิทยาลัยถูกสันนิษฐานไว้ว่าจะเป็นแหล่งที่มีนักกฎหมายมหาชนมากที่สุดแต่เอาเข้าจริงๆ ก็ไม่พอ เพราะทุกหน่วยงานก็พยายามที่จะจัดอะไรใหม่ๆ

เพื่อให้เข้าใจ concept ที่ว่าต้องทำให้บริการสาธารณะดีขึ้น ทุกหน่วยงานทุกกระทรวง ทบวง กรม ก็ต้องการคนที่พอจะเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ไปช่วย คนที่มีอยู่ก็ไม่พอ ผมคิดว่าขณะนี้เห็นแล้วว่าเป็นยุคของการเติบโตของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยและจะยิ่งมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะนี้หลังจากรัฐธรรมนูญใช้เมื่อปี 2540 มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ตื่นตัวแต่ไม่ทั้งหมด เวลาที่ผ่านไปจะทำให้ตื่นตัวขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งกลายเป็นเรื่องปกติที่จะต้องมียกกฎหมายมหาชนไปอยู่ในองค์กร อันนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการตื่นตัวเท่านั้น วันข้างหน้าจะยิ่งมีอะไรมากกว่านี้มากทีเดียวครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เมื่อ 10 ปีเศษที่ผ่านมาอาจารย์คิดอย่างไรถึงเรียนกฎหมายมหาชน ทั้งๆ ที่ในช่วงนั้นกฎหมายมหาชนในบ้านเรายังแทบจะมองไม่เห็นเลยว่าอะไรคือกฎหมายมหาชน

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่ามันเป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากในขณะนั้นถือเป็นเรื่องใหม่ในสังคม ผมคิดว่าแรงบันดาลใจน่าจะมาจากท่านอาจารย์อมร จันทรสัมบุรณ ซึ่งพูด เขียน คิด ในเรื่องพวกนี้มากและก็มีวรรณกรรมในเรื่องเหล่านี้อยู่มากมาย ถ้าคิดถึงการจัดการในงานสาธารณะ คิดถึงการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ คิดถึงการจัดระบบบริหารที่ดี ไม่มีคำตอบในระบบกฎหมายแบบเดิมของเราซึ่งเป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา เพราะฉะนั้นคนที่สนใจในเรื่องเหล่านี้และอยากจะหาคำตอบก็ไม่มีทางเลือกอื่นมีสาขากฎหมายเดียวเท่านั้นที่จะตอบคำถามเหล่านี้ได้ ที่จะหาทางเลือกหรือจะสามารถนำเสนออะไรบางอย่างที่จะจัดการกับปัญหาสังคมไทยได้ก็คือกฎหมายมหาชน ผมคิดว่าต่อไปนี้เป็นการอธิบายที่สำคัญคือ ถ้าเชื่อว่าใครก็ตามที่เรียนได้ดีพอสมควรพอเรียนจบแล้วไม่ต้องการเป็นผู้พิพากษาหรืออัยการก็จะเลือกทางออกไม่มากก็คือ

ต้องมาเรียนกฎหมายมหาชนไม่เช่นนั้นก็ไม่มีความจำเป็นอะไร ซึ่งก็หมายความว่าถ้าจะใช้วิชาซึ่งกฎหมายก็ต้องไปเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือเป็นทนายความ ทำงานใน lawfirm แต่เมื่อไม่เป็นเหล่านี้เสียแล้วการจะอยู่ในวิชาชีพกฎหมายก็ไม่มีความจำเป็นอะไรทำหายมากไปกว่ามาเรียนกฎหมายมหาชน ผมคิดว่าตรงนั้นเป็นเหตุผลของคนจำนวนมากในสมัยเมื่อ 20 กว่าปีที่แล้ว ใน generation ที่สนใจจะเรียนกฎหมายมหาชนครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มองว่า ในช่วงก่อนมีรัฐธรรมนูญ พัฒนาการในด้านกฎหมายมหาชนในบ้านเราช้าหรือไม่ครับ เพราะเมื่อสักครู่อำจารย์พูดว่าหลังจากมีรัฐธรรมนูญแล้วพัฒนาการเกิดขึ้นเร็ว

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่าช้า จะเรียกว่าช้ามากก็คงได้ แต่สาเหตุของความล่าช้าก็สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศ คือ ถ้าประเทศไม่เป็นประชาธิปไตยแล้วระบบการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่ได้ การจะมาคิดเรื่องการจัดองค์กรภาครัฐ คิดเรื่องการจัดระบบบริการ สาธารณะที่มีกฎหมายเป็นหลักนั้นก็เป็นไปได้อยู่ในตัวเพราะมีความสัมพันธ์กันระหว่างความเป็นประชาธิปไตย การปกครองโดยกฎหมายและการปกครองในระบบการมีผู้แทนกับพัฒนาการของกฎหมายมหาชน ถ้ารัฐประหารบ่อยๆ ก็ทำอะไรไม่ได้อยู่ดี สุดท้ายกติกาอะไรที่ไม่ถูกใจก็เลิกเสีย การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นฐานของระบบคิดของกฎหมายมหาชนก็อยู่ไม่ได้ เพราะฉะนั้นถามว่าช้าหรือไม่ผมคิดว่าค่อนข้างช้า แต่ว่าในระยะหลังก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ผมคิดว่าก็ดีขึ้นน่าจะตั้งแต่ปี 2538-2540 ผมคิดว่าดีขึ้น ที่ดีขึ้นในส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีนักกฎหมายมหาชนมากขึ้นในสังคมไทย ผมคิดว่าที่สำคัญก็คือการที่มีนักกฎหมายมหาชนเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจทาง ซึ่งคงต้องยอมรับว่าท่านอาจารย์ ดร.โกคิน พลกุล เป็นหัวหอกสำคัญที่

ทำให้เกิดความตื่นตัวริเริ่มทำให้มีกฎหมายใหม่ๆ ที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายมหาชนปัจจุบันแล้วทำให้ระบบกฎหมายมหาชนได้รับความสนใจมากขึ้น สมัยอาจารย์โกลิน ก็เกิดพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เกิดพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสมัยที่ท่านเป็นรัฐมนตรีสำนักนายกฯ ที่ดูแลเรื่องกฎหมาย เมื่อมีกฎหมายสองฉบับนี้กฎหมายฉบับอื่นก็ตามมาไม่ยากนักและกฎหมายสองฉบับนี้ก็สร้างความตื่นตัว สร้างความสนใจ และในที่สุดก็เปิดโอกาสให้กฎหมายมหาชนพิสูจน์ตนเองว่าสุดท้ายน่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม น่าจะเป็นผลดีต่อการจัดระบบบริการสาธารณะ น่าจะดีสำหรับประชาชน เพราะกฎหมายจะพิสูจน์ตนเองว่าเมื่อใช้บังคับแล้วสามารถเปลี่ยนอะไรหลายอย่างได้จริง และพอใช้บังคับกฎหมายข้อมูลข่าวสารแล้วก็ตามมาด้วยอะไรอีกหลายอย่างซึ่งบังเอิญไปรับกับการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พอดีซึ่งก็เปิดยุคใหม่ให้กว้างขึ้นกว่าเดิม ซึ่งนอกจากกฎหมายที่เป็นกฎหมายในระดับกฎหมายปกครอง เปลี่ยน concept ในเชิงการใช้อำนาจรัฐ การกำกับดูแลอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ก็ยังทำให้พัฒนาการไปได้ดีมากขึ้น ผมคิดว่าที่เข้ามาหนักก็ด้วยเหตุผลทางการเมือง แต่ก่อนใช้รัฐธรรมนูญ 2-3 ปี ก็มีการพัฒนาขึ้นถึงจุดที่น่าพอใจครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มองเห็นความสำคัญของการมีนักกฎหมายมหาชนในส่วนราชการทุกระดับไม่ว่าส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นหรือไม่ครับ คือมีความจำเป็นหรือไม่ในการมีนักกฎหมายมหาชนอยู่ในส่วนราชการเหล่านั้นครับ

ศ.ดร.สุรพล : คงต้องบอกว่าในอดีตเกือบจะไม่มี ความจำเป็น เพราะเราไม่เคยคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายหรือการจัดระบบบริการสาธารณะโดยกฎหมาย การบริหารจัดการของเราเป็นเรื่องเอกกฎหมายแพ่งมา

ใช้โดยนิติบุคคลที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้นเอง แต่บัดนี้ concept เรื่องนี้เปลี่ยนไปแล้วด้วยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายความรับผิดทางละเมิด กฎหมายข้อมูลข่าวสาร กฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง เพราะฉะนั้นในยุคสมัยใหม่ 4-5 ปีที่ผ่านมา ปฎิเสธไม่ได้เลยว่างานราชการทุกชนิดทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐต้องมีนักกฎหมายมหาชน แล้วสุดท้ายหน่วยงานไหนที่ไม่ตระหนักหรือไม่เตรียมพร้อมที่จะรับความเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มพูนความรู้บุคลากรของตนเองในด้านกฎหมายมหาชน พัฒนานักกฎหมายตนเองให้มีความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนมากขึ้น หรือรับนักกฎหมายที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนเข้าไปในองค์กรของตนเองในที่สุดก็จะถูกระบบจัดการคือ หน่วยงานนั้นก็จะจะมีปัญหาเกี่ยวกับศาลปกครอง ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และก็จะมีความรู้ในเรื่องที่ไม่สามารถจัดระบบความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่สามรถที่จะดำเนินการทางวินัยให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แล้วก็จะต้องไปขึ้นศาลปกครอง ขณะนี้มีหน่วยงานของรัฐจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ตื่นตัว พอดีกับระยะเวลาที่เริ่มมีกฎหมายมหาชนและองค์กรปลายทางที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบซึ่งก็คือศาลปกครองก็เพิ่งเริ่มต้นมาไม่กี่เดือน จึงยังไม่มีใครเห็นผลตรงนี้ แต่ในระยะสั้นๆ ครั้งหน้าเมื่อมีคดีขึ้นศาลปกครองมากขึ้นและมีคำวินิจฉัยที่ชัดเจนผมคิดว่าสภาพนี้จะเปลี่ยนให้ทุกหน่วยงานของรัฐให้ตระหนักว่าจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะหานักกฎหมายมหาชนไปช่วยทำงานในเรื่องที่ตัวเองทำมาแต่เดิมและเคยบอกว่าไม่มีปัญหาอะไรเลย แต่พอมาถึงวันนี้จะเริ่มมีปัญหาแล้วเพราะ concept ของการทำราชการ concept ของการใช้อำนาจเปลี่ยน แต่คนไม่เปลี่ยนก็ต้องมีคนใหม่หรือคนเก่ามาทำให้มีความรู้ความสามารถทางด้านนี้มากขึ้น ตรงนี้เป็นทิศทางที่ปฏิเสธไม่ได้ ผมเห็นตัวอย่างอันนี้ชัดจากโครงการอบรมกฎหมายมหาชนที่ธรรมศาสตร์ทำ

ต่อเนื่องกันมา 6 ปี ได้รับความนิยมนสูงมาก เป็นเรื่องที่คนเข้ามาอบรม แล้วไปชักชวนเพื่อนฝูงให้เข้ามาอบรมจนกระทั่งเราไม่สามารถรับทุกคนได้หมดแม้ว่าในระยะเวล่อีก 1-2 ปีข้างหน้าก็ต้องรอกันไปเพราะเต็มหมดแล้ว ทั้งๆ ที่ไม่ได้มีการโฆษณา ไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์อะไรทั้งสิ้น เพราะในระยะหลังคนที่เข้ารับการอบรมจากโครงการนี้รู้ว่าเขาสามารถเอาความรู้ทางกฎหมายมหาชนที่ได้ไปใช้กับงานของเขาได้อย่างไรและเป็นประโยชน์อย่างไร แตกต่างอย่างไรกับคนที่ไม่เคยรู้ไม่เคยเข้าใจด้านนี้ สุดท้ายก็มีคนเข้ามามากมายจนกระทั่งมีความต้องการในส่วนนี้มาก ตรงนี้สะท้อนให้เห็นว่าในอนาคตข้างหน้ากฎหมายมหาชนจะเป็นกฎหมายที่ได้รับความนิยมสำคัญสูงมาก และก็เป็นความจำเป็นขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นปฏิเสธไม่ได้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในฐานะคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาจารย์มีมาตรการอย่างไรบ้างที่จะเร่งการผลิตนักกฎหมายมหาชนออกไปให้สังคมให้มากขึ้นกว่าเดิมครับ

ศ.ดร.สุรพล : คงอธิบายได้หลายด้านด้วยกันในแง่ของการผลิตนักกฎหมายมหาชนออกไป ผมคิดว่าในปีนี้มีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะเริ่มต้น ทบทวนหลักสูตรปริญญาตรีใหม่ว่าเมื่อองค์กรหรือว่ากลไกทางกฎหมายมหาชนเกิดขึ้นอย่างชัดเจนอย่างนี้แล้ว หลักสูตรการเรียนชั้นปริญญาตรีของเราซึ่งเคยเรียนกัน 4 ปี และเรียนเน้นหนักแพ่ง อาญา เป็นหลักยังเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ แนวทางอาจจะมิได้หลายอย่างโดยในที่นี้ผมขอแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง คือ อาจจะให้ลดจำนวนหรือเพิ่มจำนวนกฎหมายมหาชนเข้ามา ซึ่งหมายความว่าต้องลดหลักสูตรเดิมบางส่วนลงไป

แนวทางที่สอง คือ อาจจะไม่แยกความเชี่ยวชาญพิเศษของนักศึกษาออกไปในชั้นปี 3 และปี 4 ให้นักศึกษาเลือกทางเฉพาะ ซึ่งเดิมเคยคิดที่จะทำในมหาวิทยาลัยนี้มาก่อน แต่มีปัญหาค่อนข้างมากว่าเป็นการตัดโอกาสของนักศึกษาเพราะนักศึกษาที่ศึกษาทางมหาชนแล้วจะกลับไปเป็นศาลเป็นอัยการลำบากขณะที่ไม่มีตลาดรองรับคน แต่ขณะนี้ตลาดเปิดก็ทำให้ตอบได้ว่าเป็นความสามารถพิเศษที่คนเหล่านี้จะมีโอกาสได้งานในทางมหาชนมากกว่าถ้าเขาเลือกตั้งแต่ชั้นปี 3 หรือปี 4

แนวทางที่สาม คือ ถ้าหากเราเห็นว่าพื้นฐานการเรียนชั้นปริญญาตรีแบบเดิมยังจำเป็นสำหรับการเป็นนักกฎหมาย ปริญญาตรีทางกฎหมายจะต้องขยายเวลาขึ้นเป็น 5 ปี แล้วปีที่ 5 ก็เป็นเลือกเรียนเฉพาะทางซึ่งเมื่อเรียนจบก็ต้องมีการคิดราคาของคณาจารย์ให้สูงกว่าปริญญาตรี 1 ชั้น สำหรับการเข้ารับราชการ

สามแนวทางนี้เป็นแนวทางที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กำลังจะเริ่มดำเนินการ โดยจะตั้งคณะกรรมการมาศึกษาการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษากฎหมายระดับปริญญาตรีทั้งหมด ซึ่งที่กล่าวมานี้ยังอยู่ในกรอบแรกคือ การผลิตคนเข้าสู่สังคมและก็ยังจำกัดอยู่ที่ระดับปริญญาตรี

สำหรับระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกสูงขึ้นไป ผมคิดว่าหน้าที่สำคัญอันหนึ่งที่เราจะต้องทำให้กับสังคม ก็คือ ถ้าเห็นว่ามี ความจำเป็นหรือมีความต้องการทางนี้ก็ต้องผลิตคนที่มีความรู้ความสามารถทางกฎหมายมหาชนออกไปเพิ่มขึ้น ปีนี้สาขากฎหมายมหาชนของธรรมศาสตร์รับนักศึกษาเพิ่มขึ้นประมาณเท่าตัวจาก 10 กว่าคนก็กลายเป็น 30 คน แล้วก็เข้าใจว่าจำนวนจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปีต่อไปจริงๆ แล้วเกือบจะไม่มีข้อจำกัดขึ้นอยู่กับความสามารถของนักศึกษา ขึ้นกับความสนใจว่าจะเลือกเรียนสาขาอะไร ปีนี้ธรรมศาสตร์เปิดปริญญาโททางนิติศาสตร์ 8 สาขา โดย 5 สาขาเป็นสาขาเก่าที่มีอยู่แล้วและอีก 3 สาขาเป็นสาขาใหม่ แม้ว่าจะมีการ

เปิดเพิ่มอีก 3 สาขา แต่เราก็พบว่ามีความต้องการเข้าศึกษาในสาขากฎหมายมหาชนสูงมาก จำนวนที่ผมเรียนก็คือจากที่เคยรับ 12-13 คนในแต่ละปีก็กลายเป็น 30 คนในปีนี้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : 8 สาขา เหลือแล้วสาขาละก็คนครับ

ศ.ดร.สุรพล : โดยเฉลี่ยแล้วประมาณ 20-30 คนครับ คือปีนี้เรารับปริญญาโท 180 คนครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมเห็นในหลักสูตรปริญญาโทของ
ธรรมศาสตร์มีเปิดสาขาสังเวดล้อมด้วยหรือครับ

ศ.ดร.สุรพล : ครับเป็นสาขาใหม่ มีสาขาสังเวดล้อม สาขาการค้าระหว่างประเทศ สาขาภาษีอากร โดยเป็น 3 สาขาใหม่ที่เพิ่มขึ้นจาก 5 สาขาที่มีมาก่อนแล้ว ก็คือ แฟง ธุรกิจ ระหว่างประเทศ อาญา และมหาชน ในส่วนของปริญญาเอกนั้น ตั้งแต่ปีหน้าเป็นต้นไปธรรมศาสตร์จะขยายการรับนักศึกษาปริญญาเอกเพิ่มขึ้น คือ ระบบการรับนักศึกษาปริญญาเอกของเราค่อนข้างเข้มงวด ขณะนี้เรามีหลักสูตรปริญญาเอกมา 4 ปี แต่มีนักศึกษาที่จบปริญญาเอกคนเดียวและมีนักศึกษาปริญญาเอกในโครงการไม่กี่คนเพราะเราเข้มงวดตั้งแต่ตอนรับเข้าค่อนข้างมาก แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าสังคมไทยต้องการคนที่มีความรู้เฉพาะทาง คนที่มีความรู้พิเศษลึกซึ้งในบางด้านมากขึ้นซึ่งคงไม่ใช่สาขามหาชนด้านเดียว แต่ในแง่ของจำนวนแล้วผมตั้งเป้าว่าในปีหน้าธรรมศาสตร์น่าจะมีความสามารถรับบัณฑิตมหาบัณฑิตเข้ามาเรียนในหลักสูตรปริญญาเอกได้ไม่น้อยกว่าปีละ 5-10 คนตามศักยภาพที่เรามีอยู่ คงต้องดูจากจำนวนอาจารย์ ดูจากความสามารถด้านอื่นๆ ประกอบด้วย แต่คงมากกว่านั้นไม่ได้และก็คงไม่มีเหตุผลที่จะทำ

น้อยอย่างที่เคยทำมาในอดีต บางปีธรรมศาสตร์ไม่เคยรับปริญญาเอกเลย เพราะดูแล้วไม่มีใครมีคุณสมบัติครบตามที่เรต้องการซึ่งก็เป็นเช่นนั้นจริงๆ อาจเป็นเพราะมาตรฐานที่เราวางไว้สูงมากเกินไปแต่จะให้เรารับปีละ 30-40 คนก็คงลำบาก เราดูศักยภาพอาจารย์ ดูปริมาณงาน ดูอะไรต่างๆ หลายด้าน ผมคิดว่าจำนวนระหว่าง 5-10 คน น่าจะเป็นจำนวนที่เหมาะสมสำหรับศักยภาพที่เรามีอยู่ ที่เราน่าจะตอบสนองสังคมไทยได้ อันนี้เป็นด้านเดียว คือด้านการผลิตบัณฑิตให้กับสังคม ซึ่งผมแยกเป็น 3 ระดับ ซึ่งคงจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ระดับในเวลาอันใกล้นี้ และความเปลี่ยนแปลงหลายส่วนก็มาจากพัฒนาการกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ

ในอีกด้านหนึ่ง คือ การที่จะทำให้นักกฎหมายที่มีอยู่เดิมมีความรู้ความเข้าใจ มีศักยภาพในบริบทที่เปลี่ยนไป คือการที่กฎหมายมหาชนมีความสำคัญมากขึ้น ผมคิดว่าอันนี้ธรรมศาสตร์เป็นหน่วยงานทางการศึกษาหน่วยงานแรกที่ทำเรื่องนี้ คือ เราทำหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนมาตั้งแต่ปี 2538 ตั้งแต่ยังไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงอะไรชัดเจนในสังคมไทยด้วยซ้ำ แต่เรารู้ว่ามันจะมีความเปลี่ยนแปลงอันนั้น เราคาดหมายได้ว่าในอนาคตข้างหน้าถ้าโครงสร้างทางกฎหมายเปลี่ยนแปลง แนวคิดทางกฎหมายเปลี่ยนแปลงแต่ไม่ได้เตรียมคนเอาไว้รองรับในที่สุด โครงสร้างใหม่ก็อาจจะมึนปสรรค เราอาจจะต้องกลับไปสู่โครงสร้างแบบเก่า เพราะเห็นว่ามันไร้ผล ไม่มีประสิทธิภาพ ทำไม่ได้ เพราะฉะนั้นแนวความคิดแบบนี้ทำให้เกิดโครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนซึ่งก็รับเอาคนที่ทำงานอยู่แล้วในภาครัฐเข้ามาฝึกอบรมประมาณ 200 ชั่วโมงในแต่ละรุ่น ปีหนึ่งเราทำได้ 2 รุ่น รุ่นละ 90 คนก็ตกปีละประมาณ 180 คน ขณะนี้เราทำได้ประมาณ 1,000 คน จนถึงขณะนี้มาถึงรุ่นที่ 12 ผมคิดว่าเป็นพื้นฐานที่ดีมากสำหรับสังคม เพราะเราไม่ได้เลือกคนจากหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด แต่พยายามดึงคนจากทุกหน่วยงาน

หน่วยงานละคนสองคนเข้ามาให้แต่ละหน่วยงานมีคนหนึ่งที่พอจะรู้เข้าใจโลกไ
 ความเปลี่ยนแปลงและเป็นตัวเชื่อมโยงไปสู่คนอื่นๆ ในหน่วยงาน คือ ใน
 แต่ละกรมต้องมีคนหรือสองคนที่พอรู้เรื่องเหล่านี้หรือเข้าใจ concept และ
 ก็รู้ว่าถ้ามีปัญหาจะต้องทำอย่างไรกับเรื่องนั้น เราพยายามจะขยายตรงนี้
 ไปให้กว้างมากที่สุด คือ ให้ไปทุกกรม ทุกรัฐวิสาหกิจให้ได้ ขณะนี้เราให้
 priority แก่หน่วยงานที่ยังไม่เคยมีคนเข้ามา ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือ
 ขณะนี้เรามีบุคลากรระดับสูงเข้ามาสู่โครงการนี้มาก เราได้อธิบตี รองปลัด
 กระทรวง รองอธิบดีมากมายจากหลายหน่วยงานเข้ามาในโครงการ และคน
 เหล่านี้เข้าใจว่าการบริหารจัดการหรือการใช้อำนาจรัฐ บริบทของการใช้
 อำนาจเปลี่ยนไปอย่างไร ตัวเขาอยู่ตรงไหน เขาจะต้องทำอะไร เขาจะทำให้
 เกิดความเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็วมากเพราะเขามีคนที่จะฟังคำสั่ง เขา
 สามารถตัดสินใจทำอะไรหลายๆ อย่างได้ หลายๆ คนที่เป็นอธิบดี
 รองอธิบดีพอกลับไปก็ไปตั้งคนในหน่วยงานของตนให้มาศึกษาเรื่องนี้
 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานของเขาเองว่ามีอะไรที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
 โดยเฉพาะกฎหมายมหาชน ทั้งๆ ที่ดูแล้วหน่วยงานอาจจะไม่มีอะไรที่
 เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ถ้าศึกษาแล้วจะเห็นว่ามีเกี่ยวข้องมากอย่างที่เข
 ปฏิเสธไม่ได้ และหากเขาไม่ต้องการเป็นจำเลยต่อศาลปกครองก็ต้องมี
 คนที่จะเข้ามารับผิดชอบการใช้อำนาจตรงนี้ ปรากฏการณ์นี้เห็นได้ใน
 หลายหน่วยงานซึ่งอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายโดยตรง แต่ในความ
 เข้าใจเบื้องต้นของคน 1,000 คนที่เราทำนี้ ผมคิดว่าเป็นแนวทางอันหนึ่ง
 และก็เมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา ธรรมศาสตร์ก็เริ่มต้นโครงการหลักสูตร
 ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชนขึ้นเป็นหลักสูตร 1 ปี เป็น
 หลักสูตรหลังปริญญาตรีรับเฉพาะนักกฎหมาย หลักสูตรแรกที่ผมพูดถึง
 คน 1,000 คน เป็นเรื่องที่คนที่อยากจะศึกษาสาขาอะไรก็ได้เข้ามาเรียน
 โดยไม่จำเป็นต้องมีพื้นฐานทางกฎหมาย แต่พอเป็นประกาศนียบัตรบัณฑิต

เราเน้นไปที่นักกฎหมายโดยแท้เข้ามาแล้วเรียนกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะ 1 ปี ขณะนี้มาถึงรุ่นที่ 3 แล้ว เราจับรุ่นละประมาณ 60-80 คนครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เรียนกี่หน่วยกิตครับ

ศ.ดร.สุรพล : เรียน 32 หน่วยกิต ภายใน 1 ปี แบ่งเป็น 2 ภาค เรียนทุกวันตอนเย็น วันละ 3 ชั่วโมง นับหน่วยกิตตามหลักเกณฑ์ของ ทบวง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ที่อาจารย์พูดมาเป็นการเตรียมความพร้อมทางด้านบุคลากรทั้งหมด แต่ที่นี้จากที่ผมประสพเองและจากที่ได้สัมภาษณ์นักกฎหมายมหาชนบางท่าน มีความเห็นคล้ายๆ กันว่าเราขาดแคลนตัวกฎหมาย เอกสารทางวิชาการด้วย ทางอาจารย์มหาวิทยาลัยเองมีโครงการจะทำอะไรบ้างหรือไม่ครับเกี่ยวกับการหาตำราทางด้านกฎหมายมหาชนครับ

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่ามี 2 ส่วน เวลาที่บอกว่าเราขาดแคลนตำราหรือเอกสารอ้างอิงหรือขาดแคลนคู่มือที่จะใช้ในการทำงานหมายความว่าถึง 2 เรื่องด้วยกัน คือ 1. ตำราโดยแท้ ก็คือตำราพื้นฐานในเรื่องต่างๆ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจรัฐ ตำรากฎหมายปกครอง ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ ตำราการคลัง อันนี้ต้องรับว่าขาดจริง กับอีกส่วนหนึ่งก็คือตำราประยุกต์ ก็คือตำราที่บอกว่าเป็นตำราจริงๆ ถ้าจะเขียนในเงื่อนไขของสังคมไทยซึ่งเริ่มมีการพัฒนา ไม่สามารถทำได้ทันทีที่ต้องใช้เวลา ต้องรอ case ต้องรอให้มีหลักกฎหมายอะไรบางอย่างนานพอสมควร วิธีที่จะได้ตำราพื้นฐานที่ง่ายที่เร็วที่สุด ก็คือ การแปลตำราต่างประเทศซึ่งอาจจะไม่เหมาะกับสภาพสังคมไทย เพราะอ่านแล้วเข้าใจแต่เอามาใช้ไม่ได้เพราะเราไม่มีกลไกอย่างนั้น

ไม่มีทฤษฎีอย่างนั้น ไม่มีธรรมเนียมประเพณีทางกฎหมายเช่นนั้น เพราะฉะนั้นสิ่งที่ขาดอันที่สอง ก็คือ ตำราในลักษณะของตำราประยุกต์ที่จะบอกว่าเรื่องนั้นเรื่องนี้ควรจะทำอย่างไร ถ้าผมแยกเป็น 2 ส่วน ผมคิดว่ามหาวิทยาลัยช่วยในเรื่องนี้ค่อนข้างมากทั้ง 2 ด้านด้วยกัน ในแง่ของตำราที่เป็นตำราในทางทฤษฎีซึ่งส่วนใหญ่จะต้องแปลหรือต้องเรียบเรียงมาจากตำราต่างประเทศ ผมคิดว่าขณะนี้ในกรอบของกรมการพัฒนากฎหมายในกรอบของศาลปกครองก็ดี มีความพยายามที่จะทำตำราในลักษณะของการแปลตำราอย่างนี้ขึ้นมาพอสมควร และในคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งก็มีงบประมาณให้จำนวนหนึ่งก็กำลังเริ่ม เข้าใจว่าในเดือนนี้ก็จะเริ่มออกประกาศให้ทุนสำหรับแปลตำรากฎหมายต่างประเทศซึ่งตรงนี้จะช่วยได้มาก ในช่วง 2 ปีต่อจากนี้เราจะเริ่มเห็นตำราคลาสสิกหรือเป็นตำราพื้นฐานในทางกฎหมายซึ่งอาจจะเห็นฝรั่งเศส เป็นเยอรมันค่อนข้างมาก แต่ในบทบาทที่ 2 ที่ผมคิดว่าได้ทำกันอยู่ค่อนข้างมาก ก็คือ เขียนตำราหรืองานวิจัยที่จะตอบคำถามสังคมไทยในเรื่องกฎหมายมหาชน อาจารย์ภาคมหาชนของธรรมศาสตร์มีไม่มากนัก 10 กว่าคน แต่ผมเข้าใจว่าในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาเรามีรายงานการวิจัยมากกว่าจำนวนอาจารย์ ถ้านับเป็นเล่มผมคิดว่าอย่างน้อยเราก็มี 20-30 เล่มที่เป็นรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ แต่ก็เป็นเรื่องเฉพาะค่อนข้างมากยังไม่สามารถลงไปถึงปัญหาเฉพาะ คือลงไปในเรื่องที่จำกัดค่อนข้างมาก ยังไม่สามารถที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นตำราทั่วไปได้อย่างแท้จริง แต่มันก็จะ เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาวิเคราะห์หรือทำงานในเรื่องนั้นๆ ผมยกตัวอย่าง ขณะนี้เรามีงานวิจัยหลายเรื่องที่พูดถึงศาลรัฐธรรมนูญ พูดถึงเรื่อง ป.ป.ช. พูดถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง พูดถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ พูดถึงการจัดระบบองค์กรมหาชน พูดถึงการจัดตั้งองค์กร

ของรัฐที่เป็นอิสระมาดูแลเรื่องการจัดสรรคลื่นความถี่ งานเหล่านี้มีอาจารย์ในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไปมีส่วนร่วมมากมาย รวมถึงตลอดถึงการจัดระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ ถ้านับคนเหล่านี้ในระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา ผมพบว่ามีหลายสิบชิ้นและก็เป็นความพยายามเท่าที่เราทำได้สำหรับสังคมไทยตามบทบาทของอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งผมคิดว่างานหลักจะต้องเป็นงานสอน งานถ่ายทอด แต่ก็ต้องไปพร้อมๆ กับการทำตำราหรือทำงานวิจัย ถ้าดูในภาพรวมผมคิดว่าสำหรับธรรมศาสตร์เองทางด้านกฎหมายมหาชนทำอะไรได้มากเป็นที่น่าพอใจครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับแต่ว่างานวิจัยที่อาจารย์พูดถึงส่วนมากไม่แพร่หลายเหมือนหนังสือ บางครั้งยากที่ประชาชนธรรมดาหรือนิสิตนักศึกษาจะเข้าไปดู จะมีทางให้แพร่หลายได้หรือไม่ครับ

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่าวัฒนธรรมของบ้านเรายังไม่เปิดโอกาสให้มีการพิมพ์หนังสือกันง่ายๆ แล้วก็ขายหนังสือกันง่ายๆ หนังสือเป็นเรื่องซึ่งมีราคาแพงและก็ไม่นำเข้าถึงในเชิงของนักศึกษาหรือผู้เรียน ดังนั้นส่วนมากมักจะออกมาในรูปแบบของ sheet หรือคู่มือการเรียนการสอนอะไรมากกว่า ตำราที่เป็นงานวิจัยในทางการตลาดทำได้น้อยมาก คือไม่สามารถพิมพ์แล้วขายได้จึงอยู่ในวงจำกัดซึ่งก็สอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่ขณะนี้ แต่คิดว่าอีก 5-10 ปีข้างหน้า คงเป็นไปได้ที่จะมีตำราเหล่านี้แพร่กระจายออกไปในวงกว้างและมีกำลังซื้อที่มากพอ ถ้ายกประเด็นว่าเข้าถึงได้หรือไม่ ผมคิดว่าตำราหรืองานวิจัยเหล่านี้มีอยู่ในห้องสมุดคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยทุกแห่ง มี copy อยู่ในทุกที่สามารถเข้าถึงได้สำหรับคนในวงจำกัดที่มีอยู่ แต่ถ้าเมื่อใดที่เราขยายวงกว้างออกไปถึงนิติกรในภาครัฐ 4-5 พันคน

ตรงนั้นอาจจะเข้าไปไม่ถึง แต่ว่าความสนใจของคนเหล่านั้นก็ยังไม่ได้ถึงระดับนี้ ในระยะต่อไปในภายหน้าเมื่อมีการตื่นตัวและเห็นความสำคัญของกฎหมายมหาชนจนเป็นที่ประจักษ์ในสังคมไทย ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นอาจจะมีการพิมพ์เผยแพร่ตำราในรูปแบบต่างๆ ออกมาครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ไปช่วยเรื่องการปฏิรูปการศึกษา ผมอยากเรียนถามอาจารย์ว่าเป็นอย่างไรบ้างครับ อาจารย์ทำอะไรบ้างครับ

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่าอาจจะถือว่าเป็นตำราประยุกต์อันหนึ่งของกฎหมายมหาชน เพราะการปฏิรูปการศึกษาในกรอบที่กฎหมายการศึกษา กำหนดให้มีองค์กรเฉพาะขึ้นมา ก็คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งผมเป็นกรรมการบริหารอยู่และรับผิดชอบงานกฎหมายนั้น งานหลักก็คือการจัดระบบบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัยและสภาการศึกษาแห่งชาติในรูปแบบใหม่ ไม่ใช่เพื่อการศึกษแต่เป็นการจัดระบบบริหารงานองค์กรภาครัฐใหม่ว่าจะจัดความสัมพันธ์อย่างไร ลดขั้นตอนที่ซ้ำลง กระจายอำนาจในความหมายของการมอบอำนาจลงไปให้กว้างที่สุดถึงระดับล่าง ลดขั้นตอนการบังคับบัญชา แล้วก็ทำให้องค์กรภาครัฐมีอำนาจหน้าที่จริงๆ ไม่ต้องฟังส่วนกลางมาก ซึ่งตรงนี้เป็นเทคนิคทางกฎหมายทั้งนั้น ผมคิดว่าแนวคิดทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีต่างๆ ซึ่งเราเคยเรียนกันมาในมหาวิทยาลัยช่วยได้มากในการทำตรงนั้น ผมเรียนว่าครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่ข้อเสนอในการปฏิรูปการศึกษาซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทยเพราะได้มีการทำกันมา 30-40 ปีแล้ว มีระลอกใหญ่ๆ หลายครั้งแล้ว แต่ครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่การปฏิรูปการศึกษาออกมาอย่างเป็นรูปธรรม ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด เพราะถูกนำเสนอออกมาในการยกร่างกฎหมาย อย่างที่ได้ทราบกันว่ามีกรยกร่างกฎหมายใหม่ 23 ฉบับ มีการบอก

อย่างชัดเจนว่าแต่ละเรื่องคืออะไรและจะแก้ปัญหาเดิมของระบบบริหารจัดการทางการศึกษาอย่างไร เหลือแต่เพียงการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้นว่าจะผลักดันให้ไปสู่รัฐสภาแล้วหรือยัง ผลักดันแล้วสภากจะทำออกมาอย่างไร ที่ผ่านมามักครั้งหากเราพูดถึงการศึกษา การปฏิรูปการศึกษา เราจะพูดถึงเป้าหมายคือเด็ก เป้าหมายในคุณภาพของการเรียนรู้จะดีขึ้น พูดถึงเสรีภาพในทางวิชาการ แต่เราไม่เคยพูดกันในเชิงของกลไกกรอบของกฎหมายที่จะมารองรับ เพราะฉะนั้นที่ผ่านมามีปี 2517 ก็ดีหรือปี 2523 ก็ดีที่มีความพยายามปฏิรูปการศึกษาใหญ่ๆ ในเมืองไทย จะจบลงด้วยการทำอะไรบางอย่างแล้วก็ไม่เห็นผลอะไร คราวนี้เป็นการเอากฎหมายมหาชนไปตอบสนองการปฏิรูปการศึกษาด้วยการจัดระบบบริหารจัดการศึกษาใหม่ เพราะฉะนั้นจะมีกลไกในทางกฎหมายมหาชนชัดเจนอย่างที่ผมเรียนตอนต้น ก็คือ ต้องถือว่ากฎหมายมหาชนก็คือเครื่องมือในการจัดระบบบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพขึ้น ให้มีคุณภาพขึ้น ให้บรรลุเป้าหมายของการบริการประชาชนให้ดีขึ้น คราวนี้จะเป็นครั้งแรกที่จะเป็นบททดสอบใหญ่ที่สุดที่จะมีการเอาแนวคิดทางกฎหมายมหาชนในเรื่องแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐไปเปลี่ยนโครงสร้างเดิมในสังคมไทย ซึ่งที่ผ่านมามียืนยันว่า 100 ปีที่ผ่านมา ระบบบริหารจัดการการศึกษาไทยของกระทรวงศึกษาธิการไม่เคยเปลี่ยนคราวนี้จะเป็นการเปลี่ยนครั้งแรกและใหญ่ที่สุด ซึ่งผมเองไม่ได้คิดว่าเป็นเรื่องของการศึกษาแต่ผมคิดว่าเป็นการเอากฎหมายมหาชนไปปรับเปลี่ยนโครงสร้างบริหารจัดการการศึกษาเพื่อตอบสนองเป้าหมายที่วางไว้ ครั้งนี้จะเป็นครั้งแรกที่พยายามจะทำและก็ออกมาเป็นรูปร่างที่ชัดเจน มีคำอธิบายชัดเจนว่า เรากำลังจะเปลี่ยนอะไร เพราะอะไร และจะมีกลไกในการเปลี่ยนอย่างไรบ้าง เจ็อนไซและองค์ประกอบที่ต้องการคืออะไร กระบวนการนี้ขณะนี้เสร็จสิ้นแล้ว นำเสนอไปยังรัฐบาลแล้วเหลือเพียงการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้นเองว่าจะผลักดันให้มันเป็น

ผลหรือไม่ หลายคนอาจจะตั้งคำถามอยู่ในใจว่า ทำไมปฏิรูปการศึกษาจะต้องออกกฎหมาย 23 ฉบับ ทำไมไม่ทำให้ครูเก่งขึ้น สอนดีขึ้นหรือปรับหลักสูตรใหม่ ผมเห็นว่าทั้งหมดไปพันที่กฎหมายหมด ครูไม่มีวันเก่งถ้าครูมีนายมากที่สุด ทุกคนที่ลงไปในพื้นที่เป็นนายครูทั้งหมด และก็คนที่อยู่ข้างบนก็สั่งอะไรต่ออะไรอย่างที่ว่าตัวเองอยากให้เป็นโดยที่ไม่ได้ดูข้อเท็จจริงแล้วก็ตัดสินใจแล้วก็ให้ครูฟังคำสั่งอย่างเดียว ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นโครงสร้างการบริหารจัดการที่เป็นอยู่ก่อนหน้านั้น ซึ่งนักการศึกษาต้องการทำลายสภาพนี้ ต้องการให้ครูคิดเอง ให้ครูตัดสินใจเลือกวิธีการสอนเอง แต่ถ้าไม่ปลดโซ่ตรวนในเรื่องอำนาจบังคับบัญชา ในเรื่องอำนาจในการกำกับงบประมาณ อำนาจในการกำหนดหลักสูตรที่ส่วนกลางเป็นผู้ทำแล้วก็คงทำได้ยาก เพราะฉะนั้นกฎหมายจะเป็นการปรับโครงสร้างนั้นๆ ซึ่งคล้ายๆ กับที่เราปฏิรูตรัฐธรรมนูญ 2540 ที่บอกว่า ถ้าจะปฏิรูปการเมืองให้การเมืองดีขึ้นต้องทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชน ต้องจัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ อันนี้ก็เหมือนกันแนวคิดในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาคราวนี้ปรากฏออกมาเป็นผลสุดท้ายที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาส่งให้รัฐบาล คือบอกว่า ต้องจัดโครงสร้างใหม่ทั้งหมดแล้วก็เสนออย่างชัดเจนว่าจะเสนอโครงสร้างอย่างไรบ้าง ออกมาเป็นรูปกฎหมายชัดเจน อันนี้จะเปิดช่องให้เราได้ในสิ่งที่เราต้องการ คือเด็กไทยจะดีขึ้น เด็กไทยจะฉลาดขึ้น รู้จักเรียนรู้ด้วยตัวเองได้ไม่ใช่ท่องจำจากครูอย่างเดียว จะเป็นจริงได้ ซึ่งจริงๆ มันเป็นเหตุเป็นผลกันอยู่แล้วแต่คนส่วนใหญ่มักจะนึกว่าจะปฏิรูปการศึกษาจะต้องแก้กฎหมายทำไม แต่ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะกฎหมายผูกทุกอย่างเอาไว้ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : จากที่เราพูดกันมาตั้งแต่ต้นจะพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากทั้งทางด้านรัฐธรรมนูญ ทางด้านการศึกษา ผม

อยากเรียนถามอาจารย์ว่า อาจารย์มองเห็นว่าความเปลี่ยนแปลงนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่หรือยังเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ยังช้าอยู่ครับ

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่าหลายเรื่องเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดมาก่อนในสังคมไทย การยอมรับบทบาทของชาวบ้านธรรมดา การยอมให้เขามีสิทธิ์ มีเสียงได้ การยอมให้เขามีองค์กรควบคุมตรงนั้น ระหว่างที่มีการพัฒนา ปรากฏการณ์เหล่านี้ก็เป็นความสำเร็จอยู่ในตัวแล้ว แต่ถ้าถามว่าเป็นจุดสุดท้ายที่เราคาดหวังหรือไม่ ผมคิดว่าไม่ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์พอใจกับการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือไม่ครับ ถ้าอาจารย์ให้คะแนนอาจารย์จะให้เท่าไรครับ

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่าผมพอใจ เพราะผมคาดไว้ตั้งแต่แรกแล้วว่า จะต้องมีปัญหาบางส่วนเกิดขึ้นในระหว่างการเปลี่ยนแปลง ผมเคยพูดเคยให้ความเห็นไว้ในหลายๆ ที่ว่า หลายเรื่องจะมีปัญหาเมื่อมีปัญหาผมไม่ได้คิดว่าเป็นปัญหาของระบบแต่ว่าระบบใหม่ขณะนี้จำเป็นต้องมีปัญหาโดยธรรมชาติของตัวเอง เพราะฉะนั้นผมพอใจกับความเปลี่ยนแปลงนี้มากครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เต็ม 10 อาจารย์ให้เท่าไรครับ

ศ.ดร.สุรพล : ผมให้ 9

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คำถามก่อนสุดท้ายครับ ที่รัฐธรรมนูญบอกไว้ว่าภายใน 5 ปีหลังจากที่มีการประกาศใช้ให้มีการทบทวนเพื่อแก้ไข อาจารย์คิดว่ามีเรื่องไหนบ้างครับที่ควรจะทำการศึกษาเตรียมไว้ก่อนครับ

ศ.ดร.สุรพล : ผมคิดว่าก็มี 2-3 เรื่อง ซึ่งก็คงตรงกันในสังคมไทย ก็คือเรื่องระบบการเข้าสู่อำนาจรัฐ คือ ระบบการเลือกตั้งกับระบบการควบคุมตรวจสอบซึ่งกินความกว้างไปถึง ป.ป.ช. ไปถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วย ที่ผ่านมามีปัญหาอยู่บ้างแต่ผมคิดว่าโดยเวลาปัญหาจะคลี่คลายไปเอง เช่น เรบอกว่าอำนาจจับกุม อำนาจบังคับลดลง ผู้พิพากษาต้องนั่งพิจารณาครอบงำคณะ เรื่องเหล่านี้ดูมีปัญหาแต่ผมว่าจะค่อยๆ คลี่คลาย แต่เรื่องใหญ่ๆ ผมคิดว่าก็มี 2 ประเด็น คือ การเข้าสู่อำนาจรัฐกับระบบควบคุมตรวจสอบ ซึ่งดูเหมือนจะมีปัญหาและเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างระบบ เป็นปัญหาในตัวเองไม่ใช่เรื่องคนบางคนหรือคนบางกลุ่มซึ่งอาจจะมีความชัดเจนไม่มากนัก หรือการวางกลไกบางอย่างอาจจะไม่ค่อยลงตัวเท่าไรในตอนเริ่มต้น หรือมีบางส่วนที่จะต้องแก้ไข อาจารย์ในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ทำงานวิจัยอยู่ 2-3 เรื่องที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงแล้ว เราคงจะมีข้อเสนอของเราเองคงไม่จำกัดเฉพาะองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เสนอ เมื่อครบ 5 ปี บทบาทของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็จะชัดเจนและก็จะบอกสังคมครับ เพราะขณะนี้เรากำลังศึกษาอยู่หลายเรื่อง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คำถามสุดท้ายครับ อาจารย์มีอะไรจะแนะนำ นักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่บ้างครับ ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาตนเองหรือความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนครับ

ศ.ดร.สุรพล : เพื่อไม่ให้ซ้ำกับคนอื่น ผมอยากจะบอกว่ากฎหมายมหาชนเป็นเรื่องของการปฏิบัติ แน่แน่นอนต้องอาศัยความรู้ทางทฤษฎี ต้องเข้าใจหลักหลายๆ อย่างที่เป็นหลักของกฎหมาย แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะลงไปสัมผัสกับข้อเท็จจริง ลงไปเข้าใจงานที่ฝ่ายปกครองทำ งานที่องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในระดับรัฐธรรมนูญทำ เพราะฉะนั้นถ้าเป็นนักศึกษาใน

สาขากฎหมายมหาชนซึ่งก็หมายความว่าถึงนักศึกษาที่เรียนสูงกว่าระดับปริญญาตรี ผมคิดว่าหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเข้าไปสัมผัสกับงานเข้าไปดู เข้าไปวิเคราะห์ เข้าไปศึกษาหรือเข้าไปทำงานเพื่อพิสูจน์ว่าสิ่งที่ได้ฟังมาในห้องเรียน สิ่งที่เคยเชื่อมาถูกต้องเป็นไปไม่ได้หรือไม่สำหรับสังคมไทย ผมคิดว่าที่สำคัญที่สุดสำหรับนักกฎหมายมหาชน ก็คือ การลงไปดูข้อเท็จจริง การเอาหลักและทฤษฎีทางกฎหมายไปปรับ ตรงนี้มีโอกาสมากสำหรับนักศึกษาที่เรียนกฎหมายมหาชนซึ่งก็อาจเป็นนักศึกษาปริญญาโทที่จะเข้าไปช่วยทำงานวิจัยหรือเข้าไปทำงานในหน่วยงานต่างๆ เข้าไปศึกษาปัญหาเฉพาะ ผมไม่อยากจะให้การศึกษากฎหมายมหาชนเป็นเรื่องที่เรียนในห้องแล้วก็ทำวิทยานิพนธ์โดยศึกษาจากตำราต่างประเทศหรือตำราในประเทศแล้วก็จบ ซึ่งจะไม่ได้อะไร แล้วเราก็จะไม่ได้นักกฎหมายมหาชนในความหมายที่เราคาดหวังให้เป็น คือ นักกฎหมายต้องเข้าใจระบบการจัดการภาครัฐซึ่งไม่ใช่จากตำรา เพราะเราไม่เคยมีตำราการจัดการภาครัฐที่ชัดเจนในบ้านเรา พัฒนาการบ้านเรายังไปได้ช้ามากจึงต้องลงไปทำเอง การมีบทเรียน มีประสบการณ์ ผมคิดว่าเป็นสิ่งสำคัญถ้าหากเป็นไปได้ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบคุณอาจารย์ที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้ครับ ●

บทสัมภาษณ์

รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล

รองประธานศาลปกครองสูงสุด

ณ สำนักงานศาลปกครอง
วันที่ 27 กรกฎาคม 2544

สัมภาษณ์โดย
รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



รองศาสตราจารย์ ดร.โนคิน พลกุล*

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอเรียนถามอาจารย์ถึงความสำคัญของกฎหมายมหาชนในปัจจุบันครับ

รศ.ดร.โนคิน : ความจริงจะตอบในปัจจุบันอย่างเดียวก็คงจะไม่ได้ เพราะถือว่ากฎหมายมหาชนก็มีความสำคัญมาโดยตลอด เพียงแต่ว่าคนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการศึกษาที่ดี หรือแม้แต่ผู้ใช้กฎหมายโดยทั่วไปในสังคมที่ดี จะเข้าใจถึงความสำคัญขนาดไหน ในอดีตเราก็สัมผัสกับกฎหมายมหาชนมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้อำนาจหน้าที่ทั้งหลาย แต่เรามักจะสัมผัสในเชิงของการยอมรับการใช้อำนาจ การยอมรับในเชิงการตรวจสอบการใช้อำนาจ การควบคุมการใช้อำนาจต่างๆ ให้ถูกต้อง ซึ่งก็ดูเหมือนว่าจะมีแต่ในหมู่นักวิชาการหรือคนที่รู้เรื่องดังกล่าวบ้างเท่านั้น เพียงแต่ระยะหลังนี้เราบอกว่ามีความสำคัญก็เพราะว่ามีการยอมรับในเรื่องที่ผมกล่าวมาในตอนต้น คือ เรื่องการตรวจสอบ การควบคุมการใช้อำนาจ ให้ถูกต้อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของฝ่ายที่มีอำนาจ ดังนั้นสิ่ง

* เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2544.

เหล่านี้จึงมองเหมือนว่ากฎหมายมหาชนมีความสำคัญขึ้นในระยะหลัง แต่จริงๆ จะถืออย่างนั้นก็ไม่ได้หรอก เพราะนั่นหมายถึงว่าประชาชนโดยทั่วไป นำโดยแวดวงวิชาการ ได้ผลักดันให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่มีเหตุมีผล มีการตรวจสอบกันมากขึ้นทำให้บทบาทของกฎหมายมหาชนและนักกฎหมายมหาชนมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อนครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในฐานะที่อาจารย์เป็นนักกฎหมายมหาชนรุ่นแรกๆ ในสมัยตอนที่อาจารย์เรียนกฎหมายมหาชนที่ต่างประเทศ อาจารย์ประสบปัญหาความยากลำบากในการเรียนหรือไม่ครับ เพราะตอนนั้นกฎหมายมหาชนในบ้านเรายังไม่พัฒนามาถึงขั้นนี้ครับ

รศ.ดร.โกศล : ต้องเรียนว่ายากพอสมควร เพราะสมัยที่ผมเรียนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชาที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนมีอยู่ 2 วิชา คือ วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญกับวิชากฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น แนวการเรียนของเราก็ันบว่าก้าวหน้าเพราะเป็นการเรียนในเชิงเปรียบเทียบ คือ มีการเรียนระบบการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ ทำให้เรารู้ถึงว่าระบบรัฐสภาเป็นอย่างไร ระบบประธานาธิบดีเป็นอย่างไร หรือระบบอื่นๆ ที่อาจจะเกี่ยวข้องบ้างเป็นอย่างไร เช่น ระบบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศสเป็นอย่างไร อันนี้ก็เอาแนวมาจากฝรั่งเศส กล่าวคือ โดยวิชารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้นจะไม่ใช้เรียนแต่ของฝรั่งเศสเท่านั้น ซึ่งต่างกับสหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษที่การเรียนกฎหมายรัฐธรรมนูญเรียนแต่ของประเทศตนเองเป็นหลัก ถ้าอยากเรียนรู้ของประเทศอื่นก็ต้องไปเรียนกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เป็นต้น ดังนั้นวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญของเราจึงถือว่าเป็นข้อดี คือเรียนทั้งของเราเองและเปรียบเทียบกับประเทศสำคัญๆ ที่เป็นระบบหลักๆ ในโลกไปในตัว แต่ที่เป็นปัญหามากคือกฎหมายปกครอง เพราะว่ากฎหมายปกครองนั้นในช่วงที่ผมเรียนหรือก่อน

หน้านั้นหรือหลังจากนั้นพอสมควร ก็จะเรียนในเรื่องเดียวคือเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการ ทั้ๆ ที่ในช่วงนั้นกฎหมายปกครองเป็นวิชาที่มีองค์ความรู้กว้าง คือ เราต้องรู้ว่ารัฐเป็นอย่างไร มีองค์ประกอบอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น เราต้องเรียนรู้ทางทฤษฎีว่าควรนำทฤษฎีอะไรมาใช้ในการจัดองค์กรของรัฐ และหลักเช่นว่านั้นมีข้อดีข้อเสียอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะหรือรูปของรัฐแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศไทยการสอนกฎหมายปกครองเปรียบเทียบกับไม่มีทำให้บางทีเราก็แปลกใจว่ารัฐรวมเช่นสหรัฐอเมริกาทำไมการจัดองค์กรลักษณะหรือองค์ประกอบของรัฐจึงแตกต่างจากรัฐเดี่ยวอย่างประเทศไทย บางครั้งเราก็ไม่เข้าใจว่าทำไมประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสจึงมีการปกครองส่วนภูมิภาค แต่รัฐเดี่ยว อย่างเช่นอังกฤษหรือญี่ปุ่น จึงไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคในขณะนั้น ซึ่งก่อนหน้านั้นอาจจะมีแล้วได้มีการเลิกไปหรืออะไรต่างๆ เราก็ไม่ทราบประวัติศาสตร์เหล่านั้นเลย อันนี้เป็นปัญหาใหญ่และยิ่งเวลาผ่านมาและได้มีโอกาสย้อนหลังไปดูงานเขียนในทางตำรากฎหมายปกครอง ท่านปรีดี พนมยงค์ ก็ได้เขียนไว้อย่างมาก ซึ่งมากกว่าในขณะที่ผมเรียนอยู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ยังทำให้แปลกใจว่าเนื้อหาที่เคยมีมากหลายส่วนหายไปได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่และการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ส่วนเหล่านี้ก็ไม่มีการสอนหายไปหมด อีกส่วนที่สำคัญ ก็คือ การบริหารงานบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ประเภทต่างๆ ของรัฐ ทำไมเราต้องมีข้าราชการหลายประเภท ทำไมต้องมีพนักงานรัฐวิสาหกิจ อันนี้ก็ไม่ได้เรียนทำให้เราไม่รู้ว่ามีเมื่อแบ่งองค์กร แบ่งองค์การพกันแล้ว เราใช้เจ้าหน้าที่ ใช้บุคลากรต่างๆ ทำไมต้องแยกประเภท มีระบบของข้าราชการแต่ละประเภทก็อาจจะแตกต่างกันออกไป เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ มีเหตุผล

เพราะอะไร เราก็ไม่เข้าใจโดยลึกซึ้งถึงคำว่าประโยชน์สาธารณะ ไม่ต้องไปพูดถึงคติปกครองว่าคืออะไร วิธีพิจารณาคติปกครองคืออะไร ทั้งๆ ที่ความจริงเรามีการเสนอกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งแต่ปี 2476 และให้มีการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาที่มี 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการกฤษฎีกาซึ่งร่างกฎหมาย ก็เข้าใจความหมายในตัวเองว่าร่างกฎหมายก็คือร่างกฎหมาย อีกส่วนหนึ่งก็ให้มาตัดสินคดีปกครอง แต่จะต้องออกกฎหมายเฉพาะมากำหนดว่าอะไรเป็นคดีปกครอง และกำหนดถึงวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งก็ได้มีการออกกฎหมายเหล่านั้นออกมาซึ่งก็เป็นประวัติศาสตร์ส่วนหนึ่งของประเทศไทยและก็มีการพยายามจะผลักดันกฎหมายเหล่านั้นมาโดยตลอดแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ สิ่งเหล่านี้ก็ไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายปกครองเลย ในช่วงที่ผมเรียนหรือรุ่นพี่ก่อนหน้าผม 10 ปีหรือก่อนหน้านั้นก็คงไม่ได้เรียนแบบเดียวกับผม รุ่นน้องหลังจากนั้นก็แทบจะไม่ได้เรียนอะไรมากมาย สิ่งที่อยู่ๆ อย่างเดียว ก็คือ ส่วนกลางประกอบด้วยอะไรบ้าง ส่วนภูมิภาคประกอบด้วยอะไรบ้าง ส่วนท้องถิ่นมีอะไรบ้าง ก็มีเพียงแค่นั้น ขณะเดียวกันท่านที่มีคุณูปการณ่มากขณะนั้น ก็คือ ท่านอาจารย์ ดร.อมร จันทรสัมบุรณ์ ท่านก็พยายามให้ความคิดใหม่ในบทความที่ท่านเขียนและโด่งดังมาก คือ “นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ” มีเนื้อหาสาระว่าทำไมเราต้องเรียนแต่กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาคความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา กฎหมายมหาชนหายไปไหนหมดเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐ การที่จะต้องมีระบบศาลปกครอง การพัฒนาระบบแบบนี้ต่อไป ในการมาสอนท่านก็พยายามให้แนวอันนี้แต่เราก็ยังไม่เข้าใจว่าแล้วสิ่งนี้คืออะไร เพราะตอนนั้นก็ยังเป็นเพียงการตั้งตุ๊กตา เป็นการตั้งคำถามให้สงสัยในสิ่งที่ทำอยู่ เรียนอยู่ เป็นอยู่ ว่ามีแค่นี้เท่านั้นเองหรือ อันนั้นก็เป็นการจุดประกายให้ผมค่อนข้างมาก เมื่อมีการเปิดสอบชิงทุนรัฐบาลซึ่งตอนนั้นก็มียู่

7 ทุน ผมก็ไปสอบทุกทุน ประกาศชื่อออกมาก็สอบได้หมดทุกทุน ก็อยู่ที่ว่าเราจะเลือกทุนไหนเป็นอันดับหนึ่งอันดับสอง ก็มีอยู่ทุนหนึ่งที่ไม่ให้ไปเรียนกฎหมายมหาชนเป็นทุนของมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นทุนเดียว นอกนั้นก็ไปเรียนกฎหมายแพ่ง กฎหมายรัฐสภา กฎหมายภาษีอากรแล้วแต่ความต้องการของแต่ละหน่วยงาน ผมตัดสินใจเลือกทุนนี้เพราะความอยากรู้และความประทับใจในตัวท่านอาจารย์อมร คือเท่ากับว่าท่านจุดประกายให้เราไปค้นหาแล้วว่าสิ่งที่เราน่าจะค้นหาต่อไปคืออะไร ในที่สุดก็สอบได้ทุนนี้ตามที่เลือกไว้อันดับหนึ่ง และก็ได้ไปเรียนที่ประเทศฝรั่งเศส พอไปถึงไปซื้อตำราเขามาพอนั่งอ่านก็รู้สึกที่เราจะสอบได้หรือไม่จะจบหรือไม่ เพราะไม่รู้เรื่องเลยเนื่องจากว่าศัพท์ภาษาก็ไม่คุ้น ขนาดผมเรียนภาษาฝรั่งเศสมาตั้งแต่เด็กที่โรงเรียนอัสสัมชัญ แต่ก็เป็นภาษาทู่ๆ ไป ภาษากฎหมายก็ไม่รู้เรื่องเลยไม่เคยเรียนภาษากฎหมายเป็นภาษาฝรั่งเศส นอกจากนี้กฎหมายเป็นเรื่องของวัฒนธรรมอย่างการจัดการระบบบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การจัดบุคลากรประเภทต่างๆ ก็เป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่ง ถ้าเราไม่เข้าใจประวัติศาสตร์ ไม่เข้าใจวัฒนธรรมก็จะเรียนยาก ครั้นจะมามองหาตำราภาษาไทยที่พอจะปูพื้นฐานให้เราได้ก็ไม่มีเลย ผมยังจำได้ว่าชื่อตำราที่เป็นพื้นฐานของฝรั่งเศสมาอ่านของ Professeur Andre de LAUBADERE ซึ่งถือว่าอ่านง่ายที่สุดแล้วเข้าใจว่าอ่านไปร้อยหน้าแรกก็รู้เรื่อง ศัพท์เทคนิคต่างๆ ก็ไม่เหมือนเวลาเราเรียนกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา ที่พออ่านตำราแล้วจะเข้าใจง่ายกว่า ซึ่งก็เป็นเพราะเราใช้ระบบประมวลกฎหมาย ศัพท์ก็พอจะเดาได้ว่าน่าจะเหมือนกับเรื่องนี้ แต่พอกฎหมายปกครองไม่รู้ว่าจะเดาตรงไหนเพราะไม่มีพื้นฐานมาเลย ต้องค่อยๆ ทำความเข้าใจ ค่อยๆ อ่าน ค่อยๆ คิด เปิดพจนานุกรมจนตาลาย พจนานุกรมก็รู้ว่าจะเปิดพจนานุกรมอะไร เช่น พจนานุกรมฝรั่งเศสเป็นไทย ก็ไม่มีความหมาย

เพราะเขาก็ไม่รู้เรื่องเราเหมือนกัน ยิ่งเปิดพจนานุกรมยิ่งไม่เข้าใจ สุดท้ายต้องเปิดพจนานุกรมฝรั่งเศสเป็นฝรั่งเศส กว่าจะเข้าใจได้ต้องใช้เวลาและเหนื่อยมาก ครั้นจะไปถามใครก็ได้เพราะไม่มีใครไปเรียน มีผมคนแรก (รุ่น 2518) รุ่นพี่ที่อยู่ที่นี่ตอนนั้นก็ไม่มีใครเรียนกฎหมายมหาชน ก็รู้สึกว่าจะเรียนรอดหรือไม่เพราะหนักแต่ผมเป็นคนที่มีเมื่อตั้งใจแล้วก็จะต้องทำอย่างเต็มที่กำลังใจที่จะทำได้ ก็พยายามค่อยๆ อ่าน พออ่านไปบ่อยๆ พอไปเรียนมีปัญหาสงสัยก็พยายามถามอาจารย์ คือ ยอมรับว่าเราไม่เข้าใจ ไม่รู้จริงๆ ในการเปรียบเทียบตรงนี้ ส่วนที่พอจะเข้าใจได้หน่อยก็ในเรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการว่าส่วนกลางเป็นอย่างไร ส่วนภูมิภาคเป็นอย่างไร และบังเอิญภูมิภาคเขาก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนของเรา ตอนนั้นโดยระบบใหญ่ๆ เหมือนกันก็ทำให้พอเข้าใจได้ ส่วนท้องถิ่นก็ไม่เข้าใจอีก เพราะว่าของเขาระบบท้องถิ่นเขาไม่เหมือนของเรา เช่น วิธีคิด วิธีเสนอเกี่ยวกับหลักในการจัดระเบียบต่างๆ หรืออำนาจควบคุมกำกับเขามีการอธิบายที่ค่อนข้างเป็นระบบ แต่ของเราไม่มีคำอธิบาย เหล่านี้ก็ใช้เวลาพอสมควร แต่ความที่เราพยายามมาลึกระยะหนึ่งก็พอเข้าใจและรู้เรื่องพออ่านไปหลายๆ ถ้ามามากๆ Professeur ให้การบ้านมาทำ ให้หัวข้อเรื่องมาก็มาเชื่อมเค้าโครงต่างๆ ก็ถูกฝึกให้เขียนเค้าโครงอยู่หลายๆ เรื่อง ก็ทำให้เราได้อ่านได้อ่าน ผมก็พยายามถามเพื่อนชาวฝรั่งเศสที่เรียนปริญญาตรีที่ฝรั่งเศสที่เก่งๆ หลายคนก็ให้เขาช่วยอธิบายให้ว่าเป็นอย่างไร ก็ช่วยได้มากก็ทำให้เราพอที่จะเรียนทันคนฝรั่งเศส นั่นหมายความว่า ถ้าคนฝรั่งเศสใช้เวลา 1 ชั่วโมง ผมต้องใช้เวลา 4 ชั่วโมง ในระยะแรกต้องใช้เวลาถึง 4 ต่อ 1 เพื่อที่จะพอ ดังนั้นถ้าอาจารย์นั้นทวิตน์ ถ้ามวลำบากหรือไม่ ระยะแรกลำบากมากหรือแม้แต่วิชาในกลุ่มที่เลือก เช่น วิชาเสถียรภาพสาธารณสุขที่บ้านเราไม่เคยเรียนหรือสอนกัน เช่น เรื่องการควบคุมตัวได้ 48 ชั่วโมง ของเราก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นแบบนี้ เรื่องวิธีพิจารณาความอาญาก็ไม่มีใครสนใจสอน

กันว่าเสรีภาพของคนอยู่ตรงไหน เขาต่อสู้ตรงไหนได้บ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อจำกัดตรงไหน มีแต่ลักษณะว่าเจ้าหน้าที่ทำได้ทั้งนั้น พอไปเห็นของเขาว่ามีลักษณะเสรีภาพที่ต้องคำนึงถึงอย่างไร คำวินิจฉัยของ Conseil d'Etat เป็นอย่างไร คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร คำพิพากษาศาลฎีกาเป็นอย่างไร มันละเอียด ตำราเล่มหนึ่งๆ เป็นพินหน้าเฉพาะเรื่องเหล่านี้ มาเรียนตรงนี้ก็เริ่มเข้าใจทำให้อยากรู้ต่อจึงไปเรียนกฎหมายปกครองเปรียบเทียบอีก ก็เกือบแยะเพราะของฝรั่งเศสเราที่เหนืออยู่แล้ว พอไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นอีกก็ยิ่งเหนื่อยหนักเข้าไปอีก แต่นั่นคือข้อดีที่ทำให้เราได้ทุ่มเท ได้เห็นเต็มที และก็โชคดีที่อาจารย์ที่สอนแต่ละท่านสมัยผมขณะนั้น อย่างเสรีภาพสาธารณะ Professeur Georges BURDEAU ซึ่งก็เป็นอาจารย์ที่มีชื่อเสียงมาก ท่านที่สอนผมเรื่องกฎหมายปกครองเปรียบเทียบก็คือ Professeur Jean RIVERO เป็นต้น ถือว่าตอนนั้นก็โชคดีที่ได้เรียนกับอาจารย์สำคัญๆ หรือแม้แต่กระทั่งอาจารย์ที่เป็นอาจารย์ตัวปัจจุบันก็เป็นอาจารย์ดังๆ หลายคน เพราะที่มหาวิทยาลัยปารีส 2 ก็ถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยที่เก่าแก่ทางกฎหมายที่สุด อาจารย์ที่มาสอนที่นั่นแต่ละคนจะต้องเก่งกฎหมายเป็นประการแรก แต่ส่วนใหญ่ที่เจอจะ conservative มากหรือถ้าเรียกในเวลานั้น ก็คือ ชาวค่อนข้างมาก แต่ก็มีลักษณะที่ดีอยู่บ้าง ก็คือ ชาวของเขาแบบหลายๆ แต่เวลามาสอนรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ สอนถึงระเบียบการปกครองของประเทศคอมมิวนิสต์ เขาก็ไม่บิดเบือน เขาก็บอกว่ามันเป็นอย่างไรเขาจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไรเขาก็จะว่าไป ในขณะที่ของเราบิดเบือนไปเลย คือ แทนที่จะบอกว่าคอมมิวนิสต์เป็นอย่างไร กลับบอกว่าคอมมิวนิสต์ไม่ได้อย่างไรไปเลย ซึ่งวิธีนี้ไม่ใช่เป็นการเรียนการสอนที่ถูกต้อง ที่ถูกต้องนั้นต้องให้ผู้เรียนได้รู้ในสาระที่ถูกต้องก่อน แล้วจะมีความคิดเห็นต่อสิ่งนั้นว่าดีหรือไม่ดี เหมาะหรือไม่เหมาะสมอย่างไร ต้องเป็นเรื่องที่ให้ไปวิเคราะห์เอาเอง แต่ของเรา

วิเคราะห์ให้เสร็จเลยว่าดีหรือไม่ดีไปเลย อันนี้ก็เป็น bias เป็นการลำเอียงซึ่งไม่ดีในการเรียนการสอน ผมก็ได้ลืมหูลืมตาขนาดแต่ละท่านเรียกว่าชวามาก บางคนมองไปทางขวาแล้วก็ยังหาไม่เจอเรียกว่าตกขอบสุดๆ แต่เขาก็เป็นคนที่ใช้เหตุผล ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง ผมว่านี่เป็นวิถีสอนของคนเป็นนักกฎหมาย นี่ก็เป็นบรรยากาศหนึ่งซึ่งถ้าอาจารย์ถามว่ายากหรือไม่ก็เรียกว่าเกือบเอาตัวไม่รอดครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับ ตอนที่อาจารย์กลับมาสอนกฎหมายมหาชนในช่วงที่อาจารย์กลับมาปี 2523 อาจารย์ประสบความสำเร็จอย่างมากหรือไม่ครับที่จะทำให้นักศึกษาที่อาจารย์สอนเข้าใจถึงระบบกฎหมายมหาชนในตอนนั้นครับ

รศ.ดร.โกสิน : ยากลำบากพอสมควร แล้วก็มหาวิทยาลัยที่ผมสอนคือมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งชั้นเรียนไม่มีข้อจำกัด สอนออกวางจรรยาบรรณที่หนึ่งตามห้องต่างๆ บางทีก็เป็นพันแล้วหรืออาจจะหลายพันไม่นับที่จะฟังทางวิทยุหรือมาซื้อเอกสารที่สรุปคำบรรยาย และพอผมมาสอนไม่ว่าจะสอนกฎหมายปกครองก็ดี กฎหมายรัฐธรรมนูญก็ดี แต่รัฐธรรมนูญก็ดีตรงที่ผมสามารถเสริมเพิ่มเติมในส่วนใหม่ๆ เข้าไป คือโดยโครงสร้างสามารถทำได้แต่กฎหมายปกครองพอเราเสริมในส่วนที่เกี่ยวกับในด้านคดีปกครองก็ดี การตรวจสอบการใช้อำนาจเข้าไปทุกคนก็จะสงสัย เข้าใจยากแต่ก็พยายามสอดแทรกเท่าที่ทำได้ พอสอนในเรื่องเหล่านี้จะยกตัวอย่างของเราที่ไม่มี หรือมี ก็เช่น การตรวจสอบด้วยคำพิพากษาศาลฎีกา เป็นต้น ซึ่งก็มีข้อจำกัดค่อนข้างมาก คือ การตรวจสอบบางอย่างศาลฎีกาก็ไม่ตรวจสอบ เช่น การใช้ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลยุติธรรมไม่ตรวจสอบเพราะถือเป็นเรื่องภายในฝ่ายบริหาร ในขณะที่ของฝรั่งเศสหรือประเทศที่ใช้ระบบศาลปกครองเขาตรวจสอบ และใน

ประเทศ Common Law เองเขาก็ตรวจสอบ โดยปรัชญาหรือวิธีอาจจะแตกต่างกันออกไปแต่ผลอาจจะไม่แตกต่างกันมาก ส่วนของไทยตรงนี้ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายอย่าง ผมก็พยายามที่จะแปลออกมาในรูปบทความบ้าง เขียนเป็นตำราหลักกฎหมายมหาชนบ้าง หรือแม้แต่พยายามค้นคว้าวิจัย เช่น เขียนบทความเรื่องนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งมีปัญหาในแง่ที่พอเราเรียนเราก็พบว่าของเราไม่เข้าใจคำว่า นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เพราะนิติบุคคลของเราเกิดจากกฎหมายแพ่งไม่ว่าจะเอกชนหรือมหาชน concept ของนิติบุคคลมหาชนของต่างประเทศเขาเกิดจากการพยายามจำกัดอำนาจรัฐโดยพยายามทำให้อำนาจนั้นเป็นสถาบันและให้ความเป็นนิติบุคคลเข้าไป คืออำนาจไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง แต่ถ้าไม่ให้ความเป็นนิติบุคคลเข้าไปเหมือนบริษัทก็จะเป็นเรื่องของคนธรรมดาการทำธุรกิจกันอยู่อย่างนั้น ถ้าให้เป็นนิติบุคคลก็จะเกิดองค์ภาพหรือเป็นบุคคลสมมติขึ้นมาใหม่ ในกฎหมายเอกชนจะคุ้นเคยแต่พอกฎหมายมหาชนก็มีปัญหา คือในต่างประเทศเขาพัฒนาคู่กันไปเขาก็จะคุ้นเคยว่าของมหาชนก็เป็นเรื่องธรรมดา รัฐก็เป็นนิติบุคคลที่อาศัยอำนาจทั้งหมด เขาก็ยังอธิบายย่อยลงไปอีกว่าถ้ามีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐเป็นเพราะอะไร เช่น เมืองครูปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาก็เพราะอยากให้ท้องถิ่นมีการบริหารจัดการเอง มีบุคลากรของเขาเอง ถ้าไม่ให้สภาพนิติบุคคลไปก็จะทำไม่ได้ แยกไม่ได้ รัฐเองถ้าจะไปทำธุรกิจก็ต้องสร้างระบบนิติบุคคลของตัวเองขึ้นมาให้มีคนมีเงิน มีงบประมาณแยกออกไปไม่ต้องมาใช้นิติบุคคลใหญ่คือรัฐ ครั้นมาดูของเรา นิติบุคคลใหญ่ คือ รัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลหรือก็ไม่ต้องไปดูแนวคำพิพากษาศาลฎีกาของไทยก่อนหน้านี้ที่วินิจฉัยวางบรรทัดฐานเอาไว้ว่า รัฐบาลไม่ใช่นิติบุคคล รัฐบาลถูกฟ้องคดีไม่ได้ แต่ความเป็นจริงถ้ามองว่า รัฐบาลเป็นตัวแทนของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เราฟ้องตัวแทนของรัฐก็ไม่น่าจะเป็นปัญหา ตรงกันข้าม ภายใต้ระบบงบประมาณเดียวกัน เรากลับมี

นิติบุคคลหลายนิติบุคคล เช่น มีตั้งแต่จังหวัด กรม กระทรวง เป็นต้น ในองคัพพเดียวกัน ดังนั้นพอเกิดการทะเลาะเมิดขึ้นมาบางที่ไม่แน่ใจว่าจะฟ้องจังหวัดหรือฟ้องกรมหรือฟ้องกระทรวง ทั้งๆ ที่ความเป็นจริงก็กระเป้าเดียวกันทั้งหมด อย่างนี้เป็นต้น ก็เป็นความสับสน อันนี้ก็มืผลต่อระบบกฎหมายมหาชนค่อนข้างมาก จนบางครั้งนักกฎหมายไทยเองก็ไปมองว่า ถ้าจะให้ไปมีความรับผิดชอบมากขึ้นก็อาจจะให้กองเป็นนิติบุคคลเข้าไปอีก คือ ความที่ไม่เข้าใจว่ามันคืออะไร ก็มีปัญหาในการสอน กว่าจะทำความเข้าใจได้ว่ามันเป็นคืออะไร และความเข้าใจที่ผิดก็นำไปสู่การเข้าใจกฎหมายมหาชนอย่างผิดๆ มาโดยตลอด ก็พยายามเขียนบทความอะไรต่างๆ มาโดยตลอดว่าจริงๆ แล้วที่ถูกต้องควรเป็นอย่างไรและในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่อย่างนี้เราควรจะทำอย่างไร ที่เป็นปัญหาใหญ่อีกอันหนึ่งก็คือพอเรามีนิติบุคคลมากทุกๆ นิติบุคคลตั้งโดยพระราชบัญญัติ ที่เห็นชัดก็คือกรมกับกระทรวง ถ้าเราต้องการปรับปรุงกระทรวง สมมติเรามีอยู่ 15 กระทรวง รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ไม่ว่าจะสินนโยบาย ก. ข. หรือ ค. ก็ตามแต่ก็ต้องใช้โครงสร้างอย่างนี้ ใช้อย่างอื่นไม่ได้ รัฐบาลนี้อยากจะทำเรื่อง การเกษตรเป็นหลัก รัฐบาลอีกรัฐบาลอยากจะทำเรื่อง การส่งออกเป็นหลัก แทนที่จะ grouping กระทรวงที่จะต้องรับผิดชอบด้านส่งออก grouping กระทรวงที่รับผิดชอบด้านการเกษตร ด้านการตลาด ต้องทำโดยไปออกพระราชบัญญัติ ยกเลิกปรับปรุงให้เป็นกรม กระทรวงไป ก็มีปัญหา และรัฐบาลที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มืเป็นรัฐบาลผสม การจะไปยุบกรม ยุบกระทรวง แทบจะเป็นไปไม่ได้ ส่วนใหญ่มีแต่เพิ่ม ช่วงที่เข้าบริหารราชการกันมามีการตั้งกรมเพิ่มเป็นร้อยกรม แล้วเราก็บอกว่าระเบียบบริหารราชการของเรามันพุ่มเพื่อย เย็นเยื่อไปหมด แต่เราก็ไม่สามารถปรับตรงนี้ได้ พอครั้งไปดูของต่างประเทศทำให้รู้ว่าเขาไม่ได้เข้าใจนิติบุคคลแบบเรา กล่าวคือ นิติบุคคลใหญ่คือรัฐ รัฐบาลที่เข้ามาเขาจะให้มืกระทรวง ก็กรมก็แล้วแต่เขา เมื่อเขา

ถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร การจัดตั้งกรม ตั้งกระทรวง ก็ออกเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นระดับพระราชกฤษฎีกาหรือรัฐบาลก็บริหารจัดการกันไป รัฐบาลใหม่ที่เข้ามาก็จะปรับปรุงต่างๆ มากขึ้น คือ เมื่อให้อำนาจการบริหารไปแล้ว ก็ต้องให้เครื่องมือไปด้วย ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สามารถไปปรับปรุงได้ง่าย แต่เราให้อำนาจไปโดยที่เครื่องมือไม่ให้ ก็ปรับเปลี่ยนไม่ได้ นโยบายจะเป็น ก. ข. หรือ ค. ที่ผ่านมาเราพบว่าไม่แตกต่างกันเลย นโยบายก็หลุดไป แต่พอมาปฏิบัติก็แบบเดียวกันหมด ทุกรัฐบาลก็ต้องตั้งกรรมการปฏิรูประบอบราชการแล้วก็มาคว่ำให้ตั้งกองได้หรือไม่ ตั้งกรมได้หรือไม่ นี่คือสิ่งที่ปฏิบัติกันมาซึ่งเป็นปัญหามาก ผมก็พยายามผลักดันมาโดยตลอดว่าการตั้งกรมตั้งกระทรวงควรออกเป็นพระราชกฤษฎีกาก็พอ ปล่อยให้รัฐบาลเข้าไปจัดการเขาจะได้รับผิดชอบ คือ เมื่อคุณเอาอำนาจทางการเมืองไปแล้ว คุณก็ต้องเอาอำนาจในการจัดโครงสร้างจัดองค์กรไปด้วย ถ้าล้มเหลวจะได้มีคนรับผิดชอบ ถ้าประสบความสำเร็จเขาก็ปรบมือให้ไป แต่นี่พอล้มเหลวฝ่ายการเมืองก็โทษฝ่ายประจำ ฝ่ายประจำก็โทษฝ่ายการเมืองว่าแทรกแซง แล้วไม่รู้ว่ามีใครผิดใครถูก บ้านเมืองก็เป็นอยู่อย่างนี้ตลอดเวลา พอผมได้มีโอกาสเป็นรัฐมนตรีก็พยายามผลักดันตรงนี้เต็มที่ ก็ต้องขอบคุณ สสร. ในที่สุดรัฐธรรมนูญก็เขียนว่าการเปลี่ยนแปลงกรมออกเป็นพระราชกฤษฎีกาก็พอ ก็ทำให้ฝ่ายบริหารมีความสะดวกในการใช้เครื่องมือต่างๆ ได้ง่ายขึ้นถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ซึ่งจริงๆ แล้วเข้าใจว่าผู้ร่างต้องการให้ไปถึงระดับกระทรวงด้วย แต่อาจจะยังเห็นว่าเอาระดับกรมก่อน อันนี้ก็ถือว่าเป็นความสำเร็จระดับหนึ่ง แต่จะให้ดีมากต่อไปต้องอย่าไปติดยึดกับสิ่งเหล่านี้ การที่จะให้การบริหารจัดการชัดเจน เกิดความรับผิดชอบมากที่สุดต้องทำอย่างที่ผมว่า คือ ถ้ามีนโยบายเป็น ก. เครื่องมือต้องตอบสนอง ก. ไม่ใช่ในนโยบายเป็น ก. เครื่องมือเป็น x เป็น y มันไปด้วยกันไม่ได้ทั้งหมด เราจะเห็นได้ว่าใน

ต่างประเทศจะไปด้วยกัน นโยบายมาอย่างนี้ก็จะมีการรับรองคอปพ
ปรับระบบคนก็ดี ให้สอดคล้องกับสิ่งที่ต้องการจะทำ ถ้าล้มเหลวก็
รับผิดชอบไป แล้วก็จะเกิดความชัดเจนว่าคนที่ไม่เลือกอันนี้ แล้วมันก็มี
คำตอบ ทุกวันนี้เราไม่มีคำตอบ โทษกันไปโทษกันมา แต่ปัจจุบันนี้ต้อง
ถือว่าดีขึ้น อันนี้ก็เห็นได้ชัดว่ามีการเปลี่ยนแปลงในคุณภาพมากขึ้นนะครับ
และโดยบทบาทของนักกฎหมายมหาชนตั้งแต่รุ่นผมลงไปมีส่วนผลักดัน
อย่างมาก เพราะรุ่นก่อนหน้าผมก็รู้สึกว่าจะเป็นผู้หลักผู้ใหญ่กันไปหมดแล้ว
คือ ทั้งช่วงกัน 20 ปีได้ รุ่นหนึ่งจริงๆ คือ ท่านปรีดี รุ่นสอง ก็คือ ท่าน
อาจารย์อมร รุ่นสามคือรุ่นผม แต่ทุกรุ่นก็ห่างกันมาก อย่างท่านปรีดี กับ
ท่านอาจารย์อมร ก็ห่างกัน 30 ปี ท่านอาจารย์อมรกับผมก็ห่างกัน 20 ปี
ใช้เวลากันขนาดนี้เป็นรุ่นๆ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แต่หลังจากรุ่นอาจารย์ก็มีมากขึ้นนะครับ

รศ.ดร.โกดิน : ปัจจุบันนี้ผมสบายใจครับ พอมองไปทางไหนก็
เรียกว่ามีตำราของหลายท่านที่ออกมาเยอะ อย่างของอาจารย์นันทวัฒน์
เองผมก็ดีใจที่เห็นอาจารย์เขียนหนังสือเรื่องบริการสาธารณะที่ดี หรือ
หนังสืออื่นๆ อีกหลายเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองซึ่งผมเห็นว่าเป็นงาน
ที่ดีมากครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมอยากให้อาจารย์ช่วยเล่าให้ฟังถึงบทบาท
ของนักกฎหมายมหาชนที่เข้าไปช่วยเหลือประเทศชาติด้วยการมี
ตำแหน่งทางการเมืองครับ เพราะอาจารย์เข้าไปเป็นรัฐมนตรีและได้
สร้างผลงานสำคัญๆ ไว้มาก ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง อยากให้อาจารย์ช่วยอธิบายให้ฟังสักเล็กน้อยครับ

รศ.ดร.โกดิน : ในช่วงที่ผมเข้าไปสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง อาจารย์นั้นหัวหน้า ก็อยู่ช่วยกับผม คือไปช่วยที่กระทรวงมหาดไทยกันก่อน ภารกิจหลักของเราในเวลานั้นก็คือดูในเรื่องการกระจายอำนาจ ความจริงในกระทรวงมหาดไทยก็มีคนรู้ในเรื่องนี้มาก แต่ส่วนใหญ่จะเป็นมุมมองในเชิงรัฐศาสตร์ เราเข้าไปในแง่ที่ว่า ถ้าจะกระจายอำนาจ ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจะเป็นอย่างไร ที่เราปฏิบัติกันอยู่ในประเทศไทยเป็นอย่างไร แล้วหัวใจของการกระจายอำนาจอยู่ตรงไหน อาจารย์นั้นหัวหน้าคงจำได้ว่าตอนนั้นเราพูดกันแต่เพียงว่าถ้าได้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นการกระจายอำนาจ ซึ่งเราก็โต้แย้งว่าไม่ใช่ เป็นแค่เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นเอง การเลือกตั้งเป็นเพียงวิธีการไม่ใช่จุดหมาย ไม่ใช่แปลว่าถ้าเลือกตั้งกันทั้งประเทศจะถือว่าเรากระจายอำนาจแล้ว เราเป็นประชาธิปไตยเป็นคนละเรื่องกัน เราจึงพยายามพูดว่า การกระจายอำนาจคือการกระจายภารกิจ เมื่อกระจายภารกิจก็ต้องกระจายเงิน คือ การกระจายภารกิจไปให้ท้องถิ่นทำก็ต้องมีการคิดว่าภารกิจอะไรบ้างที่เราคิดว่าท้องถิ่นจะต้องรับไปทำ แล้วก็เมื่อมอบหมายภารกิจไปแล้วไม่ให้เงิน การเขียนกฎหมายไปก็ไม่มีประโยชน์จึงต้องให้เงิน แต่ปัญหา คือ จะเอาเงินตรงไหนซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ ซึ่งเราก็พยายามจะยกวางกฎหมายกัน เรื่องภารกิจนั้นเราก็พยายามจัดกลุ่มไม่ว่าจะด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดการบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคต่างๆ ก็พยายามแยกแยะแต่ละท้องถิ่นโดยมองจากความพร้อมว่าเป็นท้องถิ่นแบบไหนบ้าง เช่น ท้องถิ่นในเชิงชนบท ทำไร่ไถนา แต่เขาต้องเป็นท้องถิ่น เขาจะรับภารกิจอะไรไป ถ้ากึ่งเมืองกึ่งชนบทก็จะมีลักษณะเมืองมากขึ้น เขาควรจะต้องดูแลอะไร ถ้าเป็นลักษณะเมือง นคร

มหานคร ซึ่งถ้าเป็นมหานครจะเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานครควรต้องดูแลอะไร อย่างไร เป็นต้น ก็พยายามแยกแยะกัน ต่อมาเราก็ทำงานวิจัยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและก็ได้เอาแนวทางอย่างนี้มาปรับปรุงในเรื่องของการกระจายอำนาจซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้ดำเนินการตามแนวทางที่ได้วิจัยไว้ ในเรื่องของเงินเช่นเดียวกัน ก็ต้องมาแยกแยะดูว่าภาษีที่ท้องถิ่นได้รับอยู่มีภาษีอะไรบ้าง ภาษีอะไรเป็นภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเอง ภาษีอะไรเป็นภาษีที่รัฐเก็บให้ท้องถิ่น บางอันก็ทั้งจำนวน บางอันก็อาจจะไม่ทั้งจำนวนแบ่งกัน หรือบางทีก็รัฐเป็นผู้เก็บมาแล้วก็แบ่งให้ท้องถิ่นแต่ละประเภทไปตามสัดส่วน อันนี้ก็มียุทธศาสตร์หลาย อย่างนั้นถ้ามีการกระจายอำนาจมากขึ้น แน่นอนต้องใช้เงินมากขึ้น ที่เห็นได้ชัดคือการบริหารจัดการต้องมาก่อน แต่ถ้าถามว่าใครจะรับภาระตรงนี้ไป หลักก็คือคนในท้องถิ่นต้องแบกรับภาระตรงนี้ ดังนั้นภาษีท้องถิ่นที่ต้องเก็บเพิ่มเติมได้แก่อะไรบ้าง ขณะเดียวกันก็อาจถูกต่อต้านจากคนในท้องถิ่นได้ว่าเป็นท้องถิ่นของตัวเองยังต้องเสียเงินเพิ่มอีกหรือ แต่นั่นคือหลักที่ต้องเข้าใจ ขณะเดียวกันระบบภาษีของเรารัฐเก็บเองทั้งสิ้น รัฐโดยกระทรวงการคลังก็พอใจที่จะเก็บมาแล้วแบ่งให้ในรูปเงินอุดหนุนมากกว่าจะแบ่งตัวภาษีไปเลย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ถ้าจะให้ท้องถิ่นแบ่งสัดส่วนจากภาษีมูลค่าเพิ่มรัฐจะไม่ยอม หรือในหลายประเทศภาษีเงินได้ท้องถิ่นเขาก็แบ่งไปได้ แต่ของเราไม่ยอมเราต้องผูกไปที่รัฐส่วนกลางทั้งหมดก่อน เพราะฉะนั้นท้องถิ่นก็ไม่เหลือที่จะได้ จึงต้องมาแยกแยะดูว่าอะไรที่จะส่งให้ท้องถิ่นไปได้บ้าง เช่น การจดทะเบียนสิทธินิติกรรม เป็นต้น ไม่ใช่ว่าของดั้งเดิมมีแต่รถยนต์ ค่าล้อเลื่อนซึ่งเป็นจำนวนน้อย นอกจากนี้ก็พยายามแยกว่าอะไรจะให้ไปยังท้องถิ่นได้อีก เช่น ภาษีนกอีแอ่น และสร้างระบบภาษีที่ท้องถิ่นเก็บได้เองด้วย เช่น อาจจะมีอีกหลายเรื่อง เช่น น้ำมัน ก็ให้อยู่แล้วแต่ท้องถิ่นก็ไม่ค่อยกล้าจะเก็บภาษีเพิ่มเติม หรือภาษีที่จะเก็บจากผู้ที่พักอาศัยในโรงแรม เพราะ

บางที่โรงแรมใหญ่ๆ ก็ทำให้เกิดมลภาวะกับสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นควรจะ
 ต้องจ่ายตรงนี้ โรงแรมก็อาจจะต่อต้านว่าทำให้ค่าที่พักแพงขึ้น ช่วงที่
 เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อผมก็ถูกต่อว่าเยอะ บางฝ่ายที่บอกว่าอยากให้เลือกผู้ว่า
 ราชการจังหวัด พอเราถามว่าเลือกแล้วแปลว่าดีตรงไหน ไม่ใช่แปลว่า
 ไม่เลือกแล้วดีนะ แต่ต้องอธิบายได้ จังหวัดที่เสนอขึ้นมาอาจารย์นั้นหัวหน้า
 คงจำได้ว่าเราก็ไม่รู้ว่าจะทำไมต้องเป็นจังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ต เพราะว่าเมื่อ
 เอาข้อมูลของจังหวัดต่างๆ มาดู ไม่ว่าจะดูจากประชากร จากรายได้ จาก
 หลายๆ ด้าน ไม่ใช่จังหวัดแบบที่เขาเรียงมาให้ดู คือเรียงจากความรู้สึกว่า
 จังหวัดใหญ่ๆ ควรจะเลือกผู้ว่าฯ แต่มีจังหวัดอีกจำนวนมากมีความพร้อม
 ในเชิงตัวเลข ในเชิงรายได้มากกว่า แต่ไม่ได้เลือกขึ้นมา ถามว่าเพราะอะไร
 ก็เพราะไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์อะไร ใช้แต่ความรู้สึกคิดเองหมด ซึ่งเป็นสิ่งที่
 ไม่ถูก เพราะมันไม่ได้อธิบายในเชิงวิทยาศาสตร์เลย แต่ก็ถูกต่อว่าผมไป
 สอนหนังสือก็ถูกลูกศิษย์บอกว่าเราทำไมไปเห็นด้วยกับพวกเต่าล้านปี
 แต่จะพบว่าท่านที่ผลักดันเต็มที่จะต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
 ท่านบอกว่าถ้าท่านอยู่มาหาประเทศไทยแล้วท่านจะทำ แต่พอผมไม่อยู่ที่นั่นท่าน
 เหล่านั้นเข้ามาก็ไม่เห็นทำในสิ่งที่ท่านพูดแม้แต่คนเดียว อาจจะเป็น
 เพราะว่าพอท่านได้มาดูข้อเท็จจริงแล้วจะเห็นว่าสิ่งที่พูดกับสิ่งที่จริงมัน
 คนละเรื่องกัน ก็อาจจะเป็นอย่างนั้นก็ได้ เพราะฉะนั้นช่วงนั้นก็เห็นว่าจะ
 พยายามผลักดัน แม้แต่ อบต. อบจ. ความจริงตอนร่างกฎหมายตอนที่ผม
 เป็นที่ปรึกษาท่านรัฐมนตรีมหาดไทยขณะนั้น คือ พลเอกชวลิต เราก็ทำไป
 ร่วมกัน เพราะจะทำ อบต. แล้วไม่ทำ อบจ. ก็ไม่ได้ ภาพที่เรามองขณะ
 นั้นก็คือว่า ในเรื่องท้องถิ่นทั้งหมด ท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดคัมพั้นที่ทั้งจังหวัด
 ก็คือ อบจ. แล้วก็ย่อยลงไป ถ้าเป็นท้องถิ่นแบบชนบทก็คือ อบต. ถ้ากิ่ง
 เมืองกิ่งชนบทก็เป็นเทศบาลตำบล ถ้าเป็นเมืองก็เป็นเทศบาลเมือง ถ้าเป็นนคร
 ก็เทศบาลนคร ถ้าใหญ่ขึ้นไปอีกก็เป็นมหานคร ซึ่งก็อาจจะยกทั้งจังหวัด

เป็นแบบกรุงเทพมหานครไป ซึ่งก็ไม่จำเป็นต้องมีตัวแทนของรัฐบาลที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ตรงนั้น แต่จริงๆ แล้วการมีตัวแทนรัฐบาลที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ตรงนั้นก็เป็นข้อดี คือ จังหวัดหนึ่งคุณจะมีคนที่เป็นหลักอยู่ 2 คน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนรัฐบาล กับ นายก อบจ. ในฐานะตัวแทนท้องถิ่นทั้งหมด ผู้ว่าฯ ก็เอานโยบายเอาแผนงานของรัฐบาลไปดำเนินงานโดยประสานกับตัวแทนท้องถิ่น ตัวแทนท้องถิ่นก็ไปประสานกับตัวแทนระดับต่างๆ ลงไปทั้งหมด ผมก็ว่าน่าจะเป็นโครงสร้างที่ถูก แต่ถ้าท่านเลือกผู้ว่าฯ ของแต่ละจังหวัดทั้งหมดเอง เลือกผู้ว่าฯ ในลักษณะไม่มีการประสานกัน ยกตัวอย่างเช่น น้ำท่วม 4-5 จังหวัด ใครจะประสาน ใครจะแก้ปัญหา แต่ละจังหวัดอาจจะเห็นแก่ตัวเอาจังหวัดตัวเองรอดหมด บางทีอาจจะจังหวัดที่ต้องจมน้ำไปก่อน จังหวัดนี้ต้องรอดก่อนซึ่งปัจจุบันเราจะทำอย่างนั้นแต่ถ้าถึงเวลานั้นไม่มีใครยอมซึ่งกันและกันมันก็จะกลายเป็นปัญหาในเชิงการทำงาน แต่ถ้ากรณีความร่วมมือในทางเศรษฐกิจ เราจะเห็นว่าในหลายประเทศมีถึงผู้ว่าราชการภาคแต่ก็ไม่ได้ไปลงไปทำในทางบริหารจัดการอะไร แต่เป็นความร่วมมือประสานงานในทางเศรษฐกิจทำอย่างไรจะให้เข้มแข็งขึ้น เราจะเห็นว่าองค์กรผลิตหรือหน่วยผลิตยิ่งเล็กก็ยิ่งเสียเปรียบ ถ้าโตมากขึ้นก็ยิ่งได้เปรียบเพราะศักยภาพก็จะสูงขึ้น การลงทุนในลักษณะ macro ก็จะได้เปรียบกว่าการลงทุนแบบ micro ดังนั้นถ้า 5-6 จังหวัดรวมกลุ่มกันได้ เช่น ภาคเหนือตอนบนแข็งแรงแรงในเรื่องท่องเที่ยว สมมติอย่างนั้น จะติดต่อผ่านพม่า ผ่านจีนตอนใต้ไปลาวร่วมมือกันหมด สนามบินก็มีแห่งเดียวโรงพยาบาลใหญ่ๆ สำคัญๆ ก็มีที่จุดตรงนั้น คือ กำหนดจุดที่จะลงทุนแล้วใช้สาระเหล่านี้ร่วมกัน ตัดถนนเป็นเครือข่ายไปถึงจุดเหล่านี้รวมกัน ทุกอย่างประหยัดแต่ต่างคนก็ต่างอยากมีสนามบิน สนามบินก็ low grade ไปหมดเป็นการตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ ทุกคนต้องการมีโรงพยาบาลชั้น 1 เดินทางไม่เกินชั่วโมงครึ่งด้วย

รถยนต์ถึงตรงจุดนี้หมด คือถ้าเราสามารถวางแผนอย่างนี้ทุกอย่างก็จะดี แต่ทุกคนจะมองเฉพาะส่วนของตนเองเป็นหลัก ตอนที่ผมเป็นรัฐมนตรีไปพูดที่ไหนก็บอกว่า บ้านเราที่แย่เพราะกรมข้าไครอย่าแตะ จังหวัดข้าไครอย่ายุ่ง จึงทำให้เสียหายไปหมดจริงๆ จะต้องมีการวางแผนในส่วนที่เป็นของเธอโดยแท้ วัฒนธรรมเธอต้องรักษาอย่าให้ใครมาแตะเพราะนี่คือ สิ่งที่เป็นตัวตนของเธอ แต่ในเรื่องจะต้องร่วมมือกันให้เกิดการประสานงาน ให้เกิดเป็น network ที่ดี อันนี้ต้องช่วยกันทำ ซึ่งจริงๆ ในภาคจะต้องมีกลุ่มจังหวัดใหญ่ๆ 5-6 จังหวัด หรืออาจจะมากกว่านั้น ให้นำหนักลงไป ครบว่าเก่งเรื่องอะไรบ้าง อีกกลุ่มเก่งเรื่องอะไร ถ้าสมมติว่ากลุ่มจังหวัดเหล่านี้เก่งในเรื่องปลุกยาง จังหวัดอื่นที่ไม่เก่งเรื่องปลุกยางไปปลุกยางก็เสียเวลาแต่ของเราพอไม่รู้ว่าจะทำอะไรก็เอาไป ทำที่โน่นที่นี้จึงยากที่จะควบคุม ปัญหาจึงเกิดขึ้นมาก ของฝรั่งเศสนั้นถ้าคนฝรั่งเศสทำอะไรไม่เป็นก็ปลุกไวน์ เขาก็จะไปแนะนำในพื้นที่นั้นว่าพื้นที่ตรงนี้ปลุกไวน์ผลผลิตมันต่ำแต่ภูมิประเทศมันสวย ไปทางท่องเที่ยวดีกว่าอย่าไปปลุกไวน์เลย เขาก็ไปทางท่องเที่ยว ของเราบางที่ไม่รู้ว่าจะทำอะไรขอเขาบอกว่าตอนนี้ทำอย่างนี้ดีก็แห่กันไปทำ การควบคุมอย่างนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเข้าใจ นโยบายทางการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านเกษตรอุตสาหกรรม ด้านบริการต่างๆ ลงไป ถ้าไม่เข้าใจอะไรแค่ไปเดินเยี่ยมชาวบ้านทั้งวันแล้วบอกว่าทำงานดี มันไม่ได้อะไรแต่ไม่ใช่แปลว่าการไปเดินเยี่ยมมันไม่ดีในตัวเอง มันก็ดีในตัวมันเอง แต่ก็ต้องไปโดยมีความคิดว่าของจังหวัดเรา point อยู่ตรงไหน ความเข้มแข็งอยู่ตรงไหน จุดอ่อนอยู่ตรงไหน และกลุ่มจังหวัดที่เราร่วมอยู่เป็นอย่างไร ก็ต้องมีระดับผู้ว่าราชการสักคนที่ดูแลกลุ่มจังหวัดใหญ่ๆ กลุ่มจังหวัดที่รวมตัว ถ้าเราสามารถทำได้อย่างนี้การบริหารจัดการก็จะดีขึ้น ทรัพยากรก็ใช้ได้อย่างคุ้มค่าที่สุด ปัจจุบันนี้เบี้ยหัวแตกมากจะพบได้ว่าถนนทางหลวงแผ่นดินมาตรฐาน คือ 21 ตัน พอไป รพช. ก็

ไม่ใช่แล้ว บางสายอาจจะ 21 ต้น บางสายก็อาจจะไม่ใช่ โยธาอีกแบบ คนทำถนนมีเยอะมากทั้ง รพช. ทั้งโยธา ทั้งกรมชลประทาน หน่วยงานอื่นๆ อีกอีกเยอะ กรมพัฒนาชุมชนไปทำก็มีในหมู่บ้าน ถนนคอนกรีตใส่ไม้ไผ่ก็มี มันไม่เป็น network หหมด สิ่งที่ต้องถื่นต้องการ ก็คือ การใกล้แหล่งผลิต แหล่งตลาดและแหล่งแปรรูป โดยต้องถื่นอาจจะลงเงินกันและมีรัฐไปกำกับ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี หรือว่ากระทรวงมหาดไทยก็ดี กระทรวงอื่นก็ต้องใส่ลงไปกำกับเป็นลำดับๆ ถื่นถื่นก็ร่วมมือกัน ประสานกัน คุยกัน ในที่สุดก็ต้องมีโครงสร้างว่าจะเอาในรูปแบบใด ตอนที่เป็นรัฐมนตรีผมก็พยายามพูดแต่ที่นี้เราไม่ได้ดูแลเรื่องนี้โดยตรงแต่ก็พยายามพูด พยายามทำ แต่คิดว่าเราทำได้พยายามผลักดันในเชิงโครงสร้าง ตอนที่เป็นที่ปรึกษาอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย แต่สิ่งที่เป็น hidden agenda คือ การที่ต้องไปต้องบริหารจัดการจัดการอย่างเป็นระบบ ก็ข้ามตอนมาที่ผมได้มีโอกาสได้เป็นรัฐมนตรีท่านนายกฯ ที่ผมอยู่ด้วยท่านแรก คือ ท่านบรรหาร แล้วก็ท่านชวลิต ผมเรียนท่านเลยว่าผมมาเป็นรัฐมนตรีก็คิดแล้วคิดอีกเราก็รู้แล้วว่าระบบการเมืองที่เราสัมผัสมา ฝ่ายการเมืองนั้นสิ่งที่จะต้องทำเป็นอย่างแรก คือ ทำอย่างไรจะรักษาฐานเสียงนั้นคือต้องเอาใจประชาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งถ้าทุกคนคิดเอาใจประชาชนของตนเองอย่างเต็มที่ซึ่งผมเรียกว่าเบียดหัวแตกที่ๆ ไม่ควรจะได้โตก็โต ส่วนที่ๆ ควรจะได้โตแต่บ้งเอิญได้ นักการเมืองที่ไม่แข็งก็ไม่โต เพราะการลงทุนหรือการพัฒนาบางที่ไม่สมดุลไม่เป็น network อย่างที่ควรจะเป็น บางจังหวัดเอาสิ่งอำนวยความสะดวกไปเต็มที่ทั้งๆ ที่ไม่ควรจะมีขนาดนั้น แต่บางจังหวัดควรจะได้ เพราะจะเป็นแหล่งผลิตสำคัญก็ได้ หรือสิ่งแวดล้อมถูกทำลายเสื่อมโทรมไปหมดก็สูญเสียโอกาสที่จะพัฒนาในระยะยาวต่อไป เราเห็นได้ชัดเจนว่าไม่สมดุลก็เรียนนายกฯ ทั้ง 2 ท่านไปว่า ถ้าผมมาทำงานผมก็ขอท่านไว้ว่า ในส่วนที่ท่านอยากจะทำอยากจะทำสร้างเราก็เห็นด้วย คือ การทำอย่างไรให้

ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการคมนาคม ศูนย์กลางการเงิน ซึ่งก็อาจไม่ใช่ความคิดของท่านทั้งหมด เป็นกระแสในเวลานั้นครับ แต่สิ่งที่ผมอยากให้เห็นก็คือว่า เราน่าจะแก้ปัญหาหรือทำในสิ่งที่เราไม่ได้ทำมานานละเลยมาตลอด ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสาร คนต้องรู้ณะไม่ใช่ปกปิด การบริหารราชการไม่ใช่เอาท่านสะดวกแต่ต้องเอาประชาชนสะดวก ทุกคนจะพูดเหมือนกันหมดว่าประชาชนเป็นใหญ่ ต้องบริการประชาชน พูดกันไปอย่างนั้นแต่จะทำอย่างไรต้องมีวิธีการ การจะให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารจริงๆ ถ้าไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีวิธีปฏิบัติราชการต่างๆ รองรับ ก็ไม่มีทางทำได้ ดังนั้นผมบอกว่ากฎหมายเหล่านี้มีการคิด การเขียน เดินเข้าเดินออกในสภาเป็น 10 ปีแต่ไม่เคยสำเร็จ อันนี้เป็นสิ่งที่ผมคิดว่าเราจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเรามีประสิทธิภาพหรือมีความจริงใจ โดยการทำในสิ่งที่ทุกคนบอกว่าเป็นผลดีกับสังคมแต่ไม่มีใครทำให้มันสำเร็จ ซึ่งก็ไม่เข้าใจว่าเป็นอะไรกัน ผมบอกว่าผมขอผลักดันสิ่งเหล่านี้ จึงเริ่มจากนโยบาย แต่ผมโชคดีที่ว่าการเขียนนโยบายรัฐบาลแม้จะมีหลายท่านมาเขียนร่วมกัน แต่ท้ายสุดคนที่จะเป็นคนตรวจสอบคือผม ดังนั้นก็มีโอกาสที่จะปรับเปลี่ยนถ้อยคำ ซึ่งการปรับเล็กน้อยมีผลถึงนโยบายแล้ว ท่านนายกฯ ทั้งสองท่านก็บอกว่าที่ผ่านมามันยาวอยากให้อั้สั้นๆ ผมอยากทำสั้นๆ ลัก 10-20 หน้า เอาแต่หลักๆ ท้ายสุดปรากฏว่าแต่ละกรมอธิบดีก็ติดต่อมา จะให้ผมใส่นโยบายให้ เอาเอกสารมาให้คนละแฟ้ม ผมบอกว่าเขียนแค่บรรทัดเดียวเอามาให้หนึ่งแฟ้มจะให้เขียนตรงไหน กรมของเราที่ 200 - 300 กรม ถ้าเขียนคนละแฟ้มนโยบายอ่าน 7 วันยังไม่จบ นโยบายนี้ก็เป็นนโยบายในการบริหารประเทศ เป็นแนวทางไม่ใช่วิธีปฏิบัติราชการ ตอนนั้นเหนื่อยมาก พยายามชี้แจงทุกคนก็บอกว่าช่วยใส่ให้ผมด้วย ช่วยใส่ตรงนั้นหน่อย ท้ายที่สุดก็ 60-70 หน้า ท่านนายกฯ ทั้ง 2 ท่านก็ถ่ายหน้า ผมบอกว่าไม่รู้จะทำอย่างไร บางที่ท่านเองนั้นแหละที่มาบอกว่าอาจารย์ช่วย

เต็มให้กรรมนั้นหน้อย นี่คือสภาพของสังคมไทยถ้าเราพูดถึงแต่ทิศทางว่าเรื่องนี้จะเป็นอย่างไร เรื่องการเกษตรทิศทางเป็นอย่างไร นโยบายหลักของกระทรวงเกษตรเรามอบให้เป็นอย่างนี้ พาณิชย์เรามอบอย่างนี้ ผมว่านั่นคือนโยบาย แต่ก็ทำได้เท่าที่ทำได้ คือ พยายามปรับแต่ครั้งจะปรับหน้ามือเป็นหลังมือคนก็ไม่เข้าใจฝ่ายค้านก็จะโจมตีใหญ่ มีครั้งหนึ่งไม่ได้เขียนเรื่องประมงไว้โดยชัดแจ้งก็ท้วงทอดทิ้งประมงแล้วหรือ อย่างนี้เป็นต้น ซึ่งความจริงไม่ใช่อย่างนั้นสามารถอธิบายได้ในภาพรวม ถ้าทุกจุดต้องเขียนหมดนโยบายของชาติก็ปาเข้าไป 500-600 หน้า เป็นวิทยานิพนธ์ไป นี่คือปัญหาความเข้าใจของสังคมไทย ถึงเราอยากทำให้ดี ท่านนายกฯ อยากทำให้สั้นให้กระชับเป็นทิศทางก็มีปัญหาว่าพวกเราเองโดยเฉพาะรัฐมนตรีไม่เอาด้วย แรกๆ ก็เข้าใจแต่พอไปคุ้มครอง กระทรวงต่างๆ ก็ถูกกดดันโดยข้าราชการประจำว่าต้องใส่ให้ได้ หรือข้าราชการประจำก็บอก ส.ส. ว่า ต้องใส่มีเช่นนั้นฝ่ายค้านหาโอกาสกล่าวหาว่าละเลยทอดทิ้งและก็จะบอกประชาชนในส่วนตรงนั้นว่ารัฐบาลละเลยทอดทิ้ง อย่างเรื่องของกฎหมาย ผมจะใส่ในนโยบายว่า จะต้องมีการดำเนินการหรือระยะหลังในสมัยของท่านชวลิต ผมใส่เรื่องศาลปกครองว่า จะต้องเร่งรัดผลักดันการจัดตั้งศาลปกครองลงไปอย่างชัดเจน และก็เป็นที่ระบบศาลอีกต่างหากแยกจากระบบศาลยุติธรรม นโยบายต้องเคลียร์ไม่ใช่แบบคลุมๆ ว่าจะเร่งรัดผลักดันศาลต่างๆ ก็ไม่รู้ว่าจะผลักดันอะไรอีก แต่ขนาดชัดๆ ก็ยังแทบเอาตัวไม่รอดก็เพราะความที่ไม่เข้าใจ หรือในระบบของเราที่ผมบอกว่าการมั่วใครอย่าแตะ กระทรวงเข้าใครอย่ายุ่ง บางทีก็แปลก เช่น รัฐมนตรีท่านนี้ดูแลกระทรวง ก. อยู่พอทะเลาะกับกระทรวง ข. ก็บอกว่าห้ามมายุ่งกับกระทรวง ก. แต่ต่อมาพอท่านไปอยู่กระทรวง ข. ก็ห้ามมายุ่งกับกระทรวง ข. เห็นได้ชัดว่าถูกครอบงำจากข้าราชการประจำสูงมากไม่รู้ว่าทิศทางควรจะไปทางไหนแล้วในฐานะที่ท่านดูแลในส่วนย่อยของกรมควรจะให้มันสอดคล้องกันอย่างไร

ตรงนี้บางทีขัดกันในการทำงานผมจะขอท่านว่ากฎหมายเหล่านี้ข้อผลักดัน โดยต้องทำความเข้าใจกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำว่ากฎหมาย เช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ฝ่ายประจำรู้สึกว่าการมั่นคงจะมี ปัญหาหรือไม่ ผมก็ต้องอธิบายแบบมิตรแบบพี่แบบน้องว่า ทุกวันนี้ก็เห็น รั้วไหลกันทั้งนั้น หน่วยงานข่าวกลับทำหน้าที่สลายการเมือง ถ้าใครไปเป็น รัฐบาลหน่วยงานเหล่านี้ก็สลายฝ่ายค้านให้ฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นข้อมูลหลาย อย่างน่าจะเปิดได้ แล้วอีกอย่างหนึ่งระบบที่แข่งขันกันสูงในโลกปัจจุบันคน จะทำธุรกิจรู้ข้อมูลช้ากว่าคนอื่นไม่ต้องเป็นอาทิตย เป็นเดือน แค่วันชั่วโมง ก็แยแล้ว ของเรารู้ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ แม้เป็นเดือนยังไม่ได้ก็ไม่ต้อง ไปแข่ง ไปสู้กับใครแล้ว เราอย่าไปนึกว่าข้อมูลเหล่านี้สำคัญ บางทีสำคัญ สำหรับพวกที่จะทะเลาะกันไม่ใช่สำหรับประชาชนที่จะได้ประโยชน์ อะไรที่ไม่ ถึงถึงขนาดเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ในทางเสียหาย อะไรที่ไม่ได้ เกี่ยวกับความลับของทหารจนสุดยอดก็ไม่น่าจะเป็นข้อมูลที่จะไปปกปิด ผมเสนอท่านนายกฯ ชวลิต ในเรื่องข้อมูลข่าวสารก่อนจะออกเป็นกฎหมาย ว่า พวกสัญญาสัมปทาน เช่น โทรศัพท ทางด่วน ให้มีมติคณะรัฐมนตรีว่า ใครอยากดูให้ดูได้เลยก็แล้วกัน เพราะว่าคนที่ทำวิจัยอย่างอาจารย์ไปขอ ก็ไม่ให้บอกว่าเป็นความลับราชการต่างๆ ที่เป็นสัญญาที่รัฐเป็นคนทำแล้ว เราเป็นผู้บริโภคแท้ๆ กลับดูไม่ได้ เราจะได้ตรวจสอบได้ว่าเวลาไปทำ สัญญาประเทศได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือไม่ ถ้าได้เปรียบหรือ เสียเปรียบโดยสุจริตก็ไม่เป็นไร ถ้าไม่สุจริตขึ้นมาจะรู้ว่าใครเป็นผู้รับ ผิดชอบ แต่ก็แปลกที่ว่าพอมีมติคณะรัฐมนตรีให้ดูได้กลับไม่มีคนขอ ดูถ้าบอกว่าไม่ให้ดูคนก็อยากดูกันเหลือเกิน แต่ตอนหลังก็มีคนไปขอดูบ้าง ก่อนหน้านี้ก็ผลักดันกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมาย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กฎหมายเหล่านี้ผมมีส่วนยกร่าง มีตั้งแต่ต้นกฎหมายเหล่านี้เป็นร่างกฎหมายหลายฉบับเดินเข้าเดินออกใน

สภา แต่ไม่เป็นกฎหมายสักทีก็ต้องผลักดันกันต่อไป สำหรับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองผลักดันยากเพราะว่าราชการไม่ค่อยเอาด้วย ฝ่ายการเมืองก็มักจะคล้อยตามต้องอธิบายว่าจะส่งผลดีอย่างไรต่อทุกองค์กรในการทำงาน โดยชี้ให้เห็นว่าแม้แต่ศาล เวลาทำงานต้องมีวิธีทำงานซึ่งของศาลก็คือวิธีพิจารณาความ ถ้าให้วิธีทำงานแล้วแต่ใจของผู้ทำงานราษฎรจะแย่งฝ่ายบริหารก็เหมือนกัน ในการทำงานโดยหลักทั่วไปไม่มีวิธีทำงานอาจจะมีกฎหมายเฉพาะเป็นแนวปฏิบัติต่างๆ จึงต้องมีมาตรฐานกลางสักอันที่ว่าด้วยวิธีการทำงานโดยเฉพาะวิธีการออกคำสั่ง เพราะส่งผลกระทบต่อสถานภาพของบุคคลมากมายเนื่องจากใช้อำนาจฝ่ายเดียวก็เกิดผลกระทบแล้วจะอย่างไรจะให้วิธีทำงานตรงนี้มีมาตรฐาน นี่คือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งจะเป็นหลักประกันทั่วไปของระบบราชการที่ดีทั้งกับราษฎรเองและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ จะรู้ว่ามีขั้นตอนอย่างไร วิธีการอย่างไรในที่สุดท่านก็เข้าใจทุกอย่างก็ผ่าน แต่ในสภาไม่ง่าย ร่างกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดก็เช่นเดียวกัน ถ้าใช้กฎหมายแพ่งข้าราชการก็ลำบากบางที่เขาทำงานแทบตายอาจจะผิดพลาดเพียงเล็กน้อยไม่ถึงกับเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งการผิดพลาดบกพร่องตามธรรมดา นั้น รัฐต้องรับผิดชอบ ฟ้องก็ต้องไปฟ้องรัฐไปฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ที่กลัวว่าจะถูกฟ้องก็ไม่กล้าจะสั่งอะไรที่ส่งผลกระทบต่อตัวเอง เช่น เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหลายฟังว่าออกโฉนดไม่ชอบ ออก นส.3 ไม่ชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ในระดับที่เกี่ยวข้องไม่ใคร่กล้าเข้าไปยุ่งเพราะกลัวถูกฟ้องเป็นส่วนตัว จะกล้าก็ต่อเมื่อรัฐบาลย้ำว่าเรื่องนี้ต้องจัดการให้เรียบร้อยเพราะเป็นเรื่องอื้อฉาว แต่ถ้าเป็นเรื่องปกติทั่วไปจะไม่มีใครสั่งอะไรเลยเก็บตอกกันไว้หมด ถ้าเจ้าหน้าที่สั่งไปตามปกติไม่ได้ไปกลั่นแกล้งใครหรือไปหาประโยชน์ส่วนตัวแล้วก็ฟ้องรัฐ เขาก็ไม่ต้องกังวล ทำงานได้อย่างสบายใจ กฎหมายนี้ทุกคนอยากได้จึงผ่านง่าย แต่ในเทคนิคการ

พิจารณาก็ไม่ง่ายเหมือนกัน ผมต้องเอาตัวเองไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญ
 หมาดทั้งสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา ในทางปฏิบัติของเราเวลานั้นถ้ารัฐมนตรี
 มาเป็นกรรมาธิการเขาก็จะให้เกียรติเป็นประธาน ระบบแบบไทยการเป็น
 ประธานจะสามารถควบคุมการประชุมต่างๆ ได้เป็นระบบ ผมไม่เป็นที่
 กรรมาธิการมาก จะเอาเฉพาะหลักๆ ผมและเป็นประธาน เพราะจะได้หนึ่ง
 ประชุมตลอด ส.ส. ท่านอาจจะเข้าๆ ออกๆ เพราะเป็นหลายกรรมาธิการ
 สมมติว่าเรื่องผ่านจุดที่จะคัดค้านไปแล้วท่านจะมาทักท้วงไม่ได้ต้องไปไว้
 ตอนท้าย อย่างนี้จะเร็ว เพราะฉะนั้นกฎหมายเหล่านี้จะเสร็จค่อนข้างเร็ว
 พอไปวุฒิสภาก็ได้ท่านผู้หลักผู้ใหญ่ อาจารย์ของผม ท่านอาจารย์สมภพ
 โหตระกิตย์ ก็ให้ความเมตตา ต้องขอความกรุณาจากท่านในบางประเด็นว่า
 ขอให้ท่านให้เป็นข้อสังเกตได้หรือไม่ อย่าแปรญัตติเพราะถ้าแปรญัตติ
 เข้าไปในวุฒิสภาเกิดเปลี่ยนแปลงไปตามคำแปรญัตติก็ยุ่ง ท่านก็น่ารัก ให้เป็นข้อ
 สังเกต บางทีเวลาประชุมกันต้องเล่าให้ท่านฟังสนุกๆ ว่า ผมไม่กลัวคนค้าน
 เพราะการค้านต้องสู้กันด้วยเหตุผล ถ้าเขาค้านดีกว่าก็ต้องให้เขา แต่กลัว
 คนสนับสนุน ท่านก็ถามว่าทำไม ผมก็ว่า คนสนับสนุนมี 2 ประเภท คือ
 สนับสนุนแบบให้ผ่านได้ กับสนับสนุนอีกประเภท คือ ยังหาความสมบูรณ์
 ไม่ได้และให้เอาไว้ก่อน การที่กฎหมายไม่เคยผ่านก็เพราะท่านเหล่านี้มีส่วน
 มาก คือ อยากให้สมบูรณ์ให้ดีที่สุด แต่กฎหมายก็คือสิ่งหนึ่งที่ไม่มีโอกาส
 จะสมบูรณ์ได้ มีแต่ว่าใกล้จะสมบูรณ์เท่านั้น แล้วก็ไม่ว่าเราคิดว่า
 สมบูรณ์ที่สุดบางทีออกไปสู่การปฏิบัติอาจจะมีปัญหาอีกแบบก็ได้ ดังนั้น
 จริงๆ แล้วที่เราคิดวันนี้ด้วยเหตุด้วยผล ตรวจสอบแล้ว รอบคอบที่สุด
 แล้วก็เดินไปก่อน มีปัญหาที่มาปรับมาแก้กัน วิธีนี้เป็นวิถีธรรมดาของทุก
 สังคม ตอนหลังท่านเข้าใจและก็ให้ความกรุณา เลยน่านได้ไม่ยาก บางครั้ง
 ก็หนักหนาหน่อยจนต้องตั้งกรรมาธิการร่วม ผมก็ตามมาเป็นกรรมาธิการร่วม
 บางที่ท่านก็ให้เกียรติเป็นประธานต่อไปอีก จึงทำให้สามารถผลักดัน

กฎหมายเหล่านี้ในระยะเวลาที่ค่อนข้างจะเร็ว เพราะในอดีตทำกันไปดองกันไปพอท้ายสุดยุบสภาก็กลับเข้าไปเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่หมด อย่างกฎหมายอบจ. ผมใช้เวลาผ่านทั้ง 2 สภา แล้วนำความกราบบังคมทูลฯ ด้วยเวลาประมาณ 3 เดือน ซึ่งปกติไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ พวกนี้บางทีรอเป็นปีแล้วยุบสภาแล้วย้อนกลับมาใหม่ อีกประการหนึ่ง ก็คือ ในขณะที่ระบบบีกคือถ้ายุบสภากฎหมายจะตกไป แล้วก็ไปเริ่มนับหนึ่งใหม่กว่าจะขึ้นมาอีกทีก็อีกนาน ผมขอท่านนายกฯ ซวลิต ว่าร่างที่ตกสภาไปในครั้งก่อนนั้นขอเขียนมติคณะรัฐมนตรีเสนอร่าง 7 ฉบับเข้าสู่การพิจารณาของสภาชุดใหม่ในทันที เพื่อให้เห็นว่ารัฐบาลติดตามต่อเนื่อง ดังนั้นเรื่องที่จะต้องทำก็ต้องทำตั้งแต่วันแรกเลย ถ้าปล่อยรอไว้ร่างสำคัญ 7 ฉบับ กว่าจะเดินทางมาอีกทีอาจจะเป็นปีก็ไม่ต้องทำแล้ว ดีไม่ต้องอธิบดีเปลี่ยน ปลัดกระทรวงเปลี่ยน รัฐมนตรีเปลี่ยน ความคิดเปลี่ยนไปหมดอีก กลายเป็นมานั่งเถียงเกี่ยวกับปัญหาเดิมกันใหม่ไม่จบสักที ท่านนายกฯ ก็เซ็นผ่านให้ พอเข้าสภาฝ่ายค้านจะค้านก็ไม่ถนัด ได้แต่ค้านเรื่องว่าไม่ได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรี ผมก็บอกว่าเป็นเรื่องธรรมดาทุกยุคก็ทำกันแบบนี้ ถ้าเป็นเรื่องจำเป็นเป็นเรื่องด่วนก็กลายเป็นว่าทุกเรื่องต้องมานั่งว่ากันเป็นชั้นเป็นตอน เพราะว่าการเวียน ก็คือ การเรียนให้ทุกท่านทราบ เพียงแต่ไม่ต้องมานั่งคุยกันท่านเห็นชอบก็เซ็นมาก็จบ ทำให้แก้ปัญหาไปได้มาก มีปัญหาที่ต้องแก้ อีกแบบ เช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารคือเรารู้ว่าต้องมีอุปสรรค เพราะความเห็นของวุฒิสภาจะต่างจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรต้องการให้เปิดเต็มที่แต่วุฒิสภาอาจต้องการปกปิดในหลายส่วน พอวุฒิสภาดังกรรมาธิการวิสามัญ ปกติจริงๆ แล้ววิสามัญจะให้มีฝ่ายวุฒิสภากับตัวแทนรัฐบาล ผมก็ดึงไปหลายครั้งแล้วร่างกฎหมายผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วไม่ใช่กฎหมายของรัฐบาลต่อไป เป็นร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรแต่ระบอบของเราเป็นว่าให้รัฐบาล defend มัน ผมคิดว่า

กฎหมายนี้น่าจะมีปัญหาจึงมาคิดว่าตัวแทนของรัฐบาล สมมติ 5 คน ผมเลยตั้งฝ่ายค้านด้วย อย่างเช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการก็ตั้งคุณอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เข้ามาร่วมด้วย ท่านก็ถามผมว่า ทำไมรัฐบาลมาตั้งฝ่ายค้าน ผมก็บอกว่าร่างกฎหมายนี้เป็นของสภาผู้แทนราษฎรเพียงแต่ว่าระบบของเราให้ฝ่ายรัฐบาลเข้าไป defend ดังนั้นเมื่อเราเห็นพ้องต้องกันมาในหลักการแต่รายละเอียดอาจจะแตกต่างกันไปบ้างไม่เป็นไร เราก็ทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องไปอธิบายต่อวุฒิสภา คุณอภิสิทธิ์ ก็มาทำให้ สุดท้ายฝ่ายวุฒิสภาก็เห็นว่าทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านมานั่งชี้แจงเหตุผลต่างๆ ในที่สุดก็ผ่านแม้จะมีการตั้งกรรมาธิการร่วม ดังนั้นในทางปฏิบัติ ถ้าไม่เอาฝ่ายค้านมาด้วยเกิดวุฒิสภาไปแก้จะมากหรือน้อยก็แล้วแต่ พอกลับมาสภาผู้แทนราษฎร คือ ถ้ามีการแก้จะเป็นสาระสำคัญหรือไม่ก็ต้องมาวินิจฉัยกันอีกที เรื่องอาจจะล่าช้าออกไปอีก ผมจึงคิดว่าวิธีนี้น่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด เวลาชี้แจงกับฝ่ายวุฒิสภาก็พูดในนามของฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลรวมกันไปเลยที่เราเห็นร่วมกันแบบนี้ ดังนั้นที่กฎหมายผ่านมาได้เป็นเพราะมีเทคนิคการทำงาน เช่นเดียวกับการออกกฎหมาย อบจ. ที่ต้องเชิญคุณถวิล ไพรสณฑ์ มาร่วมด้วย คือ พอไปวุฒิสภาก็ให้ท่านอยู่ในสัดส่วนรัฐบาล ทำให้เห็นว่าร่างกฎหมายนี้เป็นสิ่งที่ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเห็นพ้องต้องกันว่าต้องมี เราก็ไปช่วยกัน defend ช่วยกันอธิบาย การทำแบบนี้ทำให้เรื่องยากๆ ผ่านได้ ซึ่งถ้าปล่อยให้ไปตามปกติ ผมว่าวันนี้ศาลปกครองก็ยังไม่อาจเกิดขึ้น

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับ กฎหมายมหาชนที่เกิดจากการทำงานของอาจารย์ในขณะที่เป็นรัฐมนตรีว่ามีอะไรบ้างครับ ขอทราบทั้งกฎและระเบียบด้วยนะครับ เพราะว่ามีระเบียบสำนักนายกฯ เรื่องประชาธิปไตยด้วย

รศ.ดร.โกคิน : เอาเท่าที่ทำได้นะครับ เพราะมีมากจำไม่ค่อยได้ ที่จำได้ก็กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการประชาพิจารณ์ ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ก็มีกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการปรับปรุงรายได้ของท้องถิ่นครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : กฎเกณฑ์ที่สำคัญอีกหนึ่งฉบับที่เป็นประโยชน์กับข้าราชการค่อนข้างมากคือ วิธีการประเมินครับ

รศ.ดร.โกคิน : คือเป็นของ ก.พ. ความจริงหน้าที่ของผมก็ไม่ได้เกี่ยวกับ ก.พ. โดยตรง แต่เห็นว่าเป็นปัญหาของระบบราชการ คือการให้ความสำคัญความชอบเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานดีในแต่ละปี โดยมีการเลื่อนขั้นเงินเดือนขึ้นครึ่งหรือสองขั้น หลายหน่วยงานการพิจารณาผลการปฏิบัติราชการเป็นความลับ วิธีการประเมินไม่มีระบบ และก็ไม่รู้ว่าต้องประเมินปีละกี่ครั้ง ประเมินอย่างไรบ้าง ผมบอกว่าเป็นปัญหาต่อความเหลื่อมล้ำ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมค่อนข้างมาก ก็ปรึกษาหารือในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ก.พ. โดยทาง ก.พ. ขอให้ทำเรื่องนี้เป็นมติคณะรัฐมนตรีต่อย้ายลงไปอีกว่าต่อไปนี้ต้องเป็นอย่างไร คือ การเลื่อนขั้นเงินเดือนสองขั้นต่อไปนี้ต้องเปิดเผยและต้องมีวาระการประเมินอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ผมได้นำเอาแนวทางมาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเอกชนบางที่เขายกว่าเขาประเมินทุกเดือน ทุกสามเดือน สำหรับบริษัทที่ใหญ่มากทำได้แต่ถ้าบริษัทใหญ่จะทำได้ยาก การประเมินบ่อยมีข้อดีคือทำให้ผู้ประเมิน และผู้ถูกประเมินรู้ตัว หน่วยงานพอใหญ่มักมีความห่างเหินบางที่ผู้บังคับบัญชาอาจจะเรียกใช้อยู่คน 2 คน คนอื่นที่เดินใน

หน่วยงานไม่รู้จักเลยไม่เคยเห็น คนเหล่านั้นก็ไม่รู้จะทำอะไร อันนี้เป็นข้อดีข้อที่ 1 ส่วนข้อที่ 2 คือ การที่ผู้บังคับบัญชาต้องประเมิน ทำให้ต้องลงไปดูหรือมีคนช่วยดู และเมื่อประเมินแล้วต้องแจ้งไปยังผู้ถูกประเมินซึ่งเขาจะได้อัดแย้งกลับมาว่าที่ท่านเข้าใจนั้นไม่ถูกต้อง ข้าพเจ้าไม่ได้เป็นแบบนี้ เช่น อาจจะได้ข้อมูลว่าป่วย 3 โมงก็กลับบ้านไปแล้วทั้งที่ความจริงเขานั่งอยู่ถึงห่มสองห่มทุกวัน แต่อาจจะมีคนให้ข้อมูลที่ไม่เป็นจริง เขาจะได้บอกว่าเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาได้ฟังมาไม่จริงมีพยานยืนยัน ผู้บังคับบัญชาจะได้รู้ด้วยว่าประเมินถูกหรือผิด ถ้าเราประเมินถูกเขาจะรู้ตัวว่านายเขารู้แน่ว่าเป็นอย่างนี้ และก็จะ record และพอถึงเวลาที่ควรจะได้ขึ้นเครื่อง สองชั้นคนอื่นก็ปฏิเสธไม่ได้เพราะความจริงเป็นอย่างนั้น ที่ผ่านมามีระบบอาจารย์จะเห็นว่าบางทีคนบดเสนาไปอย่างกลับไปเปลี่ยนในชั้นอธิการบดีก็มี เช่น คนที่ควรจะได้พอไปถึงอธิการบดีกลับกลายเป็นอีกคนที่ได้ไป โดยไม่มีคำอธิบายว่าเหตุผลเป็นอย่างไร การประเมินไม่ใช่การประเมินเอาตามใจชอบ อันนี้จะเห็นว่าหลายหน่วยงานปิดเป็นความลับ บอกไม่ได้เรื่อง 2 ชั้น จะรู้ต้องไปแอบดูของเงินเดือนว่าใครได้ ถามว่าการบอกว่าคนนี้ได้และให้บำเหน็จในความดีของเขาต้องปกปิดกันหรือ ผมว่าสิ่งนี้เป็นสิ่งที่ปัญหาการที่เราจะบอกว่าคนไหนดีเราจะต้องเปิดเผยให้คนอื่นรู้เลยว่าคนนี้ได้คนอื่นจะได้เอาอย่าง และคนอื่นจะได้ดูด้วยว่าคนที่ว่าดีนั้นดีจริงหรือไม่ ผมก็พยายามผลักดันจุดนี้ ระเบียบแรกก็ตื้อๆ ยังไม่ค่อยยอมเดี๋ยวนี้คงจะยอมตามมากขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งพอมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมากำกับอยู่ด้วยแล้วถึงแม้จะไม่ตรงกับเรื่องนี้ 100% แรกๆ คนไม่ค่อยรู้เรื่องไม่ค่อยอยากทำตาม เดียวนี้กลายเป็นระบบแล้ว นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองมาตอกย้ำอีกด้วย ดังนั้นการสั่งการอะไรไปถ้ากระทบสิทธิบุคคลจะต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่งต่อผู้ถูกระทบสิทธิด้วย ต่อไปข้าราชการทุกคนจะเริ่มตระหนักแล้วว่าถ้าทำไม่ถูกต้องจะถูกฟ้องศาล

ปกครอง ข้าราชการไทยหากถูกฟ้องศาลก็รู้สึกไม่อยากโดนแล้ว แม้ว่าไม่ใช่คดีอาญาก็ตาม อย่าลืมนำศาลปกครองถ้าศาลเพิกถอนคำสั่งหรือศาลสั่งว่าคุณเพิกเฉย คุณละเลยก็จะกระทบต่อความก้าวหน้าในการทำงานต่อไปครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : หลังจากที่เป็นอย่างนี้เป็นอาจารย์สอนกฎหมายมหาชน เป็นนักการเมืองที่ใช้กฎหมายมหาชน ผลักดันกฎหมายสำคัญของประเทศ วันนี้อาจารย์เป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุด อาจารย์จะใช้ความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมายมหาชนพัฒนาศาลปกครองไปในแนวทางใดครับ

รศ.ดร.โภคิน : ต้องเรียนอย่างนี้ครับว่า เวลาเราไปทำงานในส่วนที่เป็นการเมืองที่ได้เข้ามาแล้วนั้น ก็คือ ดูในส่วนที่เป็นนโยบาย เป็นทิศทางว่าทำอะไรจะผลักดันสิ่งที่คุณคิดว่าต้องทำ สิ่งที่คุณต้องให้ออกไปได้มากที่สุด ในเชิงของการเป็นรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ดูแลเรื่องกฎหมายให้รัฐบาล ซึ่งครั้งนั้นก็ประสบความสำเร็จ ในระยะแรกรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลยังไม่ค่อยยอมรับเพราะเห็นว่าเรามาจากสายวิชาการแม้จะเห็นว่าเราประสบความสำเร็จทางวิชาการมาพอสมควร แต่ท่านก็ไม่แน่ใจว่าเราจะทำได้หรือไม่ แต่หลังจากนั้นผมคิดว่าผมได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่จากรัฐมนตรีต่างๆ ด้วยการชี้เหตุชี้ผล ดังนั้นในระยะหลังถ้าเป็นเรื่องกฎหมาย รัฐมนตรีและรองนายกฯ หรือบางท่านก็บอกว่าให้อาจารย์โภคิน ไปจัดการเลย หรือว่าผมมีข้อห่วงตั้งว่าอันนี้เป็นอย่างนี้ก็ให้แก้ไขหรือมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ไปดำเนินการเลย คือเขามีความเชื่อมั่นว่าถ้ามอบให้เรามาแล้วเรื่องนั้นจะไม่เหลวไหลและได้ผลถูกต้องเป็นประโยชน์จนบางครั้งคนไปเข้าใจผิดนึกว่ารัฐบาลจะต้องเชื่อเรา คือ เป็นแต่ในเรื่องของกฎหมายเท่านั้นเพราะส่วนใหญ่ไม่มีคนสนใจในรายละเอียด หรือแม้แต่การชี้แจงใน

สภาจะเห็นว่า กฎหมายบางฉบับไม่เกี่ยวกับผมแต่ผมก็ต้องช่วยชี้แจง ผมจะไปรู้ได้อย่างไรว่าหมวกนิรภัยมีที่ไหน มีกี่โรงงานผมไม่รู้หรอก แต่ถ้าตอบในเชิงกฎหมายว่าทำไมเป็นอย่างนี้ ทำไมไม่เขียนอย่างนั้น อันนี้ผมช่วยได้ แต่บางที่ช่วยทุกคน ทุกกฎหมายก็ไม่ไหวเพราะว่ามันเยอะจริงๆ ครั้นพอมาทำงานด้านตุลาการก็เห็นได้ชัดว่าถ้าพูดในสิ่งที่เราเห็นถึงความไม่ถูกต้อง เช่น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ไปในทางที่ไม่ชอบทั้งหลายแล้ว ในเชิงบริหารเราสั่งการอะไรไปก็แล้วแต่กระทรวงนั้นๆ เป็นข้อแรก ประการต่อมาถึงแม้ว่าจะบริหาร การประสาน การอะไรกันก็เป็น case by case ไม่ได้เกิดเป็นบรรทัดฐาน ถือไม่ได้ว่าเป็นแบบแผน เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามต่อไปและบางครั้งพอเกิดเรื่องใหม่ก็เท่ากับการทำผิดอีกอย่าง เป็นอย่างนี้ตลอดในทางบริหาร แต่พอมามาเป็นตุลาการมีข้อดีที่ว่า สิ่งที่ศาลฟังว่าไม่ถูกต้องถ้ามีคำพิพากษาถึงที่สุดก็จะจบ ถือว่าต้องปฏิบัติตามนั้น ก็เป็นการสร้างแบบแผนที่เป็นมาตรฐานและชัดเจน ดังนั้นผมจึงเขียนในการแนะนำศาลปกครองในเอกสารต่างๆ ที่ออกไปว่า การมีศาลปกครองวัตถุประสงค์หลักอันหนึ่ง ก็คือ การสร้างแบบแผนที่ดีในการปฏิบัติราชการซึ่งจะก่อให้เกิดการบริหารราชการที่ดี ข้าราชการก็ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ ประชาชนก็ได้ สังคมโดยรวมก็ได้ ที่ดีคืออะไร ก็คือการใช้อำนาจโดยระมัดระวัง ใช้อำนาจให้ถูกต้อง ให้อยู่ในกรอบอยู่ในวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจและเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายคุ้มครองรับรอง ข้าราชการจะคิดเอาแต่ตัวเองสะดวกคิดเอาแต่ตัวเองสบาย จะผิดจะถูกไม่รู้ฉันจะเอาอย่างนี้ ปัจจุบันนี้ทำไม่ได้ง่ายๆ แล้ว ประชาชนเองก็ต้องรู้เหมือนกันว่าอันนี้เป็นสิทธิที่ทำได้ อันนี้มันเกินไป ทำไม่ได้ อันนี้เป็นคนละเรื่อง ถ้าเรามาร้องกับฝ่ายการเมืองก็อาจจะได้เพราะบรรยากาศมันคนละแบบ แต่มาร้องกับศาลไม่ได้แน่เพราะต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายตั้งแต่ต้น การจะตัดสินชี้ขาดปัญหาศาลต้องให้เหตุผล ดูข้อเท็จจริงด้วยเหตุด้วยผล

ดูข้อกฎหมายต่างๆ ว่าเป็นอย่างไร จะเป็นอีกมิติหนึ่งซึ่งสืบเนื่องลงมาจากระบบการบริหาร ผมเชื่อว่าตัวเราเข้าใจอย่างนี้แล้วก็มาวางบรรทัดฐานกันต่อไป สังคมทั้งระบบก็จะดีและถ้าการบริหารราชการเป็นไปโดยสุจริตถูกต้องทุกฝ่ายย่อมได้หมด ผมย้ำตลอดเวลาแม้แต่ทำงานที่นี้กับทุกท่านที่มีโอกาสพูดคุย บอกว่า ถ้าเราทำงานโดยสุจริต มีเหตุมีผลไม่ต้องไปกลัวอะไรทั้งสิ้น คือสุจริตก็เป็นเกราะอันหนึ่งแล้ว อันที่ 2 แม้สุจริตแต่ต้องไม่เลอะๆ เทอะๆ อย่างนี้ก็ใช้ไม่ได้ สุจริตต้องมีเหตุมีผลอธิบายได้และต้องพร้อมยอมรับว่าอีกฝ่ายที่มีเหตุมีผลดีกว่า ถูกต้องกว่า เพราะเหตุผลที่ถูกต้องน่าจะมีอันเดียว ไม่น่าจะมีหลายอันพร้อมๆ กันและเลือกอันไหนก็ได้เพราะนี่คือศาล แต่ถ้าเป็นฝ่ายบริหารเป็นไปได้ที่เขาจะเลือกมาตรการต่างๆ ที่อาจจะเหมาะสมกับจังหวะและสถานการณ์ ส่วนคำวินิจฉัยจะต้องมีเหตุมีผลที่ถูกต้องที่สุดอันเดียว ไม่ใช่เลือกอันไหนก็ได้วันไหนก็ได้ อย่างนี้คงไม่ใช่ศาล เช่น การไล่ข้าราชการคนนี้ออกแล้วฟังว่าไม่ชอบ ก็ต้องตอบให้ได้ว่าไม่ชอบเพราะเหตุอะไร ตราบใดที่กฎหมายหรือกติกายังเป็นอย่างนี้ ผลก็จะยังเป็นอย่างนี้ ผมเชื่อว่าจากจุดเหล่านี้ถ้าพวกเราช่วยกันอย่างเต็มที่ สิ่งที่ได้วางออกมาแล้วคือตัวกฎหมายที่วางโครงสร้าง วางอำนาจหน้าที่ ระเบียบแบบแผนต่างๆ จะสามารถลงไปสู่การปฏิบัติได้ ศาลจะเป็นคนที่บอกว่าที่ถูกต้องเป็นอย่างนี้หลีกเลี่ยงเป็นอย่างอื่นไม่ได้ อย่างนี้ใช้ได้ เป็นต้น ก็คิดว่าน่าจะทำให้สังคมโดยรวมดีขึ้นแต่คงต้องใช้เวลาคับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมขอถามอาจารย์สั้นๆ นะครับว่า อาชีพการเป็นอาจารย์ การเป็นนักการเมือง การเป็นตุลาการ อาจารย์ได้เคยนึกบ้างหรือไม่ครับว่า อาจารย์พอใจสภาพแบบไหนมากกว่ากัน

รศ.ดร.โกสิน : ว่างไปแล้วทั้ง 3 อาชีพของผมก็มีแก่นที่เหมือนกันคือ ทำแต่งานวิชาการ อาจารย์เคยทำงานอยู่กับผมก็จะเห็นว่าเป็นนักการเมืองก็

ไม่ได้เป็น ส.ส. คือไม่ได้ไปเยี่ยมราษฎร ไปอะไรต่างๆ งานหลักก็คืออ่านแต่หนังสือ อ่านร่างกฎหมายเตรียมชี้แจงกฎหมาย เป็นต้น ตอนเป็นอาจารย์ก็คงเข้าใจแล้วว่าอาชีพอาจารย์เป็นอย่างไร มาเป็นตุลาการก็แบบเดิม 3 อาชีพแล้ว แต่ทั้ง 3 อาชีพทำแต่ด้านวิชาการเป็นหลัก เพียงแต่ถ้าถามว่าชอบอาชีพแบบไหน ความจริงชอบอาชีพแบบอาจารย์หรือเป็นตุลาการ เพราะเรามีความเป็นอิสระ เราอยากยืนอยู่ในจุดที่เราคิดว่าถูกต้อง มีเหตุมีผล เรายืนได้อย่างสง่างาม เป็นการเมืองก็สามารถทำได้ แต่ต้องมี Spirit ในแง่ของการปกป้องเสียงข้างมาก เพราะการเมืองมักตัดสินใจตามเสียงข้างมากเป็นหลักและบางครั้งก็ตอบไม่ได้ว่าอันไหนถูกอันไหนผิดอยู่ที่ความเหมาะสมของแต่ละสถานการณ์ ถ้าเป็นทางเลือกที่เป็นเรื่องกฎหมายแล้ว ผมก็จะบอกว่าอันนี้ไม่ได้ จะให้ถูกต้องเป็นแบบนี้ ถ้าเป็นทางเลือกในเรื่องความเหมาะสมของการบริหาร การกำหนดแบบนี้ก็ยากเหมือนกัน เพราะว่ามันตอบยาก แต่ถ้าฝ่ายการเมืองว่าอย่างนี้ที่ถูกและผมเห็นว่าไม่ถูกก็จะตั้งหน้าตั้งตาทำไม่ได้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็ได้รับความยอมรับครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในฐานะที่อาจารย์เป็นนักกฎหมายมหาชนชั้นนำของเมืองไทยคนหนึ่ง ผมอยากให้อาจารย์ให้ข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นสำหรับคนที่จะมาเป็นนักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่ที่เขาควรเตรียมตัวอย่างไรหรือควรจะทำอย่างไรบ้างในการที่จะเป็นนักกฎหมายมหาชนที่ดีในวันข้างหน้าครับ

รศ.ดร.โกคิน : ก็คงจะมี 2 ด้านนะครับ ด้านที่เป็นความประพฤติและจิตใจกับด้านที่เป็นความรู้ ด้านความประพฤติจิตใจคงไม่ยากคงตรงกันคือ คนเราไม่ว่าอยู่ที่ไหน อาชีพอะไรก็ต้องมีความสุจริตและที่สำคัญสังคมจะต้องไม่มีการ bias คือความลำเอียง ตรงนี้เราต้องตรวจสอบตัวเราตลอดเวลาเพราะทุกคนจะมี bias ง่ายมาก bias แบบเป็นเพื่อนกัน พี่

น้อง ยังเรื่องธรรมดา bias จากความรู้สึก เช่น เราเป็นคนอารมณ์ฉุนเฉียว หงุดหงิดง่าย เป็นคนไม่ชอบคนมีลักษณะอย่างนี้ bias ตรงนี้เกิดได้ง่ายกว่าเพื่อนหรือญาติมาขอ ตรงนี้ต้องพยายามบอกตัวเองว่าคนนั้นอาจจะกวนสุดๆ แต่เขาเป็นของเขาย่างนั้นไม่มีอะไร อีกประการหนึ่ง ก็คือนักกฎหมายต้องเคร่งครัดยากยิ่งกว่าชนชั้นอื่นในสิ่งที่เป็นอคติตรงนี้ ต้องพร้อมที่จะมีเมตตา เมตตาที่ว่านี้ก็ไม่ใช่ไปช่วยคนผิดให้ถูก เมตตาก็คือพร้อมที่จะเข้าใจและให้โอกาสเพื่อให้เขาทำในสิ่งที่ถูกต้องที่ดีต่อไป ส่วนเรื่องความรู้ผมคิดว่านักกฎหมายมหาชนจะรู้แต่ในเรื่องกฎหมายมหาชนแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่ได้ คงต้องมีความรู้ในกฎหมายด้านอื่นๆ ด้วย แต่คงไม่ต้องถึงขนาดเป็น expert ต้องรู้พื้นฐานกฎหมายเอกชน ขณะเดียวกันกฎหมายมหาชนก็ต้องเอาใจใส่ ต้องมีความรอบรู้ ความรอบรู้เกิดจากการอ่าน การพูดคุย การไปอบรมสัมมนาต่างๆ ผมบอกลูกศิษย์ตลอดเวลาที่ไปสอนว่า พวกคุณห่วงกังวลเรื่องสอบ อยากถามข้อสอบ แต่พวกคุณยังสอบแค่เทอมละครั้ง 2 ครั้ง ผมสอบเกือบทุกวัน เพราะต้องไปบรรยาย ประชุมอภิปราย นี่คือการสอบทั้งนั้น ไม่ใช่นั่งเทียนแล้วไปได้ ต้องอ่าน ต้องค้น ต้องตรวจสอบตลอดเวลา ไหนจะต้องเขียนบทความ เขียนหนังสือ ซึ่งเป็นการสอบอย่างหนึ่งจะ open book หรือไม่ก็ตามแต่ แต่ก็ต้องมีการค้นมีการทำอะไรอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นสิ่งเหล่านี้ถือเป็นการฝึกฝนที่สำคัญ นอกจากนี้อย่าไปปฏิเสธความรู้ในสาขาอื่น ผมเป็นคนนอนดึกที 2 ที 3 เฉลี่ยแล้วไม่มีก่อนตี 1 บางทีหลังเที่ยงคืนก็อ่านหนังสือ เขียนหนังสือ บางทีไม่รู้ว่าจะทำอะไรดู UBC แต่พูดอย่างนี้มีข้อจำกัดเพราะหลายท่านอาจจะดูไม่ได้ แต่ถ้ามีโอกาสหาความรู้เหล่านี้ได้ผมก็ดูรายการอย่าง science detective หรือ health ช่อง Discovery ช่อง National geographic ช่อง Animal planet เรื่องวิวัฒนาการอะไรใหม่ๆ สิ่งนี้ช่วยให้เราได้ความรู้เป็นอย่างดีเป็นอย่างนั้นนะ เราอย่าไปปฏิเสธเลย อยากเน้นเรื่องภาษาด้วยเพราะว่าภาษา

เป็นเครื่องมือไปสู่ความความรู้ ยิ่งเราใช้ภาษาได้หลายภาษาเราก็ไปหาความรู้ได้จากหลายที่ ผมมีข้อดีที่ผมรู้ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ซึ่งก็ถือว่าเป็นภาษาสำคัญของโลกทำให้เราหาข้อมูลได้มากขึ้น ยิ่งถ้ารู้ภาษาจีน ญี่ปุ่น ก็ยิ่งดีใหญ่ เพราะฉะนั้นตรงนี้จึงอย่าไปปฏิเสธ นักกฎหมายส่วนใหญ่กลัวเรื่องภาษาก็เลยถอยไปหมดจะอ่านแต่ภาษาไทยจึงมีข้อจำกัด ดังนั้นพรหมแดนแห่งความรู้นี้ ต้องถือว่าเราเปิดแม่แต่งานอดิเรกผมก็มีหลายอย่าง หนังสือเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงผมก็อ่าน ผมซื้อตำราเกี่ยวกับแมว หมา นอกเหนือผมเป็นคนชอบด้านหนังสือคอมพิวเตอร์ ผมคงใช้คอมพิวเตอร์ ลูกลูกชายผมไม่ได้เพราะผมไม่ได้ใช้ทุกวัน แต่ถามว่าทำไมระบบอันนี้เป็นอย่างนี้ เป็นอย่างนั้น มันเกิดอะไรใหม่ๆ ตรงไหนทำไมเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ ทำไม IBM จากยักษ์ใหญ่ทุกวันนี้สู้ Microsoft ไม่ได้ เพราะคนทำ software ได้เปรียบมัน dynamic มากกว่า อันนี้ก็เหมือนองค์ความรู้ อย่างหนึ่งผมเล่นกล้องผมก็ศึกษาเรื่องกล้องตั้งแต่กล้องธรรมดา ศึกษาว่าทำไมกล้องแบบ snapshot จึง work ก็พบว่า ญี่ปุ่นคิดว่ากล้องสมัยก่อนคนใช้กล้องต้องใช้เป็น เกิดความคิดว่าคนใช้กล้องเป็นทั่วโลกมีก็คน ทำอย่างไรให้คนที่อยากใช้กล้องแต่ใช้ไม่เป็นแค่นี้ก็ได้ คุณภาพพอไปได้ ญี่ปุ่นคิดการตลาดตรงนี้โดยการพยายามผลิต snapshot ปีเดียวก็เป็นที่รู้จักไปทั่วโลก ทำให้คนอื่นไม่รู้ก็ร้อยล้านคนเข้ามาใช้กล้องถ่ายรูปได้โดยง่าย อันนี้ก็ เป็นความรู้ อย่างหนึ่ง ตอนหลังก็พัฒนามาเป็น digital ซึ่งมีข้อจำกัด แต่อย่างไรก็ตามอยากให้มีการเรียนรู้แบบนี้ มีโอกาสก็อ่าน ไม่ใช่ไม่ชอบแล้วปฏิเสธ เรื่องต้นไม้มันก็ควรจะต้องรู้ว่านี่คือต้นอะไร สิ่งเหล่านี้เป็นวัฒนธรรม ก็ฝากไว้อย่างนี้แล้วกันครับ อย่าไปบอกว่าคุณกฎหมายมหาชนต้องอ่านแต่ตำรากฎหมายปกครองเพราะจะไม่ work ครับ ขอขอบคุณครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้ครับ ●

บทสัมภาษณ์

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช

อดีตนายกรัฐมนตรี
อดีตนายกรัฐมนตรี

ณ วชิราวุธวิทยาลัย

วันที่ 11 ธันวาคม 2544

สัมภาษณ์โดย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช*

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอเรียนถามอาจารย์ในฐานะที่อาจารย์เป็นนักรัฐศาสตร์ว่า อาจารย์มองเห็นความสำคัญหรือความเกี่ยวพันระหว่างรัฐศาสตร์กับกฎหมายในภาพรวมอย่างไรครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐศาสตร์กับกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ รัฐเป็นผู้ออกกฎหมาย กฎหมายนั้นออกในนามของรัฐมาแต่ไหนแต่ไรแล้วสุดแล้วแต่ว่าลักษณะของรัฐจะเป็นอย่างไรและใครคือกลไกในรัฐที่จะเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายนั้น ในสมัยโบราณรัฐในสมัยนั้นอาจไม่มีตัวตนหรือไม่ได้มีองค์สภาพพหรือไม่ได้มีกลไกและกระบวนการที่แยกออกมาอย่างเด็ดขาดกับสถาบันทางสังคมอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางศาสนา ถ้าพูดถึงเรื่องกฎหมายที่เป็นกฎหมายแล้ว แรกๆ ไม่ได้ออกมาจากรัฐแต่ออกมาจากอำนาจที่คนยอมรับว่าสูงสุดและใช้บังคับในรูปของศาสนา แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายที่เห็นชัดเจน ก็คือ เมื่อมีกำเนิดของรัฐเกิดขึ้นมา รัฐในรูปขององค์สภาพพ ในรูปของกลไกกระบวนการและในลักษณะของการใช้อำนาจเป็นการทั่วไปที่ให้มี

* เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2544.

ยอมร่วมกัน เพราะฉะนั้นรัฐกับกฎหมายพูดง่าย ๆ ก็แยกกันไม่ออก トラบได้
 ที่ในสังคมเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีใดที่จะมีการแยก สังคมจะมีการ
 แบ่งแยกออกชัดเจน เช่น ระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักร เป็นต้น
 เพราะฉะนั้นมันก็เริ่มแยกโดยเรื่องอาณาจักรก็เป็นเรื่องของกฎหมาย ดังนั้น
 พัฒนาการของรัฐกับพัฒนาการของกฎหมายเราจะเห็นว่ามีควบคู่กันไป อัน
 นี้ก็เป็นความสัมพันธ์ที่มีมาแต่ดั้งเดิม

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในระยะหลังๆ มีการแบ่งแยกกฎหมายออกมา
 เป็นกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนชัดเจนยิ่งขึ้นโดยเฉพาะ
 อย่างยิ่งในประเทศไทย อาจารย์มองเห็นความใกล้เคียงกันระหว่าง
 กฎหมายมหาชนกับรัฐศาสตร์หรือไม่ครับ เพราะว่าส่วนใหญ่โดย
 เฉพาะนักวิชาการทั้งหลายมักจะพูดว่ารัฐศาสตร์กับกฎหมายมหาชน
 คือสิ่งที่เกือบจะเป็นสิ่งเดียวกันครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : จะพูดอย่างนั้นก็ได้ แต่ในแง่ของความเป็นส่วนหนึ่ง
 เท่านั้น เพราะจริงๆ แล้วกฎหมายมหาชนกับการศึกษาเรื่องรัฐนั้น ในระยะ
 แรกมาคู่กันโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาที่ว่าด้วยรัฐเอง โดยสำนักทางยุโรป
 เยอรมัน รัสเซีย นั่น แต่เดิมการศึกษาเรื่องรัฐกับการศึกษากฎหมายมหาชน
 เป็นเรื่องเดียวกัน และจริงๆ แล้วเรื่องของรัฐในสมัยใหม่ที่ศึกษาแยก
 เป็นการเมืองออกมาก็เป็นการเมืองที่ขยายขอบเขตออกไปตามพัฒนาการ
 ของระบอบการเมืองเพราะระบอบการเมืองที่เป็นระบอบประชาธิปไตยที่
 ขยายตัวออกมาก็จะมีส่วนของประชาชนหรือกลุ่มในสังคมที่เข้าไปเกี่ยวข้อง
 อยู่มาก เพราะฉะนั้นที่เราพูดว่าสังคมเริ่มมีลักษณะเป็นพหุสังคมก็มีแนว
 ความคิดที่ขยายออกไปว่า การศึกษาเรื่องรัฐศาสตร์ไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่อง
 กฎหมายมหาชนเท่านั้น แต่จริงๆ แล้วแรกๆ เวลาศึกษากฎหมายมหาชนที่
 เกี่ยวกับรัฐศาสตร์ก็เพราะว่าเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน คือเหมือนกับการ

ตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยผู้มีอำนาจสูงสุดจะกำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการปกครองกับส่วนต่างๆ ของสังคมว่าจะออกมาในรูปลักษณะอะไร เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ของสังคมทั้งมวลก็แสดงออกได้อย่างเป็นรูปธรรมในเรื่องของกฎหมายมหาชน เพราะว่าขอบเขตอำนาจรัฐที่เป็นรัฐอธิปไตยก็เป็นนิติรัฐ ผมเข้าใจว่าแนวความคิดเรื่องดังกล่าวเป็นเช่นนี้มาตั้งแต่เริ่มจนมาถึงประมาณ พ.ศ. 1900 หรือ พ.ศ. 1920 เพิ่งจะมีแนวคิดที่จะศึกษาส่วนอื่นๆ ของสังคมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะฉะนั้นความเป็นสาธารณะหรือ public ที่เรียกว่า public law ตอนแรกๆ จะแคบ เมื่อแคบแล้วฐานของมันหรือรูปธรรมของมันก็โยงไปอยู่ที่กฎหมายมหาชนที่สำคัญก็คือเรื่องของลักษณะของการปกครองรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ว่าจะออกแบบรัฐธรรมนูญอย่างไรในฐานะที่เป็นกฎหมายใหญ่ ในบรรดากฎหมายมหาชนทั้งหลายที่เป็นกฎหมายหลัก กติกาหลักว่าจะออกแบบอย่างไรก็ต้องไปศึกษาลักษณะ วิวัฒนาการของรัฐหรือความเป็นมาของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น เวลาที่ญี่ปุ่นจะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบที่มีรัฐธรรมนูญ จริงๆ เราจะบอกว่าในสมัยก่อนญี่ปุ่นไม่มีกฎหมายมหาชนก็ได้ ญี่ปุ่นมีกฎหมายมหาชนเหมือนกันแต่เป็นกฎหมายมหาชนในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็คือว่า ญี่ปุ่นเองพอจะปรับระบบในสมัยเมจิ ญี่ปุ่นได้ส่งทีมที่จะร่างรัฐธรรมนูญไปศึกษาเรื่องนี้ในยุโรปจาก professor ชาวเยอรมัน เพราะฉะนั้นในระดับหนึ่งก็เป็นศาสตร์ชนิดหนึ่งที่จะเรียนรู้ว่า การจะออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ ผู้ถืออำนาจสูงสุดในการจัดแบ่งอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างองคาพยพในรัฐกันเอง หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของรัฐ เช่น ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น จะใช้การออกแบบความสัมพันธ์อย่างไร การออกแบบความสัมพันธ์ก็ออกมาในรูปแบบของกฎหมายมหาชนต่างๆ

ในประเทศไทยเราแม้แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยปกครองท้องถิ่น ก็มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2440 และมาปรับปรุงอีกทีในปี พ.ศ. 2457 แต่ถ้าเราย้อนกลับไปดูจะเห็นว่ากฎหมายมหาชนเริ่มที่จะมีโครงสร้างของระบบกฎหมายมหาชนแตกแขนงออกไปมากขึ้น ในสมัยก่อน เช่น สมัยอยุธยา ก็มีลักษณะของระบบกฎหมายมหาชนเหมือนกัน แต่อาจจะเป็นสิ่งที่มาจากต้นกำเนิดเลย คือ อินเดียบราฮ์มัน สมัยพระเจ้าอโศกมหาราช สมัยที่เขามี 3 ศาสน์ คือ ฮัตถศาสตร์ เป็นศาสด์ที่ว่าด้วยเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ เป็นศาสด์ที่ว่าด้วยกฎหมายมหาชน แล้วก็ยังมีแยกออกไปเป็นศาสด์สำหรับผู้ปกครอง ก็เป็น ราชนิติ ซึ่งเป็นคำสอนประเภท พฤติกรรม ระบบกฎหมายฮินดูโบราณ ทั้งหมดต่างไปจากโครงสร้างระบบกฎหมายทางตะวันตก เพราะโครงสร้างกฎหมายตะวันตกจะแยกส่วนที่เป็นจิตวิญญาณออกมาจากส่วนที่เป็นพฤติกรรมเร็วและค่อนข้างชัดเจน เช่น ถ้าไปดูในกฎหมายทั้งหลายทั้งปวง กติกาที่นำมาใช้เป็นหลักต่างๆ ทางศาสนา ก็คือ ปรัชญาทางการเมือง ทฤษฎีการเมือง ทางด้านคริสเตียนก็มีในเรื่องของการจะจัดว่าส่วนใหญ่รัฐมีอยู่เพื่อตอบสนองต่อส่วนย่อยที่เรียกว่า complementarity หรือ subsidiarity ซึ่งเวลานี้ก็เช่น ศตวรรษที่ 14 หรือ 15 ก็เป็นรากฐานของการรวม EU ขึ้นใหม่ พวกนี้กลัวว่าจะมีกฎหมายยิ่งกว่า super มหาชนมาคุมทวีป พวกนี้กลัวส่วนย่อยจะหายไป ต้องมีเรื่องของ subsidiarity มาจากไหน subsidiarity มาจากแนวคิดทางศาสนาดีกดำบรรพ์ของคริสเตียน แต่ว่าบางคนอาจจะไม่ได้นึกถึงคนเหล่านี้กลับไปหาสิ่งดั้งเดิม ของไทยเราก็มีจากฮินดูเรื่อง ธรรมศาสตร์และเรื่องอื่นๆ อีกมากมาย แต่ตอนหลังๆ ลักษณะของกฎหมายปกครองของเราในเรื่องของรัฐธรรมนูญค่อนข้างจะเป็นสิ่งที่ถอยห่างจากเรื่องจิตวิญญาณ พูด่างๆ เพราะเราแยกออกมาเราจึงมีปัญหา แต่ที่พูดก็เพื่อให้เห็นว่ารัฐศาสตร์กับกฎหมายมหาชนจริงๆ แล้วควรจะควบคู่

กันไป แต่ตอนนี้กฎหมายมหาชนจริงๆ แล้วเราอาจจะไม่ได้ไปดูเกี่ยวกับแง่มุมทางพฤติกรรม เพราะว่ามันค่อนข้างจะเป็นนิตินิยม legalistic public law แล้วเราก็ไปให้ส่วนที่เป็นพฤติกรรม behavior ส่วนที่เป็นวัฒนธรรมให้ไปอยู่กับรัฐศาสตร์เสีย ดังนั้นรัฐศาสตร์จึงจะมีพวกพฤติกรรมนิยม และอะไรต่ออะไรอีกหลายอย่าง แต่ถ้าคนที่เข้าใจเรื่องสังคม เรื่องรัฐ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์การพหุทั้งหลาย กลไก กระบวนการ หรือเรื่องของประชาชนในรัฐในสังคมให้ลึกซึ่งจะต้องมีฐานของความเข้าใจในทั้ง 2 แง่มุมคือ ในแง่ของสิ่งที่เป็นพฤติกรรมหรือจิตวิญญาณ ซึ่งหมายถึงความเชื่อ อุดมการณ์ ทศคติ อะไรต่างๆ กับอีกส่วนหนึ่งซึ่งเรียกว่า วัชระของพฤติกรรม วัชระนี้เป็นวัชระของพฤติกรรมที่มีแบบฉบับที่ชัดเจน วัชระเหล่านี้อาจอยู่ในกฎหมายมหาชนก็ได้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและพระราชบัญญัติหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของท้องถิ่นชุมชน สิ่งเหล่านี้เราคิดว่าเป็นของใหม่ในแง่ของกฎหมาย แต่เวลานี้เราย้อนกลับไปพูดว่าสิ่งเหล่านี้ต้องสอดคล้องกับลักษณะของวิถีความเป็นอยู่ของชุมชน แต่ในสมัยก่อนมันเกือบจะไม่แยกออกจากกัน ซึ่งเวลานี้มันแยกออกจากกันเหมือนกับรัฐศาสตร์กับกฎหมายมหาชน จริงๆ แล้วไม่ควรจะแยกออกจากกัน แต่ถ้าจะไปดูการแยกที่ชัดเจนที่สุดของการแยกแบบนี้ ให้ไปดูคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้น่าสนใจมากเพราะมีการตีความว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าให้หมายความเฉพาะกฎหมายระดับสูงที่ออกโดยรัฐสภา แต่อย่างอื่นไม่ได้จัดลำดับว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดในความหมายนั้น จะเห็นได้ว่ามีเรื่องความเป็นเทคนิคเข้ามาเยอะ ซึ่งอันนี้นักรัฐศาสตร์เองก็ไม่ได้มองแบบนั้น นักรัฐศาสตร์อาจจะมองกว้างกว่านั้นก็ได้อีก แต่นักกฎหมายก็ตีความอย่างเคร่งครัดว่ามองแค่นั้น เนื่องจากศาสตร์ตอนหลังมันแบ่งเป็นสาขาย่อยจำนวนมากแล้วก็ไม่มีข้อบังคับว่า ถ้าคุณ

เรียนรัฐศาสตร์แล้วคุณต้องเรียนกฎหมายมหาชนด้วย เมื่อไม่มีข้อบังคับเดี๋ยวนี้อาจจะจบปริญญาเอกรัฐศาสตร์ แต่ไม่รู้เรื่องกฎหมายมหาชนเลยก็ได้ หรือกฎหมายประเภทไหนจัดเป็นกฎหมายมหาชนบ้าง เมื่อดูย้อนหลังไปในเมืองไทยก็น่าสนใจเพราะว่าระบบกฎหมายของไทยทั้งที่เป็นมหาชนและเอกชนทั่วไปบางครั้งน่าสังเกตว่าหลักบางหลักเกิดจากกฎหมายมหาชน เช่น ความเป็นนิติบุคคล นิติรัฐ ที่เราเข้าใจกัน หมายความว่ารัฐในฐานะที่เป็นคู่สัญญาหรือรัฐจะต้องยอมรับสภาพ อย่างสมมติสภาพว่าคุณไปทำอะไรให้เขาเสียหายแล้วเขามาเรียกเก็บค่าเสียหายในความขัดแย้ง หมายความว่าต้องสร้างความเชื่อให้คุณเชื่อก่อนว่าเขามาเรียกคุณในฐานะที่คุณมีตัวตนเป็นนิติรัฐ แต่ความเป็นนิติรัฐของเราเกิดขึ้นหลังจากความเป็นนิติบุคคล ถ้าไปดูกฎหมายแพ่งจะเห็นว่ากฎหมายแพ่งเกิดจากความจำเป็นที่เราต้องเข้าสู่สังคมสัญญา สัญญาที่ทำจริงๆ แล้ว แต่เดิมรัฐไม่ได้เข้าสู่สัญญากับใครทั้งสิ้น แต่ว่าต่อมามีที่มั่นว่าเกี่ยวข้องกับต่างประเทศไม่ได้เกี่ยวข้องกับแง่กฎหมายแพ่งเหมือนกัน และเมื่อมีการทำการค้ากันมากขึ้น ผมคิดว่าในบางครั้งเรื่องผลประโยชน์ทางแพ่งก็โยงไปสู่แนวคิดในเรื่องนิติบุคคลด้วย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แต่ว่ารัฐในความหมายของประเทศไทย เราไม่ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลนะครับ เคยมีคำพิพากษากฎีกานานมาแล้วว่า รัฐไม่ได้เป็นนิติบุคคล เพราะฉะนั้นก็เลยกลายเป็นเรื่องยุ่งๆ ให้ต้องมีการตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นนิติบุคคล ซึ่งทำให้มีนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลไปหมด เมื่อสักครู่นี้อาจารย์พูดถึงเรื่องรัฐ ผมในฐานะที่เป็นผู้อ่านหนังสือของอาจารย์มาตั้งแต่สมัยแรกๆ ประทับใจหนังสืออาจารย์อยู่เล่มหนึ่งเรื่อง รัฐ ครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : แต่ก่อนไปถึงเรื่องนั้น อาจารย์ว่าทำไมประเทศไทยไม่ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คือ ถ้าดูจากคำพิพากษาศาลฎีกาในตอนนั้น คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 มีความพยายามที่จะฟ้องให้รัฐรับผิดชอบ แต่ศาลฎีกาบอกว่ารัฐบาลไม่เป็นนิติบุคคล หากจะฟ้องต้องไปฟ้องกระทรวง ทบวง กรม แทน

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : แล้วก่อนหน้านั้นละครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ไม่ทราบครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : แล้วสมมติว่า เวลาเราถูกเรียกค่าเสียหาย สมมติไทยกับฝรั่งเศส ที่เราต้องเอาเงินพระคลังไปใช้ เขาเรียกค่าเสียหายจากใคร

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เขาเรียกจากรัฐครับ ในฐานะที่รัฐเป็นรัฐ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : เขาเรียกจากรัฐโดยใช้กำลังบังคับ ดังนั้น เราจึงกลัวทำให้ไม่มีใครยอมรับต่อไปอีกได้หลังจากความขัดแย้งอันนั้น สิ่งนี้คือต้นตอที่เรายอมรับไม่ได้ว่า รัฐเป็นนิติบุคคลครับ อันนี้เป็นเบื้องหลัง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อยากให้อาจารย์พูดถึงหนังสือเรื่อง รัฐ ของอาจารย์ครับ คือ ถ้าผมจำไม่ผิด ในช่วง พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา แนวความคิดของอาจารย์จะเป็นแนวความคิดที่น่าสนใจมากสำหรับนักกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายมหาชน ในการเรียนการสอนระดับปริญญาโทของคณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ อาจารย์หลายคนมอบหมายให้ฉันลืตไปอ่านหนังสือของอาจารย์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับรัฐ

ไม่ว่าจะเป็นไตรลักษณ์รัฐ รัฐ หรือแม้กระทั่งเรื่องการปรับปรุง
กระทรวง ทบวง กรม รวมถึงหนังสือ 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบ
ราชการด้วย เพราะว่าเราถือว่าเป็นงานชิ้นสำคัญที่มีส่วนพัฒนาระบบ
กฎหมายมหาชนรับ อยากทราบแนวความคิดของอาจารย์ในช่วงนั้น
ว่า อาจารย์คิดอย่างไรถึงทำหนังสือออกมาในลักษณะก้าวหน้าครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : พื้นฐานแรกเลย คือ ผมชอบอ่านหนังสือทาง
ประวัติศาสตร์ ในขณะที่เดียวกันผมก็ได้ศึกษาเอกสารชั้นต้น ทั้งจดหมายเหตุ
เอกสารชั้นต้นก็จะมีการแบ่งเป็นรัชกาลต่างๆ เอกสารชั้นต้นที่มีมากที่สุดคือ
ในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมารัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 เพราะว่ารัชสมัยของ
รัชกาลที่ 5 ยาวนานกว่า จากพื้นฐานนี้ผมก็ศึกษารัฐศาสตร์ก่อน ที่ผ่านมา
วิชารัฐศาสตร์ในต่างประเทศจะว่าไปแล้วมี 2 สำนักใหญ่ๆ คือ สำนักทาง
ยุโรปกับสำนักทางอเมริกา สำนักทางยุโรปเฟื่องฟูมากตั้งแต่ศตวรรษที่ 19
ถึงศตวรรษที่ 20 โดยย่อ ถ้าใครจะศึกษาสิ่งที่เรียกว่ารัฐศาสตร์ซึ่งเดิมมัน
ไม่เป็นศาสตร์ ไม่เรียกว่า รัฐศาสตร์ ไม่มีความเป็น science ไม่มีความ
เป็นวิทยาศาสตร์ ใครจะศึกษาต้องไปศึกษาในยุโรปเพราะอเมริกาป่าเถื่อนอยู่
เป็น colony ในช่วงศตวรรษที่ 18 ทุกอย่างอยู่ในยุโรป ยุโรปมีประสบการณ์
มีพัฒนาการของรัฐ ตลาด และสังคม ถ้าใครไปเยอรมัน ฝรั่งเศส จะเห็นว่า
ตลาดเป็นที่โล่งๆ เลย มีคนมาค้าขาย ตลาดเป็นตัวต้น รัฐ ตลาด และ
สังคม ประชาชนโดยทั่วไปที่อยู่รอบรัฐ แล้วรัฐก็เห็นรูปธรรมชัดเจน ถ้าเรา
ไปเมืองนอกเราจะรู้เลยว่ารัฐมีตัวตน มีปราสาท มีป้อม มีคลองขวาง
มีประตูบ้านเป็น frontage คือ เป็นส่วนที่แยกออกไปจากตลาด ตลาดจะ
อยู่ในเมือง อยู่ในชนเมือง สังคมก็คือไร่นาทั่วไป คนทำไร่ข้าวสาลี ข้าวโพด
องุ่น ในต่างประเทศของไทยเราก็มียุทธยาชัดเจน รูปธรรมชัดเจน ใครมอง
ไปแล้วคุณไม่เรียกว่ารัฐ คุณจะเรียกว่าอะไร คุณก็เรียกว่าวัง แต่เป็น
ตัวแทนของรัฐ แล้วก็มีเครื่องแบบ มีเครื่องหมาย บางกลุ่มก็ใส่เสื้อเกราะ

ผมชอบไปพิพิธภัณฑ์ในยุโรปผมรู้เลยว่ารัฐมีตัวตน โดยชุดเกราะ มีอคติน มีระบบต่างๆ ชัดเจน พอหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง พวกนี้ก็เริ่มยิวหลายคนในยุโรปก็หนีมาอเมริกา พอมาอเมริกาพวกนี้ก็มาอยู่ตามมหาวิทยาลัยต่างๆ ในอเมริกาซึ่งส่วนมากก็เป็นมหาวิทยาลัยใหม่ๆเมื่อเทียบกับยุโรปที่มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 ก็มี 14 ก็มี เพราะฉะนั้นจากการที่พวกนี้ไปอยู่ในสภาพใหม่ในอเมริกาที่ถือว่าเป็นประเทศเกิดใหม่ คนพวกนี้ศึกษาสังคมซึ่งเป็นสังคมที่มีคนหลายเชื้อชาติ เป็นสังคมที่เรียกว่าเป็นพหุสังคม แล้วระบอบประชาธิปไตยในอเมริกา ระบอบของรัฐ การรวมกันของรัฐ ก็เป็นสภาพใหม่ของพวกกฎหมายมหาชน เมื่อนักกฎหมายมหาชนไปถึงอเมริกาก็เลยปรับสภาพ คือ เวลาสอนนอกจากจะสอนปรัชญาการเมืองแล้ว ก็ต้องหันไปสอนเชิงจิตวิทยาบ้าง พฤติกรรมบ้าง พอมาถึงปี ค.ศ. 1950 อเมริกาก็เริ่มไม่สนใจเรื่องรัฐแล้ว เนื่องจากพวกที่มาเริ่มแก่ตายไปแล้ว ลูกศิษย์รุ่นใหม่ๆก็เริ่มหันไปสนใจศึกษาเรื่องเมือง คนที่มีชื่อเสียงมากในขณะนั้น เช่น Robert Dahl เป็นนักรัฐศาสตร์ที่ไปศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆในเมืองว่าเป็นอย่างไรใน Newhaven ใน Mexico เป็นอย่างไร โดยเขาบอกว่าสังคมเป็น pluralistic pluralism หมายความว่า การตัดสินใจมันกระจายตัวมากกว่ารวมศูนย์ และระบอบอเมริกันก็เป็นแบบนี้ หลังจากพวกนี้ทำการศึกษาเรื่องนี้มากเข้าก็ลืมเรื่องรัฐไปเพราะในอเมริกาเองปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ คนที่หนีไปอยู่อเมริกาเป็นเหยื่อของรัฐ ยิ่งสมัยนาซียิ่งต้องออกไปมากขึ้น สมัยฮิตเลอร์ สมัยมุสลินี ยิ่งหนัก ตอนนั้นพวกนี้เห็นว่ารัฐเป็นเรื่องไม่ดีมากกว่าดี เพราะฉะนั้น พุดต่างๆ การศึกษาเรื่องรัฐในตัวของรัฐจริงๆ หรือตัวกลไกของรัฐ ลักษณะของรัฐว่าเป็นอย่างไร รัฐกับสังคมเป็นอย่างไรถูกทิ้งไปเลย จนกระทั่งมาถึง ค.ศ. 1976 เป็นต้นไป คนจึงเริ่มกลับไปเขียนเรื่องรัฐขึ้นอีกไม่ใช่เฉพาะในอเมริกา ในอเมริกาก็มีแต่เป็นคนกลุ่มเล็กมากจนเกือบจะไม่มีใครสนใจศึกษาเรื่อง

รัฐเลย แต่มันไปเพราะว่าอเมริกาเริ่มไปเกี่ยวข้องกับประเทศอื่นๆ มากขึ้น ในแอฟริกา ในลาตินอเมริกา โดยเฉพาะลาตินอเมริกาความสนใจเรื่องรัฐมาเกิดขึ้นใหม่เพราะความสนใจของนักรัฐศาสตร์อเมริกันที่ลาตินอเมริกาเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นงานส่วนใหญ่จะออกมาจากเรื่องของงานที่ลาตินอเมริกา ซึ่งตอนนั้นผมเรียนจบแล้วก่อนที่เรื่องรัฐจะมาตอนนั้นมันกระเส็นกระสายจะมาเป็นเรื่องที่มีคนสนใจ โดยตอนผมเรียนปริญญาเอกไม่มีใครเล็งเชอร์เรื่องรัฐเลย ไม่มีใครสนใจ พอระยะหลังๆ ผมกลับไปสอนที่อเมริกาที่แมสซาชูเซตประมาณปี ค.ศ. 1985 มีเรื่องรัฐมากขึ้น เพราะฉะนั้นในขณะที่ผมสอนผมไม่ได้สอนเกี่ยวกับเรื่องรัฐ ผมมีเวลาว่างที่จะได้อ่าน ขณะที่สอนหนังสือที่อเมริกาผมก็อ่าน ผมถือว่าผมกลับอเมริกาไปเพื่อไปอ่านเรื่องที่สมัยที่ผมทำ Ph.D. ไม่มีใครสนใจ เรื่องนี้มีหนังสือมากเป็นร้อยเล่ม แล้วบทความอื่นๆ อีก ผมก็กลับไปอ่านเรื่องนั้นในเวลาที่ว่างจากการสอน แล้วผมก็เขียนหนังสือเรื่อง "รัฐ" ที่อาจารย์นั้นหัวฉกกล่าวถึงที่ Madison พอผมมีเวลาว่างผมก็เขียนใส่เป็นการ์ดไว้ กลับมาเมืองไทยก็เขียนต่อโดยคิดว่าเมืองไทยเป็นอย่างไร เวลาผมเขียนหนังสือผมไม่นิยมเขียนเฉพาะว่าเรื่องรัฐเรื่องเดียวแล้วไม่โยงกับเมืองไทย ผมเลยเอาความสนใจของผมที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ เกี่ยวกับกฎหมาย เกี่ยวกับอะไรต่ออะไรมาใส่ในบทหลังๆ เพราะฉะนั้นบทแรกๆ จึงเป็นเรื่องรัฐโดยทั่วๆ ไปที่ผมไปอ่านหนังสือ แล้วหลังๆ ก็เป็นเรื่องที่ผมเคยสนใจ หลังจากนั้นผมเขียนหนังสือเกี่ยวกับรัฐอีกหลายเล่ม รัฐเป็นเล่มแรกต่อมาก็มี ๖ ไตรลักษณ์รัฐ ผมก็มาคิดว่ารัฐไทยเป็นอย่างไร ลักษณะของรัฐไทยเป็นอย่างไรเพราะถ้าดูในยุโรปแล้ว อาจารย์นั้นหัวฉกนี่ไปเรียนที่ฝรั่งเศสอาจารย์จะรู้ว่าฝรั่งเศสกับเยอรมันเหมือนกันหรือไม่ ไม่เหมือน ออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัณก่อน ปรัสเซียตอนนี้อย่างไปแล้ว รัสเซีย พัฒนาการก็ไม่เหมือนกัน ตอนหลังก็แยกออกเป็นรัฐย่อยๆ มากมาย ถ้าว่าสิ่งเหล่านี้ขึ้นอยู่กับอะไร

ขึ้นอยู่กับพลังทางสังคม วิวัฒนาการทางสังคม เพราะฉะนั้นถ้าใครจะเข้าใจเรื่องรัฐและสังคมให้ดี ผมว่าพื้นฐานแรกต้องตีทั้งประวัติศาสตร์และต้องตีทั้งกฎหมาย ต้องรู้กฎหมายด้วยเพราะเป็นรูปธรรม ส่วนมากนักรัฐศาสตร์จะเห็นว่าเรื่องกฎหมายเป็นเรื่องโบราณ มีสมัยหนึ่งถ้านักรัฐศาสตร์คนใดอ้างกฎหมายมากๆ ก็จะถูกกว่าว่าเป็นพวกคุณ legalistic พวกคุณเชย พวกคุณไม่ทันสมัย เพราะฉะนั้นความรู้ของนักรัฐศาสตร์ หรือนักเรียนรัฐศาสตร์ในสมัยหลังๆ แยก เพราะไม่มีความรู้เรื่องกฎหมาย แต่ผมว่าสิ่งที่ผมเขียนผมก็มีการอ้างกฎหมายมากมายไปหมด

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : มีหนังสือของอาจารย์เล่มหนึ่ง ถ้าผมเข้าใจไม่ผิดหนังสือเล่มนั้นถูกสั่งห้ามขายในเดือนตุลาคม 2516 เป็นเรื่องอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นหนังสือ pocket book ซึ่งเรื่องนั้นอาจารย์พูดถึงเรื่องกฎหมายมหาชนค่อนข้างมากครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : หนังสือเล่มนั้นมีเรื่องคัดค้านกับพัฒนาการคัดค้านก็เป็นเรื่องกฎหมาย เพราะจริงๆ แล้วในอดีตถ้าใครจะศึกษาการเมืองไทย ศึกษาประวัติศาสตร์ไทย หลักฐานที่ชัดเจนที่สุด คือกฎหมาย อย่างอื่นคุณอ้างอิงเกือบไม่ได้เลย บางทีคุณอ้างพงศาวดาร คุณจะรู้ได้อย่างไรว่าคนที่บันทึกไว้เขาจะไม่บันทึกเข้าข้างตัวเอง ถ้าคุณไปเปิดดูหนังสือพิมพ์สมัยนี้สมมติว่า โลกเปลี่ยนแปลงไปแล้วคุณไปค้นพบหนังสือพิมพ์สมัยนี้คุณอาจจะเข้าใจว่าเรื่องบางเรื่องที่ยังไม่จริงหรือมันเป็นข้อเท็จจริงเพียงครั้งเดียวเป็นความจริงทั้งหมด แต่ถ้าคุณไปดูตัวบทกฎหมาย กฎหมายว่าพระราชบัญญัตินี้ออกตอนไหน อันนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติ เขาพยายามทำแบบนี้แต่มีคนที่คัดค้านไม่เห็นด้วยโดยเสนอถ้อยคำอื่น แม้แต่คำๆ เดียวที่เขาเสนอเข้ามาแทนก็สามารถเป็นหลักฐานอ้างอิงได้ดีที่สุด ดีมากกว่าหลักฐานอ้างอิงอื่น ผมจึงบอกว่าถ้านักรัฐศาสตร์ต้องการให้งาน

ออกมาตี อ่านแล้วเข้าทำไม่ใช่คุณไปนี่อะไรขึ้นมาเอง คุณต้องไปดูหลักฐาน ซึ่งหลักฐานที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวกับรัฐ คือ กฎหมาย นอกนั้นก็เป็นเรื่องการตัดสินใจ การตัดสินใจในเชิงสาธารณะก็มี เช่น การตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจในเรื่องของการสู้ในเรื่องค่าเงินบาท แต่ลึกลงไปคนต้องไปดูอีกว่าการอ้างอะไรจะต้องมีกฎหมาย ระเบียบที่ให้สามารถยึดโยงได้ถึงการกระทำเช่นนั้น จะได้ว่ารู้ว่าเขาผิดหรือไม่ผิดอะไร ในรัฐธรรมนูญเองก็เหมือนกัน ตัวบทในรัฐธรรมนูญเองก็ต้องไปดูตั้งหลายชั้นตอนว่า หนึ่ง เดิมมีรัฐธรรมนูญแบบนี้ ต่อมาอีกรูปอย่างหนึ่ง ทำไมในระหว่างขั้นตอนการร่างถึงออกมาแบบนี้ และต้องดูอีกว่าเมื่อใช้รัฐธรรมนูญไปแล้วมีผลอย่างไร ตามมา เช่น เมื่อใช้ไปแล้วเกิดความขัดแย้งกันในเรื่องคดีทางศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้แต่คดีในศาลปกครองเองยังมีคดีมากมาย ก็ยังเป็นกรณีศึกษา คุณจะเข้าไปดูมากขึ้นว่าลักษณะของรัฐในเวลานี้ ถ้าเราจะพูดว่ารัฐไทยเป็นอย่างไร คุณจะพูดรวมๆ ได้อย่างไร อย่างน้อยผมคิดว่าผมไม่พลาดเป้าหมายมากนักที่ผมบอกว่ารัฐไทย ผมไม่ได้พูดว่าประชาธิปไตยผมพูดว่า รัฐไทยเป็นรัฐมั่นคง พัฒนาแล้วก็พยายามจะเป็นประชาธิปไตยหรือการมีส่วนร่วม เป็นรัฐมั่นคง หมายความว่า ความมั่นคงภายในเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ผมเห็นมีกฎหมายออกมามากมายไปหมดโดยกฎหมายที่ใช้อยู่ถูกยกเลิกน้อย มีแต่จะทำให้แข็งแกร่งมากขึ้น คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยภายในหรือการควบคุมพื้นที่ต่างๆ กฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาจริงๆ แล้วอาจจะไม่ใช่กฎหมายมากแต่เป็นกฎหมายน้อย แต่ถึงกระนั้นก็ยังเอาแผนพัฒนามีพระบรมราชโองการก็ยิ่งยกระดับของแผนธรรมดาให้มีลักษณะสูงขึ้น แล้วก็การจัดกระทรวง ทบวง กรมก็เห็นชัดเจน หรือถ้าคุณจะดูเรื่องการมีส่วนร่วม ที่เห็นชัดเจนที่สุดคุณก็ไปดูกฎหมาย กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2517 บอกให้มีการปกครองตนเองแต่กฎหมายที่มีอยู่กลับไม่ปรับให้รับกัน ไปๆ มาๆ รัฐธรรมนูญจึงมีอายุสั้นกว่าหรือถูกใช้น้อยกว่ากฎหมายบางฉบับ เพราะฉะนั้นในเมืองไทยมี

กฎหมายอยู่กลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งใช้อยู่อย่างต่อเนื่องและใช้นานกว่ารัฐธรรมนูญ หากถามนักรัฐศาสตร์จะเข้าใจได้อย่างไร นักรัฐศาสตร์ดูแต่รัฐธรรมนูญหรือชาวต่างประเทศมาก็จะดูจากรัฐธรรมนูญแล้ววิเคราะห์ไป คุณไปแปลรัฐธรรมนูญซึ่งไม่มีทางเข้าใจได้ คุณต้องดูว่านอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีโครงสร้างกฎหมายมหาชนอะไร ซึ่งมีอยู่อีกมากมายเลย อย่างเรื่องระบบใหม่ที่ผมเขียนในหนังสือเล่มใหม่ที่ยังไม่ออกจะออกเดือนหน้า ก็มี 3 ระบบ ระบบที่หนึ่ง คือ ระบบที่เรียกว่ามณฑลเทศาภิบาลหรือปกครองท้องที่ ก็เปลี่ยนมาเรื่อย ซึ่งเวลานี้กำลังอยากให้เป็น CEO ผมเรียกว่า ระบบที่หนึ่ง ระบบนี้แน่นอนรวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย ตั้งแต่เจ้าเมืองจนถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน ระบบที่หนึ่งนี้มีมาตั้งแต่สมัยศึกดำบรรพ์ คือ สมัยอยุธยาเปลี่ยนมาเรื่อยๆ ระบบที่สอง ก็มีมานานแล้วแต่ว่ามาขยายตัวมากในสมัยของการพัฒนา ระบบที่สอง คือ ระบบกระทรวง ทบวง กรม ก็เป็นการจัดแบบตะวันตกแต่เดิมเป็นเวียง วัง คลัง นา ซึ่งก็สอดคล้องกับระบบที่หนึ่งในสมัยก่อน ระบบที่สอง กระทรวง ทบวง กรมนี้ เดิมสมมติมี 7 กระทรวง กรมก็น้อย ต่อมามิติของระบบที่หนึ่งเป็นเรื่องของมิติตความมั่นคง ลักษณะของรัฐประเภทที่หนึ่ง ระบบที่สองเป็นระบบที่เกิดเพราะการพัฒนาแล้วระบบที่สองก็ขยายตัวไปเรื่อยๆ จนไปกินตัวระบบที่หนึ่ง แม้ระบบที่หนึ่งจะไม่พยายามเป็น CEO ไม่พยายามบูรณาการเพราะว่างงบประมาณเม็ดเงินลงไปอยู่ในพื้นที่แต่ว่าไปลงอยู่ในเงื้อมมือของระบบที่สอง เพราะฉะนั้นกรมก็เริ่มมี สมมติว่า มีกรม 150 กรมไม่นับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ขณะนี้เมืองไทยจึงกำลังจัดการกับระบบที่สอง จะปฏิรูประบบราชการอันนี้ก็ก็เป็นลักษณะของระบบที่สอง ระบบที่สาม คือ ระบบของการมีส่วนร่วม ระบบที่สามนี้เมืองไทยมีมาในสมัยก่อนมานานแล้ว เพราะรัฐไปไม่ถึงประชาชน ดังนั้นข้างบ้านก็ดูแลกันเอง มีส่วนร่วมกันเองดูแลกันเอง ต่อมาเมื่อรัฐดูแลถึงรัฐก็พยายามจะไปบอกว่าอนุญาตให้ทำเทศบาลได้ ให้ลองตั้งสหกรณ์ มีนายกเทศมนตรี มีสุขาภิบาล

ไปๆ มาๆ ระบบที่สาม คือ ระบบของการมีส่วนร่วม ก็ไปออกกฎหมาย เช่น กฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกรุงเทพมหานคร กฎหมาย เมืองพัทยา กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกอย่างล้วนแต่มีรากฐานทางกฎหมายแต่ทั้งหมดอยู่ในระบบที่สาม ซึ่งต่อมามีคนบอกว่าระบบที่สอง ราชการทำการพัฒนานั้นแน่ คนไม่มีส่วนร่วมจึงเกิด NGO ขึ้น แล้วเวลานี้ก็มีกลุ่มประชาชนขึ้น และเวลานี้รัฐธรรมนูญเริ่มให้ความสนใจกับระบบที่สามมากขึ้นว่า การจัดการทรัพยากรท้องถิ่นสามารถทำได้ การจัดการศึกษาท้องถิ่นสามารถทำได้ แต่ระบบที่สองก็ยังไม่ปล่อยมือ ระบบที่สองก็พยายามไปสร้างเขตพื้นที่การศึกษา ไปตีความว่าเรื่องนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจ เรื่องนี้อยู่ส่วนกลางเพราะระบบที่สองก็สู้ไม่ให้โอนถ่ายไปสู่ระบบที่สาม ฉะนั้นระบบที่สองเราเรียกว่า ระบบราชการ ระบบที่สามผมเรียกว่า ระบบประชากร ซึ่งหมายถึง การมีส่วนร่วม จะเห็นว่างานของรัฐที่พูดถึงพอ ไตรลักษณ์รัฐ เวลานี้ผมเริ่มบอกว่า รัฐเริ่มเป็นรัฐตลาด คือ market state ไม่ใช่ nation state อย่างเดียว เพราะเหตุผลของรัฐเริ่มไม่ใช่เรื่องความมั่นคงแล้ว ความมั่นคงเริ่มน้อย จะเริ่ม Marketing Thailand อย่างเดียวแล้ว เพราะทุนเปลี่ยนไป ทุนทำให้ทุกอย่างเปลี่ยนไป แต่เดิมทุนเมื่อสิบปีที่แล้วมันอิเล็กทรอนิกส์ แต่เดิมทุนกว่าจะก่อตัว คนค้าขายกันกว่าจะทำอะไรได้นาน เดียวนี้ทุนโยกย้ายได้เร็ว mobility การเคลื่อนไหวของทุนยิ่งเร็ว แค่วันตลาดก็เปลี่ยน ตลาดเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐตลาดกับสังคมก็เปลี่ยน ตลาด คือ เอกชนเพราะมันรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน สังคมมีอยู่สองฝ่าย คือ ผู้ที่ไม่ organize หรืออาจจะ organize ก็ได้ แต่ก็ยังต้อง organize โดยผู้กับพลังของรัฐ ของตลาด เวลานี้รัฐยังไม่โอนถ่ายให้แก่ประชาชน แต่รัฐกำลังถูกเรียกร้องให้โอนถ่ายให้แก่ตลาด เพราะว่าตลาดกดดันให้ต้อง privatise แล้วเมื่อ privatise แล้ว ตลาดจะให้สินค้าและบริการกับประชาชนเองโดยที่ดีกว่ารัฐให้ เพราะฉะนั้นในความสัมพันธ์ใหม่

นี้ทำให้หนังสือเรื่องรัฐก็จบไม่ได้ ที่ถามว่าเรื่องรัฐเขียนเมื่อไหร่ เขียนตั้งแต่เมื่อปี 2534 หรือ 2535 ปีนี้ก็ปี 2544 และจะถึงปี 2545 ในอีกไม่กี่วันแล้ว 10 ปีแล้ว ยังเขียนไม่จบ เขียนไปเรื่อยๆ ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มองเห็นความสำคัญของนักกฎหมายมหาชนในปัจจุบันนี้อย่างไรครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : ผมว่าตอนนี้ประเทศไทยเท่าที่ผ่านมารัฐขยายตัวมาก รัฐขยายมากเกินไปทำให้แรงของความเข้าใจหรือแรงของภาคประชาชน เหลือน้อย หลายอย่างที่เป็นกรกระทำของรัฐ เช่น การตัดสินใจของกลไกของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ทำในนามรัฐก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก หรือแม้แต่ธนาคารในเรื่องดอกเบี้ยก็มีผลกระทบต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ ผมเห็นเรื่องนี้ได้ชัดเพราะประชาชนจะจดหมายมาถึง ศาลรัฐธรรมนูญมาก แต่ศาลรัฐธรรมนูญตอนนั้นบอกว่าไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจนกว่าจะเกิดศาลปกครองขึ้น เพราะฉะนั้นคดีที่เป็นคดีปกครองนับวันก็จะยิ่งมากขึ้น ดังนั้นบทบาทของนักกฎหมายมหาชนก็จะต้องมีหนักกว่าประเทศอื่นเพราะว่าจะต้องมีกรณีต่างๆ เกิดขึ้นมาก แต่ที่เราไม่มีเวลาดั้งตัว อยู่ๆ ก็มีเรื่องเข้ามาเป็นร้อยเป็นพัน เช่น เรื่องที่ดินทำกินที่เป็นโครงการของรัฐซึ่งรัฐให้สัมปทานแล้วมีการนำไปให้สัมปทานต่อ ซึ่งเวลานี้เรื่องยังค้างอยู่อีกเป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นบทบาทของนักกฎหมายมหาชนในเรื่องแรก ก็คือ ต้องเป็นผู้ที่สร้างองค์ความรู้และความเข้าใจให้กับประชาชนในเรื่องของสิทธิเสรีภาพที่สำคัญที่สุด คือ สิทธิทางการพัฒนา สิทธิทางชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งเราไม่ค่อยถือว่ามันเป็นสิทธิ สิทธิตามรัฐธรรมนูญอาจจะต้องเป็นเรื่องของนักกฎหมายปกครองและนักกฎหมายมหาชน ที่จะต้องทำความเข้าใจกับสังคมในเรื่องเหล่านี้ อีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อพูดถึงระดับหนึ่งก็เหมือน

ช่างเทคนิคที่ต้องอธิบายให้ชัดเจนเพราะว่าคนอาจจะสับสนว่า ถ้ากรณีเดียวกันทำไมใช้ 2 มาตรฐาน ทำไมไม่ใช้มาตรฐานเดียวกัน ที่นี้เรื่องเหล่านี้เป็นดุลพินิจ คือ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐตอนหลังๆ เป็นเรื่องซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมมากขึ้น เช่น กรณีการไปซื้อหุ้นเพิ่ม ไปลงทุนในกิจการบางอย่าง อีกเรื่องก็เป็นกรณีรัฐวิสาหกิจทั้งหลายทั้งปวงอันนี้มีปัญหามาก แต่กฎหมายมหาชนของเราไม่รู้ว่ามีคนมากแค่ไหน ถึงร้อยคนหรือเปล่า

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : นับได้หลายแบบครับ ถ้าเอาเรียนจบก็มีมาก เรียนจบโทกฎหมายมหาชนก็มาก แต่ถ้าเอาละเอียดไปกว่านั้น เช่น เรียนจบปริญญาโทแล้วคุณทำวิทยานิพนธ์ที่เป็นกฎหมายมหาชนแท้ๆ ก็หายไปอีกเกินครึ่งครับ เพราะฉะนั้นจึงยังมีจำนวนน้อยมากไม่เพียงพอกับความต้องการครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : ปัญหาในประเทศตอนนี้มีอยู่มากและจะมากขึ้นไปอีกเรื่อยๆ โดยผมมองว่าเกิดจาก 1. ปัญหาเดิมหมักหมมไว้อยู่ 2. ปัญหาใหม่ๆ กำลังเกิดขึ้น 3. ที่สำคัญ คือ ปัญหาในอนาคตและเรื่องในอนาคตหลายเรื่องเป็นเรื่องซึ่งผมไม่รู้ว่าจะเกี่ยวกับกฎหมายอะไร เพราะไปเกี่ยวข้องกับคนมากขึ้น เช่น การโคลนนิ่งมนุษย์ เทคโนโลยีกับชีวิตมนุษย์ ของเหล่านี้จะอยู่ในขอบเขตของกฎหมายใด ในเรื่องชีวิตกับในเรื่องการแพทย์และอีกหลายเรื่องซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องสำคัญ แล้วประเทศเราจะต้องตั้งหลักอีกหลายเรื่องไม่ว่าเรื่องรัฐธรรมนูญ เรื่องวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งผมว่าเรื่องการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่ซับซ้อน หรือกรณีที่ชุมชนได้รับผลกระทบจากโครงการใหญ่ๆ ของรัฐ เรื่องโรงไฟฟ้า ท่อแก๊ส ที่ยังเป็นปัญหาอยู่ จะแก้ปัญหากันอย่างไร แล้วยังเรื่องสิทธิมนุษยชนอีกที่เป็นเรื่องใหญ่มากอีกเรื่องหนึ่ง

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : มันมีอีกหลายเรื่องที่คาบเกี่ยวกันหลายหน่วยงาน หลายกฎหมาย เช่น อาจจะเป็นกฎหมายมหาชนหรือไม่ เป็นซึ่งก็คงต้องรอดูกันต่อไป ผมว่าบ้านเรายังตั้งหลักไม่ได้แน่นอน เช่น เรื่องการเสียดสิทธิของประชาชน มันก็คาบเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย หรือกรณีโรงไฟฟ้าก็เป็นประเด็นทางกฎหมายมหาชนด้วยเช่นกัน อันนี้ก็คงรออีกนานพอสมควรกว่าจะหาข้อยุติได้

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : ถ้าเพื่อรัฐธรรมนูญพิทักษ์สิทธิในเรื่องของการจัดการทรัพยากร กรณีที่กล่าวมานี้ก็ต้องเข้าข่ายด้วย แต่ในส่วนที่รัฐไปทำสัญญากับบริษัทอื่นก็เป็นเรื่องของเอกชน แต่ที่นี้ปัญหาคือ นักกฎหมายมหาชนจะรอให้เกิดปัญหาไม่ได้หรือถึงปัญหาเกิดขึ้นตอนนี้ นักกฎหมายมหาชนต้องตั้งเป็นโจทย์ไว้ อย่างเช่น กรณีเรื่องโรงไฟฟ้าว่า ในแง่มุมมองของกฎหมายมหาชนจะเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไรบ้าง เพราะว่า case จริงๆ อาจจะไม่เกิดขึ้นก็ได้ ผมก็บอกกับกลุ่มคนที่มาถามผมในเรื่องเหล่านั้นได้อย่างเดียวว่าให้ไปฟ้องศาลปกครอง โดยต้องอ้างรัฐธรรมนูญก่อนแล้วถึงโยงไปถึงเรื่องที่เป็นปัญหา คือ ต้องอ้างไปก่อนใหญ่ก่อนเพื่อจะโยงให้เห็นว่าการที่รัฐทำแบบนี้เป็นการละเลยหลักประกันของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้คุณต้องอ้างว่าหลักประกันของรัฐธรรมนูญให้ชุมชนสามารถจัดการทรัพยากรเองได้ สำหรับกรณีคนภายนอกที่เข้ามาโดยรัฐเป็นคนให้สัมปทานแต่รัฐไม่ได้มีมาตรการที่จะดูแล ปกป้อง และบังคับให้มี EIA หมายความว่า รัฐไม่ได้ agreement อะไรที่จะมาปกป้อง หมายความว่า ส่วนที่รัฐทำกับเอกชน รัฐต้องดูแลไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อสิ่งอื่นๆ โดยกำหนดหน่วยงานของรัฐให้มาทำหน้าที่ควบคุมสิ่งเหล่านี้ หรือหากหน่วยงานที่ตั้งขึ้นไม่ได้ให้หลักประกันอย่างเต็มที่ คุณถึงจะโยงมาเข้าหลักใหญ่ได้ คุณถึงจะฟ้องบริษัทได้เพราะถ้าคุณฟ้องโดยไม่โยงก็ลำบาก เพราะคุณไม่ได้เป็นคู่สัญญากับเขา

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์ครับ ในฐานะที่อาจารย์เป็นนักรัฐศาสตร์คนสำคัญคนหนึ่งและอาจารย์ผ่านอาชีพมาหลายอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นอาชีพหลักหรืออาชีพรอง เช่น เป็นอาจารย์ อาจารย์เคยเข้าไปมีบทบาทสำคัญในงานการเมือง อาจารย์เป็นคนที่มีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายหลายฉบับ อาจารย์เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อาจารย์เป็นประธานบริษัท รัฐวิสาหกิจ อาจารย์เป็นผู้บังคับการโรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัย ผมอยากเรียนถามอาจารย์ว่า อาจารย์สนุกกับอาชีพไหนมากที่สุดและเพราะอะไรครับ คือ ผมหมายถึงอาชีพก่อนหน้าทั้งหมดไม่นับการเป็นผู้บังคับการโรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัยครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : มันก็สนุกคนละอย่าง บางอย่างไม่สนุกแต่อันตรายคือมันก็พอๆ กัน ทางการเมืองผมก็ชอบ ทางวิชาการผมก็ชอบ แต่พอมาถึงขั้นหนึ่งการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยเราต้องรับผิดชอบตัวเอง การเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย 90% เราต้องรับผิดชอบตัวเอง ถ้าเรารับผิดชอบตัวเองได้ 90% เราก็เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ดีได้ อีก 10% เกือบจะไม่มีคามหมายแล้ว แต่อย่างอื่นเราควบคุมสถานการณ์ได้น้อยกว่า แต่ผมก็เป็นคนที่ถ้าผมเกี่ยวข้องกับเรื่องไหนแล้วผมพยายามควบคุมให้ได้ 70% ขึ้นไปทุกงาน ไม่ว่าจะเป็นงานการเมือง ในงานทุกอย่างที่ทำ การควบคุมได้ ไม่ใช่ไปบงการ แต่หมายความว่ารู้สถานการณ์ตลอดเวลา คืออย่างน้อยเราอยู่ในจุดที่ตัดสินใจว่าเรามีทางเลือกได้ ถ้าเขาจะตัดสินใจอย่างไรเราต้องเป็นคนหนึ่งที่จะกำหนดทางเลือก อันนี้เป็นหลัก ถ้าเป็นไปตามหลักอย่างนี้ผมว่าชีวิตทุกด้านก็สนุกพอสมควรครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มีปัญหาหนักใจมากหรือไม่ครับในการทำงานร่วมกับนักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตอนอาจารย์เป็น

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : มีครับ คือ ก็แล้วแต่คน ผมมีก็ในแง่มุมมอง เพราะว่าถึงผมจะไม่ทำงานกับนักกฎหมาย ไปทำงานกับนักรัฐศาสตร์ ผมก็มีปัญหาในแง่มุมมอง เพราะว่าผมคิดว่ามุมมองของผมค่อนข้างกว้างค่อนข้างจะดูภาพรวมทั้งหมด เพราะฉะนั้นถ้าผมเจออะไรก็ตามแต่ที่มีมุมมองค่อนข้างแคบผมจะมีปัญหา นี่เป็นเรื่องที่หนึ่ง เรื่องที่สอง คือ ประสิทธิภาพของเราไม่ใช่ประสิทธิภาพตรง เพราะฉะนั้นผมก็พยายามจะศึกษาจากนักกฎหมายที่เขามีประสิทธิภาพตรง ดังนั้นถ้าจะพูดไปแล้ว นอกจากเรื่องมุมมองแล้วผมก็ไม่มีปัญหาอื่น คือผมก็จะพยายามดูว่าอะไรที่เราไม่แน่ใจ ไม่มีประสิทธิภาพตรง เขามีประสิทธิภาพตรงเราก็ฟังว่าเขาทำยังไงครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : แสดงว่าอาจารย์ไม่คิดว่านักกฎหมายเป็นคนที่สร้างขั้นตอนและความยุ่งยากในการทำงานต่างๆ เรื่อง ใช้หรือไม่ครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : จริงๆ แล้วนักกฎหมายถูกสอนมาให้มีตรรกะ คือ ต้องอธิบายให้ได้ว่าทำไมสิ่งนี้เป็นแบบนี้ ผมไม่มีปัญหาเพราะผมเคยเรียนกฎหมายมาปีครึ่ง ผมรู้ว่ากฎหมายต้องมีหลัก หลักของมันสามารถจะเป็นหลักกฎหมายและหลักรวม สามารถแยกออกได้เป็นส่วนๆ และอธิบายได้ ถ้าส่วนไหนยังไม่หมดครบถ้วนตามนี้ก็ยังไม่ถูกกับหลักนักเวินแต่จะมีข้อยกเว้น โดยข้อยกเว้นจะเป็นเรื่องอะไรก็ต้องระบุให้ชัดเจน ข้อยกเว้นซ้อน ข้อยกเว้นก็มีได้แต่ต้องเป็นไปตามกรณีที่กำหนดไว้ เพราะอย่างที่ผมบอกแล้วว่ากฎหมายไม่ใช่เรื่องที่มีมนุษย์คนหนึ่งคิดขึ้นมา แต่เป็นการสังสม ประสิทธิภาพและมีการแก้มาเรื่อยๆ อย่างน้อยมันเป็นแบบฉบับ เป็นกระบวนการ และมีแบบฉบับเป็นของตัวเอง แต่ว่าสิ่งใดที่เป็นขั้นตอน

เป็นกระบวนการเหล่านี้ ถ้าคุณไม่ยอมรับคุณก็ต้องอธิบายให้ได้ว่าทำไมคุณถึงไม่ยอมรับ คุณมีหลักการอะไร ถ้าคุณไม่อยากทำแบบที่เขาบอก คุณมีวิธีอื่นอะไรที่จะทำ เพราะฉะนั้นผมไม่มีปัญหาในการทำงานกับนักกฎหมาย ผมมีปัญหอย่างเดียว คือ มุมมองของนักกฎหมายบางคนซึ่งผมก็ไม่ได้คิดว่าเพราะว่าเขาเป็นนักกฎหมาย เพราะผมก็มีปัญหากับนักรัฐศาสตร์ที่มีมุมมองที่ค่อนข้างแคบซึ่งเขาก็มีปัญหากับผมเหมือนกัน

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คำถามสุดท้ายครับ อาจารย์คิดว่าหนังสือของอาจารย์เล่มไหนที่นักกฎหมายมหาชนควรอ่าน เพราะถ้าถามผมผมคิดว่าหนังสือของอาจารย์ส่วนใหญ่เรียกได้ว่าแทบจะทั้งหมดเป็นหนังสือที่นักกฎหมายควรจะอ่านครับ

ศ.ดร.ชัยอนันต์ : 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง ก็น่าอ่าน และก็เรื่องรัฐ ไตรลักษณ์รัฐ คือหนังสือที่อยู่ในกลุ่มเหล่านี้ครับ แต่ 100 ปีแห่งการปฏิรูปฯ ผมเขียนให้จุฬาฯ โดยทางจุฬาฯ ขอให้เป็นงานวิจัยให้ ผมทำอะไรให้ร้อยเอ็ดเจ็ดย่านน้ำในต่างประเทศแต่ไม่ได้ทำให้จุฬาฯ เลย ก็เลยทำงานเรื่องนี้ให้ ผมว่าน่าอ่าน เพราะนักกฎหมายมหาชนคงอ่านแล้วเชื่อมโยงได้ดี เล่มใหม่ก็น่าอ่านจากรัฐชาติสู่รัฐตลาด โดยเฉพาะส่วนแรกๆ ที่ผมพูดถึงสังกัดกับสนธิสัญญาสันถวไมตรี อันนี้ก็เกี่ยวกับกฎหมายเหมือนกันครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบคุณอาจารย์ที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้ครับ ●

บทสัมภาษณ์

คุณนพดล เสงเจริญ

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ 16 ธันวาคม 2544

สัมภาษณ์โดย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



คุณนพดล เสงเจริญ*

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมขอเรียนถามถึงภาพรวมของบทบาทของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญว่าทำหน้าที่อะไรบ้างครับ

คุณนพดล : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ มีบทบาทหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ 4 ประการด้วยกัน คือ ในประการแรก จะมีบทบาทในด้านงานธุรการทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่สอง จะมีบทบาทที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษา รวบรวมข้อมูล คำสั่งและคำวินิจฉัยต่างๆ เกี่ยวกับงานของศาลรัฐธรรมนูญและของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในประการที่สาม มีบทบาทในการสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่กิจการของศาลรัฐธรรมนูญ และประการที่สี่ คือ การปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มอบหมาย แต่โดยสรุปอาจกำหนดภารกิจจากกรอบที่กฎหมายได้มอบหมายมาสี่ประการได้ในสามภารกิจที่สำคัญ คือ ในด้านแรก ภารกิจด้านการบริหารจัดการซึ่งก็เปรียบเหมือนภารกิจของแม่บ้านของหน่วยงาน ที่จะดูแลให้การทำงานของคณะตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างเรียบร้อย มีความสะดวก

* เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2545.

และมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่ งานสถานที่ งานยานพาหนะ งานงบประมาณ งานแผนงานโครงการต่างๆ ภารกิจที่สอง คือ ภารกิจทางด้านคณะตุลาการ และงานคดี สำนักงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่การจัดวาระ การจัดทำ บันทึกรการประชุม การจัดทำรายงานการพิจารณา รวมตลอดทั้งการจัด เตรียมสรุปวาระในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา วินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ภารกิจที่สาม เป็นภารกิจทางด้านวิจัยและวิชาการ ภารกิจในส่วนนี้จะมุ่งเน้นในการจัดให้มีการศึกษา วิจัยในประเด็นที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญเพื่อสนับสนุนทางคณะตุลาการศาล รัฐธรรมนูญได้ใช้ประโยชน์ และขณะเดียวกันก็เพื่อเผยแพร่ผลงานทาง ด้านการวิจัยออกไปสู่สาธารณะ เป็นการเผยแพร่ความรู้ในส่วนนี้ด้วย งาน วิชาการในส่วนที่สำคัญก็จะเป็นเรื่องการจัดสัมมนาทางวิชาการในประเด็น หัวข้อต่างๆ ซึ่งจุดเน้นที่ทางสำนักงานฯ ได้ให้ความสำคัญจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง นี่ก็เป็นภารกิจในภาพรวมครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น หน่วยงานประเภทไหนครับ

คุณนพดล : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นส่วนราชการที่เป็น หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเทียบเท่ากรม บุคลากรที่ ทำงานเราเรียกว่าข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เหตุที่เลือกเอา รูปแบบที่เป็นส่วนราชการนั้น ความจริงในเริ่มแรกก่อนที่จะมีการตั้ง สำนักงานฯ ขึ้นมา ก็มีการพูดกันว่าจะใช้รูปแบบของสำนักงานฯ ให้มี รูปแบบเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการหรือจะให้ เป็นหน่วยงาน ของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ท้ายที่สุดทางคณะตุลาการก็เห็นควรให้มี

สถานะเป็นส่วนราชการ ด้วยเหตุที่ว่าการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะงานในเชิงราชการและจำเป็นต้องอาศัยความต่อเนื่องในการปฏิบัติ และที่สำคัญการเป็นส่วนราชการสามารถที่จะให้องค์กรมีขนาดเล็กกระทัดรัด มีสายการบังคับบัญชาที่สั้น การทำงานเน้นการทำงานในเชิงกลุ่มงาน มากกว่าที่จะแบ่งส่วนงานออกไปให้ใหญ่โตเป็นลักษณะของสำนักหรือกองต่างๆ จำนวนมากมาย เน้นการทำงานเป็นกลุ่มงาน มีอัตรากำลังค่อนข้างจะน้อย มีความอ่อนตัว มีความยืดหยุ่น ด้วยเหตุนี้เองท้ายที่สุดก็ได้เลือกรูปแบบของการเป็นส่วนราชการ ในครั้งแรกของการจัดตั้งนั้น การเป็นส่วนราชการมีจุดดีในแง่เวลาหาบุคลากรในระยะเริ่มต้นมาอยู่ในองค์กรใหม่ค่อนข้างจะทำได้สะดวก สามารถที่จะรับโอนผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วเข้ามาทำหน้าที่ ถ้าหากไม่ได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ ถ้าหากประสงค์จะได้บุคลากรที่เป็นข้าราชการอยู่ร่วมงานเขาจะต้องลาออกจากราชการ จากจุดนี้เองจึงอาจเป็นข้อจำกัด แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้ทำงานมาระยะเวลาหนึ่งนับแต่ได้มีกฎหมายจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าการทำงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็สามารไปได้ด้วยดีตามสมควร แม้จะมีฐานะเป็นส่วนราชการก็เป็นส่วนราชการที่เล็ก กระทัดรัด สำหรับกรอบอัตรากำลังในระยะแรกที่เราได้กำหนดไว้มีเพียง 49 อัตราเท่านั้น ใน 49 อัตรานี้ก็จะมีตั้งแต่ ระดับ 11 ระดับ 10 ระดับ 9 ระดับ 8 ไล่ลงไประดับที่ดี อัตราเงินเดือนก็ดี เราเทียบเคียงกับระดับและอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนทุกประการ ใน 49 อัตรานี้ จะมีวุฒิปริญญาเอกอยู่ 2 คน ปริญญาโทอยู่ 15 คน ปริญญาตรีอยู่ประมาณ 23 คน นอกนั้นก็ต่ำกว่าปริญญาตรี บุคคลที่เป็นมันสมองจริงๆ ที่จะช่วยทำงานตามภารกิจ โดยเฉพาะภารกิจทางด้านกลุ่มงานคดี ภารกิจทางด้านวิจัยและวิชาการก็จะมีจำนวนประมาณ 25-30 คน นอกจากนั้นก็จะเป็นบุคลากรที่ช่วยในการ

บันทึกข้อมูล รับผิดชอบด้านธุรการ และงานสนับสนุนในการทำงานอื่นๆ
ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ใน 25 คนที่ท่านว่านี้ เป็นนักกฎหมายทั้งหมด
หรือไม่ครับ

คุณนพดล : ไม่ใช่ครับ จะประกอบด้วยหลายสาขา เป็นนักกฎหมาย
ประมาณครึ่งหนึ่งของบุคลากรที่มีอยู่ ส่วนที่เหลือก็จะจบทางด้านสาขาอื่นๆ
ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะทางด้านสังคมศาสตร์ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ปัจจุบันนี้ทางสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมี
ข้าราชการที่เป็นนักกฎหมายมหาชนแท้ๆ หรือไม่ครับ

คุณนพดล : ขณะนี้มีนักกฎหมายมหาชนโดยตรงค่อนข้างจะ
จำนวนน้อยมาก เท่าที่ดูจากคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนจะมี
เพียงรายเดียว คือ คุณสาโรจน์ โชติพันธ์ ซึ่งจบปริญญาโททางด้าน
นิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจาก
นั้นก็กำลังเรียนกฎหมายมหาชนอยู่ส่วนหนึ่ง ส่วนอื่นนั้นแม้จะไม่ได้จบ
ทางด้านกฎหมายมหาชนมาโดยตรง ทางสำนักงานฯ เองก็ได้ส่งเข้าอบรมใน
หลักสูตรกฎหมายมหาชน ซึ่งทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เปิดให้
บริการในส่วนนี้ และขณะนี้ทางสถาบันพระปกเกล้าก็ได้เปิดหลักสูตรนี้
เราก็ส่งบุคลากรของเราเข้ารับการอบรมครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ต้อง
ใช้กฎหมายมหาชนค่อนข้างมาก ท่านเลขาธิการคิดว่ามีทางใดหรือไม่
ครับที่จะพัฒนาระบบกฎหมายมหาชนสำหรับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ไปให้ถึงจุดที่ดีมากๆ ครับ เพราะจากปัญหาที่ท่านเลขาธิการได้กล่าวไปแล้วว่า จำนวนนักกฎหมายมหาชนยังมีน้อย ท่านเลขาธิการมีนโยบายที่จะรับนักกฎหมายมหาชนแท้ๆ หรือไม่ครับ หรือมีโครงการที่จะส่งนักกฎหมายที่มีอยู่แล้วไปเรียนต่อกฎหมายมหาชนซึ่งไม่ใช่ประกาศนียบัตรระยะสั้นครับ เพราะว่าแม้จะได้ผลก็จริงแต่อาจจะไม่มาก

คุณนพดล : ขณะนี้บุคลากรโดยเฉพาะในด้านกลุ่มงานคดีและกลุ่มงานวิจัยวิชาการเราจำเป็นที่จะต้องได้รับบุคลากรที่จบการศึกษากฎหมายมหาชนเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายทางด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยครับ ขณะนี้ทางสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีประกาศออกไปเชิญชวนข้าราชการของส่วนต่างๆ ที่จบการศึกษาปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์และจบปริญญาโททางด้านนิติศาสตร์ ทางด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งเนติบัณฑิต เพื่อจะรับโอนเข้ามา เดิมก็คิดอยู่เหมือนกันว่าถ้ากำหนดเฉพาะทางด้านมหาชนผมทราบดีว่าตลาดมีจำนวนค่อนข้างจำกัดอยู่ และโครงการที่เราทำในจุดแรกเป็นการเชิญชวนข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีความสนใจอยากที่จะเข้ามาทำงานในกลุ่มงานคดีหรือกลุ่มวิจัยวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่จริงเราอยากได้คนที่มีความรู้พื้นฐานด้านกฎหมายมหาชนโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับเรา แต่ถ้าเราไปกำหนดแคบในเบื้องต้นอาจจะไม่สามารถจัดหาได้ตามจำนวนที่เราต้องการ เรามีความประสงค์ที่จะได้บุคลากรในส่วนนี้ประมาณ 10 อัตรา อีกส่วนหนึ่งก็มีแนวคิดว่าจะเปิดรับสมัครจากผู้ที่จบปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์ และปริญญาโททางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือเนติบัณฑิต จำนวนประมาณ 10 อัตรา จะสังเกตว่าต้องจบปริญญาตรีทางด้านนิติศาสตร์และปริญญาโทหรือเนติบัณฑิตในสาขาที่กำหนดไว้ด้วย ก็จะเปิดรับสมัครจากบรรดาผู้ที่เพิ่งจบการศึกษาและยังไม่ได้ทำงาน ยังไม่ได้รับ

ราชการ ซึ่งจะมีการทดสอบค่อนข้างจะเข้มงวด โดยจะต้องมีการสอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์ และก็ประเมินความรู้ความสามารถกันอย่างค่อนข้างจะเข้มงวดเพราะต้องการจะได้บุคลากรที่มีความรู้ทางวิชาการเข้ามาเสริมการทำงาน สำหรับที่ท่านอาจารย์ได้เรียนถามเมื่อสักครู่นี้นอกเหนือจากที่ทางสำนักงานฯ ได้พยายามส่งบุคลากรไปอบรมหลักสูตรในระยะสั้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกฎหมายมหาชนเพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้แก่บุคลากรของเรา ทางสำนักงานฯ ก็มีส่วนสำคัญที่ได้ออกไปร่วมกับสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องในการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมความรู้ในเรื่องของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องขององค์การตามรัฐธรรมนูญในเรื่องของคดีรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ที่สนใจ ขณะนี้เราร่วมมือกับทางสำนักเสริมศึกษาและบริการสังคมของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และก็จะขยายความร่วมมือในส่วนนี้ออกไปยังสถาบันการศึกษาอื่นๆ ผลดีที่เกิดจากโครงการที่เราจะขยายออกไป ก็คือว่า คนที่สนใจที่อยู่ภาคราชการมาเข้ารับการอบรม ส่วนหนึ่งก็จะเป็นแรงจูงใจให้สนใจกฎหมายมหาชนต่อไปในภาคหน้า และก็พร้อมที่จะเข้ามาช่วยสนับสนุนการทำงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในอนาคต หากเรามีอัตราว่างในบางจุดเราก็สามารถที่จะพิจารณาจากบุคลากรที่เคยร่วมการอบรมกับเราหรือเคยร่วมในการศึกษาในหลักสูตรที่เราให้การสนับสนุนเพื่อที่จะเป็นจุดหนึ่งที่เราจะได้บุคลากรเข้ามาเสริมในการทำงานด้วย อีกจุดหนึ่งที่มีแผนในการทำงานต่อไป ซึ่งได้มอบให้ทางสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาได้ดำเนินการ ก็คือ การพิจารณาจัดส่งบุคลากรของเราไปศึกษาในระดับที่สูงขึ้น เช่น ในระดับปริญญาโท ทั้งในและต่างประเทศด้านกฎหมายมหาชน ซึ่งผมคิดว่าจะเป็นพื้นฐานที่ค่อนข้างสำคัญที่จะใช้ประโยชน์สำหรับการทำงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เราก็จะมีโครงการนี้คู่ขนานกันไป อันนี้ก็จะเป็นแผนที่จะเตรียมบุคลากรต่อไปครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เนื่องจากตอนนี้ใกล้จะสิ้นปีการศึกษาของทางมหาวิทยาลัยแล้ว อีกไม่นานนิสิต นักศึกษาที่จบก็จะต้องออกมาหางานกันมากพอสมควร ไม่ทราบว่าในช่วง 3-5 เดือนต่อจากนี้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีนโยบายหรือมีโครงการที่จะรับสมัครบุคลากรหรือไม่ครับ เพื่อที่จะให้ผู้ที่มีสนใจได้มีการเตรียมตัวแต่เนิ่นๆ ครับ

คุณนพดล : ตามที่ผมเรียนให้ทราบเมื่อสักครู่นี้ว่า มีโครงการที่จะเปิดรับสมัครผู้ที่สำเร็จการศึกษานิติศาสตร์บัณฑิต และสำเร็จการศึกษาปริญญาโททางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือเนติบัณฑิต ซึ่งจะเป็นการเปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปที่สนใจได้มาสมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งที่อยู่ในบัญชีเดียวกันก็อาจจะพิจารณาคัดเลือกมาทำหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วยดำเนินการของตุลาการ แต่ในลักษณะการดำเนินการในส่วนนี้จะเป็นการจ้างชั่วคราวไม่ใช่เป็นข้าราชการก็คงจะเป็น 2 ส่วนครับ จำนวนก็คงขึ้นบัญชีไม่น้อยกว่า 15-20 คน

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ตำแหน่งที่ท่านว่านี้ผมไม่แน่ใจนะครับว่าเป็นตำแหน่งอะไรแต่ถ้าผมใช้ว่า ตำแหน่งนักวิชาการประจำตัวของตุลาการ ผมว่าน่าจะเป็นตำแหน่งที่น่าสนใจพอสมควรเพราะดูจากระบบของฝรั่งเศสและเยอรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละคนจะมีทีมวิชาการส่วนตัวอยู่แล้วครับ ไม่ทราบว่าในปัจจุบันนี้ทางสำนักงานฯ ได้จัดทีมส่วนตัวให้ตุลาการหรือไม่ครับ

คุณนพดล : ขณะนี้ทีมส่วนตัวของตุลาการ คือ มีเลขานุการ ซึ่งมีคุณสมบัติพื้นฐานตามระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการแต่งตั้งเลขานุการของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คือ จบปริญญาตรี หรือมีคุณสมบัติตามที่

ตุลาการเห็นสมควร อันนี้ก็เป็นการเปิดกว้างให้ท่านตุลาการเลือกใช้บุคคลที่มาทำหน้าที่เลขานุการของท่าน จุดมุ่งหมายของเลขานุการคงเป็นการช่วยการทำงานของท่านในเชิงธุรการ ในเรื่องของกรติดต่อบริษัทต่างในบางจุดนอกเหนือจากงานวิชาการบางส่วน ถ้าพูดถึงงานวิชาการโดยตรงบทบาทของเลขานุการของท่านตุลาการยังมีข้อจำกัดอยู่มาก อีกตำแหน่งหนึ่งที่เป็นบุคลากรโดยตรงของตุลาการ คือ ตำแหน่งผู้ช่วยดำเนินการผู้ช่วยดำเนินการนี้มีอัตราการจัดจ้างตามที่กำหนดไว้ท่านละ 1 คน โดยจ้างตามวุฒิหน้าที่หลักจะเน้นงานทางด้านธุรการเกี่ยวกับการพิมพ์ การจัดเอกสาร การตรวจทานเอกสาร โดยสรุป ขณะนี้จริงๆ มีเพียงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านที่ประสงค์จะให้ มีทีมที่มารับผิดชอบงานทางด้านวิชาการโดยตรงที่จะสนับสนุนท่าน ทางปฏิบัติที่ทางสำนักงานฯ ได้ช่วยแก้ปัญหาในส่วนนี้ก็คือ ทางสำนักงานฯ ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มงานคดีได้ช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของตุลาการแต่ละท่านตามที่ท่านมอบหมาย อย่างไรก็ตามทางสำนักงานฯ เองก็ได้มีการเสนอทางคณะตุลาการว่าสมควรที่จะมีบุคลากรซึ่งจะเป็นการจ้างชั่วคราวซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการมาเสริมการทำหน้าที่ของท่านตุลาการโดยตรง แต่ข้อจำกัดก็มีอยู่ว่าถ้าหากเราต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีคุณวุฒิและมีความรู้พอสมควร และค่าตอบแทนเรายังต้องยึดโยงในอัตราของทางราชการที่เป็นอยู่ตามวุฒิค่อนข้างจะมีข้อจำกัดอยู่มาก ในกรณีที่ไม่ให้เขามีฐานะเป็นข้าราชการ ในจุดนี้ก็เป็นปัญหาพอสมควรต้องปรึกษาหารือกันต่อไป เคยนำเสนอต่อทางคณะตุลาการเพื่อพิจารณาระเบียบว่าด้วยการจ้างผู้ช่วยเลขานุการของตุลาการเพื่อให้มาทำงานด้านวิชาการโดยตรงมีอัตราค่าตอบแทนที่สูงขึ้นกว่าอัตราปกติของราชการ แต่ทางคณะตุลาการก็อยากให้ออใน ส่วนนี้ไว้ก่อน เพราะฉะนั้นทางที่จะทำต่อไปได้ก็คือ การจัดบุคลากรเพิ่มในลักษณะการจ้างชั่วคราว มีอัตราเงินตามคุณวุฒิที่ทางกฎหมายปกติกำหนดไปก่อน

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมขอเรียนถามถึงเป้าของทางสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญในการรับคน คือ สมมติว่า ถ้าหากมีคนที่จะบปริญญาโท จากมหาวิทยาลัยมาสมัครเวลาศาลรัฐธรรมนูญจะรับศาลรัฐธรรมนูญ จะดูรายละเอียดวิชาที่เขาเรียนมาว่าเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นประการที่หนึ่ง ประการที่สอง คือ ดูว่าเขาทำวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญหรือภายในขอบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ที่ผมถามคำถามนี้ก็เพื่อให้ผู้ที่สนใจที่จะทำงานที่ศาลรัฐธรรมนูญนี้จะได้เตรียมตั้งแต่ตอนทำวิทยานิพนธ์หรือตอนศึกษาว่าจะเลือกวิชาที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ หรือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเตรียมตัวที่จะมาทำงานที่นี้ครับ

คุณนพดล : ผมคิดว่าในส่วนนี้ มันคงจะเป็นระยะนะครับ คือในระยะเริ่มแรกที่เราได้มีการปรับโครงสร้างอัตรากำลังที่ผมได้เรียนเมื่อสักครู่ว่าเรามีกรอบอัตรากำลัง 49 อัตรา เป็นระยะที่หนึ่งภายใต้โครงสร้างเดิมที่เราแบ่งกลุ่มงานออกเป็นสำนักอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรับผิดชอบภารกิจในการบริหารจัดการทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญแล้วก็จะมีกลุ่มทางด้านวิเคราะห์กฎหมายและคดี และกลุ่มวิจัยและวิชาการซึ่งรับผิดชอบงานทางด้านวิชาการของสำนักงานฯ และตามแผนในช่วงปี 2545-2549 โครงสร้างขององค์กรตามแผนนี้ เรากำหนดออกเป็น 4 ส่วน คือ ส่วนแรกจะเป็นสำนักประธานศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สอง เป็นสำนักอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สาม จะเป็นกลุ่มงานคดี และซึ่งแต่เดิมเรามีบุคลากรเพียงสิบคนและก็แบ่งออกเป็นสามกลุ่ม เราจะเพิ่มออกเป็น 8 กลุ่ม กลุ่มสุดท้ายเรามีการกำหนดให้จัดตั้งสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบงานทางด้านวิจัยและวิชาการ จะเห็นได้ว่าอัตรากำลังตามโครงสร้างที่ได้กำหนดใหม่ในขั้นที่สองเราจะเพิ่มจาก 49 อัตราเป็น

79 อัตราในปีนี้ และในปี 2546-2548 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผน เรามีเป้าสุดท้ายเป็น 99 อัตรา อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่เราต้องการให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เล็กกระทัดรัด สายการบังคับบัญชาที่สั้น คล่องตัว และใช้อัตรากำลังที่ค่อนข้างน้อย เราจึงตั้งเป้าอัตรากำลังในขั้นที่สองไว้ 79 อัตรา ขอเรียนเพิ่มเติมว่า 49 อัตราในขั้นที่หนึ่งก็ดี 79 อัตราในขั้นที่สองก็ดี ถ้าเทียบกับหน่วยงานพลเรือนที่เป็นอยู่เรายังมีจำนวนน้อยกว่ากอง น้อยกว่าสำนักของหลายแห่งในส่วนราชการที่เป็นพลเรือนทั้งหลาย ทั้งนี้ก็เพราะว่าเราเป็นหน่วยงานใหม่ โอกาสที่เราจะจัดองค์กรให้กระทัดรัด คล่องตัว ใช้อัตรากำลังน้อยก็เป็นสิ่งที่เราพึงกระทำก็ต้องเน้นในจุดนี้ครับ จำนวนบุคลากรที่เพิ่มขึ้น 30 อัตราในระยะแรกจริงๆ เราต้องการผู้ที่มีความรู้พื้นฐานทางด้านกฎหมายมหาชนโดยตรง ทั้งนี้ก็เพราะเป็นระยะเริ่มต้นที่เราต้องรวบรวมบุคลากรในส่วนนี้ก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จบการศึกษาด้านกฎหมายมหาชนอาจมีจำนวนน้อยเราจึงต้องเปิดกว้างไว้ก่อน ดังนั้นในขั้นที่สามต่อไปจะต้องวางแผนเตรียมการไว้ว่าเราจะต้องประสานกับหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ มหาวิทยาลัย บางแห่งที่จะช่วยสนับสนุนในการผลิตบุคลากรในบางสาขา ในบางวิชาที่เราเน้น เพื่อมาเสริมการทำงานของเราในขั้นต่อไป เพราะฉะนั้นในขั้นที่สองเราเปิดกว้างที่จะรับบุคลากรที่จบทางด้านนิติศาสตร์เป็นพื้นฐานและจบปริญญาโทในสามด้านที่ผมได้เรียนไว้แล้ว หรือจบเนติบัณฑิตเข้ามา ซึ่งเป็นระยะที่อาจจะถือว่าเร่งด่วน ในระยะที่สองนี้ เราคงจะดูประกอบอยู่เหมือนกันในขั้นของการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่เราจะรับโอนมาหรือสอบคัดเลือกเข้ามาจากผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ อาจจะเป็นชั้นประเมินบุคคล ประเมินคุณสมบัติ ประเมินความรู้ความสามารถ ตรวจสอบคุณสมบัติพื้นฐานเกี่ยวกับวิชาที่เรียนหรืองานเอกสารวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ที่ได้จัดทำ ก็จะเป็นจุดสำคัญส่วนหนึ่งประกอบกับที่เขาได้ทดสอบด้วยวิธี

การสอบข้อเขียนก็จะเป็นส่วนเสริมขึ้นมา เราจะพยายามให้น้ำหนักในส่วนนี้ เพื่อที่จะได้บุคลากรตรงตามที่เราประสงค์ แต่ในขั้นที่สามเป็นที่แน่นอนว่า เราต้องร่วมกับสถาบันการศึกษาที่จะผลิตบุคลากรเข้ามาเสริมอัตรากำลังของเรา ที่เราคิดว่ามันต้องขยายออกไปตามแผนของเรา ทั้งนี้เพราะว่าสิ่งที่เราคาดหวังอยู่ประการหนึ่ง ก็คือว่า คำร้องที่เข้ามาสู่ศาลรัฐธรรมนูญนั้น ขณะนี้ค้างอยู่ในมือถึง 87 คำร้อง แล้วก็มีแนวโน้มที่จะมีคำร้องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มมากขึ้น เหตุที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย มีองค์ประกอบอยู่ 2 ประการ คือ เมื่อประชาชนได้มีความรู้เข้าใจ ตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเขาก็สามารถที่จะหาหนทางเยียวยาในกรณีที่สิทธิเสรีภาพของเขาถูกละเมิด โดยเฉพาะการถูกละเมิดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจและหน้าที่ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเข้าไปดูแล ไม่ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงทำให้จำนวนคำร้องอาจมีมากขึ้น ถ้าจะดูจาก 87 คำร้องที่ค้างอยู่จะเห็นว่า เป็นคำร้องที่ประชาชนโต้แย้งผ่านศาลยุติธรรม ผ่านทางศาลปกครองมีจำนวนถึงประมาณ 63 คำร้องด้วยกัน สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่า ประชาชนต้นตอที่จะใช้สิทธิเยียวยาในกรณีที่เขาเห็นว่าสิทธิเสรีภาพของเขาถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะต้องส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264 นี้ก็เป็นเหตุผลประการแรกที่เราคาดว่าจะทำให้มีคำร้องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญมาก เหตุผลประการที่สอง คือ องค์การตามรัฐธรรมนูญที่ได้กำเนิดขึ้นมาหลายองค์กรขณะนี้ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่กันอย่างเต็มที่มากขึ้น เมื่อองค์การตามรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่กันมากขึ้นก็แน่นอนว่าจะต้องมีส่วนสัมพันธ์กับทางศาลรัฐธรรมนูญในอันที่จะต้องมีการมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่ประชาชนใช้สิทธิผ่านไปยังองค์กรต่างๆ เพื่อส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ ผมก็เชื่อว่าคำร้องน่าจะมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น

การที่เราจะสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะตุลาการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งก็คือการจัดเตรียมบุคลากรเพื่อรองรับการทำงานของคณะตุลาการให้มีความเหมาะสมทั้งปริมาณและกฎหมายมากยิ่งขึ้น ในขั้นที่สาม คงต้องเป็นขั้นที่เราต้องกำหนดความต้องการออกไปว่าเราต้องการบุคลากรเน้นในสาขาวิชาใดที่จะช่วยในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในปัจจุบันนี้ลิต นักศึกษาสามารถเข้าฟังการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้อย่างเสรีหรือไม่ครับ

คุณนพดล : การประชุมพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะกระทำโดยเปิดเผยเมื่อออกนั่งพิจารณา การออกนั่งพิจารณานั้น จะเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความในคดีได้มาชี้แจง แสดงหลักฐาน และนำพยานมาเบิกความ ศาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชน สื่อมวลชนที่สนใจเข้ามารับฟัง เข้ามาสังเกตการณ์ในการออกนั่งพิจารณาได้ โดยประชาชน สื่อมวลชนต้องปฏิบัติตามระเบียบของศาลเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในการออกนั่งพิจารณา การออกนั่งพิจารณานั้น ตุลาการจะสวมครุยแล้วขึ้นนั่งบัลลังก์ แล้วก็เปิดโอกาสให้คู่ความโดยเริ่มจากฝ่ายผู้ร้องเป็นผู้แถลงก่อนแล้วถัดจากนั้นจะเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายได้ซักถามทางฝ่ายผู้ร้อง แล้วพลัดกันทางฝ่ายผู้ถูกร้องก็เปิดโอกาสให้ผู้ร้องได้ซักถาม และจะมีการนำพยานแต่ละฝ่ายมาเบิกความ อันนี้ก็เป็นกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระบบของการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญใช้ระบบของการไต่สวน ซึ่งระบบของการไต่สวนนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเองสามารถแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาของตนเองได้อย่างเต็มที่ซึ่งต่างจากระบบของการกล่าวหา แต่อย่างไรก็ตามในการออกนั่งพิจารณาก็ยังมีวิธีการบาง

อย่างของระบบกล่าวหาที่ใช้อยู่ในศาลยุติธรรม เช่น การซักถาม การซักค้านต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ทางศาลรัฐธรรมนูญเองได้อนุญาตให้คู่ความในคดีได้มีโอกาสซักถาม ซักค้าน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ให้ได้ข้อมูลออกมาประกอบการพิจารณาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้คำร้องในเรื่องใดที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรที่จะให้ออกนั่งพิจารณาทางศาลรัฐธรรมนูญจะมีประกาศของศาลรัฐธรรมนูญออกมาให้คู่ความได้รับทราบ รวมทั้งประกาศดังกล่าวจะเผยแพร่แจ้งไปยังสื่อมวลชนและปิดประกาศไว้ที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้จะนำเข้าไปในเว็บไซต์ของสำนักงานของศาลรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบว่าคำร้องของศาลในเรื่องใดที่จะมีการออกนั่งพิจารณาในวันเวลาใด

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อยากให้ท่านเลขาธิการช่วยเล่าให้ฟังถึงบทบาททางด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนของสำนักศาลรัฐธรรมนูญ เพราะผมเห็นมีงานวิจัยมาก มีหนังสือ มีวารสารศาลรัฐธรรมนูญที่ออกเป็นรายสามเดือน แล้วก็ยังมีสิ่งพิมพ์ต่างๆ อีกมากครับ

คุณนพดล : ต้องเรียนว่าสังคมปัจจุบันของเราความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนได้รับความสนใจศึกษามากขึ้น จากความเป็นรัฐเดมิซึ่งเราอาจเรียกว่าเป็นรัฐชาติ คือ ความเป็นรัฐยังคงอำนาจสูงสุดที่จะปกครองดูแลประชาชนในรูปแบบเดมิ แต่ในปัจจุบันเมื่อมีพัฒนาการใหม่ออกมาเป็นประชาธิปไตยซึ่งถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตรงนี้เองทำให้กฎหมายมหาชนเพิ่มบทบาทมากขึ้น แต่ความจริงถ้าเราย้อนดูในอดีตกฎหมายมหาชนเองก็ได้มีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาโดยลำดับและก็ได้มีพัฒนาการมายาวนาน มาถึงปัจจุบันผมเชื่อว่าองค์กรของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือจะเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ก็

คงต้องให้ความสำคัญต่อกฎหมายมหาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงประชาชนเป็นจุดสำคัญ โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนมีอยู่ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองจะต้องได้รับการคุ้มครอง ปกป้อง รักษา และที่สำคัญก็คือการใช้อำนาจใดๆ ของหน่วยงานของรัฐก็จะต้องถูกจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติไว้ในขอบเขตที่จำกัดจริงๆ ที่สำคัญ คือ จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบที่เข้มงวดในส่วนของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเอง เราได้ให้ความสำคัญต่องานทางด้านวิจัยวิชาการและงานที่ส่งผลต่อการพัฒนางานทางด้านกฎหมายมหาชน ในจุดแรกจะเป็นงานวิจัยตามประเด็นที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่างๆ เป็นต้น การที่เราส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยในหัวข้อที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ เป็นที่แน่นอนครับว่า ผลที่เกิดจากการศึกษาวิจัยย่อมทำให้พบให้เห็นถึงปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อระบบกฎหมายของบ้านเรา ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น ในจุดนี้เองทางสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วิจัยออกมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่จัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมา จำนวนงานวิจัยที่ได้ศึกษาแล้วเสร็จไปแล้วมีประมาณ 4 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ เรื่องศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เรื่องเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266 เรื่องการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 28 และเรื่องปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และการกระทำของบุคคล ตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และที่อยู่ระหว่างการวิจัยอีก 4 เรื่อง ได้แก่ เรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เน้นศึกษาสิทธิของบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 45 46 และมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญ เรื่องวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย เรื่องหลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และเรื่องหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และในปีนี้ก็กำลังจะมีโครงการวิจัยต่อไปอีก 3 เรื่อง ได้แก่ เรื่องการออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 214) ผลกระทบและวิธีการแก้ไข เรื่องสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่จะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำใดจะมีผลในการใช้งบประมาณรายจ่ายโดยตรงหรือโดยอ้อมหรือไม่ (มาตรา 180 วรรคหก และวรรคเจ็ด) และเรื่องข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นี่ก็เป็นส่วนหนึ่งที่เราได้มอบหมายให้นักวิชาการที่ทรงคุณวุฒิภายนอกมารับวิจัย แต่อีกส่วนหนึ่งนั้น ก็คือ การศึกษาวิจัยด้วยตัวของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ซึ่งในจำนวนนี้ก็จะมีประมาณ 3 ถึง 4 เรื่อง และเอกสารในส่วนนี้ก็จะเป็เอกสารที่จะประกอบการปฏิบัติงานของกลุ่มงานคดี รวมทั้งสนับสนุนการทำหน้าที่ของตุลาการ และทางสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเองก็คงจะได้คัดเอาผลการศึกษาในส่วนที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ได้ดำเนินการออกไปเผยแพร่ในทางวิชาการในวงกว้างต่อไป นอกเหนือจากการวิจัยดังกล่าวนี้แล้ว ทางสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้มีการจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการในประเด็นต่างๆ อีกประมาณ 8 เรื่อง ได้แก่ เรื่องเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับพันธะผูกพันของมติพรรค เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เรื่องการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เรื่องการ

เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม เรื่องการเลือกตั้งระบบใหม่กับอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 202 การสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 3 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป : ความก้าวหน้าและผลสำเร็จ” และ “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป : ความล้มเหลวและอุปสรรค” และ ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่องตลอดทั้งผลสำเร็จของรัฐธรรมนูญของการปฏิรูปทางการเมือง งานวิจัย งานสัมมนาทางวิชาการบางส่วน ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนางานทางด้านกฎหมายมหาชน สำหรับงานวิจัยและงานสัมมนาทางวิชาการที่ทางสำนักงานฯ ได้ทำไปแล้วนั้น มีเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับบทบาทของพรรคการเมือง เรื่องเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยภาพรวมก็จะครอบคลุมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาก็จะเน้นในเรื่องของฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก แล้วก็องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับกิจการของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากงานสัมมนาทางวิชาการแล้ว เรายังมีหนังสือที่ทางสำนักงานฯ จัดทำออกมาเผยแพร่ คือ วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งออกปีละ 3 ฉบับ หรือ 4 เดือน/เล่ม ขณะนี้เป็นปีที่ 3 กำลังจะย่างเข้าสู่ปีที่ 4 วารสารศาลรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะรวมบทความของผู้ทรงคุณวุฒิมาเผยแพร่สู่สมาชิกและประชาชน โดยแจกจ่ายไปสู่สาธารณชนในวงกว้างทั้งห้องสมุด สถานศึกษา องค์กรและหน่วยงานต่างๆ บทความที่ปรากฏในวารสารจะเป็นบทความที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในแง่มุมต่างๆ เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญในแง่มุมต่างๆ เกี่ยวข้องกับองค์กรศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ รวมตลอดทั้งบทบาทหน้าที่ขององค์กรศาล

รัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการปฏิรูปทางการเมือง ที่มีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย นอกจากนั้นวารสารศาลรัฐธรรมนูญก็ได้เปิดโอกาสให้มีการตอบข้อซักถามปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพประชาชน ที่สมาชิกหรือประชาชนติดตามสงสัยก็จะมีการตอบคำถาม อีกส่วนหนึ่งที่เราได้ดำเนินการเผยแพร่ออกไปในวงกว้าง คือจดหมายข่าวของศาลรัฐธรรมนูญ จดหมายข่าวของศาลรัฐธรรมนูญนี้ออก 2 เดือน / 1 ฉบับ ปีหนึ่งก็หกฉบับ จำนวนที่เราจัดพิมพ์ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากเดิม 1,000 ฉบับ ก็เพิ่มเป็น 2,000 ฉบับ และปัจจุบัน 3,000 ฉบับ จะเห็นว่าสมาชิกจะให้ความสนใจขอรับจดหมายข่าวจากทางสำนักงานฯ เพิ่มขึ้นทุกปี ในจดหมายข่าวนี้เราก็จะเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในแง่มุมต่างๆ และก็มีการสรุปคำวินิจฉัยที่สำคัญๆ ต่างๆ ออกไปให้ประชาชนได้รับทราบข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จดหมายข่าวนั้นก็เป็นสื่อที่จะให้ประชาชนได้เกิดความเข้าใจในข้อเท็จจริงบางประการที่อาจจะคลาดเคลื่อนหรืออาจจะส่งผลกระทบต่อตัวสถาบันศาลรัฐธรรมนูญ เราก็จะใช้จดหมายข่าวที่จะแจ้งไปยังสมาชิกของจดหมายข่าวให้รับทราบ แต่จดหมายข่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะไปโต้แย้งความเห็นหรือคำวิพากษ์วิจารณ์ใดๆ ที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทางศาลรัฐธรรมนูญเองตระหนักดีว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นองค์กรของประชาชน จึงยินดีรับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์ที่มีเหตุมีผล แต่ถ้าคำวิพากษ์วิจารณ์กระทบต่อสถาบันศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นหน้าที่ที่ต้องชี้แจงทำความเข้าใจในจุดที่ถูกต้องไปยังสมาชิกและประชาชน เอกสารที่สำคัญนอกเหนือจากที่ผมได้เรียนนั้น ทางสำนักงานฯ ได้จัดทำหนังสือรวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในรอบปี เพื่อเผยแพร่ไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล หรือองค์กรของรัฐทั้งปวง เพราะฉะนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเผยแพร่ออกไปในวงกว้าง อย่างไรก็ตามในปีแรกของการเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ค่อนข้างจะมีข้อจำกัดเนื่องจากไม่ได้ใช้งบประมาณของทางราชการในการดำเนินการ พอในปีที่สอง คือ 2542 เราเริ่มที่จะใช้งบประมาณของทางราชการเข้ามาจัดพิมพ์แล้วแจกจ่ายเผยแพร่ออกไปกับอีกส่วนหนึ่งก็ใช้กองทุนสวัสดิการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจัดพิมพ์เพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้สนใจ เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของทางราชการครับ หนังสือรวมคำวินิจฉัยนั้น เป็นหนังสือที่มีคุณค่า ทั้งนี้เป็นเพราะว่าในระบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของนานาประเทศที่มีองค์กรศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นอกเหนือจากคุณภาพของกฎหมายที่ได้ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติแล้ว คุณภาพของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นหัวใจสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาหลักกฎหมายโดยเฉพาะหลักกฎหมายมหาชนในประเทศหรือในสังคมนั้น ถ้าได้พิจารณาและวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาโดยลำดับ จะเห็นวิวัฒนาการของการพัฒนาคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงในเชิงพัฒนาการสื่อความหมายที่ชัดเจนด้วยการสรุปข้อเท็จจริงและการให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยทั้งในประเด็นข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมายที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น และผมเชื่อว่าทางด้านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคงไม่อยู่กับที่ คงต้องมีการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในอีกส่วนหนึ่งของการเผยแพร่งานของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็จะมีผลต่อการพัฒนางานของกฎหมายมหาชนในภาพหน้า คือ การจัดทำรายงานกิจการประจำปีของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละปีศาลรัฐธรรมนูญได้มีการจัดทำรายงานกิจการประจำปีของศาลรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และรายงานกิจการก็จะแจกจ่ายไปยังหน่วยงานของรัฐ ห้างสมุด และ

ประชาชนผู้สนใจในจุดต่างๆ ทั้งหมดนี้ก็เป็นงานของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเผยแพร่งานทางวิชาการอันมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาทางด้านกฎหมายมหาชนครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ถ้ามีผู้สนใจสิ่งพิมพ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะติดต่อได้ที่ไหนครับ

คุณนพดล : ติดต่อได้ที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญครับ เรามีหน่วยงานรับผิดชอบในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน นักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่มาติดต่อ ขณะนี้เรามอบให้ทางส่วนประชาสัมพันธ์ของสำนักอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในส่วนนี้ เอกสารที่ประชาชนจะเข้ามาขอรับบริการนั้นจะเป็น 3 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนแรกจะเป็นเอกสารเผยแพร่ซึ่งประชาชนสามารถมาขอรับได้ เช่น จดหมายข่าวของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหนังสือเผยแพร่ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญและแผนพับต่างๆ ในส่วนนี้เป็นเอกสารเผยแพร่ที่เราแจกโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในส่วนที่สองจะต้องซื้อหรือบอกรับเป็นสมาชิก เช่น หนังสือรวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สาม เอกสารหลักฐานต่างๆ โดยเฉพาะเอกสารที่เกี่ยวข้องสำนวนคดีต่างๆ ซึ่งประชาชนจะสามารถเข้ามาขออนุญาตตรวจค้น และขอคัดสำเนา ขอให้มีการรับรองสำเนาเอกสารต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการวิจัยต่างๆ ได้ เรามีจดหมายเหตุของศาลรัฐธรรมนูญ ในจดหมายเหตุนี้จะรวบรวมข่าวหนังสือพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกเรื่อยมา เก็บต่อเนื่องติดต่อกันมา และเรามีการบันทึกเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละสัปดาห์ ประชาชนที่สนใจสามารถมาขอศึกษา ค้นคว้า ตรวจสอบ ขอคัด

ขอรับรอง ทางเราก็ยินดีบริการ เอกสารเผยแพร่ที่ไม่ได้จำหน่ายนอกจากที่
ผมเรียนเมื่อสักครู่ เรายังมีเอกสารที่เราได้จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ คือ รวม
บทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ หนังสือวิจัยเรื่องการอ้างศักดิ์ศรี
ความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 และ
หนังสือรัฐธรรมนูญภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่แปลครบเป็นรายมาตรา
เอกสารนี้ก็มีจำนวนจำกัด เราคงไม่สามารถแจกบุคคลได้เป็นรายบุคคล
ถ้าหน่วยงานใดสนใจที่จะขอรับเอกสารเผยแพร่ดังกล่าว ก็สามารถที่จะยื่น
คำร้องขอหนังสือดังกล่าวได้ เนื่องจากการขอไปในนามของหน่วยงาน
ในนามขององค์กร ในนามของหมู่คณะก็น่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าที่จะ
ขอเป็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นรายบุคคลครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบพระคุณท่านเลขาธิการที่ได้กรุณา
สละเวลาให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้ครับ ●

บทสัมภาษณ์

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบรณ์

อดีตนายกรัฐมนตรี

ณ อาคารกรุงเทพจำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่

วันที่ 29 มกราคม 2546

สัมภาษณ์โดย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ *

ความนำ

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เป็นนักกฎหมายมหาชนที่มีชื่อเสียงที่สุดของวงการกฎหมายไทยตลอดระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา ท่านเป็นผู้บุกเบิกแนวคิดและหลักการในทางกฎหมายมหาชนในสังคมไทย โดยเริ่มตั้งแต่การทำให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่แยกออกจากระบบศาลยุติธรรม อันนับได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของการมีศาลปกครองในประเทศไทยในปัจจุบัน ไปจนถึงการเขียนเอกสารวิชาการด้านกฎหมายมหาชนเผยแพร่ตลอดช่วงระยะเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา

ภายหลังจากที่ท่านได้เกษียณอายุราชการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ท่านได้หันมาทุ่มเทเวลากับการเขียนและงานค้นคว้าทางวิชาการ โดยท่านได้นำเสนอผลงานทางวิชาการที่สำคัญชิ้นหนึ่งคือ **“Constitutionalism : ทางออกของประเทศไทย”** ผลงานชิ้นนี้อาจ

* เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2546.

กล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมือง เพราะในเวลาต่อมานั้น ท่านอาจารย์อมรฯ ก็ได้เสนอแนวทางปฏิรูปการเมืองภายใต้แนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) โดยท่านได้นำเสนอต่อสาธารณชน ในหลายๆ ครั้ง ให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 211 อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ข้อเสนอที่สำคัญประการหนึ่งของท่านอาจารย์อมรฯ นั้น อยู่ที่ว่า ควรจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมา ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยไม่สมควรให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางการเมืองเข้ามาเป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ แนวทางของท่านอาจารย์อมรฯ นั้น ได้รับการขานรับและนำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ขึ้นมายกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ “สมบูรณ์ที่สุด” เท่าที่ประเทศไทย เคยมีมา

โดยปกติแล้ว ท่านอาจารย์อมรฯ มักจะ “ไม่ค่อยพูด” แต่เมื่อใดที่ท่าน “พูด” สังคมก็จะเกิดการตื่นตัวและขานรับความคิดเห็นของท่าน เพราะท่าน เป็นนักวิชาการที่ไม่มุ่งหวังผลประโยชน์ใดๆ ไม่แสวงหาอำนาจเพื่อตน หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง ข้อเสนอทั้งหลายของท่านอาจารย์อมรฯ จึงเป็นข้อเสนอที่ “บริสุทธิ์” และปราศจาก “สิ่งเจือปน” อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของนักวิชาการที่ดี

pub-law.net ได้รับเกียรติจากท่านอาจารย์อมรฯ ให้ทำการสัมภาษณ์ ซึ่งโดยปกติแล้วท่านไม่ค่อยจะได้ให้สัมภาษณ์ที่ใดเลย หากผมจำไม่ผิด การสัมภาษณ์ครั้งนี้ น่าจะเป็นการสัมภาษณ์ที่ยาวที่สุดครั้งหนึ่งที่ท่าน อาจารย์อมรฯ เคยให้สัมภาษณ์ครับ

ก่อนจะเข้าสู่บทสัมภาษณ์ ผมขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์ ที่ได้ให้ความกรุณาผมและ pub-law.net ในการให้สัมภาษณ์ที่มีคุณค่าทางวิชาการสูงในครั้งนี้ครับ

บทสัมภาษณ์

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในฐานะที่ท่านเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการเผยแพร่หลักและแนวความคิดด้านกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ท่านมองว่า กฎหมายมหาชนในประเทศไทยพัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้องตามแนวทางที่ควรจะเป็นหรือไม่ หรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้างครับ

ศ.ดร.อมร : แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในประเทศไทยนั้นเพิ่งเริ่มมีขึ้นมาเมื่อไม่นานมานี้เอง คนไทยเริ่มรู้จักกฎหมายมหาชนจริงๆ ในตอนที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 คือ ในราวๆ ปี พ.ศ. 2516 ตอนนั้นเรามีสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 และในขณะนั้นเราก็มีรัฐธรรมนูญในปี 2540 อาจารย์จะเห็นได้ว่าระยะเวลากว่าที่จะเริ่มสร้างความคิดให้ประชาชนได้รู้จักและสนใจกฎหมายมหาชนกระทั่งกลายเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นั้น เราใช้เวลานาน 20-30 ปี

ปัญหาว่า ขณะนี้เรามีแนวทางที่จะพัฒนาแล้วหรือไม่ ผมคิดว่ามันเพิ่งเริ่มต้นเท่านั้น เพราะว่าการศึกษาที่จะเขียนรัฐธรรมนูญหรือเขียนกฎหมายจัดองค์กรต่างๆ ขึ้นมาได้คงไม่ใช่ดูเฉพาะ “ชื่อ” ขององค์กรที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือในกฎหมายเท่านั้นครับ แต่ต้องดูระบบและโครงสร้างขององค์กรด้วย ขณะนี้เราอาจจะมีองค์กรที่เป็นองค์กรในระบบกฎหมายมหาชนอยู่หลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรืออื่นๆ ก็ดี และเราเห็นว่าขณะนี้คนทุกๆ ไปเรารู้จัก “ชื่อ” ขององค์กร รู้จักบทบาทและอำนาจขององค์กร แต่เราคงพูดไม่ได้ว่า เรารู้จักสร้างหรือเขียนกฎหมายเพื่อที่จะทำให้องค์กรเหล่านั้นทำงานไปได้โดยมีระบบ มีเป้าหมายและมีความรับผิดชอบ

พูดง่ายๆ ก็คือ หลัก “กฎหมายมหาชน” จะอยู่ในการศึกษาเขียนกฎหมายเพื่อการจัดองค์กรในทุกๆ องค์กร ไม่ใช่ชื่อเฉพาะการมี “ชื่อ” ที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น เพราะฉะนั้นในขณะนี้ ก็เรียกว่าอยู่ในขั้นเริ่มต้น แต่ที่นี้จะต้องอยู่ในแนวทางที่ถูกต้องหรือไม่ ผมคิดว่าคงจะต้องอีกไกล เราอาจจะพอมองเห็นจุดหมายข้างหน้า เปรียบเสมือนแสงสว่างที่อยู่ปลายถ้ำ แต่เรายังไม่รู้ว่าการที่จะไปถึงจุดหมายปลายถ้ำนั้น เราจะไปได้อย่างไร และเรายังไม่ทราบว่าจะวางแนวทางไปสู่จุดหมายนั้นได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันเราจึงพบว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเรามีปัญหาความล้มเหลวอยู่ทุกองค์กร จนไม่แน่ใจว่าเราจะปฏิรูปการเมืองได้สำเร็จหรือไม่

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ที่ท่านพูดไปเมื่อสักครู่เป็นกฎหมายมหาชน เฉพาะกฎหมายมหาชนในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองนั้น ในฐานะที่ท่านเป็นผู้เริ่มต้นนำแนวความคิดเรื่องกฎหมายปกครองมาใช้ในประเทศไทย

ตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2522 คือ เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านเห็นว่าในปัจจุบันพัฒนาการด้านกฎหมายปกครองในประเทศไทยเป็นอย่างไรบ้างครับ

ศ.ดร.อมร : อย่างที่อาจารย์นั้นท้วง ทราบแล้วว่า กฎหมายสำคัญของกฎหมายมหาชนมีอยู่สองระดับ ระดับหนึ่งอยู่ในรัฐธรรมนูญ อีกระดับหนึ่งอยู่ในกฎหมายปกครอง ทั้งนี้โดยยังไม่พูดถึงกฎหมายมหาชนสาขาอื่น เช่น กฎหมายการคลังและสถาบันการเงินการคลัง และสาขาอื่นที่เป็นปลีกย่อยหรือสำคัญน้อยกว่า

ในส่วนของกฎหมายปกครอง ขณะนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่สำคัญของกฎหมายปกครองขึ้นแล้ว คือ ศาลปกครอง ซึ่งเพิ่งจัดตั้งขึ้นยังไม่ครบสองปีดี คือ เปิดทำการไปเมื่อเดือนมีนาคม ปี พ.ศ. 2544 ส่วนแนวทางการพัฒนาด้านนี้จะเป็นอย่างไรมัน ผมคิดว่าในขั้นนี้เราจะไม่พูดถึงไกลถึงบทบาทสำคัญของศาลปกครอง คือ บทบาทที่จะทำให้การวินิจฉัยของศาลปกครองได้รับการยอมรับจนเป็นการสร้าง “หลักกฎหมายปกครอง” ที่จะเป็นกรอบของการบริหารหรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เท่าที่ผมประเมินดูทุกๆ ไป เราคงอยู่แค่การพิจารณาว่าองค์กรที่เป็นแกนในการพัฒนาหลักกฎหมาย คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด จะทำหน้าที่ในขณะนี้ได้ดีที่สุดได้เพียงใดเท่านั้น และผมคิดว่าคงต้องใช้เวลาก่อนกว่าที่องค์กรนี้จะสร้างบทบาทได้เต็มที่

เหตุผลก็คือ อุปสรรคที่เกิดขึ้นในระบบศาลปกครองมีอยู่หลายประการ ซึ่งในการวิเคราะห์เราสามารถแบ่งได้เป็น 3 หัวข้อใหญ่ๆ **หัวข้อแรก** คือ ตุลาการ **หัวข้อที่สอง** คือ หน่วยธุรการ ซึ่งเป็นหน่วยที่ต้องให้บริการด้านธุรการแก่ศาลและในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยที่ต้องคอยประเมินผลความสำเร็จของศาลปกครองด้วย เพราะหน่วยธุรการนั้นไม่ใช่เรื่องของการรับใช้หรือการให้บริการแก่ศาลและตุลาการอย่างเดียว หน้าที่ประการ

สำคัญของหน่วยธุรการของศาล คือ สำนักงานศาลปกครองนั้น คงต้องคอยติดตามประเมินผลการทำงานของ “ตุลาการ” ซึ่งได้แก่ การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลที่ตุลาการแต่ละคนได้ให้ความเห็นและวินิจฉัยในคดีต่างๆ ว่ามี “คุณภาพ” อย่างไรด้วย และอีกประการหนึ่งในหัวข้อที่สามคือ วิธีพิจารณาคดีของคดีปกครอง

ใน 3 หัวข้อนี้ ส่วนที่ดีที่สุดของศาลปกครองในขณะนี้ หมายความว่า ส่วนที่ก้าวหน้ากว่าระบบศาลอื่นก็คือ **ระบบวิธีพิจารณาคดี** ของศาลปกครอง ซึ่งถ้าหากเปิดดูกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้ว เราจะพบว่า กระบวนการวิธีพิจารณาที่เขียนไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาไม่ว่าจะเป็นเรื่องบทบาทของ “ตุลาการที่เป็นองค์คณะ” ก็ดี บทบาทของ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งศาลอื่นไม่มีกำหนดไว้ก็ดี หรือบทบาทของ “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ก็ดี ในทั้ง 3 บทบาทนี้ ในตัวกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเขียนไว้ค่อนข้างดี นี่เป็นส่วนที่ดีที่สุดของศาลปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจากบทบาทและขั้นตอนเหล่านี้จะเขียนไว้ชัด แต่ถ้าเรามาดูความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว เราจะเห็นว่าการวิเคราะห์การทำงานของระบบวิธีพิจารณายังไม่ไปสู่ว่าง คือ เรามีผู้ดำรงตำแหน่งที่ทำหน้าที่ต่างๆ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ว่าการติดตามประเมินผลและการวางแนวทางสำหรับการพัฒนาต่อไปข้างหน้าผมถือว่ายังไม่มี ดังนั้น วิธีพิจารณาของศาลปกครองในด้านตัวบทกฎหมายผมถือว่าดีพอสมควร แต่ในด้านการบริหารจัดการสำหรับการพัฒนายังไม่ดี

ส่วนสำหรับหน่วยธุรการนั้น จะเห็นว่า หน่วยธุรการในขณะนี้ก็ทำหน้าที่ในด้านให้บริการแก่ศาลและตุลาการ เช่น การเปิดศาลปกครองในภูมิภาคซึ่งเป็นการดำเนินการสำนักงานศาลปกครอง แต่ข้อที่ผมกังวลก็คือ บทบาทที่จะวิเคราะห์และติดตามประเมินผลการทำงานของศาล ซึ่งได้แก่

การประเมินผลงานของ “ตุลาการ” ผมคิดว่าส่วนนี้ยังไม่มี และขณะนี้ผมยังเห็นว่ายังไม่ได้เริ่มแนวทางที่จะพัฒนาขึ้นมา

ผมถือว่าบทบาทของหน่วยธุรการของศาลปกครอง ซึ่งได้แก่สำนักงานศาลปกครอง ในงานด้านวิเคราะห์และติดตามประเมินผลของตุลาการนั้น มีส่วนสำคัญมาก เพราะ**ระบบศาลปกครองทั้งระบบจะพัฒนาไปได้หรือไม่ อยู่ที่จุดนี้** ทั้งนี้เพราะว่าในขณะนี้ บทบาทในการที่จะติดตามวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองโดยศาลเองก็ดี หรือโดยองค์กรภายนอกซึ่งผมหมายถึงวงการวิชาการในมหาวิทยาลัยก็ดี **ยังอ่อนมาก** ถ้าเราติดตามดูจากบทความในสื่อต่างๆ เช่น จากวารสารของมหาวิทยาลัยต่างๆ เราจะพบว่า การวิเคราะห์ วิจัยคำพิพากษาของศาลปกครองยังมีน้อยมาก หรือถ้าจะพูดตรงๆ คือเกือบไม่มีเลย ฉะนั้น เมื่อสภาพความเป็นจริงในสังคมปรากฏว่าการวิเคราะห์ วิจัยจากวงการวิชาการภายนอกยังอ่อนมาก และศาลปกครอง คือตุลาการเอง ก็คงไม่ยากวิเคราะห์ผลงานของตนเอง วิธีที่จะเสริมระบบให้แข็งและพัฒนาต่อไปได้ ก็คือ ต้องกำหนดให้การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครอง หรือจะพูดตรงๆ ก็คือ การประเมินคุณภาพของตุลาการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีนั้น ต้องเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยธุรการ คือ สำนักงานศาลปกครอง ที่จะต้องทำ

การที่เสริมบทบาทของสำนักงานศาลปกครองในด้านการวิจัยและการวิเคราะห์ให้อยู่ในระบบงานของหน่วยงานนั้น เมื่อสองวันก่อนก็มีคนมาขอสัมภาษณ์ผมว่า จะพัฒนา “ศาลปกครอง” ได้อย่างไร ผมก็บอกไปว่า สิ่งสำคัญในการพัฒนา “ศาลปกครอง” ต้องดูทั้งระบบ มีใช้ดูแลเฉพาะตัว “ศาล” โดยผู้ที่วางแผนพัฒนานั้นจะต้องแยกข้อวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ ต้องดูงานของสำนักงานศาลปกครองส่วนหนึ่ง ดูศาลปกครองและตุลาการส่วนหนึ่ง และดูวิธีพิจารณาคดีอีกส่วนหนึ่ง และผมก็ได้อธิบายหน้าที่สำคัญของ “สำนักงานศาลปกครอง” ในส่วนนี้

เกี่ยวกับการติดตามประเมินผลการทำงานของ “ตุลาการ” ด้วยการทำการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ต้องทำอย่างสม่ำเสมอและเป็นงานประจำที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง

ผมบอกผู้ที่มาสัมภาษณ์ผมไปว่า บุคคลที่จะทำหน้าที่วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองคงจะเป็น “ข้าราชการประจำ” ในสำนักงานศาลปกครองเองคงไม่ได้ เพราะว่ามันจริงๆ แล้ว ผู้วิเคราะห์จะต้องมีความรู้เท่าเทียมกับตุลาการหรือมากกว่าตุลาการ ข้าราชการประจำเงินเดือนน้อยกว่าตุลาการ ดังนั้น คงจะคัดบุคคลผู้มีความรู้สูงๆ มาทำงานนี้คงจะหาไม่ได้ วิธีที่สำนักงานศาลปกครองจะพัฒนาหน้าที่ในด้านนี้ขึ้นมา จะต้องจ้างข้าราชการวิสามัญ โดยอาจทำเป็นการจ้าง part time หรือเป็นงานประจำตามสัญญาจ้างมีระยะเวลา 1 ถึง 3 ปี หรือ 5 ปีก็ได้ แล้วก็ให้ค่าตอบแทนสูงเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณภาพ วิธีการนี้จะทำให้เลือกจากอาจารย์ที่มีความเชี่ยวชาญ หรือจากผู้ที่เกษียณอายุราชการ แม้แต่จากอดีตตุลาการศาลปกครองสูงสุดเองถ้ามี มาทำหน้าที่ด้านวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองและเป็นแกนของการพัฒนา “ระบบศาลปกครอง” ในอนาคตได้ ซึ่งขณะนี้สำนักงานศาลปกครองยังไม่ได้ริเริ่ม

ส่วนในด้านตุลาการนั้น ผมคิดว่าอาจารย์นั้นหัวหน้าฉัน คงจะทราบดีอยู่แล้วว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองจะดีหรือไม่ดีย่อมอยู่ที่คุณสมบัติหรือคุณภาพของตุลาการ ตุลาการดีคำวินิจฉัยก็ดี มีคุณภาพ มีเหตุมีผลสร้าง “หลักกฎหมาย” ได้ ตุลาการไม่ดีคำวินิจฉัยก็ไม่มีคุณภาพ ขณะนี้คุณภาพของคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นอย่างไร ผมก็ขอตอบเพียงว่า คำวินิจฉัยก็เหมือนกับที่เราเห็นๆ กันอยู่ ผมจะไม่บอกว่าดีหรือไม่ดี ปัญหาที่ว่า เราจะได้บุคคลที่ดีมีความสามารถเข้ามาเป็นตุลาการได้อย่างไร ปัญหานี้เราก็จะต้องมาวิเคราะห์ “วิธีคัดเลือกตุลาการ” ว่าดีพอที่จะให้得人เข้ามาได้หรือไม่ ตรงนี้ผมคิดว่าสำคัญมาก ขณะนี้การคัดเลือก

ตุลาการศาลปกครองตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผมเห็นว่าวิธีการยังไขว้เขวอยู่พอสมควร คุณสมบัติตามกฎหมายยังกว้างเกินไป จนกระทั่งไม่อาจเสาะหาตุลาการผู้เชี่ยวชาญได้ และก็คงยากที่จะแก้กฎหมายในขณะนี้

ที่นี้สมมติว่าในเมื่อกฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างกว้าง เช่นนี้ เราจะแก้ไขปัญหานี้อย่างไร ผมเห็นว่าในทางปฏิบัติเราคงพอแก้ไขไปได้บ้าง กล่าวคือ วิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นตุลาการศาลปกครองในทางปฏิบัติจะต้องเข้มงวดมากขึ้นเพื่อทดแทนจุดอ่อนของตัวคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ค่อนข้างกว้าง ผมคิดว่าแกนสำคัญในการคัดเลือกตุลาการนอกเหนือจากการสอบด้วยการเขียน paper การสอบสัมภาษณ์หรือตรวจสอบด้านคุณภาพทางด้านร่างกายและจิตใจแล้ว จริงๆ แล้วสิ่งสำคัญที่สุด ก็คือ การตรวจสอบวิสัยทัศน์หรือนิติปรัชญาของบุคคลที่จะมาเป็นตุลาการจากผลงานในอดีตของเขาเอง เป็นต้นว่า ถ้าเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการมาก่อน ก็ต้องดูจากคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาที่บุคคลเหล่านั้นเคยทำมาว่าเป็นอย่างไร มีคุณภาพหรือไม่ อยู่ในแนวทางของนิติปรัชญาหรือไม่ หรือถ้าเป็นอัยการก็ต้องดูจากการให้ความเห็นในการสั่งคดีหรือถ้าเป็นนักวิชาการก็ต้องดูจากบทความทางวิชาการ พูดสั้นๆ ก็คือ ดูจากความเห็นที่บุคคลเหล่านั้นเคยแสดงออกมาว่า นิติปรัชญาของบุคคลเหล่านั้นเป็นนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชนหรือไม่ เท่าที่ผมพูดมาหมายความว่า การตรวจสอบวิสัยทัศน์ของผู้ที่จะเป็นตุลาการ คงมิใช่เรื่องทำให้ผู้ที่จะเป็นตุลาการมาแสดงวิสัยทัศน์ว่าข้างหน้าในอนาคต ตนมีความเห็นอย่างไร มีความตั้งใจจะทำอะไร เหมือนอย่างที่เราเห็นทำๆ กันอยู่ในการคัดเลือกตุลาการของศาลบางศาลในปัจจุบัน

ดังนั้น แม้ว่าขณะนี้การคัดสรรตุลาการศาลปกครองจะทำในลักษณะที่ค่อนข้างรัดกุม มีระบบ แต่ผมคิดว่าน้ำหนักในการที่จะตรวจสอบ

นิติปรัชญาจากผลงานในอดีตเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะว่าการที่เราจะรู้ว่า คำวินิจฉัยที่บุคคลเหล่านี้จะเขียนขึ้นมาในอนาคตจะดีหรือไม่ดี เราคงบอกไม่ได้ แต่ถ้าเราสามารถตรวจสอบผลงานในอดีตว่าเขามีนิติปรัชญาอย่างไร เคยมีแนวคิดอย่างไร เราก็ “คาดหมาย” ได้ว่าผลงานในอนาคตของเขาจะเป็นอย่างไร การวินิจฉัยคดีปกครอง ไม่ใช่เรื่องของความจำหรือการท่องหนังสือว่าใครรู้หลักกฎหมายมากกว่ากัน สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงฐานความรู้แต่ไม่ได้เป็นเครื่องประกันว่าบุคคลดังกล่าวจะใช้หลักกฎหมายหรือใช้ความรู้ นั้นไปสู่จุดหมายที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพราะฉะนั้นการตรวจสอบนิติปรัชญาจึงไม่ใช่เรื่องท่องจำหรือให้มาแสดงวิสัยทัศน์ว่าข้างหน้าจะทำอะไร แต่เป็นการตรวจสอบแนวความคิดของบุคคลในการนำกฎหมายมาใช้บังคับ การตรวจสอบผลงานในอดีตจึงเป็นเครื่องตรวจสอบเบื้องต้นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ในอนาคตของเขาจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น ผมจึงเห็นว่าในการคัดสรรตุลาการศาลปกครอง ควรจะต้องตรวจสอบในเรื่องนี้ให้เข้มงวด และเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับเข้ามาเป็นตุลาการ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ท่านมองว่าศาลปกครองในวันนี้แตกต่างจากศาลปกครองที่ท่านเคยคาดฝันเอาไว้เมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาหรือไม่ครับ ในสมัยก่อนนี้ ท่านมีความตั้งใจที่จะพัฒนาให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นศาลปกครองครับ

ศ.ดร.อมร : อยากจะเรียนว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในวันนี้เป็นสิ่งที่ “คาดหมาย” ได้ จะเรียกว่าผิดหวังก็ไม่เชิง เราสามารถคาดหมายได้ว่ามันจะต้องเป็นอย่างนี้ เพราะแม้แต่ในขณะนี้เราแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาในปี 2522 แล้วตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นมา เราก็คาดหมายเรื่อง

เหล่านี้ไว้แล้วว่า นิติปรัชญาของนักกฎหมายไทยคงจะเป็นอุปสรรคสำคัญ แต่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ พุดง่าย ๆ ก็คือ เราไม่ผิดหวัง เพราะเราคาดหมายไว้แล้ว และต้องยอมรับความเป็นจริง

ในสมัยที่ผมเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ประมาณ 10 กว่าปี เราได้พยายามสร้างนิติกรและนักกฎหมายที่อยู่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ได้รับรู้ถึงความแตกต่างของนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน และให้ทราบถึงความแตกต่างของแนวความคิดในการใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และก็ได้พยายามสร้าง “ตัวอย่าง” หรือบรรทัดฐานของการวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งการทำงานอย่างเป็นระบบที่จะสร้างบุคลากรด้านกฎหมายมหาชนขึ้นมา ดังนั้นในปัจจุบันเราก็จะเห็นว่านิติกรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในสมัยนั้นก็ได้มาเป็นตุลาการศาลปกครองกันมาก แต่ว่าขณะนี้เราพัฒนาได้ค่อนข้างช้า เพราะว่าหลังจากในยุคที่ได้สร้างคนขึ้นมาจำนวนหนึ่งแล้ว ระบบการทำงานหรือระบบการสร้างคนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ดี หรือการสร้างคนของหน่วยงานต่างๆ ก็ดี ไม่ได้อยู่ในแนวทางที่จะให้เร่งให้เกิดผลโดยเร็วที่สุด ขณะนี้เราจึงค่อยเป็นค่อยไป

เมื่อไม่ได้วางวิธีการสร้างคนหรือวิธีการตรวจสอบการทำงานของนิติกรหรือนักกฎหมาย โดยมีเป้าหมายที่จะให้มีการพัฒนาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ที่เกิดขึ้นในระยะหลังนี้ก็ก็เป็นสิ่งที่คาดหมายได้ คือว่า คงจะต้องไปเรื่อยๆ คือค่อยเป็นค่อยไป แต่สิ่งที่เราหวังไว้ว่าเราอยากพัฒนา “ระบบศาลปกครอง” ให้ได้เร็วกว่านั้นนั้น คงจะต้องรอ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเราจะปรับปรุงระบบการสร้างนักกฎหมายและระบบการตรวจสอบนักกฎหมาย เพื่อสร้างคนให้เร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้อย่างไร

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมขอวกกลับมาเป็นเรื่องรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งครับ อยากทราบความเห็นส่วนตัวของท่านถึงภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าท่านเห็นอย่างไรบ้าง เหตุผลสำคัญที่ผมขอเรียนถามคำถามนี้ก็เพราะเนื่องมาจากการที่ท่านเป็นต้นคิดของการปฏิรูปการเมืองหนแรก อยากทราบว่าท่านตั้งเป้าไว้ว่าการปฏิรูปการเมืองต้องเป็นอย่างไร และพอมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันออกมาแล้ว ท่านมีความเห็นอย่างไรกับการดำเนินงาน หรือกลไกต่างๆ ของรัฐธรรมนูญในรอบ 5 ปีที่ผ่านมาครับ

ศ.ดร.อมร : อย่างที่ทราบกันมาแล้ว แต่เดิมผมสนใจในเรื่องกฎหมายปกครองและได้ศึกษาระบบศาลปกครอง และองค์กรของกฎหมายมหาชนที่สำคัญอย่างอื่น เช่น ศาลบัญชีหรือที่เราเรียกว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่เมื่อได้ศึกษาไป ผมก็รู้ว่าระบบศาลปกครองจะเริ่มต้นไม่ได้เลยถ้าไม่มีการปฏิรูปการเมือง คือ ถ้าไม่มีการนำความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญและองค์กรเหล่านี้มาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว องค์กรสำคัญเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะพฤติกรรมของนักการเมืองที่กุมอำนาจรัฐอยู่คงไม่ต้องการองค์กรเหล่านี้ ดังนั้น ในระยะ 20 ปีหลังนี้ ผมจึงคิดว่า ถ้าเราจะปฏิรูประบบบริหารของประเทศ เราคงจะต้องดูทั้ง “ระบบสถาบันการเมือง” ในรัฐธรรมนูญ และดูทั้ง “ระบบองค์กรที่เกี่ยวกับการบริหาร” ผมจึงหันมาสนใจเรื่องรัฐธรรมนูญ

ผมเห็นว่า หากเราจะปฏิรูปหรือแก้ไขความเสื่อมในการบริหารประเทศไทย สิ่งแรกที่จะต้องทำ ก็คือ การปฏิรูปการเมือง ได้แก่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั่นเอง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งผมอาจเป็นคนแรกที่ริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขโดยอาศัยหลัก Constitutionalism เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ สิ่งสำคัญที่สุดที่เกิดขึ้น คือ ได้ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมี

บทบัญญัติที่กำหนดให้ม็องค็อร์สำคัญที่เป็นองค์กรหลักในด้านการบริหารประเทศบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ของเรา 15 ฉบับนั้น ต่างมุ่งแต่การบัญญัติถึงระบบสถาบันการเมืองกับศาลยุติธรรม โดยมีได้คิดไปถึงองค์กรสำคัญอื่นๆ

พูดได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ประสบความสำเร็จมาส่วนหนึ่ง คือทำให้สังคมไทยเห็นว่าการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Constitutionalism ของโลกในสมัยปัจจุบัน คือในช่วงร้อยปีที่ผ่านมานอกจากรัฐธรรมนูญจะมีระบบสถาบันการเมืองแล้ว ก็ยังมีองค์กรที่สำคัญของระบบบริหารบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญรวมอยู่ด้วย นี่คือสิ่งที่ผมถือว่าประสบความสำเร็จ

แต่อย่างไรก็ดี ผมเห็นว่าเราไปไม่ได้ไกลเท่าไรนัก เพราะระดับวิชาการของเราแย้งแตกต่างกับ “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” อยู่มาก คือ เราคิดว่าองค์กรบริหารต่างๆ หรือองค์กรสถาบันการเมืองที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะเขียนยังไงก็ได้ตามแต่เสียงข้างมากจะว่ากันไป ดังนั้น เราจึงมี “ชื่อ” องค์กรต่างๆ ขึ้นมาหลายองค์กรอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ปรากฏในขณะนี้แล้วว่า เราไม่สามารถสร้าง system ในองค์กรเพื่อทำให้องค์กรเหล่านั้นเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและทำงานไปสู่เป้าหมายได้ ผมคิดว่า นี่เป็นจุดอ่อนของนักวิชาการของประเทศไทย คือ เรารู้จักแต่ “ชื่อ” แต่เราไม่สามารถสร้างระบบในแต่ละองค์กรได้ และเรายังคิดกันว่าถ้าให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากๆ แล้ว เราจะได้ระบบที่ดี ซึ่งความจริงไม่เป็นอย่างนั้น

ดังนั้น รัฐธรรมนูญปี 2540 ก็ประสบความสำเร็จในด้านหนึ่ง คือสามารถทำให้คนสนใจว่าการปฏิรูปการเมืองทำได้ด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญ และใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความเสื่อมการบริหารประเทศได้ รัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงมีส่วนที่สำคัญในด้านนี้ คือ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรการบริหารที่สำคัญที่ช่วยกันเขียนขึ้นมา แต่เนื่องจากเรายังไม่มี

ความเชี่ยวชาญในทางวิชาการพอที่จะวิเคราะห์และกำหนดรูปแบบการออกแบบในการสร้างกลไกและจัดองค์กรของรัฐในการเขียนรัฐธรรมนูญด้วยเหตุนี้ ความล้มเหลวและความเสื่อมของการบริหารทั้งในด้านระบบสถาบันการเมืองและระบบองค์กรบริหารที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เริ่มปรากฏให้เห็นแล้ว ซึ่งถ้าหากวิชาการของเราสูงถึงระดับของ “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” สิ่งเหล่านี้เราสามารถบอกได้ล่วงหน้า แต่เราคงต้องเรียนรู้และใช้ “ประสบการณ์” นี้ให้เป็นประโยชน์ และยกระดับวิชาการของเราให้สูงขึ้น มิฉะนั้นเราก็เสียเวลาเปล่าและกลับสู่วงจรเดิม

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับ**ระบบสถาบันการเมือง**ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้ ผมขอพูดสั้นๆ ว่า ระบบรัฐสภา Parliamentary System ที่เราเลือกเข้ามาและเราช่วยกันเขียนรัฐธรรมนูญกันไปในขณะที่สภาพความรู้ของเรายังไม่ถึงระดับที่จะวิเคราะห์ ได้ก่อให้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่ร้ายแรง อันที่จริง สิ่งเหล่านี้สามารถป้องกันได้ถ้ามีการศึกษาวิเคราะห์ที่พอเพียง และมีการเขียนหรือ design ระบบสถาบันการเมืองที่ดีพอ

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับ**องค์กรบริหารที่สำคัญๆ**ที่อยู่ในรัฐธรรมนูญมากมาย ทั้งๆ ที่หลายองค์กรอาจไม่มีความจำเป็นจะต้องเขียนในรัฐธรรมนูญเพราะจะเขียนไว้ในพระราชบัญญัติก็ได้ แต่เราก็ช่วยกันเอามาใส่ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อเราเอาใส่ไว้แล้ว เราก็สร้างระบบขององค์กรนั้นโดยไม่ได้วิเคราะห์ตามหลักของวิชาการ ดังนั้น องค์กรหลายๆ องค์กรนั้น ผมก็เป็นห่วงว่าคงจะไม่สามารถทำให้เกิดผลตามที่เราเจตนาได้

เมื่อเป็นอย่างนี้แล้ว คงต้องใช้เวลากลับกระยะหนึ่ง ความเสื่อมขององค์กรเหล่านี้ก็จะปรากฏชัดเจนขึ้น แต่**สิ่งที่น่ากังวล** ก็คือว่า ในขณะที่เดียวกันนั้น ระบบสถาบันการเมืองในระบบรัฐสภาแบบเดิมๆ ตามรัฐธรรมนูญของเรา กำลังนำไปสู่ระบบเผด็จการทางรัฐสภา ดังนั้น ในอนาคตอันไม่ไกลนัก องค์กรสำคัญๆ ในทางบริหารเหล่านี้ก็จะถูกแทรกแซงโดยสถาบันการเมือง

และนักการเมือง และความเลื่อมใสในการบริหารประเทศก็จะเลวร้ายยิ่งขึ้น เพราะในระบบเผด็จการทางรัฐสภานี้ จะทำให้ไม่มีหลักประกันหรือมีกลไกใดที่ตรวจสอบได้ว่าสถาบันการเมืองจะทำงานไปสู่ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม

การบริหารประเทศภายใต้ระบบรัฐสภาโดยมีการเผด็จการทางรัฐสภา - parliamentary system จึงเสี่ยงต่อการที่นักการเมืองจะซ่อนเร้นผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มธุรกิจการเมืองที่อยู่เบื้องหลังของการดำเนินการตาม “นโยบาย” ที่อ้างกันว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในปี พ.ศ. 2534 ถ้าผมจำไม่ผิด ท่านเคยพูดว่า รัฐธรรมนูญของเราล้าหลังกว่ารัฐธรรมนูญของต่างประเทศ 50 ปี โดยท่านให้เหตุผลว่า เพราะรัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมาไม่มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจเหมือนกับประเทศอื่นๆ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างองค์กรในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐขึ้นมาหลายองค์กร เช่น ป.ป.ช. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรทั้ง 3 นี้ ถือว่าเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ ผมอยากเรียนถามความเห็นของท่านว่า องค์กรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ บรรลุเป้าหมายที่ควรจะเป็นตามแนวความคิดเดิมหรือไม่ครับ

ศ.ดร.อมร : ผมคิดว่าคงจะไม่บรรลุหรอกครับ โดยที่อาจารย์ นันทวัฒน์ กล่าวรวมมาว่า มี 3 องค์กร ที่เป็นองค์กรตรวจสอบด้านการเมือง คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ” “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” และ “ป.ป.ช.” นั้น ดังนั้นผมก็จะขอพูดเฉพาะ 3 องค์กรนี้ เพราะถ้าพูดถึงองค์กรอื่นๆ ด้วย การสัมภาษณ์ก็คงจะยาวจนไม่รู้จะจบอย่างไร

ตัวอย่างที่เห็นชัดๆ คือ การทำงานขององค์กรชี้ขาดซึ่งเป็นองค์กรที่ชี้ขาดขั้นสูงสุด คือ **ศาลรัฐธรรมนูญ** เราต่างก็ทราบกันอยู่แล้วว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องสำคัญๆ อะไรมาบ้าง ผมจะไม่พูดถึงเรื่อง กระแสว่า ประชาชนชอบหรือไม่ชอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา แต่ผมจะพูดถึง “ผล” ที่เกิดจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญว่า ได้ทำให้การเมืองดีขึ้นหรือไม่ คือ มีหลักเกณฑ์ที่จะยึดถือสำหรับการเมืองในอนาคตได้หรือไม่ ซึ่งผมคิดว่าตามความเห็นของผม ศาลรัฐธรรมนูญ ประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน เพราะนอกจากจะไม่ทำให้การเมืองดีขึ้นแล้ว ยังไม่สามารถสร้างหลักกฎหมายหรือหลักการบริหารที่ทำให้การเมือง ปรับไปสู่แนวที่ถูกต้อง

แต่ผมอยากจะเรียนว่าความล้มเหลวของศาลรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นนี้ เกิดเพราะตัวรัฐธรรมนูญเอง มิใช่เกิดจากตัวบุคคลที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากตัวบทรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่ออกแบบให้มีการกำหนดวิธีปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญที่แน่ชัด ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ พัฒนาไม่ได้

เมื่อสักครู่ผมได้เรียนแล้วว่า ระบบสถาบันที่เป็น **สถาบันประเภทศาล** มีข้อที่จะต้องพิจารณา 3 ด้านด้วยกัน คือ **หนึ่ง** ด้านคุณสมบัติและการคัดสรรตุลาการ **สอง** ด้านหน่วยธุรการ และ **สาม** ด้านวิธีพิจารณา สำหรับกรณีของศาลรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนครับ ทั้งนี้โดยผมจะไม่พูดถึงด้านตุลาการและด้านหน่วยธุรการ ซึ่งผมคิดว่ามีข้อบกพร่องเยอะและได้พูดไว้แล้วในตอนต้น คือ ในตอนที่ว่าด้วยศาลปกครอง แต่ที่เห็นชัดมากคือ **ด้านวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ** ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง อีกทั้งยังกำหนดให้ต้องมีมติเป็นเอกฉันท์อีกด้วย ผมเห็นว่าตรงนี้เป็นจุดอ่อนของการเขียนรัฐธรรมนูญ เพราะเราต้องระลึกว่าในการเขียนกฎหมายก็ดี หรือเขียนตัวบทรัฐธรรมนูญก็ดี ความจริงก็คือ การกำหนดรูปแบบจัดองค์กรของ

“องค์กรของรัฐ” นั่นเอง ถ้าเขียนดี องค์กรก็ทำงานดี ถ้าเขียนไม่ดี องค์กรก็ทำงานไม่ดี

ผมขอเรียนว่าในการสร้างหรือกำหนดกลไกต่างๆ ให้เป็นระบบและเป็นองค์กรที่ดีนั้น พื้นฐานจริงๆ อยู่ที่การดำเนิน **“ความเป็นอยู่จริง” ของพฤติกรรมทางสังคม** ของชุมชนหรือสังคมวิทยา เพราะกลไกในตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องควบคุมและตรวจสอบพฤติกรรมของคน

ในส่วนที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของคนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง เราเรียกว่า สังคมวิทยาการเมือง ถ้าเราเอาหลักเกณฑ์ของสังคมวิทยาการเมืองมาวิเคราะห์ เราก็จะต้องรู้ว่า คงไม่มีตุลาการคนไหนที่อยากให้มีการตรวจสอบการกระทำของตน หรือมีก็น้อยมากและในใจคงไม่ยอมให้มี และก็คงไม่มีตุลาการคนไหนที่อยากจะให้มีใครมาบอกว่าตนเองวินิจฉัยผิด ดังนั้นการเขียนรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่บัญญัติให้วิธีพิจารณาขึ้นอยู่กับความตกลงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยกันและต้องเป็นเอกฉันท์ด้วยนั้น จึงไม่ถูกต้อง และเราจะหวังว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะอยู่ในระบบที่ควรจะเป็น มีการถ่วงดุลและมีการตรวจสอบนั้น คงเป็นไปได้

ตัวอย่างที่ชัดเจนและผมขอยกขึ้นมากล่าวไว้ ก็คือ ในการวินิจฉัยคดีการที่ศาลรัฐธรรมนูญของเราเปิดเผยมติซึ่งเป็นการวินิจฉัยของตุลาการก่อนแล้วไปเขียน**คำวินิจฉัยที่เป็นลายลักษณ์อักษร**ที่หลัง วิธีพิจารณาอย่างนี้ ผมคิดว่าไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็มาตรฐานของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศด้อยพัฒนาก็ตาม เพราะการเขียนคำวินิจฉัยภายหลังนั้น เปิด “โอกาส” ให้ตุลาการผู้เขียนคำวินิจฉัยสามารถแต่งเติมปรับแต่ง “เหตุผล” ในคำวินิจฉัยของตนเองได้เมื่อได้รับฟังข้อวิจารณ์จากบุคคลภายนอกแล้ว ไม่ว่าจะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะใช้โอกาสนี้หรือไม่ก็ตาม ผมไม่เคยเห็นตุลาการของประเทศใดทำเช่นนี้ ด้วยเหตุนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของเราที่เขียนขึ้นจึงไม่มีคุณค่าตามความเป็นจริง ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏด้วยว่าคำวินิจฉัยที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เขียนขึ้นภายหลังนั้น ยังลงวันที่ย้อนหน้าไปยังวันที่ที่มีการเปิดเผยมติอีกด้วย วิธีการเช่นนี้ของตุลาการเป็นการบันทึกข้อเท็จจริงที่ผิดจากความจริงอย่างชัดแจ้งและโดยเจตนา และทำให้การศึกษาวิเคราะห์คุณภาพคำวินิจฉัยโดยนักวิชาการในอนาคตผิดพลาด ซึ่งผมเห็นว่าวิธีการนี้ไม่น่าจะใช้อยู่ในศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรชี้ขาดในระดับสูงสุดในรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าศาลทำได้ ฝ่ายบริหารก็ทำได้ แล้วตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะไปตัดสินการกระทำเช่นเดียวกันนี้ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้อย่างไร

ดังนั้น นี่คือจุดอ่อน จุดอ่อนนี้เกิดจากตัวบทรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้ผมมีความเห็นว่าผู้ที่เขียนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นไม่ได้มีพื้นฐานของกฎหมายมหาชน และขาดวิสัยทัศน์หรือนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชน วิสัยทัศน์ซึ่งเป็นเทคโนโลยีของกฎหมายมหาชน ได้แก่ การนำวิธีการเขียนกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดรูปแบบขององค์กรตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการสร้างระบบการบริหารขึ้นมาบนพื้นฐานของพฤติกรรมของคนที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย คือ เพื่อที่จะควบคุมและกำกับพฤติกรรมของคนให้ต้องทำหน้าที่ไปสู่จุดมุ่งหมายที่ถูกต้อง ผู้ที่เขียนกฎหมายหรือออกแบบกฎหมายจะต้องคาดหมายได้ล่วงหน้า คือ คาดหมายได้ว่าการดำเนินการตามระบบที่กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญกำหนดนั้นจะไปสู่จุดหมายได้อย่างไร อะไรคือประโยชน์ของส่วนรวม อะไรคือประโยชน์ของเอกชน และทำอย่างไรจึงจะประสานประโยชน์ทั้งสองนี้โดยมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ ฉะนั้นการเขียนรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับตัวตุลาการเอง จึงเป็นวิธีเขียนที่มีได้ใช้วิสัยทัศน์ของนิติปรัชญายุคใหม่

การเขียนอย่างนี้แสดงว่า ผู้ที่เขียนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคงคิดไปถึงสมัยเก่าๆ ในขณะที่ยังมิได้มีการใช้การเขียนกฎหมายเพื่อประโยชน์ของ

การจัดระบบบริหารงานของรัฐ ในสมัยก่อนใครเป็นตุลาการก็กำหนดวิธีพิจารณาของศาลเอาเอง ซึ่งหากจะย้อนหลังถึงวิธีการเก่าๆ นี้ ก็คงสามารถย้อนไปได้ตั้งแต่วิธีปฏิบัติสมัย 200-300 ปีก่อนของประเทศในยุโรป

การเขียนกฎหมายหรือเขียนรัฐธรรมนูญอย่างนี้ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญพัฒนาไปไม่ได้ และอาจารย์ก็คงจำได้ว่าเมื่อตอนครบกำหนด 5 ปีของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และต้องมีการประเมินว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างไร เมื่อเดือนตุลาคมปีก่อน คือ พ.ศ. 2545 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเองก็ประชุมกันเพื่อพิจารณาว่าควรจะมีการแก้รัฐธรรมนูญอย่างไร เราก็จะเห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดก็ตกลงปลงใจกันบอกว่า ไม่สมควรแก้รัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้เราเห็นพฤติกรรมตามธรรมชาติ เพราะแม้แต่ตุลาการเองซึ่งมีอำนาจการเมืองก็คงไม่อยากจะให้อำนาจของตนเองต้องลดน้อยถอยลง ข้อเท็จจริงนี้แสดงว่าบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในอนาคตนั้นก็ยิ่งหวังไม่ได้

แต่ผมได้กล่าวแล้วว่า คงไม่ใช่ความผิดของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นธรรมชาติของคน เราโทษท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ พฤติกรรมของชนชั้นนำของสังคมเป็น “สิ่งกำหนดให้” ที่เกิดจากสังคมตามปกติ ความผิดจึงอยู่ที่ผู้ที่เขียนตัวบทรัฐธรรมนูญขึ้นมาต่างหาก

ส่วน ป.ป.ช.นั้น เราจะเห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญาของนักการเมือง ป.ป.ช. ทำหน้าที่สำคัญในด้านการสอบสวน ซึ่งผมก็คิดว่าคงพอไปได้ แต่ผมมองว่าที่ ป.ป.ช. ยังทำหน้าที่อย่างนี้อยู่ได้ในทุกวันนี้ก็เนื่องจากว่า ป.ป.ช. ชุดนี้ได้รับการเลือกตั้งขึ้นก่อนที่ระบบการเมืองจะเข้าสู่ระบบใหม่ซึ่งมีระบบ ส.ว. ที่มาจากการเลือกตั้ง ส.ว. ชุดที่เลือกตัวบุคคลที่เป็น ป.ป.ช. อยู่ในขณะนั้น เป็น ส.ว. ที่มาจากระบบแต่งตั้ง ที่ดูจะมีบุคคลที่เป็นกลางทางการเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก และการที่ ป.ป.ช. ชุดนี้ยังทำหน้าที่ถึงขณะนี้ได้ก็เพราะ ป.ป.ช. มีวาระดำรงตำแหน่งในวาระเริ่ม

แรกของรัฐธรรมนูญ 4 ปีครึ่ง ซึ่งจะหมดวาระลงในวันที่ 24 ตุลาคมนี้ และมีเพียงบางคนที่ลาออกไปเท่านั้น

ฉะนั้น หากเราจะพิจารณาถึงบทบาทของ ป.ป.ช. ในช่วงนี้ เราก็คงต้องระลึกไว้ด้วยว่าเป็น ป.ป.ช. ชุดที่มาจาก การคัดเลือกโดย ส.ว. ชุดเดิม แต่สำหรับในช่วงต่อไปที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง โดย ป.ป.ช. ชุดนี้จะต้องสิ้นสุดลงและมีการเลือก ป.ป.ช. ชุดใหม่เข้ามาแทน เราก็คงจะเห็นว่าจะมีเงื่อนไขทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยในการเลือกตั้งตัวบุคคลที่เป็น ป.ป.ช. ดังนั้น ในวันข้างหน้าถ้าหากมีการเปลี่ยน ป.ป.ช. ทั้งชุดเมื่อไหร่ เมื่อนั้นบทบาทของ ป.ป.ช. ก็เปลี่ยน เราอาจจะหวังอะไรไม่ได้ก็ได้

ส่วนการดำเนินงานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ผมคิดว่าจุดอ่อนตรงนี้ค่อนข้างน้อย เพราะว่าผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะเข้ามาทำหน้าที่ชี้ขาดในคดีของนักการเมืองนั้น ได้ถูกเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีจำนวนกว่า 80 คน ดังนั้น การเมืองจึงแทรกแซงเข้าไปในการเลือกตุลาการศาลฎีกาที่เป็นองค์คณะของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ชี้ขาดได้ยาก

แต่ข้อที่น่าสังเกตของศาลฎีกาแผนกคดีอาญานี้ ก็คือ ในตัวของรัฐธรรมนูญเองนั้นมีจุดอ่อนในการเขียนอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนองค์คณะของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ชี้ขาดนี้ ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ แต่บังเอิญว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ได้เขียนรายละเอียดไว้ค่อนข้างดี แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าในวันข้างหน้า หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคัดเลือกหรือการกำหนดจำนวนองค์คณะของผู้พิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว บทบัญญัติเหล่านี้จะไม่ถูกเปลี่ยน

ดังนั้น ผมคิดว่าในขณะนี้สำหรับองค์กรวิชาชีพในด้านผู้พิพากษาของศาลฎีกาในด้านแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังคงอยู่ในระดับที่เชื่อถือได้ แต่อย่าลืมว่า ถ้าบทบาทการสอบสวนคดีประเภทนี้ของ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต เพราะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลและการทำสำนวนสอบสวนของ ป.ป.ช. ไม่มีประสิทธิภาพและขาดคุณภาพ สิ่งนี้ก็จะส่งผลถึงการวินิจฉัยของศาลฎีกาในคดีประเภทนี้ด้วย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ท่านมองว่า ระบบการเมืองในปัจจุบันเป็นอย่างไรบ้างครับ ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญใช้มา 5 ปี

ศ.ดร.อมร : จริงๆ ตรงนี้ผมไม่ค่อยอยากพูด เพราะผมสนใจวิชาการมากกว่าการเมือง ถ้าอาจารย์จำได้ ผมได้ไปพูดเมื่อเดือนพฤศจิกายนที่แล้ว (พ.ศ. 2545) ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่า “ระบบสถาบันการเมือง” ตามรัฐธรรมนูญ 2540 ของเรายังไม่อยู่ในแนวทางที่จะพัฒนาต่อไปได้ และกำลังจะย้อนกลับ เพราะสิ่งที่ผมกลัว ก็คือ การเกิดขึ้นของระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองพรรคใหญ่ในระบบรัฐสภา-parliamentary system ง่ายๆ ตามรัฐธรรมนูญของเรา ซึ่งขณะนี้ผมก็คิดว่าทุกคนก็พอจะเห็นอยู่แล้ว และขณะนี้ผมก็เชื่อว่าไม่มีใครที่จะอยู่ในฐานะที่จะแก้ไขได้ทั้งนี้ เพราะในระบบสถาบันการเมืองที่พรรคการเมืองพรรคใหญ่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจของรัฐในปัจจุบันเกิดมาจากจุดอ่อนของตัวรัฐธรรมนูญเอง เราช่วยกันเขียนขึ้นมาเอง และการที่จะแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญนี้ ก็คือขึ้นอยู่กับอำนาจของสภาในระบบรัฐสภา ซึ่งตามความเป็นจริงก็ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองพรรคใหญ่นั่นเอง เพราะฉะนั้นเมื่อมองเห็นจุดอ่อนนี้แล้ว ก็อดเป็นห่วงอนาคตของประเทศไม่ได้

จุดอ่อนของ “ระบบสถาบันการเมือง” ของเราเกิดมาได้อย่างไร ผมได้เรียนไว้แล้วตอนที่ไปพูดที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อเดือนพฤศจิกายน

ว่า อยู่ที่รัฐธรรมนูญไปเขียนบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรค กกับการเขียนบังคับว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผมเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญก็ได้เพราะมันเป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเมื่อสังคมมีการวิวัฒนาการ ถ้าหากว่าบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งมีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับความเชื่อถือจากสังคมแล้ว ผมก็เชื่อแน่ว่า ส.ส. ก็คงไม่ไปเลือกคนอื่นที่ไม่ใช่ ส.ส. มาเป็นนายกรัฐมนตรีแน่นอน แต่ในกรณีที่สังคมยังไม่พร้อม คือ คนที่ได้รับการเลือกจากประชาชนเป็น ส.ส. ยังไม่ได้รับความไว้วางใจจากคนส่วนใหญ่ของสังคมมากพอ คนส่วนใหญ่ก็จะเรียกร้องนายกรัฐมนตรีจากบุคคลภายนอก ซึ่งพวกเราคงจำได้ว่าประเทศไทยก็เคยเกิดกรณีเช่นนี้มาแล้วครั้งหนึ่ง คือ หลังพฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535

การไปเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญบังคับไว้ว่า ส.ส. ต้องสังกัดพรรค และนายกต้องมาจาก ส.ส. จึงเป็นช่องทางที่จะให้เกิดเหตุจลาจลรัฐสภา เป็นการเปิดโอกาสและเป็นการช่วยเหลือให้มีการรวมกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในฐานะที่มีเงินมีทองและสามารถที่จะจัดการเลือกตั้งโดยมีระบบการจัดตั้ง หรือมีการใช้ระบบอิทธิพลหรือการใช้อำนาจรัฐต่างๆ ในทางตรง ทางอ้อม เข้ามาผูกขาดการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งในสภาพที่สังคมของเรายังเป็นสังคมที่ยากจน อยู่ภายใต้อิทธิพลท้องถิ่น และซ้ำยังมีกลไกการบริหารที่พิกลพิการ โอกาสเช่นนี้ทำได้โดยไม่ยาก

เมื่อสภาพสังคมคือคนส่วนใหญ่ของเราเป็นอย่างนี้ และกลไกการบริหารพิกลพิการอย่างนี้ และรัฐธรรมนูญของเราไปเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง ประกอบกับกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. ด้วยแล้ว มาตรการทั้ง 2 มาตรการนี้เองที่ทำให้ผู้ที่มีอิทธิพลหรืออย่างที่เขารเรียกกันในขณะนี้ว่า “นักธุรกิจการเมือง” สามารถฉวยโอกาสจากสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนส่วนใหญ่ในชนบท ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ในการเลือกตั้งและยังเป็นสังคมที่ยากจน พุดต่างๆ ก็คือ

ฉายเอาประโยชน์จาก**ความเป็นจริงของสภาพสังคมและความพิการของกฎหมาย**และใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือเข้ามาผูกขาดอำนาจรัฐได้ เพราะในขณะหย่อนบัตรเลือกตั้ง ชุมชนส่วนใหญ่ของเรายังมองผลประโยชน์ส่วนตัวในระยะสั้น คือ ไม่สามารถคิดไปถึงประโยชน์ส่วนรวมระยะยาวได้ เหมือนกับชุมชนของประเทศที่พัฒนาแล้วได้ ผมเห็นว่ามาตรการ 2 มาตรการนี้เป็นเครื่องมือของนักธุรกิจการเมือง และควรต้องยกเลิก

วิธีการกำหนดมาตรการเช่นนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่มีประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ไหนเขาทำกัน และผมก็แปลกใจว่าทำไมนักวิชาการของเรา จึงไม่วิเคราะห์และมองไม่เห็นปัญหานี้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมได้ทราบว่าท่านมีแนวความคิดว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมืองรอบสอง ขอความกรุณาท่านช่วยขยายความด้วยครับ

ศ.ดร.อมร : แนวความคิดของการปฏิรูปการเมืองรอบสองนั้น ผมได้เคยกล่าวไว้แล้วนะครับว่า ถ้าจะปฏิรูปการเมืองก็หนีการเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ไปไม่พ้น เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญเป็นการวางกฎเกณฑ์ของการสร้าง “ระบบสถาบันการเมือง” ผมคิดว่าเราอย่ามาพูดถึงการรื้อการปฏิรูปการเมืองด้วยการพัฒนาการศึกษาตามที่นักการเมืองชอบพูดกัน เพราะแม้ว่าการปฏิรูปการศึกษาจะเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำ แต่การศึกษาบรมนั้นไม่สามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของคน ซึ่งได้แก่ ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นธรรมชาติของคนได้ในระยะเวลาสั้นๆ การเปลี่ยนพฤติกรรมของชุมชน จะต้องใช้เวลาเป็นร้อยๆ ปี และต้องผ่านประวัติศาสตร์เหมือนชุมชนในยุโรป ซึ่งการใช้เวลาสั้นๆ แม้แต่ 20-30 ปี ก็ไม่สามารถเปลี่ยนพฤติกรรมของชุมชนในสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในปัจจุบันได้ และผมก็คิดว่านักการเมืองของเราก็รู้ถึงความจริงข้อนี้ดี

แต่ทำไมนักการเมืองของเรามากจะพูดถึงการปฏิรูปการศึกษาโดยไม่พูดถึงปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้รัฐธรรมนูญ ดูเหมือนว่านักการเมืองของเราจะไม่อยากเสียอำนาจและเสียโอกาสที่มีอยู่ในขณะนี้ และเมื่อไม่อยากจะปฏิรูปการเมืองก็ต้องพูดถึงการปฏิรูปการศึกษาไปพลางก่อน เพื่อให้สังคมเชื่อว่าการศึกษานำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้ แต่สิ่งที่นักการเมืองไม่พูดให้ชัดเจน ก็คือ เมื่อไรสังคมไทยคือคนส่วนใหญ่ของคน 60 ล้านคน คือ คนจำนวนมากกว่า 30 ล้านคน จะมีระดับพัฒนาเหมือนสังคมของประเทศที่พัฒนาแล้ว ผมคิดว่า ซึ่งอาจจะอีกนาน อาจจะต้องถึง 100 ปี

เมื่อสักครู่ผมได้พูดแล้วว่า ระบบสถาบันการเมืองในปัจจุบันนี้ อำนาจรัฐขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองพรรคใหญ่ ไม่ว่าจะ เป็นพรรคใหญ่พรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกลุ่มเข้าด้วยกัน ดังนั้นเมื่อสภาพการเมืองของเราเกิดขึ้นอย่างนี้แล้ว ผมคิดว่าเราคงมีโอกาสที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญได้น้อยมาก

อย่างไรก็ตาม ในฐานะนักวิชาการไม่ว่าจะเป็นผมหรือเป็นอาจารย์ก็ตาม มีหน้าที่ต้องคิดล่วงหน้าและชี้ปัญหาประเทศเพื่อให้คนส่วนใหญ่ในสังคม “คิด” คือ ประการแรก เราต้องเขียนรัฐธรรมนูญใหม่แน่ๆ ถ้าอยากปฏิรูปการเมือง ประการที่สอง รัฐธรรมนูญที่ดี คือรัฐธรรมนูญที่มี “ระบบสถาบันการเมือง” ที่เหมาะสมกับสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของคนส่วนใหญ่ในสังคมไทยและเหมาะสมกับพฤติกรรมของนักการเมืองของเราที่เป็นอยู่จริง ทั้งนี้โดยยังไม่ต้องพูดว่าใครจะมาเขียนรัฐธรรมนูญใหม่ให้คนไทย เพราะขณะนี้ผมก็ยังมองไม่เห็นวี่แววว่าใครจะมาเขียนให้

เรามาพูดถึง “รูปแบบ” อย่างคร่าวๆ ว่า รัฐธรรมนูญที่ดีของสังคมไทยน่าจะมีส่วนโครงสร้างอย่างไร ในการพูดเมื่อเดือนพฤศจิกายนปีก่อน ผมได้บอกไว้แล้วว่า ตามสภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนส่วนใหญ่ของเราที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผมมีความเห็นว่าระบบสถาบันการเมืองของเราจะ

ต้องมีสถาบันการเมืองทางบริหารเป็นฝ่ายนำ พูดย่างๆ ก็คือ การบริหารจะต้องมี leadership ของผู้นำ

แต่การมี leadership ในระบบสถาบันการเมืองของประเทศไทยนี้ ผมเรียกไว้ว่า strong prime minister ซึ่งเป็นคำที่มีเจตนาให้มีความหมายแตกต่างกับคำทางวิชาการต่างๆ ไป ที่มักจะเรียกรูปแบบ**สถาบันการเมืองที่มีฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายนำ**ว่า strong executive กล่าวคือ ในระบบประธานาธิบดีโดยตรงก็ดี ระบบกึ่งประธานาธิบดีก็ดี ทางวิชาการเขาจะเรียกกันว่า strong executive แต่ในทางวิชาการคำว่า executive ที่ใช้กับระบบรัฐสภา - parliamentary system จะมีความหมายแตกต่างกับระบบประธานาธิบดีและระบบกึ่งประธานาธิบดี เพราะคำ executive ในระบบรัฐสภา มีความหมายตั้งแต่คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี รวมจนไปถึง king หรือรวมถึงประธานาธิบดีในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็น “ประมุขของรัฐ” ด้วย ซึ่งก็เป็นเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ซึ่งไม่จำเป็นต้องอธิบายในที่นี้ ดังนั้น หากเราใช้คำว่า strong executive ในระบบรัฐสภาแล้ว วงการวิชาการทั่วไปก็จะเข้าใจไปว่าเรามุ่งรวมไปถึงประมุขของรัฐ คือ พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขฝ่ายบริหารด้วย ด้วยเหตุนี้ เมื่อเราต้องการสร้าง leadership ของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาโดยไม่ต้องทำให้ “ฝ่ายบริหาร” มีความหมายรวมไปถึง king ด้วย ผมจึงตั้งใจใช้คำว่า strong prime minister แทน strong executive เพื่อที่จะตัดความหมายและบทบาทของ strong prime minister นี้ไม่ให้รวมถึง king ซึ่งเป็นประมุขของรัฐและเป็นประมุขฝ่ายบริหารด้วย

ตรงนี้เอง คงจะต้องถือเป็น unique ของระบอบการปกครองของเราเอง ซึ่งเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเนื่องจากระบบของไทยเรามีพระมหากษัตริย์ที่ดีที่สุดในโลก ไม่มีใครเหมือนและไม่เหมือนของใคร คำว่า strong prime minister ก็

จะหมายความว่า ระบบบริหารของเราจะมี leadership หรือผู้นำทางบริหาร ในระดับที่ต่ำกว่าประมุขของรัฐ คือระดับนายกฯ โดยผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจค่อนข้างมาก โดยไม่รวมถึงอำนาจประมุขของรัฐ

แนวทางนี้จะแตกต่างกับแนวทางการแก้ปัญหา “จุดอ่อน” ของระบบ รัฐสภาของต่างประเทศที่นิยมใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดี semi-presidential system เข้ามาเสริมจุดอ่อนในระบบรัฐสภา โดยเพิ่มอำนาจให้แก่ประมุขของรัฐ คือ ให้ประธานาธิบดีเข้ามากำกับฝ่ายบริหารในระดับคณะรัฐมนตรี ผมเห็นว่า แนวทางการเพิ่มอำนาจให้ประธานาธิบดีในระบบ semi-presidential ในปัจจุบัน น่าจะเอาความคิดมาจากอำนาจของ king ในอดีตในยุคเริ่มต้นของประชาธิปไตย

สิ่งที่รัฐธรรมนูญปี 2540 ผิดพลาดก็เพราะว่านักวิชาการของเราคิด จะสร้าง strong prime minister ด้วยการสร้างระบบพรรคการเมือง ด้วยการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรค เพราะกลัว ส.ส. จะเปลี่ยนพรรคหรือขาย สิทธิออกเสียงในสภา และทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ และในปัจจุบันนี้ก็มี นักการเมืองหลายคนอ้างว่าที่รัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดเช่นนี้ ก็เพราะมี เจตนาที่จะให้พรรคการเมืองเหลือน้อยพรรค คือ ทำให้มีพรรคการเมือง พรรคใหญ่เพียง 2 พรรค และนายกรัฐมนตรีจะได้มาจากหัวหน้า พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก เพื่อ prime minister จะได้มีเสียง สนับสนุนในสภามากและรัฐบาลจะได้มีเสถียรภาพ

ผมคิดว่าแนวทางนี้ผิด ผมไม่เห็นด้วยเพราะทำให้เกิดเผด็จการทาง รัฐสภา ผมต้องการสร้าง strong prime minister โดยไม่มีเผด็จการทาง รัฐสภา ซึ่งโครงสร้างนี้สามารถสร้างขึ้นได้และควรจะต้องสร้างขึ้น

การสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลโดยการออกกฎหมายหรือเขียน รัฐธรรมนูญบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคโดยไม่คำนึงถึงวิวัฒนาการและความพร้อมทางสังคมวิทยาการเมืองของสังคม เป็นสิ่งที่เป็นอันตราย เสี่ยง

ต่อการเผด็จการที่ขาดกลไกถ่วงดุล และในประเทศเสรีประชาธิปไตยก็ไม่เคยมีการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค แน่نونผมเห็นว่า strong prime minister หรือ strong executive เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารประเทศตามสภาพสังคมและสภาพการเมืองในยุคปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่า แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วและมีสภาพสังคมที่พร้อมกว่าเรา ก็ยังใช้การปกครองในระบบประธานาธิบดีหรือกึ่งประธานาธิบดี ซึ่งเป็นระบบที่เป็น strong executive

ขณะนี้เราพบว่าเรามี strong prime minister ที่หลายคนอาจจะชอบว่านายกรัฐมนตรีของเราเข้มแข็งดี มี leadership แต่ผมไม่ชอบการสร้าง strong prime minister พร้อมกับมีการคุมเสียงข้างมากในสภา เพราะการคุมเสียงข้างมากในสภาจะก่อให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภาและทำให้ระบบการควบคุมฝ่ายบริหารในทางการเมืองอ่อนหรือไม่มีเลย ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารประเทศสามารถซ่อนผลประโยชน์ส่วนตัวหรือที่เรียกกันว่า คอร์รัปชันทางนโยบายได้โดยง่าย

ในการพูดของผมเมื่อเดือนพฤศจิกายน ผมบอกว่า ถ้าเราจะสร้าง strong prime minister ในระบบรัฐสภาของไทยโดยไม่ให้มีเผด็จการทางรัฐสภานั้น เราคงต้องคิดเองเพราะไม่มีต้นแบบที่ไหน เราไม่สามารถใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดีมาเสริมจุดอ่อนของระบบรัฐสภาได้เหมือนประเทศอื่น เพราะขัดกับสภาพของสังคมของเรามี king

สิ่งที่เราสามารถนำมาพิจารณาเป็น “ตัวอย่าง” พอให้แนวคิดได้ ก็คือประเทศเกาหลีใต้ เพราะรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ได้มีการนำระบบกึ่งประธานาธิบดีตามแบบของประธานาธิบดี Charles de Gaulle ของฝรั่งเศสมาใช้ คือ semi-presidential system โดยรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้กำหนดให้ประธานาธิบดีซึ่งเป็น “ประมุขของรัฐ” ให้มีอำนาจมากขึ้น และสามารถตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีรวมทั้งนายกรัฐมนตรีได้

ซึ่งในที่นี้ผมจะไม่ขอพูดถึงกลไกของระบบกึ่งประธานาธิบดีในรายละเอียด เพราะจะยาวเกินไป แต่เกาหลีใต้ได้ดัดแปลงระบบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส โดยเกาหลีใต้ได้ขยายวาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีออกไปเป็น 5 ปี ซึ่งเดิมเคยกำหนดไว้ 4 ปี ตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส สมัย de Gaulle เคยขยายกำหนดไว้ถึง 7 ปี แต่เพิ่งมาลดเป็น 5 ปี เมื่อเร็วๆ นี้

ดังนั้น ถ้าเราใช้วิธีคิดทางวิชาการ เราก็จะเห็นว่า ระยะเวลา 4 ปี สำหรับบุคคลที่มีความสามารถและเข้ามาบริหารเพื่อแก้ความเสื่อมในการบริหาร คงจะเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ด้วยเหตุนี้เอง ประธานาธิบดี de Gaulle จึงได้ขยายระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีออกไปเป็น 7 ปีในปี ค.ศ. 1958 นี่ก็คือความคิดเบื้องหลังของ statesman ของแต่ละประเทศที่เข้ามาปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งผมก็เห็นด้วยว่า 4 ปีนั้น สั้นไปสำหรับการปฏิรูประบบบริหารให้มีกลไกที่ดีและมีระบบที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่มีกลไกการบริหารพิกลพิการเช่น ประเทศไทย ดังนั้น ในการพูดของผมเมื่อเดือนพฤศจิกายน ผมจึงได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีมีวาระยาว 6 ปี แต่สำหรับประเทศไทย ซึ่งจะเป็นระบบ strong prime minister ในระบบรัฐสภาที่มีใช้ระบบ strong executive ในระบบกึ่งประธานาธิบดี เพราะในระบบของเขา เขาสามารถบัญญัติแยกระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีออกจากระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีได้ ดังนั้น เมื่อเราแยกไม่ได้ เพราะเราเป็นระบบรัฐสภา เมื่อเราขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีออกไปเป็น 6 ปี เราคงมีความจำเป็นจะต้องขยายวาระของสมาชิกสภาผู้แทนออกไปเป็น 6 ปีด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม เราก็อาจจะไม่จำเป็นต้องขยายระยะเวลาเทอมของสภาออกไปอย่างถาวรก็ได้ โดยเราอาจจะเขียนกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา 1 ครั้ง หรือ 2 ครั้ง ในช่วงต้นของการใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สภามี term 6 ปี ความคิดก็คือว่า เมื่อมี strong prime minister ก็ต้องให้เวลาแก่นายกฯ ในการแก้ไขปัญหาและปฏิรูประบบราชการให้พอเพียง แต่เมื่อพ้น 2 ครั้งไปแล้ว มีการปฏิรูประบบการบริหารไปแล้ว เราจะกลับมาให้วาระของนายกรัฐมนตรีมีเพียง 4 ปีก็ได้

แต่สิ่งที่ผมต้องชม statesman ของเกาหลีใต้ ก็คือ statesman ของเกาหลีใต้เขากลับการเผด็จการที่จะเกิดมาจากการแสวงหาอำนาจของตัวเอง ประธานาธิบดีเอง คือ เกาหลีใต้ได้เขียนสิ่งที่ฝรั่งแปลไม่กล้าเขียน ก็คือ เขากำหนดให้ประธานาธิบดีอยู่ในตำแหน่ง 1 ครั้ง คือ 5 ปีเท่านั้น และห้าม re-election ซึ่งผมคิดว่าดีและถูกต้องเหมาะสมสำหรับพฤติกรรมของนักการเมืองในประเทศทางตะวันออกและประเทศไทย ดังนั้น ผมก็เอามาเสนอว่า ถ้าจะปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ ก็ให้นายกรัฐมนตรีของเราขยายวาระ 6 ปี และอยู่ term เดียว ตามรูปแบบนี้นายกรัฐมนตรีก็จะไม่จำเป็นต้องใช้ populist policy เพื่อสร้างคะแนนนิยมเพื่อให้ตนเองได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกครึ่งหนึ่ง และระยะเวลา 6 ปีนี้ ก็เพียงพอสำหรับคนเก่งๆ แล้ว เพราะหากคนเก่งมีอะไรดีๆ ก็นำมาใช้ให้หมดภายใน 6 ปี และก็ไม่ต้องสร้างนโยบายที่เอาใจประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายๆ กลุ่ม at the expense of **ประโยชน์ส่วนรวมในระยะยาว** มีอะไรดีที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมก็ทำได้เลยและไม่ต้องกังวลว่าตนเองจะได้รับเลือกตั้งอีกหรือไม่

โดยรวมๆ ก็คือ ตามความเห็นของผม ระบบ strong prime minister จะต้อง 1. ต้องให้มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเพียงพอที่นายกรัฐมนตรีจะแก้ปัญหาความเสื่อมของการบริหารได้และขยายเวลาให้พอ และ 2. ห้าม re-election คือ ห้ามเป็นนายกรัฐมนตรีสองสมัย

ปัญหาต่อมา ก็คือ ถ้ามี strong prime minister โดยไม่มีพรรคการเมืองพรรคใหญ่ เพราะเราไม่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค โดย

ผู้สมัคร ส.ส. จะสังกัดพรรคก็ได้ ไม่สังกัดพรรคก็ได้ และไม่มีบทบัญญัติ บังคับว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. **ก็คงมีคำถามว่า** แล้วเราจะสร้าง prime minister ให้ strong ได้อย่างไร

เราจะเห็นว่า ในประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศนั้น เขาไม่มีการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมืองเลย ยกเว้นประเทศคอมมิวนิสต์ เท่านั้น ปัญหาอยู่ที่ว่าเราจะใช้มาตรการอะไรที่ทำให้การดำรงตำแหน่งของ นายกรัฐมนตรีไม่ต้องขึ้นอยู่กับมติความไว้วางใจของสภาที่มี ส.ส. หลายพรรค

วิธีที่ผมได้เสนอไว้เมื่อเดือนพฤศจิกายน ก็คือ เมื่อใดที่สภา ผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี นอกจากจะมีผลให้ นายกรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งแล้ว ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรยุบไปโดยอัตโนมัติตามนายกรัฐมนตรีไปด้วย ส.ส. ทุกคนต้องไปเลือกตั้งพร้อมกันหมด วิธีนี้ผมจำไม่ได้ว่าผมเอามาจากไหน รัฐธรรมนูญต่างประเทศอาจมีหรือไม่ มีมาตรการนี้ก็ได้อีก เหตุผลที่ผมวางมาตรการนี้ก็จะเป็นไปตามหลักพฤติกรรม ของมนุษย์นั่นเอง เพราะในบรรดา ส.ส. ซึ่งขณะนี้ มีจำนวนอยู่ 500 คนนั้น ผมเชื่อว่าเสียงส่วนมากคงไม่อยากจะตนเองต้องไปเลือกตั้งใหม่แน่ๆ ฉะนั้นการที่สภาจะได้เสียงข้างมากจาก ส.ส. เพื่อมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยที่ตนเองจะต้องไปเสียเงินเสียทองและใช้สารพัดวิธีการให้ เพื่อตนเองได้รับการเลือกตั้งกลับมาใหม่ สภาคงจะไม่ได้เสียงข้างมากเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายๆ และดังนั้น ผมเชื่อว่ามติเช่นนี้ ไม่น่าเกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าการเขียนรัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ก็จะเป็นไปตาม หลักการของสังคมวิทยาการเมืองตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง คือ คำนี้ถึงพฤติกรรมของคน และกลไกทางกฎหมายก็จะสร้างอยู่บนพื้นฐาน ของพฤติกรรมของคน ส่วนกรณีที่ว่า ถ้านายกรัฐมนตรีเป็นคนไม่ดี ทุจริต คอร์รัปชัน ส.ส. ก็จะไปใช้มาตรการอื่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น

ตามมาตรฐานทาง impeachment หรือตามระบบ ป.ป.ช. หรือศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งตามมาตราการเหล่านี้ นายกฯ อาจต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ ส.ส. ไม่ต้องออกตามนายกรัฐมนตรีนะ

สรุปก็คือว่า แนวทางทางวิชาการที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ ก็จะถูกนำมาประยุกต์ใช้ คือ ในด้านของฝ่ายบริหาร ก็จะมีการขยายเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีให้ยาวขึ้น โดยห้าม re-election หรือเป็นซ้ำ ส่วนในด้านสภาก็ไม่มีการบังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรค และก็แน่นอนว่าคงไม่มีการเขียนบังคับว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. ด้วย

สำหรับผู้ที่เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีในระบบสถาบันการเมืองในรูปแบบที่ ส.ส. ในสภามีมาจากหลายพรรคการเมืองและบางคนก็ไม่สังกัดพรรค ผมก็เชื่อว่าโดยสังคมวิทยาหรือพฤติกรรมของคน ถ้านายกรัฐมนตรีไม่สุจริต ส.ส. ก็คงไม่ใช้วิธีการที่จะลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเพราะตนเองจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. ไปด้วย แต่ ส.ส. คงจะใช้กลไกทางสถาบันอิสระที่รัฐธรรมนูญวางไว้ให้ ซึ่ง ส.ส. สามารถยกประเด็นและดำเนินการตามกระบวนการที่วางไว้ได้ และเราคงคาดหวังได้ว่า ระบบสถาบันการเมืองในรูปแบบนี้ นายกรัฐมนตรีคงต้องทำดีเท่านั้น

ส่วนปัญหาในการเลือกสรรตัวนายกรัฐมนตรีครั้งแรกจะเป็นอย่างไรแน่นอนว่า นายกรัฐมนตรีถ้าได้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็จะอิสระจาก ส.ส. โดยไม่ต้องเกรงมติไม่ไว้วางใจจาก ส.ส. แต่ก่อนที่จะได้เป็นนายกฯ คือในการเลือกนายกรัฐมนตรีครั้งแรกนั้น ถ้าถามว่าจะมีการซื้อเสียง ส.ส. เพื่อเป็นนายกรัฐมนตรี จะทำได้หรือไม่ ผมก็บอกว่ามีได้ แต่จะต้องระลึกไว้ว่าคนที่ซื้อเสียง ส.ส. ที่ไม่มีระบบสังกัดพรรคการเมืองเพื่อให้ตนเองเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น คงจะต้องใช้เงินจำนวนมาก และเมื่อซื้อเสียงได้และเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ตนเองจะไม่มีโอกาสได้เงินคืนมาโดยง่าย เพราะว่าการใช้อำนาจนั้นจะถูกกลไกควบคุมโดยสถาบันต่างๆ ดังนั้น พูต

ง่าย ๆ ก็คือ ชื่อตำแหน่งได้แต่เขาจะชื่อไปทำไม เพราะหากำไรรายากและคอร์รัปชันยาก

อันที่จริง แนวความคิดนี้ก็เอาแนวความคิดมาจากหลักการ strong executive ในระบบ semi presidential นั้นเอง เป็นแต่เพียงมาปรับใช้กับระบบรัฐสภาของเรา เรามีกษัตริย์ที่ดีที่สุดในโลกและเราไม่อยากจะให้พระองค์ท่านต้องลงมาใช้อำนาจในทางการเมืองโดยตรงเหมือนกับระบบ semi presidential เราก็ปรับวิธีการของเราเอง ผมคิดว่าในฐานะนักวิชาการ ผมก็ทดลองวางรูปแบบระบบรัฐสภาแบบใหม่ rationalized parliamentary system ไว้ให้พิจารณาดู แต่ผมยังไม่อาจบอกได้ว่าใครจะสามารถนำเอารูปแบบนี้มาเขียนเป็นรัฐธรรมนูญให้เรา เพราะว่าคนที่จะเขียนรัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ เท่าที่เห็นมาก็มีประธานาธิบดี de Gaulle หรือ statesman ของเกาหลีใต้ซึ่งผมไม่จำเป็นต้องระบุชื่อ

บุคคลที่จะเลือกเขียนรัฐธรรมนูญในรูปแบบต่างๆ ที่นักวิชาการคิดไว้ให้เลือกนั้น จะต้องเป็น statesman คือ มีอัจฉริยะ มีความเสียสละ มีบารมี และที่สำคัญก็คือ ต้องมีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย สำหรับประเทศฝรั่งเศส ประธานาธิบดี de Gaulle เป็นนักการเมืองที่มีความรอบรู้ มีประสบการณ์ และมีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยการเรียกร้องจากประชาชนทั้งประเทศ แต่ในประเทศไทยคงต้องรอไปก่อน รอให้คนไทยหา “ทางออก” เอาเอง

ในการอภิปรายเมื่อเร็วๆ นี้ ของสถาบันนโยบายศึกษา ของอาจารย์ ชัยอนันต์ ดูเหมือนจะต้นเดือนมกราคม มีนักวิชาการบางคนคิดว่า ผมมีความเห็นว่าการเขียนรัฐธรรมนูญที่ดีนั้น ควรเขียนโดยนักวิชาการ ซึ่งผมก็บอกว่า ไม่ใช่ให้นักวิชาการเป็นเพียงนักคิดและเสนอความเห็นให้สังคมเลือก แต่ผู้ที่จะปฏิรูปการเมืองได้จะต้องเป็น statesman ที่มีอัจฉริยะ มีความรอบรู้และมีบารมี มีให้นักวิชาการ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของสังคม คือคน

ส่วนใหญ่ของประเทศที่จะต้องคิด และแสวงหา statesman เอาเอง ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของนักวิชาการ เพราะนักวิชาการเป็นเพียงคนคิดแต่ไม่มีอำนาจที่จะมาเขียนรัฐธรรมนูญ และนักวิชาการเองก็ทะเลาะกันเอง เกียกกัน สร้างความเชื่อถือไม่ได้ และนักการเมืองของเราที่จะแสวงหาประโยชน์จากความแตกต่างในความคิดความเห็นของนักวิชาการ ซึ่งเป็นพฤติกรรมปกติ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในฐานะที่ท่านเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่อยู่ในระบบราชการมานาน ท่านมีความเห็นอย่างไรกับการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคมที่ผ่านมาครับ

ศ.ดร.อมร : การปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาลแก้ไขกฎหมาย 2-3 ฉบับในเดือนตุลาคม 2545 ที่ผ่านมา นั้น รัฐบาลเรียกว่า “การปฏิรูประบบราชการ” และก็พยายามให้คนอื่น ๆ เรียกตามไปด้วย แต่ผมคิดว่าการที่จะรู้ว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นการปฏิรูประบบราชการหรือไม่นั้น เราคงต้องวิเคราะห์ดูจากสิ่งที่รัฐบาลแก้ นักวิชาการคงต้องดูจาก **สาระความเป็นจริง** นักวิชาการคงไม่เรียกตามที่คนอื่นบอกให้เรียก อันที่จริงผมไม่อยากจะพูดอะไรที่เกี่ยวกับการเมืองหรือให้ความเห็นที่กระทบรัฐบาล รัฐบาลปัจจุบันให้ข่าวและออกเป็นประกาศทางราชการว่า การปฏิรูประบบราชการครั้งแรกนั้นทำมานาน 110 ปีมาแล้ว คือ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และจากนั้นมาก็เพิ่งจะมีการปฏิรูปราชการอีกครั้งหนึ่งคือครั้งนี้ ผมเห็นว่าเกินความจริง

การปฏิรูปสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการปฏิรูประบบราชการจริง และผมก็ได้เขียนบทความเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แล้วเมื่อ 3-4 ปีก่อน สมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ท่านปฏิรูประบบราชการ แต่พระองค์ท่านยังไม่ได้ปฏิรูประบบการเมือง และจนกระทั่งเสด็จสวรรคตในปี พ.ศ. 2453 พระองค์ท่านก็ไม่มีโอกาสปฏิรูปการเมือง ใดๆ ที่พระองค์ท่านมีพระราชประสงค์จะให้รัชกาล

ที่ 6 พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทยในอีกระยะเวลา 2-3 ปี แต่สำหรับการแก้ไขกฎหมาย 2-3 ฉบับเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ครั้งนี้ ผมคิดว่า เราอย่าเอาไปเปรียบเทียบกับการปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ 5 เลย ท่านดูเอาเอง ก็แล้วกันว่า หลังจากที่เรแก้ไขกฎหมาย 2-3 ฉบับนี้แล้ว ระบบราชการของเรายังคงจะไปหรือไม่ และมีปัญหาอะไรตามมาบ้างท่านดูเอาเอง ผมคงบอกไม่ได้และไม่บอก

ในทางวิชาการ ผมถามปัญหาอยู่ในใจว่า ในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม นั้น มีความจำเป็นจะต้องทำพร้อมกันทั้งหมดทุกกระทรวงหรือไม่ และการทำทั้งหมดทุกกระทรวงในคราวเดียวกันนี้ เกิดผลดีหรือผลเสีย ซึ่งผมยังตอบไม่ได้ และนอกจากนั้น ปรากฏว่าหลังการปฏิรูประบบราชการ ก็มีกระทรวง ICT และได้มีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตออกมา ซึ่งบางคนเรียกว่า เป็นการแปรสัญญาสัมปทานการโทรคมนาคม ซึ่งผมก็มีคำถามในใจว่า สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ได้มีบุคคลในรัฐบาลคิดไว้ก่อนที่รัฐบาลจะแก้ไขกฎหมายปฏิรูประบบราชการหรือไม่ ซึ่งคำถามนี้ผมก็ยังตอบไม่ได้ ท่านอาจารย์ช่วยวิเคราะห์หาคำตอบให้ผมด้วยก็แล้วกัน ในต่างประเทศ เรื่องเหล่านี้จะต้องมี study report ทางวิชาการพิมพ์เผยแพร่ให้ประชาชนทราบผลการวิเคราะห์ก่อนว่า ผลดีผลเสียของส่วนรวมอยู่ที่ไหน เพราะการเสนอร่างกฎหมายเป็นเพียง “วิธีการ” เท่านั้น มิใช่ว่าเสนอกฎหมายไปแล้ว มาเถียงกันว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร ใครรู้หรือใครไม่รู้ ผมอยากให้เห็นว่า รัฐบาลมี “หน้าที่” ต้อง publish เอกสารวิเคราะห์ที่เป็นกลาง และเผยแพร่ตามที่ต่างประเทศเขาทำกัน ทั้งนี้ เพื่อความโปร่งใส transparency ในการบริหารประเทศ โดยจะได้ไม่มีการกล่าวอ้างในภายหลังว่า มีข้อเท็จจริงที่คนภายนอกไม่รู้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ท่านมองว่าการเรียนการสอนด้านกฎหมายมหาชนในประเทศไทยในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ และมีปัญหาอย่างไรบ้าง

ศ.ดร.อมร : ผมได้พูดและได้เขียนไว้หลายครั้งแล้วว่า การเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยของเราพัฒนาไปไม่ได้ตรงกับเท่าที่ตำราของเราไม่พอ ตำราของเราที่สอนๆ กันอยู่ส่วนมากเป็นตำราที่ดัดแปลงมาจากตำราของต่างประเทศ ผู้เขียนตำราก็มักจะไปลอกตำราต่างประเทศเอามาเป็นตอนๆ แล้วเอามาสอนนักศึกษา ตำราประเภทนี้ไม่สามารถสร้างความเข้าใจและสร้างความคิดในเชิงวิวัฒนาการให้แก่นักศึกษาได้ และนอกจากนั้น ตำราของเราที่มีจำนวนจำกัด อาจารย์ผู้สอนก็มักจะเอาตำราที่ตนเองเขียนมาสอน และนักศึกษาก็ไม่มีตำราที่มีคุณภาพที่จะเอามาอ่านเปรียบเทียบกัน

การเรียนกฎหมายของเราก็จะเหมือนๆ กัน คือ นักศึกษาท่องจำและดูว่าอาจารย์ผู้สอนใช้ตำราอะไร ส่วนใหญ่ก็จะเป็นตำราเฉพาะที่ผู้สอนเขียนขึ้นเอง นักศึกษาก็อ่านเท่านั้นแล้วก็สอบได้ ซึ่งผมคิดว่า ถ้าหากการเรียนการสอนของเรายังอยู่ในสภาพอย่างนี้ ผมมองว่านักศึกษาของเราคง “คิด” ไม่เป็นและไม่มีวิีคิด ความจริงวิีคิดนั้นขึ้นอยู่กับระบบการศึกษา ถ้าเราสอนให้เขาคิดเขาก็คิด การสอนที่จะทำให้เขาคิด อย่างแรกเลยตำราต้องเยอะ เพราะฉะนั้นแล้วอาจารย์ผู้สอนจะไปบอกให้นักศึกษาไปอ่านตำราหลายๆ เล่มก็คงไม่ได้ และนอกจากนั้นตำราที่มีอยู่ทุกๆ ไปก็ไม่ถึงมาตรฐานของตำราในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น สรุปอุปสรรคขั้นแรก ก็คือ การเรียนของนักศึกษาขึ้นอยู่กับตำรา ในเมื่อตำราไม่พอ ก็มอบให้นักศึกษาไปศึกษาเพิ่มเติมเอาเองไม่ได้ และตำราเกือบทั้งหมดของเราผมก็เห็นว่าดีไม่พอ เพราะว่าเป็นการแปลตัดต่อตำราของต่างประเทศมา ไม่ครบถ้วน

การแก้ปัญหาการเรียนการสอนนั้นแน่นอนว่ามีหลายประการ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ ต้องเพิ่มตำราและยกระดับตำราให้เป็นตำราที่ดีมีมาตรฐาน ดังนั้น ผมจึงได้เน้นในเรื่องการ**แปลตำราของต่างประเทศ** ซึ่งไม่ว่าจะเป็นประเทศจีน ญี่ปุ่น เกาหลี เขามีหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีงบประมาณอย่างพอเพียง เขาแปลตำราของต่างประเทศมากมายเพราะตำราของต่างประเทศเป็นตำราที่ดีอยู่แล้ว ได้มาตรฐานอยู่แล้ว ดังนั้น ประการแรกคือตำราต้องมาก เพราะเมื่อตำรามากแล้วการสอนก็จะง่ายขึ้น

นอกจากนั้น การมีตำรามากและการมีการแปลตำราจากต่างประเทศมาก ยังจะเป็นการยกระดับการสอนของผู้สอนหรืออาจารย์ไปด้วยในตัว เพราะว่าถ้าผู้สอนสอนผิด หรือสอนไม่ตรง หรือเขียนตำราผิด นักศึกษาที่ไปอ่านตำราต่างประเทศที่แปลไว้ให้ก็จะรู้เลยว่าอาจารย์ผู้สอนนั้นมีคุณภาพหรือไม่ การปฏิรูปการศึกษานิติศาสตร์ คือ การเพิ่มตำรา โดยแปลตำราให้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นการบังคับให้ผู้สอนต้องยกระดับตัวเองไปด้วย ไม่ใช่ไปเขียนตำราเอาเอง ตัดตอนแปลมาจากตำราต่างประเทศ ตรงนั้นผิดตรงนี้หน้อย แล้วก็มาสอนเพื่อให้นักศึกษาท่องมาสอบ เมื่อตำรามากขึ้นระบบการสอนก็จะเปลี่ยนไปเอง นักศึกษาที่เรียนประเภทท่องจำก็จะสอบไม่ผ่าน เพราะว่าตนเองไม่ได้ไปอ่านตำราเพิ่มเติมที่อาจารย์มอบหมายให้ไปอ่าน

แน่นอนครับ ผมเห็นว่าถ้าตำราเป็นอยู่เช่นในปัจจุบันแล้ว การเรียนการสอนนิติศาสตร์คงพัฒนาไม่ได้ เราไม่ควรไปเน้นที่การเพิ่มเครดิตในการเรียนภาษาต่างประเทศ เพื่อให้ให้นักศึกษาไปอ่านตำราจากภาษาต่างประเทศโดยตรง เพราะเป็นการยากที่จะให้นักศึกษาจำนวนมากมีความสามารถถึงขั้นอ่านตำราต่างประเทศได้โดยมีความเข้าใจลึกซึ้งเหมือนภาษาของตนเอง การใช้วิธีแปลตำราต่างประเทศที่ดีๆ จะยกระดับความรู้และความคิดของนักศึกษานิติศาสตร์ของเราได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วกว่าและประหยัดกว่า และแน่นอนนะครับว่า การแปลตำราต่างประเทศคงต้องมีระบบการคัดเลือกตำราที่จะนำมาแปลด้วย คงไม่ใช่สักแต่ว่าแปลหนังสือ

เล่มใดก็ได้ ถ้าฉันคิดว่าผู้แปลตำราของเรามีความสามารถแปลตำราได้ดี
เพียงใด

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คำถามสุดท้ายครับ เพื่อเป็นข้อคิดเห็นสำหรับ
นักกฎหมายมหาชนหรือผู้สนใจกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่เป็นแนวทาง
ปฏิบัติ ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้างสำหรับนักกฎหมายมหาชนรุ่น
ใหม่ครับ

ศ.ดร.อมร : ขณะนี้เราไปไหนมาไหน ก็มักจะมีคนอ้างว่าเป็นนัก
กฎหมายมหาชนเต็มไปหมด และสังคมก็ไม่รู้ว่าจะใช้เงื่อนไขอะไรที่แข็งแรงว่า
คนนี้เป็นนักกฎหมายมหาชนหรือไม่ใช่ ผมคิดว่า ก่อนอื่นเราคงจะต้องมา
define ความหมายของคำว่า นักกฎหมายมหาชนกันก่อน คือ ก่อนที่จะ
บอกว่าใครเป็นนักกฎหมายมหาชนรุ่นเก่าหรือรุ่นใหม่

ผมคิดว่า ถ้าระบบการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยไม่ได้ปรับปรุง
การที่จะทำให้คนส่วนใหญ่ซึ่งไม่ใช่กฎหมายเข้าใจว่านักกฎหมายมหาชน
คืออะไรนั้นคงยาก การปรับปรุงการเรียนการสอนซึ่งผมหมายถึงปรับทั้ง
การเรียนการสอน “การเรียน ” ผมหมายถึงนักศึกษาต้องเปลี่ยนวิธีเรียน
และ “ การสอน ” ผมหมายถึงอาจารย์ต้องปรับเปลี่ยนวิธีสอนเสียใหม่ เพราะ
ความเป็นนักกฎหมายมหาชนอยู่ที่ “ วิธีคิด ” มิใช่พอพบว่านักกฎหมายคน
ใดเคยเรียนกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน เช่น
กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ก็จะทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นนักกฎหมาย
มหาชนได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันใครก็ตามที่อยากเป็นนักกฎหมาย
มหาชนไม่ว่ารุ่นใหม่หรือรุ่นเก่าคงต้องพัฒนาตัวเอง อย่าพยายามคิดว่าเมื่อ
ตนเองเรียนจบกฎหมายมหาชนมาแล้วจะเป็นนักกฎหมายมหาชน เพราะ
การเรียนเป็นเพียงการวางพื้นฐานความรู้เท่านั้นเอง แต่การที่เราจะ “ คิด ”

แบบนี้กฎหมายมหาชนนั้น ผมคิดว่า เราจะต้องศึกษานิติปรัชญา แล้วพัฒนาตนเองที่จะเขียนกฎหมาย หรือนำตัวบทกฎหมายที่คนอื่นเขาเขียนไว้แล้วมาใช้ในภาคปฏิบัติหรือในการปฏิบัติงานให้ตรงกับเจตนารมณ์ของนิติปรัชญากฎหมาย จึงจะเรียกตนเองว่าเป็นนักกฎหมายมหาชนได้

อันที่จริง นิติปรัชญาในยุคศตวรรษที่ 20 นี้ก็เป็นกฎหมายมหาชนทั้งหมด คือ มุ่งที่จะใช้กฎหมายให้เป็นประโยชน์แก่สังคม และตามความเห็นผม ความเป็นนักกฎหมายมหาชนจะต้องพิสูจน์ได้ด้วยผลงานที่แสดง “วิธีคิด” ของแต่ละบุคคลในการนำ “กฎหมาย” มาใช้เพื่อสังคม ความเป็นนักกฎหมายมหาชนจึงไม่ใช่การเล่นสำนวนถ้อยคำหรือการตีความแบบศรีธนญชัย ที่เราพบเห็นกันอยู่ในปัจจุบัน

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ที่กรุณาสละเวลาและให้สัมภาษณ์ครับ ●

บทสัมภาษณ์

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ณ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

วันที่ 23 พฤษภาคม 2546

สัมภาษณ์โดย

รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์



ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ*

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในฐานะที่อาจารย์เป็นนักกฎหมายมหาชนที่มีผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายมหาชนมากที่สุดคนหนึ่ง และเป็นนักกฎหมายมหาชนที่เป็นแบบอย่างให้นักกฎหมายมหาชนรุ่นพวกผมก้าวตาม อยากทราบว่าอาจารย์มีความคิดอย่างไรถึงได้เลือกเรียนวิชากฎหมายมหาชนในต่างประเทศ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ผมได้รับอิทธิพลมาจากท่านอาจารย์อมร จันทรสมบูรณ์ ที่ผมยกย่องท่านว่า ท่านเป็นบิดาของนักกฎหมายมหาชนยุคใหม่ เพราะว่าท่านเขียนบทความเรื่อง นักนิติศาสตร์หลงทางหรือ แล้วก็ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายมหาชนว่าเป็นอย่างไร เมื่อคณะนิติศาสตร์ขอทุน ก.พ. ส่งคนไปเรียนกฎหมายมหาชน ผมก็ไปสอบทุนนั้นได้ เขาก็ให้เลือกว่าจะไปอังกฤษหรือฝรั่งเศส ผมก็ไปถามอาจารย์หลายท่าน ท่านที่จบจากอังกฤษก็บอกว่างัฏษดี ท่านที่จบจากฝรั่งเศสก็บอกว่างัฏษดี จากฝรั่งเศสดี ผมก็ไปหาท่านอาจารย์จิตติ ดิงศรัทีย์ ท่านก็ถามผมว่าเรียนภาษาอังกฤษแล้วคะแนนเป็นยังไง ผมก็บอกว่าวิชาภาษาอังกฤษคะแนน TOFEL ผมได้ 580 คะแนน ท่านก็ถามว่าสอบกี่ครั้ง ผมบอกว่าสอบครั้ง

* เผยแพร่ใน www.pub-law.net เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2546.

เดียว ท่านว่าถ้าอย่างนั้นไม่ต้องไปอังกฤษ ให้ไปฝรั่งเศสแทนเพราะฝรั่งเศสเป็นต้นฉบับของกฎหมายมหาชน แล้วฝรั่งเศสก็เขียนตำราดีกว่าอังกฤษมาก คือ เป็นระบบทั้งวิธีการนำเสนอและทฤษฎี ส่วนของอังกฤษค่อยไปอ่านเอาแล้วกัน เพราะฉะนั้นโดยสรุป inspiration ส่วนหนึ่งมาจากอาจารย์อมร ส่วนที่สองมาจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม คือ ผมเข้ามหาวิทยาลัยปี 2514 จบปี 2518 อยู่ในช่วง 14 ตุลาคมพอดี มีการประท้วงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ซึ่งศาลไม่พอใจหาว่าไปกระทบและก้าวก่ายอำนาจศาล ผมก็อยู่ในเหตุการณ์ประท้วงนั้นด้วย และช่วงนั้นต้องเข้าใจว่าประชาธิปไตยแบ่งบานมาก เมื่อสภานิติบัญญัติชุดเก่าลาออกไป สภานิติบัญญัติชุดใหม่เข้ามาก็มีแต่นักวิชาการ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญปี 2517 มีการอภิปรายและก็ถ่ายทอด ผมฟังทุกนัดเลย ทำให้รู้สึกว่าจะสนใจกฎหมายมหาชน และนี่ก็เป็นสองเหตุหลักๆ ที่ทำให้เข้ามาสู่วงการนี้

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ตอนที่อาจารย์ไปเรียนที่ประเทศฝรั่งเศส มีความยากลำบากหรือไม่ในการศึกษากฎหมายมหาชนในขณะนั้นครับ เพราะว่าในสมัยที่ท่านอาจารย์เรียนอยู่ที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย น่าจะมีเพียงวิชารัฐธรรมนูญกับกฎหมายปกครองเท่านั้นที่เป็นกฎหมายมหาชนแท้ๆ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ก็ต้องไปเรียนใหม่หมดเพราะว่าไม่มีตำราเป็นภาษาไทย ในขณะนั้นมีตำราอยู่ 2 เล่มเท่านั้นที่เป็นหลัก คือรัฐธรรมนูญของอาจารย์สมภาพ โหตระกิตย์ และของอาจารย์หยุด แสงอุทัย ส่วนกฎหมายปกครองก็มีอยู่เล่มเดียวที่ยังใช้อยู่ คือ ของอาจารย์ประยูร กาญจนดุล และก็ได้พบว่าสิ่งที่เราเรียนในระดับมหาวิทยาลัยนั้น เป็นสิ่งที่เขาเรียนกันในชั้นปีที่ 1 ปีที่ 2 ของฝรั่งเศส ผมมีปัญหามากในเรื่อง 3 เรื่อง **เรื่องหนึ่ง** คือ เรื่องภาษา เราเรียนภาษาฝรั่งเศสตอน ม.7 ม.8 มา แล้วก็

ทั้ง ตอนเรียนมหาวิทยาลัยเราก็ไม่ได้เรียนอีก ครั้นไปเรียนอีกที่ใช้เวลา 6 เดือนก็ไม่ถนัดชัดเจนนัก และยังเป็นภาษากฎหมายซึ่งไม่ใช่ภาษาที่ชาวบ้านพูดกันธรรมดา แต่ก็พยายามเอาชนะ ปัญหา**เรื่องที่สอง** คือ ปัญหาเรื่องเนื้อหา ผมบอกแล้วว่าสิ่งที่เราเรียนในมหาวิทยาลัยมันคือสิ่งที่เขาเรียนพื้นฐาน เป็นหัวข้อเพียงหัวข้อเดียวหรือสองหัวข้อในหนึ่งวิชาที่เขาเรียนในชั้นปีที่ 1 ปีที่ 2 เพราะฉะนั้นก็ต้องอ่านหนังสือมากกว่าคนอื่น ๆ หลายเท่าทวีคูณ และนอกจากนี้การเรียนปริญญาเอกมันไม่ใช่หนังสือแล้วที่ต้องอ่าน เพราะเขารู้แล้วว่าเราต้องมีความรู้แล้ว มันต้องอ่านบทความ บทความเล็กๆ และต้องลึกมากๆ ต้องอ่านคำพิพากษา ซึ่งมันยาก แต่ต้องอ่านมาก ค้นมากเพื่อที่จะได้ตามทัน ปัญหา**เรื่องที่สาม** ในฝรั่งเศสที่ไม่เหมือนประเทศอื่นๆ คือ คนไทยไปและทำข้อสอบที่เขาเรียกว่า การทดสอบ ที่เรียกว่า examen blanc ปรากฏว่าเขียนอยู่ 5 ชั่วโมง หลากๆ คนออกมาจากห้องสอบบอกเขียนได้หมด ตอบได้ดี แต่ว่าได้ 3 คะแนนจาก 20 คะแนน ตกแบบระนาวกราวรูต ผมเองพยายามยึดแบบฝรั่งเศสคือคิดอย่างมีระบบ ใช้เวลาคิด ใช้เวลาทำ สิ่งที่เขาเรียกว่าเค้าโครงหรือโครงร่างนานถึง 3 ชั่วโมง ทำให้ลงมือเขียนได้เฉพาะ introduction ผมก็นึกว่าผมคงได้ 1 คะแนน แต่ตรงกันข้ามผมได้ถึง 10 คะแนน หรือ 12 คะแนน จำไม่ได้แล้ว แต่เกิน 10 เพราะฉะนั้นเขาเน้นระเบียบวิธีคิดมาก ซึ่งคนไทยไม่ชิน คนไทยนี่จะพูดอะไร นึกจะคิดอะไร นึกจะเขียนอะไร ก็เขียนไปเรื่อยๆ ไม่จัดระเบียบความคิด ไม่จัดการวิเคราะห์ ไม่จัดการสังเคราะห์ ซึ่งมันไม่ได้ แต่ทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่า จะปรับตัวไม่ได้ เพราะฉะนั้นใครไปเรียนต่างประเทศก็ต้องปรับตัวครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ภายหลังที่อาจารย์เรียนสำเร็จกลับมาแล้ว อาจารย์เป็นนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนรุ่นแรกๆ ที่เขียนบทความ

เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศส อยากทราบว่ามีความยากลำบากหรือไม่ครับ ในการเขียนบทความหรือทำเอกสารเหล่านั้น เพราะในขณะนั้น การศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยยังเป็นไปได้ยาก อย่างเช่น เรื่องสัญญาทางปกครองนั้น ผมทราบมาว่า อาจารย์เป็นคนแรกที่เขียนถึงระบบสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศสครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : จะว่าง่ายก็ไม่ใช่ง่าย จะว่ายากทั้งหมดก็ไม่ใช่ง่ายสุดแล้วแต่ว่าเป็นบทความทางวิชาการประเภทไหน ถ้าเป็นบทความประเภทถ่ายทอดจะไม่ยากเพียงแต่ต้องหาคำศัพท์ที่เหมาะสม คำศัพท์บางคำที่เราอาจต้องคิดกันเอง เช่น คำว่า **“นิติกรรมทางปกครอง”** อาจารย์อมร ท่านคิดขึ้นมาซึ่งก็เถียงกันอยู่นานกว่าจะใช้คำนั้น ผมเห็นด้วยกับท่านแต่หลายคนไม่เห็นด้วย แต่ผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่ท่านใช้ ส่วนใหญ่ถ้าเป็นบทความเชิงถ่ายทอดอย่างสัญญาทางปกครองจะเป็นประเด็นปัญหาของการถ่ายทอดคำพูดให้ถูกต้องถูกต้องตรงมากกว่า แต่บทความประเภทที่สอง ที่ว่ายากนั้น จะเป็นบทความประเภทวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพราะจะไม่ใช้การถ่ายทอดแล้ว แต่จะต้องมานั่งดูหลักกฎหมาย พัฒนาการสภาพสังคม และคิดว่าทำไมมันถึงเป็นอย่างนี้ ทำไมถึงไม่เป็นอย่างนั้น แล้วก็จัดระเบียบวิธีคิดออกมา ค้นคว้าออกมาให้ได้มากๆ บทความทำนองนี้จะเขียนยาก แต่เขียนออกมาแล้วจะมีประโยชน์ เพราะว่ามันชี้ชวนให้คนติดตาม

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : หนังสือกฎหมายมหาชนเล่ม 1 ถึงเล่ม 3 ของอาจารย์นับได้ว่าเป็นตำราด้านกฎหมายมหาชนที่ดีที่สุดและสมบูรณ์ที่สุด อยากทราบว่าอาจารย์มีแรงบันดาลใจหรือมีแนวความคิดอย่างไรในการจัดทำหนังสือกฎหมายมหาชนเล่ม 1 ถึงเล่ม 3 ของอาจารย์ครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : คือ ผมได้อิทธิพลทางความคิดของนักวิชาการที่เป็นบรมครูในฝรั่งเศสและเยอรมัน ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจารย์คงทราบดีว่าช่วงนั้นในฝรั่งเศสมีศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงอย่าง Duguit อยู่ที่เมือง Bordeaux มี Carré de Malberg อยู่ที่ Strassbourg มี Hauriou อยู่ที่ Toulouse เป็นต้น อาจารย์ทั้งหลายเขียนหนังสือกล่าวถึงรัฐในลักษณะที่เป็นภาพรวมทั้งหมด สังเคราะห์ทั้งหมด ไม่แยกเป็นกฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญ และผมคิดว่ามันเป็นวิธีคิดที่ถูก คือ เห็นภาพองค์รวมที่เรียกว่า holistic โดยในนั้นจะมีสิ่งที่เรียกว่าปรัชญา ประวัติศาสตร์ และก็มีเนื้อหาสาระของกฎหมายที่เป็นกฎเกณฑ์อยู่ในที่เดียวกัน ผมได้อิทธิพลมาจากตรงจุดนี้ แม้แต่หนังสือของ Hans Kelsen เรื่อง General Theory of Law and State ก็จะทำให้เป็นการมองภาพรวมเชิงปรัชญา กฎหมายและรัฐ จะแยกเป็นศาสตร์ๆ ไม่ได้ เพราะถ้าไปแยกเป็นรัฐธรรมนูญก็เห็นแต่รัฐธรรมนูญ ไปแยกกฎหมายปกครองก็เห็นแต่กฎหมายปกครอง ไปแยกแต่กฎหมายภาษีก็น่าเห็นแต่กฎหมายภาษี ซึ่งเรามีตำราประเภทนี้อยู่มากแล้วในกฎหมายไทย ที่เป็นตำราชั้นครูที่ยังใช้ได้จนถึงปัจจุบัน คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญเรามีของอาจารย์วิชชุ ของอาจารย์หยุด ของอาจารย์สมภาพ ส่วนกฎหมายปกครองเราก็มีของอาจารย์ประยูร เป็นต้น แต่ที่ยังไม่มีเลยก็คือ ที่ว่าด้วยกฎหมายมหาชนและรัฐเป็นการทั่วไป ผมก็ตั้งใจไว้ว่าจะเขียนทำนองเดียวกับที่ปรากฏในยุโรปที่ปรมาจารย์ยุคนั้นเขาเขียนกัน โดยตั้งใจว่าจะแบ่งหนังสือออกเป็น 4 ภาค

ภาค 1 ว่าด้วยเรื่องทั่วไป ภาค 2 ว่าด้วยรัฐ ภาค 3 ว่าด้วยอำนาจ และภาค 4 ว่าด้วยการควบคุมการใช้อำนาจ ซึ่งความจริงกฎหมายมหาชนก็มีอยู่แค่นี้แหละ ถามว่าได้ความคิด ทฤษฎี หรือปรัชญามาจากไหนเท่าที่สำรวจดูก็ยังไม่ มี ผมคิดของผมเองว่าถ้าสังเคราะห์แล้วควรจะมี 4 ส่วน คือ ส่วนทั่วไป ส่วนว่าด้วยรัฐซึ่งเป็นบุคคลในกฎหมายมหาชน ส่วนอำนาจ

และส่วนของการควบคุมการใช้อำนาจ แล้วก็ลงมือเขียน พอลงมือเขียนปรากฏว่า ภาค 1 ถ้ารวมเป็นเล่มเดียวคนจะตกใจ เพราะภาค 1 แยกเป็น 3 ส่วนหลักๆ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยปรัชญาและวิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนไทย และส่วนที่ 3 ถึงจะเข้ามาว่าด้วยที่มาของกฎหมายมหาชน หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบวิธีหรือนิติวิธีในกฎหมายมหาชน ซึ่งพอเขียนแล้วยาวมากจึงต้องเอาภาค 1 มาแบ่งเป็น 3 เล่ม เล่ม 1 ว่าด้วยปรัชญาและวิวัฒนาการ เล่ม 2 ว่าด้วยกฎหมายมหาชนไทย และเล่ม 3 ว่าด้วยที่มาของกฎหมายมหาชนและนิติวิธี

ที่นี้มากล่าวถึงเล่ม 1 ปรัชญาและวิวัฒนาการ ผมก็เห็นจุดบอดของตำราทั้งหลายอยู่ ถ้ามองเห็นจุดบอดตรงไหน ก็เห็นจุดบอดตรงที่วิธีเรียนปรัชญา เรียนได้หลายแบบ **วิธีที่ 1** เรียนเป็นสำนักความคิด สำนักความคิดทางปฏิฐานนิยม positivisme เขาว่ายังไงก็เรียนไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความยุติธรรม ในเรื่องกฎหมาย ในเรื่องสิทธิ การเรียนแบบนี้เป็นการเรียนแบบเป็นสำนักความคิด **วิธีที่ 2** คือ การเรียนเป็นเรื่อง เช่นกฎหมายคืออะไร ก็เอาสำนักปฏิฐานนิยมขึ้น สำนักกฎหมายธรรมชาติขึ้น สำนักประวัติศาสตร์ขึ้น ซึ่งวิธีนี้ก็ยังมีปัญหาอีก คือเราเห็นแต่ตัวเรื่องแต่เราไม่เข้าใจภาพทั้งหมด และ**วิธีที่ 3** ที่ใช้ในการเรียนปรัชญา คือ เอาตัวนักปรัชญาแต่ละคนขึ้น เช่น จะเรียนปรัชญาของ Emmanuel Kant ก็พูดถึง Kant ในเรื่อง Critique de la raison pure หรืออะไรอย่างนี้ไปเรื่อยๆ ผมมานั่งนึกคิดว่าถ้าผมเขียนตำราแบบนี้ มันก็จะเป็นเหมือนกับหนังสือทางปรัชญาการเมืองทางกฎหมายทั่วไป ซึ่งก็จะหาความน่าสนใจยาก และก็จะไม่มี originality ของตัวเองยาก ผมก็มาคิดว่า เราจะทำไม่ได้หรือที่จะดูปรัชญากับสภาพสังคมและกฎหมาย แล้วเอาสองสิ่งนี้มารวมเข้าด้วยกันให้เห็นภาพ เพราะว่ามันปรัชญาเป็นผลผลิตของสังคมที่เขาเกิดและเขามี

ความคิดที่จะแก้สังคมหรือยืนยันว่าสิ่งที่อยู่ในสังคมที่เขาอยู่มันไม่ดี เพราะฉะนั้นคงจะดีไม่น้อยถ้าเขียนหนังสือว่าด้วยปรัชญาและวิวัฒนาการไปในเวลาเดียวกัน คือ มีทั้งปรัชญา มีทั้งสภาพสังคมและกฎหมายจริงมาเชื่อมให้เห็นในแต่ละยุค ซึ่งการเชื่อมในแต่ละยุคยังไม่พอ ยังต้องเชื่อมระหว่างยุคด้วยเพราะปรัชญาหนึ่งอาจเกิดขึ้นเพราะสภาพสังคมหนึ่ง ต่อมาเกิดปรัชญาอีกปรัชญาหนึ่งขึ้นมาแย้งอีกปรัชญาหนึ่ง เป็นเพราะอะไรและเกิดอะไรขึ้น ยกตัวอย่างง่ายๆ ผมมักจะสอนนิสิตให้คิดเสมอว่าแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยหรือรัฐเกิดขึ้นในยุคที่สังคมไม่มีอำนาจ ไม่มีอำนาจอธิปไตย มันเป็นยุคศักดินา คิดขึ้นมาเพื่อต้องการที่จะให้มันมีความสงบเรียบร้อย มีกฎหมาย แต่เมื่อรัฐเกิด อำนาจอธิปไตยเกิด ก็มีปัญหาอีก ปัญหาหนึ่งขึ้นมาว่า การใช้อำนาจมันกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็เกิดปรัชญาประชาธิปไตยขึ้น มันก็มีลักษณะเป็นพลวัต และมีความเชื่อมโยงกันระหว่างปรัชญากับตัวสังคมและกฎหมาย และก็เชื่อมโยงกันเป็นกระแส ทั้งกระแสนี้นั้น หรือกระแสแย้ง ก็เป็นที่มาของหนังสือเล่ม 1 มีคนมาบอกผมว่าเขียนได้น่าสนใจมาก เพราะท่านยังไม่เคยเห็นใครเขียนแบบนี้ แม้แต่ตำราในฝรั่งเศสเองเวลาเขาจะเขียน *histoire des institutions* ก็จะเขียนแค่ประวัติศาสตร์ของสถาบัน ถ้าจะเขียน *idée politique* คือ ปรัชญาการเมือง ก็เขียนแต่ปรัชญาการเมือง ยังไม่เคยมีหนังสือที่เอาประวัติศาสตร์สถาบัน ประวัติกฎหมายเข้ามาผนวกกับปรัชญาครับ แต่ว่าผมเขียนไป เวลานี้ก็มีคนเขียนเหมือนๆ ผมแล้ว ก็ไม่ว่ากันครับ หากนำผลงานผมไปใช้ก็คงจะต้องอ้างอิงด้วย ก็ไม่อยากจะดำเนินคดีอะไรกันทั้งสิ้น เพราะถ้าพิสูจน์กันก็จะเกิดเหตุว่าไม่มีตำราอย่างนั้นนอกจากของผมนะครับ แต่ก็ไม่ว่ากันเพราะว่าในทางวิชาการก็ขอกันกินได้ เราไม่ใช่ฝรั่งที่จะมาหนึ่งฟ้องกัน

ที่นี้ตำราเล่มสองเรื่องกฎหมายมหาชนไทย อาจารย์จะเห็นว่าผมเขียนไม่เหมือนใคร ผมได้วิเคราะห์ลักษณะนิติศาสตร์ไทยโดยเฉพาะสภาพกฎหมายมหาชนและก็มาถึงลักษณะกฎหมายมหาชนไทย จะถูกผิดยังไงมันก็ไปถูกกันก็แล้วกัน เถียงกันได้ พุดกันได้ แต่ทั้งหมดมันก็เป็นการสืบเนื่องของหนังสือเล่ม 1 เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าหลักกฎหมาย หรือการตีความของนักกฎหมาย หรือพฤติกรรมของนักกฎหมาย ในเรื่องกฎหมายมหาชนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงทุกวันนี้ที่มันเป็นอยู่อย่างนี้มันมีสาเหตุ และสาเหตุนั้นมันเกิดจากอะไร ซึ่งตรงนี้เล่ม 2 ล้ำสมัยแล้วผมกำลังปรับปรุงอยู่ เพราะว่าตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญปี 2540 ออกมา สภาพสังคมมันเปลี่ยนไป ระบบกฎหมาย ระบบการเมืองเปลี่ยนไปมาก ก็ต้องปรับกัน

ส่วนเล่ม 3 เป็นตำรากฎหมายมหาชน ซึ่งว่าไปแล้วไม่ควรจะมีอะไร ควรจะมีที่มาของกฎหมายมหาชนเป็นหลัก ซึ่งก็ไม่มี originality อะไร แต่ที่ผมยืนยันว่ามี originality แน่ๆ ก็คือ ระเบียบวิธีในกฎหมายมหาชนที่ผมเรียกว่า *méthode juridique* มันเกิดจากการสังเคราะห์ตำราหลายเล่มที่เดียว ในฝรั่งเศสเองก็ยังไม่มีการเขียนไปตรงๆ แบบนี้ เท่าที่ผมรู้ที่ผมติดตามชื่อตำรามาถึงทุกวันนี้ยังไม่มีเพราะระเบียบวิธีคิดในกฎหมายมหาชน วิธีวิเคราะห์ วิธีตีความในกฎหมายมหาชน ผมได้จากการสังเคราะห์ของผมเอง จากการศึกษาตำราในกฎหมายมหาชน เช่น การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาล เป็นต้น ก็มาเป็นเล่ม 3 ซึ่งก็ล้ำสมัยไปแล้วอีกเหมือนกันเพราะเขียนตอนศาลรัฐธรรมนูญยังไม่มี ตอนรัฐธรรมนูญปี 2540 ยังไม่ออก ก็กำลังปรับปรุงอยู่ ก็เป็นอันว่าภาค 1 แยกเป็น 3 เล่มที่นี้เรื่องรัฐ เวลานี้กำลังเขียนอยู่แต่ยังเขียนไม่จบ ก็อาจจะต้องรีบจบความจริงตั้งใจจะเขียนเยอะมาก แต่ว่าผมเขียนเรื่องนี้ผมยืนยันได้ว่าไปหาตำราในกฎหมายไทยจะไม่มี เพราะรัฐในเชิงรัฐศาสตร์เขาพูดอีกแบบ แต่

ว่ารัฐในกฎหมายมันไม่มีมติของมันอยู่ เช่น เรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐ เรื่องการแยกตำแหน่งออกจากเรื่องส่วนตัว เหล่านี้เป็นต้น เรื่องการจัดสถาบันของอำนาจทั้งหลายก็ไม่รู้ว่าเมื่อไรจะเสร็จ ไม่ต้องพูดถึงเรื่องอำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจ ซึ่งยังไม่ได้ลงมือเขียนเลย ถ้ามีเวลาก็จะเขียนแต่จนบัดนี้ยังไม่มีความคืบ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อยากทราบความเห็นของอาจารย์ที่มีต่อกฎหมายมหาชนในวันนี้ เพราะอาจารย์เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย ความเห็นของอาจารย์ที่มีต่อนักกฎหมายมหาชนในปัจจุบันด้วยครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยนั้น หากเทียบกับปีที่ผมเรียนกฎหมาย คือ ในปี พ.ศ. 2514 ก็เปลี่ยนไปเยอะมาก เร็วมาก คือ เริ่มมาจากอิทธิพลของอาจารย์อมร อย่างที่ว่า และไปจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พัฒนาการมันเร็ว และมีสิ่งต่อไปนี้เป็นเครื่องพิสูจน์ คือ

1. คนไปเรียนต่อกฎหมายมหาชนที่ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน และที่ประเทศอื่นมาก จบกลับมา

2. ตำรา บทความเกิดขึ้นมาก ไม่เคยมียุคไหนที่มีมากอย่างนี้

3. หลักสูตรที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนตรงๆ อย่างในคณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ ก็แยกเป็นสาขากฎหมายมหาชนตั้งแต่ชั้นปริญญาตรี ปริญญาโทก็มีสาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กับมหาวิทยาลัยรามคำแหงก็มีเช่นกัน และยังมีหลักสูตรที่สถาบันพระปกเกล้าจัดหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดสำหรับคนที่ไม่ได้เรียนกฎหมายมาด้วย

4. ที่สำคัญที่สุด ก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก

ที่เป็นบทบาทของนักกฎหมายมหาชน เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ที่มีผลทำให้รัฐธรรมนูญถูกนำมาอ้างอิงในทุกศาสตร์ และมีสิ่งที่เรียกว่าคดีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น โดยมีการเปลี่ยนปัญหาทางการเมืองให้เป็นปัญหาทางกฎหมายและตัดสินกันได้ศาลแทนที่จะทะเลาะกันอยู่ข้างนอกและหาข้อยุติไม่ได้ แล้วก็ล้มกระดานกัน เพราะฉะนั้นอาจารย์จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญซึ่งเมื่อก่อนเข้าไม่เรียนกันที่เนติบัณฑิตยสภา เพราะรัฐธรรมนูญมันนึกง่ายเสียยิ่งกว่ากฎกระทรวงบางฉบับเสียอีก กฎกระทรวงบางฉบับในประเทศไทยยังศักดิ์สิทธิ์ยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญไทย เพราะฉะนั้นคุณจะได้เห็นว่ามหาวิทยาลัยเรียนรัฐธรรมนูญวิชาเดียว เนติบัณฑิตยสภาไม่เคยสนใจรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาไม่เคยสอบรัฐธรรมนูญ ศาลไม่เคยหยิบรัฐธรรมนูญมาใช้โดยเฉพาะศาลยุติธรรม เว้นแต่ในกรณีที่ไม่มิตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่บัดนี้ทุกศาลไม่ว่าจะเป็นศาลฎีกา ศาลยุติธรรมก็ใช้รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ตัดสินรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองก็ใช้ จะยังงี้ก็แล้วแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทำให้ปัญหากฎหมายที่เคยถูกมองว่าเป็นปัญหาทางการเมืองเฉยๆ เป็นปัญหาที่แท้จริง หาที่สุดยุติได้ในทางกฎหมาย และทำให้สิ่งที่เคยเป็นกฎหมายเอกชนล้วนๆ เป็นกฎหมายมหาชนขึ้นมา และมีบทบาทจริงจัง อันนี้ก็คือความเปลี่ยนแปลงมาจาก 30 ปีที่แล้วที่ผมเรียนครับ

รศ.ดร.เนนทวัฒน์ : ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนักกฎหมายมหาชน ถ้าไม่นับอาจารย์นะครับ ผมหมายถึงรุ่นเดียวกับอาจารย์หรือรุ่นน้องอาจารย์ อาจารย์มีความเห็นว่าในปัจจุบันมีมากพอหรือยังที่จะเข้ามาปรับปรุงหรือมาช่วยในการพัฒนาระบบของประเทศหรือระบบของกฎหมายครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : นักกฎหมายมหาชนก็มีหลายประเภท

ประเภทที่หนึ่ง คือ นักกฎหมายมหาชนที่พยายามเรียกตัวเองว่า นักกฎหมายมหาชนแต่แล้วก็ให้ความสำคัญกับอำนาจ นักกฎหมายพวกนี้ น่ากลัวเพราะจะใช้กฎหมายมหาชนสถาปนาอำนาจรัฐ

ประเภทที่สอง คือ พวกที่อ้างว่าเป็นนักกฎหมายมหาชน แต่จะใช้กฎหมายมหาชนไปในทางซึ่งดูแต่เสรีภาพของประชาชน ของเอกชน คำว่า ประชาชน ผลสุดท้ายก็คือเอกชน เอกชนคือเอกชนที่เข้าถึงระบบกฎหมายได้ดีกว่า เพราะความเข้าถึงไม่เหมือนกัน เช่น ตาลี ตาลา ยายมี ยายมา จะเข้าถึงระบบกฎหมาย กับเศรษฐกิจในกรุงเทพฯ จะเข้าถึงระบบกฎหมาย ก็คงเข้าถึงได้ไม่เท่ากันหรอก พวกนี้ขายได้คำว่าเชิดชูเสรีภาพก็ อาจเป็นการเชิดชูสิทธิเสรีภาพของเอกชน

คนกลุ่มที่อยู่ตรงกลางๆ ยังหาได้น้อยอยู่ การผลิตคนออกไป จำนวนมาก ทั้งปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก แต่คนที่จะรู้ว่าเมื่อใดจะต้องดูแลสิทธิของเอกชนให้เหมาะสม เมื่อใดถึงจะดูประสิทธิภาพของ รัฐให้ดียังมีน้อย ดังนั้นเราจึงเห็นคำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล ว่ายังไม่ได้ดีเลย ยกตัวอย่างศาลรัฐธรรมนูญ ผมได้ไปวิเคราะห์ในปาฐกถาที่ แสดงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญครบ 5 ปี ว่า ถ้าวิเคราะห์คำพิพากษาศาล รัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า conservative มีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายขัด รัฐธรรมนูญจริงๆ ไม่ก็จับจากเรื่องที่เข้ามาเป็นร้อยเรื่อง แต่ก็ดีในแง่ของ ช่วงเปลี่ยนผ่าน แต่ถามว่า อย่างนี้ศาลรัฐธรรมนูญเชิดชูสิทธิเสรีภาพหรือไม่ ขอบอกว่าไม่ใช่ แต่หนักไปในทางเห็นแก่อำนาจรัฐ แต่ในอนาคตศาลอาจ เปลี่ยนแนวทาง ดังจะเห็นเค้าได้จากกรณีนินจันต์คดีล่าสุด เรื่องการบังคับให้ หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลสามีว่าชั่วคราวรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น ครั้งนี้ไปดูคำพิพากษาของศาลยุติธรรม บางคำพิพากษาเราจะเห็นว่าปฏิบัติ ต่อรัฐหรือต่อตติลรัฐเหมือนเป็นเอกชนคนหนึ่ง เหมือนบริษัทฯ หนึ่ง ก็รอดู

ศาลปกครองเหมือนกันว่าจะเป็นอย่างไรร เพราะยังไม่มีคำพิพากษาศาลปกครองเด่นๆ ออกมาที่จะวัดอะไรได้ เพราะฉะนั้นความสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ปริมาณนักกฎหมายมหาชน แต่อยู่ที่ทัศนคติและพฤติกรรมของนักกฎหมายมหาชนครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ผมขออนุญาตถามเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ สัก 2 -3 คำถามครับ ในฐานะที่อาจารย์เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เป็นคนที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาจารย์มองระบบการเมืองที่เกิดจากรัฐธรรมนูญปัจจุบันว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ในตอนที่ย่างรัฐธรรมนูญกันหรือไม่ครับ คือผมหมายถึงระบบทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : โดยรวมแล้ว ผมพอใจ แต่ถามว่าบางจุดไม่พอใจ มีหรือไม่ ตอบว่ามีบางจุด พอใจมากมีหรือไม่ ก็มี เพราะฉะนั้นมันมีบางจุดที่ยังไม่พอใจ บางจุดพอใจมาก แต่ว่าโดยรวมๆ แล้วพอใจ ถามว่าทำไมพอใจ ก็ตอบว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ 3 ข้อ คือ

1. ปรับการเมืองพลเมืองให้เกิดขึ้นโดยเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองพลเมือง โดยการขยายสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ถ้าประเมินตรงนี้จะเห็นว่าดีขึ้นกว่าก่อนปี 2540 มาก แต่ก็มีจุดอ่อนอยู่นะ ที่ดีขึ้นมากก็คือ ประชาชนสามารถเสนอกฎหมาย เสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ภายใน 5 ปีที่ผ่านมา มีหลายเรื่องแล้วนะครับ ซึ่งเร็วมาก ความเสมอภาคก็ดีขึ้น ใครที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติต่อผู้หญิงหรือต่อคนพิการไม่ถูกต้อง เขาก็มีช่องทางของเขา สิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารก็ดีขึ้น โดยภาพรวมก็还好 แต่ถามว่ามีปัญหาหรือไม่ก็ยังมีบางจุด ตัวอย่างเช่น เรื่องสิทธิเสรีภาพ เราเน้นแต่สิทธิเสรีภาพโดยไม่ได้พูดถึงคุ้มครองของสิทธิเสรีภาพ ซึ่งก็คือหน้าที่ ตรงนี้เราไม่ค่อยได้พูด

ถึงกัน เราพูดถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการรักษาพยาบาลฟรี เราพูดถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีฟรี แต่เราไม่ได้พูดถึงว่าแล้วรัฐจะไปเอาเงินที่จะใช้ในกิจการเหล่านั้นมาจากไหน คำว่า **“เอาเงินมาจากไหน”** คือหน้าที่ หน้าที่ในการที่จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นของคนที่มีความจำเป็นมากกว่า มันเป็น contribution อย่างหนึ่งทางสังคม อันนี้เราไม่ค่อยได้พูดถึงเท่าไรว่าสิทธิทั้งหลายต้องใช้เงิน ก็ต้องมีคนมีหน้าที่เสียเงินเวลานี้ทุกคนจะส่งกระเป๋ารัฐบาลกันทั้งนั้น แต่ถ้าถามว่ารัฐบาลเอาเงินมาจากไหน ก็ต้องเอามาจากภาษี เราได้เสียภาษีกันจริงหรือไม่ ถามตัวเองดีกว่า เวลาเราไปพันธุทิพย์ซื้อคอมพิวเตอร์ เขาถามเราว่าจะเอาไบเสิร์จหรือไม่ เราตอบหรือไม่ว่าเราจะเอาไบเสิร์จเพื่อที่จะเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือเราตอบว่าไม่เอาไบเสิร์จ เราก็รู้แล้วว่าเราชอบสิทธิ แล้วเราทำหน้าที่หรือไม่ หรือว่าเราชอบแต่สิทธิโดยเราไม่ทำหน้าที่ ก็ยังมีปัญหาอยู่ ความเสมอภาคก็มีปัญหา คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ เรื่องคนไปสมัครเป็นผู้พิพากษาทำอัยการนั้น ผมคิดว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ผมไม่เห็นด้วย คือแสดงให้เห็นว่าแนวความคิดเรื่องเสมอภาคยังไม่เป็นที่เข้าใจในสังคมไทย แต่ถามว่ามีปัญหาอย่างนี้แล้วส่งผลกระทบต่อภาพรวมที่เป็น positive ในเรื่องการเพิ่มขึ้นของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคหรือไม่ ตอบว่าไม่ ผมว่าเป็นธรรมดาของช่วงพลัดเปลี่ยน

2. เจตนารมณ์ประการที่สอง คือ ต้องการให้การเมืองสุจริต ถามว่าในเรื่องความสุจริตดีขึ้นหรือไม่ ผมว่าดีขึ้นกว่าเดิมมาก ข้อพิสูจน์ง่ายๆ ก็คือ คดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีที่ 2 กำลังดำเนินต่อไป แล้วก็จะมียุคคดีต่อไปอีก เมื่อก่อนเคยมีหรือไม่ การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การปกปิดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้คนพ้นตำแหน่งไปแล้วเป็นลึบกว่าคน แต่จะให้มันดีหมดเลยมันไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะปัญหาคอร์รัปชันไม่ใช่ปัญหาการเมือง แต่เป็นปัญหาสังคม

วัฒนธรรม เศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นก็ต้องผลักดันกันต่อไป

3. เจตนาธรรม์ประการที่สาม คือ ทำให้การเมืองมีเสถียรภาพ และ ประสิทธิภาพ ส่วนเรื่องเสถียรภาพและประสิทธิภาพรัฐบาล อันนี้ดีเกิน คาด เลือกกั้งครั้งเดียวมีรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากเกินครึ่ง ไม่เคยมีมาก่อน นายกรัฐมนตรีมีภาวะเป็นผู้นำ และทำอะไรได้มาก อาจารย์เห็นหรือไม่ถ้า นายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็ง การแก้ปัญหาบ้านเมืองถ้ามี leadership ด้วยแล้วจะไปเร็ว แล้ว recovery จากที่คาดว่าต้องใช้เวลาเป็น 10 ปี เวลานี้ ปี พ.ศ. 2546 ก็ทำท่าว่าจะหลุดแล้ว เพราะอะไร เพราะกระบวนการ จัดการบ้านเมืองมีเสถียรภาพขึ้น มีประสิทธิภาพขึ้น นายกรัฐมนตรีมี ความเป็นผู้นำ เผด็จการรัฐสภาแล้วหรือไม่ ไม่กลัว ถามว่าทำไมไม่กลัว ก็บอกว่ารัฐธรรมนูญนี้ออกแบบโครงสร้างออกไปดูทีเดียว ระบบตรวจสอบ ในรัฐธรรมนูญนี้มีอยู่ 4 กลไกด้วยกัน ใครจะเป็นเผด็จการในรัฐธรรมนูญ นี้ คุณต้องผ่าน 4 กลไกนี้ให้ได้ก่อน

กลไกที่ 1 คือฝ่ายค้านในสภา เขา expose รัฐบาลได้ เขาอธิบาย เซึ่งการเมืองได้ แต่แน่ละยังงเขาก็ต้องแพ้เพราะถ้าเขาชนะรัฐบาลก็อยู่ไม่ได้ นี่คือกลไกที่ 1

กลไกที่ 2 คือกลไกที่เกี่ยวกับวุฒิสภา วุฒิสภาไม่สังกัดพรรค เมื่อ วุฒิสภาไม่สังกัดพรรค ในเรื่องใหญ่ๆ สำคัญๆ ที่ประชาชนให้ความสนใจ วุฒิสภาจะตอบสนองความต้องการของประชาชนมากกว่าความต้องการของ พรรคการเมือง สังเกตมาหลายครั้งแล้วเชื่อผมสิ วุฒิสภาเขาไม่ยอมให้ รัฐบาลเผด็จการหรอก

กลไกที่ 3 องค์กรอิสระทั้งหลาย 9 องค์กร บางคนบอกว่าไม่อิสระ จริง ทำหน้าที่ไม่ได้เต็มที่ ขอโทษนะ ประธานาธิบดีฝรั่งเศสคนปัจจุบันนี้ อาจารย์ก็รู้เท่าๆ กับผมว่า ถูกขอกกล่าวหาทุจริตแล้วทำอะไรได้หรือไม่ ทำ ไม่ได้ นายกรัฐมนตรีอิตาลีเวลานี้มีคดีถูกกล่าวหาทุจริตอยู่ 500 คดี ก็ยัง

อยู่เฉย อย่าไปพูดสรุปเอาง่ายๆ อย่างศาลรัฐธรรมนูญนั้น ในภาพรวม ผมพอใจในการปฏิบัติหน้าที่แม้ว่าคำวินิจฉัยบางคำวินิจฉัยเราไม่เห็นด้วย ป.ป.ช. ผมพอใจในการปฏิบัติหน้าที่มาก ทั้งๆ ที่เรารู้กันว่าเรามีปัญหา เพราะคนเขาน้อยและเขารวบคดีหมดตั้งแต่ความผิดของข้าราชการระดับ ซี 1 ไปจนกระทั่งถึงนายกรัฐมนตรี ซึ่งผมได้เคยเสนอแล้วว่าต้องแยกกัน ป.ป.ช. ตรวจสอบตั้งแต่ซี 10 ขึ้นไป และการเมือง ส่วนซี 9 ลงมาเอา ป.ป.ป. เดิมไว้ ก็ไม่เอา แต่ถามว่าแม้กระนั้นก็เถอะเขาทำงานได้ดีหรือไม่ ดี ผมผิดหวังในผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่ ไม่เลย ผม happy มาก ผมผิดหวังในศาลยุติธรรมหรือไม่ ไม่เลย เวลาที่ศาลยุติธรรม คำพิพากษาอะไรหลายอย่างออกมาดีมาก ก็จะรอดศาลปกครอง อยากให้ท่านมีคำพิพากษาออกมาหลายๆ เพราะท่านครบ 2 ปีเมื่อมีนาคมที่ผ่านมา ก็อยากให้ท่านฟื้นได้แล้วเพราะช่วงต้นเข้าใจนะครับว่าวิงวาทคนกันอยู่ แล้วคนรู้กฎหมายมหาชนก็น้อย แต่บัดนี้ต้องผลิตผลงานออกมาให้ดูกันหน่อย

กลไกสุดท้าย คือประชาชน ประชาชนคงจะออกมาเดินบนถนนแน่ ถ้าเกิดเผด็จการ ใครจะพูดอย่างไรก็แล้วแต่อาจจะบอกว่าผมเป็นคนร่างรัฐธรรมนูญ ก็มาปกป้องรัฐธรรมนูญ แต่ว่ามีจุดที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้หรือไม่ มีมากเลย แต่เป็นจุดปลีกย่อยไม่ใช่จุดใหญ่ จุดหลัก เช่น วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าบอกให้ศาลรัฐธรรมนูญทำเองด้วยข้อกำหนด ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์แล้วทำไม่ได้ ก็จะเปลี่ยนเป็นกฎหมายก็ได้ ที่องค์ประกอบศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีปัญหาที่ปรับได้ แต่นี่คือการปรับแต่ไม่ใช่ที่บ้าน และควรจะทำด้วยในเวลาเหมาะสม

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : เมื่อปลายปีที่ผ่านมามีรัฐธรรมนูญมีอายุครบ 5 ปี ก็มีกระแสค่อนข้างมากให้แก้รัฐธรรมนูญบางประเด็น อยากทราบว่าอาจารย์มีความเห็นว่าจะถึงเวลาที่จะแก้รัฐธรรมนูญหรือยัง

หรือควรจะต้องใช้ไปอีกระยะหนึ่งเพราะถึงแม้รัฐธรรมนูญจะอายุครบ 5 ปีก็จริงแต่องค์กรต่างๆ บางองค์กรก็เพิ่งเกิดขึ้นมายังไม่ถึง 5 ปีด้วยซ้ำไปครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : คือ จะแก้หรือไม่แก้เวลานี้ไม่ใช่เรื่องของผม เป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และถ้าถามความเห็นในฐานะที่เป็นประชาชน ผมก็คิดว่าตรงไหนเป็นปัญหาที่แก้ตรงนั้น แก้เป็นจุดๆ ไปอย่าไปรีบ เพราะถ้ารู้อย่างที่คุณวิชาการทางเศรษฐศาสตร์บางคนพูด นับหนึ่งใหม่นะ และเมื่อนับหนึ่งใหม่ บ้านเมืองใดก็ตามที่ตกลงวิธีบริหารไม่ได้ เจริญไม่ได้นะ อเมริกาที่เจริญได้เพราะเขาตกลงวิธีบริหารกันตั้งแต่ 200 ปีที่แล้ว ฝรั่งเศสก่อนปี 1958 สถานะของรัฐบาลก็ไม่มั่นคง จนกระทั่งจะหมดความเป็นมหาอำนาจ มาพุ่งอีกทีหลัง 1958 เพราะเขาตกลงกติกาการบริหารบ้านเมือง วิธีการจัดการบริหารบ้านเมือง เพราะฉะนั้นคนที่แก้รัฐธรรมนูญทั้งหลาย จงอย่าคิดใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือระบายความมันทางวิชาการเพราะท่านกำลังเล่นอยู่กับวิธีบริหารบ้านเมือง จงอย่าคิดใช้เป็นเครื่องทดลองเป็นอันดับที่เดียว ถ้าคิดแต่เพียงว่าคิดทฤษฎีแบบนั้นขึ้นมา แล้วจะลองเอามาเสนอดูเผื่อจะมีชื่อเสียงโด่งดังขึ้นมาบ้าง มีคนเชื่อบ้าง จงคิดให้จงหนัก เพราะว่าถ้ารู้หรือทั้งทั้งฉบับแล้วนับหนึ่งใหม่ ผม foresee เหตุการณ์ได้เลยว่าอะไรจะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นก็แก้ไข ถึงเวลาตรงไหนติดขัดก็แก้ตรงนั้น แต่อย่าไปรื้อทั้งฉบับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : อาจารย์มองการปฏิรูประบบราชการที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานมานี้ว่าเป็นอย่างไรครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : มันยังไม่เร็วทันใจผม นายกรัฐมนตรีก็เร่ง อาจารย์วิชญ์ รองนายกรัฐมนตรี ก็เร่ง แต่ความที่ระบบราชการอยู่อย่างนี้มาเป็น

ร้อยปี มันก็เป็นธรรมดาที่เป็นแบบนี้ ผมคิดว่าเรื่องการปฏิรูประบบราชการ

1. political will มีไหม ตอบว่ารัฐบาลมีเจตจำนงทางการเมืองอย่างแรงกล้า
2. สภาพแวดล้อมสุกงอมแล้ว
3. ใช้เทคนิควิธีการที่ถูกต้อง
4. ทรรศนะและการยอมรับของคนที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 1 และข้อ 2 ฉลุยไปแล้ว นายกรัฐมนตรีเอาจริงเรื่องนี้ สถานการณ์โลก สถานการณ์บ้านเมือง บังคับให้ต้องเปลี่ยนแล้ว นี่คือข้อ 2 ข้อ 3 ต้องหาเทคนิคดีๆ เช่น นายกรัฐมนตรีปรารถนาว่า ซี 9 ซี 10 ซี 11 ควรจะมารวมกัน แล้วเอาคนที่เหมาะสมไปทำงานที่เหมาะสมได้ ไม่ติดกับกระทรวง กรม ซึ่งทั่วโลกเขาก็ใช้กันแบบนี้นะ ยกเว้นประเทศไทยที่ผูกข้าราชการไว้กับกรม ก็ต้องไปเรียนรู้เทคนิคมาทำให้ดี หรือบอกว่าต่อไปนี้ข้าราชการก็อาจจะเอาเอกชนมาทำได้ ก็ต้องไปเรียนรู้เทคนิคมาทำให้ดี เพราะมันเป็นเทคโนโลยีการจัดการ ไม่ใช่ชุดกันหลักๆ แล้วไปเที่ยวทำกันแบบอึหะเซะเซะ แล้วผลสุดท้ายไม่มีเทคโนโลยีกำหนดมาตรการและกลไกที่ดี ทำให้สิ่งที่เป็นหลักการดีๆ ก็เสียไป ตรงนี้ต้องทำการบ้านมาก พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดีก็กำลังจะผ่าน ออกพร. กฎหมาย ก็คงจะได้เอาเข้า ครม. แล้วใช้กัน ซึ่งตรงนี้ต้องเปลี่ยนวิธีทำงานกันมาก 10 ข้อ 10 กลุ่มหลัก ก็เหลือข้อสุดท้าย คือข้อที่เป็น attitude ของข้าราชการ ถ้ามีความหวังหรือไม่ มี แต่ attitude ของประชาชนก็ต้องเปลี่ยนด้วย ข้าราชการก็นึกว่าเหมือนเดิม เคยทำอะไรก็ทำไปอย่างนั้น อย่างนี้อยู่ไม่ได้แล้ว ประชาชนก็ยังมีเห็นว่า ข้าราชการเป็นจำคนนายคน ยังอยากให้ลูกเรียนตำรวจเพราะหาเงินได้มาก สังคมไทยก็เป็นอยู่แบบนี้ ปัญหาไม่รู้จักจบ ระบบการศึกษา ระบบการเรียนรู้อันนี้ ต้องปรับด้วย คือถ้าเป็นอย่างนี้ก็ยุ่งเพราะว่าคนก็สอนลูกให้เป็นจำคนนายคน สอนลูกผู้ชายว่าต้องเป็นตำรวจเพราะคนมารังเกแไรไม่ได้ และหาเงินได้ด้วย ระบบราชการเปลี่ยน ประชาชนไม่เปลี่ยนไม่ได้หรอก ประชาชนก็ต้องเปลี่ยนด้วย เพราะฉะนั้นภาระหนักในการปฏิรูประบบ

ราชการอยู่ที่ข้อ 3 และข้อ 4 คือหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาปรับราชการ และทำให้ข้าราชการ ประชาชน ยอมรับวิธีการทำงานแบบใหม่ คิดแบบใหม่ครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ในฐานะที่ผมเป็นลูกศิษย์ของอาจารย์ และเป็นอาจารย์ในคณะนิติศาสตร์เมื่ออาจารย์เป็นคณบดี ผมพบว่าชีวิตอาจารย์เป็นชีวิตที่น่าสนใจมากเพราะตอนที่อาจารย์เรียนหนังสืออาจารย์ก็เป็นนิสิตดีเด่น ตอนที่อาจารย์จบกลับมาในสายตาวงผมอาจารย์ก็เป็นอาจารย์ที่มีบทบาททางวิชาการสูงมาก ตอนที่อาจารย์เป็นคณบดี อาจารย์ก็ทำในสิ่งที่คนคิดไม่ถึง และในวันนี้ก็มีคนพยายามทำตาม ยกตัวอย่างเช่น การแยกสาขากฎหมายตั้งแต่ระดับปริญญาตรี อาจารย์เป็นคนสร้างหลักสูตรปริญญาเอกที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาฯ ตอนที่อาจารย์ไปอยู่สถาบันพระปกเกล้า อาจารย์ก็ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้สถาบันพระปกเกล้าไปไกลจนแทบทุกคนตกใจหมด ทำให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานทางวิชาการที่สำคัญหน่วยงานหนึ่ง อยากทราบว่าอาจารย์มีหลักหรือมีแรงดลใจอะไรถึงทำให้อาจารย์ทำอะไรก็ได้ดีที่สุดเท่าที่คนคนหนึ่งจะทำได้ครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ขอบคุณอาจารย์มากครับที่ชม และผมถือว่าเป็นการให้พรอย่างหนึ่ง ไม่มีอะไรมากครับ ผมเคยถามท่านอาจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ว่า “ท่านอาจารย์ครับ อะไรที่ทำให้ท่านอาจารย์ประสบผลสำเร็จมาจนถึงตรงนี้” คือท่านเป็นองคมนตรี และเราเลี้ยงแสดงความยินดี ท่านบอกว่า อาจารย์บวรศักดิ์ อาจารย์ทำในสิ่งที่อาจารย์ทำได้ดีที่สุดแล้วไม่ต้องชวนชวายไม่ต้องดิ้นรน อาจารย์อยู่เฉยๆ นี่ก็คือสิ่งที่อาจารย์จิตติท่านสอน และผมเชื่อว่านี่คือหลักการที่ถูกต้อง ซึ่งก็ตรงกับที่ท่านพุทธทาสท่านเทศน์ ท่านพุทธทาสบอกว่า คำว่า “หน้าที่” ท่านบอกว่าธรรมะคือการทำหน้าที่

ลองคิดว่าถ้าหัวใจไม่ทำหน้าที่หัวใจ สมองไม่ทำหน้าที่สมอง เท้าไม่ทำหน้าที่เท้า เราอยู่ไม่ได้ พ่อแม่ไม่ได้ทำหน้าที่พ่อแม่ บัดนี้เราก็คมาเป็นตัวของเราเวลานี้ไม่ได้ คำพูดของท่านอาจารย์จิตติ และของท่านอาจารย์พุทธทาส คือ หลักง่ายๆ ว่า อาจารย์มีหน้าที่ทำอะไรอาจารย์ก็ทำหน้าที่นั้น ให้ดีที่สุด จบ คำเดียวเท่านั้นครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : สำหรับการทำงานในตำแหน่งปัจจุบัน อาจารย์ใช้หลักนี้หรือไม่ครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ใช้หลักนี้ แต่แน่นอนต้องประกอบหลักอื่นๆ อีกมากด้วย คนเราเกิดและดับได้ทุกวินาที พฤติกรรมก็เปลี่ยนได้ทุกวินาที สันดานอาจจะไม่เปลี่ยน แต่ว่าตัวปรุงแต่งอย่างอื่นเปลี่ยนได้ ปรุงแต่งได้ มันเรียนรู้ได้ ของอย่างนี้อ่าไปปิดเท่านั้นก็พอ ฟังคนอื่นเขาบ้าง คิดถึงคนอื่นเขาบ้าง ทำให้อ่าไปคิดเองทำเอง ให้คิด ให้ทำให้ ผลต่างกันนะ ถ้าอาจารย์ทำเพื่อที่จะทำให้คนอื่นกับทำเพื่อเอาเข้าตัววิธีคิดจะต่างกัน เพราะฉะนั้นระบบอีกอันที่ผมว่าสำคัญมาก คือ ระบบคิดหรือวิธีคิด เพราะระบบคิดหรือวิธีคิดจะเป็นตัว dictate พฤติกรรม ถ้าเราคิดเองทำเอง มันจะมีอะไรอีกมากกว่าคิดว่าดีเพื่อตัวเอง แต่ถ้าคิดให้ ทำให้ อาจารย์จะเห็นได้ว่าความร่วมมือจะมา คิดไปข้างหน้าอย่าย้อนหลัง เพราะถ้าอาจารย์ย้อนหลังเมื่อใด สิ่งที่มีนออยู่ใต้พรมจะพุ่งขึ้นมาแล้วแก้ไม่จบ แต่ถ้าอาจารย์คิดไปข้างหน้าและคิดให้แล้วทุกคนคิดร่วมกัน พลังมันไปแรง ความจริงตอนผมอยู่มหาวิทยาลัย ยังมีอีกเรื่องที่ผมยังทำไม่สำเร็จ คือ สภานิติศึกษา อาจารย์คงจำได้ว่าผมคิดขึ้นมาแล้วไปเสนอคณะนิติต่างๆ แล้วคณะนิติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตอนนั้น คือ อาจารย์สุธีร์ ศุภินิตย์ ขอเป็นประธานคนแรก ก็ตกลงกันให้เป็นทั้งๆ ที่ความคิดมาจากเรา คือ ผมมีหลักอยู่ว่าเมื่อสิ่งใดก็ตามที่ดี ถ้าต้องทำ ก็ทำ ถึงแม้เราจะไม่ได้อะไร

เป็นส่วนตัวก็ไม่ใช่ไร ตัวอย่างในกรณีนี้ ก็คือ การจัดตั้งสถานิติศึกษาให้เกิดขึ้น ทั้งๆ ที่เราเป็นคนคิด เป็นคน arrange การประชุมทุกอย่าง แต่พอคนบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขอเป็นประธานคนแรก ก็ให้เป็น ไม่ต้องมาแย่งกันครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : สภาพการทำงานระหว่างการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นที่วิชาการเต็มที่ การเป็นผู้บริหารสถาบันพระปกเกล้า กับการเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อาจารย์คิดว่ามีความยากลำบากหรือมีปัญหาในการปรับตัวหรือไม่ครับ เพราะตอนที่อาจารย์เป็นนักวิชาการ อาจารย์มีบทบาทแบบที่ทุกคนก็ทราบว่ายากลำบากหรือไม่ครับ คือผมอยากเรียนถามอาจารย์ว่า อาจารย์อึดอัดหรือไม่ครับที่บางครั้งแสดงออกไม่ได้เต็มที่

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ไม่อึดอัดครับ ถ้าอาจารย์ยึดหลักตามที่ผมพูดว่าเป็นหัวสมองก็ทำหน้าที่สมอง เป็นหัวใจก็ทำหน้าที่หัวใจ เป็นเท้าก็ทำหน้าที่เท้า อาจารย์จะไม่อึดอัด เราจะรู้สึกอึดอัดตอนที่เราทำหน้าที่หนึ่งแต่เราอยากไปทำหน้าที่อีกหน้าที่หนึ่ง อันนั้นจะอึดอัด ถามว่าเวลาที่ผมเคยต้องให้ความเห็น ต้องพูด ตอนนั้นผมทำน้อยลง ผมอึดอัดหรือไม่ ไม่อึดอัดเพราะผมก็ยังสอนได้ในห้องเรียนของผม ไม่มีใครมาจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพทางวิชาการของผมในห้องเรียนได้ แต่เวลาพูดในที่สาธารณะ ในสื่อมวลชนผมก็ต้องเข้าใจหน้าที่ผมในเวลานี้ว่าคืออะไร ก็เหมือนกับที่คนอาจจะคิดว่าอาจารย์บวรศักดิ์ เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ท่านอาจจะไม่ใช่คนเดิมแล้ว ทุกคนมีสิทธิจะคิด ไม่ว่ากัน ก็ให้ดูพฤติกรรมกันไปเอง ถามว่าอึดอัดหรือไม่ ไม่อึดอัด ถามว่ายากหรือไม่ ยากเพราะว่าหน้าที่ในแต่ละหน้าที่ require spec ไม่เหมือนกัน require วิธีคิด วิธีทำไม่เหมือนกัน หน้าที่อาจารย์ก็หน้าที่หนึ่ง หน้าที่คนบดีก็อีกหน้าที่ ไม่เหมือนกัน

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าก็อีกหน้าที่ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็อีกหน้าที่หนึ่ง ก็อยู่ที่ว่าเราต้องเรียนรู้ เรียนรู้ไปเรื่อยๆ และเรียนรู้แล้วสิ่งนั้นคือสิ่งที่เรียกว่าประสบการณ์ แต่ผมโชคดีด้วยเหตุผลอย่างนี้ครับ

1. ผมอยู่ในรัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีที่มี leadership และเป็นพรรคการเมืองพรรคใหญ่พรรคเดียว ความยากจะลดลงกว่าเมื่อครั้งอาจารย์วิษณุ เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพราะในตอนนั้นรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีอาจจะอยู่คนละพรรค แล้วก็ นายกรัฐมนตรีในรัฐบาลก่อนๆ ก็ say ไม่ได้เต็มที่ เพราะฉะนั้นเวลาเรื่องจากพรรคการเมืองหนึ่งเสนอมาจะเอาเข้าคณะรัฐมนตรี ก็มาบีบเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในขณะที่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอขึ้นไป นายกรัฐมนตรีก็ไม่ happy มันก็มีสภาพอย่างนี้อยู่ได้ แต่ผมอาจจะโชคดีในสถานการณ์นี้ในแง่ที่ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวแล้วก็ได้รับ recognition อย่างสูงจากทุกฝ่าย ปัญหาจริงๆไม่มี

2. ผมมีอาจารย์วิษณุ เป็นคล้ายๆ กับ supervisor เพราะท่านเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมา 9 ปี ยืนยงคงกระพันที่สุด ปัญหาบางปัญหาซึ่งถ้าจะให้ผมต้องไปนั่งคิด นั่งขบให้แตก ก็อาจจะเป็นวันหรือหลายวัน แต่พอผมเกิดปัญหาผมถือเรื่องเดินขึ้นไปหาท่าน ก็เสร็จภายใน 5 นาที แก้ปัญหาได้ เพราะผมมี good supervisor อยู่ข้างบน

3. คนในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผมเห็นมาตั้งแต่ครั้งสมัยนายกฯชาติชาย แล้วว่าเป็นคนที่มีประสิทธิภาพสูงมาก ถ้าข้าราชการไทยเป็นอย่างนี้สักครึ่งหนึ่งแล้วจะไปเร็วกว่านี้มาก เพราะว่าเพื่อนร่วมงานผมรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ปรึกษา ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้ากลุ่ม หัวหน้างาน แต่ละคนเขา commit กับงาน very professional เร็ว ถูกต้อง และแม่นยำ ปกติความเร็วกับความถูกต้องไม่ไปด้วยกัน เร็วมักจะชুষ ถ้าจะถูกต้องมักจะช้า แต่คนที่ทั้งเร็วทั้งถูกต้องและเก็บความลับได้ดี ก็

เป็นโชคดีของผมครับ

4. ผมก็มีประสบการณ์เก่า ผมเคยเป็นรองเลขาธิการฯ ทำงานร่วมกับท่านเลขาธิการวุฒิสมาชิก คือ ท่านอนันต์ อนันตกุล ก็ได้เรียนรู้จากรัฐบาลเก่าๆ มาบ้าง เรียนรู้จากผู้หลักผู้ใหญ่อย่างคุณอนันต์ ว่า วิธีการทำงานของท่านเป็นอย่างไรบ้าง ก็ทำให้เร็วขึ้น แทนที่ต้องมาตั้งต้น 0 กว่า จะถึง 10 มันก็ยาก ปรับตัวเยอะ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : งานในตำแหน่งปัจจุบันคือเป็นงานที่ทำหายหรือไม่ครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ทำหาย ผมกำลังจะทำอะไรอีกเยอะ อาจารย์คอยดูแล้วกัน แต่ทั้งหมดนี้ต้องได้รับการ support จากท่านนายกฯ ท่านรองนายกฯ วิษณุ และเพื่อนร่วมงานใน สสค.

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : คำถามสุดท้ายครับ อาจารย์มีอะไรจะฝากให้นักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่หรือไม่ครับ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ : ผมมักจะบอกลูกศิษย์เสมอว่า ท่านอาจารย์ธานีนทร์ ภัยวิเชียร ท่านสอนไว้ว่าทำอะไรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม ถือคำนี้ไว้เถอะ ถ้าบริสุทธิ์ในวิธีการ แล้วยุติธรรมในเป้าหมาย ถึงคนไม่ชอบคุณเขาก็ไม่เกลียดคุณ ถึงคุณมีศัตรู ศัตรูก็จะหนีถือ ไม่ดูถูก แต่ถ้าคุณไม่บริสุทธิ์ คุณยุติธรรมก็ได้ คุณจะไม่ยุติธรรมแล้วคุณบริสุทธิ์ คุณก็ใช้ไม่ได้ เพราะฉะนั้นถ้าคุณบริสุทธิ์ในวิธีการ และคุณมียุติธรรมเป็นเป้าหมายแล้ว ถึงคุณจะทำให้เกิดผลร้ายแก่คนอื่นเพราะเป็นหน้าที่ เขาก็ไม่เคียดแค้น เขากลับหนีถือด้วย ขอบคุณครับ

รศ.ดร.นันทวัฒน์ : ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่กรุณาสละเวลา
ให้สัมภาษณ์ครับ ●

สถาบันนโยบายศึกษา Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน นับแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

กำเนิด

สถาบันนโยบายศึกษาก่อกำเนิดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมีจุดเริ่มต้นจากโครงการศึกษานโยบายสาธารณะภายใต้สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ต่อมาสถาบันฯ ได้แยกตัวออกจากการบริหารงานของสำนักเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์ภายใต้ชื่อ “โครงการศึกษาสาธารณะ” โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นผู้อำนวยการ และ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้อำนวยการร่วม

ปัจจุบัน สถาบันนโยบายศึกษามี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน และมีผู้บริหารร่วมสองคน คือ นางยศวดี บุญยเกียรติ และ นางทิพย์พาพร ตันติสุนทร

วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยมีการทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย ผลิตสื่อ และ

สิ่งพิมพ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตาม
วัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการเมืองระบอบ
ประชาธิปไตยตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. จัดกิจกรรม สนับสนุนการวิจัย ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำเสนอทาง
เลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการปฏิรูปการเมือง
และการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครอง
ตนเองได้
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชนและส่งเสริม
การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในทุก ๆ ระดับ
4. เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารกิจการนโยบายสาธารณะและ
สนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการ
บริหารตลอดถึงแง่มุมอื่น ๆ ของสังคมประชาธิปไตย

กิจกรรม

สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปการจัดกิจกรรม 4
รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การจัดสัมมนาและฝึกรบม เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยน แสดง
ความคิดเห็นและถกเถียงระหว่างกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ ของสังคม ต่อประเด็น
นโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม
อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะป็นสถาบันรัฐสภาและกลุ่มผลประโยชน์
ต่าง ๆ ของสังคม สถาบันฯ ถือเป็นหน้าที่ที่จะให้ความรู้ทางการเมืองแก่
ประชาชนให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยผ่าน
ทางการจัดสัมมนา ดังนั้นผู้เข้าร่วมการสัมมนาของทางสถาบันฯ จะไม่เสีย

ค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

2. วิจัย สถาบันนโยบายศึกษา ได้ให้การสนับสนุนแก่นักวิชาการและนักวิจัยในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสาธารณชน ผลงานสำคัญ ๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

3. สิ่งพิมพ์ สถาบันนโยบายศึกษา ได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ “ผู้แทนราษฎร” ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” และ ปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือ การนำเสนอการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารและกฎหมายการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่าง ๆ อีกมากมายเป็นประจำทุกปี

4. สื่อการศึกษา สถาบันนโยบายศึกษา ได้จัดทำสื่อในหลายรูปแบบเพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น

- **โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ** ดำเนินรายการทางวิทยุกระจายเสียง อ.ส.ม.ท. เอ.เอ็ม. 1494 เป็นประจำสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ทุกวันเสาร์ ออกอากาศระหว่างเวลา 17.00-18.00 น. โดยผู้ดำเนินรายการคือ ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต ผลผลิตของรายการวิทยุได้ถูกรวบรวมบันทึกไว้เป็นเทปคาสเซต และซีดีรอม โดยจัดตั้งเป็น “ธนาคารเสียง”

- **ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)** เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่าง ๆ ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า

อ้างอิง ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานชั้นต้นทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง ธนาคารเสียงแบ่งออกเป็น 18 ภาค ได้แก่ 1. สถาบันพระมหากษัตริย์ 2. กฎหมาย 3. การเมือง 4. การเมืองต่างประเทศ 5. องค์การระหว่างประเทศ 6. ราชการ 7. เศรษฐกิจ 8. การเกษตรและประมง 9. การท่องเที่ยวและการส่งออก 10. สังคม 11. สิ่งแวดล้อม 12. กรุงเทพมหานคร 13. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 14. การศึกษา 15. ศิลปะ 16. ศาสนา 17. กีฬา และ 18. ทั่วไป

● **ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย และเกมเลือกตั้ง** เป็นผลงานของสถาบันนโยบายศึกษาในการสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชนและบุคคลทั่วไป

● **เว็บไซต์**ของสถาบันนโยบายศึกษาเป็นสิ่งอิเล็กทรอนิกส์ที่นำเสนอจดหมายข่าวรายเดือน บทความเด่น รายการวิทยุประจำเดือน ที่มีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ซึ่งท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้โดยผ่านเว็บไซต์ <http://www.fpps.or.th>

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

- | | |
|---|----------------|
| Policies of Thai Political Parties in the 1995
General Election (1995) | 50 บาท |
| <i>Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak,
Prachak Kongkirati, Win Phromphaet
(Translated and edited by Santhad Atthaseree,
David Peters, Parichart Chotiya)</i> | |
| Thai Constitutions in Brief (1997) | 50 บาท |
| <i>Parichart Siwaraksa , Chaowana Traimas
Ratha Vayagool</i> | |
| เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541) | 60 บาท |
| <i>ปาริชาติ คิวะรักษ์</i> | |
| กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541) | 50 บาท |
| <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i> | |
| กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการ
ปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541) | 160 บาท |
| <i>นั่นทวัฒน์ บรมานันท์</i> | |
| บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541) | 60 บาท |
| <i>นั่นทวัฒน์ บรมานันท์</i> | |
| ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541) | 20 บาท |
| <i>วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์</i> | |

มาตรการทางกฎหมาย ในการเสริมสร้าง เสถียรภาพรัฐบาล (2541) <i>มานิตย์ จุมปา</i>	60 บาท
ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	70 บาท
ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541) <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	150 บาท
ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541) <i>จรัส สุวรรณมาลา</i>	130 บาท
ประชาธิรัฐกับการเปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 2 2543) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	130 บาท
Portfolio Government และ Multiple Legislative Processes	20 บาท
ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่ (2542) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	
การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (2542) <i>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ</i>	120 บาท
การเลือกตั้งแบบใหม่ : ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542) <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	50 บาท
บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน New Role of Thai Bureaucratic System : In the Context of Constitution (2542) <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	50 บาท

องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542) นันทวัฒน์ บรมานันท์	80 บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2 2543) สนธิท จรอนันต์	70 บาท
กบดักของสงครามความเปลี่ยนแปลง : ทางเลือกและ ทางรอดของสังคมการเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543) เชาวนะ ไตรมาศ	70 บาท
เลือกตั้งอย่างไรคนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543) เชาวนะ ไตรมาศ	50 บาท
การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (2545) เชาวนะ ไตรมาศ	80 บาท
Thailand: State-Building, Democracy and Globalization <i>Chai-Anan Samudavanija</i>	210 บาท
รัฐบาลทำงานอย่างไร (2545) สนธิท จรอนันต์	120 บาท
นิติรัฐกับประชาสังคม (2546) นันทวัฒน์ บรมานันท์	210 บาท

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บาท
Road of Democracy Map	40 บาท
ไฟการเมือง	100 บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บาท
เกมเลือกตั้ง	200 บาท
ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2545	50 บาท
ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)	— บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ถนนงามวงศ์วาน
 แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 02-941-1832-3
 โทรสาร: 02-941-1834 E-mail: ipps@ksc.th.com

.....

About the Book

“Legal State and Civil Society”

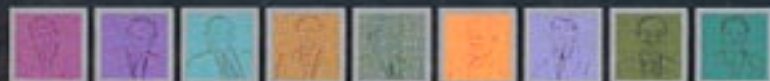
Editor : Dr. Nantawat Boramanand

The Thai society gradually recognizes the importance of public law after the promulgation of the 1997 Constitution, providing new established constitutional organs, Constitutional Court, Administrative Court, Criminal Division for Persons Holding Political Positions etc., as tools for the promotion and safeguard people's rights and liberties.

As part of the civil society within the legal state, the Thai people should be aware and learn about public law as the state and law is inseparable and securely bind.

The publication, “Legal State and Civil Society” is a compilation of interviewing articles of 9 prominent public lawyers and political scientists namely Dr. Charnchai Sawangsagdi, Secretary- General of the Office of the Administrative Courts, Mr. Chaiwat Wongwattanasan, Secretary-General of the Office of the Council of State , Prof. Dr. Ackaratom Chularat, President of the Supreme Administrative Court, Prof. Dr. Surapon Nitikripot, Dean of the Faculty of Law of Thammasat University, Dr. Bhokin Bhalakula, Vice-President of the Supreme Administrative Court, Prof. Dr. Chai-Anan Samudavanija, former Constitutional Court judge, Mr. Nopadol Hengjareon, Secretary- General of the Office of the Constitutional Court, Prof. Dr. Amorn Chandara-Somboon, former Secretary-General of the Office of the Council of State and Prof. Dr. Borwornsak Uwanno, Secretary-General of the Cabinet, conducted by Assoc. Prof. Dr. Nantawat Boramanand for www.pub-law.net, a public law website, during 2001 to 2003.

The topics are widely discussed from roles and functions of the newly established Administrative Court and the more familiar Constitutional Court, relationship between state, legislation and civil society to personal concepts and experiences in public laws. The book reveals constructive information to the readers of both public law studies as well as the public-at-large who is the majority of the Thai civil society.



นิติรัฐกับประชาสังคม

รวมบทความจาก www.pub-law.net

สาระสำคัญของบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทุกฉบับใน www.pub-law.net เป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านอย่างมาก ทั้งในแง่แนวคิดที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน และประสบการณ์ที่สำคัญ ๆ ของผู้ให้สัมภาษณ์

รศ.ดร.ณัฐวัฒน์ บรรณานนท์

นิติรัฐกับประชาสังคม

ISBN 974-91377-0-1



9 789749 137703

210.00 บาท