

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นายวรพชร จันทร์ขันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา ๒๕๕๑  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

INSPECTION PROCEDURE OF THE EXERCISE OF STATE POWER UNDER THE  
CONSTITUTIONS OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2540 AND B.E 2550

Mr.Worapach Chankhanti

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2008  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดย

นายวรพชร จันทร์ขันตี

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ คณิน บุญสุวรรณ)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสันนท์)

วรพพร จันทรรัตน์ : กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (INSPECTION PROCEDURE OF THE EXERCISE OF STATE POWER UNDER THE CONSTITUTIONS OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2540 AND B.E 2550) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, ๕๔๘ หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และระบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มุ่งแก้ไขความล้มเหลวของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดไม่ว่าจะเป็นตรวจสอบบุคคลก่อนที่จะดำรงตำแหน่ง และการตรวจสอบภายหลังการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งแล้วซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยศาล องค์การอิสระ รัฐสภา และภาคประชาชน แต่อย่างไรก็ดี มีเฉพาะบางกลไกการตรวจสอบเท่านั้นที่ทำได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เช่น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อีกหลายกลไกก็ยังมีข้อบกพร่องของการตรวจสอบที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จนนำมาสู่ความขัดแย้งรุนแรง อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องและปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แล้ว ยังอาจเป็นการเพิ่มปัญหาทั้งในเรื่องที่มาและกระบวนการสรรหากรรมการในองค์การอิสระ บทบาทของตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และที่สำคัญคือ ปัญหาการตรวจสอบผู้ตรวจสอบ ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ กระบวนการได้มา อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบ รวมทั้งหลักที่ว่าตัวบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยทุกคนที่จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติ.....  
ปีการศึกษา...๒๕๕๑..... ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

# # 4886204834 : MAJOR LAWS

KEY WORD : INSPECTION PROCEDURE / STATE POWER / CONSTITUTIONS

WORAPACH CHANKHANTI : INSPECTION PROCEDURE OF THE EXERCISE OF STATE POWER UNDER THE CONSTITUTIONS OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2540 AND B.E. 2550. THESIS PRINCIPAL ADVISOR : ASSOC. PROF.KRIENKRAI CHAROENTHAVAT, Ph.D, 548 pp.

This thesis is aimed at finding out the problems about the inspection procedure of the exercise of state power under the 1997 constitution which was canceled by the junta and inspection procedure of the exercise of state power under the 1997 constitution aiming to solve its failure.

After the study, the author has found out that the 1997 constitution has the most concrete inspection procedure of the exercise of state power, including checking up on the people before and after they were appointed which was conducted by court, non - government organizations, the parliament, and the public. However, there were only some of the inspection procedure which can be efficiently employed, for instant, reporting all the property and debts of the politicians. There were still some of the inspection procedure which cannot be efficient and truly freely employed so that they caused violence leading to the 2007 constitution.

Not only cannot the inspection of the exercise of state power under the 1997 constitution solve the problems and weaknesses, but it also increased problems of the source, procedure of recruiting committees to non - government organizations, Judicial role in the inspection of state power, and the most important thing is problems of checking up on the checkers. To make the inspection procedure of the exercise of state power efficient, we should improve the inspection procedure, together with the components, source, power, principle of being checked up.

Field of study:.....Laws.....Student's signature:.....

Academic year:.....2008.....Principal Advisor's signature:.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้เพราะผู้เขียนได้รับความเมตตาและความกรุณาเป็นอย่างสูงจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งให้ทั้งคำปรึกษา คำแนะนำ และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ การศึกษา และการทำงาน รวมทั้งได้กรุณาตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ตลอดจนการติดตามดูแลจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลสำเร็จได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์คณิน บุญสุวรรณ และอาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสีนนท์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการ และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้ กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์อีกด้วย ขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทิพย์ โสทธิพันธุ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ศนันท์กรณ (จำปี) โสทธิพันธุ์ ผู้ให้โอกาสทางการศึกษา คำสั่งสอนและข้อคิดแก่ผู้เขียนด้วยความเมตตากรุณาเป็นอย่างสูงเสมอมา ซึ่งผู้เขียนระลึกถึงอยู่ทุกเมื่อ

ขอกราบขอบพระคุณคุณแม่ทองดี อ่อนน้อม และคุณพ่อสมเดช จันทร์ขันตี ที่ได้ให้ทั้งชีวิต โอกาส และกำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้งคุณเสนีย์ และคุณเกียรติชัย จันทร์ขันตี น้องชายทั้งสอง คนผู้เป็นแรงบันดาลใจให้ผู้เขียนจนประสบความสำเร็จในการศึกษา อาจารย์สำราญ นุ่นพันธุ์ คุณแม่วนิดา ขพานนท์ ที่มีส่วนในความสำเร็จนี้เป็นอย่างดี ศาสตราจารย์ ดร.เกื้อ วงศ์บุญสิน รองศาสตราจารย์ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปวีณา ศรีวินิชย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณรงค์เดช สุโรเมษิต คุณชูชัย งามวสุลักษณ์ ที่ให้โอกาสในการศึกษาและการทำงานแก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา เจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่าน ที่คอยอำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา คุณจิตติวัฒน์ ทองนวล คุณวิสาข์ อิมใจ และเพื่อนๆ นิติศาสตร์ จุฬาฯ ทุกคน คุณวิโรจน์ นุ่นเจริญ และคุณสมฤทัย ไตรสาคร ซึ่งผู้เขียนระลึกถึงอยู่เสมอ

ขอขอบคุณคณะนิติศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อันเป็นที่รักยิ่ง ที่ให้ทั้งการศึกษา และการทำงานแก่ผู้เขียน ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้า ที่กรุณาให้ทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์

ที่สุดแห่งกิตติกรรมประกาศนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของผู้เขียนซึ่งไม่อาจบ่งนามได้ทั้งหมดในเนื้อที่อันจำกัดนี้ หากความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีอยู่บ้าง ผู้เขียนขอขอบแต่มารดาบิดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีอุปการคุณทั้งปวง แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดหรือล่วงเกินท่านผู้หนึ่งผู้ใดในประการใดก็ดี ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว และขอได้โปรดอภัยให้แก่ความเป็นผู้มีสติปัญญาอ่อนของผู้เขียนด้วย

# สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฝ

บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	๙
๑.๓ ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	๑๐
๑.๔ สมมติฐานของการวิจัย.....	๑๐
๑.๕ วิธีการศึกษาวิจัย.....	๑๑
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจากการศึกษาวิจัย.....	๑๒

บทที่ ๒ รัฐ อำนาจอรัฐ รัฐธรรมนูญ ความเป็นมาและแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ.....	๑๓
๒.๑ รัฐ.....	๑๓
๒.๑.๑ ความหมายของรัฐ.....	๑๓
๒.๑.๒ ทฤษฎีการเกิดรัฐ.....	๑๔
๒.๑.๒.๑ ทฤษฎีเทวสิทธิ์.....	๑๙
๒.๑.๒.๒ ทฤษฎีความขัดแย้ง.....	๒๐
๒.๑.๒.๒.๑ คาร์ล มาร์กซ์.....	๒๐
๒.๑.๒.๒.๒ วาล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ.....	๒๒
๒.๑.๒.๒.๓ ลิวอิส เอ โคเซอร์.....	๒๒
๒.๑.๒.๓ ทฤษฎีว่าด้วยการจัดตั้งสถาบัน.....	๒๓
๒.๑.๒.๔ ทฤษฎีสัญญาประชาคม.....	๒๔
๒.๑.๒.๔.๑ โทมัส ฮอบส์.....	๒๕

๒.๑.๒.๔.๒ จอห์น ล็อก.....	๒๘
๒.๑.๒.๔.๓ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ.....	๒๙
๒.๑.๓ องค์ประกอบของความเป็นรัฐ.....	๓๑
๒.๑.๓.๑ ดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ.....	๓๑
๒.๑.๓.๒ ราษฎรหรือประชากรที่รวมกัน.....	๓๒
๒.๑.๓.๓ รัฐบาล.....	๓๓
๒.๑.๓.๔ อำนาจอธิปไตยและความสามารถ ที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐอื่น.....	๓๓
๒.๑.๔ รูปแบบของรัฐ.....	๓๔
๒.๑.๔.๑ รัฐเดี่ยว.....	๓๔
๒.๑.๔.๒ รัฐรวม.....	๓๔
๒.๑.๕ ระบบการปกครอง.....	๓๕
๒.๑.๕.๑ ระบบการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม.....	๓๕
๒.๑.๕.๑.๑ ระบบฟาสซิสต์.....	๓๗
๒.๑.๕.๑.๒ ระบบคอมมิวนิสต์.....	๔๐
๒.๑.๕.๒ ระบบการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม.....	๔๑
๒.๑.๕.๓ ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย.....	๔๒
๒.๑.๖ รูปแบบรัฐบาล.....	๔๔
๒.๑.๖.๑ ระบบรัฐสภา.....	๔๔
๒.๑.๖.๑.๑ ระบบสภาเดี่ยว.....	๔๕
๒.๑.๖.๑.๒ ระบบสภาคู่.....	๔๖
๒.๑.๖.๒ ระบบประธานาธิบดี.....	๔๗
๒.๑.๖.๓ ระบบกึ่งประธานาธิบดี.....	๔๙
๒.๒ อำนาจรัฐ.....	๕๑
๒.๒.๑ ความหมายของอำนาจรัฐ.....	๕๒
๒.๒.๒ อำนาจรัฐในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	๕๔
๒.๒.๒.๑ ที่มาของอำนาจ.....	๕๔
๒.๒.๒.๑.๑ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า.....	๕๔
๒.๒.๒.๑.๒ อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์.....	๕๕



๒.๒.๒.๒ การใช้อำนาจ : อำนาจสูงสุด เด็ดขาด.....	๕๕
๒.๒.๒.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองหรือ ผู้ใช้อำนาจ กับผู้อยู่ใต้การปกครอง.....	๕๗
๒.๒.๒.๔ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง องค์กรหรือตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ.....	๕๘
๒.๒.๒.๕ การถ่วงดุล และคานอำนาจ.....	๕๘
๒.๒.๓ อำนาจรัฐในระบบเผด็จการอำนาจนิยม.....	๕๙
๒.๒.๓.๑ ที่มาของอำนาจ.....	๖๐
๒.๒.๓.๒ การใช้อำนาจ : รวมศูนย์อำนาจ.....	๖๑
๒.๒.๓.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองหรือ ผู้ใช้อำนาจ กับผู้อยู่ใต้การปกครอง.....	๖๒
๒.๒.๓.๔ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....	๖๒
๒.๒.๓.๕ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง องค์กรหรือตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ.....	๖๓
๒.๒.๓.๖ การถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจ.....	๖๓
๒.๒.๔ อำนาจรัฐในระบบกึ่งประชาธิปไตย.....	๖๓
๒.๒.๔.๑ ที่มาของอำนาจ.....	๖๕
๒.๒.๔.๒ การใช้อำนาจ.....	๖๖
๒.๒.๔.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองหรือ ผู้ใช้อำนาจ กับผู้อยู่ใต้การปกครอง.....	๖๖
๒.๒.๔.๔ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....	๖๖
๒.๒.๔.๕ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่าง องค์กรหรือตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ.....	๖๖
๒.๒.๔.๖ การถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจ.....	๖๗
๒.๒.๕ อำนาจรัฐในระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย.....	๖๗
๒.๒.๕.๑ ที่มาของอำนาจ.....	๖๗
๒.๒.๕.๒ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....	๖๘
๒.๒.๕.๓ การใช้อำนาจ : จำกัดการใช้อำนาจ.....	๖๘
๒.๒.๕.๔ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ.....	๖๙

๒.๒.๕.๕ การตรวจสอบการใช้อำนาจ.....๖๙

๒.๓ ผู้ใช้อำนาจรัฐ.....๗๐

    ๒.๓.๑ องค์การของรัฐ.....๗๐

        ๒.๓.๑.๑ ความหมายขององค์การของรัฐ.....๗๐

            ๒.๓.๑.๑.๑ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร  
                    ของราชการพ.ศ. ๒๕๔๐.....๗๐

            ๒.๓.๑.๑.๒ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด  
                    ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙.....๗๓

            ๒.๓.๑.๑.๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ  
                    วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.....๗๓

            ๒.๓.๑.๑.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
                    ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒.....๗๔

        ๒.๓.๑.๒ ประเภทองค์การของรัฐ.....๗๔

        ๒.๓.๑.๓ การใช้อำนาจโดยองค์การของรัฐ.....๗๖

    ๒.๓.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐ.....๗๗

        ๒.๓.๒.๑ ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....๗๗

            ๒.๓.๒.๑.๑ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร  
                    ของราชการพ.ศ. ๒๕๔๐.....๗๘

            ๒.๓.๒.๑.๒ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด  
                    ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙.....๗๘

            ๒.๓.๒.๑.๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ  
                    วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.....๗๘

            ๒.๓.๒.๑.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน  
                    และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒.....๗๙

            ๒.๓.๒.๑.๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
                    ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙.....๘๐

        ๒.๓.๒.๒ ประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....๘๐

        ๒.๓.๒.๓ การใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....๘๑

๒.๔ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....๘๒

๒.๔.๑ แนวคิดเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๘๒
๒.๔.๒ ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๘๓
๒.๔.๒.๑ แนวคิดรัฐธรรมนุญนิยม.....	๘๓
๒.๔.๒.๑.๑ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....	๘๕
(ก) ภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๘๕
(ข) ภารกิจของฝ่ายบริหาร.....	๘๖
(ค) ภารกิจของฝ่ายตุลาการ.....	๘๗
๒.๔.๒.๑.๒ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	๘๘
๒.๔.๒.๑.๓ การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล.....	๘๙
๒.๔.๒.๑.๔ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๘๙
๒.๔.๒.๒ หลักนิติรัฐ.....	๘๙
๒.๔.๒.๒.๑ สาระสำคัญของหลักนิติรัฐในเชิงเนื้อหา.....	๙๑
๒.๔.๒.๒.๒ หลักประกันความเป็นนิติรัฐ.....	๙๑
๒.๔.๒.๓ หลักความชอบด้วยกฎหมาย.....	๙๒
๒.๔.๒.๔ ทฤษฎีว่าด้วยดุลยภาพแห่งอำนาจ.....	๙๓
๒.๔.๒.๕ ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง.....	๙๔
๒.๕ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๙๔
๒.๕.๑ ความหมายของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๙๔
๒.๕.๒ ความเป็นมาของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๙๕
๒.๕.๓ ความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๙๖
๒.๕.๔ ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๙๖
๒.๕.๔.๑ การตรวจสอบภายในองค์กร.....	๙๗
๒.๕.๔.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กร.....	๙๗
๒.๕.๔.๒.๑ การควบคุมและตรวจสอบในทางการเมือง.....	๙๗
๒.๕.๔.๒.๒ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ.....	๙๘
๒.๕.๔.๒.๓ การควบคุมและตรวจสอบ	
โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ.....	๙๘
๒.๖ รัฐธรรมนูญ : ในฐานะที่มาและกระบวนการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๙๙
๒.๖.๑ ความหมายของรัฐธรรมนูญ.....	๙๙

๒.๖.๒ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ.....๑๐๐

    ๒.๖.๒.๑ พระมหากษัตริย์เป็นผู้จัดให้มีขึ้น.....๑๐๑

    ๒.๖.๒.๒ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารจัดให้มีขึ้น.....๑๐๑

    ๒.๖.๒.๓ ประชาชนจัดให้มีขึ้น.....๑๐๒

    ๒.๖.๒.๔ พระมหากษัตริย์ และคณะปฏิวัติจัดให้มีขึ้น.....๑๐๒

    ๒.๖.๒.๕ ผู้มีอำนาจจากภายนอกจัดให้มีขึ้น.....๑๐๔

๒.๖.๓ รัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด.....๑๐๔

    ๒.๖.๓.๑ ทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิของ ฮันส์ เกลเซิน.....๑๐๕

    ๒.๖.๓.๒ ทฤษฎีสัญญาประชาคมของ จอห์น ล็อค และ  
        ฌอง ฌาคส์ รูสโซ.....๑๐๕

    ๒.๖.๓.๓ ทฤษฎีการจัดตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองของซีไอเอส.....๑๐๕

๒.๖.๔ รัฐธรรมนูญในฐานะที่มาของระบบกฎหมาย.....๑๐๖

๒.๖.๕ รัฐธรรมนูญในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม  
    กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....๑๐๗

๒.๖.๖ รัฐธรรมนูญในระบอบกึ่งประชาธิปไตย  
    กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....๑๑๑

๒.๖.๗ รัฐธรรมนูญในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย  
    กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....๑๑๔

    ๒.๖.๗.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.....๑๑๔

    ๒.๖.๗.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๑๑๗

**บทที่ ๓ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญต่างประเทศ.....๑๑๘**

๓.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา.....๑๑๘

    ๓.๑.๑ ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา.....๑๑๘

        ๓.๑.๑.๑ ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา.....๑๑๘

        ๓.๑.๑.๒ หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา.....๑๒๖

    ๓.๑.๒ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย.....๑๒๘

    ๓.๑.๓ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....๑๒๘

        ๓.๑.๓.๑ อำนาจนิติบัญญัติ : รัฐสภา.....๑๓๒

๓.๑.๓.๑.๑	สภาผู้แทนราษฎร.....	๑๔๒
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร.....	๑๔๒
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร.....	๑๔๓
๓.๑.๓.๑.๒	วุฒิสภา.....	๑๔๓
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา.....	๑๔๓
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภา.....	๑๔๔
๓.๑.๓.๑.๓	อำนาจนิติบัญญัติของมลรัฐ.....	๑๔๔
๓.๑.๓.๒	อำนาจบริหาร.....	๑๔๕
๓.๑.๓.๒.๑	ประธานาธิบดี.....	๑๔๕
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของประธานาธิบดี.....	๑๔๕
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของประธานาธิบดี.....	๑๕๑
๓.๑.๓.๒.๒	คณะรัฐมนตรี.....	๑๕๒
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี.....	๑๕๒
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี.....	๑๕๓
๓.๑.๓.๒.๓	อำนาจบริหารของมลรัฐ.....	๑๕๔
๓.๑.๓.๓	อำนาจตุลาการ : ศาล.....	๑๕๕
๓.๑.๓.๓.๑	ศาลของมลรัฐ.....	๑๕๗
	(ก) ศาลชั้นต้นของมลรัฐ.....	๑๕๘
	(ข) ศาลอุทธรณ์ของมลรัฐ.....	๑๕๘
	(ค) ศาลฎีกาของมลรัฐ.....	๑๕๘
๓.๑.๓.๓.๒	ศาลของสหพันธรัฐ.....	๑๕๙
	(ก) ศาลชั้นต้นของสหพันธรัฐ.....	๑๕๙
	(ข) ศาลอุทธรณ์ของสหพันธรัฐ.....	๑๖๐
	(ค) ศาลฎีกาของสหพันธรัฐ.....	๑๖๐
๓.๑.๔	ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๑๖๕
๓.๑.๔.๑	การตรวจสอบภายในองค์กร.....	๑๖๕
๓.๑.๔.๑.๑	การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๑๖๕
๓.๑.๔.๑.๒	การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหาร.....	๑๖๖
๓.๑.๔.๑.๓	การตรวจสอบภายในองค์กรตุลาการ.....	๑๖๗

๓.๑.๔.๒	การตรวจสอบภายนอกองค์กร.....	๑๖๗
๓.๑.๔.๒.๑	การตรวจสอบภายนอกองค์กร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๑๖๗
(ก)	การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา.....	๑๖๗
(๑)	พิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่ง (Impeachment).....	๑๖๗
(๒)	วุฒิสภา : อำนาจให้ความเห็นชอบ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร.....	๑๗๒
(๓)	การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ.....	๑๗๒
(๔)	การควบคุมการแต่งตั้งยศ บรรดาศักดิ์ และการรับของขวัญจากรัฐต่างประเทศ.....	๑๗๓
(ข)	การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยรัฐสภา.....	๑๗๔
(๑)	วุฒิสภา : อำนาจให้ความเห็นชอบ ในการแต่งตั้งผู้พิพากษา.....	๑๗๔
(๒)	พิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่ง (Impeachment).....	๑๗๔
(๓)	การควบคุมการแต่งตั้งยศ บรรดาศักดิ์ และการรับของขวัญจากรัฐต่างประเทศ.....	๑๗๔
๓.๑.๔.๒.๒	การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายบริหาร.....	๑๗๕
(ก)	การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร.....	๑๗๕
(๑)	ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้ง ร่างกฎหมายของรัฐสภา (Veto).....	๑๗๕
(๒)	ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งคำสั่ง มติ หรือการลงคะแนนเสียงของรัฐสภา.....	๑๗๗
(ข)	การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหาร.....	๑๗๗
(๑)	การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด.....	๑๗๗
๓.๑.๔.๒.๓	การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายตุลาการ.....	๑๗๘
(ก)	การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายตุลาการ.....	๑๗๘

(๑) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	
ของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา.....	๑๗๘
(ข) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการ.....	๑๘๐
๓.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	๑๘๑
๓.๒.๑ ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ	
แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	๑๘๑
๓.๒.๑.๑ ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	๑๘๑
๓.๒.๑.๒ หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	๑๘๖
๓.๒.๒ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย.....	๑๘๗
๓.๒.๒.๑ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน	
ของฌอง ฌาคส์ รูสโซ.....	๑๘๘
๓.๒.๒.๒ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของซีเอเยส์.....	๑๘๙
๓.๒.๓ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....	๑๙๐
๓.๒.๓.๑ อำนาจนิตินบัญญัติ : รัฐสภา.....	๑๙๐
๓.๒.๓.๑.๑ สภาผู้แทนราษฎร.....	๑๙๓
(ก) ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร.....	๑๙๓
(ข) อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร.....	๑๙๔
๓.๒.๓.๑.๒ วุฒิสภา.....	๑๙๕
(ก) ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา.....	๑๙๕
(ข) อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภา.....	๑๙๖
๓.๒.๓.๒ อำนาจบริหาร.....	๒๐๑
๓.๒.๓.๒.๑ ประธานาธิบดี.....	๒๐๒
(ก) ที่มาและองค์ประกอบของประธานาธิบดี.....	๒๐๒
(ข) อำนาจและหน้าที่ของประธานาธิบดี.....	๒๐๓
๓.๒.๓.๒.๒ นายกรัฐมนตรี.....	๒๐๖
(ก) ที่มาและองค์ประกอบของนายกรัฐมนตรี.....	๒๐๖
(ข) อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี.....	๒๐๖
๓.๒.๓.๒.๓ คณะรัฐมนตรี.....	๒๐๗
๓.๒.๓.๓ อำนาจตุลาการ : ศาล.....	๒๐๘

๓.๒.๓.๓.๑	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	๒๐๙
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของ	
	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	๒๑๐
	(๑) ตุลาการที่มาจากแต่งตั้ง.....	๒๑๐
	(๒) ตุลาการโดยกฎหมาย.....	๒๑๑
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของ	
	คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	๒๑๑
๓.๒.๓.๓.๒	ศาลอาญาระดับสูง.....	๒๑๒
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลอาญาระดับสูง.....	๒๑๒
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลอาญาระดับสูง.....	๒๑๓
๓.๒.๓.๓.๓	ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ.....	๒๑๕
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของ	
	ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ.....	๒๑๕
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของศาล	
	ยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ.....	๒๑๖
๓.๒.๓.๓.๔	ศาลยุติธรรม.....	๒๑๖
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลยุติธรรม.....	๒๑๗
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลยุติธรรม.....	๒๑๗
๓.๒.๓.๓.๕	ศาลปกครอง.....	๒๑๗
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลปกครอง.....	๒๑๘
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครอง.....	๒๑๙
๓.๒.๓.๓.๖	ศาลคดีขัดกัน.....	๒๒๐
	(ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลคดีขัดกัน.....	๒๒๐
	(ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลคดีขัดกัน.....	๒๒๓
๓.๒.๔	ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๒๒๖
	๓.๒.๔.๑ การตรวจสอบภายในองค์กร.....	๒๒๖
	๓.๒.๔.๑.๑ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๒๒๖
	๓.๒.๔.๑.๒ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหาร.....	๒๒๗
	๓.๒.๔.๑.๓ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายตุลาการ.....	๒๓๑



๓.๒.๔.๒	การตรวจสอบภายนอกองค์กร.....	๒๓๑
๓.๒.๔.๒.๑	การตรวจสอบภายนอกองค์กร	
	โดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๒๓๑
(ก)	การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา.....	๒๓๑
(๑)	รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา	
	เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานหรือ	
	คำสั่งนโยบายทางการเมืองทั่วไป	
	ของรัฐบาล.....	๒๓๑
(๒)	การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ	
	ไม่ไว้วางใจรัฐบาล.....	๒๓๒
(๓)	การให้คำปรึกษา.....	๒๓๒
(ข)	การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยรัฐสภา.....	๒๓๒
๓.๒.๔.๒.๒	การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายบริหาร.....	๒๓๓
(ก)	การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร.....	๒๓๓
(๑)	ประธานาธิบดีมีอำนาจขอให้รัฐสภาพิจารณา	
	ทบทวนร่างรัฐบัญญัติใหม่.....	๒๓๓
(๒)	ยุบสภาผู้แทนราษฎร.....	๒๓๓
(๓)	การคัดค้านไม่ให้มีการรับร่างรัฐบัญญัติ.....	๒๓๔
(ข)	การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหาร.....	๒๓๔
(๑)	คณะกรรมการตุลาการ.....	๒๓๔
๓.๒.๔.๒.๓	การตรวจสอบภายนอกองค์กร	
	โดยฝ่ายตุลาการ.....	๒๓๗
(ก)	การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยศาล.....	๒๓๗
(๑)	การดำเนินคดีกับประธานาธิบดี	
	โดยศาลอาญาชั้นสูง.....	๒๓๗
(๒)	การดำเนินคดีกับรัฐมนตรีโดย	
	ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ.....	๒๓๘
(๓)	การให้คำปรึกษา.....	๒๔๐
(ข)	การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาล.....	๒๔๐

๓.๒.๕	บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	๒๔๑
๓.๓	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น.....	๒๔๓
๓.๓.๑	ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ.....	๒๔๓
๓.๓.๑.๑	ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น.....	๒๔๓
๓.๓.๑.๒	หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น.....	๒๔๗
๓.๓.๒	แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย.....	๒๔๙
๓.๓.๓	การแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....	๒๕๑
๓.๓.๓.๑	อำนาจนิติบัญญัติ : รัฐสภา.....	๒๕๒
๓.๓.๓.๑.๑	สภาผู้แทนราษฎร.....	๒๕๔
(ก)	ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร.....	๒๕๔
(ข)	อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร.....	๒๕๕
๓.๓.๓.๑.๒	วุฒิสภา.....	๒๕๘
(ก)	ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา.....	๒๕๘
(ข)	อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภา.....	๒๕๙
๓.๓.๓.๒	อำนาจบริหาร : รัฐบาล.....	๒๖๒
๓.๓.๓.๒.๑	นายกรัฐมนตรี.....	๒๖๓
(ก)	ที่มาและองค์ประกอบของนายกรัฐมนตรี.....	๒๖๓
(ข)	อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี.....	๒๖๓
๓.๓.๓.๒.๒	คณะรัฐมนตรี.....	๒๖๓
(ก)	ที่มาและองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี.....	๒๖๓
(ข)	อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี.....	๒๖๓
๓.๓.๓.๓	อำนาจตุลาการ : ศาล.....	๒๖๕
๓.๓.๓.๓.๑	ศาลสูง.....	๒๖๖
๓.๓.๓.๓.๒	ศาลล่าง.....	๒๖๗
๓.๓.๔	ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๒๗๐
๓.๓.๔.๑	การตรวจสอบภายในองค์กร.....	๒๗๐
๓.๓.๔.๑.๑	การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๒๗๐
(ก)	การตัดสินใจพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติ	
ของสมาชิกของแต่ละสภา.....	๒๗๐	

(ข) การควบคุมวุฒิสภาโดยสภาผู้แทนราษฎร.....๒๗๑

๓.๓.๔.๑.๒ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหาร.....๒๗๑

(ก) นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี.....๒๗๑

๓.๓.๔.๑.๓ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายตุลาการ.....๒๗๒

๓.๓.๔.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กร.....๒๗๒

๓.๓.๔.๒.๑ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....๒๗๒

(ก) การตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....๒๗๒

(๑) การให้ความเห็นชอบเรื่องงบประมาณ.....๒๗๒

(๒) การให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญา.....๒๗๓

(๓) การตรวจสอบการบริหารประเทศ.....๒๗๔

(๔) การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล.....๒๗๔

(ข) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ.....๒๗๕

(๑) การจัดตั้งศาลวินัยธร.....๒๗๕

๓.๓.๔.๒.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายบริหาร.....๒๗๕

(ก) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร.....๒๗๕

(๑) การยุบสภาผู้แทนราษฎร.....๒๗๖

(ข) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหาร.....๒๗๗

(๑) การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดและศาลล่าง.....๒๗๗

๓.๓.๔.๒.๓ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายตุลาการ.....๒๗๗

(ก) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายตุลาการ.....๒๗๗

(๑) อำนาจในการตัดสินว่ากฎหมาย  
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่.....๒๗๘

(ข) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการ.....๒๗๘

(๑) การดำเนินคดีอาญากับ  
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....๒๗๙

**บทที่ ๔ วิเคราะห์สภาพปัญหาของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ  
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๒๘๐**

๔.๑ อำนาจรัฐของไทย.....๒๘๐

๔.๑.๑ แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของไทย.....๒๘๐

๔.๑.๒ แนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจในประเทศไทย.....๒๘๔

๔.๑.๓ ลักษณะอำนาจรัฐของไทย.....๒๘๕

๔.๒ ผู้ใช้อำนาจรัฐที่จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจ.....๒๘๙

๔.๒.๑ ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ : รัฐสภา.....๒๘๙

๔.๒.๒ ผู้ใช้อำนาจบริหาร : คณะรัฐมนตรี.....๒๙๐

๔.๒.๓ ผู้ใช้อำนาจตุลาการ : ศาล.....๒๙๒

๔.๒.๔ ผู้ใช้อำนาจรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ.....๒๙๔

๔.๒.๕ ผู้ใช้อำนาจรัฐที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....๒๙๔

๔.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....๒๙๗

๔.๓.๑ ความเป็นมาและวิวัฒนาการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทย.....๒๙๗

๔.๓.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ.....๓๐๒

๔.๓.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร.....๓๐๙

๔.๓.๔ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ.....๓๑๒

๔.๓.๕ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ.....๓๑๖

๔.๓.๖ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....๓๑๗

๔.๔ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนมี  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.....๓๑๙

๔.๕ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.....๓๒๑

๔.๕.๑ แนวความคิดและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....๓๒๓

๔.๕.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง.....๓๒๕

๔.๕.๒.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....๓๒๕

๔.๕.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว.....๓๒๖

๔.๕.๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ.....๓๒๖

๔.๕.๓.๒ ศาลยุติธรรม : ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ  
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....๓๔๐

๔.๕.๓.๓ ศาลปกครอง.....๓๔๑

๔.๕.๓.๔	ระบบควบคุมการทุจริต.....	๓๔๑
๔.๕.๓.๔.๑	การแสดงผลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	๓๔๑
๔.๕.๓.๔.๒	คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	๓๔๕
๔.๕.๓.๔.๓	การถอดถอนจากตำแหน่ง.....	๓๔๖
๔.๕.๓.๔.๔	การดำเนินคดีอาญากับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	๓๔๘
๔.๕.๓.๕	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	๓๔๘
๔.๕.๓.๖	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	๓๕๐
๔.๕.๓.๗	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	๓๕๑
๔.๖	สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....	๓๕๒
๔.๖.๑	แนวความคิดและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๓๕๓
๔.๖.๒	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง.....	๓๕๕
๔.๖.๒.๑	คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	๓๕๕
๔.๖.๓	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว.....	๓๕๙
๔.๖.๓.๑	ศาลรัฐธรรมนูญ.....	๓๕๙
๔.๖.๓.๒	ศาลยุติธรรม.....	๓๖๕
๔.๖.๓.๒.๑	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	๓๖๕
๔.๖.๓.๒.๒	ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง.....	๓๖๙
๔.๖.๓.๓	ศาลปกครอง.....	๓๗๐
๔.๖.๓.๔	ผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	๓๗๔
๔.๖.๓.๕	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	๓๗๖
๔.๖.๓.๖	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	๓๗๗
๔.๖.๓.๗	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	๓๗๙
๔.๖.๓.๘	ระบบควบคุมการทุจริต.....	๓๘๐

๔.๖.๓.๘.๑	การตรวจสอบทรัพย์สิน.....	๓๘๐
๔.๖.๓.๘.๒	การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์.....	๓๘๒
๔.๖.๓.๘.๓	การถอดถอนจากตำแหน่ง.....	๓๘๕
๔.๖.๓.๘.๔	การดำเนินคดีอาญากับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	๓๘๗
๔.๗	สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	๓๙๐
๔.๗.๑	สภาพปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	๓๙๐
๔.๗.๑.๑	ปัญหาว่าองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและ องค์กรตุลาการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่.....	๓๙๑
๔.๗.๑.๒	ปัญหาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่.....	๓๙๑
๔.๗.๑.๓	ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	๓๙๒
๔.๗.๒	ปัญหาการสรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	๓๙๓
๔.๗.๓	ปัญหาการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	๓๙๔
๔.๗.๔	ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่แต่งตั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข.....	๓๙๕
๔.๘	สภาพปัญหาของการได้มาซึ่งวุฒิสภาอันเกี่ยวข้อง กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๓๙๖
๔.๙	กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมและ สภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๓๙๘
๔.๙.๑	เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๓๙๘
๔.๙.๒	การเสนอร่างพระราชบัญญัติ.....	๓๙๙
๔.๙.๓	การถอดถอนจากตำแหน่ง.....	๔๐๑
๔.๙.๔	การออกเสียงประชามติ.....	๔๐๓

<b>บทที่ ๕</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>๔๐๖</b>
๕.๑	บทสรุป.....	๔๐๖
๕.๑.๑	ภาพรวมของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....	๔๐๖
๕.๑.๒	ภาพรวมของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....	๔๐๘
๕.๒	ข้อเสนอแนะ.....	๔๐๙
๕.๒.๑	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	๔๐๙
๕.๒.๑.๑	ศาลรัฐธรรมนูญ.....	๔๐๙
๕.๒.๑.๒	ศาลยุติธรรม.....	๔๑๓
๕.๒.๑.๒.๑	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	๔๑๓
๕.๒.๑.๒.๒	ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง.....	๔๑๔
๕.๒.๑.๓	ศาลปกครอง.....	๔๑๖
๕.๒.๑.๔	คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	๔๑๗
๕.๒.๑.๕	ผู้ตรวจการแผ่นดิน.....	๔๑๙
๕.๒.๑.๖	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	๔๒๐
๕.๒.๑.๗	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	๔๒๐
๕.๒.๑.๘	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	๔๒๑
๕.๒.๑.๙	ข้อเสนอแนะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน.....	๔๒๑
๕.๒.๒	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....	๔๒๑
	<b>รายการอ้างอิง.....</b>	<b>๔๒๘</b>
	<b>ภาคผนวก.....</b>	<b>๔๔๐</b>
	ภาคผนวก ก. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการ การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....	๔๔๑

- ภาคผนวก ข. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐  
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๔๖๔
- ภาคผนวก ค. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๔๘๓
- ภาคผนวก ง. ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๔๘๔
- ภาคผนวก จ. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลปกครองตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐  
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๔๘๕
- ภาคผนวก ฉ. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผู้ตรวจการแผ่นดินของ  
รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐  
และผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๔๙๐
- ภาคผนวก ช. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๔๙๖
- ภาคผนวก ซ. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการตรวจเงิน  
แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐  
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๕๐๖
- ภาคผนวก ฅ. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๕๑๐
- ภาคผนวก ฎ. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการ  
ทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และการตรวจสอบทรัพย์สินตาม



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐.....๕๑๕

ภาคผนวก ก. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระทำที่เป็นการขัด  
กันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๕๒๒

ภาคผนวก ก. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่ง  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐  
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๕๒๘

ภาคผนวก ข. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้  
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๕๓๕

ภาคผนวก ค. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการเสนอร่างพระราช  
บัญญัติโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๕๔๑

ภาคผนวก ด. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการยื่นถอดถอนโดย  
ประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช  
๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๕๐.....๕๔๓

ภาคผนวก ฉ. ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการออกเสียงประชามติ  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐  
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.....๕๔๕

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....๕๔๘

## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
๑	ภาพนายจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกา.....	๑๒๐
๒	ภาพรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (Congress).....	๑๔๑
๓	ภาพทำเนียบที่ทำการของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หรือทำเนียบขาว (The White House).....	๑๕๒
๔	ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา (United States Supreme Court).....	๑๖๒
๕	ภาพแสดงการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา.....	๑๖๔
๖	ภาพประธานาธิบดีแอนดรูว์ จอห์นสัน (Andrew Johnson).....	๑๖๙
๗	ภาพประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon).....	๑๗๐
๘	ภาพประธานาธิบดีวิลเลียม เจ. คลินตัน (William j. Clinton).....	๑๗๑
๙	ภาพพระราชวังแวร์ซายส์ (Versailles Palace) สถานที่ประชุมรัฐสภาฝรั่งเศส.....	๑๙๒
๑๐	ภาพพระราชวังเอลิเซ ทำเนียบประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	๒๐๕
๑๑	ภาพแสดงการแบ่งแยกการใช้อำนาจตาม รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	๒๒๕
๑๒	ภาพพระราชวงศ์ของญี่ปุ่น.....	๒๕๐
๑๓	ภาพรัฐสภา (The National Diet) ของประเทศญี่ปุ่น.....	๒๕๔
๑๔	ภาพทำเนียบรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น Cabinet Office (Japan).....	๒๖๕
๑๕	ภาพศาลฎีกา (Supreme Court of Japan) ของประเทศญี่ปุ่น.....	๒๖๗
๑๖	ภาพแสดงการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น.....	๒๖๙

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นแนวความคิดในการปกครองที่มีความเชื่อว่าประชาชนหรือปัจเจกชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะปกครองตนเอง ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยสิ้นเชิง เป็นแนวคิดของการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากตัวบุคคลแล้วนำอำนาจที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยมาไว้ที่รัฐ เพราะขณะที่อำนาจอยู่กับตัวบุคคล อำนาจขาดความเป็นสูงสุด เด็ดขาด และขาดความต่อเนื่อง หากแต่อำนาจขึ้นอยู่กับตัวบุคคลอันเป็นคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล ดังนั้น จึงมีแนวความคิดว่าถ้าต้องการให้อำนาจมีความเป็นสูงสุด เด็ดขาดและต่อเนื่องอย่างแท้จริงจะต้องมีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลและนำไปไว้กับสถาบันที่มีความมั่นคง สถาบันที่ไม่อาจถูกทำลายได้ และเป็นสถาบันที่ไม่มีวันตายเหมือนอย่างบุคคลธรรมดา นั่นก็คือ "รัฐ" นั่นเอง ซึ่งรัฐเองเป็นเจตจำนงร่วมกันของคนทุกคนที่มา ร่วมกันจัดตั้งขึ้น ดังนั้นอำนาจอธิปไตยซึ่งถูกนำมาไว้ที่รัฐนั้นจึงเป็นของประชาชนทุกคน เพราะเหตุที่ประชาชนทุกคนยอมตนเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ก็โดยที่แต่ละคนยอมสละสิทธิและเสรีภาพบางส่วนของตนเพื่อให้รัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นคือ การจัดระเบียบในสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐ รัฐจึงเป็นสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นผู้ถืออำนาจแทนประชาชนและเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐเพื่อสนองตอบต่อความต้องการโดยรวมหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน (วาทะของท่าน Abraham Lincoln) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ดังนั้น การปกครองในระบอบนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงถือเป็นสาระสำคัญ เพราะหากประชาธิปไตยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นั่นก็หมายความว่า การปกครองนั้นมิใช่ประชาธิปไตยหากแต่เป็นการปกครองในระบอบอื่นที่อาศัยชื่อประชาธิปไตยเท่านั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงนอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอันถือเป็นหลักการที่เป็นสาระสำคัญแล้วยังจะต้องประกอบด้วยหลักการปกครองที่สำคัญอื่นๆ อีกด้วย ทั้งนี้หลักการทั้งหลายที่ใช้ในการปกครองประเทศจะสะท้อนให้เห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ เอง เพราะรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดแนวทาง ระบอบการปกครอง โครงสร้างการปกครอง การใช้อำนาจรัฐ

องค์กรของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐเหล่านั้นที่มีต่อกันอีกด้วย ปัจจุบันรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจอันจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบันจึงมักมีบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยโดยยึดหลักการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งประกอบไปด้วย การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งหลักการของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมทั้ง ๔ ประการดังกล่าวล้วนแต่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันทั้งสิ้น กล่าวคือ การที่จะให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์นั้น รัฐเองจะต้องยอมที่จะจำกัดการใช้อำนาจโดยการกระทำใดๆ จะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจจึงจะสามารถกระทำได้ และในการใช้อำนาจรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะต้องมีองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐมากกว่าหนึ่งองค์กร ซึ่งองค์กรเหล่านั้นจะต้องไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจเหนือกว่าอีกองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อมิให้อำนาจรัฐถูกผูกขาดอยู่ที่องค์กรเดียวอันจะเป็นการยากต่อการควบคุมตรวจสอบและจะนำไปสู่ระบอบเผด็จการในที่สุด การแบ่งแยกการใช้อำนาจนี้เพื่อให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรสามารถถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ (Check and Balance) กับทั้งสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเพราะหากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพอาจทำให้การบริหารพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างยากลำบาก ล้าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย แต่อย่างไรก็ดียิ่งมีการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลมากเท่าใด ระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ต้องมีประสิทธิภาพมากควบคู่กันไปด้วย เพราะการบริหารราชการแผ่นดินหรือกระทำของรัฐบาลย่อมก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนมากกว่าการกระทำโดยองค์กรอื่นของรัฐ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลประกอบด้วยฝ่ายปกครองซึ่งถือเป็นองคาพยพของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด กล่าวโดยเฉพาะในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นเรื่องที่จะได้ศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้นั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นแนวคิดของรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐดังกล่าวใช้อำนาจอย่างระมัดระวัง กระทำการภายในขอบอำนาจของตนเท่าที่มีอยู่โดยกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดหรือต้องกระทบกระเทือนจากการกระทำเกินขอบอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐ อันจะเป็นการฝ่าฝืนต่อวัตถุประสงค์ของการมีอยู่ของรัฐที่รัฐดำรงอยู่เพื่อ

ประโยชน์ส่วนรวม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกของรัฐให้ถูกระทบกระเทือนน้อยที่สุดอีกด้วย

ในส่วนของประเทศไทย นับตั้งแต่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๒) เป็นเวลากว่า ๗๗ ปี นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยยังไม่สามารถก้าวสู่การเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ดังข้ออ้างของการปฏิวัติ หากแต่ปรากฏว่าตลอดระยะเวลา กว่า ๗๗ ปีที่ผ่านมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถึง ๑๘ ฉบับ มีการปฏิวัติ ๑ ครั้ง รัฐประหาร ๘ ครั้ง ก่อการกบฏ ๑๒ ครั้ง จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการทางการเมืองของไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดการพัฒนาและขาดมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม อำนาจอธิปไตยยังมีได้เป็นของปวงชนอย่างแท้จริง แต่กลับถูกผูกขาดอยู่ในมือของผู้ปกครองหรือนักการเมืองที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาใช้อำนาจรัฐเท่านั้น การใช้ อำนาจรัฐก็ขาดการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จนกล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ผ่านมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น กล่าวเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ ๗๕ ปี ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญถึง ๑๘ ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับสะท้อนให้เห็น แนวความคิด ความต้องการของชนชั้นปกครอง การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญของไทยขาดความเป็นกฎหมายสูงสุด

แนวความคิดของประเทศไทยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพิ่งได้รับการยอมรับที่เด่นชัด คือ การนำมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก่อนหน้านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตรง จึงก่อให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจขาดความโปร่งใส และขาดความเป็นธรรม เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ การฉ้อราษฎร์บังหลวง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครองหรือหากมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ก็เป็นการรับรองตามแบบพิธีเท่านั้น หากได้มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดไม่ การใช้อำนาจรัฐยังมีได้ให้ความสำคัญกับกลไกหรือกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง กระบวนการใช้อำนาจและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีแนวความคิดที่จะแก้ไขปัญหาลำคัญดังกล่าว จึงเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกของประเทศไทย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ.๒๔๗๕ โดยมีการเปิดโอกาสให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในหลายวาระตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ การร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างหลากหลายในการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติมากที่สุด คือมีบทบัญญัติถึง ๓๓๖ มาตรา<sup>๑</sup> ประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ คือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย องค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตย การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดตั้งแต่ประเทศไทยเคยมีรัฐธรรมนูญมา คือ มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากถึง ๕๑ มาตรา บัญญัติให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมืองทั้งกระบวนการเข้าสู่สู่อำนาจอธิปไตย กระบวนการใช้อำนาจอธิปไตย และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย เกิดองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าแต่เดิมมาก เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย การเข้าชื่อเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น มีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยมากและเป็นรูปธรรมกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เคยมีมา คือ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ยังคงขาดกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย สำหรับองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยแบ่งได้เป็น ๒ องค์การ คือ องค์การศาล และองค์การที่ไม่ใช่ศาลหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เกิดจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม จึงมีกลไกในการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลที่ผ่านๆ มา ที่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย เพราะรัฐบาลที่เข้ามาย่อมแต่จะคิดรักษาอำนาจให้อยู่กับตนเองให้ยาวนานที่สุด เพื่อเกื้อกูลตอบแทนผู้ที่ให้การสนับสนุนผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือให้ตนขึ้นสู่อำนาจได้ นโยบายในการพัฒนาประเทศจึงเป็นไปได้ยากลำบาก เพราะเหตุรัฐบาลที่มาจากหลายพรรคการเมือง ทำให้มีการต่อรองทั้งตำแหน่งและผลประโยชน์ทางการเมือง จากปัญหาดังกล่าวจึงนำมาซึ่งแนวความคิดที่จะทำให้อำนาจรัฐบาลมีความเข้มแข็ง มั่นคงมากขึ้น โดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

---

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒๕๔๐ เช่น การส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรน้อยลง กำหนดให้มีการเลือกตั้งในระบบผสม ๒ แบบ คือ การเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน กับระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตเดียวคนเดียว ๔๐๐ คนเป็นการส่งเสริมระบบพรรคใหญ่ ถ้าพรรคใดมีคะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๕ ไม่มีสิทธิได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่ต่ำกว่า ๙๐ วัน การจัดสรรเงินให้พรรคการเมืองตามจำนวนสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรค การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีสามารถกระทำได้อย่างขึ้น ต้องใช้เสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร<sup>๒</sup> จึงจะสามารถขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ เป็นต้น แต่ดังกล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่ายังมีการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลมากเท่าใด ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องมีประสิทธิภาพมากควบคู่กันไปด้วย เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยมีขอบด้วยกฎหมายหรือเกินขอบเขต จนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในหมวด ๑๐ แต่อย่างไรก็ดีแม้รัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีบทบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขาดประสิทธิภาพในการทำงาน แม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองอย่างมาก จนทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของตนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ จนนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐที่ไร้ขอบเขต ขาดการควบคุมตรวจสอบ จนนำไปสู่ระบอบเผด็จการรัฐสภาในที่สุด และเป็นที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่งที่รัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชนต้องสิ้นผลบังคับเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ อันเนื่องมาจากผลของการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้การนำของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เหตุผลที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

<sup>๒</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๕

ขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครองและปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติอันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกันซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณี

การปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรู้สึกสามัคคี ระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็งและระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกันก็เร่งดำเนินการให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน เพื่อให้การเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำร่างขึ้นและนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย<sup>๓</sup> มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ซึ่งมีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๓๙ มาตรา<sup>๔</sup> แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ "

<sup>๓</sup>คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙

<sup>๔</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙



มีสถานะบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาว่างรัฐธรรมนูญ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้เลย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีประกาศฉบับที่ ๓๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.) ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำต่างๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่ทำให้รัฐเสียหาย คือ เป็นการตรวจสอบรัฐบาลที่ผ่านมานั้น แต่ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาลหรือองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เลย ทั้งยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญคุ้มครองการกระทำต่างๆ อีกด้วย โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา ๓๗ ว่า " บรรดาการกระทำทั้งหลาย ซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ของหัวหน้าและคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมตลอดทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำดังกล่าว หรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้า หรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ไม่ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่น ไม่ว่าจะกระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันดังกล่าวหรือก่อนหรือหลังวันที่กล่าวนั้น หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบโดยสิ้นเชิง" จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายความว่าบรรดาบุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจรัฐอยู่ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทุกฉบับ จะไม่มีวันถูกตรวจสอบได้เลย<sup>๕</sup> ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรศาลหรือองค์กรตรวจสอบอื่นๆ จนเป็นที่เกรงว่าอาจเกิดการใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขต ไร้ขีดจำกัด และไร้เหตุผลสนับสนุนการใช้อำนาจที่เพียงพอหรือชอบธรรม

---

<sup>๕</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ฉีกรัฐธรรมนูญประเทศได้อะไร, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, ๒๕๕๐), หน้า ๑๔ - ๑๕.

ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติ ๓๐๙ มาตรา<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ที่บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกชั้นตอนและนำความคิดเห็นนั้นมาเป็นข้อคำนึงพิเศษในการยกร่างและพิจารณาแปรญัตติโดยต่อเนื่อง และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและศึกษา และจัดให้มีการออกเสียงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ อันเป็นการพลิกหน้าประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญที่ประชาชนลงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยมีการจัดการลงประชามติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงร้อยละ ๕๗.๖๑ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ เห็นชอบร้อยละ ๕๖.๖๙ ของผู้มาใช้สิทธิ และไม่เห็นชอบร้อยละ ๔๑.๓๗ ของผู้ออกมาใช้สิทธิ ผลคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงปรมาภิไธย เพื่อให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติ ๓๐๙ มาตรา เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีที่มาจากความล้มเหลวของระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มากกว่ารัฐธรรมนูญไทยเท่าที่มีมาทุกฉบับ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๒ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ ในเวลากว่า ๗๗ ปี โดยเฉลี่ยรัฐธรรมนูญหนึ่งฉบับใช้บังคับได้ประมาณสี่ปีเศษเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านๆ มาขาดความเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างแท้จริง เมื่อเกิดการรัฐประหารคราวใดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดกลับถูกยกเลิกเพิกถอนเสียอย่างง่ายดาย รัฐธรรมนูญ

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กลับกลายเป็นเครื่องมือ หรือสิ่งอันเป็นที่แสดงวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของผู้มีอำนาจในช่วงเวลาต่างๆ เท่านั้น รัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับในความเป็นจริงแล้วดูเหมือนจะไม่มี ความหมายสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมากเท่าใดนัก โดยเฉพาะประชาชนในชนบท เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้สึกว่ารัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับชีวิตของตนอย่างไร ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับมิได้เกิดจากความต้องการของประชาชน หากแต่เกิด จากความต้องการของชนชั้นปกครองเท่านั้น ถ้าหากมองย้อนไปเมื่อคราวปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการ ปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เอง ก็มิได้เกิดจากความต้องการการเปลี่ยนแปลงของราษฎรเช่นกัน แต่ เป็นเพียงความต้องการของกลุ่มบุคคลที่ได้รับการศึกษาอย่างตะวันตกเท่านั้น หากจะกล่าวไปแล้ว คนส่วนใหญ่ในครั้งนั้นหรือแม้แต่ในปัจจุบันเองยังเคยชินกับการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มากกว่า เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้สึก ว่าประชาธิปไตยเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิต คือ ปัญหาที่เกิดจากผู้เข้ามาใช้อำนาจรัฐเองที่ มิได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ซ้ำยังพยายามที่จะปิดหูปิดตา ประชาชน เพื่อความสะดวกในการใช้อำนาจของตนเองที่ปราศจากการตรวจสอบอีกด้วย และ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมาก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาปากท้อง หรือปัญหาเศรษฐกิจอันเป็นปัญหา เฉพาะหน้าของคนส่วนใหญ่<sup>๗</sup>

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประการสำคัญคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๐
๒. เพื่อศึกษาเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญไทย
๓. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาทั้งหมด
๔. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้

<sup>๗</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจเทรดดิ้ง, ๒๕๑๘), หน้า ๒๘ - ๓๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รวมทั้งข้อดีข้อเสียของกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ทั้งสองฉบับ

### ๑.๓ ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้กำหนดขอบเขตการศึกษา แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึง พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งนับตั้งแต่มีการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎร เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ นับถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๗๕ ปีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของไทย ได้พัฒนามาโดยลำดับ ผู้เขียนเน้นศึกษาในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

อนึ่ง ผู้เขียนยังเน้นศึกษาเปรียบเทียบถึงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกิดจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยไว้มากที่สุดอีกด้วย

### ๑.๔ สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติหลักการในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยไว้อย่างเป็นทางการ โดยศาล รัฐสภา องค์การอิสระ และภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มากที่ไม่สามารถทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใสเท่าที่ควร แต่ยังไม่ทันที่จะได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่ยังบกพร่องหลายประการให้ดีขึ้น ก็เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ จนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งถึงแม้จะยังคงหลักการในเรื่องการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐไว้ แต่ก็เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของศาล ที่มา องค์ประกอบ และ อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ ที่สำคัญคือ ตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กลุ่มบุคคลที่เป็น เป้าหมายในการตรวจสอบ รวมทั้งการกำหนดตัวผู้ใช้อำนาจซึ่งจะต้องถูกตรวจสอบ ล้วนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องและ ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แล้ว ยัง อาจเป็นการเพิ่มปัญหาให้มากยิ่งขึ้นไปอีกอันจะส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ สามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ๑.๕ วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยการ วิเคราะห์ด้วยข้อมูลหรือเป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยวิธีวิเคราะห์ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ (History approach) ที่เกี่ยวข้อง และวิธีการศึกษาวิเคราะห์ในทาง กฎหมาย (Legal approach) ตลอดจนการศึกษาในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral science) แล้วนำเสนอแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical description)

สำหรับแหล่งที่มาของข้อมูลนั้น มีแหล่งที่มา ๒ ส่วน คือ

๑. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) คือ เอกสารที่เป็นต้นฉบับหรือที่เป็นข้อมูล หรือหลักฐานโดยตรง ซึ่งได้แก่งานเขียน ปาฐกถา ถ้อยแถลง คำแถลงการณ์ บันทึกรายการ ประชามติ สุนทรพจน์ รายงานการประชุม เอกสารต่างๆ ของทางราชการ พระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึง พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) คือ เอกสารที่มีผู้รวบรวมเอาไว้แล้ว เช่น เอกสาร หนังสือ วารสาร ตำราวิชาการ รายงาน บทความ การวิจัยและวิทยานิพนธ์

แหล่งที่มาของข้อมูลส่วนใหญ่ได้มาจากการค้นคว้าจากห้องสมุดต่างๆ อาทิเช่น หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ ห้องสมุด คณะรัฐศาสตร์ ห้องสมุดคณะครุศาสตร์ ห้องสมุดคณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักหอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุด สัณญา ธรรมศักดิ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และห้องสมุดสถาบันพระปกเกล้า

## ๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับรัฐ อำนาจอรัฐ การใช้อำนาจอรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ตลอดจนสิ่งที่สำคัญของวิทยานิพนธ์นี้คือ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และโดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. ทำให้ทราบถึงเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมา สภาพปัญหา และแนวความคิดอันเป็นอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

๓. ทำให้ทราบถึงพัฒนาการของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการตรวจสอบที่เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาทั้งหมด

๔. ได้นำเสนอข้อคิดเห็นจากผลการศึกษาและวิเคราะห์ต่อผู้เกี่ยวข้องในเรื่องที่วิจัยนี้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายและมาตรการในการแก้ไขต่อไป

๕. มีความรู้ในเรื่องการทำวิทยานิพนธ์และระเบียบวิธีวิจัยมากขึ้น

๖. ส่งเสริมและเพิ่มพูนความเข้าใจและเหตุผลเบื้องหลังของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

๗. ทำให้ตระหนักและเข้าใจถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และองค์กรตามรัฐธรรมนูญในฐานะสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจ ที่ต้องสามารถถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐแทนประชาชนได้

๘. เพื่อสร้างองค์ความรู้และเพิ่มศักยภาพให้กับนิสิต นักศึกษา ประชาชน ผู้สนใจทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในด้านกฎระเบียบ กระบวนการ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

## บทที่ ๒

### รัฐ อำนาจอรัฐ รัฐธรรมนูญ ความเป็นมาและแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

การศึกษาถึงความเป็นมาและแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาถึงความหมาย องค์ประกอบของความเป็นรัฐ อำนาจอรัฐ ที่มาของอำนาจอรัฐในแต่ละระบอบการปกครอง การใช้อำนาจอรัฐ แนวความคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงและเป็นที่มาของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และที่สำคัญที่สุดของวิทยานิพนธ์นี้ คือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐด้วย

#### ๒.๑ รัฐ

##### ๒.๑.๑ ความหมายของรัฐ

คำว่า "รัฐ" พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า แคว้นบ้านเมือง<sup>๑</sup>

คำว่ารัฐ แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า State มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินว่า Status เดิมมีความหมายว่าเป็นสถานะของวัตถุหรือลำดับชั้น เมื่อประมาณศตวรรษที่ ๑๕ คำว่า State หรือ Status จึงมีความหมายในทางการเมืองที่ชัดเจนขึ้น โดยมีความหมายว่าเป็นรูปแบบเฉพาะอย่างหนึ่งของชุมชนทางการเมือง<sup>๒</sup>

---

<sup>๑</sup>พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๒</sup>ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, แนวความคิดว่าด้วยรัฐและอำนาจอธิปไตย เอกสารการสนทนาวิชาการหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้าที่ ๑ - ๙, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖), หน้า ๕๘.

ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ ให้ความหมายว่า รัฐ คือ คณะบุคคลซึ่งรวมกันเป็นปึกแผ่น มีความเป็นอิสระในดินแดนที่ตนเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การปกครองซึ่งได้จัดไว้เป็นระเบียบเดียวกันทุกคน

รัฐ เป็นสิ่งซึ่งถูกสมมติขึ้นให้เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย เพื่อจัดระเบียบการปกครองและระเบียบการใช้อำนาจ รัฐจึงเป็นการจัดสถาบันของอำนาจทางการเมือง อันเกิดจากแนวความคิดที่ต้องการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคล เพราะเมื่ออำนาจอยู่กับตัวบุคคลทำให้เกิดปัญหามาก ชาติลักษณะที่เป็นอาจธิปไตย ทั้งนี้เพราะ อำนาจที่อยู่กับตัวบุคคลขาดความแน่นอน สามารถอาจถูกทำลายได้โดยง่ายหากผู้ปกครองอ่อนแอ และผู้ที่ทำลายนั้นมีคุณสมบัติมากกว่า ผู้ที่มีกำลังและคุณสมบัติมากกว่าย่อมเป็นผู้ชนะและได้เป็นผู้ทรงอำนาจนั้น อีกประการหนึ่งคืออำนาจที่อยู่กับตัวบุคคลขาดความต่อเนื่องเพราะเมื่อผู้ทรงอำนาจตายไปอำนาจนั้นก็สูญสิ้น การปกครองต้องสะดุดหยุดลงขาดความต่อเนื่อง ผู้ที่มีกำลังก็จะต่อสู้แย่งชิงให้ได้มาซึ่งอำนาจดังกล่าว ลักษณะการช่วงชิงหรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจก็จะเป็นวงจรเช่นนี้ ขาดความเป็นสูงสุด ความแน่นอน และความต่อเนื่องของอำนาจไปเรื่อยๆ จึงเกิดแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดหรืออาจธิปไตยขึ้น เพื่อแก้ปัญหาความแน่นอนและความต่อเนื่องของอำนาจ "เพราะรัฐไม่มีวันตาย" มีเพียงการสลับสับเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามาของผู้ที่จะใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น ดังนั้น ไม่ว่าผู้ใดจะเข้ามาใช้อำนาจ ๆ นั้น ก็ยังคงเป็นของรัฐไม่มีผู้ใดสามารถพรากอำนาจดังกล่าวไปจากรัฐได้

รัฐเกิดจากการยอมรับคำว่าอำนาจ<sup>๓</sup> เป็นสภาพนามธรรมหาได้มีสภาพที่เป็นอัตวิสัยไม่รัฐจะดำรงอยู่ไม่ได้เลยถ้าหากสมาชิกในรัฐปราศจากการยอมรับอำนาจ รัฐจึงดำรงสภาพอยู่ได้ด้วยการยอมรับอำนาจและตราบท่าที่รัฐยังดำรงรักษาวัตถุประสงค์อันแท้จริงของการมีอยู่ของรัฐ นั่นคือ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐเป็นปรากฏการณ์ของคำว่า "อำนาจ" จากเดิมซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกทำให้ยอมรับอย่างไม่เป็นรูปแบบ เช่น การใช้กำลังบังคับ มาเป็นการใช้อำนาจในทางรูปแบบโดยนิติบุคคลที่เรียกว่า "รัฐ" เป็นผู้ทำหน้าที่ (ในอุดมคติ) คือ จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและมีหน้าที่ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการกระทบกระเทือนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้จากการดำเนินงานของรัฐ รัฐจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพเพื่อเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย เฉกเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาที่มี

---

<sup>๓</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๓.



สภาพบุคคลเพื่อเป็นผู้ทรงสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายนั่นเอง และเนื่องจากรัฐเป็นสถาบันที่มีสภาพเป็นนามธรรมดังกล่าวแล้ว รัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยที่มีอยู่ได้โดยลำพังตัวเอง จำต้องมีองค์กรหรือบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐโดยมีวัตถุประสงค์ของรัฐเป็นกรอบสำหรับควบคุมองค์กรหรือบุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐมิให้กระทำการเกินหน้าที่หรือขอบอำนาจหน้าที่ของรัฐ

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ทำให้รัฐมีความสามารถ อำนาจและหน้าที่ โดยการแยกอำนาจออกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกภายในรัฐเป็นสัญญาประชาคม ความเป็นนิติบุคคลของรัฐจึงหมายถึงสภาพการก่อตั้งเป็นบุคคลของอำนาจสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการยินยอมพร้อมใจ (ไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ) ของสมาชิกในสังคมมนุษย์ที่รวมกันเป็นรัฐนั้น โดยการก่อตั้งนี้ทำให้อำนาจสาธารณะเป็นอำนาจที่แยกต่างหากจากเจตนารมณ์หรือความต้องการส่วนตัวของสมาชิกภายในรัฐนั้นๆ ทำให้มีวิธีปฏิบัติที่แน่นอนชัดเจนและสามารถตรวจสอบถึงความมีอยู่ของวัตถุประสงค์ของการมีรัฐได้ การใดก็ตามที่มีขอบด้วยวัตถุประสงค์ ก็อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เกินเลยกว่าขอบเขตที่รัฐนั้นจะกระทำได้ และจะต้องมีการแก้ไขเยียวยาเพื่อให้การอยู่ร่วมกันเป็นรัฐมีระเบียบกฎเกณฑ์และบรรล่วัตถุประสงค์ที่สมาชิกของรัฐต้องการร่วมกันได้

หลักการที่รัฐเป็นนิติบุคคลจำเป็นที่จะต้องวางข้อกำหนด กฎเกณฑ์ เพื่อให้เกิดการยอมรับ เช่น สถาบันในวิถีชีวิตของคนในรัฐนั้นๆ เพราะถ้าหากปล่อยให้ไปเป็นการยอมรับตามธรรมชาติก็อาจมีความไม่แน่นอนและที่สำคัญคือการรับรองอำนาจใหม่ในการปกครองที่เป็นระบอบประชาธิปไตยนั้นก็มีหลายประเทศที่มีอาจก่อให้เกิดสถาบันต่างๆ โดยจารีตประเพณีได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองการปกครองอย่างกะทันหันหรือไม่เช่นนั้นก็เป็นเรื่องการยอมรับแบบหรือกระแสความคิดของประเทศที่พัฒนาแล้ว ในรัฐธรรมนูญที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้จึงมีสาระสำคัญในทางกฎหมายเป็นการก่อตั้งอำนาจสาธารณะและให้ความสำคัญกับอำนาจสาธารณะนี้ว่า สมาชิกของรัฐคนใดก็ตามไม่อาจอยู่เหนือเจตนารมณ์หรือกฎเกณฑ์ที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญของรัฐได้

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐทำให้กฎหมายมีการจัดลำดับชั้นหรือวางโครงสร้างของอำนาจจนเป็นระบบอันหนึ่งอันเดียวกัน อำนาจรัฐที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่จะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจเหล่านี้มีความชอบธรรมในการที่จะดำเนินการต่างๆ ที่เป็นการให้หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นสมาชิกของรัฐ ในนามของส่วนรวม การดำเนินการอาจมีในลักษณะที่หลากหลาย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารบังคับใช้กฎหมายและดำเนินนโยบายให้สมาชิกของรัฐได้รับการบริการสาธารณะที่ดี ฝ่ายตุลาการตัดสินข้อพิพาทเพื่อให้ความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อำนาจและการดำเนินการที่ปรากฏอยู่ในรัฐมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องหรือบางครั้งมีข้อขัดแย้งการจัดลำดับชั้นว่า

อำนาจหรือการดำเนินการขององค์กรใดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่จึงเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐนั่นเอง

แต่ รัฐ ในทัศนะของกลุ่มที่ไม่ยอมรับรัฐนั้นปรากฏอยู่ใน *Ainsi parlait Zarathoustra* ซึ่งแปลว่า "ซาระตุสตรา กล่าวข้อความดังต่อไปนี้" ซึ่งข้อเขียนนี้กล่าวถึงรัฐว่า เป็นสัตว์ประหลาดที่เลือดเย็นที่สุด และกล่าวต่อไปอีกว่า

"ในบางแห่งยังมีมนุษย์หลายเผ่า มีฝูงสัตว์ แต่ไม่ใช่บ้านของเรา บ้านเราไม่มีสิ่งเหล่านี้ พี่น้องบ้านเรามีแต่รัฐ

รัฐคืออะไร ฟังให้ดีข้าจะเล่าความตายของเผ่าพันธุ์มนุษย์ให้ฟัง

รัฐ คือ สัตว์ประหลาดที่เลือดเย็นที่สุดในเหล่าสัตว์ประหลาดที่เลือดเย็นทั้งหลาย รัฐโงกทุกอย่างเลือดเย็น และต่อไปนี่คือคำโงกที่ออกมาจากปากรัฐ "ข้า (รัฐ) คือประชาชน" ช่างเป็นคำโงกที่หน้าด้าน รัฐอ้างว่าเป็นผู้สร้างมนุษย์ทั้งหลาย และแขวนความเชื่อและความรักไว้เหนือหัวมนุษย์ ให้มนุษย์ยอมรับใช้รัฐด้วยชีวิต

รัฐ คือ ผู้ทำลาย ผู้สร้างกลอุบายล่อคนส่วนใหญ่...

รัฐโงกในทุกภาษา ในทุกคำพูดไม่ว่าดีหรือเลว... สิ่งที่รัฐมีล้วนเป็นสิ่งที่ไม่เคยมาทั้งนั้น ในตัวรัฐมีแต่ของปลอม รัฐกัดด้วยฟันที่ขโมยมา...

คนจำนวนมากเกิดมาในโลก รัฐถูกคิดขึ้นเพื่อหลอกคนที่มีปัญญาผิวดำเท่านั้น"<sup>๔</sup>

รัฐ คือ สังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้นๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมืองการ เป็นสังคมมนุษย์ที่มีระเบียบและมีการจัดองค์กรเป็นระเบียบแบบแผนแล้ว และโดยเหตุที่การจัดตั้งรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครองในรัฐนั้น รัฐจึงเป็นสังคมการเมือง (Political Society) รัฐจึงต้องมีผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่มีอำนาจทางการเมือง ในอันที่จะอำรงรักษา รัฐให้ดำรงคงต่อไปได้<sup>๕</sup>

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐเกิดจากความจำยอมของผู้ที่มีกำลังน้อยกว่า มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่า ต่อผู้มีอำนาจบังคับ หรือที่เรียกว่าผู้ปกครอง (เพราะเดิมสังคมก่อนมีรัฐอำนาจเกิดจากความยินยอมและยอมรับจากสมาชิกในสังคม เนื่องจากอำนาจในสังคมก่อนที่จะมีรัฐถูกนำไปผูกติดกับคติ ความเชื่อ ความศรัทธาต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติ จารีตประเพณีผู้คน

<sup>๔</sup>Bergeron, p.248.

<sup>๕</sup>วิชฌุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓. ๒๕๓๐, หน้า ๑.

จึงยอมรับว่าอำนาจซึ่งผูกติดกับสิ่งดังกล่าวเป็นอำนาจที่อยู่เหนือตน) ในอันที่จะให้ผู้ได้ปกครอง  
 กระทำการหรืองดเว้นกระทำการต่างๆ ดังที่ผู้ปกครองจะบังคับบัญชา ในระยะแรกนั้นการปกครอง  
 เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของผู้ปกครองในการดูแลสุขภาพจากผู้ได้ปกครอง เพื่อสั่งสม  
 ความมั่งคั่ง ผู้ได้ปกครองจึงไม่มีความจำเป็นต้องสั่งสมความมั่งคั่งใดๆ เพราะทรัพยากรที่ทำมา  
 หาได้ต้องส่งให้กับผู้ปกครอง ที่เก็บได้เพียงเพื่อบริโภคเท่านั้น ต่อมาผู้ได้ปกครองเริ่มมีอำนาจ  
 ต่อรองมากขึ้น เพราะทนการกดขี่จากผู้ปกครองไม่ได้ จึงพร้อมที่จะลุกฮือขึ้นต่อต้านทำลายอำนาจ  
 ของผู้ปกครอง ๆ จึงต้องยอมที่จะประนีประนอมกับผู้ได้ปกครองเพื่อป้องกันการลุกฮือต่อต้าน  
 ผู้ปกครองเอง โดยการยอมให้ผู้ได้ปกครองสั่งสมความมั่งคั่งแล้วส่งบางส่วนให้กับผู้ปกครอง จน  
 กลายมาเป็นระบบภาษีในปัจจุบัน และนำมาสู่การให้ผู้ได้ปกครองเริ่มเข้ามามีส่วนในการปกครอง  
 มากขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งรัฐเกิดขึ้นจากความเบียดเบียนในตัวผู้ปกครองในความหมายที่เป็นปัจเจก  
 เพราะแต่เดิมความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะหว่างผู้ปกครองกับผู้ได้ปกครองเป็นความสัมพันธ์โดยตรง  
 ผู้ปกครองใช้อำนาจโดยตรงกับผู้ได้ปกครอง และมีแนวโน้มว่าผู้ปกครองจะสืบทอดอำนาจของตน  
 ไปยังรุ่นลูกหลานต่อไป เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางอำนาจและเศรษฐกิจ แต่ทว่าคุณสมบัติของ  
 ผู้ปกครองแต่ละคนนั้นเป็นคุณสมบัติเฉพาะบุคคลที่ต้องสั่งสม หาได้ตกทอดจากตนสู่รุ่นลูกหลาน  
 ไม่ ผู้ปกครองที่มีความสามารถก็สามารถปกครองผู้ได้ปกครองได้อย่างสงบสุข รักษาความสงบ  
 เรียบร้อยได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อมาถึงรุ่นลูกหลานของผู้ปกครองนั้น อาจมิได้ปกครองดังเช่น  
 ผู้ปกครองที่ผ่านมา ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาความไม่แน่นอนของผู้ปกครองดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดที่  
 จะสถาปนารัฐขึ้น เพื่อให้เป็นสถาบันที่เป็นศูนย์รวมอำนาจปกครอง เป็นการดึงอำนาจจากตัว  
 ผู้ปกครองมาไว้ที่รัฐ ตัวผู้ปกครองในฐานะที่เป็นปัจเจกไม่มีอำนาจอีกต่อไป ผู้ปกครองภายหลัง  
 จากที่มีรัฐเป็นแต่เพียงผู้เข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐในฐานะที่รัฐเป็นนิติบุคคลและผู้ปกครองเป็น  
 ผู้กระทำการแทนรัฐเท่านั้น

อีกนัยหนึ่ง รัฐเป็นแนวความคิดที่มีมนุษย์สมมติขึ้นและยอมรับเพื่อจัดระเบียบการใช้อำนาจ  
 ตัวรัฐเองจึงเป็นเรื่องกฎหมายโดยตรง กล่าวคือ กฎหมายทำให้เกิดรัฐ กฎหมายพรากอำนาจจาก  
 ตัวบุคคลไปให้รัฐ รัฐจึงเป็นผลผลิตของกฎหมาย (Legal production) รัฐจึงต้องอยู่ภายใต้  
 กฎหมายโดยสภาพ ซึ่งต่างจากแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Nature Law) ที่บอกว่า  
 รัฐเป็นผู้สร้างกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่สำหรับ รัฐ ในความหมายอยู่สองด้านที่ถูกมองต่างกัน  
 กล่าวคือ ในด้านของประชาชนหรือผู้ได้ปกครองโดยทั่วไปนั้น รัฐ หมายถึง สถาบันที่มีหน้าที่  
 กระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กับทุกคนอย่างเท่าเทียม ทั่วถึง เสมอภาค การรักษาความ  
 สงบเรียบร้อย ตลอดจนการเคารพและปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหลายท่านมองว่า  
 เป็นรัฐในอุดมคติที่ไม่มีวันเป็นไปได้เลย ส่วนในด้านของผู้ปกครองนั้น รัฐ หมายถึง เครื่องมือตาม  
 กฎหมายที่จะใช้ในการดูแลสุขภาพจากผู้คนภายในรัฐ トラบเท่าที่ตนยังอยู่ในอำนาจ

ซึ่งผู้ปกครองทั้งหลายย่อมพยายามที่สุดที่จะอยู่ในอำนาจให้ยาวนานที่สุด และถ้าเป็นไปได้ความพยายามดังกล่าวนำไปสู่การสืบทอดอำนาจเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางทำมาหาได้ (โดยไม่ต้องทำอะไร) ซึ่งบางท่านมองว่าแนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ผิดโง่งมที่มองรัฐ แต่ความเป็นจริงที่ผ่าน มาได้พิสูจน์แล้วว่าคนสองพวกนี้มองหน้าที่ (function) ของรัฐต่างกันจริงๆ

### ๒.๑.๒ ทฤษฎีการเกิดรัฐ

สังคมโบราณเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนที่มีสายโลหิตเดียวกัน หรือมีสายโลหิต เกี่ยวเนื่องกันรวมตัวกันอยู่ในกลุ่มเล็กๆ แต่เมื่อเจริญเติบโตขึ้นเรื่อยๆ สังคมมีความสลับซับซ้อนทั้ง ในทางจำนวนประชากร กิจกรรมทางเศรษฐกิจ จารีตประเพณี ก็กลายสภาพมาเป็นแคว้นที่มีความ หลากหลายทางสายพันธุ์มากขึ้น จากกลุ่มย่อยเป็นกลุ่มใหญ่เป็นสังคมดั้งเดิมที่จะพัฒนาไปสู่ ความเป็นนครรัฐ เช่น กรีกหรือโรมันในสมัยที่ยังไม่เป็นอาณาจักร ซึ่งเป็นตัวอย่างของนครรัฐที่มี หัวหน้าที่ในการปกครอง คือ กษัตริย์ซึ่งเลือกจากผู้ี่ฉลาด เป็นผู้ที่เข้มแข็งที่สุด ความเข้มแข็ง ความ ฉลาด ความเป็นนักรบนี่เองที่เป็นคุณสมบัติที่สำคัญของกษัตริย์อันนำไปสู่รูปแบบที่อำนาจถูกผูก ติดกับตัวบุคคล ในสังคมก่อนการกำเนิดเกิดรัฐ (ในที่นี้หมายถึงรัฐสมัยใหม่ (Modern State)) เป็น การรวมตัวของกลุ่มชนหรือเผ่าพันธุ์กันอยู่อย่างหลวมๆ รูปแบบการปกครองไม่สลับซับซ้อน ระดับการ รวมตัวกันในทางการเมืองมีน้อย สังคมดังกล่าวเป็นสังคมในบรรพกาล การรวมตัวกันในสังคมเป็น การรวมตัวกันเนื่องจากมีสายสัมพันธ์เดียวกัน จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเพื่อประโยชน์สุขและความ ปลอดภัยของตนเองและครอบครัวเป็นที่ตั้ง มีหัวหน้าเผ่าหรือหัวหน้ากลุ่มที่เข้มแข็ง เก่งกาจได้รับ การยอมรับจากคนในเผ่า มาในสมัยคริสตกาลจำนวนกลุ่มหรือจำนวนเผ่าลดน้อยถอยลง อันเนื่องมาจากกลุ่มหรือเผ่าต่างๆ มารวมตัวกันทำให้มีขนาดใหญ่ขึ้นจนกลายเป็นนครรัฐ (City State) เป็นนครที่มีลักษณะคล้ายๆ รัฐ หรือรัฐที่มีขนาดและสถานะเล็กขนาดนครเท่านั้น เป็นที่รวม เผ่าหลายเผ่าที่มีความสัมพันธ์ร่วมกันทางเชื้อชาติ ศาสนา การเมือง แต่นครรัฐดังกล่าวก็ถึงกาล ลินสุดในสมัยศตวรรษที่ ๘ ก่อนคริสตกาล เช่น นครรัฐกรีก นครรัฐโรมัน ซึ่งปกครองโดยกษัตริย์ ในทางรัฐศาสตร์เรียกการปกครองแบบนี้ว่า สาธารณรัฐ ต่อมารูปแบบของนครรัฐพัฒนาเข้าสู่ รูปแบบจักรวรรดิ การเมืองการปกครองก็เปลี่ยนไปจากกษัตริย์เป็นจักรพรรดิ แต่อย่างไรตามนคร รัฐก็ดี จักรวรรดิก็ดี ก็ยังไม่ใช่อารยธรรมสมัยใหม่ (Modern State) ตามความหมายปัจจุบัน เพราะลักษณะ ของนครรัฐหรือจักรวรรดิยังขาดซึ่งอำนาจมหาชน (อำนาจมหาชน เกิดจากการแยกอำนาจออก จากตัวบุคคล เพราะเมื่ออำนาจอยู่กับตัวบุคคลมีแนวโน้มที่บุคคลจะใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงนำ อำนาจออกจากตัวบุคคลไปไว้กับรัฐซึ่งถูกสมมติขึ้น และมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทรงสิทธิและ หน้าที่ตามกฎหมาย) และขาดซึ่งการคุ้มครองมนุษย์ในฐานะที่เป็นหลักสากลของกฎหมาย ดังนั้น

รัฐสมัยใหม่ (Modern State) อย่างน้อยต้องประกอบด้วย รัฐในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนของรัฐ

การเกิดรัฐนั้นมีความพยายามอย่างมากที่จะอธิบายการเกิดขึ้นของรัฐ เพราะเหตุที่รัฐเป็นนามธรรมนี้เองทำให้เกิดทฤษฎีที่จะนำมาอธิบายถึงการเกิดรัฐอยู่หลายทฤษฎีด้วยกันแต่ในการศึกษาวิจัยนี้ขอนำเสนอ ๓ ทฤษฎีที่สำคัญๆ ได้แก่ ทฤษฎีเทวสิทธิ์ ทฤษฎีความขัดแย้ง และทฤษฎีว่าด้วยการจัดตั้งสถาบัน ดังนี้

### ๒.๑.๒.๑ ทฤษฎีเทวสิทธิ์

ทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Divine Theory) ทฤษฎีเทวสิทธิ์เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับต้นกำเนิดของรัฐที่มีความเก่าแก่ที่สุด ที่เชื่อว่าพระเจ้าได้ดลบันดาลหรือสร้างรัฐขึ้นมา แนวคิดนี้มีต้นกำเนิดมาจากอาณาจักรโบราณแถวตะวันออกกลาง ที่ผู้ปกครองได้รับการยอมรับว่าเป็นเชื้อสายสืบทอดมาจากพระเจ้า ชาวฮีบรูโบราณเชื่อว่าพระเจ้าได้สร้างกฎของการปกครอง แนวคิดนี้เป็นที่นิยมที่สุดในช่วงยุคกลาง แต่ก็มี ความขัดแย้งระหว่างพระสันตะปาปา กับพระจักรพรรดิแห่งอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์เกี่ยวกับบทบาทของผู้ปกครองว่าควรจะมีมากกว่าหรือน้อยกว่าพระสันตะปาปาซึ่งเป็นผู้นำทางศาสนาในโลกมนุษย์ ซึ่งทฤษฎีนี้มีความเชื่อ ๓ ข้อหลักคือ ประการแรกรัฐเป็นการดลบันดาลมาจากเจตนารมณ์ของพระเจ้า ประการที่สองมนุษย์ไม่ได้เป็นปัจจัยของการสร้างรัฐ เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ และประการสุดท้ายผู้ปกครองรัฐมีหน้าที่เสมือนตัวแทนของพระเจ้า ประชาชนต้องเชื่อฟังและเคารพโดยดุจเดียวกับเหตุนี้คนที่มีความเชื่อในลัทธิเทวสิทธิ์ จึงให้ความสำคัญแก่พระเจ้ากับผู้ปกครอง ผู้ซึ่งได้รับคำบัญชามาจากพระเจ้าให้ลงมาปกครองมนุษย์ โดยแท้จริงแล้วมนุษย์เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของรัฐเท่านั้น ซึ่งไม่มีความสำคัญและไม่สามารถท้าทายการคงอยู่หรืออำนาจของผู้ปกครองได้ การท้าทายหรือการละเมิดอำนาจของผู้ปกครองจึงถือว่าการละเมิดต่อพระเจ้า จึงถือว่ามีโทษและเป็นบาปในเวลาต่อมา เมื่อวิทยาศาสตร์เข้ามาแทนที่ความศักดิ์สิทธิ์ของศาสนา ทฤษฎีเทวสิทธิ์นี้ได้ถูกท้าทายโดยพวกชนชั้นกลางที่ได้ประโยชน์จากแนวคิดใหม่ที่สนับสนุนตัวเองคือแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การปฏิวัติในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ - ๑๘ จึงเป็นการปฏิวัติในนามของประชาชนเพื่อต่อต้านระบอบการปกครองโดยกษัตริย์ เป็นการล้มล้างลัทธิเทวสิทธิ์ให้หมดสิ้นไปในทางปฏิบัติ ทฤษฎีนี้นิยมกันในหมู่ชนที่ต้องการจะสนับสนุนอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์หรือในหมู่ชนที่ไม่นิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะหากเชื่อตามนี้อำนาจของกษัตริย์จะมีอย่างมาก เพราะเป็นตัวแทนของพระเจ้า ไม่มีใครสามารถล้มล้างได้

### ๒.๑.๒.๒ ทฤษฎีความขัดแย้ง

ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายปรากฏการณ์ ต่าง ๆ ด้วยเหตุผลของความขัดแย้ง เป็นแนวความคิดที่มีข้อสมมุติฐานที่ว่า พฤติกรรมของสังคมสามารถเข้าใจได้จากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และบุคคลต่าง ๆ เพราะการแข่งขันกัน ในการเป็นเจ้าของทรัพยากรที่มีค่าและหายาก กล่าวคือ สังคมเป็นระเบียบเรียบร้อย เพราะความขัดแย้งทางสังคม ทำให้คนต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด ความจำกัดของทรัพยากรและการแข่งขันอย่างมาก เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและทรัพยากร นักสังคมวิทยาเชื่อว่าความขัดแย้งทำให้สังคมมีชีวิตและทำให้สังคมเกิดความเปลี่ยนแปลง ทฤษฎีความขัดแย้งเป็นทฤษฎีที่มีรากฐานของสมมุติฐานที่ว่าสังคม คือ ระบบที่มีลักษณะซับซ้อนของความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality) และความขัดแย้ง (Conflict) ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Macionis) ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่าสังคมนั้นไม่ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่สังคมนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยก (Division) อันเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม นักสังคมวิทยากลุ่มความขัดแย้งทางสังคมจะพยายามค้นหาว่าปัจจัยต่าง ๆ เช่น ชนชั้นทางสังคม เชื้อชาติ กลุ่มชน เพศ และอายุ มีความเกี่ยวข้องกับ ความไม่เท่าเทียมของการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรในสังคม ได้แก่ เงิน อำนาจ การศึกษา และเกียรติยศ ชื่อเสียงทางสังคมอย่างไร นอกจากนี้นักวิชาการในกลุ่มความขัดแย้งทางสังคมจะมองว่า ในสังคมเกิดการแข่งขันกันเพราะในสังคมมีความขัดแย้งกันอันเนื่องมาจากคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้รับผลประโยชน์และผลตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมกัน สิ่งตอบแทนและผลประโยชน์ที่คนในสังคมได้รับมีความแตกต่างกันออกไปตามตำแหน่งและหน้าที่ทางสังคม ตลอดจนความสามารถในการแสวงหาทรัพยากร นักสังคมวิทยาในกลุ่มนี้มองว่า สังคมมีความขัดแย้งกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้สังคมมีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงตามมา

นักสังคมวิทยาที่ใช้ทฤษฎีความขัดแย้งอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่สำคัญ ขอเสนอ ๓ ท่าน คือ

#### ๒.๑.๒.๒.๑ คาร์ล มาร์กซ์

คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) เป็นชาวเยอรมัน แนวคิดของมาร์กซ์เป็นพื้นฐานของลัทธิมาร์กซิสต์ (Marxism) ซึ่งพัฒนาต่อมาเป็นลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communist) และเป็นแรงบันดาลใจให้นักปฏิวัติคนสำคัญ ๆ เช่น เลนิน เหมาเจ๋อตง โฮจิมินห์ และฟีเดล คาสโตร เป็นต้น โดยมาร์กซ์มีความเชื่อว่า รัฐหรือการปกครองเกิดขึ้นจากการพยายามกดขี่ของผู้ที่ได้เปรียบในสังคม และอธิบายต่อไปอีกว่า หากศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองย้อนหลังไปจะพบว่า

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ทั้งหมดของมนุษย์ ซึ่งความสัมพันธ์แบบนี้จะทำให้เกิดคนสองพวก คือ พวกที่ทำการผลิตทางเศรษฐกิจ เช่น กรรมกรและชาวนา ที่ถูกกดขี่ เอาเปรียบ กับอีกพวกหนึ่งคือ พวกนายทุนและชนชั้นปกครอง ที่เอาเปรียบ เอาเปรียบคนอื่นจากการผลิตของพวกที่ทำการผลิตมาเป็นของตัวเองโดยไม่ต้องทำ การกดขี่ทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นจึงเป็นเนื้อแท้ในความสัมพันธ์ของมนุษย์ ส่วนรัฐซึ่งหมายถึงการปกครองและกฎหมาย เป็นเพียงเครื่องมือที่ชนชั้นที่เหนือกว่าสร้างขึ้นเพื่อรองรับความชอบธรรมของการกดขี่ และรักษาฐานะของการกดขี่ไว้ให้อยู่ตลอดไป รัฐและกฎหมายจึงเป็นเพียงเปลือกนอกในความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของทุกสังคม จะมีขั้นตอนของการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ ๕ ขั้น โดยแต่ละขั้นจะมีวิธีการผลิต (Mode of Production) ที่เกิดจากความสัมพันธ์ของอำนาจของการผลิต (Forces of production) ซึ่งได้แก่ การจัดการด้านแรงงาน ที่ดิน ทุน และเทคโนโลยีกับความสัมพันธ์ทางสังคมของการผลิต (Social relation of production) ซึ่งได้แก่ เจ้าของปัจจัยการผลิตและคนงานที่ทำหน้าที่ผลิต แต่ในระบบการผลิตแต่ละระบบจะมีความขัดแย้งระหว่างชนชั้นผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตกับผู้ใช้แรงงานในการผลิต ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เป็นโครงสร้างส่วนล่างของสังคม (Substructure) และเมื่อโครงสร้างส่วนล่างมีการเปลี่ยนแปลงจะมีผลทำให้เกิดการผันแปรและเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างส่วนบนของสังคม (Superstructure) ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคม เช่น รัฐบาล ครอบครัว การศึกษา ศาสนา และรวมถึงค่านิยม ทศนคติ และบรรทัดฐานของสังคมด้วย ลำดับขั้นของการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ของมาร์ก มีดังนี้

#### ๑) ขั้นสังคมแบบคอมมิวนิสต์ดั้งเดิม (Primitive communism)

กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของเผ่า (Tribal ownership) ต่อมาเผ่าต่าง ๆ ได้รวมตัวกันเป็นเมืองและรัฐ ทำให้กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเปลี่ยนไปเป็นของรัฐแทน

#### ๒) ขั้นสังคมแบบโบราณ (Ancient communal) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของรัฐ (State ownership)

สมาชิกในสังคมได้รับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนตัวที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ซึ่งได้แก่ เครื่องใช้ส่วนตัว และทาส ดังนั้น ทาส (Slavery) จึงเป็นกำลังสำคัญในระบบการผลิตทั้งหมด และต่อมาระบบการผลิตได้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าของทาสและทาส

#### ๓) ขั้นสังคมแบบศักดินา (Feudalism) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของขุนนาง คือ ที่ดิน โดยมีทาสเป็นแรงงานในการผลิต

๔) ขั้นสังคมแบบทุนนิยม (Capitalism) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของนายทุน คือ ที่ดิน ทุน แรงงาน และเครื่องจักร โดยมีผู้ใช้แรงงานเป็นผู้ผลิต

๕) ขั้นสังคมแบบคอมมิวนิสต์ (Communism) กรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเป็นของทุกคน ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่มีใครเอาเปรียบซึ่งกันและกัน

ตามแนวความคิดของมาร์กซ์ ลำดับขั้นของการนำไปสู่การปฏิวัติของชนชั้นล่างของสังคมเกิดจากกระบวนการที่มีความต้องการในการผลิต การแบ่งแยกแรงงาน การสะสมและพัฒนาทรัพย์สินส่วนบุคคล เมื่อเกิดความไม่เท่าเทียมทางสังคมมากขึ้น จึงเกิดการต่อสู้ระหว่างชนชั้นในสังคม เกิดตัวแทนทางการเมืองเพื่อทำการรักษาผลประโยชน์ของแต่ละชนชั้น และเกิดการปฏิวัติในที่สุด การเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามแนวความคิดของมาร์กซ์ เป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้นในสังคม โดยใช้แนวความคิดวิภาษวิธี (Dialectical) ที่เริ่มจากการกระทำ (Thesis) ซึ่งเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการกระทำ (Antithesis) และเกิดการกระทำแบบใหม่ (Synthesis) ตามมา จนกล่าวกันว่ามาร์กซ์ เป็นผู้วางขั้นตอนที่มุ่งสู่การสลายตัวของรัฐเพื่อปลดปล่อยมนุษยออกจากสังคมที่มีความขัดแย้งอย่างแท้จริง คาร์ล มาร์กซ์ เห็นว่า รัฐเกิดจากการที่คนกลุ่มน้อย คิดค้นวิธีการที่จะมอมเมาและเอาเปรียบคนกลุ่มใหญ่ เพื่อประโยชน์ของตนเสียมากกว่าจุดประสงค์อย่างอื่น

#### ๒.๑.๒.๒.๒ ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ

ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ (Ralf Dahrendorf) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ปฏิเสธความคิดของมาร์กซ์ ที่เชื่อว่าชนชั้นในสังคมเกิดจากปัจจัยการผลิต และมีแนวความคิดว่า ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมเกิดจากความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องอำนาจในการแสวงหาทรัพยากรเกียรติยศ ชื่อเสียง ในสังคมมีคนสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีอำนาจและกลุ่มที่ไม่มีอำนาจ สังคมมีกลุ่มที่ไม่สมบูรณและไม่มีความเท่าเทียมกัน คนทั้งสองกลุ่มต่างก็มีผลประโยชน์แอบแฝงอยู่ แต่ฝ่ายต่างก็พยายามรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ โดยมีผู้นำทำหน้าที่สร้างความสมานฉันท์ของทั้งสองฝ่าย ความขัดแย้งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการความขัดแย้งของผู้นำ ที่จะประสานประโยชน์ให้ทุกฝ่ายพอใจได้

#### ๒.๑.๒.๒.๓ ลิวอิส เอ โคเซอร์

ลิวอิส เอ โคเซอร์ (Lewis A. Coser) มีแนวความคิดว่า ความขัดแย้งในสังคมเป็นสภาวะหนึ่งของมนุษย์ ความขัดแย้งเป็นตัวสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม ความขัดแย้งสามารถทำให้สังคมเปลี่ยนจากที่เป็นอยู่ไปสู่สิ่งใหม่ได้ เพราะสมาชิกของสังคมไม่พึงพอใจกับสภาวะที่เป็นอยู่ ซึ่งมีความขัดแย้งมาก ความขัดแย้งก่อให้เกิดทั้งด้านบวกและด้านลบ และอธิบายว่า ความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ไม่มีกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีความสมานสามัคคีอย่างสมบูรณ์ เพราะความขัดแย้งเป็นส่วนหนึ่งของมนุษย์



ทั้งในความเกลียดและความรักต่างก็มีความขัดแย้งทั้งสิ้น ความขัดแย้งสามารถแก้ปัญหาความแตกแยกและทำให้เกิดความสามัคคีภายในกลุ่มได้เพราะในกลุ่มมีทั้งความเป็นมิตรและความเป็นศัตรูอยู่ด้วยกัน โคเซอร์ มีความเห็นว่าความขัดแย้งเป็นตัวสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สามารถทำให้สังคมเปลี่ยนชีวิตความเป็นอยู่จากด้านหนึ่งไปสู่อีกด้านหนึ่งได้ เพราะหากสมาชิกในสังคมเกิดความไม่พึงพอใจต่อสังคมที่เขาอยู่ เขาจะพยายามทำการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์นั้น ๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายของตนได้ นอกจากนี้ โคเซอร์ ยังเสนอว่า ความขัดแย้งยังสามารถทำให้เกิดการแบ่งกลุ่ม ลดความเป็นปรปักษ์ พัฒนาความซับซ้อนของโครงสร้างกลุ่มในด้านความขัดแย้งและร่วมมือ และสร้างความแปลกแยกกับกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

### ๒.๑.๒.๓ ทฤษฎีว่าด้วยการจัดตั้งสถาบัน

ทฤษฎีว่าด้วยการจัดตั้งสถาบัน โดย **Maurice Hauriou** เห็นว่ารัฐเป็นนิติบุคคล และความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ๆ จึงได้จัดตั้งสถาบันหรือองค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐขึ้นมา การเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสลับซับซ้อน มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งระบบของรัฐและความคิดชั้นนำที่เป็นพื้นฐานขององค์กร แนวความคิดเรื่องการเป็นนิติบุคคลของรัฐทำให้กล่าวได้ว่ามีบางสิ่งบางอย่างในรัฐที่อยู่ในปัจเจกชนที่ประกอบกันเป็นรัฐ ทั้งในด้านความสำคัญในระยะเวลา สิ่งนั้นก็คือนโยบายความคิดแห่งการดำเนินการร่วมซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐและจากความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ๆ จึงเป็นผู้ก่อตั้งสถาบันหรือองค์กรภายใต้รัฐขึ้น รัฐมีสถานการณ์และมีความเป็นอิสระในการดำเนินการต่างๆ ตามแนวคิดของ **Maurice Hauriou** นั้นจะเห็นได้ว่า รัฐและความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นเกิดจากผลผลิตตามธรรมชาติอันเป็นแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (School of Natural Law) ขณะเดียวกันนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยม (School of Positivism) เห็นว่าความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นไม่ได้เป็นผลผลิตมาจากธรรมชาติแต่เกิดจากการที่มนุษย์ช่วยกันสร้างขึ้นโดยรับรองความเป็นรัฐและความเป็นนิติบุคคลของรัฐโดยกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup><http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=296> (๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๑)

จากแนวความคิดของ Maurice Hariou ดังกล่าวจึงเกิดปัญหาว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายนั้นยากที่จะแยกออกจากกันได้ Leon Dugiut จึงได้สร้างมาตรฐานที่แบ่งแยกผู้ปกครองออกจากผู้ที่อยู่ใต้การปกครองให้เกิดขึ้น การอธิบายการเกิดของรัฐนั้นเกิดจากคำถามที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของรัฐรวมทั้งอำนาจของรัฐด้วย การที่กำหนดให้รัฐเป็นสถาบันขึ้นนั้นเท่ากับเป็นการหลุดพ้นจากขอบเขตแห่งเกณฑ์ของรัฐและเป็นการมอบหมายให้รัฐเทียบเท่าและมากกว่าสถานะทางกฎหมายอื่นๆ การแสดงออกของรัฐนั้นก็คือการแสดงออกของผู้ปกครองรัฐ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเรื่องรัฐเป็นสถาบันนั้นเป็นกลไกของการจำกัดอำนาจของรัฐโดยอาศัยอำนาจของกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่นิติบุคคลจะต้องกระทำตาม เช่น แนวความคิดในเรื่องการจัดการทรัพย์สินของนิติบุคคล แนวความคิดในเรื่องสถานะของนิติบุคคลซึ่งสองสิ่งนี้เป็นเสาหลักทางกฎหมายของสถาบัน มุมมองที่มองรัฐเป็นสถาบันเป็นมุมมองที่มองจากด้านสูงขณะที่ฝ่ายที่เห็นว่ารัฐเกิดจากความขัดแย้งนั้นเป็นมุมมองที่มองจากด้านล่างขึ้นไป เมื่อนำแนวความคิดของทั้งสองฝ่ายมาพบกัน ได้สร้างแนวคิดที่ทำให้รัฐนั้นต้องมีความเป็นกลาง อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องสถาบันนั้นได้เป็นเรื่องอดีตไปแล้ว แนวความคิดของรัฐสมัยใหม่จึงเป็นแนวความคิดทางกฎหมายที่ปรากฏขึ้นเพราะทำให้เกิดการแยกระหว่างอำนาจและตัวบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจ

#### ๒.๑.๒.๔ ทฤษฎีสัญญาประชาคม

สัญญาประชาคม (Social Contract) คือ ความยินยอมพร้อมใจของประชาชนที่จะก่อตั้งรัฐและสร้างกฎเกณฑ์การปกครองขึ้นภายในรัฐ สัญญาตามแนวคิดสัญญาประชาคมนำมาซึ่งรูปแบบของรัฐธรรมนูญในปัจจุบันและกลายเป็นรากฐานประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบอบการเมืองการปกครองขึ้น และภายใต้รัฐธรรมนูญประชาชนยินยอมที่จะถูกปกครอง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยินยอมที่จะผูกพันตนเองในการต้องเคารพรัฐธรรมนูญและถูกจำกัดอำนาจตามรัฐธรรมนูญ<sup>๗</sup>

---

<sup>๗</sup>Louis Henkin, *Constitutionalism. Democracy, and Foreign Affairs*, (New York : Columbia University Press, 1990), p.5.

ทฤษฎีสัญญาประชาคมกล่าวถึงสภาวะธรรมชาติ (State of Nature) ซึ่งเป็นสภาวะที่ไม่มีรัฐ มนุษย์อยู่ร่วมกันภายใต้กฎหมายธรรมชาติ (Law of Nature) ต่อมากฎหมายธรรมชาติไม่สามารถผูกพันให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขอีกต่อไป เนื่องจากความสลับซับซ้อนของโครงสร้างทางสังคมและกิจกรรมอันสลับซับซ้อนที่เกิดจากโครงสร้างของสังคมดังกล่าว มนุษย์จึงต้องร่วมกันตกลงกันทำสัญญาเพื่อเข้าสู่สภาวะความเป็นรัฐ<sup>๖</sup> อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายบ้านเมืองแทนที่กฎหมายธรรมชาติ ทฤษฎีนี้จึงมีแนวความคิดที่ว่ารัฐมีแหล่งกำเนิดจากสัญญาเป็นแนวความคิดของนักปรัชญาเมธีทางการเมืองที่สำคัญ ๓ ท่าน คือ

#### ๒.๑.๒.๔.๑ โทมัส ฮอบส์

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes ๑๕๘๘ - ๑๖๗๙)<sup>๗</sup> เป็นนักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษ แนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมปรากฏอยู่ในหนังสือ *Leviathan* ปี ค.ศ. ๑๖๕๑ หัวใจของหนังสือเรื่อง *Leviathan* อยู่ที่การเสนอแนวคิดที่ว่าด้วย "สัญญาประชาคม" (Social contract) เพื่อตอบคำถามว่าสังคมมนุษย์ และรัฐก่อเกิดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งในความเป็นจริงคำถามนี้ในขณะนั้นมีคำตอบโดยศาสนจักรและอาณาจักรแล้วว่า สังคมมนุษย์และรัฐเกิดจากการสถาปนาโดยพระเจ้าเป็นเจ้าของ ซึ่งประธานอำนาจแก่ษัตริย์ เพื่อให้ปกครองมนุษย์ แต่ฮอบส์ไม่ยอมรับกับคำตอบที่เป็นนามธรรมนี้ ต้องการค้นหาคำอธิบายที่เป็นวิทยาศาสตร์ จึงเริ่มต้นด้วยการพิจารณาธรรมชาติของมนุษย์ ฮอบส์มองว่าโดยธรรมชาติของมนุษย์มีความต้องการหลักๆ อยู่ ๓ ประการ คือ การแข่งขันเพราะความอยากมีอยากได้หรือความไม่อยากมีไม่อยากได้ ความกลัว ความอยากมีอำนาจอยากเป็นใหญ่เหนือผู้อื่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เองนำมาซึ่งความขัดแย้งแย่งชิงกัน ฮอบส์ยังมองว่าสรรพสิ่งในโลกว่าดำเนินไปตามกลไกที่อาศัยแรงขับเคลื่อน (Movement) ทาง

---

<sup>๖</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, แนวความคิดว่าด้วยรัฐและอำนาจอธิปไตย เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ ๑ - ๙, หน้า ๕๘.

<sup>๗</sup> ยอดพล เทพสิทธิธา, "การใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๙.

กายภาพ ซึ่งตัวมนุษย์ก็อยู่ในข่ายของกฎสากลดังกล่าว และมีใช่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับร่างกาย แต่ยักรวมถึงส่วนที่เรียกว่า "จิตใจ" (Mind) อีกด้วย สำหรับฮอบส์ การรับรู้ด้วยผัสสะและอารมณ์ ความรู้สึกของมนุษย์ เป็นการตอบสนองด้วยแรงขับเคลื่อนภายใน ต่อแรงกระทำจากภายนอก แรงขับเคลื่อนภายในนี้ ส่งทอดต่อไปยังสมอง ก่อเกิดเป็นความคิด (Idea) และทิ้งร่องรอยไว้เป็นภาพ (Image) ในความทรงจำ สิ่งประกอบกันขึ้นเป็นจิตใจ ไม่ว่าจะ เป็นความคิด (Thought) ความปรารถนา (Desire) หรือเจตจำนง (Will) จึงมีใช่อะไรอื่น นอกจากแรงขับเคลื่อนในสมอง ล้วน ๆ แรงขับเคลื่อนดังกล่าวนี้เอง ที่ไปกระตุ้นให้เกิดอากัปกริยา การกระทำ และคำพูดต่าง ๆ ของมนุษย์ ซึ่งมีความพึงพอใจส่วนตนเป็นเป้าหมาย ในความพยายามของฮอบส์ที่จะเข้าใจถึงธาตุแท้ของมนุษย์ ในขั้นต่อไปนั้น เขาได้ตั้งสมมติฐานถึงสิ่งที่เรียกว่า "สภาพธรรมชาติ" (State of nature) ขึ้นมา ซึ่งหมายถึงสภาพที่เผ่าพันธุ์มนุษย์เคยดำรงอยู่ ก่อนหน้าที่จะมีการก่อตั้งสังคมใด ๆ ขึ้น แม้ว่าภาวะดังกล่าว หากเคยมีอยู่จริง จะเป็นสิ่งที่เราไม่มีวันล่วงรู้ได้อีกแล้วก็ตาม แต่จินตนาการทางทฤษฎีนี้ ก็จำเป็นต่อการคิดพิจารณาว่า ถ้าปราศจากอารยธรรม มนุษย์จะอยู่ในสภาวะเช่นไร จากการสันนิษฐานดังกล่าว ฮอบส์พบว่ามนุษย์ในสภาพธรรมชาติ มีใช้สิ่งที่น่าชื่นชม หากกล่าวเปรียบด้วยภาษาแบบปัจจุบัน มนุษย์ก็เป็นเหมือนหุ่นยนต์คอมพิวเตอร์ ที่ถูกตั้งโปรแกรมให้มุ่งแสวงหาความพึงพอใจใส่ตนอย่างไม่มีขีดจำกัด มนุษย์จึงเต็มไปด้วยกิเลสตัณหา ต่างคนต่างมุ่งเอาเปรียบผู้อื่น บังคับให้ผู้อื่นทำตามใจตน และถือเอาตนเองเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่ง ในสภาพธรรมชาติ ความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ จึงแสดงออกมาอย่างเต็มที่ ดังที่ฮอบส์กล่าวว่า

"หากมนุษย์สองคนปรารถนาในสิ่งเดียวกัน ซึ่งไม่มีวิถีใดที่เขาทั้งสองจะแบ่งปันกันได้ เขาก็ย่อมกลายเป็นศัตรูกันและในอันที่จะบรรลุเป้าหมายของแต่ละคนซึ่งได้แก่การธำรงรักษาตน (their own conservation) เป็นหลักและบางครั้งเพียงเพื่อความสุขสมอารมณ์หมายของตน (their delectation only) ทั้งคู่ก็จะเพียรพยายามทำลายล้างหรือสยบซึ่งกันและกัน"<sup>๑๐</sup>

การยึดประโยชน์ของตนเป็นศูนย์กลางเช่นนี้ เป็นเหตุให้เกิดการพิพาทกันระหว่างมนุษย์ โดยใช้กำลังแก่งแย่งชิงดี และเบียดเบียนกันอยู่ตลอดเวลา จนเกิดความวุ่นวายไม่สงบเรียบร้อยอีกต่อไป จนนำไปสู่ความล่มสลายร่วมกัน สำหรับฮอบส์แล้ว มนุษย์มิได้ต่างจากสัตว์ในแง่จิตใจ แต่มนุษย์เป็นสัตว์ที่รู้จักคำนวณผลได้ผลเสีย จากการกระทำต่างๆ ของตน นั่นคือ รู้จักคิดด้วยเหตุผลมากกว่าสัตว์อื่น เหตุดังกล่าวมนุษย์จึงเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะแสวงหาสันติภาพร่วมกัน มากกว่าที่จะเบียดเบียน ทำลายล้างกันอยู่เช่นนี้ ในความคิดดังกล่าว ความเห็นแก่ตัวของ

<sup>๑๐</sup><http://www.sarakadee.com/feature/2000/09/thomas.htm> (๑๓ มกราคม ๒๕๕๓)

มนุษย์ก็ยังคงดำรงอยู่เช่นเดิม แต่เปลี่ยนเป็น "ความเห็นแก่ตัวแบบยั่งยืน" เพราะกำกับไว้ด้วยสติปัญญา มิใช่เห็นแก่ตัวอย่างโง่เขลา เขาแต่ได้ จนในที่สุดไม่มีใครทำอะไรเลยอย่างแต่ก่อน ฮอบส์เชื่อว่าทางออกของปัญหาที่มนุษย์ค้นพบคือ การตกลงกันมอบอำนาจแก่คนกลาง ให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างๆ และจัดระบบระเบียบของการอยู่ร่วมกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการตัดสินใจก้าวออกจากสภาพธรรมชาติ มาสู่การก่อตั้งสังคมขึ้น ดังที่ฮอบส์กล่าวว่า "วิธีการเดียวที่จะสถาปนาอำนาจหนึ่งเดียวร่วมกัน ในอันที่จะปกป้องพวกเขา จากการรุกรานของคนภายนอก และจากการเบียดเบียนกันเองภายใน และในอันที่จะประกันว่า พวกเขาจะสามารถประกอบสัมมาชีพ และเก็บเกี่ยวพืชผลจากแผ่นดิน เพื่อดำรงชีวิตอย่างพึงพอใจได้ ก็คือ มอบอำนาจ และกำลังทั้งหมดของแต่ละคน ให้แก่บุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มคนคณะเดียว ผู้จะสามารถลดทอนเจตจำนงอันหลากหลายของผู้คน ให้เหลือเพียงเจตจำนงหนึ่งเดียว บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากทุกคน ดังที่กล่าวมาก็คือ ผู้ปกครอง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "องค์อธิปัตย์" ซึ่งจะทำหน้าที่หลักในการวางกฎระเบียบ เพื่อแยกแยะว่าสิ่งใดถูก สิ่งใดผิด และบังคับใช้กฎระเบียบเหล่านั้น โดยมีอำนาจลงโทษผู้ฝ่าฝืน รวมทั้งวางนโยบายสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของส่วนรวม

ฮอบส์มีความแนวคิดที่ว่า ทุกคนรวมตัวกันขึ้นและมอบอำนาจอันเป็นอำนาจของปัจเจกแต่ละคนให้กับผู้ปกครองหรือกษัตริย์ คู่สัญญาคือประชาชนกับประชาชน ที่หันหน้าเข้ามาทำสัญญากัน โดยยอมสละอำนาจของตนมอบให้ผู้ปกครอง เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยปลอดภัยให้กับสังคม เพราะหากต่างคนต่างอยู่อาจไม่สามารถปกครองหรือป้องกันตนเองได้ ทฤษฎีสัญญาประชาคมในแบบของฮอบส์จึงสะท้อนให้เห็นถึงการกำเนิดรัฐ คือ ทุกคนมารวมตัวกันมอบอำนาจให้แก่กษัตริย์ จึงเกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่กษัตริย์ไม่ได้เป็นคู่สัญญา ดังนั้นจึงเกิดหลักว่ากษัตริย์กระทำผิดมิได้ หรือ "The King can do no wrong" ระบบนี้เรียกว่า สัญญาสมาคมภักดี ซึ่งเป็นพันธสัญญาที่ทุกคนในประชาคมต่างหันหน้าเข้ามาทำสัญญากัน รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับในฐานะที่ถูกสมมติให้เป็นศูนย์รวมหรือเจ้าของอำนาจและเป็นผู้ใช้อำนาจ ตลอดจนเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รักษาพันธสัญญาหรือวัตถุประสงค์ตามพันธสัญญาดังกล่าวเท่านั้น การที่ฮอบส์เสนออำนาจเด็ดขาดให้แก่องค์อธิปัตย์นั้น น่าจะเกิดจากทัศนคติที่มองมนุษย์ในแง่ร้ายอย่างสุดขีด กล่าวคือ เขาไม่เชื่อถือในความมุ่งมั่นจริงจังของมนุษย์ ที่มาทำสัญญากัน ความโลเลอาจทำให้มนุษย์ผิดสัญญาได้ทุกเมื่อ ดังที่ฮอบส์กล่าวว่า "สัญญาที่ไม่มีคมดาบคอยกำกับ ก็เป็นเพียงลมปาก" (Covenants, without the Sword, are but words.)

ฮอบส์จึงเห็นว่า รัฐเกิดขึ้นจากเจตนาของมนุษย์ มิได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือเกิดจากพระเจ้าเป็นเจ้าดังที่เคยอ้างกันมาและเพื่อรักษาสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐมีหน้าที่คุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวโดยการตรากฎหมาย เพื่อจัดระเบียบการใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ให้มนุษย์ใช้สิทธิตามธรรมชาติของตน

เกินขอบเขตจนไปกระทบต่อการใช้สิทธิตามธรรมชาติของผู้อื่นซึ่งมีอยู่เช่นเดียวกันกับตน และในการตรากฎหมายเพื่อการดังกล่าวเนื่องจากเป็นสิทธิตามธรรมชาติรัฐจึงอาจนำกฎหมายธรรมชาติที่มีอยู่มาบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้มีผลบังคับอย่างชัดเจนแน่นอน และเป็นการทั่วไปเพื่อให้มีผลบังคับได้กับสมาชิกทุกคนของรัฐ รัฐและกฎหมายจึงเกิดขึ้นเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ซึ่งก็คือการปกป้องมนุษย์นั่นเอง

#### ๒.๑.๒.๔.๒ จอห์น ล็อก

จอห์น ล็อก (John Locke ๑๖๓๒ - ๑๗๐๔)<sup>๑๑</sup> นักปรัชญาชาวอังกฤษมีชีวิตอยู่ประมาณราวศตวรรษที่ ๑๗ แนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมปรากฏในหนังสือ *Two Treatises of Government*. ปี ค.ศ. ๑๖๘๙ ล็อกศึกษาสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ตามแนวทางของฮอบส์ แต่ล็อกมีความคิดที่ต่างจากฮอบส์โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ฮอบส์มองว่า สภาวะธรรมชาติของมนุษย์มีแต่ความเห็นแก่ตัวแย่งชิง โหดร้าย แต่ล็อกมองว่าในสภาวะธรรมชาติมนุษย์เป็นคนดี มีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค แม้ขณะมนุษย์ยังอยู่ในสภาวะธรรมชาตินั้นเองแต่มนุษย์ก็ยังมีหน้าที่ต้องอยู่ร่วมกัน มีการติดต่อสื่อสารสัมพันธ์แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน โดยมีกฎธรรมชาติเป็นผู้จัดระเบียบความสัมพันธ์ของการรวมตัวกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎธรรมชาติควบคุมความประพฤติของมนุษย์ที่มารวมตัวกันอยู่ก็ตาม แต่กฎธรรมชาติดังกล่าวขาดสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน และยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นการทั่วไปได้กับมนุษย์ทุกคน เมื่อเกิดปัญหาพิพาทระหว่างกันก็เป็นการยากที่จะตัดสิน เพราะเหตุที่มนุษย์อ้างว่าตนมิได้อยู่ภายใต้บังคับกฎธรรมชาติที่ใช้ตัดสินนั้น ด้วยเหตุขัดข้องของกฎธรรมชาติดังกล่าว อาจนำมาซึ่งความขัดแย้ง ความไม่สงบเรียบร้อยและความไร้ระเบียบของสังคม ด้วยความกลัวดังกล่าวจึงนำไปสู่การหาวิธีแก้ไขข้อบกพร่อง และวิธีการแก้ไขข้อบกพร่องก็คือ การที่มนุษย์มารวมกันทำสัญญาหรือตกลงกันเพื่อก่อตั้งสถาบันขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและสร้างความผาสุกในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์และในเรื่องข้อตกลงหรือสัญญานี้เองที่ล็อกมีความเห็นต่างไปจากฮอบส์ คือเห็นว่าสัญญาประชาคมนั้นมีสองสัญญาหรือสองพันธสัญญา คือ พันธสัญญาที่ประชาชนร่วมกัน

<sup>๑๑</sup>ยอดพล เทพสิทธิ์, "การใช้อำนาจอรัฐของฝ่ายบริหารในประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๒.

ตกลงระหว่างประชาชนด้วยกันเป็นพันธสัญญาหนึ่ง กับพันธสัญญาที่ประชาชนตกลงกับรัฐเป็นอีกพันธสัญญาหนึ่ง การที่รัฐเป็นคู่สัญญากับประชาชนนี้เองทำให้รัฐมิได้มีอำนาจเหนือประชาชน ถือเป็นพันธสัญญาสหภาพ อยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในฐานะคู่สัญญา รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องประชาชน ถ้ารัฐกระทำการไม่ถูกต้องก็สามารถถูกรตรวจสอบได้โดยประชาชน เช่น การถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งวิธีการแบบนี้มุ่งเน้นในเรื่องการปกครองโดยประชาชน พันธสัญญานี้จึงเรียกว่าสัญญาประชาคม แต่แนวความคิดของลืคคั้นนั้นแม้ว่ามนุษย์จะเข้าทำสัญญากันก็ดี แต่มนุษย์ก็ยังคงสงวนสิทธิและเสรีภาพดั้งเดิมหรือสิทธิตามธรรมชาติของตนไว้ นั่นคือ สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิทธิต่างๆ อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่อาจพรากไปจากความ เป็นมนุษย์ได้ ดังนั้นเมื่อมีรัฐ กฎธรรมชาติที่เคยใช้มาแต่ดั้งเดิมถูกเปลี่ยนให้เป็นกฎหมายบ้านเมือง ด้วยการนำมาบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษร อำนาจรัฐที่เกิดจากสัญญาประชาคมจึงเป็นอำนาจ ที่มีเงื่อนไขที่ต้องไม่ใช่อำนาจกระทบต่อสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์

๒.๑.๒.๔.๓ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ

รูสโซ (Jean Jacques Rousseau ๑๗๑๒ - ๑๗๗๘)<sup>๑๒</sup> เป็นนักปรัชญาเมธี ชาวฝรั่งเศส มีชีวิตอยู่ในช่วงยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประมาณศตวรรษที่ ๑๘ เป็นผู้ต่อยอด แนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมของฮอบส์ แนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมของรูสโซ ปรากฏอยู่ในหนังสือ *Du Contrat social* ปี ค.ศ. ๑๗๖๒ เช่นเดียวกับฮอบส์และลืคค รูสโซเริ่ม ศึกษาสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ จากการศึกษารูสโซก็มีแนวความคิด (ผู้เขียนเห็นว่าเป็น แนวความคิดที่ประนีประนอมระหว่างแนวความคิดสุดโต่งของฮอบส์และลืคค) ว่า ในสภาวะ ธรรมชาติมนุษย์เป็นคนดี แต่สังคม (รัฐ) เป็นต้นเหตุแห่งความเลื่อมทรามของความเป็นมนุษย์ ดังนั้น สัญญาประชาคมในทัศนะของรูสโซ จึงเป็นพันธสัญญาที่ทุกคนในประชาคมเข้าร่วมกันทำ เกิดขึ้นจากเจตจำนงทั่วไป (General will) ร่วมกันวางกฎเกณฑ์ของสังคม ทุกคนจึงต่างก็มีข้อ ผูกพันกับตนเองและมีข้อผูกพันกับรัฐ สัญญาประชาคมเกิดขึ้นโดยผู้ร่วมสัญญาแต่ละคนยอมสละ สิทธิและเสรีภาพของตน ซึ่งมาจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชนซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปกครอง แบบประชาธิปไตย กฎหมายจึงเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชน กฎหมายจึงออกมาเพื่อรับรอง การแสดงเจตนาซึ่งเป็นเจตจำนงทั่วไป อันเป็นการทำให้การแสดงเจตนาของบุคคลชอบด้วย

<sup>๑๒</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า ๑๖.

กฎหมายนั่นเอง การกระทำที่มาจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนและมีผลบังคับเป็นการทั่วไปกับทุกคนเรียกว่ากฎหมาย ตามข้อตกลงของประชาคมนั้น สิทธิในการบัญญัติกฎหมายเป็นสิทธิของประชาชน และเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนไปให้แก่ใครได้เพราะกฎหมาย คือ เจตจำนงทั่วไปของประชาชน ที่จะนำมาใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้ รุสโซจึงสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงเท่านั้น (Direct Democracy)<sup>๑๓</sup> ไม่นิยมการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีผู้แทนหรือการปกครองแบบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect democracy) แต่เมื่อวิธีการดังกล่าวเกิดขึ้นได้ยากในความเป็นจริง จึงมีแนวคิดทฤษฎีผู้แทน อันเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อม ที่ให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาบัญญัติกฎหมายและใช้อำนาจแทน ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจึงต้องสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยประชาชน ผู้ซึ่งเป็นที่มาของบุคคลและองค์กรทั้งหลายที่เป็นเพียงผู้แทนในการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นอำนาจที่มาจากประชาชนเท่านั้น

นอกจากนี้รุสโซ ยังมีแนวความคิดคล้ายคลึงกับฮอบส์ว่า สังคมมนุษย์เกิดขึ้นจากการทำสัญญาตกลงร่วมกัน ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ แต่รุสโซมองการเปลี่ยนแปลงสภาพของมนุษย์ ในทางกลับกันกับฮอบส์ กล่าวคือ สำหรับรุสโซ ความชั่วร้ายต่าง ๆ ของมนุษย์นั้น เกิดขึ้นภายหลังสัญญาประชาคม และเป็นผลโดยตรง จากการที่มนุษย์มาอยู่ร่วมกันในสังคมนั่นเอง รุสโซคิดกลับด้านกับฮอบส์ว่า ในสภาพธรรมชาติ มนุษย์จะมีอุปนิสัยเรียบง่าย สมถะ รักสงบ แต่เมื่อมาอยู่ร่วมกัน ธรรมชาติของสังคม จะสอนให้มนุษย์แก่งแย่งชิงดี และเอาตัวเอาเปรียบกันสิ่งที่ทำให้เราต้องยอมรับว่า รุสโซก้าวหน้ากว่าฮอบส์ก็คือ รุสโซถือว่าการทำสัญญาประชาคมครั้งที่ผ่านมานั้น เป็นความผิดพลาด เพราะเป็นการทำสัญญาระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง และยังเป็นการมอบอำนาจให้แก่อภิปรีย์อย่างถาวร ชนิดที่เรียกคืนไม่ได้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ความเลวร้ายในสังคมอย่างที่เราเห็น ๆ กัน รุสโซจึงเสนอให้มนุษย์กลับไปทำสัญญาประชาคมกันใหม่ โดยในคราวนี้ มนุษย์จะต้องทำสัญญามีใช้ระหว่างกันเอง หากแต่แต่ละคนจะต้องทำสัญญากับ "เจตจำนงร่วมกัน" (general will) ซึ่งมาจากเจตจำนงของแต่ละคน เพื่อให้คนทั้งหมดมีสถานะเป็นผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองพร้อมกันไป ระบบของรุสโซจึงนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า เมื่อมีเหตุอันควร ผู้ถูกปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งอำนาจปกครองได้

<sup>๑๓</sup>วีรวรรณ นทกุล, "แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๒๑ ถึง พุทธศักราช ๒๕๓๙," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๗.



### ๒.๑.๓ องค์ประกอบของความเป็นรัฐ

องค์ประกอบของความเป็นรัฐ (Elements of State) นั้น เกิดจากการกระทำร่วมกันของอำนาจการเมืองก่อนที่จะมีรัฐ คือ อำนาจในการรวบรวมดินแดนและประชากร ตลอดจนการสถาปนาอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากรเหล่านั้นขณะที่ประชาชนที่อยู่รวมกันบนดินแดนที่แน่นอนนั้นยอมรับอำนาจและร่วมกันสร้างความเป็นชาติ

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ **Montevideo Convention on Rights and Duties of States, 1933** หรืออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. ๑๙๓๓ กำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบของความเป็นรัฐไว้ใน **Article 1(1)** ว่า รัฐในฐานะที่เป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องได้มาซึ่งคุณลักษณะดังต่อไปนี้ คือ ประชากรที่อยู่รวมกันถาวร ดินแดนที่กำหนดได้อย่างแน่ชัด รัฐบาล ความสามารถที่จะสถาปนาและดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐต่างๆ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

#### ๒.๑.๓.๑ ดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ

สังคมมนุษย์ก่อนเกิดรัฐ ในยุคศักดินานิยมดินแดนและอำนาจกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนนั้นมีความแตกต่างหลากหลายมาก การใช้อำนาจการเมืองไม่มีประสิทธิภาพ และในบรรดากลุ่มคนที่อยู่ในสังคมต่างๆ กันนั้น ก็มีความรู้สึกนึกคิดต่างๆ กันออกไป ในเงื่อนไขเช่นนี้ความเป็นรัฐย่อมเกิดขึ้นได้ยาก จนกระทั่งกษัตริย์เริ่มใช้วิธีการต่างๆ ในการรวบรวมดินแดนเข้าด้วยกันให้อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองร่วมกัน โดยการกำจัดอำนาจที่แข่งขันทั้งหลายของเจ้าศักดินาออกไป จึงจะเกิดรัฐขึ้นได้ รัฐจึงจะเป็นนิติบุคคลที่มีดินแดนและประชากรยอมรับ<sup>๑๔</sup>

ดินแดน (Territory) เป็นสิ่งที่แสดงถึงเขตอำนาจของรัฐที่เกี่ยวกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ รัฐต้องมีดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่นอน อันเป็นเงื่อนไขที่จะขาดไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อการใช้อำนาจอปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ ดินแดนของรัฐหมายถึง อาณาเขตพื้นดิน บริเวณใต้พื้นดิน พื้นน้ำ อาณาเขตในท้องทะเล พื้นน้ำและพื้นทะเล น่านฟ้า ส่วนขนาดของดินแดนไม่มีหลักเกณฑ์ไว้

---

<sup>๑๔</sup>Jean GICQUEL, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, (Paris : Montchrestien, 9 ed, 1987)

แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีขนาดเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นรัฐ แต่ควรจะมีขนาดเหมาะสมกับจำนวนประชากรด้วย ดินแดนของรัฐต้องเป็นดินแดนที่มีลักษณะถาวร ดินแดนมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของรัฐ และรัฐก็มีอาจปราศจากดินแดนได้

### ๒.๑.๓.๒ ราษฎรหรือประชากรที่รวมกัน

การอยู่ร่วมกันของมนุษย์ก่อนที่จะกำเนิดความเป็นรัฐนั้น มนุษย์อยู่ในสภาวะธรรมชาติ ซึ่งเป็นภาวะที่มนุษย์ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้หนึ่งผู้ใด มนุษย์มีความเป็นอิสระเสรี อยู่กับกฎเกณฑ์ตามธรรมชาติ และสิทธิตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นพร้อมกับความเป็นมนุษย์ที่ผู้ใดก็ไม่อาจพรากไปจากความเป็นมนุษย์ได้ จนกระทั่งยุคโรมันได้พัฒนาโดยนำเอากฎหมายธรรมชาติมาใช้เป็นกฎหมายบ้านเมือง รัฐเกิดจากการที่สังคมมนุษย์เริ่มสลับซับซ้อน ทั้งด้านจำนวนประชากรและความสัมพันธ์ทางด้านต่างๆ รัฐจะเป็นรัฐได้จึงต้องมีกลุ่มประชากรจำนวนหนึ่งที่อยู่บนดินแดนเดียวกันและอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองร่วมกัน แต่การที่มนุษย์อยู่บนดินแดนเดียวกันเพียงอย่างเดียวยังไม่อาจทำให้เกิดรัฐได้ หากประชากรเหล่านั้นยังขาดความรู้สึกนึกคิดในความเป็น "ชาติ" ร่วมกัน ซึ่งประวัติศาสตร์การเกิดรัฐที่ผ่านมาก็พิสูจน์แล้วว่ารัฐเกิดจากความเป็นชาติ (Nation)

ประชากร (Population) หมายถึง ชนชาติของรัฐนั้นๆ อันได้แก่ มนุษย์ทุกคนที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐถือว่า มีฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ จำนวนประชากรของแต่ละรัฐจะต้องมีประชากรจำนวนเท่าใด ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นมาตรฐานที่แน่นอนแต่ควรจะมีมากพอที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองได้ และมีเพียงพอที่จะรักษาความเป็นชาติและความมั่นคงของรัฐได้ เพราะหากมีประชากรน้อยเกินไปก็อาจเป็นการยากที่จะรักษาความมั่นคงและเอกราชของรัฐเอาไว้ได้ ลักษณะของประชากร หมายถึง ลักษณะทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรม ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน เพราะมีหลายรัฐที่ประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติ ภาษาและวัฒนธรรม คุณภาพของประชากรขึ้นอยู่กับการศึกษา สุขภาพ อนามัย ทักษะสติ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการพัฒนาทุกรูปแบบ ในบางกรณีอาจมีเหตุผลความจำเป็นที่รัฐหนึ่งจะประกอบไปด้วยบุคคลหลายชนชาติประกอบเข้าด้วยกันเป็นรัฐ

### ๒.๑.๓.๓ รัฐบาล

**รัฐบาล (Government)** คือ องค์กรหนึ่งของรัฐที่ทำหน้าที่บริหาร ดำเนินการทางการเมือง การปกครองและบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของความเป็นรัฐ โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายและน่านโยบายไปปฏิบัติ เพื่อจัดระเบียบทางสังคม และดำเนินการทุกอย่างเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ รัฐบาลจึงเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐ ตลอดจนทำหน้าที่รักษาและปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการมีอยู่ของรัฐ

ในสมัยโบราณที่การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่กับกษัตริย์มีแนวความคิดว่า รัฐกับรัฐบาลเป็นสิ่งเดียวกันเพราะกษัตริย์เป็นผู้ทรงพระราชอำนาจสูงสุด ดังมีคำกล่าวของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ แห่งฝรั่งเศสว่า "ข้าก็คือรัฐ" แต่ภายหลังเมื่อมีการแยกอำนาจจากตัวบุคคลไปไว้ที่สถาบันรัฐแล้ว รัฐกับรัฐบาลก็ไม่ใช่อะไรเดียวกันอีกต่อไป รัฐบาลเป็นเพียงองคาพยพหนึ่งของรัฐที่มีผู้เข้ามาใช้อำนาจตามวาระเท่านั้น

### ๒.๑.๓.๔ อำนาจอธิปไตย และความสามารถที่จะมีความสัมพันธ์กับรัฐอื่น

**อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)** หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ จึงไม่มีอำนาจใดที่จะสูงกว่าอำนาจอธิปไตยได้อีก อำนาจอธิปไตยมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละระบอบการปกครอง เช่น ระบอบประชาธิปไตย อำนาจเป็นของประชาชน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจเป็นของกษัตริย์ เป็นต้น

อำนาจอธิปไตย เป็นองค์ประกอบประการสุดท้ายที่สำคัญของรัฐ อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจอธิปไตยมีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ อำนาจอธิปไตยภายใน (**Internal Sovereignty**) หมายถึง การที่มีอำนาจที่จะปกครองตนเองและมีอำนาจสูงสุดที่จะดำเนินการใด ๆ ในประเทศอย่างมีอิสระ ปราศจากการควบคุมจากรัฐอื่น และอำนาจอธิปไตยภายนอก (**External Sovereignty**) หมายถึง การมีอิสระ มีเอกราชสามารถจะดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ หรือกล่าวกันอีกนัยหนึ่งว่าเอกราชก็คืออำนาจอธิปไตยภายนอกนั่นเอง

องค์ประกอบของรัฐทั้ง ๔ ประการนี้ มีความสำคัญเท่าเทียมกัน ถ้ารัฐใดขาดองค์ประกอบในข้อใดข้อหนึ่ง แม้เพียงองค์ประกอบเดียว ก็ถือว่าขาดคุณสมบัติของความเป็นรัฐ

## ๒.๑.๔ รูปแบบของรัฐ

ในการปกครองรัฐนั้นจะมีการจัดรูปแบบโครงสร้างสถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งแบ่งเป็นรัฐเดี่ยวและรัฐรวม ดังนี้

### ๒.๑.๔.๑ รัฐเดี่ยว

**รัฐเดี่ยว (Unitary or Single State)** หมายถึง รัฐที่มีสถาบันผู้แสดงเจตจำนงสูงสุดของรัฐเพียงหนึ่งเดียว กล่าวคือ เป็นรัฐที่มีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียวที่ใช้อำนาจปกครองทั่วทั้งประเทศ เช่น อังกฤษ สิงคโปร์ ไทย เป็นต้น ลักษณะที่สำคัญของรัฐเดี่ยว คือ

- ๑) มีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียว
- ๒) รัฐบาลกลางมีอำนาจในการปกครองสูงสุดเพียงรัฐบาลเดียวและมีอำนาจอย่างเต็มที่ ส่วนองค์กรปกครองอื่นของรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเท่านั้น
- ๓) สมาชิกภายในรัฐมักจะมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ร่วมกันหรือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ผลดีของการเป็นรัฐเดี่ยวก็คือ ทำให้ประเทศมีความเป็นเอกภาพ ทั้งในเรื่องการเมือง การปกครอง กฎหมาย ระเบียบแบบแผนต่างๆ เป็นอย่างเดียวกันทั่วประเทศ รัฐมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่น

### ๒.๑.๔.๒ รัฐรวม

**รัฐรวม (Federal or Complex State)** หมายถึง รัฐบาลที่มี ๒ ระดับ คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลแต่ละระดับจะใช้อำนาจอธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐบัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในระดับของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นมีข้อจำกัดอำนาจบางประการที่มอบให้กับรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การทหาร ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะในท้องถิ่น เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การไฟฟ้า ประปา ฯลฯ เป็นต้น และนอกจากรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของตนแล้วยังจะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา ลักษณะของรัฐที่จะใช้รูปแบบการปกครองที่เป็นแบบรัฐรวม คือ เป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่ รวมกันหลายเชื้อชาติ วัฒนธรรม ลักษณะภูมิศาสตร์แตกต่างกัน ลักษณะที่สำคัญของรัฐรวม คือ

- ๑) มีรัฐบาล ๒ ระดับ คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น
- ๒) รัฐบาลต่างๆ ที่รวมกันต้องยอมสละหรือมอบอำนาจบางประการของรัฐตนให้กับรัฐบาลกลาง เช่น การทหาร การต่างประเทศ เป็นต้น
- ๓) เป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจ รัฐบาลกลางใช้อำนาจบางประการเท่านั้น เฉพาะที่จะมีผลกระทบต่อสหพันธรัฐเท่านั้น ส่วนอำนาจในการดำเนินการเรื่องอื่นยังคงเป็นของ รัฐบาลต่างๆ

#### ๒.๑.๕ ระบอบการปกครอง

ระบอบการปกครอง (Regime of Government) หมายถึง แนวความคิดรวบยอด หรือ ลัทธิทางการเมืองที่นำมาใช้เป็นหลักในการปกครองรัฐ การวางระบบการเมืองการปกครอง โครงสร้างและความสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจ การกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฯลฯ ระบอบการปกครองของประเทศต่างๆ ในโลกนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ระบอบหลักๆ คือ

##### ๒.๑.๕.๑ ระบอบการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม

การปกครองระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม (Totalitarianism)<sup>๑\*</sup> เป็นแนวความคิดทางการเมืองที่เชื่อว่า คนที่ดีที่สุดเท่านั้นควรจะเป็นผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผลมาจากปรัชญาการเมืองของนักคิดหลายคน ที่เริ่มต้นจากแนวคิดเกี่ยวกับ อุดมรัฐ (Republic) ของเพลโต (Plato ๔๒๗ - ๓๔๗ ก่อนคริสตกาล) โดยเฉพาะแนวความคิดคอมมิวนิสต์ในสังคมคนชั้นสูง ทั้งในเรื่องทรัพย์สินและครอบครัว รวมทั้งแนวความคิดของทอมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbes) ที่เกี่ยวกับระบบอำนาจนิยมในผลงานเรื่อง Law ที่ว่า มนุษย์อยู่ในสภาวะธรรมชาติมีแต่ความกลัวจึงต้องมารวมตัวกันแล้วสถาปนาองค์อธิปัตย์ให้เป็นผู้ทรงอำนาจอำนาจสิทธิ์ขาด และตามมาด้วย

---

<sup>๑\*</sup>ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ระบอบการเมืองการปกครอง เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ ๑๐ - ๑๕, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐๒ - ๑๐๘.

แนวความคิดของรุสโซ (Jean Jacques Rousseau) ที่ถูกตีความว่าเป็นเป็นประชาธิปไตยแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ เป็นต้น เฮเกล (Geore Wilhelm Friedrich Hegel) ที่ใช้คำว่า Total หมายถึงระบบการเมืองประเภทหนึ่ง มุสโสลินี (Benito Mussolini) ผู้นำเผด็จการของประเทศอิตาลีสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ ผู้ให้กำเนิดลัทธิฟาสซิสต์ขึ้น ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า ระบบการปกครองก็คือ "รัฐเป็นนาย" อันเป็นจุดหมายปลายทางของชีวิตและสังคม ตามมาด้วยฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ผู้นำเผด็จการของเยอรมนีสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ เช่นเดียวกัน ผู้ให้กำเนิดระบบการปกครองลัทธิ นาซีขึ้น ระบบนี้มีแนวความคิดที่มุ่งหมายให้ขบวนการนาซีเป็นผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน ให้ขบวนการนาซีเป็นชนชั้นนำของเผ่าพันธุ์ เป็นผู้ออกคำสั่งให้รัฐต้องปฏิบัติตามอำนาจของขบวนการนาซีและผู้นำของขบวนการเป็นผู้ทรงอำนาจเป็นล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัดหรือขอบเขตของการใช้อำนาจใดๆ เลย

แนวความคิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม คือ การยึดถือตัวบุคคลผู้ปกครองเดี่ยวนี้อย่างได้แผ่ขยายออกไปเป็นความเชื่อที่ว่าชนชั้นเดียวเท่านั้นที่จะเป็นผู้ปกครองได้ ในสังคมที่มีหลายๆ ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งเท่านั้นที่จะสามารถและมีคุณสมบัติเป็นผู้ปกครอง ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะพิเศษ มิใช่ทุกชนชั้นที่จะขึ้นมาเป็นผู้ปกครองได้ ในระบอบการปกครองเบ็ดเสร็จจะมีองค์กรเดียวที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสูงสุด เช่น พรรคการเมืองเดียวมีการผูกขาดอำนาจในปกครองสูงสุด ซึ่งลักษณะเช่นนี้อำนาจปกครองมักขึ้นอยู่กับผู้นำหรือบุคคลเพียงคนเดียวใช้อำนาจผ่านทางสถาบันการเมืองที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง การปกครองแบบนี้จึงไม่มีการถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจได้เลย ผู้นำของขบวนการเป็นผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนคือ ทำการใดๆ แทนประชาชนทั้งปวง ดังคำกล่าวที่ว่า "เจตนารมณ์ของท่านผู้นำก็คือเจตนารมณ์ของประชาชน"

การปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งเลนิน (Nicolai Lenin) ในสหภาพโซเวียตในอดีตก็ใช้ระบอบมาร์กซิสต์ ที่เป็นเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ อำนาจในการปกครองอยู่กับกลุ่มชนชั้นนำหรือพรรคคอมมิวนิสต์ ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการปกครองเลย อาจกล่าวได้ว่าระบอบคอมมิวนิสต์เป็นการปกครองในระบอบเผด็จการที่ได้วิวัฒนาการมาถึงจุดสูงสุด

ดังที่กล่าวแล้ววาระบอบนี้อยู่ภายใต้ผู้นำ จึงขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นสำคัญ เมื่อบุคคลผู้มีอำนาจนั้นอ่อนแอหรือเสื่อมอำนาจลง ย่อมเกิดการแย่งชิงในระหว่างชนชั้นปกครองด้วยการปกครองในระบบนี้ผู้นำจึงมีความสำคัญมาก ถ้าผู้นำเข้มแข็งการปกครองก็จะเป็นไปด้วยความราบรื่น เพราะผู้นำจะมีความเด็ดขาดในการใช้อำนาจมาก สำหรับระบอบการปกครองที่เป็นแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยมที่สำคัญมี ๒ ระบอบ คือ

## ๒.๑.๕.๑.๑ ระบบฟาสซิสต์

ระบบฟาสซิสต์ (Fascism) เป็นระบบที่แสดงถึงความเข้มแข็ง เพราะมีสัญลักษณ์ คือ การมัดหวาย ที่แสดงถึงอำนาจที่เป็นเอกภาพ ระบบฟาสซิสต์เกิดจากขบวนการเคลื่อนไหวทางความคิด ๒ ขบวนการในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ ถึงต้น ศตวรรษที่ ๒๐ ขบวนการแรกคือขบวนการทางความคิดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อลัทธิเสรีนิยม\* ที่เชื่อว่าลัทธิเสรีนิยมจะนำมาซึ่งความไม่

---

\*ลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) เกิดขึ้น จากนายทุนปัจเจกชน ในระดับล่างที่มีใช้ศักดินาลัทธินี้ เชื่อว่ามนุษย์ มีความเท่าเทียมกัน มีสิทธิเสรีภาพเสมอกันได้ แต่เพราะอำนาจของรัฐมากเกินไปทำให้ประชาชนคิด พูด หรือกระทำตามปรารถนาได้ โดยเฉพาะการผลิตและการค้า รัฐจะต้องเปิดอย่างเสรี ปรากฏการณ์ที่แสดงถึงความเฟื่องฟูของลัทธิเสรีนิยม คือ

๑. เสรีภาพทางการเมือง เช่น เสรีภาพในการคิด การพูด การรับรู้ข่าวสาร การจำกัดหรือลดอำนาจของรัฐลง มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปบริหารประเทศ

๒. เสรีภาพทางเศรษฐกิจ เช่น การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการลงทุน สะสมทุน การแสวงหากำไร ความมั่งคั่ง และการบริโภค การเปิดตลาดแบบเสรี ทำให้เกิดการแข่งขันทางการผลิตและการค้า ผู้ที่มีอำนาจกว่าย่อมได้เปรียบ ผู้ด้อยอำนาจย่อมเสียเปรียบ ปราศจากการควบคุมจากรัฐ การให้โอกาสในการประกอบธุรกิจแบบเสรีนี้ จะต้องอาศัยระบอบการปกครองที่เอื้อต่อนักลงทุน นั่นคือระบอบประชาธิปไตย เพราะระบอบประชาธิปไตยจะไม่ใช้ความรุนแรง และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองได้ แต่ข้อเท็จจริงแล้ว อำนาจมักจะตกอยู่แก่พ่อค้านายทุน นับเป็นวิถีทางในการปกครองที่เสมือนว่ามีความชอบธรรม แต่แฝงไปด้วยการฉ้อฉล และเอารัดเอาเปรียบอย่างเลือดเย็น จนยากที่ประชาชนจะรู้ทัน ดังนั้น วิถีทางประชาธิปไตย น่าจะจัดเข้าเป็น "ลัทธิล่าอาณานิคมใหม่" ของนายทุนต่างชาติ คือการเข้าแทรกแซงทางการเมือง และการค้าด้วยการซื้อพ่อค้า และนักการเมืองไทย หรือแม้แต่การซื้อรัฐบาล เพื่อตนจะได้เข้าไปหาประโยชน์ ทรัพยากร ความมั่งคั่ง และความร่ำรวย แล้วส่งกลับไปประเทศของตน โดยประชาชนในประเทศเหล่านั้น ต้องตกอยู่ในภาวะยอมจำนน เนื่องจากประชาชนเอง ก็ถูกหลอกให้พึ่งพาอำนาจของเงิน และตกเป็นทาสของลัทธิการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือย ไร้เหตุผล สร้างค่านิยมในด้านการกินอยู่อย่างหรูหรา ฟุ่มเฟือย ตามลัทธิเสรีภาพแบบอเมริกา

มั่นคง ปลอดภัย นำมาซึ่งความเลื่อมของบุคคลและสถาบันส่วนรวม อีกขบวนการหนึ่งก็คือ ขบวนการของลัทธิชาตินิยมแบบเบ็ดเสร็จ\* ที่เติบโตอย่างรวดเร็วในยุโรปตะวันตก ในศตวรรษที่ ๑๙ ต่อมาถึงตอนต้นศตวรรษที่ ๒๐ โดยมีพื้นฐานความคิดเรื่องเชื้อชาตินิยม

ระบอบฟาสซิสต์ โดยสรุปมีปรัชญาและอุดมการณ์ที่มีพื้นฐานมาจาก แนวความคิด ๕ ประการ คือ

---

\*ลัทธิชาตินิยมแบบเบ็ดเสร็จ เป็นระบอบชาตินิยมในรูปแบบที่ยึดหลักพวกเราดีกว่าพวกเราอย่างชนิดที่เด็ดขาด ผ่อนปรนไม่ได้ จะยกย่องรัฐให้เป็นศูนย์รวมสูงสุดของความภาคภูมิใจของแต่ละคนภายในรัฐ ชาตินิยมแบบเบ็ดเสร็จหรือแบบรวมศูนย์นี้ จะมุ่งอยู่ที่ความมั่นคงของรัฐจนเกินความพอดี มุ่งแต่จะส่งเสริมอำนาจให้แก่รัฐตน โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐอื่น และจะดำเนินนโยบายแห่งชาติโดยมุ่งหวังอยู่แต่ผลประโยชน์ตนที่คับแคบนั้น ชาตินิยมแบบเสรีนิยมได้เริ่มหลีกทางให้แก่ชาตินิยมแบบเบ็ดเสร็จนี้เมื่อตอนปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ โดยได้รับผลกระทบมาจากการแข่งขันทางด้านอุตสาหกรรม ทางด้านการค้า ทางด้านจักรวรรดินิยม และทางด้านการทหาร และเป็นผลมาจากการที่ประชาชนได้เพิ่มการกดดันให้รัฐหันมาปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทางสังคมจากการแข่งขันกับต่างประเทศ ในทางประวัติศาสตร์นั้น ชาตินิยมแบบเบ็ดเสร็จนี้ได้พัฒนาขึ้นมาเมื่อเกิดการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ที่แสดงให้เห็นเด่นชัดที่สุด ก็คือ เมื่อเกิดลัทธิเผด็จการเบ็ดเสร็จของพวกฟาสซิสต์เมื่อทศวรรษหลังปี ค.ศ. ๑๙๓๐ และทศวรรษหลังปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ปรัชญาการณณ์เช่นเดียวกันนี้ได้ปรากฏให้เห็นหลากหลายแบบ เมื่อเกิดการแข่งขันทางด้านอุดมการณ์และการต่อสู้เพื่ออำนาจชาติในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มาแล้ว ชาตินิยมแบบเบ็ดเสร็จนี้ เน้นคนละด้านกับชาตินิยมแบบเสรีนิยม ชาตินิยมแบบเสรีนิยมจะเน้นการสร้างประชารัฐ ส่วนชาตินิยมแบบเบ็ดเสร็จจะมุ่งให้รัฐเข้ามาอยู่ในแวดวงการเมืองระหว่างประเทศ ในการแข่งขันกันกับผลประโยชน์และนโยบายของรัฐอื่น แต่เดิมมาเคยถือกันว่ารัฐเป็นผู้รับใช้ของประชาชน แต่ภายใต้ลัทธิชาตินิยมแบบเบ็ดเสร็จนี้ ต้องการให้ประชาชนปฏิบัติตนและเชื่อฟังรัฐให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยอ้างว่าเพื่ออำรงไว้และเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายทางอุดมการณ์ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเป้าหมายในการปลดปล่อยความทุกข์ให้แก่ประชาชน



๑) สังคมนิยมแบบอินทรีภาพ คือ สมาชิกแต่ละคนในสังคมเป็นส่วนย่อยในระบบใหญ่ ในฐานะที่เป็นส่วนย่อยดังกล่าว สมาชิกแต่ละคนจึงไม่สามารถที่จะดำรงตนอยู่โดยอิสระได้ ส่วนย่อยต้องรวมประกอบเข้ากันเป็นส่วนใหญ่ ส่วนย่อยนั้นจึงจะมีความหมายขึ้น ลัทธิฟาสซิสต์ต้องการให้ส่วนย่อยรวมเข้าเป็นส่วนใหญ่โดยที่ไม่มีความขัดแย้ง ปราศจากการโต้แย้ง คือ ให้มีความเป็นเอกภาพ สมาชิกทุกคนของสังคมต้องรวมกันเพื่อประโยชน์ของชาติ

๒) รัฐนิยม คือ ความเป็นเอกภาพของประชาชนภายใต้รัฐ เพราะรัฐคือส่วนรวมที่มีความสำคัญกว่าปัจเจกบุคคลแต่ละคน

๓) ชาตินิยม แนวความคิดนี้เชื่อว่า ชาติเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง ปัจเจกบุคคลแต่ละคนไม่มีความหมาย หากไม่อุทิศตนแก่ชาติ

๔) ผู้นำ ลัทธิฟาสซิสต์ให้ความสำคัญกับผู้นำมาก โดยเชื่อว่าสังคมเหมือนพีระมิด ที่ส่วนยอดประกอบด้วยคนส่วนน้อยที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นชนชั้นนำที่ทำหน้าที่ปกครอง ส่วนฐานของพีระมิดก็คือ คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีคุณสมบัติดังกล่าว จะเป็นไปได้ก็แต่เพียงผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้การปกครอง

๕) บรรษัทนิยม เป็นแนวความคิดในการจัดการทางเศรษฐกิจ ที่นำส่วนดีของระบบทุนนิยมและระบบสังคมนิยมมาผสมกัน เป็นแนวทางที่สาม มีจุดประสงค์เพื่อให้ชาติสามารถเลี้ยงตนเองได้ มีความเข้มแข็ง โดยการนำแนวความคิดแบบซินดีเซต (Syndicalism) ซึ่งกำเนิดในประเทศฝรั่งเศสมาปรับปรุงโดยจัดตั้งองค์กรที่เป็นบรรษัทแห่งชาติ มีองค์ประกอบ ๓ ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และตัวแทนของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ดูแลอุตสาหกรรมและการผลิตที่สำคัญๆ ของประเทศ สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมแม้ว่าฐานะ ความสามารถและอาชีพจะมีความแตกต่างกัน

จุดมุ่งหมายของลัทธิฟาสซิสต์ก็คือ ความยิ่งใหญ่ของชาติ รัฐ และผู้นำ โดยการนำความรุนแรงที่จะต้องทำสงครามรุกรานชาติที่อ่อนแอกว่า มีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ฝ่ายศัตรูฝ่ายต่อต้าน ดังนั้น ทุกคนจึงต้องเคารพเชื่อฟังผู้นำ ผู้นำคือความถูกต้องเสมอและต้องปราศจากข้อสงสัยในผู้นำ ลัทธินี้เห็นว่ามนุษย์ไม่มีความเท่าเทียมกัน แต่มนุษย์จะมีความเท่าเทียมกันหรือไม่อยู่ที่พลังกำลัง การปกครองจะต้องเป็นการปกครองโดยชนชั้นนำที่เป็นคนส่วนน้อย (ที่มีคุณสมบัติ) ไม่ใช่การปกครองโดยคนส่วนใหญ่ (ที่ไม่มีคุณสมบัติ) และยิ่งถือว่าชาติของตนเองยิ่งใหญ่กว่าชาติอื่นในโลก

### ๒.๑.๕.๑.๒ ระบอบคอมมิวนิสต์

ระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นรูปแบบการปกครองที่ตรงข้ามกับรูปแบบของฟาสซิสต์ แต่จัดว่าเป็นการปกครองระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยมเหมือนกัน แต่หากจะกล่าวว่ ระบอบฟาสซิสต์เป็นพวกขวาสุด ระบอบคอมมิวนิสต์ก็เป็นพวกซ้ายสุด ระบอบคอมมิวนิสต์มีที่มาจากทฤษฎีมาร์กซ์ (Marxism) ที่เชื่อว่ามนุษย์มีการพัฒนาตามลำดับเริ่มจากสังคมทาส สังคมพืวดัล สังคมทุนนิยม ทุกสังคมดังกล่าวล้วนเป็นสังคมที่มีชนชั้น (Class society) และมีความขัดแย้งกันระหว่าง ๒ ชนชั้นหลักๆ ในสังคม คือ ระหว่างนายทุนซึ่งเป็นชนชั้นที่ครอบครองปัจจัยการผลิต กับชนชั้นกรรมกรซึ่งเป็นชนชั้นที่ถูกกดขี่แรงงาน ถูกเอารัดเอาเปรียบ และในที่สุดชนชั้นกรรมกรมาซีพก็ทนแรงกดดันไม่ไหว นำไปสู่การปฏิวัติและนำไปสู่สังคมที่ปราศจากชนชั้น นั่นคือคอมมิวนิสต์ มีผลให้ปัจจัยการผลิตและทรัพยากร รวมทั้งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตกเป็นของส่วนรวม อันจะนำไปสู่จุดหมายที่จะเป็นสังคมแห่งความมั่งคั่ง มนุษย์จะมีความสุข เพราะไม่มีการกดขี่อีกต่อไป

ระบอบคอมมิวนิสต์ โดยสรุปมีปรัชญาและอุดมการณ์ที่มีพื้นฐานมาจากแนวความคิด ๖ ประการ คือ

๑) หลักตรรกวิทยา คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงตามลำดับ โดยมีข้อเสนอ ข้อปฏิเสธ (ความขัดแย้งของข้อเสนอ) เป็นความพยายามที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตนเอง ข้อตั้งเคราะห์ที่เกิดขึ้นนี้ ก็จะกลายเป็นข้อเสนอขึ้นใหม่ และเมื่อมีข้อเสนอขึ้นใหม่ก็มีข้อปฏิเสธใหม่ และก็จะนำไปสู่ข้อตั้งเคราะห์ใหม่ เป็นลำดับไปเช่นนี้

๒) วัตุนิยมวิภาษวิธี คือ เฮเกลเห็นว่าจิตเป็นตัวกำหนดวัตถุ พระเจ้าเป็นผู้กำหนดรูปธรรมของมนุษย์ แต่มาร์กซ์นำหลักของเฮเกลมาใช้แบบกลับหัว คือ เห็นว่า มนุษย์ต่างหากที่เป็นผู้กำหนดรูปธรรมของพระเจ้า มนุษย์เมื่ออยู่ต่างยุค ต่างที่ต่างถิ่น จึงกำหนดรูปธรรมของพระเจ้าต่างๆ กันไป

๓) วัตุนิยมเชิงประวัติศาสตร์ เป็นการนำหลักวัตุนมาใช้มองประวัติศาสตร์ของมนุษย์ ภาพประวัติศาสตร์จึงเปลี่ยนแปลงไป วัตุนิยมเชิงประวัติศาสตร์เห็นว่าการผลิตทางวัตถุของมนุษย์เป็นตัวกำหนดความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์

๔) การต่อสู้ทางชนชั้น คือ สังคมทาส สังคมพืวดัล สังคมทุนนิยม ทุกสังคมดังกล่าวล้วนเป็นสังคมที่มีชนชั้น (Class society) และจะมีความขัดแย้งระหว่าง ๒ ชนชั้นเสมอ กล่าวคือ ชนชั้นนายทุนกับชนชั้นแรงงาน

๕) เผด็จการโดยชนชั้นกรรมกร มาร์กซ์เห็นว่าสังคมทุนนิยมเป็นสังคมที่รอวันล่มสลาย เพราะสังคมนี้อยู่ได้ก็เพราะชนชั้นกรรมกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ที่ไม่รู้ว่าตนถูกเอา

รัดเอาเปรียบ แต่เมื่อใดที่ชนชั้นกรรมาชีพรู้ว่าตนถูกเอาเปรียบ เขาเหล่านั้นก็จะไม่ยอมถูกเอาเปรียบอีกต่อไป โดยการลุกฮือขึ้นปฏิวัติเปลี่ยนแปลงสังคม แต่หลังจากการปฏิวัติแล้วชนชั้นกรรมาชีพก็จะถูกปกครองโดยเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพเอง

๖) สังคมคอมมิวนิสต์ เป็นสังคมในจินตนาการของมาร์กซ์ ที่ถูกสร้างขึ้นจากหลักวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์ กับความเชื่อในเรื่องความก้าวหน้า โดยใช้เทคโนโลยีเป็นสิ่งสำคัญ

ระบอบคอมมิวนิสต์มีจุดมุ่งหมาย คือ สังคมที่ปราศจากชนชั้นและการสลายตัวไปของรัฐ (ต่างจากลัทธิฟาสซิสต์ที่แบ่งเป็นชนชั้นปกครองกับชนชั้นที่ถูกปกครองอย่างชัดเจน) เมื่อไม่มีชนชั้นก็ไม่มีการกดขี่ ทุกคนก็ต่างทำหน้าที่ของตนและได้ตามส่วนของตน ผลผลิตที่เกิดขึ้นจริงจึงเกิดขึ้นมากกว่าความต้องการ สังคมคอมมิวนิสต์นี้จึงมีมั่งคั่งมาก มนุษย์มีความสุข และสามารถสร้างคุณค่าให้กับชีวิตตนเอง

#### ๒.๑.๕.๒ ระบอบการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม

ระบอบการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarianism) เป็นแนวความคิดทางการเมืองการปกครองที่เชื่อว่า คนที่ดีที่สุดเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองได้ กล่าวคือ บุคคลที่จะเป็นผู้ปกครองได้จะต้องเป็นบุคคลที่มีลักษณะพิเศษ ทั้งทางด้านสติปัญญา ความสามารถ การปกครองในระบบนี้ มีความเชื่อในผู้นำสูง โดยอำนาจจะถูกรวบให้อยู่กับผู้นำ การจัดโครงสร้างสถาบันของรัฐและการใช้อำนาจของสถาบันต่างๆ เหล่านั้น อยู่ภายใต้การกำหนดของผู้นำทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ต้องรับผิดชอบต่อผู้นำไม่ใช่การรับผิดชอบต่อประชาชน

ระบอบการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม หมายถึง การที่คนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีกำลังบังคับ (ส่วนใหญ่มักเป็นทหาร) ที่ยึดอำนาจการปกครองและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จึงไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน การปกครองในระบบเผด็จการอำนาจนิยม มักจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น สิทธิทางการเมือง การชุมนุม การพูด การแสดงความคิดเห็น แต่มักเป็นการควบคุมเพื่อรักษาอำนาจโดยรวมระดับชาติมากกว่า ที่จะลงไปควบคุมที่จะทำให้ประชาชนต้องเปลี่ยนวิถีชีวิต หากการดำเนินกิจกรรมตามปกติของประชาชนไม่ขัดต่อการรักษาอำนาจของรัฐบาล

การปกครองระบอบนี้มีปัญหาอยู่ที่ตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ ที่เมื่อมีอำนาจแล้วมักหลงอำนาจ ใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ ทำให้ขาดความชอบธรรม การสืบทอดอำนาจทางการเมืองในระยะยาวจึงไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน เพราะไม่ได้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

### ๒.๑.๕.๓ ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นรูปแบบการปกครองและวิธีการดำเนินชีวิต ซึ่งยึดหลักของความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การปกครองระบบประชาธิปไตยถือว่าทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน และอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

คำว่า ประชาธิปไตย เป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมากในปัจจุบัน เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศต่างๆ แม้จะมีรูปแบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน แต่ต่างก็อ้างว่าประเทศของตนเป็นประชาธิปไตยกันทั้งสิ้น ในประเทศสังคมนิยมหลายประเทศ เช่น อดีตสหภาพโซเวียต และจีน ต่างก็อ้างว่าประเทศของตนปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย แต่เป็นประชาธิปไตยในอีกแง่หนึ่งที่เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ กล่าวคือ ยินยอมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในขอบเขตที่จำกัด ส่วนการดำเนินการทางการเมือง ยังคงตกเป็นของผู้นำที่มีอำนาจเพียงไม่กี่คนเท่านั้น

คำว่า ประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมาจากคำภาษากรีกว่า Democratia ซึ่งประกอบด้วยคำ ๒ คำ คือ Demos กับ kratein คำว่า Demos หมายถึงประชาชน และ Kratein หมายถึง การปกครอง ดังนั้น ประชาธิปไตย (Demoskratia) จึงหมายถึงประชาชนปกครอง หรือการปกครองโดยประชาชนนั่นเอง ระบบประชาธิปไตยเน้นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค นักปรัชญาการเมืองหลายท่านที่ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีก็คือการปกครองที่เคารพสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคของมนุษย์ เชื่อว่าสมาชิกของสังคมทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง และทางสังคม เพื่อพัฒนาตนเองและสังคมโดยส่วนรวม นอกจากนี้ระบบการเมืองจะต้องเปิดโอกาส หรือให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการดำเนินการใดๆ ภายใต้กฎระเบียบของสังคมด้วย

ระบบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ใช้อำนาจผ่านทางองค์กรทางการเมืองต่างๆ เพื่อประโยชน์สุขของตนเอง บาทบาทของประชาชนในทางการเมือง จึงมีความสำคัญมากในระบบนี้ อาจเป็นทางอ้อมโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทน หรืออาจเป็นทางตรง เช่นการประท้วง การร้องเรียน ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลรับทราบถึงปัญหา เป็นต้น

อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ได้ให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตยไว้อย่างกระชับและคมคายว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ในระบบประชาธิปไตยนั้น ผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ที่ถือเสมือนเป็นตัวแทนเจตนาารมณ์ของประชาชน รัฐบาลเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก หรือได้รับเสียง

สนับสนุนส่วนใหญ่ รัฐบาลจะคงอยู่ในอำนาจต่อไปได้เมื่อวาระสิ้นสุดลง ก็โดยการแสดงให้เห็นประชาชนผู้เลือกตั้งเห็นว่า รัฐบาลสามารถสนองตอบต่อเจตนาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดจึงเป็นของประชาชน ทั้งนี้โดยอ้างว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิและเสรีภาพ โดยธรรมชาติมนุษย์สามารถที่คิดและกระทำการใดๆ ได้ แต่เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคม เขาจะสละสิทธิและอำนาจบางประการให้กับผู้ปกครอง เพื่อใช้อำนาจนั้นดำเนินการภายในกรอบที่กำหนด ฉะนั้นเราจะพบว่ารัฐบาลในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้นจะมีอำนาจที่มีขอบเขต

ข้อดีของระบอบประชาธิปไตย

๑) ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพและเสมอภาค  
 ๒) ประชาชนปกครองตนเอง ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนไปใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายมาใช้ปกครองตนเอง และเป็นรัฐบาลเพื่อใช้อำนาจบริหาร ซึ่งสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวมได้ดี เพราะผู้บริหารที่เป็นตัวแทนของปวงชนย่อมต้องรู้ความต้องการของประชาชน

๓) การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทำให้ประชาชนมีความพร้อมเพียงในการปฏิบัติตามกฎ และระเบียบที่ตนกำหนดขึ้นมา ยอมรับในคณะผู้บริหารที่ตนเลือกขึ้นมา ทำให้ประเทศมีความสงบสุขเจริญก้าวหน้าและมั่นคง

ข้อเสียของระบอบประชาธิปไตย

๑) ระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการปกครองที่ดี แต่การที่จัดสรรผลประโยชน์ตรงกับความต้องการประชาชนทุกคนย่อมทำไม่ได้ นอกจากนั้นยังเป็นการยากที่จะให้ประชาชนทุกคนมีความรู้ความเข้าใจและปฏิบัติตามสิทธิและเสรีภาพทุกประการได้ ทั้งนี้ เพราะวิสัยของมนุษย์ย่อมมีความเห็นแก่ตัว การดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมจึงมีการกระทบกระทั่งและละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นได้

๒) การปกครองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งในแต่ละระดับต่างต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ทั้งงบประมาณดำเนินงานของทางราชการและค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๓) มีความล่าช้าในการตัดสินใจ การตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยต้องใช้เสียงส่วนใหญ่ โดยผ่านขั้นตอนการอภิปราย แสดงเหตุผลและมติที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับของสมาชิกส่วนใหญ่ จึงต้องดำเนินตามขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้า เช่น การตรากฎหมาย ต้องดำเนินการตามลำดับขั้นตอนของวาระ อาจใช้เวลาเป็นสัปดาห์เป็นเดือน หรือบางฉบับต้องใช้เวลาเป็นปี จึงจะตราออกมาเป็นกฎหมายได้

## ๒.๑.๖ รูปแบบรัฐบาล

ประเทศต่างๆ ในโลกปัจจุบันมีการปกครองโดยใช้รูปแบบรัฐบาลต่างๆ กันไป แต่รูปแบบรัฐบาลที่สำคัญๆ มี ๓ รูปแบบคือ<sup>๑๖</sup> ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งประธานาธิบดี

### ๒.๑.๖.๑ ระบบรัฐสภา

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีหลักการที่สำคัญคือ ตำแหน่งประมุขของประเทศแยกออกจากตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติ รัฐบาลมาจากรัฐสภา และรัฐบาลบริหารงานได้ด้วยควมไว้วางใจของรัฐสภา

คำว่ารัฐสภา หรือ Parliament มาจากคำว่า Parlor หมายถึง ห้องรับแขก เพราะเป็นที่สำหรับเอาไว้คุยกันของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในภาคพื้นยุโรปจะจัดเป็นห้องโถงขนาดใหญ่ แต่เดิมในยุคกรีกหรือโรมันนั้นจะไม่มีเก้าอี้ แต่จะเป็นชั้นบันไดยาวๆ ไปรอบห้อง คล้ายกับอัฒจันทร์

ระบบรัฐสภาหรือที่เรียกกันว่า ระบบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เป็นรูปแบบที่เก่าแก่ มีอังกฤษเป็นแม่แบบ ถือกำเนิดขึ้นมาหลายร้อยปี ในระบบรัฐสภานี้ถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุด เป็นศูนย์รวมเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งหมดของประเทศ เป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนที่ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายต่างๆ ที่จะมาบังคับใช้กับประชาชนทั่วประเทศ และหน้าที่ในการเป็นหูเป็นตาแทนประชาชนนั่นคือ ควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

ระบบรัฐสภาหรือระบบอบประชาธิปไตยที่มีต้นแบบจากประเทศอังกฤษ มีลักษณะสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑) ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีสิทธิควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนสนใจ ผลที่ตามมา คือฝ่ายที่มีเสียงข้างมากมีอำนาจชี้ขาดในด้านนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยมีหน้าที่ในการควบคุมกำกับและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก

<sup>๑๖</sup>สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๒๒๐ - ๒๒๙.

๒) ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้จัดตั้งฝ่ายบริหาร เมื่อประชาชนได้เลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล ผู้นำรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรี คือหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง

๓) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรวจสอบ การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการยื่นกระทู้ญัตติและการขออภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แสดงถึงฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดเหนือฝ่ายบริหาร ดังนั้น การทำงานของฝ่ายบริหารจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมกำกับและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งผลจากการยื่นกระทู้ญัตติและการขออภิปรายดังกล่าว ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีทางเลือกปฏิบัติ ๓ ทาง คือ ผู้นำรัฐบาลลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือผู้นำรัฐบาลปรับคณะรัฐมนตรี หรือผู้นำรัฐบาลประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

๔) ฝ่ายบริหารมีอำนาจถ่วงดุล การถ่วงดุลของฝ่ายบริหารเพื่อมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารเกินไปอันเป็นผลมาจากฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการยื่นกระทู้ญัตติและการขออภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้ อันเป็นอำนาจในการต่อรองเพื่อการบริหารประเทศได้ ดังนั้นหากฝ่ายนิติบัญญัติยื่นญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

๕) ประมุขของประเทศและผู้นำรัฐบาลแยกออกจากกันโดยประมุขของประเทศอาจเป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้ แต่ประมุขของประเทศไม่มีอำนาจในการบริหาร เป็นเพียงประมุขที่เป็นศูนย์รวมหรือสัญลักษณ์ทางจิตใจของประชาชนในประเทศ ส่วนนายกรัฐมนตรีหรือผู้นำรัฐบาลมีอำนาจการบริหารตามที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือการบริหารภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข

๖) ฝ่ายตุลาการมีอิสระ ศาลหรือตุลาการมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือที่เรียกว่า "หลักความเป็นอิสระแห่งตุลาการ" ระบบรัฐสภาแบ่งเป็นระบบสภาเดี่ยวและระบบสภาคู่ ดังนี้

#### ๒.๑.๖.๑.๑ ระบบสภาเดี่ยว

ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral) เป็นระบบที่นำมาใช้กันน้อย ส่วนใหญ่มักถูกใช้ในการปกครองระดับท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา เช่น ระดับ County และระดับ City เป็นต้น ส่วนประเทศที่ใช้ระบบสภาเดี่ยวมีเพียงไม่กี่ประเทศ เช่น สวีเดน นอร์เวย์ เป็นต้น

ข้อดีของระบบสภาเดี่ยว คือ

๑) การปฏิบัติหน้าที่ของสภามีความรวดเร็ว เพราะมีสภาเดียวเป็นผู้พิจารณาเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจของสภา

๒) ไม่เปลืองงบประมาณเพราะเลือกตั้งและจ่ายเงินเดือนแก่สมาชิกเพียงสภาเดียว

๓) ไม่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างสภาสูงและสภาล่างเหมือนกับระบบสภาคู่

๔) ทำให้เกิดความรับผิดชอบชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ว่าอยู่ที่สภาเพียงแห่งเดียว

๕) สมาชิกสภาในระบบสภาเดียวบังเกิดความรู้สึกภูมิใจว่าตนเป็นผู้แทนของประชาชนเพียงสภาเดียวเท่านั้น

ข้อเสียของระบบสภาเดียว คือ

๑) ระบบสภาเดียวอาจทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ขาดความรอบคอบ เพราะไม่มีสภาที่สองมาทำหน้าที่ถ่วงดุล

๒) ระบบสภาเดียวอาจนำไปสู่ระบบเผด็จการในรัฐสภา เพราะไม่มีสภาที่สองถ่วงดุลอำนาจ

#### ๒.๑.๖.๑.๒ ระบบสภาคู่

ระบบสภาคู่ (Bicameral) ระบบสภาคู่เป็นการเปิดโอกาสให้มีสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากประชาชนธรรมดาทั่วไปกับสมาชิกที่มีคุณสมบัติพิเศษบางประการ กล่าวได้ว่า ระบบสภาคู่มีกำเนิดในประเทศอังกฤษและได้รับความนิยมแพร่หลายสืบต่อมาในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย องค์ประกอบของสภาคู่ประกอบด้วย ๒ สภา คือ

๑) สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง โดยทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้นตามหลักการแล้วอำนาจหน้าที่สำคัญๆ จึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรเพราะเป็นสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน จึงเป็นผู้แทนของปวงชนอย่างแท้จริง

๒) วุฒิสภาหรือสภาสูง การจัดตั้งสภาสูงนั้นมีที่มาจากประเทศอังกฤษซึ่งได้จัดให้มีสภาสูงหรือสภาขุนนาง (House of Lords) ขึ้นมา เพื่อต้องการแต่งตั้งให้ชนชั้นสูง เช่น คนในราชวงศ์ ขุนนางและนักบวชในคริสตศาสนาที่ดำรงตำแหน่งสำคัญเข้าไปเป็นตัวแทนของพวกตนในสภา ส่วนการมีสภาสูงหรือ Senate ในสหรัฐอเมริกานั้นก็เพื่อให้แต่ละมลรัฐมีผู้แทนของตนแห่งละ ๒ คนในรัฐสภาเท่าๆ กัน โดยไม่คำนึงว่าจะจะเป็นมลรัฐที่มีจำนวนประชากรมากหรือน้อย เพื่อให้มลรัฐขนาดเล็กและขนาดใหญ่ถ่วงดุลกัน



ข้อดีของระบบสภาคู่ คือ

- ๑) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ของประเทศได้มีตัวแทนของตนเข้าไปมีสิทธิมีเสียงในสภา
- ๒) มีสภาสูงเข้ามาทำหน้าที่กั้นกรองกฎหมายที่ผ่านจากสภาล่าง
- ๓) ทำให้เกิดดุลแห่งอำนาจในรัฐสภา เพราะมีการยับยั้งระหว่างสภาสูงและสภาล่าง
- ๔) ทำให้การพิจารณากฎหมายต่างๆ ดำเนินไปด้วยความรอบคอบ

ข้อเสียของระบบสภาคู่ คือ

- ๑) สิ้นเปลืองงบประมาณมากกว่าระบบสภาเดี่ยว
- ๒) การออกกฎหมายมีความล่าช้า เพราะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภา คือ ต้องผ่านความเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- ๓) การถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสองสภาได้

#### ๒.๑.๖.๒ ระบบประธานาธิบดี

รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential System) มีหลักการที่สำคัญ คือ มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยกันอย่างเด็ดขาด ประมุขของรัฐกับหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นคนๆ เดียวกัน ฝ่ายบริหารเป็นอิสระต่อการควบคุมของรัฐสภา (รัฐสภาไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้) รัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี (ไม่จำเป็นต้องไปร่วมประชุมรัฐสภา) และอำนาจในการแต่งตั้งตุลาการเป็นของประธานาธิบดีโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ระบบประธานาธิบดีหรือระบอบประชาธิปไตยที่มีต้นแบบจากประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะสำคัญดังนี้

๑) ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบัญญัติกฎหมายแต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการลงมติไม่ไว้วางใจอย่างระบบควบอำนาจ นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัตียังมีอำนาจอื่น ๆ นอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติที่ถือว่าเป็นการถ่วงดุลสถาบันบริหารไม่ให้มีอำนาจมากเกินไป อำนาจที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ

- อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยฝ่ายบริหารไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเพราะการประกาศใช้ข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ไม่ต้องให้หัวหน้าฝ่ายบริหารลงนามแต่หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจกระตุ้นให้มีการแก้ไขหรือแสดง  
 ความไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพื่อให้เกิดมติมหาชนในการผลักดันให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการ

- อำนาจในการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี สำหรับ  
 ระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากของคณะ  
 ผู้เลือกตั้ง สภาล่างจะทำหน้าที่เลือกประธานาธิบดีและสภาสูงจะทำหน้าที่เลือกรองประธานาธิบดี

- อำนาจในการถอดถอนประธานาธิบดี (Impeachment) ในกรณีที่  
 ปรากฏว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรงหรือทรยศต่อชาติ ฝ่ายนิติบัญญัติมี  
 อำนาจถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งโดยสภาล่างเป็นผู้ไต่สวนแล้วฟ้องร้องไปยังสภา  
 สูงซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินอำนาจนี้เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะควบคุมฝ่ายบริหารเพื่อเป็นการถ่วงดุล  
 อำนาจมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร  
 อำนาจนี้เป็นของสภาสูงเพื่อป้องกันมิให้ประธานาธิบดีใช้ระบบอุปถัมภ์แต่งตั้งพรรคพวกไปดำรง  
 ตำแหน่งสำคัญโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสม ดังนั้นประธานาธิบดีจึงมี  
 อำนาจแต่เพียงการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับตำแหน่งสำคัญทางการเมืองเท่านั้น แต่อำนาจในการให้  
 ความเห็นชอบเป็นของสภาสูง

- อำนาจในการสอบสวน เป็นกลไกสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ใน  
 การถ่วงดุลเพื่อควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารเพราะฝ่ายนิติบัญญัติโดยการทำงานของ  
 คณะกรรมาธิการต่าง ๆ สามารถเรียกรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ปากคำใน  
 กรณี ต่าง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

- อำนาจในการควบคุมนโยบายต่างประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจใน  
 การให้สัตยาบันสนธิสัญญา และอำนาจในการประกาศสงคราม

- อำนาจในการควบคุมทางการเงิน ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการ  
 อนุมัติงบประมาณ การประกาศข้อบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรและการช่วยเหลือทางการเงินแก่  
 ต่างประเทศ เป็นอำนาจสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหาร  
 ดังนั้นหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายของฝ่ายบริหารก็ไม่อนุมัติงบประมาณสนับสนุน  
 ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้

๒) ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง ฝ่ายบริหารจึงมีฐานะเท่าเทียมกับ  
 ฝ่ายนิติบัญญัติการเลือกตั้งประชาชนจะเลือกตั้งเฉพาะหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วน  
 คณะรัฐมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เลือกเองโดยผ่านความเห็นชอบของสภาสูง ทั้งนี้บุคคล  
 ดังกล่าวต้องไม่ใช่สมาชิกรัฐสภา หัวหน้าฝ่ายบริหารในฐานะที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

สามารถบริหารประเทศโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาและมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้ตามที่ตนเห็นสมควร

หัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้รูปแบบแบ่งแยกอำนาจไม่มีอำนาจในการยุบสภา เพราะฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ ประมุขของฝ่ายบริหารทั้งหมด ดังนั้นจึงมีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศแต่ผู้เดียว คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารอื่น ๆ มีหน้าที่เพียงการให้คำแนะนำหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น

๓) หัวหน้าฝ่ายบริหารและประมุขของประเทศเป็นคนเดียวหรือแยกจากกันก็ได้ ภายใต้รูปแบบระบบประธานาธิบดีมีได้กำหนดว่าประมุขของประเทศหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องแยกจากกัน ดังนั้นจึงอาจเป็นคนเดียวหรือแยกกันก็ได้ ในกรณีของสหรัฐอเมริกากำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีทำหน้าที่ประมุขของประเทศด้วย

๔) ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระ โดยมีกฎหมายประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาโดยเฉพาะ เพื่อมิให้ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร

รูปแบบระบบประธานาธิบดีจึงมีเอกลักษณ์ที่สำคัญคือ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภา อำนาจทั้งสองฝ่ายจึงถ่วงดุลกันตลอดเวลา

### ๒.๑.๖.๓ ระบบกึ่งประธานาธิบดี

ระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีที่มีต้นแบบจากประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะสำคัญคือ

๑) ประชาชนเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีโดยตรง การเลือกตั้งประธานาธิบดีต้องได้รับเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดคือเสียงเกินครึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยประธานาธิบดีจะทำหน้าที่เป็นทั้งประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหาร ในด้านการบริหารประธานาธิบดีจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้ช่วยในการบริหาร ทั้งนี้รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา แต่รัฐสภามีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

๒) ประธานาธิบดีมีอำนาจยุบสภาแห่งชาติได้ทุกกรณี แต่ไม่สามารถยุบสภาได้ ๒ ครั้งในปีเดียวกัน การยุบสภาแห่งชาติเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะสามารถถ่วงดุลกับสภาแห่งชาติในกรณีที่สภาแห่งชาติจะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่ประธานาธิบดีเป็นผู้จัดตั้ง

๓) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการนำประเด็นทางการเมืองไปให้ประชาชนลงมติ เป็นการขอคำแนะนำจากประชาชนโดยตรงเพื่อให้การใช้อำนาจของประธานาธิบดีมีความชอบธรรมยิ่งขึ้นและเป็นการจำกัดข้อโต้แย้งจากสภาแห่งชาติในกรณีที่สภาแห่งชาติไม่เห็นด้วย

๔) ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ส่วนสภาสูงได้รับเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทน โดยทั่วไป สภาทั้งสองมีอำนาจเท่ากันยกเว้นอำนาจในการพิจารณางบประมาณและอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร

๕) ฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระ ในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยปลอดจากการแทรกแซง

การเมืองระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดี ถึงแม้ว่าแต่ละระบบจะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่มีหลักที่เหมือนกัน คือหลักอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาค หลักนิติธรรม และหลักเสียงข้างมาก สถาบันการเมืองอาจแตกต่างกันบ้างกล่าวคือระบบรัฐสภาเป็นการควบคุมการบริหารของคณะรัฐบาลที่ต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ระบบประธานาธิบดีเป็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอิสระต่อกันและมีอำนาจเท่าเทียมกัน โดยประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขและหัวหน้ารัฐบาลและระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดีที่รวมรูปแบบของรัฐสภาและประธานาธิบดีเข้าด้วยกันโดยให้อำนาจฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ

## ๒.๒ อำนาจรัฐ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในทุกสังคมรัฐจะปรากฏว่าในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกภายในสังคมรัฐนั้นๆ จะต้องมีผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยมีคำว่า "อำนาจ" เป็นตัวเชื่อมประสานสัมพันธ์ภาพของบุคคลทั้งสองกลุ่มดังกล่าว คำว่าอำนาจ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า อำนาจ หมายถึง อิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตามไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือไม่ หรือความสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ เช่น อำนาจบังคับของกฎหมาย อำนาจบังคับบัญชา ความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำหรือบันดาลให้เกิดสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ เช่น อำนาจคุณพระศรีรัตนตรัย อำนาจสังคตศีลพิธี กำลัง พลัง เช่น อำนาจจิต อำนาจฝ่ายสูง อำนาจฝ่ายต่ำ ความรุนแรง เช่น ขอใช้อำนาจ การบังคับบัญชา เช่น อยู่ใต้อำนาจ การบังคับ เช่น ขออำนาจศาล<sup>๑๗</sup> คำว่าอำนาจนี้เองแสดงให้เห็นถึงการที่ฝ่ายหนึ่งมีความเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งและฝ่ายหนึ่งอยู่ใต้อีกฝ่ายหนึ่ง<sup>๑๘</sup> ซึ่งหากพิจารณาจากความหมายของคำว่าอำนาจดังกล่าวแล้วก็จะพบว่า อำนาจสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันไป ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์กร บุคคล หรือเหตุการณ์ที่ใช้อำนาจนั้นๆ

อำนาจจึงเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมของมนุษย์ที่หากมีมนุษย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไป ในสังคมมนุษย์นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ทางด้านต่างๆ ต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในทางครอบครัวยุติธรรม ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่หนึ่งในความสัมพันธ์ทั้งหลายที่ทุกสังคมมนุษย์มีนั่นคือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่มนุษย์ผู้มีแรงบังคับหรืออำนาจสูงใจ ช่มชู้ หรือด้วยวิธีการใดๆ เพื่อให้มนุษย์ผู้ไม่มีสิ่งดังกล่าว ยอมรับหรือกลัวจนต้องปฏิบัติตามความต้องการของผู้มีอำนาจบังคับนั้น อำนาจจึงเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม ที่บุคคลหนึ่งสามารถบังคับให้ผู้อื่นกระทำการต่างๆ ได้ตามความต้องการของตนเอง ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม<sup>๑๙</sup> เหตุผลที่ผู้อื่นต้อง

<sup>๑๗</sup>พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๑๘</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๖,๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑): ๗๕.

<sup>๑๙</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารการสอนหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, ๒๕๔๕, หน้า

ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับบัญชาเพราะความกลัวในการใช้อำนาจของผู้ที่มีกำลังเหนือกว่า อำนาจจึงเป็นการใช้กำลังบังคับ อำนาจจึงเกิดจากความกลัวของผู้ที่อยู่ใต้ปกครองต่อการใช้กำลังของผู้ปกครองนั่นเอง

อำนาจในการปกครอง เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ปกครองแสวงหาและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การปกครองก็คือ การปกป้อง และการครอบครอง นั่นเอง ซึ่งการปกครองดังกล่าวจำเป็นที่ผู้ปกครองจะต้องมีอำนาจทางการเมืองที่จะสามารถออกคำสั่งบังคับการตามคำสั่ง และตัดสินใจกรณีต่างๆ ตลอดจนการเก็บส่วยจากผู้ใต้ปกครองเพื่อแลกกับการปกป้องจากการรุกรานจากภายนอก และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ซึ่งเป็นข้ออ้างสำคัญของผู้ปกครองในการใช้เป็นเครื่องมือกดขี่ทางเศรษฐกิจนั่นเอง

### ๒.๒.๑ ความหมายของอำนาจอรัฐ

อำนาจอรัฐเกิดขึ้นอย่างจริงจังเมื่อแนวคิดที่จะแยกอำนาจการเมืองจากตัวบุคคลไปยังสถาบันที่เรียกว่า "รัฐ" เกิดขึ้นและได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากตัวบุคคลไปยังรัฐเป็นผลสำเร็จ จนเกิดเป็นอำนาจอรัฐ (มิใช่อำนาจของใครหรือบุคคลใดอีกต่อไป) เพราะเหตุที่อำนาจการเมืองในขณะที่อยู่กับตัวบุคคลนั้น จำต้องอาศัยคุณสมบัติหรือคุณลักษณะพิเศษของบุคคลนั้นๆ เป็นสำคัญ หากบุคคลใดเป็นคนดีมีคุณธรรม ศีลธรรมก็สามารถปกครองได้อย่างเป็นสุข หากบุคคลใดเป็นบุคคลที่ปราศจากคุณธรรม ศีลธรรม ก็ปกครองไปในทางทุจริตก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้ เมื่อบุคคลนั้นสลายไป อำนาจก็สลายตามไปด้วย อำนาจการเมืองในรูปแบบดังกล่าว จึงขาดความต่อเนื่อง การที่อำนาจไปอยู่กับตัวบุคคลมีผลทำให้บุคคลนั้นเองเป็นเจ้าของอำนาจ เมื่ออำนาจเป็นของบุคคลๆ นั้นจะใช้อำนาจหรือจะไม่ใช้อำนาจเสียอย่างไรก็ยอมเป็นไปตามอัธยาศัยของบุคคลนั้นๆ ตามอำเภอใจ อำนาจดังกล่าวจึงขาดความชอบธรรมและขาดเสถียรภาพ<sup>๒๐</sup> ดังนั้น อำนาจการเมืองในสังคมก่อนมีรัฐจึงมิได้มีลักษณะของความเป็นอำนาจอรัฐสูงสุด ที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย แต่เมื่อนำอำนาจการเมืองมามอบไว้แก่รัฐแล้วปัญหาในเรื่องความไม่แน่นอน ความไม่ชอบธรรม หรือความไม่มีเสถียรภาพของอำนาจการเมืองก็หมดไป อำนาจการเมืองแปรสภาพมาเป็นอำนาจที่มีลักษณะสูงสุด เด็ดขาดและคงทนถาวร

<sup>๒๐</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๖,๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑): ๗๕.

อำนาจรัฐเป็นอำนาจที่ครอบคลุมกว้างขวางตลอดทั่วทั้งดินแดนของรัฐเหนือพลเมือง และคนที่ไม่ใช่พลเมืองแต่เข้ามาอยู่ในเขตอำนาจของรัฐ อำนาจรัฐ คือ อำนาจการเมือง เรียกว่า **Political power** เป็นอำนาจในทางกฎหมาย เรียกว่า อำนาจอธิปไตย ที่มีอยู่เหนือคนทุกคนในดินแดน ที่เป็นอาณาเขตซึ่งรัฐแสดงออกโดยลักษณะสำคัญของ ๒ ประการ คือ

- ๑) อำนาจในการตรากฎหมาย เพื่อใช้บังคับกฎหมายให้เกิดผลขึ้นโดยทั่วไป
- ๒) อำนาจที่ผูกขาดโดยการใช้กำลังบังคับ

อำนาจรัฐ จึงหมายถึง อำนาจที่ใช้ในการปกครอง ซึ่งในการปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจเหนือ คือ ผู้ปกครองใช้อำนาจเหนือผู้ใต้ปกครองเพื่อบังคับการอย่างใดๆ ให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน อำนาจในการปกครองนี้เองก็มีที่มาจากอำนาจอธิปไตยๆ มีลักษณะที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ สูงสุด เด็ดขาด เป็นนิรันดร และไม่อาจถูกทำลายหรือละเมิดได้ อำนาจอธิปไตยนั้นมีที่มาแตกต่างกันในแต่ละระบอบการปกครอง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ที่ยอมสละอำนาจอันเป็นปัจเจกของตนให้กับรัฐเพื่อให้รัฐเป็นตัวแทนของตนในการใช้อำนาจบังคับการต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันเป็นรัฐ นั่นก็คือ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน การได้รับบริการสาธารณะที่เป็นธรรมทั่วถึง และอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนทุกคนนี้เอง เป็นอำนาจสูงสุดที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง ของการใช้อำนาจอื่นๆ ของรัฐ เช่น อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ

ด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคล ผู้เป็นศูนย์รวมอำนาจการปกครอง และด้วยเหตุที่อำนาจของรัฐดังกล่าวถูกจำแนกการใช้โดยให้องค์กรต่างๆ ที่รัฐกำหนดเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นๆ อำนาจรัฐอีกนัยหนึ่งจึงหมายถึง อำนาจที่จะจัดระเบียบการปกครองทั้งหมดภายในรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนซึ่งถือเป็นสมาชิกของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะสถาบันใดๆ ในสังคม ไม่สามารถหลุดพ้นไปจากอำนาจรัฐได้ อำนาจรัฐนั้นสมบูรณ์ในตัวเอง เป็นทั้งอำนาจที่จะจัดโครงสร้างการดำเนินงาน ก่อตั้งสถาบันต่างๆ ภายในรัฐ ก่อตั้งกฎหมายเพื่อกำหนดความเป็นไปของสถาบันนั้นๆ ตลอดจนอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว และที่สำคัญคือ อำนาจลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือทำลายอำนาจรัฐ แต่อย่างไรก็ดีแม้อำนาจรัฐจะมีลักษณะสมบูรณ์ดังกล่าว แต่รัฐก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจได้ด้วยตนเองจำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ซึ่งบุคคลผู้ใช้อำนาจแทนรัฐนี้เองก่อให้เกิดระบอบการปกครองต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของการใช้อำนาจ เช่น หากบุคคลคนเดียวใช้อำนาจหรือที่เรียกว่า กษัตริย์ ก็เป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงการใช้อำนาจของการปกครองในระบอบต่างๆ เป็นลำดับถัดไป

## ๒.๒.๒ อำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เกิดขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของอำนาจทางการเมืองในสังคมแบบดั้งเดิม โดยมีการขยายอำนาจและแย่งชิงอำนาจ เพื่อควบคุมทิศทางเศรษฐกิจ โดยไม่ต้องลงมือทำเองให้มากที่สุด และยาวนานที่สุด จนกลายเป็นสงครามระหว่างผู้ปกครองด้วยกันเอง เป็นสงครามแผ่ขยายอำนาจในดินแดนต่างๆ เมื่ออำนาจของผู้ปกครองแผ่ขยายออกไป อำนาจของชนเผ่าที่ปกครองโดยกลุ่มคน ก็กลายเป็นการปกครองโดยคนๆ เดียวที่สามารถแย่งชิงอำนาจจากผู้ปกครองคนอื่นๆ มาได้ ซึ่งเราเรียกบุคคลนี้ว่า "กษัตริย์" สังคมการเมืองจึงเข้าสู่การรวมศูนย์อำนาจไปอยู่ที่กษัตริย์

อำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีที่มาจากกษัตริย์ กล่าวคือเป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ เด็ดขาดของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ปกครองสูงสุดในอันที่จะกำหนดความเป็นไปของสังคม ทั้งรูปแบบการปกครอง และโครงสร้างการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ ระบบการเมืองที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองและอยู่เหนือกฎหมาย พระบรมราชโองการของกษัตริย์ถือเป็นกฎหมาย กษัตริย์มีอำนาจเหนือชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองประเทศที่ใช้ระบบการปกครองระบอบนี้จะไม่มีการยอมรับเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เพราะกษัตริย์ก็คือกฎหมาย คือผู้ใช้กฎหมาย และเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท

### ๒.๒.๒.๑ ที่มาของอำนาจ

ที่มาของอำนาจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มิได้มาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง หากแต่มาจากการยอมรับในการใช้อำนาจของกษัตริย์ ที่มีกำลังบังคับเหนือกว่า โดยผู้อยู่ใต้ปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งบัญชาเสมอ ไม่สามารถขัดแย้งกันได้เลย หากฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ สำหรับที่มาของอำนาจอธิปไตยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ มีหลายทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง คือ

#### ๒.๒.๒.๑.๑ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า

แนวความคิดนี้เป็นของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่เชื่อว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างโลก อำนาจในการปกครองจึงเป็นของพระเจ้า เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้าฝ่ายศาสนจักรโรมันคาทอลิกในยุโรปจึงใช้ความเชื่อดังกล่าวเป็นข้ออ้างเพื่อแสดงว่าฝ่ายศาสนจักรมีอำนาจเหนือฝ่ายอาณาจักร ซึ่งสะท้อนออกมาโดยพระสันตะปาปาในฐานะตัวแทนของพระเจ้าจะเป็น



ผู้สวมมงกุฎให้กับกษัตริย์เพื่อแสดงว่าพระเจ้าได้มอบหมายให้บุคคลนั้นเป็นกษัตริย์ เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากพระเจ้า อีกทั้งแนวคิดดังกล่าวยังผลให้ฝ่ายอาณาจักรต้องปกป้องรักษาฝ่ายศาสนจักรด้วยชีวิตอีกด้วย นักปรัชญาที่สำคัญของแนวความคิดนี้ ได้แก่ ออกัสติน (Saint Augustin) ที่เชื่อว่าอำนาจทั้งปวงมาจากพระเจ้า รวมถึงอำนาจในการปกครองมนุษย์ด้วย ผู้ปกครองมีหน้าที่ปกครองด้วยความดีและความยุติธรรม นักปรัชญาอีกท่านหนึ่งคือ โทมัส อควินัส (Saint Thomas Aquinas) มีแนวความคิดคล้ายคลึงกับออกัสติน คือ อำนาจในการปกครองเป็นของพระเจ้าพระเจ้าเป็นผู้สร้างโลก เป็นผู้ให้กำเนิดธรรมชาติ ดังนั้นอำนาจทุกอย่างจึงเป็นของพระเจ้า แต่แนวความคิดดังกล่าวก็เป็นที่มาของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายศาสนจักร เมื่อฝ่ายศาสนจักรพยายามที่จะครอบงำ และเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอย่างมาก จึงมีความคิดที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าวด้วยการสร้างแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ เพื่อปฏิเสธแนวความคิดแบบเดิม

#### ๒.๒.๒.๑.๒ อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์

เกิดจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายศาสนจักรกับฝ่ายอาณาจักรดังกล่าวแล้ว จึงมีแนวความคิดว่าควรให้อำนาจอยู่ที่บุคคลคนเดียว นั่นคือ กษัตริย์ เป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายศาสนจักรเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง นักปรัชญาที่สนับสนุนแนวความคิดนี้ได้แก่ ฌอง โบแตง (Jean Bodin) เป็นผู้นิยามคำว่าอำนาจอธิปไตย มีความหมายว่า อำนาจสูงสุด ปราศจากขอบเขตเด็ดขาด เป็นอำนาจถาวร กษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์ อำนาจเป็นของรัฐซึ่งกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจ อำนาจมิได้เป็นของราษฎร นักปรัชญาอีกท่านหนึ่ง คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เห็นว่ามนุษย์ยกอำนาจในการปกครองให้กับผู้ปกครองหรือกษัตริย์ และอำนาจที่มอบให้ไปแล้วไม่สามารถจะโอนคืนไปได้ ผู้ปกครองสามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ มีจำต้องให้ประชาชนยินยอมพร้อมใจก่อน

#### ๒.๒.๒.๒ การใช้อำนาจ : อำนาจสูงสุด เด็ดขาด

การใช้อำนาจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) กษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด เด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว กษัตริย์เป็นที่มาของความยุติธรรม เป็นที่มาของกฎหมาย และใช้อำนาจบังคับการในการปกครองด้วย ผู้ปกครองอยู่ในฐานะที่มีอำนาจสูงสุดเป็นล้นพ้น สามารถใช้อำนาจได้อย่างไร้ข้อจำกัด

ในประเทศไทยสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ก็คือกฎหมาย กล่าวคือที่มาของกฎหมายทั้งปวงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ พระราชดำรัส พระราชประสงค์ต่าง ๆ ล้วนมีผลเป็นกฎหมาย ดังคำที่กล่าวว่า "พระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน กรุงสยามนี้ไม่ได้ปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุที่ถือว่าเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีข้อสิ่งอันใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้"<sup>๒๑</sup> แต่อย่างไรก็ดีแม้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทยพระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจสูงสุด เด็ดขาด และเป็นล้นพ้น ก็ตาม แต่พระมหากษัตริย์ของไทยก็หาได้ใช้พระราชอำนาจอย่างไม่จำกัดไม่ หากแต่ทรงใช้พระราชอำนาจตามหลักทศพิธราชธรรม คือ ธรรม ๑๐ ประการ สำหรับพระมหากษัตริย์ อันประกอบไปด้วย

๑) ทาน คือ การให้สละทรัพย์สินสิ่งของเพื่อบำรุงช่วยเหลือราษฎรและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ รวมถึงการพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ ทรงเสียดสละพระสติกำลังในการปกครองแผ่นดิน

๒) ศิล คือ ความประพฤติดีงาม ประกอบแต่การสุจริตให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร รวมถึงการตั้งมั่นและทรงประพฤติพระราชจริยาวัตร พระวรกาย พระวาจา และพระราชหฤทัย ให้ปราศจากโทษ ทั้งในการปกครอง และในทางศีลธรรมอันดี

๓) บริจาค คือ การบริจาคเสียดสละความสุขส่วนพระองค์เพื่อประโยชน์สุขของราษฎร รวมถึงการสละได้แม้แต่พระชนม์ชีพ เพื่อรักษาอาณาประชาราษฎร์และพระราชอาณาจักร

๔) อาชวะ คือ ความซื่อตรง มีความจริงใจต่อราษฎร รวมถึงการที่ทรงซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ดำรงอยู่ในสัจย์สุจริต ซื่อตรงต่อพระราชมิตรและอาณาประชาราษฎร

๕) มัทวะ คือ ความอ่อนโยน มีกริยาสุภาพนุ่มนวล อ่อนโยน เคารพในเหตุผลที่ควร ทรงมีสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโสและอ่อนโยนต่อบุคคลที่เสมอกันและต่ำกว่า

๖) ตบะ คือ การเผากิเลสมิให้เข้าครอบงำจิตใจ รวมถึงความเพียรไม่เกียจคร้าน อุตสาหะในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจ

๗) อักโกธะ คือ ความไม่โกรธ รวมถึงการไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่อาฆาตมาดร้ายผู้อื่น ต้องทรงเมตตากรุณา ช่มความโกรธ

<sup>๒๑</sup>อมร รักษาสัจย์, พระราชอำนาจตามกฎหมาย, หน้า ๑.

๘) อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียน ไม่ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายแก่ตนเองและผู้อื่น ด้วยทรงปกครองประชาชนดั่งบิดาปกครองบุตร

๙) ชันติ คือ ความอดทนต่อความยากลำบาก ทั้งทางพระวรกายและพระราชหฤทัย

๑๐) อวิโรธนะ คือ ความไม่เอนเอียงหวั่นไหวกับสิ่งไม่ดีงาม ปราศจากอคติ รวมถึงการที่ทรงตั้งอยู่ในราชประเพณี ไม่ทรงประพฤติผิดจากพระราชจริยานวัตร พระธรรมศาสตร์ ไม่ทรงประพฤติให้คลาดจากความยุติธรรม ทรงอุปถัมภ์ยกย่องคนที่มีความชอบ

ทศพิธราชธรรมดังกล่าวมา เป็นคุณธรรมประจำพระองค์ของพระมหากษัตริย์ไทย สำหรับใช้ในการปกครองบ้านเมือง ให้เป็นไปโดยธรรมและเพื่อประโยชน์สุขแก่ราษฎรนั่นเอง ซึ่งนอกจากทศพิธราชธรรมจะเป็นธรรมสำหรับพระมหากษัตริย์ทรงใช้ในการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรในราชอาณาจักรแล้ว ธรรมทั้ง ๑๐ ประการดังกล่าว ยังเป็นเครื่องปกป้องรักษาองค์พระมหากษัตริย์เองด้วย เพราะหากพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในทศพิธราชธรรมแล้ว ก็จะไม่ทรงเป็นที่รักและเคารพบูชาของราษฎรโดยทั่วไป แต่หากปกครองโดยไม่ยึดหลักธรรมดังกล่าว ก็อาจนำมาซึ่งความไม่สงบสุขของราษฎรและราชอาณาจักรได้

๒.๒.๒.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจ กับผู้อยู่ใต้การปกครอง

ผู้ใต้ปกครองไม่อาจปฏิเสธการใช้อำนาจของกษัตริย์ได้ เพราะกษัตริย์เป็นผู้มีกำลังบังคับ ผู้ใต้ปกครองไม่อาจขัดขืนใดๆ ได้ การฝ่าฝืนจะต้องได้รับการลงโทษ เพื่อคงไว้ซึ่งเดชนาภาพของกษัตริย์ สำหรับประเทศไทย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้น กษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดิน และทรงเป็นเจ้าของชีวิต ทรงมีพระราชอำนาจเหนือทุกชีวิต และเหนือดินแดนของราชอาณาจักร ทรงเป็นที่มาของกฎหมาย ทรงเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และทรงเป็นผู้ประสาทความยุติธรรมในข้อพิพาทต่างๆ ด้วย

ในส่วนของประเทศไทย นิติราชประเพณีทางการเมืองการปกครองของไทยมีมากมายและมีมานานแล้ว ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนที่ยังมีได้ มีนักรัฐศาสตร์ผู้ใด มหาวิทยาลัยใดหยิบยกขึ้นมาพิจารณาว่า มีนิติราชประเพณีใดบ้างที่สามารถนำมาใช้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๗ บัญญัติว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" ซึ่งหมายความว่า ประเพณีการปกครองเป็นสิ่งที่อยู่จริงและต้องศึกษากำหนดให้ชัดเจน

ในประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยของไทย เคยเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นและมีกรณีต่าง ๆ ที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ก็ทรงใช้นิติราชประเพณีในอดีตที่มีมาปรับใช้อย่างแนบเนียนกลายเป็นวัฒนธรรมอำนาจอย่างหนึ่ง

วัฒนธรรมการคิดเรื่องอำนาจของยุโรป - สหรัฐอเมริกา จะเน้นที่หลักความเป็นปัจเจกนิยม (Individualism) แบบตัวใครตัวมัน ตั้งอยู่บนความเสมอภาค (Equality) ตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Spheres) ซึ่งแตกต่างกับวัฒนธรรมอำนาจของไทยที่มีมาแต่โบราณกาลซึ่งยึดหลักการใช้อำนาจด้วยธรรมะ ด้วยเมตตา และด้วยความสัมพันธ์ที่เอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน<sup>๒๒</sup>

#### ๒.๒.๒.๔ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรหรือตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ

ดังที่กล่าวแล้วว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดเด็ดขาด อำนาจรัฐจึงเป็นแบบรวมศูนย์ แต่ในระบอบนี้ก็ได้มีกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจแต่เพียงลำพังคนเดียว ยังมีขุนนางที่แบ่งเบาภาระของกษัตริย์อีกด้วย ขุนนางนี้เองที่แม้จะมีได้เป็นผู้ทรงอำนาจอย่างเช่นกษัตริย์ แต่ขุนนางก็มีอิทธิพลอยู่ไม่น้อยต่อการปกครองในระบอบนี้

#### ๒.๒.๒.๕ การถ่วงดุล และคานอำนาจ

ในระบอบนี้ไม่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจ ด้วยเหตุที่อำนาจของกษัตริย์สูงสุดเป็นล้นพ้น ไม่อาจถูกขัดขวาง และไม่มีขีดจำกัดในการใช้ด้วย ข้อที่จะเป็นเครื่องช่วยในการถ่วงดุลอำนาจกษัตริย์ก็คือ คุณธรรมของกษัตริย์นั่นเอง ที่จะเป็นเครื่องกำกับการใช้อำนาจ เช่น ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทย พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดเป็นล้นพ้น แต่ก็มีคุณธรรมที่กำกับการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย นั่นคือ ทศพิธราชธรรม

<sup>๒๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒ - ๑๓.

### ๒.๒.๓ อำนาจรัฐในระบบเบ็ดเตล็ดการอำนาจนิยม

ระบบเบ็ดเตล็ดการอำนาจนิยม ถือเป็นระบบการปกครองที่เก่าแก่ที่สุด เป็นแนวคิดของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เริ่มจากการที่มนุษย์เข้าร่วมกันเป็นกลุ่ม ผู้ที่แข็งแรงที่สุดเป็นผู้มีอำนาจปกครองกลุ่ม โดยให้ความคุ้มครองต่อกลุ่มของตน แนวความคิดหลักคือ อำนาจอธิปไตยอยู่ในมือของคนเพียงคนเดียว หรือคนกลุ่มเดียว จึงนับว่าเป็นรากฐานการปกครองของโลก ระบบการปกครองแบบเบ็ดเตล็ดการอำนาจนิยม เน้นที่ความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจกับตัวผู้ปกครอง ส่วนประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง อำนาจรัฐอยู่เหนือสิ่งทั้งปวงแม้กระทั่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประโยชน์ของรัฐอยู่เหนือประโยชน์ของประชาชน เจตจำนงของรัฐจึงเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในและถูกต้องเสมอ<sup>๒๓</sup> ระบบนี้ถือว่าเป็นต้นแบบหรือรากฐานสำคัญของการเมือง โดยเฉพาะลัทธิการเมืองในระบบเบ็ดเตล็ดการอำนาจนิยมในระบบคอมมิวนิสต์ (Communism) และระบบฟาสซิสต์ (Fascism) ระบบนี้แบ่งได้เป็นสองรูปแบบ คือระบบเบ็ดเตล็ดการอำนาจนิยมทั่วไป (Authoritarianism) เป็นรูปแบบที่ส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ประชาชนถูกปิดกั้นความรู้ทางการเมือง การเมืองเป็นเรื่องเฉพาะสำหรับชนชั้นปกครองเท่านั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนถูกจำกัด จะมีส่วนร่วมได้ต่อเมื่อผู้ปกครองต้องการให้เข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น ประชาชนต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด และระบบเบ็ดเตล็ดการอำนาจนิยมแบบเบ็ดเตล็ดเสร็จ (Totalitarianism) เป็นระบบที่อำนาจรัฐเข้าควบคุมกิจกรรมต่างๆ ทุกอย่างของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

การปกครองแบบเบ็ดเตล็ดการทุกรูปแบบ มีหลักการที่สำคัญ คือ การใช้กำลัง ซึ่งถือว่าผู้เข้มแข็งที่สุด มีอำนาจและกำลังย่อมเป็นผู้ได้รับอำนาจการปกครอง แนวความคิดเบ็ดเตล็ดการทางการเมืองส่วนใหญ่มักจะมองจากข้อเขียนและแนวปฏิบัติของ เบนิตโต มุสโสลินี (Benito Amilcare Andrea Mussolini) ผู้นำเบ็ดเตล็ดการของอิตาลี และอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ผู้นำของเยอรมนีแต่ในความเป็นจริงระบบเบ็ดเตล็ดการมีมาแต่โบราณกาลแล้ว ดังที่กล่าวแล้วว่าเป็นระบบการปกครองที่มีความเก่าแก่ที่สุดของโลก

<sup>๒๓</sup>ชรินทร์ สันประเสริฐ, ระบบการเมืองการปกครอง เอกสารการสอนชุดวิชามนุษยกับสังคม สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๔), หน้า ๑๙๓ - ๑๙๖.

ระบบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการ จึงหมายถึง ระบบการเมืองการปกครองที่ให้ความสำคัญกับผู้ปกครองหรือรัฐบาลมากกว่าเสรีภาพส่วนบุคคล ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นแต่เพียงต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด ระบบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการทุกรูปแบบ จะยึดหลักการที่เหมือนกัน คือ ปรัชญาการใช้กำลัง ซึ่งถือว่าผู้เข้มแข็งมีอิทธิพลและกำลังย่อมมีสิทธิได้รับอำนาจการปกครอง โดยถือว่าอำนาจ คือ ธรรม

### ๒.๒.๓.๑ ที่มาของอำนาจ

อำนาจทางการเมืองของระบอบเผด็จการแท้จริงแล้วก็คือ ตัวบุคคลผู้ปกครองนั่นเอง ซึ่งอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ โดยมากผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจในระบอบนี้ จะต้องเป็นผู้มีกำลังทางอาวุธ นั่นคือ ทหาร ส่วนใหญ่ระบอบเผด็จการผู้ปกครองมักเป็นทหาร เพราะเป็นผู้มีกำลังบังคับ ผู้ปกครองยึดอำนาจรัฐส่วนใหญ่ไว้ และมักจะใช้วิธีการรุนแรงในการได้มาซึ่งอำนาจนั้น เช่น การทำรัฐประหารโดยผู้นำรัฐประหารหรือผู้นำเผด็จเหล่านี้พยายามใช้วิธีการทุกอย่างเพื่อที่จะรักษาอำนาจนั้นไว้ และขยายอำนาจเพิ่มมากขึ้นซึ่งอาจมีการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ที่สำคัญๆ ในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ผู้ใกล้ชิดหรือญาติมิตรคุมกองกำลังที่มีอาวุธทั้งทหารและตำรวจ

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อธิบายระบบอำนาจนิยมโดยเฉพาะระบบอำนาจนิยมของไทยไว้ว่า<sup>๒๔</sup> "ระบบความสัมพันธ์อุปถัมภ์ค้ำชูและระบบศักดินานิยมนำไปสู่วัฒนธรรมการรวมกลุ่มและการเล่นพรรคเล่นพวก เมื่อเจ้าขุนมูลนายในสายสัมพันธ์อุปถัมภ์ได้ขึ้นมาเป็นอำนาจ บรรดาข้าทาสบริวารของเจ้าขุนมูลนายนั้นก็พลอยมีอำนาจวาสนาไปด้วยและในทางตรงกันข้ามเมื่อเจ้าขุนมูลนายตกต่ำลงข้าทาสบริวารก็ตกต่ำลงไปด้วย คนที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์สายเดียวกันย่อมช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันมากกว่าจะไปช่วยผู้ที่อยู่ในระบบสายอุปถัมภ์อื่นๆ ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแนวความคิดเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อ

<sup>๒๔</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๖, ๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑): ๘๘ - ๘๙.

อำนาจในสังคมไทยในอดีตจึงเป็นตัวกำหนดความถูกต้อง ความเป็นธรรมตามกฎหมาย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนำมาซึ่งคำกล่าวที่ว่า กฎหมาย คือ อำนาจ และนำมาซึ่งกฎหมาย คือ คำสั่งของผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมือง”

ศาสตราจารย์ รังสรรค์ ธนพรพันธุ์ ได้ให้ความเห็นในเรื่องอำนาจนิยมว่า<sup>๒๕</sup> “วัฒนธรรมการเมืองอำนาจนิยม การกำหนดมาตรฐานของความถูกต้องชอบธรรมโดยอาศัยอำนาจเป็นเกณฑ์ ภายใต้วัฒนธรรมดังกล่าวความเห็นของผู้มีอำนาจย่อมถูกต้อง มากกว่าความเห็นของผู้ไร้อำนาจ ความถูกต้องมิได้กำหนดขึ้นด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง สังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยมจะมีค่านิยมยกย่องผู้มีอำนาจและผู้ทรงอำนาจก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจแสดงความยิ่งใหญ่แห่งตน”

### ๒.๒.๓.๒ การใช้อำนาจ : รวมศูนย์อำนาจ

ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจได้โดยอิสระ ไม่ยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการตรวจสอบหรือใช้อำนาจสั่งปิดสื่อต่างๆ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก แต่รัฐจะยังคงให้เสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ประชาชนสามารถเลือกนับถือศาสนา ดำเนินชีวิตส่วนตัวและดำเนินธุรกิจอย่างเป็นอิสระ ระบบเบ็ดเสร็จการอำนาจนิยมจะมีการลงโทษผู้กระทำผิด หรือละเมิดต่อเกณฑ์ของบ้านเมืองอย่างรุนแรง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัว เคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ผู้นำอำนาจนิยมนั้นจะพยายามแสวงหาอำนาจและเมื่อได้อำนาจจะใช้อำนาจบีบบังคับและกำจัดฝ่ายตรงข้าม หรือแม้แต่กลุ่มทางการเมืองอื่น ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม ด้วย เพื่อรักษาอำนาจที่ตนครองอยู่ให้นานที่สุด

นอกจาก ผู้นำซึ่งมีอำนาจสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวแล้วยังสามารถกำหนดจุดหมายปลายทางและวิธีการต่าง ๆ ได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดโดยพยายาม

---

<sup>๒๕</sup> รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ ๒๕๕๐ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์,” รายงานประกอบการประชุมวิชาการ ๒๕๓๖ TDR (๑๐-๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๖), หน้า ๕๘. อ้างใน เกียรติกร เจริญนาวัฒน์, “วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมือง และรัฐธรรมนูญ,” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๖, ๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑)

สร้างอุดมการณ์ขึ้นมาเพื่อให้เกิดความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจนั้น ๆ เช่น การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา แต่ผู้นำพรรคเพียงคนเดียวเท่านั้นที่สามารถเข้าควบคุมอำนาจ พยายามสร้างความสำนึกให้ประชาชนเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามอำนาจรัฐ เติบโตการประเพณีนี้ใช้ความรุนแรง สังคมที่ปกครองโดยลัทธิเผด็จการเบ็ดเสร็จจึงมีสภาพเป็นอาณาจักรแห่งความกลัว ประชาชนไม่แน่ใจในสภาพของตนเอง ประชาชนจึงไม่กล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้านผู้นำ เพราะว่าจะทำให้ตนกลายเป็นอาชญากรที่ต่อต้านรัฐ และจะต้องถูกกำจัดออกไป

### ๒.๒.๓.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจ กับผู้อยู่ใต้การปกครอง

ลัทธิเผด็จการมีอยู่คู่กับสังคมโลกมาตั้งแต่มนุษย์รวมกันเป็นสังคมยุคแรก ๆ เช่น สังคมเผ่าที่มีหัวหน้าเผ่าที่เป็นผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ปัจจุบัน สังคมได้วิวัฒนาการไปมาก รูปแบบการปกครองของลัทธิเผด็จการก็มีหลากหลาย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศนั้น ๆ ได้ พยายามที่จะเอาลัทธินี้มาเสริมแต่งให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของตน เนื่องจากผู้นำเหล่านี้มีจุดประสงค์เพื่อให้ตนอยู่ในอำนาจนานมากที่สุด

ความสัมพันธ์ที่รัฐเข้ามากำหนดกิจกรรมทุกอย่าง ประชาชนต้องปฏิบัติตามสิ่งที่รัฐเข้ามากำหนดนั้น แนวคิดทางการเมืองของระบอบเผด็จการเชื่อว่ารัฐเป็นเสมือนผู้ที่เพียบพร้อมไปด้วยคุณธรรมดี ความถูกต้อง และความยุติธรรม รัฐเป็นผู้ถ่ายทอดความดีงามเหล่านี้ไปสู่ประชาชน ประชาชนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเชื่อฟัง ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐ ส่วนผู้แทนของรัฐที่ออกคำสั่งให้ประชาชนปฏิบัติตามก็คือ ผู้นำ ซึ่งอาจมีผู้นำที่มีอำนาจสูงสุดเพียงคนเดียว หรืออาจเป็นกลุ่มผู้นำก็ได้ อุดมการณ์ของระบบเผด็จการนั้นถือว่าผู้นำเป็นผู้ที่มีลักษณะพิเศษ ที่สามารถล่วงรู้เจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างถูกต้อง การกระทำใดของผู้นาจจึงเป็นการกระทำไปด้วยเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้นำจึงอยู่ในฐานะที่ทำอะไรได้ทุกอย่างโดยไม่มีความผิด ฉะนั้นการที่มีผู้ขัดขวางหรือไม่เห็นด้วยกับผู้นำจะถูกกล่าวหาเป็นผู้ที่หวังจะทำลายชาติและประชาชน

### ๒.๒.๓.๔ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ

ระบอบระบอบเผด็จการไม่มีแนวคิดที่จะแบ่งแยกการใช้อำนาจ เพราะอำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว หรือคณะบุคคล การแบ่งแยกการใช้อำนาจย่อมจะนำมาซึ่งการถ่วงดุล ตรวจสอบอันจะเป็นการบั่นทอนอำนาจของผู้นำได้ ผู้นำที่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ย่อมไม่ประสงค์ที่จะให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เพราะการแยกอำนาจซึ่งเป็นหนึ่งเดียวออก เป็นการ



บั้นทอนอำนาจของตน ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาที่ผู้ปกครองในระบอบนี้จะพยายามทุกวิถีทางในอันที่จะสกัดกั้นมิให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

#### ๒.๒.๓.๕ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรหรือตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ

การปกครองเผด็จการ เป็นระบอบการปกครองที่รวมอำนาจของผู้ปกครอง คือ ผู้ปกครองต้องยึดอำนาจรัฐไว้ได้ส่วนใหญ่มักจะใช้วิธีการรุนแรง ซึ่งก็คือการใช้กำลังเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจนั้น เช่น การทำรัฐประหารโดยผู้นำรัฐประหารหรือผู้นำเผด็จการเหล่านี้พยายามใช้วิธีการทุกอย่างเพื่อที่จะรักษาอำนาจนั้นไว้ และขยายอำนาจเพิ่มมากขึ้นซึ่งอาจมีการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ที่สำคัญๆ ในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ผู้ใกล้ชิดหรือญาติมิตรคุมกองกำลังที่มีอาวุธ ยุทโธปกรณ์ ทั้งทหารและตำรวจ ตลอดจนแสงสว่างวิธีการต่างๆ เพื่อสืบทอดอำนาจให้นานที่สุด

#### ๒.๒.๓.๖ การถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจ

ระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ หมายถึง การปกครองที่มีผู้นำซึ่งมีอำนาจสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว และอำนาจยังสามารถกำหนดเป้าหมายของการใช้และวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลที่ต้องการได้อย่างไร้ขอบเขตจำกัดโดยพยายามสร้างอุดมการณ์หรือเหตุผลขึ้นมาเพื่อให้เกิดความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจนั้น ๆ เช่น การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา แต่ผู้นำพรรคเพียงคนเดียวเท่านั้นที่สามารถเข้าควบคุมอำนาจ พยายามสร้างความสำนึกให้ประชาชนเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามอำนาจรัฐ เผด็จการประเภทนี้มักใช้ความรุนแรงประเทศที่ปกครองโดยลัทธิเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จ จึงมีสภาพเป็นสังคมที่อยู่ด้วยความกลัวผู้ที่คัดค้านหรือต่อต้านผู้นำจะถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ และจะต้องถูกกำจัดออกจากสังคม หรือวงจรของอำนาจทางการเมือง การถ่วงดุลอำนาจในระบอบเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จนี้หากจะมีก็เป็นการถ่วงดุลกันเองภายในของกลุ่มผู้ใช้อำนาจเท่านั้น ซึ่งก็เป็นไปได้ยาก หากผู้นำเพียงคนเดียวที่เป็นผู้ควบคุมอำนาจได้ทั้งหมด

#### ๒.๒.๔ อำนาจรัฐในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ระบอบกึ่งประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยแบบจำกัดนี้ เป็นการประนีประนอมระหว่างอำนาจของสองฝ่าย คือ อำนาจรัฐนิยมกับอำนาจของเอกชน ระบอบการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกิจกรรมทาง

การเมืองที่มีผลต่อการสืบทอดอำนาจของผู้ปกครอง การแข่งขันช่วงชิงอำนาจ ซึ่งเป็นผลจากความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยและเผด็จการระบอบกึ่งประชาธิปไตย จึงมีสองฝ่าย คือ ฝ่ายอำนาจรัฐนิยมกับฝ่ายอำนาจเอกชนนิยม ที่เป็นทวิภาวะทางสังคมการเมืองไทย ที่ปลุกฝังทั้งอุดมการณ์ทางการเมือง ความคิดความเชื่อ ทศนคติ บุคลิกภาพ กลไกกติกาหลัก กฎระเบียบต่าง ๆ สถาบัน รูปแบบวิธีการที่ใช้ในการแข่งขันและรักษาสิทธิ์ต่ออำนาจทางการเมือง ถ้าทวิภาวะทางการเมืองมีลักษณะต่อเนื่อง ระบอบกึ่งประชาธิปไตยจะมีความเป็นสถาบันมากขึ้น พลังอำนาจต่าง ๆ ในสังคมการเมืองจะยอมรับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด การเมืองไทยเป็นการแข่งขันระหว่างกระแสอำนาจรัฐนิยมกับกระแสอำนาจเอกชนนิยมหรือประชาธิปไตย เพื่อช่วงชิงการสนับสนุนจากประชาชน ภายใต้การแข่งขันของสองฝ่ายในระบบการเมืองไทย กระแสอำนาจรัฐนิยมมีความได้เปรียบ เพราะอุดมการณ์ สถาบัน กติกา กฎระเบียบต่าง ๆ ของกระแสอำนาจรัฐนิยมมีความเป็นมาที่ยาวนานและต่อเนื่องมากกว่ากระแสของเอกชนนิยม และเป็นผู้ควบคุมทรัพยากรทางการเมือง กล่าวคือ งบประมาณ กองทัพ ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงสื่อสารมวลชนเอาไว้ กระแสอำนาจรัฐนิยมได้พัฒนาตัวเองมากขึ้น พึ่งพาระบบการช่วงชิงอำนาจโดยการรัฐประหารน้อยลง หันไปพัฒนาแนวความคิด กลไก วิธีการ โดยใช้การเมืองนำการทหาร การเจรจาต่อรอง การประนีประนอมกับพรรคการเมือง กลุ่มพลังทางการเมืองใหม่ อันเป็นการพัฒนาไปสู่การสร้างระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ในยุคกึ่งประชาธิปไตยของประเทศไทย คือ ในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๓๕ แม้ว่าทหารจะยึดอำนาจในวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ และมีการจัดตั้งรัฐบาลเผด็จการพลเรือนขึ้นก็ตาม แต่ทหารบางส่วนก็เริ่มรู้สึกว่าการใช้อำนาจเผด็จการแบบเดิมไม่ได้ผล จำเป็นต้องผ่อนปรนให้เกิดประชาธิปไตยด้วย โดยเปิดโอกาสให้มีพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ จึงได้มีการร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือที่เรียกกันว่า "รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ"<sup>๒๖</sup> โดยให้สมาชิกพรรคการเมืองได้รับอำนาจด้วยความชอบธรรมจากการเลือกตั้งของประชาชน และอำนาจอีกส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการประจำหรืออำมาตยาธิปไตย ที่ยังคงรักษาไว้โดยผ่านวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เข้ามาร่วมกันใช้อำนาจ ขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีมาจากใครก็ได้ ซึ่งเป็นที่มาของนายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่เมื่อสังคมเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว พลังอำนาจของข้าราชการก็เริ่มลดลงตามลำดับ ขณะที่อำนาจของนักการเมืองเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ กลุ่มนักธุรกิจก็เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้น

<sup>๒๖</sup>ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ทิศทางการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองของไทย, หน้า ๙.

## ๒.๒.๔.๑ ที่มาของอำนาจ

ที่มาของอำนาจเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการประนีประนอมของสองข้างอำนาจดังกล่าว โดยเป็นไปเพื่อการสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย มิได้คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยของประเทศไทย หรือประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ เป็นความพยายามของรัฐบาลที่ประสงค์จะรักษาอำนาจที่ตนถืออยู่ให้ยาวนานที่สุดโดยกำหนดในรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญที่สุด ๒ ประเด็น คือ นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำและทหารสามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำและดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ พร้อมทั้งการลดอำนาจของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งลงไป ซึ่งเหตุการณ์นี้ทำให้ทหารบางพวกพยายามเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ โดยอ้างเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ไม่เปิดทางให้ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความรู้ความสามารถเข้าไปรับใช้ทางการเมือง ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมกับประเทศไทย ถึงแม้ว่าความพยายามที่จะแก้รัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จหลายครั้ง แต่ก็เป็นเรื่องที่ได้สร้างความไม่สงบทางการเมืองให้เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ ประชาธิปไตยแบบครึ่งใบสะท้อนให้เห็นถึงการมองการเมืองในลักษณะมองความเป็นจริงในประเด็นของการสร้างสถาบัน อันที่จริงเป็นการผสมของเก่าและของใหม่ เป็นที่ทราบกันในหมู่ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองไทยว่า ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมากมายทางสังคมก็ตาม แต่โครงสร้างทางอำนาจและสถาบันทางสังคมก็ยังเกือบจะเหมือนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนเกี่ยวกับทหารและข้าราชการพลเรือน กลุ่มผู้นำเหล่านี้จะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไปในทางการเมืองไทย ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบเป็นความพยายามในการแบ่งสรรอำนาจและการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายนักการเมือง การผสมผสานในการใช้อำนาจทางการเมืองดังกล่าวยังคงดำรงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจ โดยเฉพาะในฝ่ายข้าราชการประจำ ความขัดแย้งดังกล่าวได้ประทุให้เห็นจากความพยายามในการทำรัฐประหารหลายครั้งหลายหนแต่ไม่ประสบความสำเร็จ อาทิ ความพยายามทำรัฐประหารของกลุ่มนายทหารหนุ่ม เมื่อวันที่ ๑-๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๔ และอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๘ พัฒนาการของไทย "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" เป็นความร่วมมือในการปกครองประเทศระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำ โดยทหารกับฝ่ายนักการเมือง เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่จะนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเต็มใบได้ โดยเฉพาะฝ่ายทหารเองจำนวนไม่น้อยที่เริ่มเห็นความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นระบอบที่ควรสนับสนุนต่อไปในสังคมไทย โดยอาจกล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่เลวร้ายที่สุด ที่ทำให้เกิดการยอมรับได้ในระดับหนึ่ง สภาพทางสังคม เศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะนำประเทศไปสู่ระบอบ

ประชาธิปไตยแบบทุนนิยมมากขึ้น ซึ่งสภาพแวดล้อมดังกล่าวเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น และนำไปสู่ที่มาของ “นักธุรกิจการเมือง” และ “นักการเมืองธุรกิจ” ที่ต่างฝ่ายก็อาศัยโอกาสในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

#### ๒.๒.๔.๒ การใช้อำนาจ

ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย คือ ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนาจัดเป็นประชาธิปไตยแบบไม่เต็มรูป เป็นประชาธิปไตยแบบเน้นอำนาจผู้นำ หรือประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ ผู้นำใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นผลมาจากการประนีประนอม จนกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ คือ สิ่งที่สร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของผู้ครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น หรือรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งรับรองการใช้อำนาจ เพื่อให้ดูเหมือนเป็นประชาธิปไตยในทางรูปแบบ

#### ๒.๒.๔.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองหรือผู้นำอำนาจ กับผู้อยู่ใต้การปกครอง

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำอำนาจรัฐ กับประชาชน รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่เป็นการรับรองแบบมีเงื่อนไข ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน กล่าวคือ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจหรือตรวจสอบการใช้อำนาจ

#### ๒.๒.๔.๔ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ

มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ มีฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ แต่ฝ่ายบริหารมีแนวโน้มที่จะครองอำนาจให้ยาวนานที่สุด จึงมีการสร้างอิทธิพลทางการเมือง หรือการให้ผลประโยชน์ตอบแทนทางการเมือง อันเป็นผลจากการประนีประนอมกัน เพื่อให้ตนอยู่ในอำนาจนานที่สุด

#### ๒.๒.๔.๕ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรหรือตัวบุคคลผู้นำอำนาจ

เป็นความสัมพันธ์ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะรัฐบาลมักจะรักษาอำนาจของตน โดยครอบงำและลดทอนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ การถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถทำได้ และฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ

เอง ก็ต้องผูกพันพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (ซึ่งถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารเสียแล้ว) เป็นผู้ตราขึ้น

#### ๒.๒.๔.๖ การถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจ

การตรวจสอบการใช้อำนาจ ดังที่กล่าวแล้วว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าและเข้าครอบงำ ตลอดจนถึงตอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงกระทำได้ยาก มีเพียงฝ่ายตุลาการที่ยังมีหลักประกันความเป็นอิสระอยู่เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีองค์กรฝ่ายตุลาการอยู่ก็ดี แต่กระบวนการที่จะนำคดีไปสู่ศาลเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### ๒.๒.๕ อำนาจอธิปไตยในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย

การมุ่งเน้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน เป็นจุดเริ่มต้นของระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย John Locke อธิบายว่า เสรีภาพเป็นสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ สิทธินี้เกิดจากความเป็นผู้มีเหตุผลของมนุษย์ มนุษย์ทุกคนเป็นอิสระต่อกันและเท่าเทียมกัน กฎหมายและสถาบันทางสังคมทั้งหลายจะต้องส่งเสริมสิทธิดังกล่าวและเครื่องมือส่งเสริมสิทธิของปัจเจกบุคคลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ เนื่องจากว่ามนุษย์ได้ลงแรงงานในการปรับปรุงธรรมชาติจนเป็นทรัพย์สิน บุคคลจึงควรได้สิทธิต่อแรงงานหรือทรัพย์สินของเขา แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ใช่เพื่อกดขี่เอาเปรียบผู้อื่น แนวคิดดังกล่าวได้รับการขนานนามว่า "ปัจเจกชนนิยม" ซึ่งได้เป็นพื้นฐานของระบบเสรีประชาธิปไตยและทุนนิยมต่อมา ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ใต้หวัน ถือว่ารัฐมีอำนาจที่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อส่วนรวมเท่านั้น

#### ๒.๒.๕.๑ ที่มาของอำนาจ

ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้นประชาชนเองจึงเป็นที่มาของอำนาจ ดังที่กล่าวแล้วว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น ระบอบการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยจึงเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะตัดสินใจความเป็นไปของตนเอง โดยผ่านกระบวนการต่างๆ

ตั้งแต่การเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเป็นผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร การติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดังกล่าว ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น การยื่นขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การนำคดีขึ้นสู่ศาล เป็นต้น

#### ๒.๒.๕.๒ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ

หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะหากให้อำนาจอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว ย่อมนำไปสู่ระบอบเผด็จการในที่สุด จึงมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐให้กับองค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญมากกว่าหนึ่งองค์กร ซึ่งตามปกติจะมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอย่างน้อย ๓ องค์กร คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะเป็นผู้แทนของปวงชน โดยก่อนการปฏิบัติหน้าที่ต้องแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การถอดถอนจากตำแหน่ง หรือหากมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอันเกี่ยวข้องการบริหารราชการแผ่นดินฝ่ายบริหารก็อาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ รวมทั้งฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายต่อการกระทำต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายตุลาการเองก็มีความรับผิดชอบเช่นกัน นั่นคือ การตัดสินอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

#### ๒.๒.๕.๓ การใช้อำนาจ : จำกัดการใช้อำนาจ

การใช้อำนาจของผู้ปกครอง ถูกจำกัดขอบเขตโดยกฎหมายซึ่งมีที่มาจากตัวแทนของประชาชน และการใช้อำนาจกระทำกรใดๆ ก็แต่โดยกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปกครอง ไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจดังเช่นในระบบการปกครองอื่นๆ เพราะการใช้อำนาจใดๆ ผู้ใช้อำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจด้วย หากการใช้อำนาจนั้นๆ ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวมีทั้งความรับผิดชอบตามกฎหมายและความรับผิดชอบทางการเมือง ตลอดจนการใช้อำนาจรัฐในระดับต่างๆ ประชาชนสามารถร่วมตรวจสอบได้ทั้งการใช้ช่องทางกฎหมายและช่องทางทางการเมือง

### ๒.๒.๕.๔ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ

องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ต่างมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อให้อีกองค์กรหนึ่งใช้อำนาจภายในขอบเขตอำนาจของตนเอง ต่างฝ่ายต่างมีภารกิจ อำนาจและหน้าที่ต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรากฎหมายให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เป็นผู้แสดงออกซึ่งความต้องการร่วมกันของปวงชน มีหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมีหน้าที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา และมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรหากเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรเพื่อคืนอำนาจตัดสินใจให้กับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ในส่วนฝ่ายตุลาการเป็นกระบวนการสุดท้ายในการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นการตรวจสอบในทางกฎหมายไม่ใช่ทางการเมือง ฝ่ายตุลาการเองก็ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ นิติธรรม และความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ไม่สามารถตัดสินใจได้ตามอำเภอใจของตนได้

### ๒.๒.๕.๕ การตรวจสอบการใช้อำนาจ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นหลักการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย ซึ่งนอกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันแล้ว ประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยส่วนใหญ่ยังมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่มีประสิทธิภาพ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมอีกด้วย

## ๒.๓ ผู้ใช้อำนาจรัฐ

เนื่องจากรัฐเป็นนิติบุคคล การแสดงเจตนาหรือการกระทำใดๆ ของรัฐจึงต้องมีผู้กระทำการแทน เพื่อแสดงออกถึงจุดประสงค์ของรัฐ ผู้ใช้อำนาจรัฐหรือผู้ที่กระทำการแทนรัฐมีทั้งที่ในรูปแบบที่เป็นองค์กร คณะบุคคล และบุคคลคนเดียว การศึกษาในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงผู้ที่ใช้อำนาจรัฐ ผู้ซึ่งจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ

### ๒.๓.๑ องค์กรของรัฐ

องค์กรของรัฐนั้นมีหลายประเภท และปรากฏอยู่ในกฎหมายอยู่หลายฉบับ ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้ขอเสนอความหมายขององค์กรของรัฐตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของไทย ดังนี้

#### ๒.๓.๑.๑ ความหมายขององค์กรของรัฐ

รัฐเป็นสังคมนิติบุคคลที่มีการใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชา แต่ในการดำเนินการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นบุคคลสมมติ จำเป็นต้องอาศัยกลไกหรือบุคคลธรรมดา เป็นผู้แสดงเจตนาในนามของรัฐ กลไกนี้เองที่เราเรียกว่า "องค์กรของรัฐ" ดังนั้น องค์กรของรัฐ จึงหมายถึง กลไกหรือเครื่องมือที่รัฐใช้ในการแสดงเจตนา

#### ๒.๓.๑.๑.๑ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ ให้ความหมายของ "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากความหมายของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพ.ศ. ๒๕๔๐ สามารถแยกได้ดังนี้



๑) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง  
ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วน  
ราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
กระทรวง หรือทบวง<sup>๒๗</sup>

๒) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ<sup>๒๘</sup>

๓) ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
ซึ่งปัจจุบันมี ๕ องค์การ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา<sup>๒๙</sup>

๔) รัฐวิสาหกิจ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจทุกประเภท ไม่ว่าจะจัดตั้งโดย  
พระราชบัญญัติ เช่น การประปานครหลวง จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง  
พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการ  
จัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๕๓๖ เช่น องค์การรถไฟฟ้ามหานคร จัดตั้งขึ้นโดยพระราช  
กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ.๒๕๓๕ องค์การจัดการน้ำเสีย จัดตั้งขึ้นตามพระ  
ราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือจัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น โรงงาน  
ยาสูบ เป็นต้น<sup>๓๐</sup>

๕) ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น<sup>๓๑</sup> ทั้งนี้ ไม่รวมถึง  
รัฐสภา

<sup>๒๗</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗

<sup>๒๘</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๑

<sup>๒๙</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ ประกอบกับ  
พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสภา  
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และ  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๓๐</sup>สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูล  
ข่าวสารของราชการและคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, ๒๕๔๙, หน้า ๗.

<sup>๓๑</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖

๖) ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี อันได้แก่ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และศาลทหาร ทั้งนี้ เฉพาะแต่ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เหตุที่ยกเว้นไม่รวมถึงศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะการพิจารณาคดีขอศาลต่าง ๆ จะเป็นไปโดยเปิดเผย กรณีใดจะเป็นการพิจารณาลับหรือจะเปิดเผยบางส่วน รวมทั้งมีข้อจำกัดในการเปิดเผยอย่างไร มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลนั้น ๆ โดยตรงอยู่แล้ว<sup>๓๒</sup>

๗) องค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพ ได้แก่ องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพหนึ่งวิชาชีพใดเป็นการเฉพาะเช่น สภานายความ เนติบัณฑิตยสภา แพทยสภา เป็นต้น

๘) หน่วยงานอิสระของรัฐ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล เช่น สำนักงานศาลปกครอง จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานศาลยุติธรรม จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

๙) หน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยลักษณะของหน่วยงานอื่นของรัฐอาจพิจารณาได้จากการเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะแต่ไม่เข้าลักษณะเป็นหน่วยงานตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และมีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เป็นต้น

<sup>๓๒</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร, ๒๕๔๙, หน้า ๖.

๒.๓.๑.๑.๒ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ ให้ความหมายของ "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ดังนี้

- ๑) ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม
- ๒) ราชการส่วนภูมิภาค
- ๓) ราชการส่วนท้องถิ่น
- ๔) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
- ๕) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ

๒.๓.๑.๑.๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ให้ความหมายของ "หน่วยงานทางปกครอง" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

จากความหมายของหน่วยงานทางปกครองของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถแยกหน่วยงานทางปกครองได้เป็นดังนี้

- ๑) ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

- ๒) ราชการส่วนภูมิภาค
- ๓) ราชการส่วนท้องถิ่น
- ๔) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
- ๕) หน่วยงานอื่นของรัฐ
- ๖) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนิน

กิจการทางปกครอง

๒.๓.๑.๑.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน  
ของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา  
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ให้ความหมายของหน่วยราชการและหน่วยงานของรัฐไว้ว่า

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่  
เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ  
หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของหน่วยราชการและหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถแยกประเภทของ  
หน่วยงานของรัฐได้ดังนี้

- ๑) ราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่  
เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม
- ๒) หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของ  
ราชการส่วนท้องถิ่น

๒.๓.๑.๒ ประเภทองค์กรของรัฐ

๑) องค์กรใช้อำนาจเดี่ยว คือ องค์กรของรัฐที่มีบุคคลธรรมดาที่ใช้  
อำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการเพียงคนเดียว เช่น ตำแหน่งประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี ประธาน  
รัฐสภา ประธานศาลฎีกา

๒) องค์กรใช้อำนาจแบบกลุ่ม ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลธรรมดาที่ดำรง  
ตำแหน่งต่างๆ มาประกอบกัน เช่น ในรูปแบบของคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่ต้องร่วมกันใน

การตัดสินใจ กระทำการในนามของรัฐ ทำให้มีข้อสังเกตว่า องค์กรกลุ่มมีลักษณะขององค์กรที่การตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการจะมีลักษณะซับซ้อน เพราะการมีบุคคลหลายคนเข้าร่วมในการตัดสินใจ เมื่อเทียบกับองค์กรของรัฐที่บุคคลคนเดียวสามารถใช้อำนาจได้เพียงลำพัง

ในแง่กฎหมาย การพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงไม่ได้พิจารณาแต่เพียงว่ากระทำในขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือไม่เท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาไปถึงกระบวนการในการแสดงออกหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตนาขององค์กรนั้นๆ ได้แก่ จะต้องพิจารณาองค์ประกอบ องค์ประชุม และองค์มติ ที่องค์กรกลุ่มนั้นๆ จะต้อง มี เช่น กฎหมายจะกำหนดว่า องค์กรกลุ่มนั้นประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดาจำนวนเท่าใด เมื่อใดก็ตามที่จำนวนสมาชิกยังไม่ครบถ้วน โดยปกติของกรกลุ่มนั้นจะทำหน้าที่ไม่ได้ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่า ทรบไดยังไม่มีการประกาศจำนวนสมาชิกวุฒิสภาครบ ๒๐๐ คน ก็ยังทำหน้าที่ไม่ได้

โดยปกติของกรของรัฐที่มีลักษณะเช่นนี้ จึงต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติในกรณี ที่สมาชิกของกรขาดไปว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร เช่นจะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกภายในระยะเวลาเท่าใด หรือจะให้กรกลุ่มนั้นสามารถดำเนินการในขณะที่สมาชิกยังไม่ครบได้หรือไม่

ในเรื่ององค์ประชุม มีความสำคัญต่อการกำหนดเจตนาขององค์กรกลุ่ม เพราะจำนวนบุคคลที่เป็นสมาชิกมากกว่าคนเดียวนั้น โดยหลักการย่อมมุ่งหวังให้เกิดการอภิปราย แลกเปลี่ยนทรรศนะหรือพิจารณาในเรื่องต่างๆ ให้รอบคอบ จำนวนของสมาชิกที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ควรจะมีจำนวนเท่าใดจึงจะสามารถถือว่าเป็นองค์ประชุมได้ โดยหลักทั่วไป ต้องถือว่าจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง หรือถ้าเห็นว่าเรื่องที่จะพิจารณาเป็นเรื่องพิเศษ อาจกำหนด องค์ประชุมว่าต้องมีไม่น้อยกว่าสองในสามหรือมากกว่านั้น ทั้งในการจัดให้มีการประชุมเพื่อ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันนั้นจะต้องมีการดำเนินการเรียกประชุม มีการกำหนดวันประชุมให้ ทราบล่วงหน้า ทั้งอาจกำหนดให้ใช้วิธีการเวียนขอมติในเรื่องที่เห็นว่าไม่สำคัญมากก็ได้ นอกจากนี้ องค์ประชุมยังต้องคำนึงถึงการไม่มีบุคคลที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่จะพิจารณาหรือปัญหาเรื่อง การขัดกันของผลประโยชน์

ในการพิจารณาเรื่องมติขององค์กรกลุ่ม การตัดสินใจว่าจะดำเนินการในกิจการ สาธารณะของรัฐอย่างไร อาจต้องใช้เสียงข้างมากเป็นพิเศษ เช่น ๒ ใน ๓ ของผู้มาร่วมประชุม หรือใช้เสียงเกินกึ่งหนึ่ง หรือที่เรียกว่า เสียงข้างมากธรรมดา เพื่อกำหนดการกระทำของกรในเรื่อง ปกติทั่วไป ทั้งนี้หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะย่อมอาศัยเสียงข้างมากเป็นหลัก

๓) องค์กรเอกเทศ สามารถใช้อำนาจได้โดยองค์กรหนึ่งเดียว

๔) องค์กรร่วม สามารถกระทำได้โดยใช้หลายๆ อำนาจเข้ามาร่วมกัน

เช่น กระบวนการนิติบัญญัติ เป็นกระบวนการใช้อำนาจของรัฐที่ต้องผ่านการใช้อำนาจของหลายองค์กร ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ยกร่าง ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนเมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบ ฝ่ายบริหารก็นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย และฝ่ายบริหารนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๕) องค์กรสูงสุด ได้แก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขึ้นกับองค์กรใด

๖) องค์กรลำดับรอง เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมายธรรมดา อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ ที่เป็นผู้ใช้อำนาจปฏิบัติการ

โดยสรุป องค์กรของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งนั้น เพื่อให้ทำหน้าที่บริการสาธารณะในนามของรัฐ เป็นองค์กรที่ต้องมีจุดมุ่งหมาย มีระเบียบวิธีปฏิบัติ เพื่อให้การกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ และรักษาประโยชน์ ที่บุคคลที่เป็นสมาชิกของรัฐจะพึงได้รับ

### ๒.๓.๑.๓ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ

การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรต่างๆ ของรัฐนั้น จะมีกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรนั้นๆ บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ (ให้อำนาจเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่) ดังนั้น องค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องใช้อำนาจภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ซึ่งโดยหลักก็คือ จะสามารถใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ อันเป็นแนวความคิดของกฎหมายมหาชน ซึ่งต่างจากกฎหมายเอกชนที่หากกฎหมายไม่ให้ห้ามไว้ก็สามารถกระทำได้ตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา แต่การใช้อำนาจรัฐไม่สามารถใช้ได้ตามอำเภอใจไร้ขอบเขต ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐนี้จะสามารถกระทำได้ก็แต่โดยผู้แทนขององค์กรของรัฐ เพราะองค์กรของรัฐก็มีสภาพเป็นนามธรรมเช่นเดียวกับรัฐ โดยเฉพาะองค์กรของรัฐในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐอีกด้วย ในประเทศไทยเองหลักการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ๒ ฉบับด้วยกัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุก

องค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นผลบังคับไปโดยการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ก็ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐดังกล่าว เพราะมีจุดประสงค์ให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงมีบทบัญญัติเพียง ๓๙ มาตราเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีหลักการนี้ก็ยังได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ โดยบัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

### ๒.๓.๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดังที่ทราบกันว่า ในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจราชสิทธิ์ ในการปกครองแต่พระองค์เดียว ทรงเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ปกครอง แต่อย่างไรก็ดีเพียงลำพังองค์พระมหากษัตริย์พระองค์เดียวนั้น ไม่อาจที่จะทรงบริหารราชการแผ่นดินปกครองดูแลราษฎรได้ทั่วถึง ทั้งในด้านจำนวนราษฎรและอาณาเขตจึงจำเป็นต้องมีบุคคลที่จะทรงไว้วางพระราชฤทัยได้ทำหน้าที่ดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ บุคคลเหล่านี้เรียกว่า “ขุนนาง” ซึ่งต่อมาเมื่อมีการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ ออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม จึงเปลี่ยนชื่อมาเรียกว่า “ข้าราชการ” ซึ่งหมายถึง ข้าของพระราชชา หรือผู้ที่ปฏิบัติงานให้กับพระราชชา ซึ่งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ถวายนั้นก็ได้รับบำเหน็จและความชอบในราชการเป็นการตอบแทน

ครั้งต่อมาเมื่อระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินมีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย คำว่าข้าราชการ จึงเป็นเพียงประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” จึงเป็นคำที่ได้ยินกันมากกว่าในสมัยปัจจุบันซึ่งจะมีหลายประเภท เช่น ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นประเภทในความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น

#### ๒.๓.๒.๑ ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดังที่กล่าวแล้วว่าปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลายประเภท ทั้งข้าราชการซึ่งแบ่งออกได้อีกเป็น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ ซึ่งอาจมีชื่อ

เรียกตามภารกิจและหน่วยงานของรัฐที่สังกัด เช่น พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการ เป็นต้น คำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีการให้ความหมายไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ดังนี้

๒.๓.๒.๑.๑ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๔ ให้ความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

จากความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะเห็นได้ว่าเป็นความหมายที่กว้างมาก โดยมีได้ระบุประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ จึงหมายความว่า เป็นบุคลากรทุกประเภทที่ปฏิบัติงานให้หน่วยงานของรัฐนั่นเอง

๒.๓.๒.๑.๒ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

๒๕๓๙

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ ให้ความหมาย “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

๒.๓.๒.๑.๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ให้ความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ๑) หรือ ๒)



๒.๓.๒.๑.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ให้ความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึง กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น หมายความว่า

- ๑) นายกรัฐมนตรี
- ๒) รัฐมนตรี
- ๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ๔) สมาชิกวุฒิสภา
- ๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก ๑) และ ๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- ๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- ๗) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- ๘) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร
- ๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้า

หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

๒.๓.๒.๑.๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ ให้ความหมายคำว่า "เจ้าหน้าที่" หมายความว่า บุคคล คณะบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

๒.๓.๒.๒ ประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ แบ่งประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังนี้

- ๑) ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- ๒) ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- ๓) ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู
- ๔) ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ
- ๕) ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร
- ๖) ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- ๗) ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- ๘) ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
- ๙) ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
- ๑๐) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
- ๑๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

๑๒) สมาชิกสภาท้องถิ่นและหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

๑๓) ข้าราชการหรือพนักงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

๑๔) กำนันผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

๑๕) เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐ หรือองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

๑๖) ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้

### ๒.๓.๒.๓ การใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจอยู่ในในกรอบหรือขอบเขตของกฎหมายนั้นๆ ที่ได้ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปกติการใช้อำนาจของรัฐจะกระทำในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๙</sup> ให้ความหมายของ "คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ<sup>๙๓</sup> จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการป้องกันเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้สามารถใช้ดุลพินิจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

<sup>๙๓</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕

## ๒.๔ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง การปกครองแบบเสรีนิยมสมัยใหม่ และมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กรณีของประเทศไทย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะกลไกในทางกฎหมายทั้งที่เป็นมาตรการในการตรวจสอบภายในองค์กร และการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใช้บังคับไปได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการซึ่งจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป แต่ยังมีทันได้มีการปรับปรุงแก้ไข ก็ถูกยกเลิกไปเสียก่อน จนนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปในบทที่ ๔

### ๒.๔.๑ แนวคิดเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจ และใช้อำนาจกระทำการต่างๆ ได้ แต่ด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคลนี้เองทำให้รัฐไม่สามารถที่จะกระทำการต่างๆ เพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือเจตนารมณ์ได้ด้วยตัวเอง รัฐจึงต้องมีผู้แทนเพื่อใช้อำนาจเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นคือ ความสงบสุขเรียบร้อยของสังคมและเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นการรักษาวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจมิให้ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้มีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้ถูกละเมิดหรือได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจรัฐมากเกินไปจนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ

แนวคิดในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีที่มาจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม บางประเทศยังกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นเป็นพิเศษ นอกเหนือจากการควบคุมถ่วงดุลอำนาจกันเองในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เช่น มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ด้วย เป็นต้น

## ๒.๔.๒ ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีหลายแนวความคิด ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะขอกล่าวแต่แนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญๆ อันได้แก่ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ทฤษฎีว่าด้วยดุลยภาพแห่งอำนาจ ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง

### ๒.๔.๒.๑ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)<sup>๓๔</sup> คือ แนวคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-Structure) ในการจัดโครงสร้างองค์การบริหารของรัฐ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดโดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ให้หลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

แนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นผลผลิตของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ในช่วงปลายยุคกลางของยุโรป ได้แก่ การฟื้นฟูกฎหมายโรมัน การไถ่เกลียดความแตกแยกทางศาสนาในคริสต์จักร และการต่อสู้ระหว่างผู้ที่ต้องการปฏิรูปศาสนากับผู้ที่ต่อต้านการปฏิรูปในต้นศตวรรษที่ ๑๖ และจบลงด้วยสงครามกลางเมืองในอังกฤษ ระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับฝ่ายรัฐสภาซึ่งมี โอลิเวอร์ ครอมเวล เป็นผู้นำ และลงท้ายด้วยชัยชนะของฝ่ายรัฐสภาที่สามารถจับพระเจ้าชาร์ลส์ประหารชีวิตได้ใน ค.ศ. ๑๖๔๙ ซึ่งเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น เป็นที่มาของแนวความคิดในเรื่องปัจเจกบุคคล สิทธิ เสรีภาพ ความเห็นพ้องหรือฉันทานุมัติ การแบ่งแยกระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง การคานอำนาจและอำนาจอภิไถยของปวงชน แต่เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิด

---

<sup>๓๔</sup>[www.kpi.ac.th/kpidb/politicalDetail.asp?typeID=1&categoryID=1&subCategoryID=8&politicalID=94-186k](http://www.kpi.ac.th/kpidb/politicalDetail.asp?typeID=1&categoryID=1&subCategoryID=8&politicalID=94-186k) (๑๙ มกราคม ๒๕๕๒)

รัฐธรรมนูญนิยมอย่างมาก มี ๒ เหตุการณ์ คือ ยุคแห่งความรู้แจ้งในฝรั่งเศส อังกฤษ และสก็อตแลนด์ ที่มีความเชื่อมั่นว่ามนุษย์พร้อมที่จะทดลองเหตุผล (Reason) ให้เป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์และอีกประการหนึ่งคือ การปฏิวัติและการประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๗๖ และการปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. ๑๗๘๙

การปฏิวัติของสหรัฐอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส มีผลทำให้แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของปวงชน สิทธิตามธรรมชาติ และการปกครองด้วยความเห็นพ้องและความยินยอมพร้อมใจของประชาชนและเป็นไปตามสัญญาประชาคมมีความเด่นชัดมากขึ้น และเป็นที่มาของบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรอันเป็นแนวทางของรัฐธรรมนูญที่สำคัญ อาทิ ปัญหาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แนวความคิดดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศอันเป็นเจ้าของเหตุการณ์เท่านั้น หากแต่ยังได้แผ่ขยายกระจายไปทั่วดินแดนยุโรป รวมทั้งแนวความคิดที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล ให้รัฐบาลใช้อำนาจเฉพาะที่จำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น เหตุการณ์และแนวคิดอันเป็นผลผลิตของเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการสร้างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจและการคานอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง (Checks and Balances) ซึ่งการจะให้หลักการทั้งหลายเป็นจริงและได้รับการเคารพจากองค์กรของรัฐทุกองค์กรได้ ก็จำเป็นต้องทำให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายสูงสุด นั่นคือรัฐธรรมนูญ มีการสร้างกลไกของรัฐธรรมนูญนิยม หรือการสถาปนาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมให้ฝังรากลึกในจิตใจของปัจเจกบุคคลทั้งปวง จนเป็นประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือทางการเมืองที่ทุกผู้ทุกคนต้องให้การเคารพและหลักการดังกล่าวก็ไม่อาจที่จะถูกทำลายไปได้ ที่มาของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมที่เป็นรูปธรรมให้เห็นเด่นชัดที่สุด มีต้นกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อกว่า ๒๐๐ ปีมาแล้ว โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกกันว่า "Framers" ประกอบด้วย ผู้แทนจาก ๑๒ มลรัฐ เป็นผู้กำหนดรูปแบบของรัฐธรรมนูญโดยให้มีโครงสร้างของรัฐเป็นแบบสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้าของรัฐบาล รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) ฉบับแรกของโลก ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ (Infra-Structure) เช่น การจัดสรรการแบ่งอำนาจการบริหารประเทศระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ เป็นต้น แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ อันได้แก่

### ๒.๔.๒.๑.๑ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจมีที่มาจากแนวคิดปรัชญาทางการเมืองแบบเสรีนิยม เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ ที่มุ่งวางกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองในระบบการเมืองแบบเสรีนิยม คือ มุ่งมิให้เกิดอำนาจแบบทรราชย์ ที่ผู้ปกครองใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงกฎเกณฑ์ตามหลักกฎหมายธรรมชาติ (Nature Law) อันเป็นสิ่งที่ยอมรับกันในสมัยนั้น กฎหมายธรรมชาติคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงมีพึงได้ วิธีการในการป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขตจึงเริ่มจากแนวความคิดว่าต้องให้ผู้ปกครองถูกจำกัดอำนาจโดยระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) การตรวจสอบถ่วงดุลนี้เองทำให้มีการจำแนกอำนาจหน้าที่ ที่ควรกำหนดขึ้นและให้สามารถตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ ความคิดเริ่มแรกมองในกรอบของกฎหมาย คือ ถือกฎหมายเป็นแกนกลางของอำนาจ ผู้สร้างกฎหมายไม่ควรเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและยิ่งไม่ควรเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินว่ากรณีใดถูกหรือกรณีใดผิดตามกฎหมาย เช่นเดียวกัน ผู้ใช้กฎหมายก็ไม่ควรเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเสียเอง เพราะจะทำให้เกิดอคติหรือสร้างกฎหมายไปในทางที่ตนพึงพอใจ การแบ่งแยกการใช้อำนาจทำให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างๆ กันไป ซึ่งจะสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ก็ต่อเมื่อองค์กรที่ใช้อำนาจต่างๆ เหล่านั้นมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำขององค์กรอื่น ในทางปฏิบัติองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดที่เป็นอิสระเหล่านี้จึงต้องมีที่มาที่แสดงถึงความเป็นอิสระ เช่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมีหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจขององค์กรที่ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นๆ หลักการจำแนกถึงความหมายและที่มาของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจทำให้เห็นภารกิจของรัฐที่แยกเป็นส่วนสำคัญสามส่วน คือ

#### (ก) ภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ที่ใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ ภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยจึงมักประกอบไปด้วยผู้แทนของประชาชน ที่ได้รับเลือกในระบบการเลือกตั้งทั่วไป ที่แสดงถึงความยินยอมของประชาชนที่มีต่อผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบไปด้วยองค์กรที่มีอำนาจร่วมกัน ๒ องค์กรหรือที่เรียกกันว่า ระบบรัฐสภาหรือสภาคู่ แนวคิดในการจัดระบบให้มีสองสภาหรือสภาคู่ เพราะความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ ที่มักเห็นกันว่าหากมีฝ่ายนิติบัญญัติเพียงองค์กรเดียวหรือสภาเดียวแล้ว การใช้อำนาจที่สำคัญในทางการเมืองอาจจะขาดความรอบคอบ และจะส่งผลเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ แต่อย่างไรก็ดีถึงแม้จะมีสองสภา แต่รัฐธรรมนูญก็มีได้

กำหนดให้ใช้อำนาจในทุกเรื่องเหมือนกันหมดทั้งสองสภา มีการกำหนดให้การใช้อำนาจในบางเรื่องที่สำคัญๆ ต้องผ่านการพิจารณาโดยสภาทั้งสอง เช่น การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย แต่หลายกรณีสภาทั้งสองก็มีการใช้อำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ รวมถึงให้ความเห็นชอบต่อการแต่งตั้งคณะรัฐบาล ส่วนสมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินในเฉพาะส่วนที่ตนมีอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งการจะกำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจหน้าที่อย่างไรวินั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมักจะคำนึงถึงว่า สภาแต่ละสภาประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีคุณสมบัติหรือมีกระบวนการได้มาอย่างไร เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาห้ามสังกัดพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นอิสระและเพื่อลดช่องว่างจากการแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่จากฝ่ายการเมืองอื่น

### (ข) ภารกิจของรัฐฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร คือ องค์กรที่รับผิดชอบในการรักษาหรือบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ รวมถึงเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการเมือง ภารกิจในการบริหารอาจทำให้มีการกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในรูปแบบอำนาจเดียว คือ กำหนดให้มีองค์กรสูงสุดเพียงองค์กรเดียว เช่น ระบบประธานาธิบดี เป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน หรืออาจกำหนดองค์กรให้ฝ่ายบริหารเป็นระบบอำนาจคู่ โดยแบ่งแยกเป็นประมุขของรัฐองค์กรหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีเป็นอีกองค์กรหนึ่ง เช่น ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ ญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่สำคัญประกอบด้วยภารกิจ ๓ ประการ คือ

๑) เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ภารกิจนี้ถ้าเป็นรัฐที่ถือหลักกฎหมายเป็นใหญ่ จะถือว่าฝ่ายบริหารมีความสำคัญมาก ไม่ใช่เพราะเพียงแต่มีอำนาจบังคับให้บุคคลแต่ละคนไม่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเท่านั้น แต่ยังหมายถึงอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ดำรงความเป็นรัฐที่สามารถรักษาอธิปไตยทั้งภายในและภายนอก เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประธานาธิบดีเป็นผู้รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ความเป็นเอกภาพของรัฐ เป็นต้น

๒) ควบคุมดูแลระบบบริหารงานของรัฐ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดูแลทั้งในเรื่องกฎหมาย และประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ บ้านเมืองที่พัฒนาโดยคำนึงถึง



คุณภาพของการให้บริการ ย่อมทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อฝ่ายบริหารจากการเป็นผู้ปกครองเพียงอย่างเดียว ไปสู่การเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ให้บริการ

๓) อำนาจในการกำหนดนโยบายทางการเมืองของประเทศ การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายในสังคม นอกจากการกำหนดความประพฤติหรือระเบียบในการอยู่ร่วมกัน จุดหมายปลายทางหนึ่ง คือ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม

หน้าที่ของฝ่ายบริหารทั้ง ๓ ประการดังกล่าว เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมและอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนแต่ละคนทั้งในทางได้และในทางเสีย ในทางปฏิบัติจึงอาจมีการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งจากกฎหมายโดยตรง เช่น การฟ้องคดีที่ฝ่ายบริหารกระทำการไม่เป็นไปตามกฎหมายต่อศาลปกครอง รวมถึงการตรวจสอบในทางการเมืองที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจขอตั้งกระทู้ถามขอให้รัฐบาลชี้แจงในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน หรือขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหาร เป็นต้น

### (ค) ภารกิจของฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายตุลาการมีภารกิจหลักในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทต่างๆ โดยอาศัยบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้น โดยการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษารรคดี มีหลักประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ที่ต้องปราศจากการแทรกแซงและอคติของบุคคลผู้ซึ่งเป็นตุลาการเองด้วย

หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ มองเตสกีเออ นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส สร้างทฤษฎี เพื่อให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจ จะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดออกจากกัน แล้วให้แต่ละองค์กรมีอำนาจที่จะใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งเพียงอำนาจเดียว ซึ่งเป็นไปตามหลักคานและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) พลเมืองก็จะได้รับความคุ้มครอง มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวความคิดนี้ได้รับอิทธิพลอย่างสูงในการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ แยกออกเป็น ๓ หมวด คือ อำนาจนิติบัญญัติ สภาคองเกรสเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการศาลฎีกาและศาลอื่นๆ เป็นผู้ใช้

แนวความคิดของมองเตสกีเออ ยังมีอิทธิพลเหนือผู้มีอำนาจในการปฏิบัติใหญ่ในฝรั่งเศส ซึ่งปรากฏอยู่ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ ข้อ ๑๖ กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า "สังคมใดไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยสังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ" การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรต่างๆ จึงเป็นเงื่อนไขประการสำคัญให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีประสิทธิผลขึ้นในการจัดการปกครองประเทศ จะให้องค์กรใด

องค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียวใช้อำนาจทั้งออกกฎหมาย ใช้กฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมายไม่ได้

การแบ่งแยกการใช้อำนาจ ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้อำนาจถูกผูกขาดอยู่ที่คนๆ เดียว หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว จนนำไปสู่การใช้อำนาจที่มีขอบ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรใช้อำนาจรัฐ (Check and Balance)

#### ๒.๔.๒.๑.๒ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น โดยที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพมาโดยกำเนิด รัฐเป็นเพียงผู้มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อยควบคุมมิให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนมากเกินไปจนขอบเขตจนอาจเกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือต่อสังคม ในประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตยจึงต้องมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง เพื่อเป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ

รัฐจะต้องไม่ดำเนินการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ และกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจนั้นต้องอ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกกฎหมายด้วย ดังเช่นรัฐธรรมนูญไทย แนวคิดดังกล่าวได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีได้ใช้บังคับแล้ว แต่หลักการดังกล่าวก็ยังคงได้รับการยืนยัน โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย

#### ๒.๔.๒.๑.๓ การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญ เพราะรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบังคับการหรือปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมาย เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้กับสังคม ตลอดจนหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีเสถียรภาพ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายในการบริหารประเทศ หากรัฐบาลไม่มีความเข้มแข็ง หรือมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งก็จะทำให้นโยบายต่างๆ ขาดความต่อเนื่อง การบริหารและพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า ตัวอย่างเช่น รัฐบาลไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ดีแม้หลักการรัฐธรรมนูญนิยมจะส่งเสริมความเข้มแข็งของรัฐบาล แต่ก็มิได้หมายความว่า รัฐบาลจะเข้มแข็งจนไม่สามารถควบคุมตรวจสอบโดยกลไกตามรัฐธรรมนูญได้ เพราะว่ารัฐบาลยังมีเสถียรภาพมากเท่าใด ต้องยิ่งได้รับการควบคุมตรวจสอบมากด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้กลายเป็นรัฐบาลเผด็จการไปในที่สุด

#### ๒.๔.๒.๑.๔ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นเรื่องสำคัญที่สุดอีกเรื่องหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เพราะการที่จะให้การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อมิให้ผู้ใช้อำนาจ ใช้อำนาจจนเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์อันเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดของวิทยานิพนธ์นี้ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

#### ๒.๔.๒.๒ หลักนิติรัฐ

ถ้าหากเรายอมรับความมีอยู่ของรัฐ และยอมรับที่จะปฏิบัติตามอำนาจรัฐ ก็น่าจะไม่มีประโยชน์อันใดที่จะกล่าวถึงกฎหมายธรรมชาติว่าอยู่เหนือรัฐและกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง หากแต่หันกลับมามองในตัวรัฐเองว่า เกิดขึ้นและดำรงอยู่เพื่อการอันใด (ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการอยู่กับปัจจุบันที่เป็นกลางที่สุด เพราะอย่างไรเสียก็ไม่มีใครปฏิเสธรัฐและไม่สามารถหลีกเลี่ยงหนีพ้นจาก

อำนาจรัฐไปได้) รัฐนั้นเป็นเครื่องมือของผู้คนในสังคมในการทำให้แนวคิดร่วมกันของผู้คนในสังคมดังกล่าวเป็นกฎหมาย และเกิดผลบังคับปฏิบัติได้จริง แนวความคิดของกฎหมายไม่ได้เกิดนอกสังคมหรือเหนือสังคม หากแต่เกิดในสังคมและก็จากคนในสังคมนั่นเอง

หลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งมีประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ หมายถึงการปกครองบริหารประเทศหรือสังคมซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ คือ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายบ้านเมือง เป็นการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่ปกครองตามอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจหรือผู้ปกครอง ส่วนประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ จะอ้างถึงหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งโดยสรุปก็น่าจะมีความหมายเป็นอย่างเดียวกัน คือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการบริหาร ทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองล้วนอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเสมอกัน และกฎหมายนั้นต้องมีความชอบธรรมด้วย ดังนั้นผู้ปกครองจึงต้องกระทำการตามที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ถ้าหากกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ สาระสำคัญของหลักนิติรัฐมี ๓ ประการ คือ

๑) การกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งและการใช้อำนาจต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

๒) กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่จะให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีการระบุไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และการกระทำดังกล่าวต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญของสิทธิหรือเสรีภาพด้วย

๓) การควบคุมมิให้ฝ่ายบริหารกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง อาจเป็นองค์กรของฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปก็ได้ เช่น มีการแยกเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ออกจากศาลยุติธรรม แต่ทุกศาลดังกล่าวก็ยังเป็นฝ่ายตุลาการ

### ๒.๔.๒.๒.๑ สารสำคัญของหลักนิติรัฐในเชิงเนื้อหา

นิติรัฐ คือ รัฐหรือสังคมที่ปกครองด้วยเหตุผล ปกครองด้วยกฎหมาย (แต่ก่อนกฎหมายกับเหตุผลหรือศีลธรรมยังใกล้เคียงกันมาก บางครั้งกฎหมายกับเหตุผลและศีลธรรมก็เป็นอย่างเดียวกัน แต่เมื่อสังคมซับซ้อน เหตุผลและศีลธรรมอย่างเดียวย่อมไม่สามารถทำให้สังคมสงบสุขได้ จึงมีกฎหมายมากมายในปัจจุบันที่ไม่ใช่ศีลธรรมหรือเหตุผลธรรมดาสามัญ) ไม่ใช่ปกครองตามอำเภอใจของผู้ปกครอง

สารสำคัญของหลักนิติรัฐในเชิงเนื้อหา คือ การรับรองเนื้อหาแห่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญ เหตุที่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ถ้าต้องการให้หลักการใดที่มีค่าและความสำคัญได้รับการเคารพก็ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรเคารพหลักการดังกล่าว การรับรองเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญมี ๒ ประการคือ

(ก) สิทธิมนุษยชน เป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์พึงมีพึงได้ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพเช่น การพูด การเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ การคิด การแสดงออก ความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(ข) สิทธิความเป็นพลเมือง คือ สิทธิที่จะอยู่ในฐานะผู้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ภายในรัฐนั้นๆ ซึ่งคงต้องมองย้อนกลับไปว่าประเทศชาติเป็นของประชาชน การเป็นคนของชาตินั้นมิใช่เพียงการได้อยู่ในประเทศ แต่รวมถึงการเป็นผู้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ของประเทศนั้นๆ ด้วย สิทธิความเป็นพลเมือง เช่น สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การรวมกลุ่มเป็นสมาคม ชมรม การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมโดยสงบเปิดเผยและปราศจากอาวุธ การได้สวนสาธารณะ การลงประชามติ ประชาพิจารณ์

### ๒.๔.๒.๒.๒ หลักประกันความเป็นนิติรัฐ

๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คือ การกระทำของฝ่ายปกครองถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่สามารถกระทำได้ และถ้าฝ่ายปกครองกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายก็สามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนการกระทำและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำนั้นๆ ได้

๒) หลักการบัญญัติกฎหมายต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นหลักการสำคัญ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายมาขัดต่อหลักการ

ดังกล่าว ก็ให้มีการทักท้วงร่างกฎหมายดังกล่าวว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ถ้ากฎหมายนั้นประกาศใช้แล้วก็สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ เช่น มีข้อโต้แย้งในศาลยุติธรรมว่าบทกฎหมายในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็สามารถขอให้ศาลยุติธรรมส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยได้ เป็นต้น

๓) หลักการตรวจสอบโดยองค์กรศาลที่เป็นอิสระ “หลักความเป็นอิสระแห่งตุลาการ” ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป แต่ถ้ามีศาลเฉพาะก็ต้องไปขึ้นศาลเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น ศาลปกครอง แต่ถ้าศาลมีเขตอำนาจซ้อนกัน ก็มีองค์กรที่จะวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของศาลว่ามีเขตอำนาจในเรื่องนั้นๆ หรือไม่

๔) หลักการมีวิธีพิจารณาความที่แน่นอนชัดเจน หมายความว่า ถ้าหากจะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรมโดยกระบวนการทางศาล ศาลที่รับพิจารณาจะต้องพิจารณาคดีโดยยึดหลักวิธีพิจารณาความที่เป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย เพราะไม่เช่นนั้นแล้วผู้ที่พิจารณาก็อาจใช้อำนาจไปในทางอคติ เพราะเห็นแก่ประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ วิธีพิจารณาความจึงมักเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเป็นหลักการทั่วไปโดยคำนึงถึงหลักการประกันสิทธิในการต่อสู้โต้แย้งของคู่ความที่เกี่ยวข้อง เปิดโอกาสให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยพยานหลักฐาน ให้สิทธิในการคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งของศาล รวมถึงเปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสาธารณชนที่จะติดตามตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลได้ โดยทั่วไปวิธีพิจารณาความมักมีหลักการที่สำคัญ เช่น หลักเปิดเผย คือให้บุคคลทุกฝ่ายได้มีโอกาสเข้าฟังการพิจารณา หลักฟังความทุกฝ่าย เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีส่วนได้เสียนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หรือโต้แย้งในศาลได้อย่างเต็มที่ รวมถึง หลักประกันในเรื่องกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม เป็นต้น

#### ๒.๔.๒.๓ หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ในอดีตหลักความชอบด้วยกฎหมายเน้นเฉพาะการกระทำของเอกชนที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะแรกเริ่มเดิมทีกฎหมายออกมาเพื่อใช้บังคับกับชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครองเท่านั้น โดยที่ผู้อยู่ใต้ปกครองไม่สามารถปฏิเสธได้ ฝ่ายผู้ปกครองหรือผู้ตรากฎหมายไม่ต้องผูกพันตนเองอยู่ภายใต้กฎหมายหรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย เพราะอำนาจรัฐอยู่ในมือผู้ปกครอง ดังนั้นหลักความชอบด้วยกฎหมายในอดีตจึงใช้กับเอกชนหรือราษฎรเท่านั้น ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ประมาณ ค.ศ. ๑๙๐๐ มีหลายประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ ความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ของรัฐบาลโดยเฉพาะฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นฝ่ายที่ปฏิบัติการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร จึงมี

โอกาสพบกับประชาชนโดยตรงและมากขึ้นเรื่อยๆ จนเกิดการกระทบกระทั่งกัน ในปี ค.ศ.๑๘๐๐ นี้เอง ที่เกิดแนวความคิดว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายจะใช้กับประชาชนเท่านั้นคงไม่เพียงพอ ต้องนำมาใช้กับฝ่ายปกครองด้วย การปกครองในระบบประชาธิปไตยทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกัน แรกเริ่มหลักความชอบด้วยกฎหมายได้มีการขยายจากเอกชนมาสู่ฝ่ายปกครอง แต่ก็ยังไม่ใช้กับฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่ตรากฎหมายให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่ต่อมาหลักนี้ก็นำมาใช้กับฝ่ายนิติบัญญัติด้วย จนนำไปสู่การนำไปใช้ในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในที่สุด หลักนี้จึงใช้กับองค์กรของรัฐทุกองค์กร และประชาชนทุกคนในปัจจุบัน นอกจากนี้หลักความชอบด้วยกฎหมายยังได้ขยายไปสู่เวทีระหว่างประเทศแบบรัฐต่อรัฐด้วย

#### ๒.๔.๒.๔ ทฤษฎีว่าด้วยดุลยภาพแห่งอำนาจ

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นเมื่อประมาณศตวรรษที่ ๑๗ โดย นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ดูกีต์ (Duquitt) ศาสตราจารย์เอสแมง จากแนวความคิดที่ว่าระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ทำให้เกิดดุลยภาพในการปกครองมากที่สุด คือ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าอีกองค์กรหนึ่ง อันจะก่อให้เกิดระบบเผด็จการในที่สุด แต่หลักการนี้เป็นหลักการที่เป็นอุดมคติเท่านั้น หากแต่เกิดขึ้นได้ยากในความเป็นจริงของการปกครองในระบบรัฐสภา เพราะในความเป็นจริงฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกันมากในด้านของที่มา<sup>๓๕</sup> ทฤษฎีนี้มีสาระสำคัญ คือ ดุลยภาพทางอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีมาตรการในการใช้อำนาจของตนเพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจกับองค์กรอื่นๆ เช่น ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ เป็นต้น

---

<sup>๓๕</sup> วัชรินทร์ บัจเจกวิญญูสกุล, "การควบคุมฝ่ายบริหาร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐), หน้า ๒๖.

### ๒.๔.๒.๕ ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองนั้น นักรัฐศาสตร์กล่าวกันว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการลาออกจากตำแหน่ง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษโดยฝ่ายบริหารลาออกจากตำแหน่งภายใต้การนำของลอร์ดนอร์ธ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๒<sup>๓๖</sup> สำหรับประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นจะมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เช่น ฝ่ายบริหาร ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนบริหารราชการแผ่นดิน การตอบกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

## ๒.๕ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### ๒.๕.๑ ความหมายของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติรัฐ รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุด โดยรัฐใช้บังคับกับประชาชน โดยผ่านกลไกต่างๆ ของรัฐ อันได้แก่ ระบบราชการ แต่อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจรัฐโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นการใช้อำนาจที่ผูกพันกับกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันถือเป็นความรับผิดชอบในการใช้อำนาจ ดังนั้น เมื่อมีการใช้อำนาจรัฐบังคับกับประชาชน จึงต้องมีกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

<sup>๓๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘.



## ๒.๕.๒ ความเป็นมาของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในสมัยที่ปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองเป็นของกษัตริย์ เป็นอำนาจที่สมบูรณ์เด็ดขาด เป็นล้นพ้นไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของกษัตริย์ได้ เพราะแนวคิดที่กษัตริย์จะไม่ทรงกระทำผิด หรือ “The King can do no wrong” ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง ผู้ปกครองจะปกครองอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ ผู้ใต้ปกครองไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งหรือเรียกร้องใดๆ แต่เมื่อมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้เกิดแนวความคิดว่าอำนาจของผู้ปกครองก็เป็นอำนาจที่ได้รับมาจากผู้อยู่ใต้ปกครองมอบให้ เพื่อนำมาใช้ปกครองผู้อยู่ใต้ปกครองอีกทีหนึ่ง อำนาจของผู้ปกครองจึงควรควบคุมตรวจสอบได้โดยผู้อยู่ใต้ปกครอง เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เกินขอบเขตและฝ่าฝืนต่อกฎหมาย<sup>๑๗</sup>

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เป็นมาตรการป้องกันในระบบการบริหาร เพื่อให้สามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตแห่งอำนาจที่กฎหมายกำหนดโดยคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ ซึ่งการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชนได้จึงมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นวิธีการหนึ่งในทางป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามอำเภอใจวัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจะทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารงานของรัฐ กับสิทธิและประโยชน์ของประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์เหนือประชาชนคือ มีอำนาจสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้เปรียบในการดำเนินการตามหน้าที่ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ จึงพยายามหาวิธีจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ โดยเน้นถึงการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ในสมัยที่ประเทศต่างๆ ปกครองด้วยระบอบกษัตริย์นั้น กษัตริย์ทรงควบคุมการใช้อำนาจของขุนนางที่ปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณด้วยพระองค์เอง ต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ ได้ปฏิรูปการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ จึงได้ตั้งกฎเกณฑ์การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการบัญญัติกฎหมาย

<sup>๑๗</sup> ปราณพงษ์ ตีลภัทร, “อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ,” *รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๖ : การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๙), หน้า ๔๒๓.

### ๒.๕.๓ ความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การปกครองในระบอบอื่นนอกจากระบอบนอกจากระบอบประชาธิปไตยนั้น การควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปได้ยาก เนื่องจากประชาชนมิได้มีสิทธิมีเสียงหรือมีส่วนร่วมในการปกครองหรือหากมีก็โดยจำกัดอย่างมาก ผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจยังมีแนวความคิดว่าการปกครองหรือการใช้อำนาจเป็นเรื่องระดับบนหรือเป็นเรื่องของผู้ปกครองเท่านั้น ประชาชนทั่วไปมีหน้าที่อย่างเดียวก็คือ การต้องปฏิบัติตามคำบัญชาของผู้ปกครองไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ แต่เมื่อเกิดแนวคิดเรื่องการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น มีการเปลี่ยนแนวความคิดว่าการใช้อำนาจรัฐ การปกครองไม่ใช่เรื่องของผู้ปกครองอีกต่อไป หากแต่เป็นเรื่องของคนทุกคนที่เป็นพลเมือง ผู้ปกครองเพียงเข้ามาสลับสับเปลี่ยนเพื่อเป็นผู้แทนประชาชนในการใช้อำนาจ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตรัฐธรรมนูญใหม่จึงได้ยึดหลักแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจโดยการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และมีมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวอีกด้วย โดยเฉพาะการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยภาคประชาชนที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้เป็นผลได้จริงด้วย

การที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจโดยองค์กรและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐ และอำนาจนั้นเป็นอำนาจเหนือที่ผู้ปกครองมีอยู่เหนือผู้อยู่ใต้ปกครอง และเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจเพื่อบังคับการต่างๆ อันเป็นการกระทำที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การกระทำของรัฐจึงต้องสามารถถูกควบคุมและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ได้รับการกระทบกระเทือนจากการดำเนินงานของรัฐให้น้อยที่สุดนั่นเอง

### ๒.๕.๔ ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีทั้งการควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกันโดยหลักสายการบังคับบัญชา และตรวจสอบภายนอกองค์กรหรือระหว่างองค์กร เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการตรวจสอบซึ่งกันละกันในทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวในลำดับถัดไป

### ๒.๕.๔.๑ การตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมภายในองค์กรเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุม ๒ ประการด้วยกัน คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ กับการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติก็ดี หรือองค์กรตุลาการก็ดี การควบคุมภายในองค์กรนั้นจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

### ๒.๕.๔.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กร

การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนั้น แบ่งออกเป็นการควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

#### ๒.๕.๔.๒.๑ การควบคุมและตรวจสอบในทางการเมือง

การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองเป็นการเย้ยหยันความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติอันได้แก่การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภา หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ เท่านั้น

### ๒.๕.๔.๒.๒ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นการมอบหมายให้ องค์กรอิสระดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ เช่น ผู้ตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจในการตรวจสอบ การกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย ส่วนขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระจะมีอำนาจเล็กน้อย เพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าจะบัญญัติให้องค์กรนั้น ๆ มีอำนาจอย่างไรและ เพียงใด<sup>๓๔</sup>

### ๒.๕.๔.๒.๓ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่ สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนได้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการ ควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการมีหลักประกันความเป็นอิสระ ของผู้พิพากษา นอกจากนี้ องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมใน การดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นอาจแยกออก ได้สองระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ แต่กรณีของประเทศไทยนั้นเป็นระบบหลายศาล ที่กระจายอำนาจการตรวจสอบซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ ๔

---

<sup>๓๔</sup>บรรเจิด สิงคนดี, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)* เล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล รัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๔๘ - ๓๕๐.

## ๒.๖ รัฐธรรมนูญ : ในฐานะที่มาและกระบวนการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด เป็นผู้จัดโครงสร้างองค์กร และระบบกฎหมายของรัฐ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการใช้อำนาจ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนกระบวนการในการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ

### ๒.๖.๑ ความหมายของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า "บทกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยกำหนดรูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวมระบอบการปกครองของรัฐรวมทั้งสถาบันและองค์การการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ"<sup>๓๙</sup>

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองตลอดจนวิธีดำเนินการปกครองอย่างเป็นระเบียบ<sup>๔๐</sup>

รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้นที่มีต่อกัน เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ถูกสร้างขึ้นโดยสัญญาประชาคม เพื่อเป็นตัวกำหนดโครงสร้าง การแบ่งแยกการใช้อำนาจ หน้าที่ รูปแบบ องค์กร และแนวทางในการบริหารประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่มนุษย์ (ไม่ว่าจำนวนจะเท่าใด) ร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อให้เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของรัฐเพื่อใช้ปกครองมนุษย์ด้วยตนเอง (ด้วยการให้มนุษย์ทุกผู้ทุกนามยอมรับและปฏิบัติตามไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ) ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้อำนาจออกกฎเกณฑ์อื่น กำหนดรูปแบบของรัฐ จัดโครงสร้างองค์กร การใช้อำนาจรัฐ การแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างองค์กรดังกล่าว และความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ

<sup>๓๙</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๔๐</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และ เขาวนระ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, ๒๕๔๕), หน้า ๑

ประชาชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และถ้าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการใช้อำนาจรัฐ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ด้วย

### ๒.๖.๒ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจของคณะบุคคลหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะสามารถจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งก็คือ "รัฐสภาธิบดี" ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องความเป็นอยู่และความเป็นไปของตนเองในทางการเมือง<sup>๔๐</sup> แต่เดิมผู้ที่จะมีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญมีได้ก็แต่พระเจ้าเท่านั้น เพราะถือว่ารัฐธรรมนูญก็คือโครงการของพระเจ้าเป็นเจ้าของ เป็นโครงการสวรรค์ เพราะถือว่าผู้ปกครองหรือกษัตริย์จะขึ้นปกครองได้ต้องได้รับการสถาปนาจากพระเจ้าหรือตัวแทนของพระเจ้าเสียก่อน แต่เมื่อแนวความคิดดังกล่าวเริ่มเสื่อมลง ก็มีแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญใหม่ๆ เกิดขึ้น ซึ่งสังเกตได้ว่าแนวความคิดสมัยใหม่นี้ได้มีการอ้างอิงถึงพระเจ้าผู้อยู่เหนือธรรมชาติอีกต่อไป แต่เป็นการพิจารณาในทางความเป็นจริงมากขึ้น นั่นคือ พิจารณาในแง่บุคคลธรรมดาที่มีตัวตน

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่กำหนดองค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่สร้างขึ้น ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชน ในทางปฏิบัติองค์กรก็คือบุคคลผู้อยู่ในรัฐจึงอาจมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาการขัดกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ หรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐกับประชาชนที่อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจถึงที่มาของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเข้าใจถึงลำดับขั้นของอำนาจที่องค์กรของรัฐมีอยู่ในความสัมพันธ์กับองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐด้วยกันหรือกับประชาชน อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ ดังนี้

<sup>๔๐</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, เอกสารโรเนียว, หน้า ๔๒ - ๔๓.

### ๒.๖.๒.๑ พระมหากษัตริย์เป็นผู้จัดให้มีขึ้น

การปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาด เป็นล้นพ้น ในการปกครองแต่พระองค์เดียว ซึ่งพระมหากษัตริย์เองก็อาจเป็นผู้ริเริ่มการจัดให้มีรัฐธรรมนูญด้วยพระองค์เอง เมื่อทรงเห็นว่าถึงการสมัยที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้อำนาจโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกเสียง กรณีนี้พระมหากษัตริย์จะทรงสละพระราชอำนาจบางประการให้แก่ประชาชนหรือคณะบุคคล แต่ก็ยังคงสงวนพระราชอำนาจบางประการไว้ การที่พระมหากษัตริย์ทรงยอมที่จะสละพระราชอำนาจบางส่วนเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นเพราะเหตุผลที่ต้องการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติแย้งซึ่งพระราชอำนาจของกษัตริย์ เพราะแนวคิดการปกครองสมัยใหม่ ไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่คนๆ เดียว พระมหากษัตริย์ไม่อาจต้านทานแนวความคิดดังกล่าวได้ จึงต้องยอมสละพระราชอำนาจบางประการเพื่อรักษาพระราชอำนาจอีกบางประการไว้ เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง อันจะทำให้พระราชอำนาจทั้งหลายสูญสิ้นไปทั้งหมด ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญที่มาจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้จัดให้มีขึ้นได้แก่ รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น สำหรับประเทศไทยเคยมีแนวความคิดที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่การต่างๆ ยังดำเนินไปได้ไม่สำเร็จจนเกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เสียก่อน

### ๒.๖.๒.๒ ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารจัดให้มีขึ้น

เมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร คณะผู้ปฏิวัติหรือรัฐประหารย่อมอยู่ในฐานะที่เป็นรัฐสภาธิบดี มีอำนาจสูงสุดในการวางกฎเกณฑ์ต่างๆ ของรัฐ มีอำนาจจัดระเบียบการปกครองของรัฐ เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีของประเทศไทยเมื่อมีการปฏิวัติยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎร และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ต่อมาประเทศไทยก็ได้มีการรัฐประหารอยู่เนืองๆ และในการรัฐประหารแต่ละครั้ง คณะผู้ก่อการรัฐประหารก็จะยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และใช้อำนาจในฐานะรัฐสภาธิบดีจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตัวอย่างเช่น การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และมีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ถูกยกเลิก เป็นต้น

### ๒.๖.๒.๓ ประชาชนจัดให้มีขึ้น

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนนี้ ส่วนใหญ่มาจากการต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการล้มอำนาจการปกครองของกษัตริย์ ซึ่งส่วนมากเหตุผลที่จะทำให้ประชาชนกล้าที่จะลุกฮือขึ้นต่อต้านพระราชอำนาจของกษัตริย์นั้นเป็นเหตุผลด้านเศรษฐกิจ เช่น ประเทศฝรั่งเศส อำนาจให้รัฐธรรมนูญมาจากประชาชน ในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส ซีเอเยส์ เสนอว่า ผู้ที่มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญก็คือ ประชาชาติ ถือว่าประชาชนมีส่วนร่วมที่จะเป็นผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญ หรือประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีสงครามประกาศอิสรภาพต่อสู้เพื่อให้หลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ อันเนื่องมาจากเหตุผลเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของอังกฤษที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

### ๒.๖.๒.๔ พระมหากษัตริย์ และคณะปฏิวัติจัดให้มีขึ้น

การปฏิวัติ (Revolution) เป็นการใช้ความรุนแรงทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีวัตถุประสงค์อยู่ที่จะเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง อุดมการณ์ทางการเมือง วัฒนธรรม วิถีชีวิต ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมโดยรวม การปฏิวัติเป็นความรุนแรงทางการเมืองที่ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก เพราะจะต้องโค่นล้มลงทั้งระบบ ซึ่งหากสภาพสังคมไม่สุกงอมเต็มที่ หรือสภาพสังคมยังไม่พร้อมแล้วการปฏิวัติจะเป็นไปได้ยากมาก เพราะหากปฏิวัติไม่สำเร็จ ผู้ก่อการก็จะกลายเป็นกบฏ การปฏิวัติแต่ละครั้งจึงต้องอาศัยหลายปัจจัยที่เกื้อหนุน ตัวอย่างการปฏิวัติที่ผ่านมา เช่น การปฏิวัติฝรั่งเศส การปฏิวัติจีน การปฏิวัติรัสเซีย และการปฏิวัติของประเทศไทย เมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ที่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในการปฏิวัติแต่ละครั้งเมื่อผู้ก่อการปฏิวัติสำเร็จ ก็ถือเป็นรัฐอธิปไตย แต่แม้ผู้ก่อการจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม ก็อาจมีการประนีประนอมในเชิงอำนาจระหว่างผู้ก่อการปฏิวัติและผู้ทรงอำนาจเดิมหรือกษัตริย์ เพื่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และด้วยความประสงค์ที่จะยังคงสถาบันกษัตริย์ไว้ ด้วยการยินยอมให้กษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจบางประการต่อไป แต่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่นกรณีของประเทศไทย ที่แม้จะมีการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ แต่คณะราษฎรผู้ก่อการ ก็ได้ล้มเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์เหมือนเช่นอย่างการปฏิวัติฝรั่งเศส หรือการปฏิวัติรัสเซีย หากแต่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศ โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่ง



ประมุขของประเทศต่อไป ด้วยสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันทรงมีพระมหากษัตริย์เป็นเอกอริยสิทธิและเป็นประมุขชาติและประชาชน ทรงมีพระบรมเดชานุภาพเป็นล้นพ้นแม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์มิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด หากแต่เกิดขึ้นจากความจงรักภักดีของอาณาประชาราษฎร์ที่สำนึกในพระมหากษัตริย์เป็นล้นพ้น ด้วยเหตุดังกล่าวการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจึงมิได้ล้มเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์ไป หากแต่ในทางกลับกันสถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นศูนย์รวมจิตใจของพสกนิกรไทยที่ไม่สามารถแยกได้ ทั้งการปฏิวัติในครั้งนั้นยังคงต้องอาศัยพระบารมีและพระบรมเดชานุภาพเพื่อสร้างความชอบธรรมอีกด้วย เห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งไม่เรียกชื่อว่ารัฐธรรมนูญ หากแต่เรียกว่าพระราชบัญญัติเพื่อให้ทราบกันโดยทั่วไปว่ามาจากพระราชทานของพระมหากษัตริย์ เพราะหากประชาชนเห็นว่ามาจากการพระราชทานแล้วก็จะไม่ลุกฮือขึ้นต่อต้านการยึดอำนาจดังกล่าวด้วย

การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือการรัฐประหารในประเทศไทย ไม่ว่าจะครั้งใด ๆ การจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นถือเป็นประเด็นทางการเมือง<sup>๒๖</sup> ที่จะต้องเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะผู้ก่อการ เพราะเหตุผล ๓ ประการ คือ

๑) คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องอาศัยพระบรมเดชานุภาพพระราชอำนาจทางสังคมและพระบารมีของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจว่าพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมด้วยที่คณะผู้ก่อการจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ แล้ว

๒) การอาศัยพระบารมีและพระราชอำนาจทางสังคมเพื่อให้นานาชาติประเทรับรองรัฐบาลใหม่ที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร

๓) คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องการให้ความสำคัญกับพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐว่าถึงแม้ว่าจะมีการปฏิวัติรัฐประหาร แต่คณะผู้ก่อการก็ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการใดๆ ให้กระทบต่อพระราชสถานะ

---

<sup>๒๖</sup>วิชฌู เครื่องงาม, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ," เอกสารการสอนชุดศึกษากฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๑), หน้า ๑๑๙.

### ๒.๖.๒.๕ ผู้มีอำนาจจากภายนอกรัฐจัดให้มีขึ้น

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้มีอำนาจที่อยู่ภายนอกรัฐนั้น เป็นกรณีของรัฐที่เป็นอาณานิคม ซึ่งก่อนที่รัฐเจ้าอาณานิคมจะคืนเอกราชให้แก่รัฐอาณานิคม มักมีความตกลงกันว่ารัฐอาณานิคมจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญโดยให้รัฐเจ้าอาณานิคมรับรองด้วย เช่น ประเทศอังกฤษที่คืนเอกราชให้แก่มาลายู ใน พ.ศ.๒๕๐๐ และคืนเอกราชให้กับสิงคโปร์ ใน พ.ศ. ๒๕๐๖ หรือกรณีที่ได้เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามจึงจำต้องร่างรัฐธรรมนูญตามที่สหรัฐอเมริกากำหนด ซึ่งกรณีนี้ถือได้ว่าอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้นมาจากผู้มีอำนาจที่อยู่ภายนอกรัฐนั้นๆ

### ๒.๖.๓ รัฐธรรมนูญกับความเป็นกฎหมายสูงสุด

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitutional) หรือความเป็นกฎหมายสูงสุด (Supremacy of Law) หมายถึง สภาวะสูงสุดของกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงสถานะของกฎหมายนั้นๆ ว่าอยู่ในลำดับชั้นที่เหนือกว่ากฎหมายทั้งปวง ลำดับชั้นดังกล่าวเรียกว่า คักดิ์ของกฎหมายหรือชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) เพราะกฎหมายที่มีอยู่หลากหลายนั้นย่อมมีความลดหลั่นกันตามความประสงค์และผู้มีอำนาจออกกฎหมายนั้นๆ<sup>๔๓</sup> เอง รวมทั้งยังขึ้นอยู่กับความสำคัญในแง่เนื้อหาของสาระของกฎหมายด้วย

การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ทำให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องเคารพหลักการของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จึงมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต่างๆ

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญผู้เขียนขอเสนอ ๔ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ ทฤษฎีสัญญาประชาคม และทฤษฎีการจัดตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง และรัฐธรรมนูญในฐานะที่มาของระบบกฎหมายดังนี้

<sup>๔๓</sup>วิชฌู เกรียงงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๖๖๙.

### ๒.๖.๓.๑ ทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของ ฮันส์ เคลเซิน

ทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของ ฮันส์ เคลเซิน (Hans Kelsen) ทฤษฎีนี้มีแนวคิดว่า กฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายอื่น ย่อมอยู่สูงกว่ากฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจของ กฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกนั้น ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายอื่นจะไปขัด หรือแย้งต่อกฎหมายที่ให้อำนาจมิได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะไปขัด หรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ามิได้ รัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญมีลักษณะ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ มีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายอื่นๆ ทั้งหมด เพราะ รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดโครงสร้าง องค์กร กระบวนการ และรูปแบบของกฎหมายอื่นๆ ของรัฐ ทั้งหมดในระบบกฎหมาย ด้วยเหตุดังกล่าว ระบบกฎหมายที่รัฐธรรมนุญสร้างขึ้นจึงมีลำดับศักดิ์ ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ถูกร่างขึ้นโดยรัฐธรรมนุญจึงมีอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

### ๒.๖.๓.๒ ทฤษฎีสัญญาประชาคมของ จอห์น ล็อค และรูสโซ

ทฤษฎีสัญญาประชาคมของ จอห์น ล็อค และรูสโซ มีความคิดว่า สาเหตุที่ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะ เหตุผลดังต่อไปนี้

- ๑) รัฐธรรมนูญเกิดจากการที่สมาชิกทุกคนในสังคมตกลงร่วมกันสร้างขึ้น เพื่อ เป็นกฎหมายในการปกครองสังคมนั้นๆ ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่เป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) จึงต้องอยู่เหนือทุกภาคส่วนของสังคม
- ๒) กฎหมายทั่วไปตราขึ้นโดยรัฐสภา แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญต้องใช้ กระบวนการในการจัดทำเป็นพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา คือ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม
- ๓) รัฐธรรมนูญเป็นผู้สถาปนาก่อตั้งองค์กรของรัฐ และแบ่งแยกการใช้อำนาจ ขององค์กรเหล่านั้นด้วย รัฐธรรมนูญผู้ซึ่งเป็นทั้งที่มาขององค์กรและแบ่งแยกการใช้อำนาจ จึงอยู่ สูงสุด

### ๒.๖.๓.๓ ทฤษฎีการจัดตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองของซีเอเยลส์

ทฤษฎีการจัดตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองของซีเอเยลส์ ซึ่งมองว่า ก่อนที่จะมี รัฐธรรมนูญไม่มีบทกฎหมายใดอยู่เหนือและผูกมัดในการก่อตั้งระบบกฎหมายอยู่เลย อำนาจใน การจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุด จึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ

และเมื่อมีรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็เป็นตัวกำหนดสร้างระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหมดของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด อยู่เหนือระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหมดของรัฐ

### ๒.๖.๔ รัฐธรรมนูญในฐานะที่มาของระบบกฎหมาย

เมื่อรัฐเกิดขึ้นและมีกฎหมายสูงสุดของรัฐที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยการปกครอง รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งแสดงออกซึ่งความต้องการต่างๆ ของรัฐ หมายความว่า ทำให้ความต้องการต่างๆ ของรัฐเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้ เนื่องจากรัฐเป็นนิติบุคคลมีสภาพเป็นนามธรรม ถ้าจะกล่าวว่ารรัฐเป็นผู้แสดงออกซึ่งอำนาจการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นนามธรรม รัฐธรรมนูญก็เป็นผู้แสดงออกซึ่งอำนาจการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนั่นเอง<sup>๔๔</sup> รัฐธรรมนูญจึงเป็นเครื่องมือเพื่อให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบสุขเรียบร้อยของสังคม แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่แล้ว แต่เพียงลำพังรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถที่จะจัดระบบการปกครองในรัฐได้ทั้งหมด เพราะรัฐเป็นสังคมที่มีความสลับซับซ้อนอย่างมาก จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ต่างๆ ในลำดับรองลงไปช่วยจัดระเบียบการปกครองดังกล่าว ในแง่นี้รัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาของระบบกฎหมาย ซึ่งศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความเห็นว่า<sup>๔๕</sup>

"รัฐธรรมนูญเป็นที่มาของระบบกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นรากฐานของระบบกฎหมายทั้งระบบ ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎหมายอื่นทั้งหมดมีที่มาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น กล่าวคือ ถ้าพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายได้ ก็เพราะได้มีการตราพระราชบัญญัตินั้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และพระราชบัญญัตินั้นเองก็จะเป็นที่มาของกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงต่อไป และจะเป็นเช่นนี้ไปตลอดสาย ดังนั้น เราจึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นที่มาสูงสุดท้ายหรือรากฐานของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทุกอัน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเรื่อยลงไปจนถึงพระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับจนถึงคำพิพากษาศาลแต่ละคดีหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ทางปกครอง

<sup>๔๔</sup> เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์, "วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ ๒๖,๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑): ๘๐.

<sup>๔๕</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๑๙ - ๒๒.

แต่ละคำสั่งซึ่งมีที่มาจากกฎหมายเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้เมื่อสิ้นรัฐธรรมนูญไปเพราะถูกยกเลิกหรือถูก รัฐประหาร ระบบกฎหมายทั้งระบบจึงสิ้นสุดลงตามไปด้วย เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดใน การก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจะให้กฎหมายในระบบเก่ามีผลใช้ต่อไป”

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดตามแนวทฤษฎีของนักปรัชญาเมธีทั้ง ๔ ท่าน ดังกล่าว นำไปสู่ผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- ๑) รัฐจะตรากฎหมายหรือกระทำการใดๆ ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้
- ๒) องค์กรของรัฐต้องผูกพันปฏิบัติให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- ๓) มีมาตรการควบคุมมิให้มีการกระทำที่มีขัดด้วยรัฐธรรมนูญ มีการป้องกันมิให้

องค์กรของรัฐล่วงละเมิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

- ๔) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยาก

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติ รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๖ ว่า “ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้ บังคับมิได้” สำหรับวิธีการที่จะทำให้หลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้รับการ เคารพจากองค์กรต่างๆ ของรัฐ คือ การจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ เหล่านั้น เช่น กรณีของประเทศไทยมีศาลรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กร ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกระทำต่างๆ ขององค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งกระบวนการในการตรวจสอบหรือการยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จะถูกกำหนดโดย รัฐธรรมนูญเอง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

#### ๒.๖.๕ รัฐธรรมนูญในระบอบเผด็จการอำนาจนิยมกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญไม่มีความจำเป็นในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม เพราะระบอบนี้อำนาจถูก จำกัดอยู่กับชนชั้นผู้ปกครอง ส่วนชนชั้นที่ถูกรับรอง ก็ขาดความจำเป็นที่ต้องรู้จักรัฐธรรมนูญ เพราะอยู่ด้วยความเกรงกลัวต่ออำนาจของผู้ปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในระบอบนี้ จึงเป็นสิ่งต้องห้าม เพราะจะเป็นการลดทอนอำนาจของผู้ปกครอง

สำหรับแนวความคิดอำนาจนิยมหรืออำนาจราชการของไทย เป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิรูป การปกครองการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่มีการปฏิรูปแบบพลิกแผ่นดินโดยการยกเลิกระบบเก่าและใช้ระบบใหม่ จากการปกครองแบบ จตุสดมภ์ที่แบ่งเป็น ๔ กรม คือ กรมเวียงมีหน้าที่รักษาพระนคร และความนครบาล กรมวังหน้าที่ บังคับบัญชาในพระบรมมหาราชวัง และความแพ่ง กรมคลังมีหน้าที่บังคับบัญชาการกรมท่า และ

กรมพระคลังต่าง ๆ และกรมนามีหน้าที่บังคับบัญชาการไรรักษาทั้งปวง ที่ใช้ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถเป็นต้นมา เปลี่ยนมาเป็นระบบกระทรวง ทบวง กรม โดยแรกเริ่มเมื่อจัดตั้งกระทรวงขึ้นเมื่อ วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ ประกอบไปด้วย ๑๒ กระทรวง มีสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ เกิดขึ้นเป็นอันมาก ที่สำคัญคือ ระบบกองทัพ ที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาเอกราชและราชบัลลังก์ ที่มาจากภัยทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกองทัพ คือ การตั้งอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและปราบปรามฝ่ายที่ต่อต้านพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้กองทัพไทยจึงถือกำเนิดโดยมีภารกิจหลัก คือ เป็นหลักประกันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือเป็นทหารของพระราชธา<sup>๖</sup> ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวกองทัพจึงถือเป็นสถาบันที่สำคัญของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อย การคงไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ตลอดจนเกียรติภูมิของชาติและเอกราชของชาติอยู่ในความรับผิดชอบของทหาร จนเกิดเป็นแนวความคิดว่า “ชาติบ้านเมืองไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากปราศจากทหาร” ดังนั้น เมื่อมีความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือที่สำคัญคือหากมีการกระทบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ทหารจะเป็นผู้เข้ามายุติปัญหา โดยการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ดังเช่นที่เกิดขึ้นหลายครั้งในประวัติศาสตร์การปกครองของไทย เพราะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ต่างๆ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการปกติหรือวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ (ในความคิดของทหาร) ทหารก็จะเป็นผู้ล้างไฟหรือล้มกระดานด้วยการยึดอำนาจแล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่และจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น แต่ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาวิธีการยึดอำนาจของทหารแสดงให้เห็นแล้วว่า เป็นวิธีการที่ไม่ได้ผลในทางการเมือง เพราะธรรมชาติของกองทัพซึ่งเป็นระบบราชการ กับธรรมชาติของรัฐบาลที่เป็นระบบการเมืองมีความแตกต่างกันมาก เพราะทหารมิได้เป็นผู้เจนจัดในทางการเมืองที่มีความสลับซับซ้อนในทางความคิด อำนาจ และผลประโยชน์ ดังนั้น การยึดอำนาจแต่ละครั้งจึงไม่สามารถยุติปัญหาในระยะยาวได้ หากแต่เป็นการแก้ไขปัญหาคู่เฉพาะหน้าหรือเป็นเพียงการทำให้ปัญหาสะกดหยุดอยู่เท่านั้น เมื่อมีปัจจัยต่างๆ ที่เป็นปัญหาทางการเมืองอันเป็นการช่วงชิงอำนาจเกิดขึ้นปัญหาและวิธีการดังกล่าวก็จะถูกย้อนกลับมาใช้ซึ่งเรียกกันว่า “วงจรอุบาทว์”

---

<sup>๖</sup>วีรวรรณ นทกุล, “แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๒๑ ถึง พุทธศักราช ๒๕๓๙,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๕๕.

รัฐธรรมนูญของไทยที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญในระบบเผด็จการอำนาจนิยม เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นการใช้กำลังของกองทัพมาเป็นเครื่องมือในการรัฐประหารช่วงชิงอำนาจจากรัฐบาล กองทัพจึงเปลี่ยนบทบาทจากผู้ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญกลายเป็นสถาบันทางการเมืองผู้ใช้อำนาจเสียเอง ดังนั้น ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของกองทัพจึงเป็นตำแหน่งที่มีนัยยะอย่างสำคัญในทางการเมืองเสมอมา เป็นต้น

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทยตามรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบอำนาจนิยมนี้ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตรง เพราะที่มาของรัฐธรรมนูญเองที่มาจากกรรัฐประหาร ทำให้ผู้ก่อการมีสถานะเป็นรัฐอธิปไตยที่ต้องการเข้ามาจัดการกับปัญหาไม่ว่าวิธีการใดๆ คณะปฏิวัติจึงไม่สามารถถูกควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจได้เลย เมื่อภารกิจของคณะผู้ก่อการรัฐประหารเสร็จสิ้นก็จะมีการออกกฎหมายนิรโทษกรรม ซึ่งเป็นการตอกย้ำถึงการใช้อำนาจที่ไร้การควบคุมและปราศจากการตรวจสอบได้ในภายหลังนั่นเอง

การปกครองในยุคเผด็จการอำนาจนิยมของไทย เป็นยุคที่ทหารและกองทัพได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญทางการเมืองการปกครองประเทศ โดยการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนฝ่ายการเมือง จนถือว่าเป็นการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ จนกระทั่งมีการตั้งชื่อการปกครองในยุคนี้ว่าเป็น "ยุคอำมาตยาธิปไตย" โดยมีจุดเริ่มต้นจากการทำรัฐประหารโดยคณะรัฐประหาร ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๙๐ การรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.๒๔๙๐ เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นเวลา ๓ ปี มีความสำคัญทั้งในความเป็นจริงและในเชิงสัญลักษณ์ เนื่องจากการยุติข้อถกเถียงที่ว่าทหารจะมีบทบาทสำคัญทางการเมืองและขัดขวางการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย เพราะนั่นเป็นความจริง เพราะเวลานับจากนั้นไปฝ่ายเสรีนิยมต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบการก้าวเข้าสู่อำนาจ ดังนั้น การถ่วงดุลระหว่างฝ่ายผู้นำเสรีนิยมกับฝ่ายทหารจึงสลายไป ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๐ ที่ทหารเข้ามาเป็นผู้ปกครองอย่างเบ็ดเสร็จ การปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมนี้ดำเนินไปจนถึง พ.ศ.๒๕๑๖ ก็มีการเรียกร้องประชาธิปไตยจากประชาชน ซึ่งนำโดยนิสิต นักศึกษา ผู้ที่มีการศึกษา จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ทหารจะต้องยอมผ่อนปรนอำนาจเบ็ดเสร็จของตนลง จนนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ในเวลาต่อมา ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญไทยที่เป็นระบบเผด็จการอำนาจนิยมที่เห็นได้ชัดเจน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๔๙๐ หรือที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่ม" เนื่องจาก พลโทท้าว เก่งระดมยิง ผู้นำคนหนึ่งของคณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างไว้ตั้งแต่เตรียมการรัฐประหาร และได้นำไปซ่อนไว้ใต้ตุ่มน้ำในบ้าน ด้วยเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

จับได้ ซึ่งการรัฐประหารเกิดขึ้น เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ นับเป็นการรัฐประหารครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เป็นผลมาจากการรัฐประหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ คือ เสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ สิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์ สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีเสรีภาพในการตั้งคณะพรรคการเมืองอย่างเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ มี รัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการรัฐประหารจึงย่อมไม่มีแนวคิดที่จะให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพราะอำนาจในการปกครองอยู่ที่คณะรัฐประหาร รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติ ๙๘ มาตรา มีผลบังคับอยู่เป็นเวลา ๑ ปี ๔ เดือน ๑๓ วัน จึงสิ้นผลเพราะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๐ คือ การให้ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งในทางการเมืองได้ กล่าวคือ ให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้ ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็เพื่อใช้ข้าราชการประจำและวุฒิสภาเป็นกำลังหนุนรัฐบาลอันเป็นการเสริมสร้างอำนาจของรัฐบาล มีตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาลงทุนในรูปแบบการเมืองภาคธุรกิจ และมีการแสวงหาประโยชน์ตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าว

สำหรับตัวอย่างรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติในเชิงที่ปฏิเสธการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกวิถีทางและมีบทบัญญัตินิรโทษกรรมคณะผู้ก่อการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๗ ซึ่งบัญญัติว่า

บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ ของหัวหน้าและคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมตลอดทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำดังกล่าวหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันได้กระทำไป เพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้นการกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการรวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่นไม่ว่ากระทำในฐานะตัวการผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันที่กล่าวนั้นหรือก่อน



หรือหลังวันที่กล่าวนั้น หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง

หลักการดังกล่าวยังถูกย้ำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นฉบับถาวร ในบทบัญญัติมาตรา ๓๐๙ ซึ่งบัญญัติว่า

บรรดาการใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้

จากที่กล่าวมานั้นเป็นตัวอย่างของรัฐธรรมนูญในแนวคิดอำนาจนิยมหรือเผด็จการที่ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และคงเป็นเช่นนี้ต่อไปหากยังมีการรัฐประหารยึดอำนาจ เพราะหากกระบวนการควบคุมตรวจสอบในระบบปกติหรือการควบคุมตรวจสอบในวิถีทางรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองก็คงเป็นสิ่งที่ไร้ความจำเป็นและไร้เหตุผลอีกต่อไป ในทางกลับกันหากว่าระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว แต่ยังคงเกิดการรัฐประหารยึดอำนาจนั้นย่อมแสดงว่าเป็นการช่วงชิงอำนาจเพราะเหตุผลอื่น

#### ๒.๖.๖ รัฐธรรมนูญในระบอบกึ่งประชาธิปไตยกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ระบอบกึ่งประชาธิปไตย คือ การประนีประนอมยอมกันระหว่างกลุ่มพลังอำนาจในสังคม โดยให้มีการร่วมกันใช้อำนาจระหว่างนักการเมืองกับพลังอื่นๆ ในสังคม ซึ่งแต่เดิมคือ ข้าราชการ แต่ในปัจจุบันพลังขององค์กรประชาชนตื่นตัวมาก การร่วมกันใช้อำนาจนี้ก็จะระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ ภาคประชาสังคม รวมถึงภาคธุรกิจด้วย

รัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองที่เป็นแบบกึ่งประชาธิปไตย ก็มักจะมีการบัญญัติหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ด้วย แต่เป็นการบัญญัติเพียงในรูปแบบเท่านั้น ไม่สามารถใช้งับบังคับได้จริง เพราะผู้ปกครองต้องการรักษาอำนาจที่ตนครองอยู่ หากให้ระบบกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ย่อมทำให้อำนาจที่ตนถืออยู่ถูกลดทอนลงไปได้

แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้เป็นการเมืองแบบประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจนิยมกับกลุ่มประชาธิปไตย จึงมีการเปิดโอกาสทางการเมืองมากขึ้น ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจนิยมอยู่เดิมต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดและปรับตัวต่อเหตุการณ์และความตื่นตัวของประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ฝ่ายแนวคิดอำนาจนิยมจึงต้องยอมผ่อนปรนให้

เกิดการมีส่วนร่วมดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อ ป้องกันการลุกล้ำต่อต้านอำนาจของฝ่ายอำนาจนิยมโดยกลุ่มประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ดีดังที่กล่าวแล้วว่า การปกครองแบบกึ่งประชาธิปไตยนี้เป็นการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจนิยมกับกลุ่มประชาธิปไตย ดังนั้น กลุ่มอำนาจนิยมยังคงสงวนรักษาอำนาจของตนบางอย่างไว้ แต่เปิดให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อันส่งผลให้เกิดระบอบเสรีประชาธิปไตยในกาลต่อมา

รัฐธรรมนูญของไทยที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เกิดจากการที่ผู้ปกครอง ยอมผ่อนปรนอำนาจของตนและประนีประนอมระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมที่เป็นตัวขับเคลื่อนเรียกกร็องประชาธิปไตย และถือเป็นรัฐธรรมนูญในระบอบกึ่งประชาธิปไตย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ อันเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ คือ เมื่อมีการเรียกร้องของกลุ่มประชาธิปไตย ระบอบการเมืองก็เริ่มเป็นแบบเปิดมากขึ้น ทหารซึ่งเป็นผู้ครองอำนาจในฝ่ายอำนาจนิยมเริ่มต้องปรับตัวต่อเหตุการณ์การเรียกร้อง เพราะการใช้แนวความคิดเดิมที่จะใช้กำลังหรือจะนำเอาการปกครองแบบเผด็จการมาใช้ในช่วงเวลาที่ความต้องการประชาธิปไตยสูงจนเต็มที่แล้ว คงไม่สำเร็จผลเป็นแน่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึง พ.ศ.๒๕๑๗ มีบทบัญญัติ ๒๓๘ มาตรา โดยได้ขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้กว้างขวางมากขึ้น อาทิ สิทธิทางการเมือง เสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง สิทธิเสนอเรื่องร้องทุกข์ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่อรัฐสภา แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาเพียง ๒ ปี ก็เป็นอันสิ้นผลไปเพราะมีการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินโดยพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ สืบแทน

จากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทหารยอมผ่อนปรนโอนอ่อนผ่อนตามการเรียกร้องความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น จึงเกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นการประนีประนอมอย่างแท้จริง ดังที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว<sup>๔๗</sup>

<sup>๔๗</sup> คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

"....นับแต่วาระนั้นมาเป็นเวลาสี่สิบปีเศษ เหตุการณ์บ้านเมืองได้ผันแปรไปเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลายครั้งหลายครา และในบางครั้งก็จำเป็นต้องใช้ธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราวเพื่อรอเวลาที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จ ทำให้การบริหารประเทศในขณะนั้นมิได้เป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยตามควร อย่างไรก็ตาม เมื่อกาลเวลาล่วงมาประชาชนได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น มีความรู้และความคิดอ่านทางการเมืองดีขึ้น จึงมีความตื่นตัวและปรารถนาที่จะมีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศด้วยตนเองขึ้นเป็นลำดับ ทั้งประชาชนก็มีความไม่พึงพอใจในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ด้วย จึงในวันที่ ๑๓ และ ๑๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๖ ได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด นักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ได้มีส่วนสำคัญในการแสดงประชามติอันแรงกล้าในเรื่องนี้ และในการแสดงประชามติครั้งนั้นได้มีผู้คนเสียชีวิตและเลือดเนื้อไปเป็นจำนวนมิใช่น้อย และนับว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญอันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้นจำต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน...."

....เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ แสดงออกให้ปรากฏซึ่งประณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า จักรกษัตริย์ซึ่งเอกราชแห่งชาติไทยในทุกทาง จักคุ้มครองศาสนาทุกศาสนาให้สถาพร จักเทอดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมิ่งขวัญของประเทศชาติ จักยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จักตรากฎหมายขึ้นใช้เพื่อความเป็นธรรมในสังคม จักใช้มาตรการทั้งปวงในอันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ จักร่วมกันบำบัดทุกข์บำรุงสุขและจักพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของราษฎรโดยทั่วหน้าและอย่างเสมอภาค และจักธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง...."

๒.๖.๗ รัฐธรรมนูญในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยนั้น มิได้หมายความว่าเฉพาะสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดเท่านั้น หากแต่เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายที่จะจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนนั้น เป็นวิธีการหรือเป็นกลไกอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และประชาชนใช้อำนาจนี้ผ่านทางผู้แทนที่ตนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ ดังนั้น ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ หรือตัดสินใจไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่เลือกผู้แทนนั้น ๆ เข้ามา และเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะควบคุมตรวจสอบการกำหนดนโยบายและการกระทำของรัฐบาลที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งได้

รัฐธรรมนูญของไทยที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตย มุ่งจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีด้วยกัน ๒ ฉบับ คือ

๒.๖.๗.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นผลจากการร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกของประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในหลายวาระตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างหลากหลายในการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติมากที่สุดของไทย คือมีบทบัญญัติถึง ๓๓๖ มาตราประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ คือ โครงสร้างองค์กรของรัฐ การแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดตั้งแต่ประเทศไทยเคยมีรัฐธรรมนูญมา คือ มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถึง ๕๑ มาตราประกอบไปด้วยสิทธิและเสรีภาพในเรื่องดังต่อไปนี้

- เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการพูด
- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

- เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง
- สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
- สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
- สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ
- สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์
- สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ
- สิทธิต่อต้านโดยสันติวิธี
- สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- สิทธิออกเสียงประชามติ
- สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
- สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
- สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
- สิทธิออกเสียงประชามติ
- สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
- สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น
- สิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
- สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าแต่เดิมมา ดังกล่าวแล้ว แต่เป็นที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่งที่รัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่ามีมาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ อันเนื่องมาจากการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้การนำของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกเป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เหตุผลที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้นอันเนื่องมาจากปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่รวมถึงเสถียรภาพความเข้มแข็งของรัฐบาลที่กลายเป็นเผด็จการรัฐสภา เมื่อมีการรัฐประหารยึด

อำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) เป็นคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในเรื่องที่ได้กระทำการให้รัฐเสียหายเฉพาะรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรเท่านั้น จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังเหตุผลที่ปรากฏในคำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙<sup>๔๔</sup>

<sup>๔๔</sup> คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

"....โดยที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้นำความกราบบังคมทูลว่า เหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสียนั้น ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครอง และปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติอันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกันซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อนโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรู้สึกสามัคคี ระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็งและระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติพันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกันก็เร่งดำเนินการให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน ....."

## ๒.๖.๗.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติ ๓๐๙ มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ที่บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกชั้นตอนและนำความคิดเห็นนั้นมาเป็นข้อคำนึงพิเศษในการยกร่างและพิจารณาแปรญัตติโดยต่อเนื่อง และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและศึกษา และจัดให้มีการออกเสียงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ อันเป็นการพลิกหน้าประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญที่ประชาชนลงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยมีการจัดการลงประชามติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงร้อยละ ๕๗.๖๑ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ เห็นชอบร้อยละ ๕๖.๖๙ ของผู้มาใช้สิทธิ และไม่เห็นชอบร้อยละ ๔๑.๓๗ ของผู้ออกมาใช้สิทธิ ผล คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงปรมาภิไธย เพื่อให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของมหาชน และเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มาจากความล้มเหลวของระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แต่อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมาจากการร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญและให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ตาม แต่การลงประชามติของประชาชนก็เป็นการออกเสียงประชามติที่ถูกมองว่าเป็นการมัดมือชก เพราะหากผลการลงประชามติประชาชนไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ก็จะเป็นผู้นำรัฐธรรมนูญฉบับเก่ามาชำระแล้วประกาศใช้บังคับเอง ซึ่งก็ไม่ทราบว่าเป็นฉบับใดและจะนำบทบัญญัติใดมาใช้บ้าง การลงประชามติในครั้งนี้จึงเป็นการลงมติเพราะไม่มีทางเลือกอื่นใด ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นวิธีการในการสร้างความชอบธรรมให้กับการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองและเป็นเครื่องมือในการแสดงความบริสุทธิ์ใจว่ากองทัพยังเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอยู่นั่นเอง

## กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญต่างประเทศ

### ๓.๑ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

#### ๓.๑.๑ ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

การที่จะศึกษาในรายละเอียดของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาต่อไปนั้น จำเป็นอย่างที่จะต้องทราบความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ อันเป็นจิตวิญญาณ สำคัญ และความรู้สึกนึกคิดของประชาชนชาวอเมริกันที่มีอยู่ร่วมกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้โดย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้เอง

#### ๓.๑.๑.๑ ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น หากมองย้อนกลับไปอาจกล่าวได้ว่ามีที่มาจาก รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศอังกฤษ คือ มหากฎบัตร (Magna Carta) ที่ตราขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๒๑๕ ในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น ต่อมาเมื่อชาวอังกฤษอพยพมายังทวีปอเมริกาบุคคล เหล่านั้นย่อมคุ้นเคยกับข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในมหากฎบัตรดังกล่าวทางหนึ่ง และเมื่อขณะเดินทาง ก็ปรากฏว่า เมื่อขณะที่อยู่ในเรือเมย์ฟลาวเวอร์ (Mayflower) ที่ใช้เดินทางไปยังอเมริกาก็ได้มี ข้อตกลงกันว่า จะร่วมทุกข์ร่วมสุขกันในดินแดนแห่งใหม่ที่จะไปตั้งรกราก ซึ่งเรียกข้อตกลงนั้นว่า กติกาแห่งเมย์ฟลาวเวอร์ (Mayflower Compact) ทางหนึ่ง ต่อมาเมื่อได้เดินทางถึงดินแดนใหม่ และตั้งรกรากเป็นที่เรียบร้อยแล้วอังกฤษก็ยังคงตามมาปกครองโดยเอาดินแดนอเมริกาเป็น อาณานิคมของอังกฤษ ภายใต้หนังสือตราตั้ง (Charter) ซึ่งกษัตริย์ของอังกฤษพระราชทานให้ บริษัทเอกชนเป็นผู้ถือและบังคับใช้ในดินแดนอเมริกาซึ่งเป็นอาณานิคมนี้ ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็น มหากฎบัตร กติกาแห่งเมย์ฟลาวเวอร์ และหนังสือตราตั้ง อาจกล่าวได้ว่าเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ แห่งสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา<sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup>วิชญ์ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓. ๒๕๓๐, หน้า ๑๒๘.



รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาถือเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก และเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งมีระยะเวลาการใช้ถึงกว่า ๒๐๐ ปี อันถือเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดของระบบการเมืองการปกครองของประเทศที่ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญที่สุดต่อวิถีชีวิตของประชาชนชาวอเมริกัน อีกทั้งยังเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ ทั่วโลก รัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ยงยืนนานมาได้ก็ด้วยเพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นอย่างง่าย ๆ มีความยืดหยุ่นสูงสามารถปรับเข้ากับเหตุการณ์ต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเดิมทีเดิยว้างขึ้นเพื่อใช้ในดินแดนอาณานิคมเพียง ๑๓ รัฐ ภายหลังจากที่รัฐอาณานิคมทั้ง ๑๓ รัฐของอังกฤษในทวีปอเมริกาได้ประกาศตนเป็นอิสระจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ใน ค.ศ. ๑๗๗๕ เนื่องจากเหตุผลทางด้านการค้า การเก็บภาษี ตลอดจนสิทธิความเป็นพลเมือง อีกเหตุผลที่สำคัญ คือ อาณานิคมอเมริกาได้มีการพัฒนาจนเจริญเติบโตไปเป็นอันมากสามารถปกครองตนเองและพึ่งพาตนเองได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของอังกฤษอีกต่อไป รวมทั้งความไม่พอใจต่อการออกกฎหมายจัดเก็บภาษีชาวอาณานิคมเพื่อนำไปใช้บำรุงกิจการของอังกฤษ แต่อย่างไรก็ดีเหตุผลที่สำคัญที่สุดที่เป็นความขัดแย้ง อันนำไปสู่การปฏิวัติแยกตัวออกจากอังกฤษ ก็คือ การเก็บภาษีจากรัฐที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทน เนื่องจากหลังสิ้นสุดสงครามกับฝรั่งเศส อังกฤษก็ประสบภาวะหนี้สินจำนวนมาก จึงผลัดภาระหนี้สินต่างๆ ให้กับอาณานิคมโดยการออกกฎหมายเก็บภาษีหลายฉบับเพื่อบังคับเอาที่ดินแดนอาณานิคม แต่อาณานิคมไม่เห็นด้วยกับการออกกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากดินแดนอาณานิคมอเมริกาไม่มีผู้แทนอยู่ในสภาของอังกฤษเลย จึงเกิดแนวคิดที่จะแยกตัวออกจากการปกครองของอังกฤษและประกาศเอกราช โดยมีนายจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) เป็นผู้นำจัดตั้งกองทัพแห่งทวีปอเมริกาขึ้น และเป็นผู้บัญชาการกองทัพ กอปรกับการช่วยเหลือจากกองทัพฝรั่งเศส จนนำไปสู่การประกาศเอกราชจากอังกฤษอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ ภายหลังจากการทำสงครามเพื่อประกาศอิสรภาพที่ต่อสู้กันอย่างยืดเยื้อยาวนานกว่า ๖ ปี ต่อมานายจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) ยังดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย (ปัจจุบันวันดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นวันชาติของสหรัฐอเมริกาด้วย) โดยมีโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ผู้แทนของมลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia) เป็นผู้เขียนคำประกาศอิสรภาพของอาณานิคม (Declaration of Independence) ซึ่งถือเป็นเอกสารที่สำคัญมากของสหรัฐอเมริกา<sup>๒</sup> โดยมี

<sup>๒</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๑.

ข้อความว่า

“...มนุษย์ทุกคนเกิดมาด้วยความเท่าเทียมกัน และพระเจ้าได้มอบสิทธิบางประการที่ไม่สามารถโอนให้กับบุคคลอื่นหรือพรากไปจากเขาได้ สิทธิเหล่านั้นได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข

เพื่อเป็นหลักประกันซึ่งสิทธิเหล่านี้ มนุษย์จึงได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้น โดยรัฐบาลนี้ได้รับมอบอำนาจและความยินยอมจากผู้ที่อยู่ใต้ปกครองโดยพวกเขายินยอมมาให้ใช้อำนาจปกครอง โดยที่รัฐบาลชุดใด และไม่ว่ารูปแบบการปกครองจะเป็นแบบใดมุ่งทำลายหลักการสำคัญดังกล่าว ประชาชนก็มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐบาลนั้น และจัดตั้งรัฐบาลใหม่แทนที่วางอยู่บนรากฐานของหลักการเช่นว่านั้นและจัดระบบอำนาจของรัฐบาลในรูปแบบลักษณะที่ปรากฏให้เชื่อได้ว่า จะก่อให้เกิดความปลอดภัยและความสงบสุขต่อพวกเขา ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้...”



ภาพที่ ๑ : นายจอร์จ วอชิงตัน (George Washington) ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกา<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup><http://www.whitehouse.gov/history/presidents/gw1.html> (๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑)

จากข้อความในคำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าชาวอังกฤษที่เดินทางมายังดินแดนแห่งใหม่ คือ ดินแดนอเมริกาที่มีความมุ่งมั่น รักและเทิดทูนในความเป็นอิสระ สิทธิและเสรีภาพมาก เช่น สิทธิพลเมือง ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญมากเพราะดินแดนอเมริกาซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ พลเมืองชาวอาณานิคมอเมริกันต้องเสียภาษีให้กับอังกฤษ แต่กลับไม่ได้รับสิทธิพลเมืองเท่าเทียมกับคนอังกฤษและไม่มีผู้แทนของชาวอาณานิคมไปอยู่ในสภาของอังกฤษเพื่อดูแลป้องกันรักษาผลประโยชน์ของชาวอาณานิคมเอง เหตุดังกล่าวจึงถือเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การทำสงครามประกาศอิสรภาพ เพราะทนต่อการปกครองของอังกฤษไม่ไหว จนสามารถประกาศเอกราชและร่างรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐได้สำเร็จ โดยได้รับอิทธิพลจากระบบการปกครองของอังกฤษ เพราะผู้ร่างได้รับการศึกษาตามแบบของอังกฤษมานั่นเอง แต่ก็ได้มีการเพิ่มหลักการใหม่ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐด้วย เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ การคานอำนาจ อำนาจของประชาชน ที่มาของตัวแทนของประชาชนและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

ในการประกาศอิสรภาพของอาณานิคมอเมริกามีผู้แทนจากมลรัฐต่างๆ ลงนามให้ความเห็นชอบคำประกาศอิสรภาพทั้งสิ้นจำนวน ๕๐ มลรัฐ และแต่ละมลรัฐที่เป็นเอกราชต่างได้ร่วมกันจัดทำรัฐธรรมนูญของตนขึ้น โดยแต่ละมลรัฐนั้นรวมตัวกันการอย่างหลวมๆ ในรูปแบบของสมาพันธรัฐ (Confederation) ซึ่งความเป็นจริงแล้วสมาพันธรัฐนั้นก็คือ สมาคมระหว่างประเทศ (National Association) ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐต่างๆ ที่มารวมกันเป็นสมาชิกของสมาพันธรัฐนั้น เป็นเพียงความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดโดยสนธิสัญญาซึ่งไม่มีสภาพบังคับ หากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ และความสัมพันธ์ดังกล่าวนั้นก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน จากความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้สมาพันธรัฐเองต้องอ่อนแอเพราะแต่ละรัฐสมาชิกก็มุ่งแต่ความเจริญในรัฐของตน ขาดการเอาใจใส่ที่จะพัฒนาความเจริญร่วมกันของสมาพันธรัฐ ดังนั้น หากจะกล่าวว่าการรวมตัวของมลรัฐต่างๆ เป็นสมาพันธรัฐนั้นเป็นเพียงการรวมตัวกันหลวมๆ มิได้มุ่งหมายที่จะสถาปนารัฐขึ้นใหม่เพื่อให้มีฐานะที่สูงกว่ามลรัฐต่างๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในช่วงแรกๆ ที่ดินแดนอเมริกาซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษ สามารถประกาศเอกราชได้ด้วยคามยากลำบากยิ่งกว่าจะได้มาซึ่งเอกราชและอธิปไตย ต้องแลกกับการทำสงครามที่เสียเลือดเนื้อและชีวิต จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีความรักและหวงแหนในอำนาจ สิทธิและเสรีภาพที่ตนได้มาด้วยการต่อสู้สละชีวิต ด้วยเหตุดังกล่าวในช่วงแรกมลรัฐต่างๆ จึงร่วมกันสถาปนาสมาพันธรัฐขึ้น ไม่สถาปนาสหพันธรัฐเลยในทันที และเมื่อสถาปนาสมาพันธรัฐขึ้นแล้วก็ได้สร้างบทบัญญัติที่ใช้ร่วมกันเรียกว่า บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) บทบัญญัตินี้มีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอเมริกา ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรสของมลรัฐต่างๆ ในปี ค.ศ. ๑๗๗๗ และมีการลงนามอย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.

๑๗๗๘ และบทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ (Articles of Confederation) เมื่อได้ผ่านการให้สัตยาบันจากมลรัฐที่ ๑๓ ซึ่งเป็นมลรัฐสุดท้าย คือ มลรัฐแมรีแลนด์ (Maryland) เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๗๘๑ จึงมีผลบังคับใช้<sup>๔</sup> แต่ในบทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐนี้ได้กำหนดความสัมพันธ์อย่างหลวมๆ ขึ้นโดยให้แต่ละมลรัฐมีอำนาจอธิปไตยในด้านต่างๆ อย่างสมบูรณ์ มากเท่ากับว่ามลรัฐต่างๆ เป็นรัฐอิสระ ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วตามโครงสร้างของบทบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ (Articles of Confederation) มีเพียงสภาองเกรสที่ทำหน้าที่ในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐต่างๆ เท่านั้น ส่วนการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ จะเป็นหน้าที่ของมลรัฐต่างๆ อำนาจส่วนใหญ่จึงเป็นอำนาจของมลรัฐต่างๆ เช่น การจัดการป้องกันประเทศ การคลัง ภาษี การค้า การพาณิชย์ เป็นต้น ส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจจำกัดมาก เช่น ไม่มีอำนาจในเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร หรือการวางกำหนดกฎเกณฑ์ทางการค้าของสมาพันธ์รัฐ และการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น ระบบการปกครองแบบสมาพันธ์รัฐจึงมีใช้ระบบที่จะสร้างความมั่นคงของประเทศได้จนนายจอร์จ วอชิงตัน ถึงกับกล่าวว่า "รัฐทั้ง ๑๓ รัฐ ผูกกันไว้ด้วยเชือกแห่งเม็ดทรายเท่านั้น"<sup>๕</sup> ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ๑๗๘๗ ๒ ประการสำคัญ คือ

๑) การเกิดปัญหาภายในสหรัฐอเมริกา เนื่องมาจากการใช้รูปแบบการปกครองแบบสมาพันธ์รัฐ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันแบบหลวมๆ จึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่เอกภาพทั้งทางด้านการบริหารงาน ด้านเศรษฐกิจ การต่างประเทศ เช่น ปัญหาในการจัดเก็บภาษี ปัญหาการไม่มีกองทัพในการป้องกันประเทศ รวมถึงปัญหาการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในของสมาพันธ์รัฐ และค่าใช้จ่ายต่างๆ ในส่วนกลางของสมาพันธ์รัฐ เป็นต้น รัฐสภาของสมาพันธ์รัฐถึงแม้จะออกกฎหมายได้แต่ก็ไม่สามารถรักษากฎหมาย ปฏิบัติการตามกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายได้ เนื่องจากไม่มีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จึงขึ้นอยู่กับมลรัฐต่างๆ ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยสมาพันธ์รัฐหรือไม่ และการที่สมาพันธ์รัฐจะออกกฎหมายก็ยากมาก

---

<sup>๔</sup>ริชาร์ด ซี. ซโรเดอร์; นาธาน กิลิค, แก๊ซเรียบเรียง, การปกครองของสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ : สำนักข่าวอเมริกัน, ๒๕๓๔), หน้า ๗.

<sup>๕</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

เช่นเดียวกัน เนื่องจากจะต้องได้รับความเห็นชอบในการตรากฎหมายจากมลรัฐต่างๆ อย่างน้อย ๙ มลรัฐ จึงจะบังคับใช้ได้<sup>๖</sup>

๒) การที่พื้นเพรากฐานเดิมของตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ มีบรรพบุรุษที่อพยพมาจากประเทศอังกฤษ จึงได้รับการศึกษาตามแบบอย่างอังกฤษ และได้รับเอาแนวความคิดทางการเมืองแบบอังกฤษและยุโรปมาด้วย โดยนักคิดที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในเรื่องการเมืองการปกครอง สิทธิและเสรีภาพ เช่น จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ ชาวอเมริกันจึงเห็นความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ นอกจากนี้บุคคลเหล่านี้ยังเคยผ่านสงครามปลดแอกจากอังกฤษ ฉะนั้นจึงรู้คุณค่าของการมีอิสรภาพเป็นอย่างดี แต่บุคคลเหล่านี้มิได้ให้ความสำคัญในเรื่องเสรีภาพเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเห็นว่าการจัดตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็งเพื่อเข้ามาบริหารประเทศเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงนำไปสู่การประชุมครั้งใหญ่ระหว่างสมาพันธรัฐกับมลรัฐขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่แน่นอนของการปกครองและการกระจายอำนาจการปกครองที่แต่ละมลรัฐก็มีอำนาจอธิปไตยของตนเองและใช้อำนาจได้อย่างอิสระโดยไม่คำนึงถึงอำนาจของสมาพันธรัฐหรือประโยชน์ร่วมกันของสมาพันธรัฐ โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ แต่การแก้ไขก็ได้กลายเป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมของสมาพันธรัฐ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ โดยผู้แทนจากรัฐต่างๆ ๑๒ รัฐ ขาดผู้แทนจากรhode Island (Rhode Island) ๑ รัฐ รวมจำนวนตัวแทนจากทั้ง ๑๒ มลรัฐ จำนวน ๕๕ คน นักกฎหมายจำนวน ๓๓ คน นักธุรกิจจำนวน ๘ คน และผู้ที่เป็นเจ้าของทาสอีกจำนวน ๑๑ คน แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าตัวแทนทั้งหมดดังกล่าวเป็นตัวแทนของชนชั้นปกครองที่มาจากโครงสร้างการปกครองตามรูปแบบคณาธิปไตยที่มีอยู่เดิมนั่นเอง<sup>๗</sup> ไม่มีตัวแทนของชนชั้นล่าง เช่น กรรมกรผู้ใช้แรงงานหรือชาวนาอยู่เลย โดยตัวแทนดังกล่าวได้มาประชุมที่เมืองฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia) (ซึ่งเป็นสถานที่เดียวกันกับสถานที่ที่มีการรับรองคำประกาศเอกราชเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖) เพื่อออก

<sup>๖</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (นครปฐม : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, ๒๕๔๔), หน้า ๒.

<sup>๗</sup>Karl Loewenstein, Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, (Heidelberg : Springer, 1959), S.8.

ร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขมาตราของบทบัญญัติของสมาพันธรัฐเดิม ซึ่งเป็นที่มาในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้แทนจากรัฐต่างๆ ได้ช่วยกันยกย่องรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของความหลากหลายของของสิ่งซึ่งตนเป็นตัวแทนมา ทั้งทางภูมิศาสตร์ ประชากร สังคม เศรษฐกิจ แต่มีสิ่งหนึ่งที่ทุกคนยึดถือเป็นหลักการเดียวกัน ก็คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลกลางและรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อสะท้อนความเป็นผู้แทนของปวงชนอย่างแท้จริงนั่นเอง ดังที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา<sup>๔</sup> ว่า

“เราประชาชนแห่งสหรัฐ, เพื่อให้การรวมกันเป็นชาติสมบูรณ์ยิ่งขึ้น, เพื่อให้มีความยุติธรรม, เพื่อความสงบภายในประเทศ, เพื่อการป้องกันประเทศร่วมกัน, เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพโดยทั่วไป, และเพื่อรักษาเสรีภาพไว้ให้คนรุ่นเราและอนุชนได้ชื่นชมกันต่อไป, จึงได้บัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้น”

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากเดิมที่เป็นแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) (การรวมตัวกันอย่างหลวมๆ โดยแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์ การรวมนั้นมีสนธิสัญญา ไม่ใช่ รัฐธรรมนูญ ส่วนข้อกำหนดที่ให้แต่ละรัฐปฏิบัติตามจะทำหรือไม่ก็ได้ ถ้าไม่ต้องการปฏิบัติตามก็ออกจากสมาพันธรัฐไป) มาเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federation) ตามแนวทางทฤษฎีสหพันธรัฐนิยม (Federalism)\* ซึ่งหมายถึง

#### <sup>๔</sup>Preamble of The Constitution of the United States of America

We the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defense, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

\* ทฤษฎีสหพันธรัฐนิยม (Federalism) คือ ทฤษฎีการแบ่งสรรอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ อำนาจที่แบ่งกันนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. อำนาจที่มลรัฐมอบให้รัฐบาลกลาง (Delegated Powers) คือ รัฐบาลมลรัฐยกอำนาจที่ตนมีอยู่ให้รัฐบาลกลาง โดยที่รัฐบาลมลรัฐไม่มีสิทธิที่จะใช้อำนาจที่มอบให้แล้วได้อีกเลย เช่น อำนาจในการออกเงินตรา การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญาสันติภาพกับประเทศอื่น ๆ เป็นต้น หรือที่เรียกว่า “มอบแล้วมอบเลย ขอคืนไม่ได้”

๒. อำนาจที่รัฐบาลมลรัฐยังคงรักษาไว้ (Reserved Powers) คือ อำนาจที่รัฐบาลมลรัฐมีสิทธิอย่างเต็มที่ รัฐบาลกลางไม่อาจมาก้าวร้าวได้ เช่น การจัดการการศึกษาของมลรัฐ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งงาน การหย่าร้าง และการจรรยาบรรณ เป็นต้น

การรวมกันของรัฐ มากกว่า ๒ รัฐขึ้นไป มีรูปแบบการปกครองโดยแบ่งรัฐบาลเป็น ๒ ระดับ คือ รัฐบาลของแต่ละรัฐ ที่เรียกว่า รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐบาลกลาง คือ รัฐบาลที่รัฐต่างๆ ที่มารวมกันตกลงมอบอำนาจไปส่วนหนึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นไม่อาจถูกเปลี่ยนแปลงได้จากการดำเนินการของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจที่ต้องเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันเหมือนสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน อำนาจอธิปไตยเป็นของมลรัฐ ประชาชนเป็นทั้งประชาชนของมลรัฐและประชาชนของสหพันธรัฐ ประชาชนยังคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยพื้นฐาน แต่มอบอำนาจบางอย่างให้กับสหพันธรัฐ และสงวนส่วนอำนาจส่วนอื่นไว้ให้กับมลรัฐ<sup>๔</sup> โดยรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจกับรัฐบาลกลางในการดูแลเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศ เช่น การจัดเก็บภาษีอากร การใช้นี้รัฐบาล การจัดการป้องกันประเทศการกักขัง การออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ และระหว่างมลรัฐต่างๆ การผลิตและกำหนดค่าของเงินตรา การจัดตั้งกองทัพและประกาศสงคราม การออกกฎหมายต่างๆ รวมถึงในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหล่านี้รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจกับรัฐบาลกลางในการจัดการดูแล ส่วนรัฐบาลมลรัฐนั้นมียอำนาจในการจัดการภายในมลรัฐในเรื่องที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง และมีได้มีข้อห้ามสำหรับมลรัฐให้เป็นอำนาจของมลรัฐ หรืออาจเรียกว่าหลักอำนาจที่ยังคงเหลือของรัฐ (Residual Power) อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงมีหลายเรื่องที่เคยให้อำนาจการปกครองของมลรัฐและรัฐบาลของสหพันธรัฐเหลื่อมล้ำกันอยู่ โดยเฉพาะในระยะหลังๆ ที่ผ่านมา สหพันธรัฐได้เข้าไปรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ เพิ่มขึ้นจากเดิม เช่น การบริการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สวัสดิการ การสาธารณสุข การขนส่งระหว่างมลรัฐ เป็นต้น แต่ทั้งนี้โครงการต่างๆ ที่รัฐบาลของสหพันธรัฐเข้ามาจัดทำนั้นจะเป็นความร่วมมือกันระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐเสียมากกว่าที่จะเป็นการสั่งการแบบการบังคับบัญชา แต่การดำเนินการใดๆ ทั้งของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐจะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและยึดเป็นแนวปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายสูงสุด (Supremacy Clause)

แนวความคิดทางการเมืองที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ในการปกครองประเทศนั้น คือ หลักการประชาธิปไตย ซึ่งมีหัวใจสำคัญ คือ "เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" ดังนั้นการกำหนดรัฐธรรมนูญขึ้นมาบังคับใช้จะต้องนำหลักการนี้มาใช้ด้วย

---

<sup>๔</sup> สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (นนทบุรี : เสมาธรรม, ๒๕๔๕), หน้า ๖๗.

โดยเน้นว่าผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริง กล่าวคือ บุคคลเหล่านี้จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้สมาชิกสภาองเกรสและประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนคณะรัฐมนตรีและผู้พิพากษาศาลนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ มาจากการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นรัฐบาลที่เลวน้อยที่สุด นอกจากนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นได้บัญญัติข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิและเสรีภาพไว้ เช่น ห้ามมิให้จับกุมประชาชนโดยไม่มีหมายจับ ต่อมาได้มีการบรรจุบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา การพูด เขียน สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาตามกระบวนการทางกฎหมายเมื่อถูกกล่าวหา เป็นต้น

### ๓.๑.๑.๒ หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

หลักการและรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกานั้นอาจสรุปได้ ดังนี้

๑) การใช้ระบบสหพันธรัฐ (Federal) คือ มีการแบ่งสรรอำนาจระหว่างมลรัฐกับสหพันธรัฐ โดยมลรัฐต่างๆ ยอมมอบอำนาจบางส่วนของมลรัฐให้กับสหพันธรัฐ เพื่อความเป็นเอกภาพ เช่น อำนาจทางการคลัง ภาษี เศรษฐกิจ และการป้องกันประเทศ เป็นต้น แต่อำนาจนอกจากนั้นมลรัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจที่จะใช้ภายในมลรัฐ เช่น อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การออกกฎหมายใช้ภายในมลรัฐ (เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหพันธรัฐ) การบริการสาธารณะ การจัดการศึกษา เป็นต้น ซึ่งสหพันธรัฐไม่อาจเข้ามาก้าวล่วงเรื่องเหล่านี้ได้ เนื่องจากถือเป็นกิจการภายในของแต่ละมลรัฐโดยแท้

๒) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Powers) ได้รับอิทธิพลจากมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในข้อ ๓.๑.๓

๓) การคานอำนาจ (Checks and Balance) ในระหว่างบรรดาองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ มีการคานอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขต กล่าวคือ รัฐสภาสามารถควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณ และควบคุมฝ่ายตุลาการโดยมีอำนาจออกกฎหมายจัดตั้งศาลและกระบวนการพิจารณาของศาล สำหรับประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็มีอำนาจที่จะยับยั้ง (Veto) ร่างกฎหมายที่รัฐสภาเสนอมาได้ มีอำนาจควบคุมฝ่ายตุลาการโดยการแต่งตั้งผู้พิพากษา



ศาลของสหพันธรัฐและศาลสูงสุด (Supreme Court) ตลอดจนอำนาจในการให้ภัยโทษ ศาลควบคุมฝ่ายรัฐสภาโดยมีอำนาจพิจารณาบททวนกฎหมาย (Judicial Review) ที่รัฐสภาตราขึ้น และการกระทำต่างๆ ของฝ่ายบริหารว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

#### ๔) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (The Amendment Process)

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นผู้มีวิสัยทัศน์อย่างมากและมองการณ์ไกลอยู่ไม่น้อย โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญในภายหน้าอาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อจะได้ธำรงรักษารัฐธรรมนูญไว้ให้ใช้ได้ยาวนานที่สุดโดยไม่ต้องยกเลิกเพิกถอนไปเสีย แต่การจะแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายของสุดของประเทศนั้นก็ไม่ว่าจะกระทำได้ง่าย เพราะจะทำให้รัฐธรรมนูญขาดความเป็นกฎหมายสูงสุดและเกิดความไร้เสถียรภาพขึ้นได้ โดยได้วางกลไกในการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ๒ ช่องทาง กล่าวคือ สภาคองเกรสอาจเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยเสียงสนับสนุนสองในสามของสมาชิกของแต่ละสภาทางหนึ่ง หรือรัฐสภาของมลรัฐจำนวนสองในสามของจำนวนมลรัฐทั้งหมดอาจร้องขอให้สภาคองเกรสจัดให้มีการประชุมแห่งชาติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อีกทางหนึ่ง โดยการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ช่องทางดังกล่าวจะเป็นผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐจำนวนสามในสี่ของจำนวนมลรัฐทั้งหมดก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญได้ จากวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นว่าแต่ละวิธีการของการแก้ไขนั้นไม่ง่ายเลยทีเดียว

#### ๕) การตีความรัฐธรรมนูญ (Interpreting the Constitution) เป็น

อำนาจของศาลโดยเฉพาะ เพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญนั้นต้องสามารถบังคับใช้ได้กับเหตุการณ์ที่แตกต่างกันไปตามแต่ยุคและสมัย การตีความรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้รัฐธรรมนูญเกิดความยืดหยุ่นสามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และยุคสมัยได้ ซึ่งเป็นการมองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและผู้พิพากษาก็ตีความรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์นั้นๆ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ต่างๆ ได้

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากจะเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้างต่างๆ ของรัฐแล้ว ยังมีลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนความแตกต่างที่เป็นเอกภาพ โดยไม่ให้เกิดความแตกแยก เป็นการจัดโครงสร้างของรัฐที่รักษาความแตกต่างไว้ได้อย่างดี เพราะเหตุที่ว่าเมื่อถึง ๕๐ มลรัฐ จึงมีความแตกต่างกันมาก รูปแบบรัฐของสหรัฐอเมริกาจึงสะท้อนความแตกต่างที่เป็นเอกภาพได้อย่างดียิ่ง

### ๓.๑.๒ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของสหรัฐอเมริกาถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนชาวอเมริกัน แต่ประชาชนก็ได้เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรง หากแต่ต้องมีบุคคลมาใช้อำนาจแทน โดยได้มอบอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้กับรัฐเพื่อรักษาความมั่นคง ความมั่งคั่ง ความสงบเรียบร้อยให้กับตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งและแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ด้วยเหตุที่ตัวแทนของประชาชนอันได้แก่เจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน จึงทำให้ตัวแทนเหล่านั้นมีอำนาจและใช้อำนาจได้อย่างจำกัด และการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจเพื่อกระทำการต่างๆ ต้องกระทำตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชาวอเมริกันซึ่งเป็นสิ่งที่ชาวอเมริกันทั้งปวงรักและหวงแหนเป็นอย่างยิ่งนั่นเอง

ดังที่กล่าวแล้วว่า พื้นเพเดิมของตัวแทนจากมลรัฐต่างๆ มีบรรพบุรุษที่อพยพมาจากประเทศอังกฤษ จึงได้รับการศึกษาแบบอังกฤษ และได้รับเอาแนวความคิดทางการเมืองแบบอังกฤษและยุโรป โดยนักคิดที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิด เช่น จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออจึงได้รับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยและการแบ่งแยกการใช้อำนาจมาด้วย และจากความเชื่อที่ว่าอำนาจทำให้คนเสื่อม หากรวมอำนาจไว้ที่เดียวจะยิ่งอันตราย ทำให้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ส่วน ตามแนวความคิดของมองเตสกีเออ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็น ๓ ฝ่ายดังกล่าวเช่นเดียวกัน

### ๓.๑.๓ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ

เมื่อก้าวถึงแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เราก็มักจะคิดถึงปรัชญาเมธีการเมืองผู้ลือชื่อนามว่า มองเตสกีเออ (Montesquieu) ที่เขียนไว้ในผลงานชื่อ *The Spirit of the Laws* ซึ่งเป็นผลงานที่สร้างความชัดเจนของการแบ่งแยกการใช้อำนาจซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่า “เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือคณะผู้บริหารเพียงคณะเดียว เสรีภาพก็มิอาจเกิดขึ้นได้...”<sup>๑๐</sup> แต่แม้มองเตสกีเออจะเป็นนัก

---

<sup>๑๐</sup>Alexander Hamilton, Jame Madison and John Jay, *The Federalist Papers*, p.336-342.

ปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส แต่แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังในสหรัฐอเมริกา หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Powers) ของสหรัฐอเมริกาจึงได้รับอิทธิพลจากมองเตสกีเออ ผู้ให้กำเนิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจออกไปโดยออกเป็น ๓ องค์การ โดยพิจารณาในแง่ขององค์การผู้ใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตามแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์การเมืองชาวกรีกโบราณ บนพื้นฐานหลักการ คือ การให้อำนาจแต่ละฝ่ายถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดภัยจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์การของรัฐนั่นเอง ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้รับแนวคิดนี้มาปรับใช้ในการจัดองค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี นักคิดอเมริกันเห็นว่าปัญหาหลักของสังคมประชาธิปไตย คือ การกดขี่ข่มเหงของกลุ่มที่เป็นเสียงข้างมาก ดังนั้น เพียงการแบ่งแยกการใช้อำนาจจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้ แต่ถ้าจะให้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะต้องมีกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายขึ้นมา และการแบ่งแยกการใช้อำนาจเองก็จำเป็นต้องแบ่งแยกออกเป็นสาขาต่างๆ อย่างเด็ดขาด เพราะในความเป็นจริงแล้วอำนาจสาขาต่างๆ จะมีการใช้อำนาจร่วมกันอยู่บ้าง ซึ่งก็เป็นของจำเป็น เพราะจะเป็นวิธีการที่จะทำให้แต่ละอำนาจสามารถถ่วงดุลกันได้

ด้วยเหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเห็นว่า ถ้าอำนาจรัฐไปรวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ก็จะทำให้เกิดการรวมอำนาจ และใช้อำนาจนั้นโดยอำเภอใจปราศจากความชอบธรรมได้ จนอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่ชาวอเมริกาหวงแหนเป็นที่สุด ดังที่ใน *The Federalist* หมายเลข ๕๑ อธิบายถึงหลักการคานอำนาจของรัฐธรรมนูญไว้ว่า **จะต้องมีกลไกต่อต้านการรวมอำนาจเอาไว้ โดยใช้ความมักใหญ่ใฝ่สูงต่อต้านกับความมักใหญ่ใฝ่สูงด้วยกันเอง**<sup>๑๑</sup> และดังที่กล่าวแล้วว่าพื้นเพของผู้ที่อพยพมาอยู่ในสหรัฐอเมริกา คือ เป็นชาวอังกฤษและยุโรป จึงรับแนวคิดในเรื่องการเมืองการปกครองมาด้วยในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้น ก็ได้รับอิทธิพลของนักคิดชาวฝรั่งเศส คือ มองเตสกีเออ ซึ่งเขียนไว้ในบทที่ ๖ ของเล่มที่ ๑๑ ใน *The Spirit of Laws*. ว่า ".....เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวมอยู่ในมือของคนๆ เดียว หรือของคณะผู้บริหารคณะเดียว ก็ไม่อาจมีเสรีภาพได้....."<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๑</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government, หน้า ๙.

<sup>๑๒</sup>วิบูลพงศ์ พูนประเสริฐ, การปกครองระบบสหพันธรัฐของอเมริกา : ความสัมพันธ์ของระบบสหพันธรัฐกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี, (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศ.ร.ธ.), ๒๕๓๑), หน้า ๖.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปในรูปแบบสหพันธรัฐ ใช้หลักการคานอำนาจ (Balance of Power) โดยมีการตรวจสอบอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balances) โดยการสร้างความสมดุลกันระหว่างอำนาจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นรัฐที่ชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีต นอกจากนี้ได้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ออกเป็น ๓ ส่วน คือ อำนาจอธิบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งแต่ละอำนาจมีสถาบันที่ใช้อำนาจ คือ สภาองเกรส ประธานาธิบดีและศาล ตามลำดับ โดยทั้ง ๓ สถาบันมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งการแบ่งเป็นสามฝ่ายอย่างชัดเจนนี้ อำนาจที่มอบให้ฝ่ายหนึ่งได้ถูกออกแบบอย่างระมัดระวังให้คานและถ่วงดุลอำนาจกับอีกสองฝ่าย แต่ฝ่ายก็จะคอยรั้งฝ่ายอื่นๆ เช่นนี้ดูจกัน เพื่อมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต โดยจุดมุ่งหมายหลักในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นนี้ก็เพื่อสร้างระบบการปกครองให้มีความเข้มแข็ง แต่ก็ได้ละทิ้งความสำคัญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เห็นได้จากได้มีการบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญไว้หลายมาตรา ซึ่งถือเป็นการสร้างสมดุลได้ดีในเรื่องของประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชน แนวความคิดของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีหลักเกณฑ์ และวัตถุประสงค์ที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ<sup>๑๓</sup> คือ

๑) เน้นการจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ (Structural Features) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการรวบอำนาจไปที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการพ้นจากตำแหน่ง และกระบวนการตรวจสอบต่างๆ ด้วย

๒) จัดสรรอำนาจให้แต่ละฝ่าย (Allocation of Powers) ไม่ให้แต่ละฝ่ายก้าวร้าว อำนาจของฝ่ายอื่น ป้องกันการรวมอำนาจ แต่แต่ละฝ่ายมีอิสระจากกัน โดยรัฐธรรมนูญห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ขณะเดียวกันก็ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการแยกองค์กรอำนาจทั้ง ๓ องค์กรให้เป็นอิสระจากการกันอย่างแท้จริง

หลักการคานอำนาจของสหรัฐอเมริกาถือเป็นหัวใจสำคัญสำหรับการปกครองนอกจากการคานอำนาจซึ่งกันและกันแล้ว การคานอำนาจกันภายในก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากสำหรับการ

<sup>๑๓</sup> สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า ๓๙.

ปกครองในระบบประธานาธิบดีที่ตัวประธานาธิบดีเองมีอำนาจมาก กล่าวคือ ความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามองค์กร ซึ่งแม้จะถูกแบ่งแยก (การใช้อำนาจ) กันโดยเด็ดขาด แต่ในทางกลับกันยังมีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาดมากเท่าใด นั่นหมายความว่า แต่ละองค์กรก็มีอิสระจากกันเท่านั้น ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของแต่ละองค์กรที่มีต่อกันจึงอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันต่างฝ่ายต่างก็มีอำนาจหน้าที่ของตนเองที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้นจึงได้กำหนดให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจกันระหว่างองค์กร แม้ฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ยังมีอำนาจกันภายในด้วย ซึ่งก็คือ การแบ่งออกเป็นสองสภา เพื่อให้แต่ละสภาคานอำนาจซึ่งกันและกัน การออกกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป สำหรับในการร่างรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดการจำกัดการใช้ อำนาจรัฐ การควบคุม ถ่วงดุล คานอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นเจตนารมณ์สำคัญ อีกประการหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ เจมส์ เมดิสัน (James Madison) ว่า<sup>๑๔</sup>

...การที่กลไกดังกล่าวจำเป็นสำหรับการควบคุมการใช้อำนาจไปในทางมิชอบของรัฐบาลนั้น อาจจะเป็นการสะท้อนที่ยิ่งใหญ่ที่สุดให้เห็นถึงธรรมชาติของมนุษย์ ถ้ามนุษย์เป็นเทวดา ก็คงไม่จำเป็นต้องมีรัฐบาล หรือถ้าเทวดาปกครองมนุษย์ ก็คงไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมรัฐบาลจากภายในและภายนอก ในการสร้างรัฐบาลที่มนุษย์จะ

---

<sup>๑๔</sup>Federalist Paper no.51 "...that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In Framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions..." อังโน วัฒนศัพท์ ศรีปัดถา, "ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๔๒.

เป็นผู้ปกครองเหนือมนุษย์ด้วยกันนั้น ความลำบากอันใหญ่หลวงอยู่ที่ ในประการแรก ท่านจะต้องทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองให้ได้เสียก่อน แล้วจึงบังคับให้รัฐบาลควบคุมตนเอง ไม่ต้องสงสัยเลยว่า รัฐบาลต้องพึ่งพาอาศัยประชาชนเป็นต้น ควบคุมรัฐบาลเป็นอันดับแรก แต่ประสบการณ์ก็ได้สอนมนุษย์แล้วว่า ยังจำเป็นจะต้องมีมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้าอีก เพื่อป้องกันความเสียหาย

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาสร้างระบบการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (Separation of Power) ดังนี้

### ๓.๑.๓.๑ อำนาจนิตินิติบัญญัติ : รัฐสภา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานิติบัญญัติให้อำนาจนิตินิติบัญญัติ เป็นของสภาองเกรส (Congress) ซึ่งประกอบด้วยสภาล่าง หรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และ สภาสูง หรือวุฒิสภา (Senate) มีอำนาจในการตรากฎหมายต่างๆ สำหรับใช้บังคับในสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา อธิบายไว้ว่า หมายถึงการออกกฎหมายโดยคำนึงว่ากฎหมายเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ถ้าออกกฎหมายมาดีประชาชนจะมีความสุข แต่ถ้ากฎหมายออกมาไม่ดี ประชาชนก็ต้องทนทุกข์ การออกกฎหมายจึงเป็นกิจกรรมที่เคร่งครัด กฎหมายของสหพันธรัฐจะมีผลต่อคนทั้งชาติ และประชาชนในระบอบประชาธิปไตยก็ต้องมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วย กฎหมายที่ออกจากสภาจึงสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย<sup>๑๕</sup> อำนาจนิตินิติบัญญัติที่แบ่งเป็น ๒ สภานี้เกิดขึ้นจากการประนีประนอมกันระหว่างมลรัฐขนาดเล็กที่มีจำนวนประชากรน้อย กับมลรัฐขนาดใหญ่ที่มีประชากรจำนวนมาก ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญมลรัฐที่มีขนาดใหญ่ต้องการให้เลือกสมาชิกของสภาจากมลรัฐต่างๆ ตามจำนวนสัดส่วนประชากรของมลรัฐนั้นๆ โดยให้เหตุผลว่าแต่ละมลรัฐควรมีสิทธิออกเสียงตามจำนวนประชากรของตน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้มลรัฐขนาดใหญ่ได้เปรียบในเชิงจำนวนประชากรที่จะส่งผลให้มีจำนวนผู้แทนไปอยู่ในสภาของสหพันธรัฐได้มากกว่ามลรัฐเล็กๆ ซึ่งจะเป็นผู้เสียเปรียบถ้าถือตามแนวคิดนี้ ดังนั้น มลรัฐขนาดเล็กซึ่งเสียเปรียบในแง่ประชากรจึงไม่ยอมรับเอาแนวคิดนี้ เพราะเกรงว่ามลรัฐขนาดใหญ่จะมีอิทธิพลเหนือมลรัฐเล็กๆ มลรัฐขนาดเล็กจึงเสนอให้แต่ละรัฐมีจำนวนสมาชิกของ

<sup>๑๕</sup> วิบูลพงศ์ พูนประเสริฐ, การปกครองระบบสหพันธรัฐของอเมริกา : ความสัมพันธ์ของระบบสหพันธรัฐกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี, หน้า ๑๐.

สภาในจำนวนเท่าๆ กัน ซึ่งแน่นอนมลรัฐขนาดใหญ่ก็ย่อมไม่ยอมรับในแนวทางดังกล่าว ด้วยอ้างว่าเมื่อมีจำนวนประชากรมากกว่าก็ย่อมต้องมีตัวแทนของประชาชนได้มากกว่า เพื่อจะได้สะท้อนความเป็นผู้แทนของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ซึ่งหากมองในแง่นี้เหตุผลของมลรัฐขนาดใหญ่ก็สามารถรับฟังได้อยู่ไม่น้อย ดังนั้น จึงเกิดการการประนีประนอมระหว่างสองแนวความคิดดังกล่าว จนนำมาสู่องค์ประกอบของรัฐสภาหรือสภาคองเกรส คือ การแยกให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีสัดส่วนตามจำนวนประชากร และวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งแต่ทุกมลรัฐจะมีจำนวนสองคนเท่ากันทุกมลรัฐ ซึ่งการที่จะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายใดๆ ก็ต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ซึ่งกฎหมายสามารถเริ่มต้นได้จากทั้งสองสภา แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงินและภาษีอากรนั้นจะต้องเริ่มต้นจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน อำนาจในการออกกฎหมายต่างๆ ของสหพันธรัฐต้องเฉพาะกฎหมาย ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเท่านั้น และกฎหมายที่สภาคองเกรสจะตราขึ้นนั้นต้องเป็นกฎหมายของสหพันธรัฐเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่า สภาคองเกรสตรากฎหมายได้เฉพาะเรื่องเฉพาะราวเท่านั้น ส่วนกฎหมายทั่วไปนั้นยังให้เป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐที่จะตราขึ้นใช้ในมลรัฐของตน แต่มีกฎหมายบางอย่างที่รัฐสภาของมลรัฐไม่สามารถตราได้หรืออำนาจบางอย่างที่มลรัฐมอบให้กับสหพันธรัฐแล้วมลรัฐไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้อีกต่อไป ซึ่งบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๑๐<sup>๑๖</sup> กล่าวคือ มลรัฐไม่มีอำนาจทำสนธิสัญญา ไม่สามารถออกเงินตราต่างๆ ไม่มีอำนาจออก

---

<sup>๑๖</sup>Section 10. "No state shall enter into any treaty, alliance, or confederation; grant letters of marque and reprisal; coin money; emit bills of credit; make anything but gold and silver coin a tender in payment of debts; pass any bill of attainder, ex post facto law, or law impairing the obligation of contracts, or grant any title of nobility.

No state shall, without the consent of the Congress, lay any imposts or duties on imports or exports, except what may be absolutely necessary for executing its inspection laws: and the net produce of all duties and imposts, laid by any state on imports or exports, shall be for the use of the treasury of the United States; and all such laws shall be subject to the revision and control of the Congress.

No state shall, without the consent of Congress, lay any duty of tonnage, keep troops, or ships of war in time of peace, enter into any agreement or compact with another state, or with a foreign power, or engage in war, unless actually invaded, or in such imminent danger as will not admit of delay."

กฎหมายที่มีผลเป็นการลงโทษย้อนหลัง ไม่มีอำนาจออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงข้อผูกพันตาม สนธิสัญญาต่างๆ ไม่มีอำนาจเก็บภาษี ไม่สามารถมีทหารกองประจำการ ไม่มีอำนาจแยกทำ สงคราม เป็นต้น ทั้งนี้ สภากลางและสภาสูงต่างมีฐานะเท่าเทียมกัน จะมีเพียงกฎหมาย งบประมาณเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาล่างก่อน สภาสูงจึงจะ พิจารณาได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติถึงอำนาจนิติบัญญัติไว้ว่า “อำนาจนิติ บัญญัติทั้งปวงที่บัญญัติให้ต่อไปนี้ ให้อยู่ที่รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและ สภาผู้แทนราษฎร” นอกจากนี้รัฐสภาของสหรัฐอเมริกายังมีหน้าที่ต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑) กำหนดและเก็บภาษี อากร ภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิต ซึ่งจะต้องมีอัตราเดียวกันทั่วทั้งสหพันธรัฐ และการจัดการป้องกันร่วมกันและสวัสดิการทั่วไปของ สหพันธรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (Section 8. The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States;...) มาตรานี้เป็นกรตั้งอำนาจการกำหนดและจัดเก็บภาษีซึ่งเดิมเป็นของมลรัฐแต่ ละมลรัฐอย่างอิสระมาให้กับสหพันธรัฐ เพราะหากให้แต่ละมลรัฐจัดการเรื่องภาษีเองทำให้รัฐบาล กลางต้องร้องขอของบประมาณสนับสนุนจากมลรัฐซึ่งก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก หากมลรัฐไม่ยอมให้ ความร่วมมือก็ไม่มีมาตรการบังคับ จนเกิดปัญหาเป็นที่สุดที่กระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพ ของสหพันธรัฐเดิมจึงต้องนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญสถาปนาสหพันธรัฐ เพื่อสร้างความเป็น เอกภาพและเสริมสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลกลางอีกด้วย

๒) กู้ยืมเงินโดยอาศัยความน่าเชื่อถือ (Credit) ของสหพันธรัฐ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสอง (...To borrow money on the credit of the United States;...) อำนาจตามมาตรานี้ก็คือ อำนาจการขอยืมเงิน นั้นเอง เพราะประเทศซึ่งเป็นนิติบุคคลก็เสมือนหนึ่งบุคคลธรรมดาที่มีรายรับ มีรายจ่าย และหากมี รายจ่ายมากกว่ารายรับ ก็จำเป็นต้องแสวงหารายรับด้วยวิธีการต่างๆ ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาก็อาจเป็น วิธีการขอกู้ยืมจากบุคคลธรรมดาด้วยกันหรือสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งต้องอาศัยความน่าเชื่อถือ ของบุคคลนั้นๆ เป็นการเฉพาะรายไป แต่หากเป็นในระดับรัฐบาลแล้วการขอกู้ยืมเงินนั้นส่วนมาก เป็นเงินจำนวนมาก จำเป็นต้องอาศัยความน่าเชื่อถือของรัฐบาลเอง ซึ่งก็ใช้ได้ผลเพราะรัฐไม่ อาจล้มละลายได้นั่นเอง วิธีการกู้ยืมเงินหรือขอยืมเงินก็เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งนิยมใช้กันมาก แต่การขอ กู้ยืมเงินของรัฐนั้นจะกระทำโดยวิธีการ เช่น การขอกู้ยืมโดยตรงทั้งจากสถาบันการเงิน ภายในประเทศหรือสถาบันการเงินต่างประเทศ จากรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงิน องค์กรระหว่างประเทศ หรืออีกทางหนึ่งคือการออกพันธบัตรรัฐบาล คือ ตราสารที่รัฐบาลเป็นผู้



ออก โดยสัญญาว่าจะจ่ายดอกเบี้ยพร้อมเงินต้นให้แก่ผู้ถือเมื่อครบกำหนดหรือจ่ายดอกเบี้ยเป็นงวดๆแล้วแต่จะตกลงกัน รัฐบาลจะออกพันธบัตรรัฐบาลเพื่อกู้ยืมเงินจากประชาชนและผู้ซื้อพันธบัตรจะมีฐานะเป็นเจ้าของหนี้รัฐบาลตามกฎหมาย<sup>๑๗</sup> ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อำนาจการขอกู้ยืมเงินของรัฐบาลนี้เป็นสิ่งจำเป็น เพราะหากรัฐบาลวางแผนงบประมาณการใช้จ่ายประจำปีไปแล้ว แต่รายรับไม่พอกับรายจ่ายแล้วยังไม่มีอำนาจที่จะหาเงินโดยการขอกู้ยืมอีก การบริหารประเทศก็ไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างแน่นอน

๓) วางระเบียบควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศและระหว่างมลรัฐต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสาม (...To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes;...) อำนาจการควบคุมการพาณิชย์นี้เป็นอำนาจที่สำคัญมาก เพราะเดิมก่อนการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาสหพันธรัฐ ปัญหานี้ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สมาพันธรัฐเดิมมีความหนักใจเป็นที่สุด เนื่องจากแต่ละมลรัฐมีอำนาจควบคุมดูแลเรื่องการพาณิชย์ของตนเอง แต่ละมลรัฐก็กำหนดอัตราภาษีและการจัดเก็บสำหรับสินค้ากันต่างๆ ไป การเก็บภาษีซ้ำซ้อนกัน เกิดการสร้างมาตรการตอบโต้กันทางภาษี ทำให้เกิดความวุ่นวายมาก ระบบการค้าการพาณิชย์ไม่เป็นเอกภาพ จึงต้องบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐ ซึ่งก็สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดีส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเจริญรุ่งเรืองเติบโตอย่างรวดเร็วและเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจโลกได้อย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ รัฐสภายังใช้อำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสามดังกล่าว ออกกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้า หรือ **The Sherman Antitrust Act 1890** (นับถึงปัจจุบันใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลากว่า ๑๑๘ ปี) เนื่องจากในช่วงก่อนศตวรรษที่ ๑๙ รัฐบาลให้อำนาจการผูกขาดในบางอุตสาหกรรม เช่น อุตสาหกรรมน้ำมัน น้ำตาล รางรถไฟ เป็นต้น โดยอุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับสิทธิการผูกขาดจากรัฐบาล ส่งผลให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นทำการผูกขาดหรือรวมตัวกันในรูปแบบของ **Trust** เป็นศูนย์รวมอำนาจการบริหารและการจัดการธุรกิจ หรือลักษณะอื่นๆ ที่เป็นการจำกัดการค้าและการพาณิชย์ การรวมกันของธุรกิจลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดการลดการแข่งขันในตลาด และการใช้กลยุทธ์เบียดเบียนคู่แข่งทางการค้า ทำให้สินค้าที่จำเป็นต่อการบริโภคมีราคาสูงขึ้น ดังนั้น เพื่อป้องกันหรือทำลาย **Trusts** มิให้จำกัดหรือลดการแข่งขันในตลาด รัฐสภาสหรัฐอเมริกา (**Congress**) จึงได้ออกกฎหมาย **Sherman Act** ในปี ค.ศ.๑๘๙๐ ซึ่งตั้งตาม

<sup>๑๗</sup>[http://www.mof.go.th/pdmo/pdmo\\_g\\_bond.htm](http://www.mof.go.th/pdmo/pdmo_g_bond.htm) (๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๑)

ชื่อของ **Mr. John Sherman** สมาชิกวุฒิสภา ผู้ร่างกฎหมาย ทั้งนี้ **Sherman Act** มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี เพราะหากยอมให้มีการผูกขาดก็จะไม่เกิดการแข่งขัน ผู้ที่ผูกขาดก็ไม่เกิดความตื่นตัวที่จะพัฒนาประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคโดยรวม ภายใต้ **Sherman Act** การที่กิจการหลายรายมาตกลงร่วมกันบิดเบือนตลาด จะถือว่าเป็นการกระทำความผิดอาญา **Sherman Act** มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมากต่อการค้าระหว่างรัฐ (**Interstate**) หรือการกระทำนอกสหรัฐอเมริกา อันมีผลกระทบต่อการค้าของสหรัฐอเมริกา หรือในการส่งออกของผู้ส่งออกของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ กฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา ยังเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายลักษณะควบคุมโครงสร้าง (**Structural Control**) โดยมีการควบคุมที่เข้มงวดมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ เพื่อลดอำนาจและขนาดของผู้ประกอบธุรกิจที่ผูกขาด มิให้สามารถใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ และไม่อาจทำการผูกขาดได้<sup>๑๔</sup>

๔) กำหนดกฎเกณฑ์ในการแปลงสัญชาติและกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย ซึ่งต้องเหมือนกันทั่วทั้งสหพันธรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๔ วรรคสี่ (...To establish a uniform rule of naturalization, and uniform laws on the subject of bankruptcies throughout the United States;...) บทบัญญัติมาตรานี้เป็นอีกมาตราที่สำคัญยิ่งที่สร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องยกความดีความชอบให้กับคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มองการณ์ได้ไกลยิ่ง ด้วยเห็นว่าไม่มีการพัฒนาใดๆ ที่จะสำคัญมากกว่าการพัฒนามนุษย์ หรือการพัฒนาความเจริญทุกด้านของประเทศจะเป็นไปไม่ได้หากมนุษย์ไม่ได้รับการพัฒนาเป็นอันดับแรก ประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักการให้สัญชาติตามหลักดินแดน (**Jus Soli**) คือ ใครก็ตามที่เกิดในดินแดนของสหรัฐอเมริกาก็ย่อมได้รับสัญชาติอเมริกันตามหลักดินแดนนี้ทุกคน ซึ่งในเรื่องสัญชาติของบุคคลนี้หากจะพิจารณาจากประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาเองแล้ว ก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าเป็นดินแดนอันเป็นที่รวมกันของผู้อพยพ สหรัฐอเมริกาจึงเป็นแหล่งรวมผู้คนจากทั่วโลก ซึ่งก็มีจำนวนไม่น้อยที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูง ในทุกวิชาชีพหากให้มีการได้สัญชาติหรือแปลงสัญชาติเป็นชาวอเมริกัน ได้โดยไม่ยากนักก็จะเป็นผลดีกับประเทศ ซึ่งเท่ากับว่าอเมริกาได้ทรัพยากรบุคคลที่มีค่าโดยที่ไม่ต้องลงทุนลงแรงอะไรเลย

<sup>๑๔</sup> อรอุมา เสือเอี่ยม, นโยบาย/กฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา, หน้า

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการล้มละลายนั้น มีที่มาและเหตุผลทางประวัติศาสตร์กล่าวคือดินแดนสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งคนที่อยู่ในอาณานิคมดังกล่าวก็คือ คนอังกฤษที่อพยพเข้ามานั่นเอง ซึ่งกฎหมายอังกฤษเกี่ยวกับการล้มละลายนั้น ถือว่าการไม่ชำระหนี้ตามกฎหมายเป็นความผิดทางอาญา ต้องโทษจำคุก ปรากฏว่ามีผู้คนที่ต้องล้มละลายและถูกจำคุกไม่น้อยจนคุกในอังกฤษเองไม่พอจึงจำนักโทษ จึงต้องส่งมาจองจำในอเมริกาซึ่งเป็นดินแดนอาณานิคม<sup>๑๑</sup> กฎหมายล้มละลายของอเมริกาจึงมีเจตนารมณ์ คือการให้โอกาสลูกหนี้ได้ตั้งต้นใหม่หรือเริ่มต้นชีวิตใหม่ อันหมายถึง การกำหนดเป้าหมายของกฎหมายล้มละลายไว้อย่างชัดเจนว่า ให้ลูกหนี้ปลดพันธะหรือลดหนี้ที่จ่ายไม่ไหวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อจะได้ตั้งต้นชีวิตใหม่ หรือฟื้นฟูกิจการขึ้นมาใหม่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและหลักการดังกล่าว กฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนดกระบวนการไว้ที่เรียกว่า การหยุดพักอัตโนมัติ (Automatic Stay) ซึ่งหมายถึง การทวงหนี้ การยึดทรัพย์ การคิดดอกเบี้ย การขายทรัพย์สินทุกอย่างจากทุกฝ่ายโดยเจ้าหนี้และลูกหนี้ต้องหยุดชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการหรือขายทรัพย์สินเพื่อแบ่งเฉลี่ยจ่ายเจ้าหนี้จะได้เริ่มต้นได้

๕) ออกเหรียญกษาปณ์ ควบคุมค่าเงินและค่าเงินตราต่างประเทศและกำหนดมาตรฐานการชั่ง ตวง วัด ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคห้า (...To coin money, regulate the value thereof, and of foreign coin, and fix the standard of weights and measures;...) อำนาจในการผลิตเงินตรา ตลอดจนมาตรฐานการชั่ง ตวง วัด จะต้องเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้ทั้งสหรัฐอเมริกาใช้มาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน เพราะหากให้เป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐดังเช่นที่เคยเป็นมาย่อมเกิดความสับสนวุ่นวายในการค้า การแลกเปลี่ยนอย่างมาก รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางในการจัดการเรื่องดังกล่าว

๖) จัดให้มีการกำหนดโทษและลงโทษผู้ปลอมแปลงหลักทรัพย์และเงินตราของสหพันธรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคหก (...To provide for the punishment of counterfeiting the securities and current coin of the United States;...)

<sup>๑๑</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government, หน้า ๓๕.

๗) จัดตั้งที่ทำการไปรษณีย์และถนนคมนาคมสำหรับไปรษณีย์ดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคเจ็ด (...To establish post offices and post roads;...) กิจกรรมการไปรษณีย์ของสหรัฐอเมริกาแรกเริ่มเดิมทียังเป็นอาณานิคมของอังกฤษนั้น อังกฤษจะเป็นผู้ควบคุมกิจการดังกล่าวเองเนื่องจากถือเป็นกิจการที่มีความสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคง เพราะกิจการไปรษณีย์เป็นกิจการการสื่อสารที่สำคัญในสมัยนั้น ไม่มีการสื่อสารประเภทอื่นดังที่หลากหลายนอยู่ในปัจจุบัน

๘) ส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และศิลปะที่เป็นประโยชน์ โดยการให้ผู้เขียนและผู้ประดิษฐ์มีลิขสิทธิ์ในการเขียนและการค้นพบนั้นแต่เพียงผู้เดียวภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคแปด (...To promote the progress of science and useful arts, by securing for limited times to authors and inventors the exclusive right to their respective writings and discoveries;...)

๙) จัดตั้งศาลยุติธรรมชั้นรองจากศาลสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคเก้า (...To constitute tribunals inferior to the Supreme Court;...) มาตรานี้ให้อำนาจรัฐสภาในการจัดตั้งศาลยุติธรรมที่มีลำดับชั้นรองลงไปจากศาลฎีกา เนื่องจากศาลฎีกาจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

๑๐) กำหนดความผิดและโทษเกี่ยวกับความผิดฐานเป็นโจรสลัดและความผิดอาญาร้ายแรงที่กระทำในทะเลหลวง และการกระทำผิดกฎหมายระหว่างประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสิบ (...To define and punish piracies and felonies committed on the high seas, and offenses against the law of nations;...)

๑๑) ประกาศสงคราม รวมถึงออกหนังสืออนุญาตให้ยึดเรือพาณิชย์ของชาติที่เป็นศัตรูและออกกฎเกณฑ์เพื่อดำเนินการกับสิ่งที่ยึดได้นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสิบเอ็ด (...To declare war, grant letters of marque and reprisal, and make rules concerning captures on land and water;...) อำนาจประกาศสงครามเดิมเป็นของกษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ ต่อเมื่อประกาศเอกราชและสถาปนาระบอบสาธารณรัฐจึงมอบอำนาจให้กับรัฐสภาทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากการประกาศสงครามเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนมากจำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจที่รวดเร็วเด็ดขาด หากจะให้รัฐสภาเป็นผู้ประกาศสงครามคงไม่สามารถกระทำได้ทันที เนื่องจากการตัดสินใจของรัฐสภาจำเป็นต้องอาศัยการประชุมเพื่อลงมติ ดังนั้น หากใช้ช่องทางรัฐสภาจึงเห็นได้ว่าคงไม่ทันการณ์ จึงได้มอบอำนาจให้ประธานาธิบดีประกาศสงครามเฉพาะหน้าได้ เพื่อเป็นการ

ป้องกันตัว แต่หากเป็นการประกาศสงครามเต็มรูปแบบคือ การยกกองทัพไปรบกับประเทศอื่นๆ เช่น กรณีของประเทศอิตาลี ยังคงเป็นอำนาจของรัฐสภาอยู่

๑๒) การจัดตั้งและบำรุงกองทัพ และงบประมาณเพื่อการดังกล่าว จะต้องมียุทธศาสตร์ไม่เกินสองปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสี่สอง (...To raise and support armies, but no appropriation of money to that use shall be for a longer term than two years;...) มาตรานี้เป็นกรป้องกันกองทัพไม่ให้สามารถสร้างอิทธิพลต่างๆ ได้ โดยการควบคุมทางงบประมาณเพราะถ้ากองทัพไม่มีงบประมาณก็ไม่สามารถทำอะไรได้เช่นกัน เป็นหลักการที่ให้พลเรือนควบคุมทหาร

๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษากองทัพเรือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสี่สาม (...To provide and maintain a navy;...)

๑๔) ออกกฎเกณฑ์สำหรับการปกครองและควบคุมกองกำลังทางบก และทางเรือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสี่สี่ (...To make rules for the government and regulation of the land and naval forces;...) ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ประเทศสหรัฐอเมริกามีเพียงกองทัพบกและกองทัพเรือ ยังไม่มีกองทัพอากาศ ๆ เพิ่งจะมีเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่อย่างไรก็ดีแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้รัฐสภาใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์สำหรับการปกครองและควบคุมกองทัพอากาศด้วย แต่ในทางปฏิบัติรัฐสภาถือว่ามีอำนาจดำเนินการดังกล่าว

๑๕) จัดระดมกองกำลังทางทหารอาสาสมัครเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายของสหพันธรัฐปราบปรามการจลาจลและขับไล่ศัตรูผู้รุกราน ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสี่ห้า (...To provide for calling forth the militia to execute the laws of the union, suppress insurrections and repel invasions;...)

๑๖) จัดให้มีการรวมพลติดอาวุธ วางระเบียบวินัยกองทหารอาสาสมัคร และควบคุมส่วนที่ใช้ในทางการของสหพันธรัฐ โดยมลรัฐสงวนสิทธิในการที่จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่บังคับบัญชา ตลอดจนการฝึกกองกำลังทหารอาสาสมัครตามระเบียบวินัยที่รัฐสภากำหนด ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสี่หก (...To provide for organizing, arming, and disciplining, the militia, and for governing such part of them as may be employed in the service of the United States, reserving to the states respectively, the appointment of the officers, and the authority of training the militia according to the discipline prescribed by Congress;...) มาตรานี้เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่

ไว้วางในในทหารกองประจำการโดยเฉพาะทหารบก เนื่องจากสมัยที่เป็นอาณานิคมกฎหมาย อังกฤษรังแกดขี่ และเป็นการสู้มเสียดึงให้ให้มีกองทหารประจำการที่มีอำนาจและเสถียรภาพมาก เกินไป ทหารก็อาจใช้กำลังยึดอำนาจการปกครองจนกลายเป็นเผด็จการไป แต่พอมาถึงปัจจุบัน กองกำลังอาสาสมัครไม่สามารถทำการรบได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนกับทหารอาชีพ จึงมีการ จัดตั้งกองทหารประจำการโดยขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี

๑๗) ตรากฎหมายทุกประเภทในอาณาเขตไม่เกิน ๑๐ ตารางไมล์ ที่ มลรัฐใดๆ ได้ยกอำนาจให้และรัฐสภายอมรับ เพื่อใช้เป็นที่ทำการของรัฐบาลกลาง และการตรา กฎหมายเหนือดินแดนที่ซื้อมาโดยที่สภานิติบัญญัติของรัฐนั้นๆ ยินยอม เพื่อสร้างป้อม คลังอาวุธ คู่มือ และสถานที่ที่จำเป็นอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสิบเจ็ด (...To exercise exclusive legislation in all cases whatsoever, over such District (not exceeding ten miles square) as may, by cession of particular states, and the acceptance of Congress, become the seat of the government of the United States, and to exercise like authority over all places purchased by the consent of the legislature of the state in which the same shall be, for the erection of forts, magazines, arsenals, dockyards, and other needful buildings;...)

๑๘) ตรากฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม อำนาจดังกล่าวข้างต้นและอำนาจอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่สหพันธรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง สหรัฐอเมริกา หมวด ๑ ฝายนิติบัญญัติ มาตรา ๘ วรรคสิบแปด (...To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof....) อำนาจของรัฐสภาตามมาตรานี้เป็นอำนาจที่เรียกว่า ครอบคลุมจักรวาล เนื่องจากกำหนดไว้กว้างๆ



ภาพที่ ๒ : รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (Congress)<sup>๒๐</sup>

นอกจากนี้รัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อำนาจเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี รวมทั้งอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารของฝ่ายบริหาร เช่น การบัญญัติกฎหมาย การจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง การถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง รวมถึงการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นอำนาจกึ่งตุลาการ และอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสภา ๒ สภา คือ สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) ดังนี้

---

<sup>๒๐</sup><http://faithlived.googlepages.com/brianshaver> (๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑)

### ๓.๑.๓.๑.๑ สภาผู้แทนราษฎร

#### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) หรือสภาล่าง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากมลรัฐต่างๆ ปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๓๕ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี โดยจะมีการเลือกตั้งในทุกๆ ๒ ปี คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

- ๑) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์
- ๒) ต้องมีสัญชาติอเมริกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๗ ปี
- ๓) ต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในมลรัฐที่สมัครรับเลือกตั้งก่อน

การเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน

#### ๔) ไม่เป็นผู้ที่อยู่ในฝ่ายบริหาร

ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาของแต่ละมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจกำหนด ซึ่งในแต่ละมลรัฐก็มีการออกกฎหมายให้สิทธิแก่พลเมืองในการเลือกตั้งแตกต่างกันไป สำหรับสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเดิมนสหรัฐอเมริกาใช้จากสัดส่วนจำนวนประชากรที่เป็นเสรีชน บวกกับสัดส่วนสามในห้าของบุคคลที่ผูกพันที่จะต้องใช้แรงงานตามกำหนดเวลา (คือ พวกทาสนั่นเอง แต่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาไม่ใช้คำว่าทาสตรงๆ แต่เลี่ยงใช้คำ เพื่อให้เข้าใจยากหรือไม่ต้องการให้คนนอกเข้าใจ อีกทั้งยังเป็นมาตราที่ไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึงด้วย) แต่ไม่รวมพวกอินเดียนแดง การกำหนดสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนจำนวนประชากรดังกล่าวทำให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากประชากรเพิ่มขึ้น จึงได้มีการออกกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๙๒๙ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๔๓๕ คน ในปัจจุบัน<sup>๒๐</sup>

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะจัดขึ้นในเขตเลือกตั้งที่เรียกว่า **Single-Member-Districts** แต่ละเขตเลือกตั้งจะมีผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคน ซึ่งมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะตัดสินชี้ขาดการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้ง คุณสมบัติของ

---

<sup>๒๐</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government, หน้า ๒๑.



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker) และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของสภา

### (ข) อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง มีอำนาจหน้าที่ เช่น การจัดการเลือกตั้งประธานาธิบดี สำหรับกรณีที่ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งในวิธีการปกติได้ อำนาจในการฟ้องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง การพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่าย กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร การถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

๓.๑.๓.๑.๒ วุฒิสภา

### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา

สภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate) มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี โดยประชาชนเลือกตั้งตัวแทนจากมลรัฐของตน มลรัฐละ ๒ คน จากจำนวน ๕๐ มลรัฐ รวมจำนวนวุฒิสมาชิก ๑๐๐ คน ซึ่งจะมีการเลือกตั้งทุก ๒ ปี โดยในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหมุนเวียนกัน คือ แบ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็น ๓ กลุ่มจำนวนเท่ากัน กลุ่มที่ ๑ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี กลุ่มที่ ๒ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และกลุ่มที่ ๓ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทดแทนกลุ่มที่หมดวาระไปในทุกๆ ๒ ปี ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรา ๓ วรรคสอง ก็เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง โดยให้มีวุฒิสมาชิกที่มีความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวุฒิสภาตลอดเวลาไม่ต้องการให้เลือกเข้ามาใหม่พร้อมกันหมด การที่วุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่งยาวกว่าสภาผู้แทนราษฎรก็เพื่อให้เป็นสภาที่เล็ง เป็นที่รวมของผู้มีความรู้ความสามารถทำให้วุฒิสภามีบทบาทในการสร้างเสริมความมั่นคง โดยการที่สามารถผ่อนปรนประนีประนอมและมีวิสัยทัศน์ยาวไกล ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ไม่อาจคาดหมายได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>๒๒</sup> ประธานวุฒิสภา ก็คือ รองประธานาธิบดีโดย

<sup>๒๒</sup> Federalist Papers, No. 62, p.63.

ตำแหน่ง แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่เมื่อมีคะแนนเสียงเท่ากันและต้องการเสียงชี้ขาด สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา คือ

- ๑) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปีบริบูรณ์
- ๒) ต้องมีสัญชาติอเมริกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๙ ปี
- ๓) ต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในมลรัฐที่สมัครรับเลือกตั้งก่อนการเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน
- ๔) ต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นใด

### (ข) อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภาหรือสภาสูงมีอำนาจและหน้าที่ เช่น การเสนอหรือให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเพื่อหารายได้เข้าแผ่นดิน การพิจารณาร่างกฎหมายที่ประธานาธิบดีไม่เห็นชอบด้วย ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งทูต ผู้พิพากษาศาลของสหรัฐ ข้าราชการตำแหน่งสูง และเจ้าหน้าที่สำคัญๆ ของรัฐบาลกลางอื่นๆ ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาต่างๆ เป็นต้น

ส่วนอำนาจนิติบัญญัติของมลรัฐนั้น ทุกมลรัฐจะมีองค์กรทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปมักทำในรูปสภา ๒ สภาเช่นเดียวกัน แต่อาจมีความแตกต่างกันในเรื่องของสมาชิก การเลือกตั้ง ขนาดพื้นที่ และกระบวนการอื่นๆ

#### ๓.๑.๓.๑.๓ อำนาจนิติบัญญัติของมลรัฐ

ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ แต่ละมลรัฐมีสิทธิในการออกกฎหมายใช้บังคับภายในมลรัฐของตนเอง ที่อาจจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละมลรัฐ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้แนวทางและขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ออกโดยสหพันธรัฐ ในกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายของมลรัฐ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของสหพันธรัฐ ศาลสูง (U.S. Supreme Court) จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดและคำวินิจฉัยชี้ขาดถือเป็นที่สุด

### ๓.๑.๓.๒ อำนาจบริหาร

อำนาจบริหาร หมายถึง อำนาจในการบริหารของสหพันธรัฐซึ่งได้แก่รัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Powers) โดยสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่นี้ คือ ประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี แต่ประธานาธิบดีจะมีอำนาจและบทบาทมากกว่าคณะรัฐมนตรีอย่างมาก ขณะที่คณะรัฐมนตรีมิได้มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ ของประธานาธิบดีแต่อย่างใด

#### ๓.๑.๓.๒.๑ ประธานาธิบดี

การปกครองในยุโรปสมัยก่อนที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครอง และมีการสืบสันตติวงศ์กันมาเรื่อยๆ แนวคิดที่จะให้มีประธานาธิบดีเป็นประมุขแทน โดยให้มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่จำกัด อีกทั้งการถูกจำกัดการใช้อำนาจและถูกตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น เป็นแนวคิดที่นับว่าท้าทายระบบเดิมอยู่ไม่น้อย ในส่วนของสหรัฐอเมริกาเอง การกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ทรงอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ได้รับการถกเถียงอย่างมากในการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะความเจ็บปวดและประสบการณ์ที่ได้รับจากการปกครองของกษัตริย์อังกฤษ ด้วยเกรงว่าหากประธานาธิบดีมีอำนาจมากเกินไปอาจนำไปสู่ความเป็นเผด็จการ มีทัศนคติที่แตกต่างกันอย่างมากในเรื่องที่มาวาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจของประธานาธิบดี และวิธีการได้มาของประธานาธิบดี แต่ท้ายที่สุดแนวคิดที่จะให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจบริหารแต่เพียงผู้เดียว แต่มีการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพก็เป็นฝ่ายที่ได้รับการยอมรับ โดยการประนีประนอมกันได้อย่างดี<sup>๒๓</sup>

#### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของประธานาธิบดี

สหรัฐอเมริกาจัดรูปแบบของรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า ๒ วาระไม่ได้ โดยมีรองประธานาธิบดีอีก

---

<sup>๒๓</sup> ริชาร์ด ซี. ซโรเดอร์; นาธาน กลิค, แก้ไขเรียบเรียง, การปกครองของสหรัฐอเมริกา, หน้า ๕๒.

หนึ่งคน ซึ่งมาจากระบบของการเลือกตั้งโดยอ้อมผ่านทางคณะผู้เลือกตั้งตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย และเพื่อไม่ให้เกิดการรวบอำนาจจนกลายเป็นเผด็จการ เนื่องจากประธานาธิบดีมีอำนาจมาก ปัจจุบันนายบารัค ฮุสเซน โอบามา (Barack Hussein Obama) ได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนที่ ๔๔ เป็นประธานาธิบดีผิวสีคนแรกของสหรัฐอเมริกา ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงขอกล่าวถึงวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาด้วย

การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา นั้นจะเกิดขึ้นในทุก ๔ ปีในวันอังคารแรกของเดือนพฤศจิกายน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือ บุคคลผู้มีสัญชาติอเมริกันที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไปสหรัฐอเมริกาจะเลือกประธานาธิบดี หลังผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนยาวนานกว่าหนึ่งปี กล่าวคือ การหยั่งเสียงในระดับมลรัฐ เลือกตั้งขึ้นต้นเป็นการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคเดียวกัน เริ่มต้นด้วยการสรรหาผู้ชนะในแต่ละมลรัฐก่อนโดยวิธีการเลือกตั้งขึ้นต้น อันเป็นการหยั่งเสียงในระดับมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไปโดยแบ่งออกเป็น ๒ วิธี ได้แก่ คอคัส (Caucus) และ ไพรมารี่ (Primary) ซึ่งจะทำให้ได้มาซึ่งตัวแทน (delegate) จำนวนหนึ่งเพื่อเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคในระดับประเทศ (National Convention) ซึ่งมติของที่ประชุม Delegate เช่นว่านี้ คือบทสรุปว่า ผู้ใดจะเป็นตัวแทนของพรรคที่จะลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดีกับตัวแทน (Candidate) จากพรรคอื่นนั่นเอง

คอคัส (caucus) เป็นวิธีหนึ่งในการสรรหา delegate ที่มีใช้กันใน ๑๒ มลรัฐ เริ่มต้นด้วยการระดมผู้สนับสนุนพรรคในระดับท้องถิ่นมาประชุมกัน เพื่อคัดเลือกผู้แทนของกลุ่มผู้สนับสนุนที่ให้สัญญาว่าจะสนับสนุนผู้สมัครรายใดรายหนึ่งเป็นตัวแทนพรรค และผู้แทนเหล่านี้จะไปร่วมประชุมพรรคระดับมลรัฐ (country) เพื่อเลือกตัวแทนเป็นตัวแทนไปประชุมระดับมลรัฐ และที่ประชุมระดับมลรัฐนี้เองจะคัดเลือกตัวแทนเป็น delegate เข้าร่วมการประชุมใหญ่ของพรรคในระดับประเทศ (National Convention) เพื่อลงมติเลือกผู้สมัครเพียงหนึ่งเดียวเป็นตัวแทนพรรคลงชิงตำแหน่งประธานาธิบดี

ไพรมารี่ (Primary) เป็นอีกหนึ่งวิธีการสรรหา delegate โดยเป็นที่นิยมกันในมลรัฐ ส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกา การหยั่งเสียงด้วยวิธีนี้เป็นกระบวนการคัดเลือกผู้แทนพรรคที่จะเข้าร่วมประชุมใหญ่ของพรรคในระดับประเทศ (National Convention) โดยการจัดให้ผู้มาลงคะแนนเสียงลงคะแนนโดยลับตามหน่วยเลือกตั้งพร้อมกันทั่วทั้งมลรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ แบบ ได้แก่ แบบเปิดและแบบปิด แบบเปิดคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่จัดการหยั่งเสียงนั้นมาลงคะแนนเสียงได้และแบบปิดซึ่งสงวนสิทธิในการลงคะแนนเฉพาะผู้ที่ เป็นสมาชิกพรรคที่จัดการหยั่งเสียงเท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว ผู้ที่จะลงคะแนนจะออกเสียงโดยถือผู้สมัครเป็นตัวแทนพรรคเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจโดยมิได้ยึดติดกับรายชื่อของ Delegate กล่าวคือ ในแต่ละมลรัฐนั้นทางพรรคการเมืองจะกำหนดไว้แล้วว่ามลรัฐนั้นจะมี Delegate จำนวนกี่คนและ

ได้แก่ผู้ใดบ้างซึ่งวิธีการสรรหาและจำนวนของ delegate นั้นขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่แต่ละพรรคจะกำหนดขึ้น เช่น การใช้จำนวนประชากรของมลรัฐนั้น ๆ เป็นเกณฑ์

เมื่อเวลาหยั่งเสียงของมลรัฐมาถึงประชาชนก็จะออกไปใช้สิทธิลงคะแนนให้กับผู้ที่เขาต้องการให้เป็นตัวแทนพรรคในการชิงตำแหน่งประธานาธิบดี และเมื่อประกาศผลคะแนนออกมาแล้วผู้สมัครคนใดชนะการหยั่งเสียงในมลรัฐใด Delegate ที่ทางพรรคกำหนดไว้ประจำมลรัฐก็จะเป็นของผู้สมัครผู้นั้นทั้งหมดทันที ระบบนี้เราเรียกว่า ระบบผู้ชนะกินรวบ (The winner take all) ดังนั้น การหยั่งเสียงในมลรัฐใหญ่ ๆ นั้น บทบาทของผู้สมัครในการหาคะแนนเสียงจะดุเดือดเข้มข้นเป็นพิเศษเพราะมลรัฐเหล่านั้นมีจำนวน delegate มากนั่นเอง ซึ่งเมื่อได้รับ Delegate จำนวนมากโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนพรรคลงแข่งขันกับผู้สมัครซึ่งเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองอื่นในที่ประชุมใหญ่พรรคระดับประเทศ (National Convention) ก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย

ระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ให้ความสำคัญต่อคะแนนเสียงจาก "คณะผู้เลือกตั้ง" (Electoral College) ไม่ใช่จากคะแนนเสียงที่เลือกโดยตรงจากประชาชน (Popular Votes) ซึ่ง Electoral College มีความสัมพันธ์กับ Popular Votes คือ

๑) ในแต่ละมลรัฐ พรรคชั้นนำทั้งสองพรรค (พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน) จะเตรียม "คณะผู้เลือกตั้ง" ของตนเตรียมไว้คนละชุดก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดี

๒) "คณะผู้เลือกตั้ง" ในแต่ละรัฐ (มีคนละชุดในแต่ละพรรค) จะมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐนั้น บวกกับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาของรัฐนั้น (แต่ละรัฐมีวุฒิสมาชิกสองคน)

๓) คณะผู้เลือกตั้งมีจำนวน ๕๓๕ คน (รวมกันทั้ง ๕๐ รัฐ) รวมกับ ๓ คน จาก District of Columbia เป็นจำนวนทั้งหมด ๕๓๘ คน คะแนนเสียงตัดสินคือ ๒๗๐ เสียง

๔) ในวันเลือกตั้ง ผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากการเลือกโดยตรงของประชาชน หมายความว่า "คณะผู้เลือกตั้ง" จากพรรคนั้นได้รับเลือก

๕) เมื่อผลของการเลือกตั้งโดยตรงประกาศออกมาครบทั้งหมดแล้ว หมายความว่า "คณะผู้เลือกตั้ง" ทั้ง ๕๓๘ คนจากทั่วทั้งสหรัฐ เป็นคะแนนเสียงของทุกรัฐแบบ ผสมระหว่างพรรคเดโมแครตกับพรรครีพับลิกัน ตามแต่ว่าใครจะชนะรัฐใด

๖) "คณะผู้เลือกตั้ง" จากแต่ละรัฐจะถูกยกไปทั้งหมดตามคะแนนเสียงข้างมากของผู้สมัครจากพรรคนั้นที่ได้จากประชาชน เรียกว่า ผู้ชนะกวาดคะแนนทั้งหมด (Winner-Take-All's System) เช่น รัฐแคลิฟอร์เนียมี ๕๕ เสียงของคณะผู้เลือกตั้ง ถ้าโอบามา ชนะ

แม็คเคน เพียง ๕๑ : ๔๙ เฮอร์เชินต์ โอบามา ก็ต้องได้เสียง ๕๕ เสียงนั้นไปทั้งหมด ไม่ต้องแบ่งให้แม็คเคน ตามสัดส่วนที่แม็คเคน ได้คะแนนจากประชาชน ๔๙ เฮอร์เชินต์ เป็นต้น<sup>๒๔</sup>

ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาจึงมาจากการเลือกตั้ง ๒ ครั้ง โดยในครั้งแรกประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ที่จะไปทำการเลือกตั้งประธานาธิบดีและผู้ที่ได้รับเลือกจะไปลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครประธานาธิบดีอีกครั้งหนึ่ง การเลือกตั้งแบบนี้แท้จริงแล้วก็คือ การเลือกตั้งทางอ้อมนั่นเอง กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้เลือกประธานาธิบดีโดยตรงแต่จะไปเลือกคณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี (Electoral College) อีกทีหนึ่ง ปัจจุบันมีจำนวนคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ประธานาธิบดีจำนวน ๕๓๘ คน ซึ่งมาจากจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐๐ คน รวมกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๓๕ คน และจากวอชิงตัน ดี ซี (Washington D.C.) อีกจำนวน ๓ คน รวมเป็นจำนวน ๕๓๘ คนดังกล่าว แต่ละมลรัฐมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนเท่าใดก็จะได้สัดส่วนของคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ไปเท่านั้น เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันจำนวน ๕๔ คน ก็มีจำนวนคณะผู้เลือกตั้ง ๕๔ เสียง สำหรับมลรัฐเล็กๆ ก็จะมีจำนวนผู้แทนน้อยตามไปด้วย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการหาเสียงของผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีจะเน้นหนักที่มลรัฐใหญ่ๆ ที่มีจำนวนคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) จำนวนมาก เป็นต้น การเลือกตั้งโดยใช้ระบบ The Electoral College ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา นั้น มาจากความไม่ไว้วางใจประชาชนโดยทั่วไป ในการที่จะใช้วิจารณญาณของตนในการเลือกตั้งว่าอาจจะขายเสียงเพื่อแลกกับผลประโยชน์โดยไม่คำนึงว่าผู้ที่ตนเลือกนั้นจะไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ไว้วางใจคนธรรมดาสามัญ ในการให้ความรับผิดชอบในการเลือกคน ไปบริหารบ้านเมือง ดังนั้น จึงให้ประชาชนคนธรรมดาสามัญเลือกคนที่จะไปเลือกประธานาธิบดีอีกทีหนึ่ง เพื่อให้ได้คนที่รู้จักคิด รู้จักใช้เหตุผล มีความรับผิดชอบไปทำหน้าที่เลือกประธานาธิบดี ที่จะอยู่ในวาระเป็นเวลา ๔ ปี ซึ่งดูออกจะปลอดภัยกว่าให้ประชาชนตัดสินใจกันเอง อีกอย่างหนึ่งคือ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญของอเมริกานั้นรังเกียจพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองคือ "การเล่นพวกอย่างเปิดเผย" จึงไม่ได้ใส่เรื่องพรรคการเมืองลงใน

---

<sup>๒๔</sup> สดศรี สัตยธรรม, รายงานการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในโปรแกรม Delegation on Election An International Visitor Leadership Project of Thailand ระหว่างวันที่ ๖ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑, หน้า ๒.

รัฐธรรมนูญเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเลือกตั้งประธานาธิบดีตั้งนั้น ระบบ The Electoral College หรือ "ระบบการเลือกตั้งคณะผู้เลือกตั้ง" นั้นจึงไม่มีพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง<sup>๒๕</sup> คณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจเมื่อการเลือกตั้งประธานาธิบดีสิ้นสุดลงก็เป็นอันต้องเลิกไป

ตั้งนั้น ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีที่ประชาชนเลือกมากที่สุด อาจไม่ใช่บุคคลที่คณะผู้เลือกตั้งประธานาธิบดี (Electoral College) เลือกก็ได้ ดังเช่นที่เคยเกิดกรณีตัวอย่าง การเลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อปี ค.ศ.๒๐๐๐ ที่คะแนนเสียงของคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) เลือกผู้สมัครประธานาธิบดีจากคนที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนน้อยกว่า การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เมื่อปี ค.ศ.๒๐๐๐ เป็นการชิงชัยระหว่างนายอัล กอร์ (Al Gore) กับนายจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George Walker Bush) โดยนายอัล กอร์ได้คะแนนเสียงจากประชาชน (Popular Vote) จำนวน ๔๙,๒๕๒,๗๘๐ คะแนน ขณะที่นายจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ ๔๙,๐๓๖,๓๕๓ คะแนน<sup>๒๖</sup> ซึ่งใกล้เคียงกันมาก ซึ่งปัญหาเกิดขึ้นที่มลรัฐฟลอริดา (Florida) ที่นายจอร์จ ดับเบิลยู บุช ชนะโดยนายอัล กอร์ได้คะแนนเสียงเพียง ๕๓๗ คะแนน จนมีการเรียกร้องให้มีการนับคะแนนใหม่ในมลรัฐนี้ ด้วยเหตุที่กล่าวหาว่านายจอร์จ ดับเบิลยู บุชทุจริตการนับคะแนนในมลรัฐนี้ เนื่องจากผู้ว่าการมลรัฐเป็นน้องชายของนายจอร์จ ดับเบิลยู บุช เอง แต่ในที่สุดศาลฎีกาก็ให้ยุติการนับคะแนนใหม่ในมลรัฐฟลอริดา เพราะขัดรัฐธรรมนูญ นายจอร์จ ดับเบิลยู บุช จึงได้รับชัยชนะไปในที่สุด

สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา จะต้องมีความสมบัติ ดังนี้

- ๑) ต้องเป็นผู้มีสัญชาติอเมริกันโดยกำเนิด
- ๒) อายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี บริบูรณ์
- ๓) ต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในสหรัฐอเมริกาติดต่อกันไม่น้อย

กว่า ๑๔ ปี

<sup>๒๕</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, "ว่าด้วย The Electoral College ของการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกา," มติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗.

<sup>๒๖</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government, หน้า ๔๙.

ส่วนตำแหน่ง รองประธานาธิบดี (Vice President) นั้น รัฐธรรมนูญได้ระบุหน้าที่เอาไว้เพียงน้อยนิด กล่าวคือ นอกจากจะมีบทบาทและหน้าที่อื่นเท่าที่ประธานาธิบดีจะมอบหมายให้แล้ว รองประธานาธิบดียังมีสิทธิเข้ารับช่วงตำแหน่งประธานาธิบดี ในกรณีที่ประธานาธิบดีถึงแก่สัญกรรม ลาออก หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อีกทั้งยังได้เป็นประธานวุฒิสภา (โดยตำแหน่ง) ด้วยเช่นกัน โดยที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้สภาองเกรสเป็นผู้กำหนดลำดับผู้สืบทอดตำแหน่งถัดจากรองประธานาธิบดี

ในการจัดการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา รัฐสภา (Congress) ได้ก่อตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ (Federal Election Commission : FEC) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เพื่อดูแลจัดการและบังคับใช้กฎหมายการหาเสียงเลือกตั้งระดับชาติ (Federal Election Campaign ACT, FECA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายของการเลือกตั้งระดับชาติ FEC เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่แสดงข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ควบคุมเรื่องข้อจำกัดและข้อห้ามในเรื่องของเงินบริจาค และดูแลในส่วนของเงินกองทุนสาธารณะสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ มีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเงินทุนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง แต่ไม่ได้ทำหน้าที่จัดการเลือกตั้ง (กระบวนการลงคะแนนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการลงคะแนนเลือกตั้งตลอดจนการนับคะแนนเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เลือกตั้งของรัฐและท้องถิ่น) คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด ๖ คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี โดยสมาชิกสองในหกคนจะได้รับแต่งตั้งใหม่ทุก ๒ ปี<sup>๒๗</sup> และตามกฎหมาย กรรมการการเลือกตั้งสามารถเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันได้ไม่เกิน ๓ คน และการดำเนินการใดๆ ต้องใช้เสียงสี่ในหกของที่ประชุม เพื่อให้การตัดสินใจดำเนินการใดๆ มีความเป็นกลาง สำหรับตำแหน่งประธานนั้น จะหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันเป็นระหว่างกรรมการกันเองในแต่ละปี และจะดำรงตำแหน่งประธานได้เพียงวาระเดียวในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ

---

<sup>๒๗</sup> สดศรี สัตยธรรม, รายงานการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในโปรแกรม Delegation on Election An International Visitor Leadership Project of Thailand ระหว่างวันที่ ๖ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑, หน้า ๓.



## (ข) อำนาจและหน้าที่ของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเอง ประธานาธิบดีเป็นประมุขของฝ่ายบริหารและเป็นประมุขของประเทศ (ปัจจุบันยังเป็นผู้นำของโลกอีกด้วย) มีหน้าที่สำคัญในการปกป้องรัฐธรรมนูญและบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยสภาองเกรส การเสนอนโยบายและกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารกิจการประเทศชาติของรัฐบาลกลางต่อสภาองเกรส สามารถออกกฎหมายลำดับรองต่างๆ ได้ ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอขอแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด และผู้พิพากษาศาลลำดับรองลงมาอื่นๆ ของสหพันธรัฐ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูง (Senate) อำนาจในการให้อภัยโทษ เป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ เป็นผู้ทำสนธิสัญญาโดยความเห็นชอบของสภาองเกรส ตลอดจนเป็นผู้ที่แต่งตั้งทูตเพื่อดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ แต่งตั้งรัฐมนตรีประจำกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่สำคัญๆ ของรัฐบาลกลางอื่นๆ และหากตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลง ประธานาธิบดีก็จะเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของสภาองเกรส ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเป็นตำแหน่งบริหารที่มีอำนาจมาก ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "ประธานาธิบดีจะต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด" หน้าที่ดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจอย่างกว้างขวางรวมตลอดไปถึงอำนาจบางประการที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ดังนั้น องค์กรฝ่ายบริหารจึงเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ สำหรับกิจการภายในของฝ่ายบริหารเอง ประธานาธิบดีมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เรียกกันว่าคำสั่งของฝ่ายบริหาร มีผลใช้บังคับต่อหน่วยงานต่างๆ ภายในฝ่ายบริหาร การปกครองแบบนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก การตัดสินใจทางการเมืองอยู่ในความรับผิดชอบของประธานาธิบดี ประธานาธิบดีไม่จำเป็นต้องฟังความคิดเห็นข้างมากของคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีใช้อำนาจบริหารในการกำหนดนโยบาย และสั่งการให้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประธานาธิบดีมีบทบาทและความรับผิดชอบอย่างมากมายและหลากหลายด้าน แต่ก็มีข้อจำกัดของการใช้อำนาจของประธานาธิบดีอยู่เหมือนกัน กล่าวคือ ระบบโครงสร้างของการบริหารงานที่เอะอะ (เหมือนระบบราชการของประเทศไทย) ที่ซับซ้อนได้เข้ามา



ภาพที่ ๓ : ทำเนียบที่ทำการของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หรือทำเนียบขาว (The White House)<sup>๒๔</sup>

### ๓.๑.๓.๒.๒ คณะรัฐมนตรี

#### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Cabinet) มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยได้รับความเห็นชอบของสภาสูง (Senate) ถึงแม้ว่าการแต่งตั้งรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบจากสภาสูง (Senate) ก็ตามแต่ประธานาธิบดีก็มีอำนาจแต่งตั้ง

---

<sup>๒๔</sup><http://www.historyplace.com/specials/calendar/docs-pix/oct-whitehouse.htm>

(๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑)

และถอดถอนรัฐมนตรีได้ รัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆ มีทั้งหมด ๑๕ กระทรวง\* เป็นคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดี พร้อมกับองค์กรเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งเรียกรวมกันว่า สำนักบริหารของประธานาธิบดี นอกจากกระทรวงต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลกลางแล้ว ก็ยังมีหน่วยงานอื่นๆ อีกมากที่รับผิดชอบอย่างสำคัญ ในอันที่จะทำให้งานต่างๆ ของรัฐบาลดำเนินไปโดยราบรื่น หน่วยงานเหล่านี้ เราเรียกว่า องค์กรอิสระ เนื่องจากไม่ได้สังกัดอยู่ในกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด

### (ข) อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีไว้ ซึ่งต่างจากประเทศไทย ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจบริหารอยู่ที่คณะรัฐมนตรี โดยยึดแบบอย่างการปกครองในระบบรัฐสภาของอังกฤษ คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาจึงเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความสำคัญมาก เทียบเท่ากับการใช้อำนาจของประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเลยทีเดียวว่าได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นไปตามความจำเป็นในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะคณะรัฐมนตรีจะได้นำหน้าที่ที่

\* กระทรวงต่างๆ ในฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาปัจจุบันมี ๑๕ กระทรวง คือ

๑. กระทรวงการต่างประเทศ
๒. กระทรวงการคลัง
๓. กระทรวงกลาโหม
๔. กระทรวงยุติธรรม
๕. กระทรวงกิจการภายใน (หรือกระทรวงมหาดไทย)
๖. กระทรวงการเกษตร
๗. กระทรวงพาณิชย์
๘. กระทรวงแรงงาน
๙. กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการประชาชน
๑๐. กระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมือง
๑๑. กระทรวงคมนาคม (การขนส่ง)
๑๒. กระทรวงพลังงาน
๑๓. กระทรวงศึกษาธิการ
๑๔. กระทรวงสวัสดิการทหาร (กิจการทหารผ่านศึก)
๑๕. กระทรวงป้องกันความปลอดภัยแห่งชาติ

ปรึกษาประธานาธิบดีหรือไม่ เพราะเป็นไปได้เลยที่ประธานาธิบดีจะปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่มีผู้แนะนำและช่วยเหลือได้ รัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็นในการผู้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของประธานาธิบดีในด้านการควบคุม กำกับดูแลกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาล โดยที่แต่ละกระทรวงมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคน มีสำนักงานอยู่ทั่วประเทศ และอาจจะแบ่งย่อยเป็นกรม กอง สำนักงาน และหน่วยงาน ซึ่งแต่ละส่วนก็จะมีหน้าที่ปฏิบัติงานในส่วนของตน

คณะรัฐมนตรีในระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีนี้ มีอำนาจน้อยกว่าคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา เนื่องจากระบบประธานาธิบดี มีอำนาจมาก สามารถสั่งการได้โดยไม่ต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยถือว่านายกรัฐมนตรีก็เป็นรัฐมนตรีคนหนึ่ง การดำเนินการใดๆ จำต้องอาศัยมติร่วมกันของคณะรัฐมนตรี สำหรับคณะรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกา นั้น แม้จะมีอำนาจน้อยกว่าคณะรัฐมนตรีของประเทศในระบบรัฐสภา แต่ดังที่กล่าวแล้วว่าการบริหารงานของประธานาธิบดีมีมากมายหลายด้าน จึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องอาศัยคณะรัฐมนตรีในการแบ่งเบาภาระต่างๆ โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้ข้อคิดความเห็นแก่ประธานาธิบดีในการบริหารประเทศ และการปฏิบัติภารกิจในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ แบ่งการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีออกเป็นกระทรวงต่างๆ ที่รัฐสภาเป็นผู้จัดตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ส่วนรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ ประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือกโดยได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภา รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ รวมกันเป็นคณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดี สำหรับอำนาจหน้าที่คุณสมบัติ การได้มาซึ่งรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีจึงเป็นแนวปฏิบัติตามความจำเป็นของแต่ละยุคสมัย บางสมัยก็ให้ความสำคัญกับคณะรัฐมนตรีมาก แต่บางสมัยก็ได้ให้ความสำคัญกับคณะรัฐมนตรีเลย

### ๓.๑.๓.๒.๓ อำนาจบริหารของมลรัฐ

อำนาจบริหารของมลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองเพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองหรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่างๆ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น ๓ ฝ่ายเช่นเดียวกับของสหพันธรัฐ คือ ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด

๓.๑.๓.๓ อำนาคตุลาการ : ศาล

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System)\* ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีตามแบบอย่างของอังกฤษ โดยแต่ละมลรัฐ (ยกเว้นมลรัฐหลุยเซียนา (Louisiana) ที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System))\*

\*ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System) หรือเรียกว่าระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี ระบบกฎหมายนี้มีที่มาจากประเทศอังกฤษซึ่งเชื่อว่ามีพื้นฐานมาจากระบบลัทธิศักดินา (Feudalism) ที่มีอยู่ทั่วประเทศ โดยในแต่ละท้องถิ่นก็จะมีจารีตประเพณีเป็นของตนเอง ดังนั้น ระบบกฎหมายนี้จึงถือว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นมีอยู่แล้วผู้พิพากษาเป็นผู้มีหน้าที่ค้นให้พบและนำมาใช้ กล่าวคือเมื่อมีคำพิพากษาในคดีใดแล้ว คำพิพากษานั้นก็เป็นหลักการหรือบรรทัดฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีที่คล้ายคลึงกันและเกิดขึ้นภายหลังจนบางครั้งเรียกกฎหมายสกุลนี้ว่า สกุลกฎหมายที่เกิดจากศาล (Judge made law) ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) ที่ต้องวางทฤษฎี (Doctrine) จากการสร้างแนวความคิด (Concept) อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้นก็ประสบปัญหาว่าการตัดสินคดีของศาลคอมมอนลอว์นั้นไม่อาจก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ในทุกกรณี ดังนั้น จึงเกิดมีการนำข้อพิพาทขึ้นสู่กษัตริย์โดยตรงทำให้เกิดระบบเอควิตี (Equity) และนอกจากนั้นก็ได้มีการใช้ลายลักษณ์อักษรด้วยเช่นเดียวกัน และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นี้ ก็ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศในเครือจักรภพ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

\*ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) หรือเรียกว่าระบบกฎหมายโรมาน - เยอร์มันนิค หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือระบบประมวลกฎหมาย ระบบนี้มีความเป็นมาจากกฎหมายโรมันโบราณ ความส่วนใหญ่มาจากเนื้อหากฎหมายของจักรพรรดิจัสติเนียน ชื่อ Corpus Juris Civilis ซึ่งถือว่าเป็นประมวลกฎหมายฉบับที่ทันสมัย มีหลักการ มีการนำไปใช้เป็นแบบอย่างกว้างขวางและที่สำคัญของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ นั้นถือว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นที่มาของกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามก็มีได้หมายความว่าไม่มีการนำหลักจารีตประเพณีมาใช้ กล่าวคือมีการนำจารีตประเพณีมาใช้ในบางกรณีด้วยเหมือนกัน เมื่อไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ในเรื่องนั้นๆ ในระบบกฎหมาย ซีวิลลอว์จะอาศัยคำพิพากษาฎีกาพิจารณาประกอบ เท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องตัดสินตามคำพิพากษาฎีกาเดิมก็ได้ และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ก็อย่างเช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส เป็นต้น

มีระบบกฎหมายที่เป็นเอกลักษณ์ของตัวเองบนพื้นฐานของกฎหมายอังกฤษ ซึ่งยึดถือเอาคำพิพากษาเป็นกฎหมาย (Case Law) แต่อย่างไรก็ดี แม้สหรัฐอเมริกาจะใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ก็ตาม แต่สหรัฐอเมริกาก็ยังมีการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรจำนวนมากทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ แต่ศาลก็อาจไม่ยอมรับที่จะบังคับตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรดังกล่าวได้หากปรากฏว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ดังนั้น ลำดับชั้นของกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีลำดับชั้น<sup>๒๙</sup> ดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา
- สนธิสัญญา
- กฎหมายของสหพันธรัฐ
- คำสั่งของฝ่ายบริหาร กฎ ระเบียบของฝ่ายปกครองที่ออกโดยสหพันธรัฐ
- รัฐธรรมนูญของมลรัฐ
- กฎหมายของมลรัฐ
- กฎและระเบียบทางปกครองของมลรัฐ
- กฎบัตร คำสั่ง กฎ และระเบียบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

สถาบันตุลาการ เป็นสถาบันหลักในการประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มิให้ถูกละเมิดหรือเยียวยาแก้ไขจากการถูกละเมิด สถาบันตุลาการใช้อำนาจในการตัดสินบรรทัดคดีต่างๆ อำนาจตุลาการหรือศาล ถูกแบ่งแยกให้เป็นอำนาจอิสระในระบบการใช้อำนาจอภิปไตยของสหพันธรัฐ ซึ่งดังที่กล่าวแล้วว่าผู้ร่างซึ่งมีพื้นเพเดิมมาจากยุโรปและอังกฤษ จึงได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของมองเตสกีเยอ (Montesquieu) นักคิดชาวฝรั่งเศส ผู้สถาปนาทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

ระบบศาลของมลรัฐมีก่อนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาอยู่แล้ว ในการร่างรัฐธรรมนูญก็มีการถกเถียงกันอย่างมากว่าจำเป็นต้องมีศาลของสหพันธรัฐหรือไม่ เพราะมลรัฐต่างๆ เองก็ต้องการสงวนอำนาจตุลาการของตนเองเอาไว้ ไม่ต้องการให้สหพันธรัฐเข้ามาก้าวล่วงแต่อย่างไรก็ดีการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้นต้องการให้มีศาลของสหพันธรัฐ จึงจะถือได้ว่าเป็นรัฐที่

---

<sup>๒๙</sup>E. Allen Farnsworth, An Introduction to the Legal System of the United States. 3 rd ed. (United States of America : Oceana Publications, Inc., 1996), pp. 61-64.

สมบูรณมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ในที่สุดก็ประนีประนอมกันให้ สหพันธรัฐมีศาลได้แต่มีอำนาจจำกัด รัฐสภาจึงแบ่งเขตอำนาจศาลและกำหนดจำนวนผู้พิพากษา ในศาลของสหพันธรัฐ และดังที่ทราบแล้วว่า อำนาจตุลาการของสหรัฐอเมริกา มีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว และระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกานั้นมีการปกครอง ๒ ระดับ เนื่องจากการเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ คือ มีระดับรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลของมลรัฐ และรัฐบาลกลางที่เป็นของสหพันธรัฐหรือรัฐบาลแห่งชาติ การจัดโครงสร้างศาลของสหรัฐอเมริกาจึงมี ๒ ระดับ เหมือนอย่างรัฐบาล คือ ระบบศาลของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบศาลเดี่ยว (The single court system)\* เหมือนอย่างของอังกฤษ แต่แบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ ศาลของสหพันธรัฐกับศาลของมลรัฐ มีจำนวนทั้งสิ้น ๕๑ ศาล เป็นศาลของสหพันธรัฐ ๑ ศาล และศาลของมลรัฐอีกจำนวน ๕๐ ศาล<sup>๓๐</sup> ดังนี้

#### ๓.๑.๓.๓.๑ ศาลของมลรัฐ

ศาลของมลรัฐจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ เอง มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่เกิดขึ้นภายในมลรัฐตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญของมลรัฐ และต้องอยู่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหพันธรัฐด้วย คดีส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกา

\*ระบบศาลเดี่ยว (The single court system) คือ ระบบศาลของประเทศที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาและวินิจฉัยอรรถคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา รวมทั้งคดีปกครอง และคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งผู้พิพากษาผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นจะเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป ระบบศาลเดี่ยวนั้นมักจะใช้กันอยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะเป็นระบบศาลเดี่ยวแต่แบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ ศาลระดับสหพันธรัฐและศาลระดับมลรัฐ

<sup>๓๐</sup>William C. Louthan, *The United States Supreme Court : Lawmaking in the Third Branch of Government* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1991), p. 29. อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ศาลรัฐธรรมนูญไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น*, ๒๕๔๔, หน้า ๑๖๖.

จะอยู่ในระดับศาลของมลรัฐ แต่อย่างไรก็ดีคำพิพากษาของศาลมลรัฐ ก็อาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ โดยศาลสูงของสหพันธรัฐ หากคำพิพากษาดังกล่าวขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ศาลของมลรัฐแบ่งเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา

ศาลระดับมลรัฐของแต่ละมลรัฐมีทั้งส่วนที่เหมือนกัน คล้ายกันและแตกต่างกัน ออกไป ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ในส่วนที่คล้ายคลึงกัน เช่น ทุกมลรัฐมีรัฐธรรมนูญของตนเองในการกำหนดระบบศาล โครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

### (ก) ศาลชั้นต้นของมลรัฐ

ศาลชั้นต้นของมลรัฐ (State trial courts) มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยทั่วไป คือ คดีแพ่ง คดีอาญา ที่มาและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาจะแตกต่างกันไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ บางมลรัฐมีกำหนดระยะเวลา แต่ในบางมลรัฐก็กำหนดให้ผู้พิพากษาดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีพ เป็นต้น

### (ข) ศาลอุทธรณ์ของมลรัฐ

ศาลอุทธรณ์ของมลรัฐ (State Appellate courts) แต่ละมลรัฐ จะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ เช่น ให้มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีตามจำนวนทุนทรัพย์ที่กำหนด คดีพิเศษบางประเภท การคัดเลือกผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ของมลรัฐส่วนใหญ่จะมีวิธีการเช่นเดียวกันกับการคัดเลือกผู้พิพากษาศาลของของสหพันธรัฐ คือ ผู้ว่าการมลรัฐจะเป็นผู้เสนอชื่อและให้วุฒิสภาของมลรัฐเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง แต่อาจแตกต่างกันไปในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐนิวยอร์ก (New York) ที่กำหนดให้ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น

### (ค) ศาลฎีกาของมลรัฐ

ศาลฎีกาหรือศาลสูงของมลรัฐ (State Supreme courts) ส่วนใหญ่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มีบางมลรัฐที่มาจากการเสนอชื่อโดยผู้ว่าการรัฐและต้องให้สภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งก็มีตั้งแต่การให้ดำรงตำแหน่ง



ตลอดชีพ หรือมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

### ๓.๑.๓.๓.๒ ศาลของสหพันธรัฐ

ศาลของสหพันธรัฐ (United States Court) เป็นหน่วยงานอิสระแยกต่างหาก ออกจากรัฐบาล และมักจะมีการหยิบยกประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญขึ้นกล่าวอ้างในศาลอยู่เสมอ ซึ่งศาลก็จะพิจารณาข้อเท็จจริงและแปลความกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

ศาลไม่ได้เป็นผู้บัญญัติกฎหมาย การบัญญัติกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐสภา หรือสภาของเกรส และศาลก็ไม่ใช่งานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นหน้าที่ของประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี รวมตลอดถึงบุคคลอื่นๆ ในหน่วยงานฝ่ายบริหาร แต่ศาลมีอำนาจที่จะแปลความและตัดสินใจเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามกฎหมายของสหรัฐ

ศาลของสหพันธรัฐจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหพันธรัฐ แบ่งเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหพันธรัฐ

#### (ก) ศาลชั้นต้นของสหพันธรัฐ

ศาลชั้นต้น (District Courts) เป็นศาลที่พิจารณาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ที่อยู่ในเขตอำนาจของสหพันธรัฐ ซึ่งจะมีกระจายอยู่ทั่วทุกมลรัฐ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นนี้ จะได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี และต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

นอกจากศาลชั้นต้นปกติแล้วยังมีศาลชำนาญพิเศษ ซึ่งเป็นศาลชั้นต้น เช่นเดียวกัน ตั้งขึ้นโดยรัฐสภา แต่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิเศษ เฉพาะเรื่องเฉพาะราวเท่านั้น เช่น ศาลภาษี (Tax Court) ศาลการค้าระหว่างประเทศ (Court of International Trade) ศาลทหาร (Court of Military) เป็นต้น ผู้พิพากษาศาลพิเศษนี้ก็เช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลสูงที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต

## (ข) ศาลอุทธรณ์ของสหพันธรัฐ

ศาลอุทธรณ์ (Courts of Appeal) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจรองลงมาจากศาลฎีกา (Supreme Court) ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๘๙๑ เพื่อแบ่งเบาภาระของศาลสูงและให้กระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว<sup>๓๐</sup> ศาลอุทธรณ์ของสหรัฐอเมริกาทั้งหมด ๑๒ ศาล โดยสภาของเกรสจะบัญญัติกฎหมายจัดตั้งขึ้นตามโอกาส สภาของเกรสได้แบ่งเขตประเทศออกเป็นเขตศาล และตั้งศาลของสหพันธรัฐขึ้นในแต่ละเขตศาลนั้น ศาลอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษารรคดีที่รับอุทธรณ์จากศาลชั้นต้น (District Courts) ที่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลอุทธรณ์จะทบทวนคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ตลอดจนอำนาจในการพิจารณาทบทวนคำสั่งของหน่วยงานอิสระที่มีหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แต่มีคดีพิเศษบางประเภทที่ไม่ต้องอุทธรณ์มายังศาลอุทธรณ์ แต่สามารถฎีกาไปยังศาลสูงได้เลย เช่น คดีภาษีอากร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีคดีส่วนใหญ่ก็ไม่ขึ้นสู่ชั้นการพิจารณาของศาลสูง เพราะเหตุว่า ศาลสูงของสหรัฐอเมริกานั้น มักตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจที่ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ คดีส่วนใหญ่ก็จะสิ้นสุดที่ศาลภายในของมลรัฐต่างๆ หรือเพียงชั้นศาลอุทธรณ์ของสหพันธรัฐ เท่านั้น

## (ค) ศาลฎีกาของสหพันธรัฐ

ศาลฎีกา (United States Supreme Court) หรือศาลสูงของสหพันธรัฐ เป็นศาลสูงที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกา มีศาลเดียวและไม่สามารถยุบเลิกศาลนี้ได้ เพราะเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ศาลสูงมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฎีกามาจากทุกศาลของมลรัฐและสหพันธรัฐ มีบทบาทสำคัญมากในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเรื่องดังกล่าวได้รับการปกป้องโดยระบบตุลาการของสหพันธรัฐ โดยเฉพาะศาลสูงของสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้แยกอำนาจตุลาการออกไปเพื่อเป็นหลักประกัน "ความเป็นอิสระของตุลาการ" โดยมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา บัญญัติว่า "อำนาจตุลาการของสหพันธรัฐเป็นของศาลสูงที่สุดศาลหนึ่งกับศาล

---

<sup>๓๐</sup>ริชาร์ด ซี. ชโรเดอร์; นาธาน กลิค, แก้ไขเรียงเรียง, การปกครองของสหรัฐอเมริกา, หน้า ๙๕.

รองลงมาตามที่รัฐสภากำหนดและสถาปนาขึ้นไว้เป็นคราวๆ และให้ผู้พิพากษาทั้งศาลสูงและศาลชั้นรองอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่ยังเป็นผู้มีความประพฤติอยู่ในทำนองคลองธรรม...” และเพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระและให้แน่ใจว่าฝ่ายตุลาการปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้พิพากษาศาลสูงดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีพ ปัจจุบันศาลสูงของสหพันธรัฐมีจำนวนผู้พิพากษา ๙ คน ประกอบด้วยประธานศาล ๑ คน และผู้พิพากษาอีก ๘ คน มาจากประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกและเสนอชื่อแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาของสหพันธรัฐด้วย การให้ผู้พิพากษาศาลสูงดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตทำให้ผู้พิพากษาไม่มีพันธะผูกพันใดๆ รวมทั้งเป็นหลักประกันว่าผู้พิพากษาจะปลอดจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลทางการเมืองเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

ศาลสูงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเหนือคดีทั้งปวง ตลอดจนอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ หรือฝ่ายนิติบัญญัติของสหพันธรัฐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นก็จะมีผลบังคับใช้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ศาลสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐบาลหรือกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการปกป้องและรักษารัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดได้ตลอดไป ซึ่งหากมองในแง่นี้ ศาลสูงสุดสหรัฐจึงมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญไปด้วย และคำวินิจฉัยคดีของศาลสูงสุด ถือว่าเป็นที่สุด ไม่สามารถจะอุทธรณ์ต่อไปยังศาลใดได้อีก



ภาพที่ ๔ : ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา (United States Supreme Court)<sup>๓๒</sup>

นอกจากนี้ การฟ้องคดีในศาลฎีกาสำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐทูต รัฐมนตรีและกงสุล และคดีที่สหรัฐอเมริกาเป็นคู่ความด้วย ให้เริ่มคดีที่ศาลฎีกาได้เลยไม่ต้องผ่านศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ก่อน ซึ่งเรียกกันว่า (Original Jurisdiction) คดีสำคัญที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลฎีกามีเขตอำนาจอีก คือ คดีพิพาทระหว่างมลรัฐ ๒ มลรัฐขึ้นไป คดีระหว่างพลเมืองที่ต่างมลรัฐกัน คดีระหว่างพลเมืองสหรัฐกับมลรัฐอื่น ๆ เป็นต้น<sup>๓๓</sup>

---

<sup>๓๒</sup><http://www.supremecourtus.gov/> (๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑)

<sup>๓๓</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government, หน้า ๖๓.

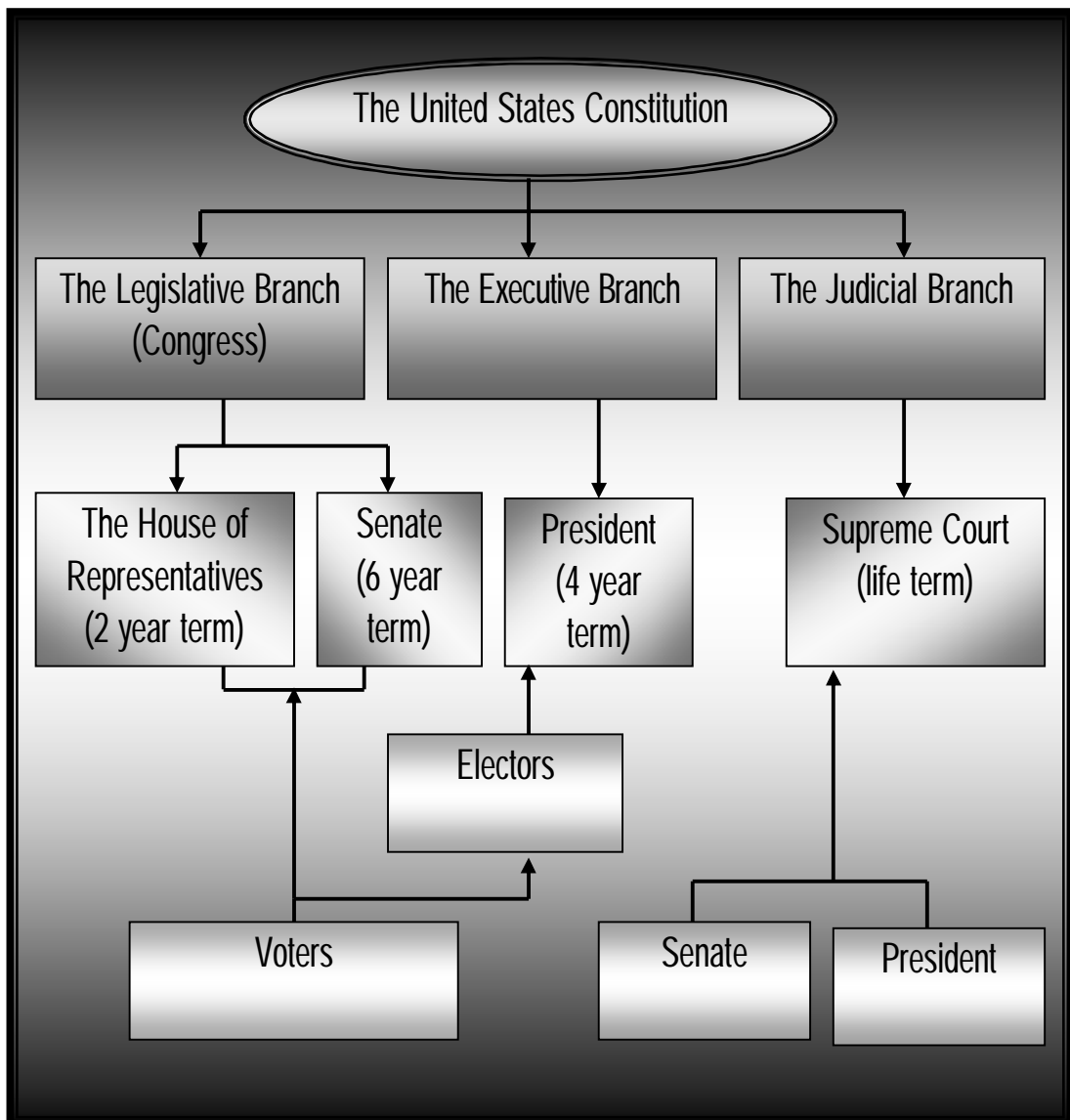
แต่ปัจจุบันนักวิชาการมีความเห็นว่าอิทธิพลของศาลฎีกาสหรัฐที่มีต่อศาลอื่นๆทั่วโลกกำลังลดน้อยลงจากเดิมที่คำพิพากษาของศาลฎีกาสหรัฐเคยถูกอ้างอิงโดยศาลของต่างประเทศอยู่บ่อยครั้ง ในปัจจุบันบทบาทดังกล่าวของศาลฎีกาสหรัฐน้อยลงไปอย่างมาก ดังเช่นศาลฎีกาของรัฐต่างๆ ในออสเตรเลียที่เคยอ้างการตัดสินใจของศาลฎีกาสหรัฐ ๒๐๘ ครั้งในปี ค.ศ.๑๙๙๕ ลดลงเหลือ ๗๒ ครั้งเท่านั้นในปี ค.ศ.๒๐๐๕ เป็นต้น ซึ่งสาเหตุมาจากการพัฒนาของศาลในต่างประเทศที่เจริญมากขึ้นและปฏิเสธที่จะรับอิทธิพลของศาลสูงสหรัฐ นอกจากนี้แล้ว กระแสต่อต้านนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ที่ถูกมองอยู่บ่อยครั้งว่ามีความไม่ชอบธรรมก็ทำให้การอ้างอิงการตัดสินใจของตุลาการสหรัฐไม่ได้รับความนิยมตามไปด้วย<sup>๙๔</sup>

ผู้พิพากษาระดับมลรัฐส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในรัฐนั้น แต่ผู้พิพากษาระดับสหพันธรัฐและผู้พิพากษาศาลฎีกามาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐ มาตรา ๒ อนุมาตรา ๒ (Article II Section 2.) โดยผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีพ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ผู้พิพากษาอาจถูกถอน (Impeachment) ได้ เฉพาะแต่กรณีที่ทำผิดกฎหมายตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น ผู้พิพากษาของสหพันธรัฐและผู้พิพากษาศาลฎีกามีไม่มาก โดยเฉพาะศาลฎีกามีเพียง ๙ นายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ กระบวนการพิจารณาและอำนาจการพิจารณาคดีจึงเป็นไปอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในระดับศาลฎีกาของสหรัฐนั้น ศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาว่า จะรับคดีไว้พิจารณาหรือไม่โดยอิสระ และเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระของตุลาการ คดีที่จะรับไว้พิจารณาจึงต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง เพราะคำพิพากษาในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) นั้น เป็นกฎหมายที่มีสถานะทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายของรัฐสภา (Congress) แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปแล้วศาลฎีกาจะรอให้ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ของสหพันธรัฐเป็นผู้วางหลักทางกฎหมายเสียก่อน โดยจะมีผลผูกพันในเขตอำนาจของศาลนั้นๆ ระยะเวลาอันจำเป็นศาลฎีกาจึงจะเข้าไปตัดสินคดีและวางหลักกฎหมายที่เป็นการผูกพันเป็นการทั่วไป การรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาของศาลสหพันธรัฐ แตกต่างจากการรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาอยู่มาก เพราะมีกฎหมาย

<sup>๙๔</sup>วารสารข่าวโครงการสหรัฐอเมริกาศึกษา ๑๑.(๑๘ กันยายน ๒๕๕๑)

กำหนดแนวทางไว้ กล่าวโดยย่อ ๆ คือ เมื่อศาลฎีกาของระดับมลรัฐตัดสินคดี โดยไม่ได้อาศัยกฎหมายของ รัฐสภา (Congress) หรือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐ แต่ใช้เฉพาะกฎหมายของรัฐนั้นปรับใช้เองโดยปริบูรณ์แล้ว คู่กรณีไม่อาจอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลของสหพันธรัฐได้ (เว้นแต่ในคดีอาญาที่มีระบบการอุทธรณ์หลังมีคำพิพากษา (Post Conviction) แล้ว เรียกว่า Habeas corpus court) เหตุผลก็คือ เพื่อมิให้คดีขึ้นสู่ศาลของสหพันธรัฐมากเกินไป ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักการที่ว่า "การใช้กฎหมายระดับมลรัฐในการตัดสิน ก็ควรจะยุติในศาลระดับมลรัฐเท่านั้น"

ภาพที่ ๕ : แสดงการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา



### ๓.๑.๔ ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีทั้งการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรเดียวกัน และการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร ซึ่งแยกออกได้เป็นการตรวจสอบภายในองค์กรและการตรวจสอบภายนอกองค์กร ดังนี้

#### ๓.๑.๔.๑ การตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรเป็นวิธีการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ภายในองค์กรแต่ละองค์การควบคุมตรวจสอบกันเอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ จะมีการควบคุมเฉพาะการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

##### ๓.๑.๔.๑.๑ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

การปกครองของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับหลักการคานอำนาจเป็นอย่างมาก แม้แต่ในฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ยังคงมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ออกเป็น ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การบัญญัติกฎหมายก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ซึ่งเป็นการคานอำนาจกันระหว่างสภาทั้งสอง และยังเป็นการคานอำนาจระหว่างมลรัฐใหญ่ที่มีประชากรมากกับมลรัฐเล็กที่มีประชากรน้อยอีกด้วย เพราะแม้ว่ามลรัฐที่มีจำนวนประชากรมากจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่ามลรัฐที่มีจำนวนประชากรน้อย แต่ในการตรากฎหมายวุฒิสภาก็ต้องให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งในวุฒิสภานี้เองไม่ว่าจะเป็นมลรัฐขนาดใหญ่หรือมลรัฐขนาดเล็กก็มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในจำนวนเท่ากันทุกมลรัฐ คือ มลรัฐละ ๒ คน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มองการณ์ไกลเห็นปัญหาและประนีประนอมปัญหา และจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสถาบันต่างๆ ไว้เป็นอย่างดี

การตรากฎหมายของสหพันธรัฐ ทั้งสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) และสภาสูง (วุฒิสภา) มีความเท่าเทียมกันในการตรากฎหมาย มีเพียงกฎหมายงบประมาณเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาล่างก่อน สภาสูงจึงจะพิจารณาได้ สภาองเกรสมีอำนาจหน้าที่เท่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ ส่วนอำนาจหน้าที่อื่นนอกเหนือจากนั้นย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา ๕ ยังบัญญัติให้แต่ละสภามีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดการเลือกตั้ง คุณสมบัติของการเป็นสมาชิกของ

แต่ละสภาได้ ตลอดจนสามารถกำหนดกฎระเบียบของตนเองได้ มีอำนาจในการลงโทษสมาชิกแห่งสภาของตนที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมและยังสามารถขับสมาชิกออกจากตำแหน่งได้โดยใช้คะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกทั้งหมด หรือในเรื่องการปิดสมัยประชุมของรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะมีการปิดประชุมหรือเลื่อนการประชุมเกินกว่าสามวันโดยไม่ได้รับความยินยอมจากอีกสภาหนึ่งไม่ได้ หรือจะย้ายสถานที่ประชุมโดยไม่ได้รับความยินยอมของอีกสภาหนึ่งก็ได้เช่นกัน<sup>๓๕</sup>

### ๓.๑.๔.๑.๒ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหาร

ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี แต่การเสนอเพื่อแต่งตั้งนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน และประธานาธิบดียังมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีด้วยซึ่งรัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของประธานาธิบดีและต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร

---

<sup>๓๕</sup>Section 5. Each House shall be the judge of the elections, returns and qualifications of its own members, and a majority of each shall constitute a quorum to do business; but a smaller number may adjourn from day to day, and may be authorized to compel the attendance of absent members, in such manner, and under such penalties as each House may provide.

Each House may determine the rules of its proceedings, punish its members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two thirds, expel a member.

Each House shall keep a journal of its proceedings, and from time to time publish the same, excepting such parts as may in their judgment require secrecy; and the yeas and nays of the members of either House on any question shall, at the desire of one fifth of those present, be entered on the journal.

Neither House, during the session of Congress, shall, without the consent of the other, adjourn for more than three days, nor to any other place than that in which the two Houses shall be sitting.



### ๓.๑.๔.๑.๓ การตรวจสอบภายในองค์กรตุลาการ

ฝ่ายตุลาการนั้น รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐบัญญัติคุ้มครองความเป็นอิสระของตุลาการ โดยบัญญัติในมาตรา ๓ ว่า "...ผู้พิพากษาทั้งศาลสูงสุดและศาลชั้นรองลงไปอยู่ในตำแหน่งราบเท่าที่ยังมีความประพฤติดี ซึ่งก็คือ สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต จนกว่าจะพ้นตำแหน่งไปด้วยเหตุอื่น เช่น ตาย ลาออก แต่ไม่มีการเกษียณอายุ หากผู้พิพากษาก่อทำความผิดในขณะดำรงตำแหน่ง ก็อาจถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกับประธานาธิบดี หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐบาลกลาง การตรวจสอบภายในของฝ่ายตุลาการนั้น ก็คือ การตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่างโดยศาลสูง และการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต้องกระทำภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

### ๓.๑.๔.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กร

#### ๓.๑.๔.๒.๑ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

##### (ก) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา

ระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกามีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาองเกรส กับประธานาธิบดีอย่างชัดเจน ต่างฝ่ายต่างต้องปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีความใกล้ชิดสัมพันธ์กัน โดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าว ก็คือ ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างกัน อันเป็นการถ่วงดุลและคานการใช้อำนาจนั่นเอง

##### (๑) พิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่ง (Impeachment)

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมีบทบัญญัติ เพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงออกจากตำแหน่งหน้าที่ ในกรณีกระทำการอันมิชอบหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยกระบวนการฟ้องขับจากตำแหน่ง ตามความในมาตรา ๒ อนุมาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า "ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่พลเรือนของรัฐทุกคนของสหรัฐ จะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับจากตำแหน่ง และถูกตัดสินว่ากระทำผิดฐานกบฏ รับสินบน (Bribery) หรือกระทำผิดร้ายแรง และความผิดทางอาญาอื่น ๆ" จากบทบัญญัติดังกล่าวการฟ้องขับจากตำแหน่งไม่รวมถึงสมาชิกรัฐสภาและทหารด้วย

ในการฟ้องขอให้มีการใช้มาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรเดียวที่สามารถเริ่มต้นฟ้องเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐได้ แต่ไม่สามารถตัดสินได้ การตัดสินว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐผู้นั้นจะมีความผิด อันจะนำไปสู่การถอดถอนหรือไม่นั้นเป็นอำนาจของวุฒิสภาโดยเฉพาะ กล่าวคือ การฟ้องขับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของรัฐบาลกลางออกจากตำแหน่งนั้น สภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิแต่เพียงสภาเดียวที่จะฟ้องร้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบด้วยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการ **Impeachment** ต่อจากนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาจะถูกพิจารณาคดีในวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง และมีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาตัดสินว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดหรือไม่ หากตัดสินว่ากระทำความผิดหรือมีความผิดจริง วุฒิสภาโดยอาศัยเสียงสองในสามของสมาชิก เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยปกติจะมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานในการพิจารณา แต่หากเป็นกรณีฟ้องขับประธานาธิบดี ประธานศาลฎีกาจะทำหน้าที่ประธานวุฒิสภาแทนรองประธานาธิบดี และการลงโทษจะกระทำต่อเมื่อเสียงจำนวนสองในสามของจำนวนวุฒิสภาที่เข้าร่วมประชุมพิจารณา การฟ้องขับจากตำแหน่งเป็นมาตรการรุนแรงที่สุด ที่ผ่านมามีการใช้วิธีการนี้กันน้อย ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนนี้ คือ ผู้พิพากษาศาลของสหรัฐอเมริกา ส่วนประธานาธิบดีที่เคยถูกดำเนินการ **Impeachment** ที่ผ่านมามี ๓ ท่าน คือ

๑.๑) กรณีของประธานาธิบดีแอนดรูว์ จอห์นสัน (**Andrew Johnson**) ในปี ค.ศ. ๑๘๖๗ ถูกฟ้องให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี เนื่องจากนายแอนดรูว์ จอห์นสัน (**Andrew Johnson**) ถูกกล่าวหาว่าปลดนาย **Edwin Stanton** รัฐมนตรีสงคราม (**Secretary of war**) ออกจากตำแหน่งอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย **Tenure of Office Act 1867<sup>๓๖</sup>** ซึ่งเป็นกฎหมายที่ห้ามไม่ให้ประธานาธิบดี ปลดข้าราชการออกจากตำแหน่งโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (ปัจจุบัน **Tenure of Office Act** ถูกยกเลิกไปแล้วเนื่องจากศาลสูง

---

<sup>๓๖</sup> ฌ็อง-ฌัก ลูวีเยร์, "ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๗๒.

สหรัฐอเมริกาตัดสินว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ) ซึ่งการฟ้องขอให้ถอดถอนนาย แอนดรูว์ จอห์นสัน ออกจากตำแหน่งถือเป็นการใช้วิธีการ **Impeachment** เพื่อถอดถอน ประธานาธิบดีเป็นครั้งแรกของสหรัฐอเมริกา แต่วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง ๓๕ (ให้ถอดถอน) ต่อ ๑๙ (ไม่ถอดถอน) โดยขาดคะแนนที่ให้ถอดถอนเพียง ๑ เสียง ก็จะต้องถึงสองใน สามของสมาชิกวุฒิสภาที่ประชุมพิจารณา ก็จะสามารถถอดถอนประธานาธิบดีได้ ทำยที่สุดจึงไม่สามารถถอดถอนประธานาธิบดีได้

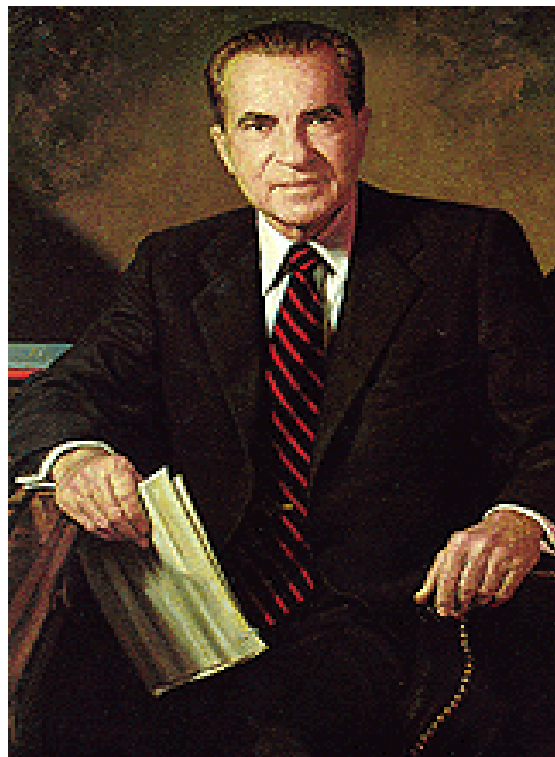


ภาพที่ ๖ : ประธานาธิบดีแอนดรูว์ จอห์นสัน (Andrew Johnson) <sup>๓๗</sup>

---

<sup>๓๗</sup><http://www.whitehouse.gov/history/presidents/aj17.html> (๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑)

๑.๒) กรณีของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) ซึ่งถูกฟ้องให้ถอดถอนจากตำแหน่งเนื่องจากถูกกล่าวหาว่า แอบลักลอบเข้าไปในศูนย์อำนวยการเลือกตั้งประธานาธิบดีของพรรคเดโมแครต (Democrat Party) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายตรงข้าม (ส่วนประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน เป็นผู้สมัครของพรรครีพับลิกัน (Republican Party)) ณ โรงแรมวอเตอร์เกต (Watergate) เพื่อโจรกรรมข้อมูลแผนการเลือกตั้งของคู่แข่ง เพื่อให้ได้รับชัยชนะจากการชิงชัยในตำแหน่งประธานาธิบดี และกลับมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสมัยที่สอง โดยกล่าวหาว่าประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน กระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญโดยขัดขวางการสืบสวนการโจรกรรม การก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิพลเมือง ทำให้เสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการยุติธรรมอย่างถูกต้องและเหมาะสม กระทำการขัดต่อกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่าย



ภาพที่ ๗ : ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) <sup>๓๘</sup>

<sup>๓๘</sup><http://www.whitehouse.gov/history/presidents/rn37.html> (๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑)

บริหาร แต่ปรากฏว่าประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเพื่อลงมติให้มีการดำเนินการ **Impeachment** ทำให้ต้องยุติกระบวนการดังกล่าวไป

๑.๓) กรณีของประธานาธิบดีวิลเลียม เจ. คลินตัน (William j. Clinton) ถูกฟ้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๙ โดยข้อกล่าวหาว่า เบิกความเท็จกรณีความสัมพันธ์ของประธานาธิบดีคลินตันกับเจ้าหน้าที่ในทำเนียบขาวซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา และการขัดขวางการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม โดยการปกปิดซ่อนเร้นพยานหลักฐานในคดีที่ตนเป็นจำเลย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการทำลายบูรณภาพของหน่วยงาน สร้างความเสียหายแก่ตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งตนครองอยู่ และไม่ให้ความเคารพต่อกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม แต่เมื่อวุฒิสภาประชุมพิจารณาแล้วลงมติให้ถอดถอนไม่ถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาประชุมพิจารณา ประธานาธิบดีคลินตันจึงไม่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง



ภาพที่ ๘ : ประธานาธิบดีวิลเลียม เจ. คลินตัน (William j. Clinton) <sup>๓๑๔</sup>

<sup>๓๑๔</sup><http://www.whitehouse.gov/history/presidents/bc42.html> (๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑)

(๒) วุฒิสภา : อำนาจให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

วุฒิสภาหรือสภาสูง (Senate) มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมาก ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหาร เช่น การแต่งตั้งทูต ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ และเจ้าหน้าที่สำคัญๆ ของรัฐบาลกลาง ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างลงไปสภาอาจตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งได้เอง สำหรับการแต่งตั้งทูต ตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ในการร่างรัฐธรรมนูญเคยมีการถกเถียงกันว่าควรให้เป็นอำนาจของรัฐสภาหรือให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งในท้ายที่สุดด้วยวิธีการประนีประนอมกันระหว่างสองแนวคิดดังกล่าว โดยให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

### (๓) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

รัฐสภาสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลได้โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า " การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และจะต้องแสดงรายการและบัญชีรับจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยพิมพ์เผยแพร่ตามระยะเวลาที่กำหนด"<sup>๔๐</sup> ในประเทศสหรัฐอเมริกาการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา คือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และประธานาธิบดีได้ลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ หากยังไม่เป็นกฎหมายจะใช้จ่ายไม่ได้เลย ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยหากสิ้นปีงบประมาณแล้วร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา รัฐบาลก็ยังสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้โดยถือเอา

---

<sup>๔๐</sup>Section 9. "...No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time...."

ปีงบประมาณที่สิ้นไปเป็นบรรทัดฐาน<sup>๔๑</sup> เช่น กรณีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. .... ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา แต่รัฐบาลก็ยังสามารถใช้จ่ายงบประมาณโดยถือเอาปีงบประมาณที่ล่วงไปแล้วเป็นบรรทัดฐานได้นั่นเอง

(๔) การควบคุมการแต่งตั้งยศ บรรดาศักดิ์และการรับของขวัญจากรัฐต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญมาตรา ๙ วรรคแปด บัญญัติว่า "ห้ามให้ยศถาบรรดาศักดิ์ของสหรัฐ และบุคคลใดดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับลาภสักการะหรือโดยความเชื่อถือของสหรัฐ จะรับของขวัญ ค่าตอบแทน ตำแหน่ง หรือยศถาบรรดาศักดิ์อย่างใดๆ จากกษัตริย์ เจ้าผู้ปกครอง หรือรัฐต่างประเทศไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมของรัฐสภา"<sup>๔๒</sup> การกำหนดมาตรานี้ขึ้นก็เนื่องจากการทำให้ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาหลุดพ้นจากการครอบงำของระบบกษัตริย์อย่างอังกฤษ ที่มีการให้ยศถาบรรดาศักดิ์ต่างๆ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ที่สุดทุกคนเท่าเทียมกันจึงไม่ควรที่จะมีใครได้รับยศถาบรรดาศักดิ์ แม้แต่ตัวประธานาธิบดีเองก็เป็นเพียงคนธรรมดาเท่านั้น

<sup>๔๑</sup>พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า

"ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีน"

<sup>๔๒</sup>Section 9. "...No title of nobility shall be granted by the United States: and no person holding any office of profit or trust under them, shall, without the consent of the Congress, accept of any present, emolument, office, or title, of any kind whatever, from any king, prince, or foreign state...."

## (ข) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยรัฐสภา

วุฒิสภาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยมีกระบวนการแบ่ง  
ได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ

## (๑) วุฒิสภา : อำนาจให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษา

วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษาของสหพันธรัฐ  
ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอ อันเป็นวิธีการคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร  
ซึ่งเป็นการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงจำนวน ๙ คน และสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต การ  
แต่งตั้งประธานาธิบดีจึงพยายามอย่างมากที่จะคัดเลือกบุคคลที่มีอุดมการณ์ไปในทางเดียวกันกับ  
ประธานาธิบดี เพราะผู้พิพากษาศาลสูงมีอำนาจพิจารณาพิพากษายกเลิกเพิกถอนกฎหมายและ  
การกระทำต่างๆ ของรัฐสภาและรัฐบาลได้นั่นเอง

## (๒) พิจารณาคดีฟ้องขับจากตำแหน่ง(Impeachment)

สภาองเกรสมีสิทธิที่จะกล่าวโทษผู้พิพากษา ได้เมื่อมีเหตุหรือ  
มลทินมัวหมอง มีความประพฤติไม่เหมาะสมตามทำนองคลองธรรม โดยกระบวนการถอดถอน  
ออกจากตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นหน้าที่ของวุฒิสภา ตั้งแต่การสอบสวน การพิจารณาตัดสินชี้ขาด  
และการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งการถอดถอนจากตำแหน่งต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการซึ่ง  
เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒ คน หลังจากสืบสวนหาข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการดังกล่าวก็จะ  
เสนอให้สภาสูงซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง แต่ในความเป็นจริงแล้ว  
กระบวนการถอดถอนผู้พิพากษาของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นน้อยมาก

(๓) การควบคุมการแต่งตั้งยศ บรรดาศักดิ์และการรับของขวัญ  
จากรัฐต่างประเทศ

ดังได้กล่าวแล้วว่ารัฐธรรมนูญมาตรา ๙ วรรคแปด บัญญัติว่า  
"ห้ามให้ยศถาบรรดาศักดิ์ของสหรัฐ และบุคคลใดดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับลาภสักการะหรือ  
โดยความเชื่อถือของสหรัฐ จะรับของขวัญ ค่าตอบแทน ตำแหน่ง หรือยศถาบรรดาศักดิ์อย่างใด  
จากกษัตริย์ เจ้าผู้ปกครอง หรือรัฐต่างประเทศไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมของรัฐสภา"



การกำหนดมาตรานี้ขึ้นก็เนื่องจากการทำให้ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาหลุดพ้นจากการครอบงำของระบบกษัตริย์อย่างอังกฤษ ที่มีการให้ยศถาบรรดาศักดิ์ต่างๆ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนเป็นใหญ่ที่สุดทุกคนเท่าเทียมกันจึงไม่ควรที่จะมีใครได้รับยศถาบรรดาศักดิ์ ดังนั้น ผู้พิพากษาซึ่งก็คือเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐและเป็นประชาชนชาวอเมริกันคนหนึ่งจึงต้องอยู่ภายใต้หลักดังกล่าวด้วย เพราะถือว่าประชาชนทุกคนเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย เป็นหลักประกันว่าจะไม่มีอภิสิทธิ์ชนในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อดำรงตำแหน่งใดๆ แล้ว นอกจากการดำรงตำแหน่งนั้นๆ ผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่ได้รับอะไรเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นยศถาบรรดาศักดิ์ ลาภสักการะต่างๆ เป็นต้น

๓.๑.๔.๒.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายบริหาร

(ก) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

(๑) ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของรัฐสภา (Veto)

ร่างกฎหมายจะมีผลบังคับใช้ได้ต้องประกอบไปด้วยการได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (สภาสูงและสภาล่าง) และยังต้องเสนอให้ประธานาธิบดีลงนามก่อนจึงจะมีผลบังคับได้ ซึ่งหากเป็นกรณีประธานาธิบดีเห็นด้วยแล้วลงนามในร่างกฎหมายนั้นเลยก็คงไม่เกิดปัญหาอะไรนัก เพราะกฎหมายนั้นก็จะมีผลเป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์ แต่หากประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐสภา อาจเป็นเพราะหากปล่อยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของประธานาธิบดีเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการยับยั้งร่างกฎหมายในมาตรา ๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "...ร่างกฎหมายทุกฉบับเมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภาแล้ว ก่อนจะมีผลเป็นกฎหมายต้องนำเสนอต่อประธานาธิบดีสหรัฐ ถ้าประธานาธิบดีเห็นชอบด้วยก็ให้ลงนามร่างกฎหมายนั้น ถ้าไม่เห็นชอบด้วยจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นพร้อมคำคัดค้านคืนไปยังสภาที่ร่างกฎหมายนั้นเริ่มต้นขึ้น ให้สภานั้นที่คัดค้านทั่วไปไว้ในรายงานการประชุมและเริ่มพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง เมื่อพิจารณาแล้วหากสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนสองในสามกับร่างกฎหมายนั้น ก็ให้เสนอร่างกฎหมายนั้นพร้อมคำคัดค้านไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่ และถ้าสภาหลังนี้เห็นชอบด้วยคะแนนสองในสามแล้ว ให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลเป็นกฎหมาย แต่ในกรณีเช่นว่านี้ มติของสภาทั้งสองให้คิดจากเสียงที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ และให้แสดงรายชื่อของผู้ที่เห็นชอบและผู้ที่ไม่เห็นชอบไว้ในรายงานการประชุมของแต่ละสภา แล้วแต่กรณี ถ้าร่าง

กฎหมายใดมิได้รับคืนมาจากประธานาธิบดีให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลเป็นกฎหมายเสมือนหนึ่งว่าประธานาธิบดีได้ลงนามแล้ว เว้นแต่รัฐสภาเองจะทำให้ไม่สามารถส่งคืนมาได้ทันภายในระยะเวลาโดยได้เลื่อนประชุม ซึ่งให้กฎหมายนั้นตกไป...”<sup>๔๓</sup>

สภาองเกรสมีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) ที่ผ่านโดยสภาองเกรสมาแล้วได้ และร่างกฎหมายนั้นๆ จะตกไป เว้นเสียแต่ว่า เมื่อร่างกฎหมายนั้นๆ กลับเข้าสู่สภาองเกรสแล้วได้รับเสียงข้างมากเห็นชอบจากสมาชิกของแต่ละสภาจำนวนสองในสามของทั้งสองสภา กฎหมายนั้นจึงจะมีผลบังคับใช้เสมือนหนึ่งว่าประธานาธิบดีได้ลงนามแล้ว เมื่อเวลาผ่านไป ๑๐ วัน หลังจากที่ย่างกฎหมายไปถึงประธานาธิบดี ซึ่งมีข้อยกเว้นประการหนึ่ง คือ เมื่อสภาองเกรสปิดสมัยประชุมหลังจากส่งร่างกฎหมายไปให้ประธานาธิบดีแล้ว และก่อนครบกำหนด ๑๐ วันนั้น การที่ประธานาธิบดีไม่ดำเนินการใดๆ ทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป วิธีการนี้ เรียกว่า การยับยั้งร่างกฎหมายแบบเก็บใส่กระเป๋าก หรือ Pocket veto

---

<sup>๔๓</sup>Section 7. “...Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law....”

(๒) ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งคำสั่ง มติหรือการลงคะแนนเสียงของรัฐสภา

การที่มีบทบัญญัติขึ้นก็เพื่อเป็นการป้องกันฝ่ายนิติบัญญัติเสี่ยงการกระทำหรือการตรากฎหมายที่อาจถูกประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้ง (Veto) โดยรัฐสภาอาจเสี่ยงไม่ใช้คำว่ากฎหมาย อาจใช้คำว่า เป็นมติหรือการลงคะแนนเสียงของรัฐสภาซึ่งเป็นประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาเองในสมัยที่ยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่ที่ใช้วิธีการนี้กับอังกฤษเช่นกัน เมื่อประกาศเอกราชมีอำนาจยับยั้งโดยสมบูรณ์ก็บัญญัติมาตราไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้มีการนำมาใช้กันเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา ๗ วรรคสาม บัญญัติว่า "...คำสั่ง มติ หรือการตัดสินใจที่ต้องได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันทุกกรณี (ยกเว้นปัญหาการเลื่อนประชุม) ต้องเสนอต่อประธานาธิบดีสหรัฐ และก่อนที่จะมีผล จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี หรือถ้าประธานาธิบดีไม่ให้ความเห็นชอบ จะต้องผ่านสภาใหม่ด้วยคะแนนเสียงสองในสามของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายข้อบังคับและข้อจำกัดที่กำหนดไว้สำหรับร่างกฎหมายนั้น"<sup>๔๔</sup>

(ข) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหาร

(๑) การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด

ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้พิพากษาสูงของสหพันธรัฐซึ่งถือเป็นการตรวจสอบก่อนการดำรงตำแหน่ง แต่การเสนอเพื่อแต่งตั้งนั้นต้องได้รับ

---

<sup>๔๔</sup>Section 7. "...Every order, resolution, or vote to which the concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the same shall take effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the rules and limitations prescribed in the case of a bill...."

ความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ अनुมาตรา ๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ประธานาธิบดีมีอำนาจโดยคำแนะนำและความยินยอมของวุฒิสภาที่จะทำสนธิสัญญา ทั้งนี้ โดยสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่จะต้องให้ความเห็นชอบ และประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและตามคำแนะนำและความยินยอมของวุฒิสภา เป็นผู้แต่งตั้งเอกอัครราชทูต ทูตานุทูตอื่นๆ และกงสุล ผู้พิพากษาศาลสูงสุด และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ทั้งหมดของสหรัฐที่รัฐธรรมนูญนี้มิได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งเป็นอย่างอื่น....” แต่ในทางปฏิบัติแล้วประธานาธิบดีจะเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน มีแนวความคิดทางการเมืองสอดคล้องกับนโยบายของประธานาธิบดีเอง เพราะการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกามีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบริหารประเทศของประธานาธิบดี เพราะศาลสูงของสหรัฐอเมริกา มีสถานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญด้วย

๓.๑.๔.๒.๓ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายตุลาการ

(ก) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายตุลาการ

(๑) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา

ศาลสูงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดๆ ที่ตราโดยรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตลอดจนมีอำนาจที่จะพิจารณาไปถึงกฎหมายของมลรัฐว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกด้วย มีกรณีตัวอย่างของการตรวจสอบการกระทำทางนิติบัญญัติโดยศาลสูงสหรัฐอเมริกา ๓ คดี ทั้งในเชิงรับรองการใช้อำนาจและปฏิเสธการใช้อำนาจของรัฐสภา คือ

กรณีที่ ๑ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในคดี **Powell V. McCormack**, ๑๙๖๙<sup>๕๕</sup> ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรปฏิเสธไม่ยอมให้นายอดัม เพาเวลล์ (**Powell V. McCormack**) ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาหลายสมัย เข้ารับตำแหน่ง

---

<sup>๕๕</sup>โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government, หน้า ๒๖ และหน้า ๓๒.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมีความประพฤติไปในทางเสื่อมเสีย โดยประพฤติตนไม่เหมาะสมในเรื่องชู้สาว ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินไม่ถูกต้อง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้นายอดัม เพาเวลล์ ยื่นฟ้องต่อศาลสูงของสหรัฐ ผลปรากฏว่าศาลสูงได้กำหนดขอบเขตที่รัฐสภาจะสามารถปฏิเสธไม่รับรองสมาชิกได้เพียงคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ในเรื่องอายุ สัญชาติ ภูมิลำเนา และลักษณะต้องห้ามที่ต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นได้ด้วย

กรณีที่ ๒ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นในคดี **United State V. Butler**, ๑๙๓๖<sup>๔๖</sup> เป็นกรณีที่รัฐสภากำหนดงบประมาณแผ่นดินเพื่อจ้างเกษตรกรเพื่อไม่ให้ทำการเกษตร เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ เช่น ข้าวสาลี ข้าวโพด จนทำให้เกษตรกรประสบภาวะขาดทุนจากการลงทุนทำการเกษตรจนล้มละลายเป็นจำนวนมาก รัฐสภาจึงแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการจ้างไม่ให้เกษตรกรทำการเกษตร ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรในตลาดมีน้อยลงจนราคาสูงขึ้น โดยที่รัฐมิได้แทรกแซงราคาตลาดโดยตรง จนมีการนำเรื่องนี้ยื่นฟ้องต่อศาลสูงว่า การที่รัฐสภากำหนดให้นำเงินงบประมาณแผ่นดินไปจ้างเกษตรกรไม่ให้ทำงานของตนนั้นเป็นการใช้จ่ายเพื่อ "สวัสดิการทั่วไปของสหรัฐ" อันจะอยู่ในอำนาจของรัฐสภาตามบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือไม่ ซึ่งศาลสูงก็วินิจฉัยว่าในกรณีนี้รัฐสภามีอำนาจที่จะกระทำได้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ ๓ ศาลฎีกาได้แถลงไว้อย่างชัดเจนในคดีประวัติศาสตร์สำคัญระหว่าง **Marbury v. Madison** ใน ค.ศ. ๑๘๐๓ ในคำพิพากษาคดีนี้ ศาลฎีกาอ้างอำนาจการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยกล่าวไว้ว่า กฎหมายใดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่เป็นกฎหมาย และให้มีข้อสังเกตต่อไปว่า ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างแน่ชัดที่จะเป็นผู้วินิจฉัยว่า อะไรบ้างที่เป็นกฎหมาย อำนาจนี้ก็ก่อตัวเป็นระบบและเป็นที่ยอมรับกันตลอดมาจนปัจจุบัน

กระบวนการของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาที่แตกต่างจากระบบศาลไทย คือ กระบวนการพิจารณาว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามระบบของศาลไทยเมื่อคดีมีการโต้แย้งในศาลยุติธรรมว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะใช้ตัดสินคดีนั้น ศาลจะต้องส่งประเด็นทางกฎหมายไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยชี้ขาด แต่ในสหรัฐอเมริกาจะมีกระบวนการเช่นนั้น จะต้องเป็นกรณีที่กระบวนการในมลรัฐต่าง ๆ โต้แย้งกันถึงที่สุดแล้วเท่านั้น จึงอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาเกี่ยวกับประเด็นว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาหรือไม่

<sup>๔๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

## (ข) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการ

รัฐบาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาลและเป็นประมุขของรัฐด้วย ดังนั้น เมื่อรัฐบาลจัดตั้งขึ้นและใช้อำนาจได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การกระทำหรือการใช้อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ของรัฐบาลจึงต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้โดยรัฐธรรมนูญ ว่าการกระทำนั้นๆ ขัดต่อบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งและให้อำนาจรัฐบาลอย่างไรหรือไม่ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจกระทำต่างๆ ของรัฐบาล คือ ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา

ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่ากระทำใดๆ ของรัฐบาลเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้คดีส่วนใหญ่ที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาจะเกี่ยวกับการตีความกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของรัฐสภาในการออกกฎหมายฉบับนั้นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ส่วนสำคัญของศาลฎีกา คือ การตัดสินว่าการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจในการตรวจสอบนี้ก็ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ และตามหลักเกณฑ์ที่ศาลตีความเอาจากรัฐธรรมนูญในเรื่องสำคัญๆ

ในปัจจุบันบทของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานี้มีคำกล่าวที่แสดงให้เห็นความสูงส่งของแนวความคิดในการปกครองของสหรัฐอเมริกา ที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพ แต่ก็มีได้ละเลยความสงบเรียบร้อยและเป็นปกติของส่วนรวม ซึ่งผู้เขียนนับถือเป็นอย่างยิ่งโดยเป็นคำกล่าวของรอชเชเตอร์ ที่เขียนสรุปรวบยอดใจความสำคัญของเอกสารเฟเดอรัลลิสต์ ทั้งหมดไว้ในคำเพียงไม่กี่ประโยค โดยเขียนไว้ในบทวิจารณ์เพิ่มเติมว่าด้วยความหลักแหลมของเอกสารเฟเดอรัลลิสต์<sup>๔๗</sup> ว่า

ความคิดที่ "เอกสารเฟเดอรัลลิสต์" จะสื่อก็คือว่า ความสุขจะมีไม่ได้ถ้าปราศจากเสรีภาพ เสรีภาพจะมีไม่ได้ถ้าปราศจากการปกครองตนเอง การปกครองตนเองจะมีไม่ได้ ถ้าปราศจากการยึดถือหลักกฎหมายในการปกครอง การยึดถือหลักกฎหมายในการปกครองจะมีไม่ได้ ถ้าปราศจากหลักศีลธรรมและสิ่งดี ๆ ทั้งหมดทั้งปวงที่กล่าวมาจะมีไม่ได้ถ้าปราศจากเสถียรภาพและความสงบเรียบร้อย

<sup>๔๗</sup>ริชาร์ด ซี. ชโรเดอร์; นาธาน กิลิค, แก๊ซเรียบเรียง, การปกครองของสหรัฐอเมริกา, หน้า ๔๓.

## ๓.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

### ๓.๒.๑ ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การที่จะศึกษาในรายละเอียดของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสต่อไปได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญเสียก่อนเป็นเบื้องต้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบที่มา วิธีคิด และหลักการต่างๆ ที่เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

#### ๓.๒.๑.๑ ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส ในอดีตปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเริ่มต้นจากที่ฝรั่งเศสทำสงครามกับอังกฤษ ในปี (ค.ศ. ๑๓๙๖ - ค.ศ. ๑๔๕๔) หรือที่เรียกว่า สงคราม ๑๐๐ ปี (Hundred Years Wars) ทำให้ดินแดนของฝรั่งเศสที่เคยเป็นของอังกฤษกลับมาเป็นของฝรั่งเศสอย่างแท้จริง ผลของสงคราม ๑๐๐ ปีทำให้พระราชอำนาจของกษัตริย์ฝรั่งเศสมีมากขึ้น ขุนนางฝรั่งเศสจึงมอบความไว้วางใจในด้านต่างๆ เช่น การเก็บภาษีโดยกษัตริย์ฝรั่งเศสไม่ต้องขออนุมัติจากสภาฐานันดร (สภาฐานันดร (Estate General) ประกอบไปด้วยบุคคลจาก ๓ ฐานันดร คือ ฐานันดรพระ ฐานันดรขุนนาง และฐานันดรที่สาม คือ บุคคลที่นอกเหนือจากฐานันดรพระและขุนนาง ซึ่งฐานันดรพระและฐานันดรขุนนางจะเป็นปฏิปักษ์กับฐานันดรที่สาม)<sup>๔๔</sup> จึงไม่มีการเรียกร้องให้กษัตริย์เปิดการประชุมสภาฐานันดรนับเป็นเวลากว่าร้อยปี สภาวการณ์เช่นนี้ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เพิ่มสูงยิ่งขึ้น จนสมัยพระเจ้าหลุยส์ ที่ ๑๔ สถาปนากษัตริย์ของฝรั่งเศสก้าวเข้าสู่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง ดังคำกล่าวของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ที่ว่า "I am the state" หรือ "ข้าพเจ้าก็คือรัฐ" แต่เมื่อถึงสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ เกิดการปฏิวัติใหญ่ในเดือน สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ อันเนื่องมาจากการกดขี่ของชนชั้นปกครอง ทำให้เกิดความไม่

<sup>๔๔</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓), หน้า ๑๗.

เสมอภาค คัดค้านเสรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนถูกทำลาย ประชาชนถูกดูถูกเหยียดหยามจากชนชั้นปกครอง ซึ่งเป็นสาเหตุให้ประชาชนรวมตัวกันล้มล้างการปกครองในระบบเก่าไปในที่สุด และสถาปนาการปกครองรูปแบบใหม่ที่เน้นถึงการเคารพในสิทธิและเสรีภาพ คัดค้านเสรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของประชาชนพลเมืองทุกคน ดังที่ปรากฏในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ ความบางส่วนว่า<sup>๔๙</sup>

“ข้อ ๑.มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ข้อ ๒.วัตถุประสงค์ของสมาคมทางการเมืองทุกสมาคม คือ การรักษาไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติและไม่มีอายุความของมนุษย์ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัยและการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง

...ข้อ ๑๖.สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่แน่ชัด สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ...”

สมัยหลังการปฏิวัติ ช่วงระหว่างปี ค.ศ.๑๗๘๙ - ค.ศ.๑๗๙๕ ระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงอยู่หลายต่อหลายครั้ง ฝรั่งเศสใช้ระบบการเมืองการปกครองอยู่หลายระบบสลับกันไปมา เช่น ระบบกงสุล ระบบจักรพรรดิ ระบบกษัตริย์และระบอบสาธารณรัฐ<sup>๕๐</sup> จนปี ค.ศ.๑๘๗๕ ก็ได้เริ่มใช้ระบบรัฐสภาภายใต้สาธารณรัฐที่ ๓ และดำเนินมาอย่างยาวนานจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฝรั่งเศสใช้ระบบการเมืองแบบ ๒ ระบบ คือ สมัยสาธารณรัฐที่ ๔ ใช้ระบบรัฐสภา ระหว่างปี ค.ศ.๑๙๔๖-๑๙๕๘ จนถึงปี ค.ศ.๑๙๕๘ จึงเริ่มยุคสาธารณรัฐที่ ๕ ใช้ระบบกึ่งประธานาธิบดี<sup>๕๑</sup> อันเป็นระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสในปัจจุบัน ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดทำ

<sup>๔๙</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๔๔ - ๑๕๐.

<sup>๕๐</sup> Jean Blondel, “The Government of France”, in Michael Curtis, Introduction to Comparative Government, (New York : Harper & Row, 1985), p.117-124.

<sup>๕๑</sup> สมชาย ภคภาสนีวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๑), หน้า ๗๐๒.



รัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา ฝรั่งเศสได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งสิทธิและเสรีภาพ หลังจากนั้นได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง และในการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ละครั้งก็จะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้น จึงอาจเรียกได้ว่าประเทศฝรั่งเศสกว่าจะได้ดำเนินมาถึงปัจจุบันต้องผ่านระบบการปกครองมาไม่น้อยเลยทีเดียว ในยุคสาธารณรัฐที่ ๕ นี้เอง ที่เกิดปัญหาทำให้ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ โดยเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ นายเรเน่ โคตี้ ประธานาธิบดีในขณะนั้นประกาศว่าพร้อมที่จะลาออกจากตำแหน่ง หากรัฐสภาไม่สามารถก่อตั้งรัฐบาลใหม่ได้ อันเนื่องมาจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรคจนไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดได้ รวมทั้งปัญหาวิกฤตการณ์ในอัลจีเรียที่มีการสู้รบกันมากกว่า ๓ ปี และพรรคการเมืองต่างๆ ในรัฐบาลก็มีนโยบายต่อกรณีของอัลจีเรียต่างๆ กัน ทำให้การทำงานของรัฐบาลที่เกี่ยวกับอัลจีเรียไม่มีเอกภาพ และไร้เสถียรภาพ ดังนั้น นายพลชาร์ล เดอ โกลล์ (Charles André Joseph Marie de Gaulle) จึงได้ออกแถลงการณ์ว่าพร้อมจะรับตำแหน่งสืบต่อและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ เป็นรัฐบาลแห่งชาติโดยรัฐสภาเห็นชอบด้วยคะแนน ๒๓๐ ต่อ ๒๒๔ เสียงให้นายพลชาร์ล เดอ โกลล์ ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและจัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติ โดยวันที่ ๑ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกฎหมาย ๓ ฉบับ คือ ฉบับแรกเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเต็มแก่ประธานาธิบดีเป็นเวลา ๖ เดือน ฉบับที่สองเป็นกฎหมายให้อำนาจรัฐบาลแก้ไขรัฐธรรมนูญ และฉบับที่สามเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการประกาศภาวะฉุกเฉินในอัลจีเรีย ซึ่งในประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๕๖ นั้น รัฐสภาได้วางกรอบของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักการ ๕ ประการ คือ

๑) อำนาจอธิปไตยมาจากการเลือกตั้งที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิ รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

๒) หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ โดยอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติต้องแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด เพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่

๓) รัฐบาลต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

๔) หลักความเป็นอิสระของตุลาการ โดยฝ่ายตุลาการต้องเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จากทุกฝ่าย ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายอื่น เพื่อปกป้องรักษารัฐธรรมนูญและให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด และเพื่อให้ทุกฝ่ายได้เคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๕) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐฝรั่งเศสกับดินแดนโพ้นทะเล ซึ่งเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส

แต่อย่างไรก็ดี การแก้ไขครั้งนั้นก็นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (กรณีคล้ายกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐของอเมริกาจนนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับที่ใช้มาถึงปัจจุบัน) จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๘๙ มาตรา โดยแบ่งออกได้เป็น ๑๗ หมวด จัดทำขึ้นในสมัยประธานาธิบดี นายพลชาร์ล เดอ โกลล์ โดยเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส คือ การบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจและการปกครองของประเทศฝรั่งเศส การเพิ่มอำนาจให้ประธานาธิบดี และการลดบทบาทของรัฐสภา การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผู้สงสัยว่าเหตุใดจึงเป็นฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีที่เป็นผู้ทำการร่าง เป็นการให้อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญแก่ฝ่ายบริหารหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหารดังกล่าวเกิดขึ้นได้เพราะกฎหมายของรัฐสภาได้มอบอำนาจไว้ การร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นการร่างเพราะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา เมื่อร่างเสร็จฝ่ายบริหารไม่สามารถประกาศใช้ได้เอง ยังคงต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จแล้วกลับไปให้สภาแห่งรัฐเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และมีการเปิดให้ลงประชามติในที่สุด ดังที่ปรากฏในส่วนแรกสุดของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งเป็นการยืนยันว่า<sup>๕๑๒</sup>

“รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ เป็นผู้เสนอ

ประชาชนชาวฝรั่งเศสเป็นผู้ให้การรับรอง

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้...”

โดยมีการลงประชามติเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๘ ปรากฏว่าประชาชนมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ที่อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็ยังเป็นของรัฐสภาอยู่เพียงแต่มอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการเฉพาะภารกิจ (การร่างรัฐธรรมนูญ) เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ฝ่ายบริหารที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ทิ้งมรดกไว้ในรัฐธรรมนูญพอสมควร ที่สำคัญก็คือการลดอำนาจรัฐสภาและเพิ่ม

---

<sup>๕๑๒</sup>“The Government of the Republic, in accordance with the Constitutional statute of June 3<sup>rd</sup> 1958, has proposed,

The French people have adopted,

The President of the Republic hereby promulgates the Constitutional statute worded as follows : “

อำนาจประธานาธิบดีนั่นเอง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ใช้บังคับแล้ว ก็มีการเลือกประธานาธิบดี ผลปรากฏว่า นายพลชาร์ล เดอ โกลล์ ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และของยุคสาธารณรัฐที่ ๕ (กรณีคล้ายกับสหรัฐอเมริกาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จนายจอร์จ วอชิงตัน ก็ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกา)

ฝรั่งเศสใช้ระบบการปกครองในรูปแบบของสาธารณรัฐ มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว อุดมคติการปกครองของประเทศ คือ เสรีภาพ เสมอภาคและภราดรภาพ นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังมีหลักการของชาติ ซึ่งได้แก่ รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ในส่วนของรูปแบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี กล่าวคือ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขหรือผู้นำของสาธารณรัฐและมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายรัฐบาล ซึ่งนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดในลำดับต่อไป เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้ยืนยันรับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ และคำปวารณาของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๔ คือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๖ รวมทั้งบรรดาสติและหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดลอม ค.ศ. ๒๐๐๔ รวมถึงได้ประกาศสิทธิในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมด้วย สาธารณรัฐรับรองความเสมอภาคของประชาชนตามกฎหมายโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติและศาสนาและเคารพในความเชื่อของทุกนิกาย ดังปรากฏอยู่ในคำปวารณาของรัฐธรรมนูญว่า

“...ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความเชื่อมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติดังที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๖ รวมทั้งบรรดาสติและหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดลอม ค.ศ. ๒๐๐๔

อาศัยอำนาจตามหลักการดังกล่าวและตามหลักแห่งเสรีภาพในการตัดสินใจของประชาชน สาธารณรัฐได้มอบให้ดินแดนโพ้นทะเลได้แสดงเจตจำนงที่จะเข้าอยู่ร่วมกับสาธารณรัฐ เป็นสถาบันใหม่ที่จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของอุดมคติร่วมกันแห่งเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ และถือกำเนิดขึ้นมาโดยคำนึงถึงวิวัฒนาการทางด้านประชาธิปไตยของดินแดนดังกล่าว”<sup>๕๓</sup> โดยหลักการปกครองของประเทศฝรั่งเศส ได้ยึดหลักที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย คือ

<sup>๕๓</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘,

อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของซีเอเยส (Sieyes) ซึ่งกล่าวว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ และทฤษฎีของฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jaques Rousseau) ที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แนวความคิดที่สำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็คือแนวความคิดเรื่องอำนาจก่อตั้งทางการเมือง (Le pouvoir constituant)<sup>๕๔</sup> ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากนักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสว่า คือ อำนาจสูงสุดในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการจัดตั้งองค์กรสูงสุด ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ เป็นอำนาจสูงสุดที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นโดยมีต้องคำนึงถึงว่าอำนาจนั้นจะเป็นอำนาจที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือในสังคมประชาธิปไตยอำนาจนี้อาจจะได้มาจากการประชาชนของรัฐนั่นเอง ในประเทศเผด็จการ อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็อาจจะได้มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร

### ๓.๒.๑.๒ หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยสรุป มีลักษณะเด่นที่สำคัญ ดังนี้

๑) เป็นรัฐธรรมนูญที่รากฐานทางทฤษฎีและละเอียดอ่อนลึกซึ้งซึ่งตามหลักเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยวางหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับหลักการของทฤษฎี

๒) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางรูปแบบการปกครองโดยผสมทั้งหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจและหลักการถ่วงดุลอำนาจไว้ด้วยกัน ในรูปแบบรัฐบาลที่พิเศษ คือ ระบบกึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา

๓) รัฐธรรมนูญมุ่งสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลแบบที่เรียกว่า รัฐบาลเข้มแข็ง (Strong Executive)

<sup>๕๔</sup> วรลักษณ์ แก้วสงวน, "แนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป La constitution Européenne," รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม ๔, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๘), หน้า ๓๖๘.

๔) รัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจของรัฐสภา เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งให้กับรัฐบาล เช่น การลดอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่สามารถตราได้ทุกเรื่องเหมือนดังเช่นฝ่ายนิติบัญญัติของนานาประเทศ แต่สามารถตรากฎหมายได้เฉพาะเรื่องเฉพาะราวที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจเท่านั้น หรือการเพิ่มอำนาจให้กับประธานาธิบดีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอย่างมากซึ่งได้ได้กล่าวต่อไปในข้อ ๓.๒.๓.๒.๑ (ข)

### ๓.๒.๒ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย

แต่เดิมที่ฝรั่งเศสปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจทั้งปวงเป็นของกษัตริย์ต่อมาภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.๑๗๘๙ ก่อนที่ฝรั่งเศสจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งใหญ่โดยการปฏิวัติเมื่อ ค.ศ.๑๗๘๙ ฝรั่งเศสปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์มีอำนาจมากส่วนประชาชนนั้นก็อยู่ในฐานะเป็นเพียงทรัพย์สินหรือวัตถุของผู้ปกครอง การปฏิบัติต่อประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติเยี่ยงมนุษย์ การกดขี่อันเป็นเหตุแห่งความไม่เสมอภาคและความไม่เป็นธรรมในสังคมจึงเกิดขึ้นโดยทั่วไป ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากชนชั้นปกครอง การกระทำเหล่านี้เองทำให้ประชาชนต่อต้านจนนำไปสู่การปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ.๑๗๘๙ อันเป็นการล้มล้างการปกครองระบบเก่าไปในที่สุด ซึ่งเป็นเครื่องหมายแห่งชัยชนะของประชาชนพลเมืองฝรั่งเศสในทางการเมืองต่อระบบเก่าที่มีการแบ่งชนชั้นวรรณะ ซึ่งนอกจากจะเป็นการปฏิวัติในทางการเมืองแล้วยังเป็นการปฏิวัติในทางความคิดของประชาชน ที่ต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง กำหนดความเป็นไปของตนเอง<sup>๕๕</sup> ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นการสั่นคลอนและทำลายแนวความคิดแบบเก่าเป็นอันมาก เกิดแนวคิดปัจเจกชนนิยม (Individualism)\* ขึ้น กล่าวคือ ประชาชนพลเมืองทุกคนต่างก็เป็น

<sup>๕๕</sup> พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิพย์ทิพอาภา, ประวัติศาสตร์สมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไผ่ขีต, ๒๕๔๙), หน้า ๑๗.

\*ปัจเจกชนนิยม (Individualism) คือ การยกย่องนับถือสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ หน้าที่ของรัฐบาลที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลสามารถพัฒนาบุคลิกภาพ ความถนัด และความมุ่งหวังได้โดยรัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวมากนัก รัฐควรจะทำหน้าที่ในการรักษาความสงบภายในรัฐ และตัดสินข้อพิพาทระหว่างบุคคล

มนุษย์เช่นเดียวกัน ไม่มีเจ้า มีขุน ปัญญาชน หรือว่าไพร่อีกต่อไป ประชาชนมิได้เป็นกลุ่มสังคมที่หลากหลายแต่เป็นการรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลแต่ละคน<sup>๕๖</sup> อำนาจอันเป็นของกษัตริย์อยู่เดิมก็ถูกเปลี่ยนมาให้เป็นของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติในมาตรา ๓ ว่า<sup>๕๗</sup>

“อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรและโดยผ่านทางกระบวนการออกเสียงประชามติ

คณะบุคคลหรือบุคคลใดไม่อาจสงวนสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยได้....”

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนของฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) แม้จะมีอิทธิพลต่อการปฏิวัติฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก แต่พอเอาเข้าจริง ๆ แนวคิดนี้ก็กลับไม่ได้รับการยอมรับโดยพวกปฏิวัติฝรั่งเศส แต่หันไปหาแนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งเป็นแนวความคิดของซีเอเยส (Sieyes) แทน ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจว่าแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยโดยนักคิดฝรั่งเศสที่มี ๒ แนวทางที่แตกต่างกัน คือ แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน เป็นแนวความคิดที่มาจากการผสมผสานของ ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular sovereignty) ของรูสโซ และทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National sovereignty) ของซีเอเยส ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

๓.๒.๒.๑ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของฌอง ฌาคส์ รูสโซ

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรูสโซ แนวคิดนี้เป็นรากฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contracts) รูสโซเชื่อว่ามนุษย์ในสังคมสมัครใจละสภาพตามธรรมชาติของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคม มนุษย์แต่ละคนจึงมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองได้อย่างทั่วถึง (Universal suffrage) โดยรูสโซกล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรมาพรากไปจาก

<sup>๕๖</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๘), หน้า ๑๔๓.

<sup>๕๗</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, หน้า ๒๒.

ประชาชนได้” แต่ผู้แทนที่ประชาชนเลือกนั้นจะต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐไซจึงเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และการปกครองก็ต้องโดยประชาชนทุกคน

๓.๒.๒.๒ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของซีเอเยส์

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National sovereignty) ทฤษฎีนี้ถูกคิดขึ้นโดยซีเอเยส์ (Sieyes) โดยซีเอเยส์เห็นว่า สังคมก่อนมีรัฐยังเป็นสังคมที่ไม่มีอำนาจอธิปไตย เพราะซีเอเยส์คิดว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่มีลักษณะสูงสุด เด็ดขาด และถาวรเป็นนิรันดร์ แต่อำนาจที่ผู้ปกครองใช้ในสังคมก่อนมีรัฐนั้น ขาดลักษณะของความเป็นอำนาจอธิปไตยตามความคิดของซีเอเยส์ มีแต่ชื่อชาติ สังคมที่มีมาก่อนความเป็นรัฐ เผ่าชนคิดที่จะแยกอำนาจออกจากตัวบุคคล เพราะคิดว่าอำนาจเมื่ออยู่กับตัวบุคคลจะทำให้บุคคลหลงอำนาจ ใช้อำนาจโดยมิชอบ และความไม่แน่นอนของผู้ใช้อำนาจนี้เอง จึงนำมาสู่แนวความคิดที่จะแยกอำนาจไปไว้กับสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงต้องเป็นของชาติ แนวคิดนี้จึงเชื่อว่า “ชาติ” มีความเหนือกว่า “ปวงชน” เพราะชาติเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีชีวิต จิตใจ ตั้งอยู่ได้คงทนกว่าประชาชน มีความต่อเนื่องและเป็นผลของความเป็นปึกแผ่นของปวงชนในแต่ละยุคสมัย แนวคิดนี้ทำให้เกิดผลในการปฏิบัติ คือ ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน ประชาชนไปเลือกตั้งในฐานะเป็นหน้าที่การเลือกตั้งไม่ใช่สิทธิของใคร ๆ ก็ได้ และผู้แทนแต่ละคนเป็นผู้แทนทั้งหมดของชาติ ผู้แทนจึงไม่ต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมของผู้เลือกตั้งในเขตของตนดังนั้นเสียงข้างมากในสภาถือว่าเป็นเสียงเจตจำนงของชาติไม่ใช่ของประชาชน ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการถกเถียงเรื่องอำนาจอธิปไตยควรเป็นของประชาชนหรือเป็นของชาติอยู่เป็นระยะ ๆ โดยในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๗๘๙ และ ค.ศ. ๑๗๙๑ ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๓ และ ค.ศ. ๑๗๙๕ ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และในที่สุดรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้เขียนให้สอดคล้องว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนฝรั่งเศส” และในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งใช้โดยผ่านทางผู้แทนและทางการออกเสียงประชามติ”

สาเหตุที่รัฐธรรมนูญได้นำทฤษฎีดังกล่าวทั้งสองทฤษฎีมาบัญญัติไว้รวมกันก็เพื่อประนีประนอมระหว่างสองแนวความคิดที่ฝ่ายหนึ่งคิดว่าอำนาจอธิปไตยจะต้องเป็นของประชาชน กับอีกฝ่ายหนึ่งที่คิดว่าอำนาจอธิปไตยควรที่จะเป็นของชาติ เพื่อเป็นการทำให้ทั้งสองฝ่ายนี้พอใจ จึงได้นำหลักการทั้งสองทฤษฎีมาบัญญัติไว้ดังกล่าวเหตุหนึ่ง ส่วนอีกเหตุหนึ่งก็เพื่อการสร้างความเท่าเทียมกันของการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติได้สะท้อนให้เห็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางอ้อม ซึ่งอยู่ในรูปแบบของรัฐสภา และทฤษฎีอำนาจ

อธิปไตยเป็นของประชาชนได้สะท้อนให้เห็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการลงประชามติ ดังนั้น การประนีประนอมทั้งสองแนวคิดจึงเกิดการผสมกันเกิดเป็นรูปแบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรง<sup>๕๘</sup>

### ๓.๒.๓ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ

ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ บรรดานักปฏิวัติทั้งหลายที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายต่างก็ต้องการที่จะนำเอาหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจมาใช้สำหรับการปกครองประเทศ เนื่องจากเกิดความวิตกว่าระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ล่มสลายไปแล้วจะกลับคืนมาอีกและก็จะเกิดปัญหาการปกครองที่ไม่เป็นธรรมเหมือนดังเช่นอดีตที่เคยเป็นมา<sup>๕๙</sup>

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นต้นกำเนิดของหลักการการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ที่เป็นแนวคิดของมองเตสกีเยอ (Montesquieu) หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจได้ปรากฏอยู่ในหลายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ เช่น มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๒๓ กำหนดองค์กรและอำนาจของฝ่ายบริหาร มาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๓๓ กำหนดองค์กรและอำนาจของรัฐสภา มาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๕๒ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น สถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตย สามารถแบ่งได้ออกเป็น ๓ สถาบัน คือ สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันฝ่ายบริหาร และสถาบันฝ่ายตุลาการ

#### ๓.๒.๓.๑ อำนาจนิติบัญญัติ : รัฐสภา

สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของฝรั่งเศส (A Bicameral parliament) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า "รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา..." ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสจึงเป็นแบบสภาคู่ ซึ่งประกอบด้วย ๒ สภา

<sup>๕๘</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, หน้า ๕๔.

<sup>๕๙</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๗.



คือ สภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) และวุฒิสภา (สภาสูง) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๓๔ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรารัฐบัญญัติ และเป็นที่น่าสังเกตว่าการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภาเป็นการตราได้เฉพาะเรื่องเฉพาะราวเท่าที่ รัฐธรรมนูญให้อำนาจเท่านั้น ซึ่งต่างจากระบบรัฐสภาโดยทั่วไปที่สามารถตรากฎหมายได้ทุกเรื่อง เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ สำหรับการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภาฝรั่งเศสรัฐธรรมนูญได้ กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตราได้เฉพาะในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑) สิทธิของพลเมือง หลักประกันการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินของประชาชนเพื่อใช้ในการป้องกันประเทศ

๒) สัญชาติ ความสามารถของบุคคล กฎหมายเกี่ยวกับการสมรส การ สืบมรดก และการให้โดยเสนาหา

๓) การกำหนดเกี่ยวกับความผิดทางอาญาชั้นร้ายแรง และความผิด ระดับกลาง รวมทั้งกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นๆ วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจักระบบศาล และสถานะของผู้พิพากษา

๔) ภาษีและอัตราการจัดเก็บ การออกใช้เงินตรา

๕) การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น

๖) การจัดตั้งองค์การมหาชน

๗) หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งทหารและพลเรือน

๘) การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สิน วิสาหกิจของรัฐไปให้เอกชน

ในการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภานั้น ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญในเรื่องต่างๆ คือ การจักระเบียบในการป้องกันประเทศ การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษา การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิ กฎหมายแรงงาน สหภาพแรงงาน การ ประกันสังคม

อย่างไรก็ดี แม้ว่าฝรั่งเศสจะใช้ระบบสภาคู่ แต่เป็นที่น่าสนใจว่าแม้จะเป็นระบบสภา คู่แต่ก็เป็นระบบสภาคู่ที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาล่างมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาสูง รัฐบาลไม่มี ความรับผิดชอบต่อวุฒิสภา เมื่อรัฐบาลไม่มีความรับผิดชอบต่อวุฒิสภา รัฐบาลก็ไม่มีอำนาจ ยุบวุฒิสภาได้เช่นกัน อำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันดังกล่าวยังได้สะท้อนให้เห็นได้จากการตรารัฐ บัญญัติต่างๆ ที่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา เช่น กรณีวุฒิสภาไม่ให้ความเห็น ขอบร่างรัฐบัญญัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ก็ให้ถือว่ารัฐสภาเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว

ซึ่งเท่ากับว่าถือเอาตามความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งจะได้กล่าวในข้อต่อๆ ไป



ภาพที่ ๙ : พระราชวังแวร์ซายส์ (Versailles Palace) สถานที่ประชุมรัฐสภาฝรั่งเศส<sup>๖๐</sup>

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ ๕ นี้ ถูกจำกัดอำนาจเป็นอย่างมาก เนื่องจากในยุคสาธารณรัฐที่ ๔ รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ มีรัฐบาลถึง ๒๔ ชุดภายในระยะเวลา ๑๒ ปี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ จึงจำกัดกรอบการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในด้านหน้าที่และการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ต่อมาก็ได้มีการปฏิรูปหลายครั้งเพื่อผ่อนคลายการจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทตามรัฐธรรมนูญเพิ่มมากขึ้น เช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ มีการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความชอบด้วย

<sup>๖๐</sup><http://www.leonardfrank.com/Worldheritage/Versailles.html> (๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑)

รัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่าง  
บทบัญญัติแห่งสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ.๑๙๙๒

ในปัจจุบันได้มีการเสนอให้มีการยกเลิกกระบวนการทางนิติบัญญัติที่ให้อำนาจกับ  
ฝ่ายบริหารมากเกินไป เช่น การที่รัฐบาลสามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภาโดยผู้กผันตนเอง  
ซึ่งก็จะถือว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นได้รับสถานะเป็นรัฐบัญญัติโดยมีต้องผ่านการให้ความเห็นชอบของ  
รัฐสภา

### ๓.๒.๓.๑.๑ สภาผู้แทนราษฎร

#### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง (The National Assembly) ตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.๑๙๕๘ มาตรา ๒๔ บัญญัติให้มาจากการเลือกตั้ง  
โดยตรงของประชาชน สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกตามอัตราสัดส่วนของประชากร  
(สภาผู้แทนราษฎร ๑ คน ต่อประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน) โดยประชาชนจะเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตน  
ในเขตเลือกตั้งเขตละ ๑ คน ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น ๕๗๗ คน และดำรง  
ตำแหน่งคราวละ ๕ ปี โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียง  
ข้างมาก โดยมีการเลือกตั้งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ

๑) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งตั้งแต่รอบแรกจำเป็นต้องได้คะแนนเสียงข้าง  
มากเด็ดขาด กล่าวคือ ได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดและคะแนนเสียงที่ได้รับต้องมี  
จำนวนหนึ่งในสี่ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ  
ในการเลือกตั้งรอบแรกถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนบัตรดี  
ทั้งหมด ผู้นั้นจะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเลย แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก  
ดังกล่าวเป็นไปได้ยากทำให้ต้องมีการเลือกตั้ง ในรอบที่สองอยู่เสมอๆ จนเรียกกันว่า การเลือกตั้ง  
สองรอบ

๒) หากไม่มีผู้สมัครคนใดชนะการเลือกตั้งในรอบแรก ผู้สมัครที่  
ได้รับคะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๒.๕ ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มี  
สิทธิเลือกตั้งสามารถลงแข่งขันในการเลือกตั้งรอบสอง ผู้ชนะการเลือกตั้งในรอบนี้ คือ ผู้ที่ได้  
คะแนนสูงสุด การเลือกตั้งรอบที่สอง ซึ่งถือเป็นรอบชิงหรือตัดเชือกระหว่างผู้ที่ได้คะแนนเสียงมาก  
ที่สุดสองอันดับแรก

ผู้ที่จะสมัครเพื่อรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีความพิการต้องห้าม มีดังนี้

- ๑) ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีสัญชาติฝรั่งเศส
- ๒) จะต้องมีความอายุ ๒๓ ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป
- ๓) เป็นผู้ที่ผ่านการเกณฑ์ทหารหรือได้รับการยกเว้นการเกณฑ์ทหาร
- ๔) ไม่เป็นผู้ถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง

(ข) อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- ๑) เป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญ\*
- ๒) เป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีในกรณีการกำหนดวันประชุมเพิ่มเติมจากที่มาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ให้สมัยประชุมสามัญมีวันประชุม ๑๒๐ วัน
- ๓) แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ คน ทุก ๓ ปี ที่มีการเลือกตั้งใหม่ เช่นเดียวกับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและประธานวุฒิสภา
- ๔) ก่อนการบังคับใช้กฎหมาย ประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้พิจารณาร่างกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่

---

\*รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจพิเศษที่จำเป็นในการจัดการกับสถานการณ์ที่คุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วนต่อสถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกภาพของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ พร้อมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ภายหลังจากที่ได้ปรึกษากับนายกรัฐมนตรี ประธานของทั้งสองสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว

- ๕) เป็นประธานในการประชุมรัฐสภา
- ๖) เป็นผู้แทนของสภาผู้แทนราษฎรในการรับทราบข่าวสารที่เป็นทางการและแจ้งข่าวสารดังกล่าวให้แก่สภาผู้แทนราษฎร
- ๗) เรียกประชุมและเป็นประธานในการประชุมของที่ประชุมแห่งประธาน (ที่ประชุมแห่งประธานประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการสามัญทุกคณะ หัวหน้าคณะผู้แทนสภาผู้แทนราษฎรในสหภาพยุโรป หัวหน้ากลุ่มการเมืองทุกกลุ่ม และผู้นำเสนอรายงานทั่วไปของคณะกรรมการการคลัง) ในทุกสัปดาห์เพื่อกำหนดระเบียบวาระการประชุมซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนรัฐบาล
- ๘) เรียกประชุมและเป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการบริหารของสภา
- ๙) ควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการ
- ๑๐) ควบคุมดูแลการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

### ๓.๒.๓.๑.๒ วุฒิสภา

#### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา

วุฒิสภาหรือสภาสูง (The Senate) ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๒๔ บัญญัติให้มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เพื่อเป็นตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral Colleges) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และผู้แทนสมาชิกสภาเทศบาล วุฒิสภามีสมาชิกทั้งสิ้น ๓๒๑ คน โดยดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๙ ปี แต่จะพ้นจากตำแหน่งตามวาระไม่พร้อมกันตามบัญชีรายชื่อจังหวัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะระบบวุฒิสภาของฝรั่งเศสรับอิทธิพลมาจากสภาสูงของสหรัฐอเมริกา แต่ต่างกันที่ของสหรัฐอเมริกาเลือกทุก ๒ ปี แต่ฝรั่งเศสเลือกทุก ๓ ปี เพราะมีวาระยาวกว่าของสหรัฐอเมริกา

สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสมาจากตัวแทนสาขาอาชีพหลากหลาย ทั้งครู แพทย์ ข้าราชการ นักกฎหมาย เกษตรกร อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม และแม้จะมีได้มีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองก็ตาม กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาสามารถสังกัดพรรคการเมืองได้ แต่ในทางปฏิบัติการปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภามีได้เป็นไป

ตามนโยบายหรือแนวทางของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด พรรคการเมืองจะบังคับให้สมาชิกลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงมีการรวมกลุ่มทางการเมือง<sup>๖๑</sup> ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันตามความสมัครใจ โดยการเสนอชื่อและรายชื่อสมาชิกในกลุ่มพร้อมระบุชื่อประธานกลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มต้องมีสมาชิกอย่างน้อย ๑๕ คน ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มการเมือง แต่การไม่เป็นสมาชิกกลุ่ม ทำให้เสียประโยชน์หลายประการ แต่อาจสมัครเข้าเป็นพันธมิตรของกลุ่มเพื่อให้ได้สิทธิบางประการแทนก็ได้ การตั้งกลุ่มการเมืองของสมาชิกวุฒิสภานี้ ต้องตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและจะบังคับให้สมาชิกลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมิได้เช่นเดียวกับกรณีของพรรคการเมือง เพราะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและต้องมีใช้การตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของอาชีพ กลุ่มการเมืองต่างๆ จะส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการสามัญคณะต่างๆ ซึ่งกลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกมากก็จะได้รับการจัดสรรให้เป็นกรรมาธิการมากตามไปด้วยและมีการวางกฎเกณฑ์ให้สมาชิกกลุ่มปฏิบัติตามในการพิจารณา ร่างกฎหมายในคณะกรรมการหรือก่อนการพิจารณาในคณะกรรมการเต็มสภา ด้วยเหตุนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ในภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง มีบทบาทพิเศษในการเป็นตัวแทนอำนาจจากส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปนั่งในสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น

### (ข) อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่อยู่หลายด้านหลายประการ ซึ่งสามารถแยกได้เป็นดังนี้<sup>๖๒</sup>

<sup>๖๑</sup>ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, รายงานการวิจัย เรื่องการประเมินผลงานของวุฒิสภา โดยได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปี ๒๕๔๗, หน้า ๑๔ - ๑๖.

<sup>๖๒</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗ - ๒๐.

## ๑) อำนาจและหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

วุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ แบ่งได้ ๓ ประการ คือ การริเริ่มร่างกฎหมาย การพิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

### ๑.๑) การริเริ่มร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอร่างรัฐบัญญัติ หากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรียกว่า "ร่างรัฐบัญญัติ" ซึ่งจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้ ยกเว้นร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก แต่หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอเรียกว่า "ข้อเสนอรัฐบัญญัติ" ให้เสนอต่อสภาที่ตนสังกัด ซึ่งในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภานั้น ห้ามมิให้เสนอร่างกฎหมายซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่ ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นสภาแรก แต่ในทางปฏิบัตินั้นสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในจำนวนที่น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับคณะรัฐมนตรีนั้น สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายในจำนวนที่มากกว่าคณะรัฐมนตรี แต่โดยข้อจำกัดต่างๆ แล้วทำให้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาออกมามีผลบังคับใช้นั้นมักเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเหมือนกรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีของไทย

### ๑.๒) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมายและเสนอให้แก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>๖๓</sup>

<sup>๖๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗ - ๒๐.

ในการพิจารณา ร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้น หลังจากวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายจากรัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่เสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเป็นสภาแรก หากมีการร้องขอจากรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎร ให้ส่งร่างกฎหมายฉบับนั้นไปให้ "คณะกรรมการวิสามัญ" พิจารณา แต่หากไม่มีการร้องขอให้ส่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการนี้ ประธานคณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่ง ในกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายเพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการ ซึ่งกรรมการสามารถเสนอคำแปรญัติแก้ไขร่างได้และภายหลังคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต่อไป

## ๒) ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารรัฐบาลได้ ๒ วิธีได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม และการแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

### ๒.๑) การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตั้งกระทู้ถามได้ ๒ ประเภท คือ กระทู้ลายลักษณ์อักษร (Write Questions) โดยส่งไปยังรัฐมนตรี ซึ่งตนต้องการถาม เพื่อให้ตอบกระทู้นั้นภายใน ๑ เดือน แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาดังกล่าวสามารถขยายเวลาออกไปได้อีก ๑ เดือน และภายหลังจากมีการตอบกระทู้ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ตั้งกระทู้ถามทราบแล้วต้องมีการนำกระทู้นั้นตีพิมพ์ลงในรัฐกิจจานุเบกษาด้วย การตั้งกระทู้ถามอีกประเภทหนึ่ง คือ กระทู้ถามด้วยวาจา สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระการประชุมสัปดาห์ละครั้ง สำหรับการพิจารณากฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งไม่มีการอภิปรายเรียกว่า "กระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่มีการอภิปราย" (oral questions without debate) นอกจากนี้ยังมีอำนาจตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปราย ซึ่งเรียกว่า "การกระทู้ถามด้วยวาจาโดยมีการอภิปราย" (oral question with debate) เป็นกระทู้ถามด้วยวาจาที่มีหัวข้อสำคัญทางการเมือง โดยต้องจัดให้มีการถามกระทู้ประเภทนี้เดือนละ ๒ ครั้ง



## ๒.๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการ

รัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายและตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ๔ คณะ คือ คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committee) ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย คณะกรรมการสอบสวน ทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อวุฒิสภากายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล รวมทั้งการสอบสวนกิจการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee หรือ Conference Committee) ทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติของร่างกฎหมายในส่วนที่ยังหาข้อยุติไม่ได้

## ๓) ด้านตุลาการ<sup>๖๔</sup>

วุฒิสภามีอำนาจในด้านตุลาการ โดยการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ดังนี้

๓.๑) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง

รัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูงจำนวน ๑๒ คน และผู้พิพากษาสำรอง ๖ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญาฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง

๓.๒) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

<sup>๖๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙.

รัฐสภา มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจำนวน ๖ คน และผู้พิพากษาสำรองจำนวน ๖ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดในทางอาญาขณะดำรงตำแหน่งซึ่งต้องเป็นความผิดฆณีมิโทษหรืออุกฤษโทษ

๔) อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาด้านอื่นๆ

นอกจากวุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและด้านตุลาการแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจและหน้าที่ในด้านอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วย ดังนี้

๔.๑) ประธานวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๖๐ คน มีอำนาจเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติก่อนการประกาศใช้ และเสนอให้ตรวจสอบว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

๔.๒) ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นประธานาธิบดีชั่วคราว ในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าว ประธานวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ และไม่มีอำนาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

๔.๓) ประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน ๓ คน ประกอบเป็นคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๔) ประธานวุฒิสภามีอำนาจให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในการประกาศยุบสภาหรือการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จชั่วคราว

๔.๕) วุฒิสภา ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเสนอให้ประธานาธิบดีจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ

๔.๖) วุฒิสภา ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจกล่าวหาประธานาธิบดีว่าเป็นผู้ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง เพื่อให้ศาลอาญาชั้นสูงพิจารณาพิพากษาได้

๔.๗) วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบาย  
ทางการเมืองทั่วไปตามที่นายกรัฐมนตรีร้องขอ

### ๓.๒.๓.๒ อำนาจบริหาร

สถาบันฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเป็นการแบ่งกันระหว่างประธานาธิบดีในฐานะผู้นำหรือประมุขของประเทศ กับนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เรียกว่า ทวิภาคของฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึงการที่ฝ่ายบริหารมีผู้มีอำนาจสั่งการ ๒ คนด้วยกันและทั้ง ๒ คน ต้องบริหารประเทศด้วยกันภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบบนี้แตกต่างจากระบบของสหรัฐอเมริกาโดยสิ้นเชิง เพราะระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย มีอำนาจเต็มที่ในการบริหารประเทศ แต่ในระบบของฝรั่งเศส ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีจึงมักเลือกนายกรัฐมนตรีที่สามารถทำงานด้วยกันได้ หากนายกรัฐมนตรีมาจากฝ่ายตรงข้ามกับประธานาธิบดี ก็จะทำให้เกิดภาวะกลั๊กลีนฝืนทน (Cohabitation) ในการใช้อำนาจได้ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ประเทศฝรั่งเศสจัดการปกครองประเทศโดยแบ่งออกเป็นกลางบางส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์) ปัจจุบันมีวิสาหกิจมหาชนซึ่งรวมถึงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วย กล่าวโดยเฉพาะการจัดโครงสร้างการปกครองของส่วนกลาง แบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และกระทรวงต่างๆ นอกจากนี้ส่วนกลางก็อาจแบ่งอำนาจให้กับส่วนภูมิภาค และองค์กรมหาชนอิสระต่างๆ<sup>๖๕</sup>

<sup>๖๕</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า ๑๗.

## ๓.๒.๓.๒.๑ ประธานาธิบดี

## (ก) ที่มาและองค์ประกอบของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นตำแหน่งประมุขแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี (ปัจจุบันนายนิโกลาส์ ซาร์โกซี ประธานาธิบดีคนปัจจุบัน ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีเป็นวาระแรกเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ นับเป็นประธานาธิบดีคนที่ ๖ ของสาธารณรัฐที่ ๕ ของประเทศฝรั่งเศส)<sup>๖๖</sup>

การเลือกตั้งประธานาธิบดี ตามระบบการเลือกตั้งสองรอบกล่าวคือ หากผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (**Absolute majority**) จากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ในรอบแรก (**First ballot**) ก็ถือว่าได้รับการเลือกตั้งทันที แต่ถ้าไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในรอบที่สอง (**Second ballot**) ภายใน ๒ สัปดาห์ โดยให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุด ๒ อันดับแรกมาแข่งขันกัน ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าก็จะชนะการเลือกตั้ง โดยเป็นการนับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (**Simple majority**) ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี อาจจะเป็นตัวแทนของพรรคทางการเมืองหรือไม่เป็นก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้สมัครจะมาจากพรรคการเมือง โดยปกติแล้วการเลือกตั้งประธานาธิบดีจะจัดให้มีการเลือกตั้งก่อนสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีคนเก่า ๒๐-๓๐ วัน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงก็เพราะถ้าจะให้อำนาจของประธานาธิบดีได้รับการยอมรับหรือเป็นอำนาจที่ชอบธรรม ก็ต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่ให้รัฐสภาเป็นผู้เลือก ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับประธานาธิบดี ก็ต้องเปลี่ยนวิธีการได้มาเพื่อรองรับกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวด้วยนั่นเอง

<sup>๖๖</sup> <http://www.ambafrance-th.org/spip.php?article926> (๑๙ มกราคม ๒๕๕๒)

## (๒) อำนาจและหน้าที่ของประธานาธิบดี

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้เพิ่มอำนาจและบทบาทให้แก่ประธานาธิบดีจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลที่เป็นผลของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนแล้วยังเป็นเหตุผลเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันฝ่ายบริหารเป็นผู้ร่างขึ้นมาเอง โดยรัฐธรรมนูญให้ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑) ดูแลให้มีการเคารพรัฐธรรมนูญและดูแลการดำเนินการสถาบันการเมืองให้เป็นไปโดยปกติและต่อเนื่อง รวมถึงความเป็นอิสระของชาติ บูรณภาพแห่งแผ่นดิน และการเคารพสนธิสัญญาต่างๆ

๒) เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ตามบทบัญญัติมาตรา ๙

๓) เป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว และสามารถขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายใหม่ โดยที่รัฐสภาจะไม่สามารถคัดค้านคำขอของประธานาธิบดีได้

๔) เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรวมถึงการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้ยังเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและฝ่ายทหาร ได้แก่สภาแห่งรัฐ ผู้ที่ได้รับอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุด เอกอัครราชทูต ผู้แทนของรัฐ ผู้พิพากษาศาลสูงสุด ผู้ว่าการจังหวัด นายทหารระดับนายพล ฯลฯ

๕) เป็นผู้กำหนดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองของรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือบริการสาธารณะต่างๆ

๖) ประกาศให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหลังจากปรึกษากับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้ง ๒ แล้ว

๗) เป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนดและรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๘) เป็นผู้แต่งตั้งเอกอัครราชทูตและผู้แทนพิเศษ และรับสารแต่งตั้งเอกอัครราชทูตและผู้แทนพิเศษของรัฐอื่นที่มาประจำที่สาธารณรัฐฝรั่งเศส

๙) มีอำนาจในการดำเนินมาตรการฉุกเฉินในเรื่องเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่คุกคามอย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังมีอำนาจฉุกเฉินในสถานการณ์พิเศษ (Implementation of special powers) หรืออำนาจเผด็จการชั่วคราว เป็นอำนาจพิเศษหรืออำนาจ

ถูกเงินที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖ โดยมีเหตุผลว่า ในกรณีที่สถาบันหลักแห่งสาธารณรัฐ เอกราชแห่งชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ถูกคุกคามในลักษณะที่เป็นอันตราย รวมทั้งกรณีการปฏิบัติภารกิจยามปกติของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญถูกขัดขวางด้วยวิธีใดๆ ก็ตาม ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐสามารถดำเนินมาตรการทุกอย่างตามความเหมาะสม ซึ่งในภายหลังการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และจะต้องแถลงต่อประชาชนในเรื่องที่ได้กระทำลงไป ฉะนั้น ในช่วงของการใช้มาตรา ๑๖ ประธานาธิบดีจึงเป็นผู้เดียวที่จะตัดสินใจในปัญหาสำคัญของชาติ ทำให้มาตรานี้ถูกคัดค้านในช่วงของการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ โดยเหตุผลที่ว่าจะทำให้ผู้ใช้อำนาจนี้กลายเป็นเผด็จการได้โดยง่ายในที่สุด จึงมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ในขณะที่กำลังใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ หรือ อำนาจพิเศษนี้ ประธานาธิบดีจะยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้สำหรับเหตุผลของการบัญญัติมาตรา ๑๖ เอาไว้สืบเนื่องจากนายพลเดอโกลล์ เห็นว่าอำนาจของฝ่ายบริหารไม่เพียงพอ ทำให้การตัดสินใจที่เด็ดขาด รวดเร็วฉับพลัน ทำไม่ได้ ดังกรณีที่เคยเกิดขึ้นในสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ การบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่นายพลเดอโกลล์ เคยเผชิญกับเหตุการณ์สำคัญในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.๑๙๕๐ เมื่อเขาเผชิญกับการบุกของกองทัพเยอรมนี แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินการใดๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์ได้เลย

บทบาทของประธานาธิบดีที่มีเพิ่มมากขึ้นนั้นได้รับการยืนยันอย่างปราศจากข้อสงสัยจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.๑๙๖๒ ซึ่งกำหนดให้การเลือกประธานาธิบดีใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๘ - ค.ศ.๑๙๖๒ การเลือกประธานาธิบดีใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา และผู้แทนขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น) ซึ่งศาสตราจารย์เวอเด็ล (Vedel) ได้ขนานนามการปฏิรูปดังกล่าวให้เป็น "รัฐธรรมนูญทวี" เพราะเป็นการให้ความชอบธรรมกับการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีอย่างมาก การให้ความชอบธรรมดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีมิได้มีบทบาทแต่เพียงการตัดสินใจชี้ขาดเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้รับผิดชอบหลักด้านนโยบายแห่งชาติ รวมถึงการเป็นผู้นำรัฐบาลตัวจริงอีกด้วย หากประธานาธิบดีผู้นั้นมีพรรคการเมืองที่กุมเสียงข้างมากในวุฒิสภา (ช่วงเวลาที่ประธานาธิบดีอยู่คนละฝ่ายการเมืองกับนายกรัฐมนตรี คือ ช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๖ - ค.ศ.๑๙๘๘ และระหว่างปี ค.ศ.๑๙๙๗ - ๒๐๐๒ ซึ่งเรียกว่าเป็นช่วงฝ่ายบริหารผสมหรือ Cohabitation) จากบทบาทอันมากมายของประธานาธิบดีนี้เองเป็นปัจจัยนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.๒๐๐๐ โดยได้ลดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจาก ๗ ปี ให้เหลือ ๕ ปี ซึ่งเป็นวาระการดำรงตำแหน่งที่เท่ากับวาระของสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากประธานาธิบดีมิได้เป็นเพียงผู้ตัดสินใจชี้ขาด แต่เป็นผู้นำนโยบายของ

รัฐบาลด้วยแล้ว ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี ของประธานาธิบดีก็ดูจะไม่สอดคล้องกับภารกิจและบทบาทของประธานาธิบดีดังกล่าว<sup>๖๗</sup>



ภาพที่ ๑๐ : พระราชวังเอลิเซ ทำเนียบประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>๖๘</sup>

---

<sup>๖๗</sup> อองเดร รูซซี, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฝรั่งเศส : สภาพปัญหาทั่วไป," การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า (ครั้งที่ ๘ : ๒๕๔๙) การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐), หน้า ๕๕.

<sup>๖๘</sup> [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais\\_archives/actualites/a\\_l\\_elysee/2005/juin/popup/photo\\_palais\\_de\\_l\\_elysee.30024.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/actualites/a_l_elysee/2005/juin/popup/photo_palais_de_l_elysee.30024.html) (๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑)

๓.๒.๓.๒.๒ นายกรัฐมนตรี

(ก) ที่มาและองค์ประกอบของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี จึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งนั้น จะขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี เพราะว่าประธานาธิบดีสามารถที่จะปลดผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งเมื่อใดก็ได้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึงการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งเอาไว้ ดังนั้น จึงใช้หลักผู้ที่จะถอดถอนได้ก็คือ ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งนั่นเอง ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงมีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ด้วยเหตุดังกล่าว แน่หนอนว่านายกรัฐมนตรีมักจะมาจากผู้นำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือ บุคคลที่ประธานาธิบดีไว้วางใจ ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาก็ได้ แต่หากมาจากสมาชิกรัฐสภาก็จะต้องให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันไม่ได้ นอกจากนี้นายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารงานของรัฐมนตรีต่างๆ เป็นผู้กำหนดนโยบายของประเทศ และเป็นผู้ดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้นายกรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ลดอำนาจการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภาลงไปมาก เห็นได้จากการยกเลิกการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยรัฐสภา โดยให้ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนแทน

(ข) อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

ดังได้กล่าวแล้วว่า นายกรัฐมนตรีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบทบาทเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายของประธานาธิบดี และเป็นผู้ประสานการดำเนินการของรัฐบาลภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีเท่านั้น แต่บทบาทของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๒๑ บัญญัติในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีว่า

“นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินการของรัฐบาล รับผิดชอบในการป้องกันประเทศ ดูแลการบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้มาตรา ๑๓ นายกรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร



นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจบางประการของนายกรัฐมนตรีให้แก่  
รัฐมนตรีได้<sup>๖๙</sup>

๓.๒.๓.๒.๓ คณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดว่า รัฐบาลซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรีทรงแบ่งอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐและกองทัพ เป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของชาติ รับผิดชอบในการป้องกันชาติ การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายรวมถึงการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารและการแต่งตั้งข้าราชการ รัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี บุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรีนั้นจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักการแยกอำนาจเด็ดขาดและหลักการขัดกันของอำนาจ

ในกรณีจำเป็น นายกรัฐมนตรีสามารถปฏิบัติหน้าที่บางอย่างแทนประธานาธิบดีได้ เช่น การเป็นประธานในที่ประชุมของสภาภลาโหมและคณะกรรมการสูงสุดใน การป้องกันประเทศ หรือการเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมิได้กำหนดจำนวนกระทรวงเอาไว้ ต่างจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการจำกัดจำนวนกระทรวงไม่ให้มีมากเกินไป เพราะไม่ต้องการให้อำนาจถูกกระจายออกไปมากเกินไป อันจะเป็นการบั่นทอนอำนาจของกษัตริย์นั่นเอง แต่ปัจจุบันมิได้กำหนดจำนวนกระทรวงก็เป็นเพราะต้องการให้เป็นการตกลงร่วมกันของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารประเทศของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีแต่ละยุคสมัย (ซึ่งหากปรากฏว่าประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีมาจากต่างพรรคการเมืองกันก็จะอยู่ในภาวะ **Cohabitation** ซึ่งจะทำให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ทั้งของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีเป็นไปได้ยาก เนื่องจากอยู่คนละขั้ว

---

<sup>๖๙</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๔, หน้า ๔๐.

การเมืองกัน แต่อย่างไรก็ตามแม้จำนวนกระทรวงจะมีได้ถูกกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญทำให้ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารประเทศของตนก็ตาม แต่ก็ยังจะต้องมีกระทรวงที่มีลักษณะถาวร เช่น กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การรักษาความมั่นคง อาทิจ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

๓.๒.๓.๓ อำนาจตุลาการ : ศาล

อำนาจตุลาการของฝรั่งเศสใช้โดยศาลต่างๆ โดยศาลมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หรือหลักความเป็นอิสระของตุลาการ เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าศาลจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายใดๆ หลักการนี้ได้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>๗๐</sup> โดยให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ โดยมีคณะกรรมการตุลาการและสามารถออกรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดสถานะของผู้พิพากษา

สถาบันฝ่ายตุลาการนั้นเป็นอิสระจาก ๒ องค์กรแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการตุลาการแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑) ส่วนที่มีอำนาจในเรื่องผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยคณะกรรมการในส่วนนี้มีหน้าที่เสนอการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์และประธานศาลชั้นต้นนอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงการเป็นคณะกรรมการพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นคณะกรรมการ

---

<sup>๗๐</sup> Article 64. "The President of the Republic shall be the guarantor of the independence of the Judicial Authority.

He shall be assisted by the High Council of the Judiciary.

An Institutional Act shall determine the status of members of the Judiciary.

Judges shall be irremovable from office."

๒) ส่วนที่มีอำนาจในเรื่องผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการ มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการ ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการ โดยให้ประธานผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พนักงานอัยการในศาลฎีกาทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการตุลาการแต่ละชุดจะมี ประธานาธิบดีแห่งรัฐเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานคณะกรรมการตุลาการ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการตุลาการอีก ๑๒ คน

### ๓.๒.๓.๓.๑ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

เดิมสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีระบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลว่า กฎหมายเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (General will) ดังนั้น กฎหมายที่เป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนที่จัดทำขึ้นโดยตัวแทนของประชาชนจึงไม่สามารถควบคุมในทางใดๆ ได้ ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ก็ได้จัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น (มาตรา ๕๖ - มาตรา ๖๓) เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (ซึ่งในข้อนี้ผู้เขียนเองเห็นว่า แม้เดิมจะไม่มีตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพราะเห็นว่ากฎหมายเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีหากมองในแง่ลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้วรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีที่มาจากการออกเสียงประชามติของประชาชนชาวฝรั่งเศส จึงต้องอยู่สูงกว่ากฎหมายอื่นทั้งปวง กับทั้งรัฐธรรมนูญก็ยังสะท้อนเจตจำนงร่วมกันของประชาชนยิ่งกว่ากฎหมายอื่นๆ เพราะมีที่มาจากการออกเสียงประชามติของประชาชนทั้งประเทศ ต่างกับกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารที่เป็นเพียงตัวแทนของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น แนวความคิดเดิมที่ว่าไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะคุ้มครองกฎหมายที่อ้างว่าเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชนนั้น น่าจะเป็นการคุ้มครองเจตจำนงของผู้ตรากฎหมายนั้นๆ เสียมากกว่า)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่นั้นมาจนปัจจุบัน

## (ก) ที่มาและองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มิได้มีลักษณะเป็นองค์กรอย่างศาล แต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล แต่ไม่มีลักษณะที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>๑๐</sup> ดังนั้น ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจึงเป็นการควบคุมก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมาย (กล่าวคือ เป็นการควบคุมร่างกฎหมาย) และไม่มีบทบัญญัติให้มีกาควบคุมภายหลังการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว (เพราะยังมีแนวความคิดว่ากฎหมายเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชน จึงไม่สามารถที่จะควบคุมหรือตรวจสอบได้เมื่อเป็นกฎหมายแล้ว)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยตุลาการ ๒ ประเภท คือ ตุลาการประเภทที่มาจากกาแต่งตั้งและตุลาการประเภทที่เป็นโดยกฎหมายหรือโดยตำแหน่ง ดังนี้

## (๑) ตุลาการที่มาจากกาแต่งตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากกาแต่งตั้งมีจำนวน ๙ คน โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งจำนวน ๓ คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๓ คน และประธานวุฒิสภาจำนวน ๓ คน รวมเป็นจำนวน ๙ คน มีการเปลี่ยนตุลาการจำนวนหนึ่งในสามทุก ๓ ปี

ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นประมุขของ ๒ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา และอำนาจบริหาร คือ ประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย อีกทั้งยังเห็นได้ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นคณะบุคคลที่เป็นผู้จัดและประสานความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล แต่เป็นที่น่า

<sup>๑๐</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๘), หน้า ๑๐.

สังเกตว่าเหตุใดตุลาการรัฐธรรมนูญมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติถึง ๒ คน ส่วนอีก ๓ คน มาจากฝ่ายบริหาร อาจจะเป็นการทำให้ฝ่ายบริหารเสียเปรียบฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้ ก็เป็นเพราะปกติโดยทั่วไปแล้วประธานาธิบดีและประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็เหมือนว่าตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากฝ่ายบริหาร ๒ คน และมาจากฝ่ายนิติบัญญัติจริงๆ เพียง ๓ คนเท่านั้นนั่นเอง

ตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากแต่งตั้งของผู้มีอำนาจทางการเมืองนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ไม่สามารถกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ได้

## (๒) ตุลาการโดยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญอีกประเภทหนึ่งคือ ตุลาการโดยกฎหมายหรือตุลาการโดยตำแหน่ง อันได้แก่ อดีตประธานาธิบดีทุกคนโดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีพ ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการบังคับให้อดีตประธานาธิบดีทุกคนต้องดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติทางออกไว้ แต่ก็มีกรแก้ไขด้วยการไม่เข้าร่วมประชุมซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการไม่เข้าร่วมประชุมไว้

## (๑) อำนาจและหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยชี้ขาด ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่างๆ ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้ ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ร่างกฎหมายใดๆ ที่ผ่านการลงคะแนนเสียงโดยรัฐสภาขัดต่อเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อสนธิสัญญาซึ่งร่วมทำกับต่างประเทศอื่นใด นอกจากนี้แล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งคือ เป็นผู้ดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภา ให้ดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยเป็นองค์กรที่จะประกาศรับรองผลการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่มีประชาชนหรือนักการเมืองร้องเรียนว่า การเลือกตั้งที่ผ่านมา มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดด้วย รวมถึงการดูแลความถูกต้องในการแสดงประชามติอีกด้วย สำหรับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องให้ตุลาการ

รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ได้ ก็คือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา

อย่างไรก็ดีแม้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของฝ่ายต่างๆ แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณา รัฐบัญญัติที่ผ่านการลงประชามติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจาก รัฐบัญญัติที่ผ่านการลงประชามติแล้วเท่ากับว่าเป็นมติของมหาชนชาวฝรั่งเศส เป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไป (General Will)

อำนาจและหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจสรุปได้ดังนี้

๑) ดูแลตรวจสอบความถูกต้อง ตรวจสอบข้อร้องเรียน และประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘

๒) พิจารณาชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘

๓) ดูแลความถูกต้องของวิธีการออกเสียงประชามติและเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘

๔) พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติ หรือข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามมาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘

๓.๒.๓.๓.๒ ศาลอาญาชั้นสูง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีไว้ในหมวด ๙ ว่าด้วย "ศาลอาญาชั้นสูง" ประกอบด้วย ๒ มาตรา คือ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ ดังนี้

(ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลอาญาชั้นสูง

ศาลอาญาชั้นสูง จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง ประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งรัฐสภาเลือกจากสมาชิกของ

ของแต่ละสภาในจำนวนเท่ากัน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครั้งของแต่ละสภา และให้ผู้พิพากษาที่ได้รับการเลือกตั้งกล่าวเลือกประธานจากบรรดาผู้พิพากษานั้น หลักเกณฑ์การบริหารงานและวิธีพิจารณาความของศาลอาญาชั้นสูงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>๗๒</sup>

ศาลอาญาชั้นสูงก่อตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาความผิดของประธานาธิบดีในความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง และความผิดของรัฐมนตรีในรัฐบาลฐานกระทำความผิดอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษหรือผู้ร่วมกระทำความผิดที่เป็นบุคคลธรรมดา แต่ได้กระทำความผิดต่อความมั่นคงของชาติ แต่ปรากฏว่าไม่เคยมีการพิจารณาของศาลอาญาชั้นสูงเลยตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๘ จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๙๓ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวด ๙ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ ใหม่ โดยแยกศาลสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็น ๒ ศาล คือ<sup>๗๓</sup>

๑. ศาลอาญาชั้นสูง มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่าทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง
๒. ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (หรือศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### (ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลอาญาชั้นสูง

ศาลอาญาชั้นสูงนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดีเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ซึ่งถูกกล่าวหาโดยสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีคะแนนเสียงข้างมากของแต่ละสภา โดยศาลอาญาชั้นสูงจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าประธานาธิบดีได้ทรยศต่อประเทศอย่างร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้ตามบัญญัติในมาตรา ๖๘ แต่อย่างไรก็ตามตามบทบัญญัติมาตรา ๖๘ ประธานาธิบดีจะมีความรับผิดชอบ

<sup>๗๒</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, หน้า ๙๔.

<sup>๗๓</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๑๗, ๓ (กันยายน ๒๕๕๐): ๑๑๔.

ต่อเมื่อได้กระทำการอันเป็นการทรยศต่อประเทศอย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกรณีอื่นประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบ หลักที่ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบนี้เป็นหลักที่ถือเป็นจารีตประเพณีของระบอบการปกครองทุกระบบ กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบสาธารณรัฐ หรือระบบใดๆ ประมุขของรัฐไม่ว่าจะเรียกว่ากษัตริย์หรือประธานาธิบดีไม่ต้องมีความรับผิดชอบใดๆ ถ้าเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็จะมีหลัก "The King can do no wrong" เป็นต้น ระบบประธานาธิบดีก็เช่นกัน แต่ก็ไม่ใช่ว่าประธานาธิบดีจะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เลยอย่างเด็ดขาด ประธานาธิบดียังมีความรับผิดชอบหากเป็นกรณีการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงดังกล่าวแล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ให้ความสำคัญแก่ประธานาธิบดีเป็นอย่างมากจะเห็นได้จากการที่กล่าวถึงประธานาธิบดีในหมวด ๒ ต่อจากหมวด ๑ ที่กล่าวถึง "อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ" ในมาตรา ๕ บัญญัติว่า "ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องดูแลให้มีการเคารพในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ดูแลการดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐให้เป็นไปโดยปกติและให้มีความต่อเนื่องของรัฐ..."<sup>๗๔</sup>

จากบทบาทและหน้าที่อันสำคัญยิ่งดังกล่าวของประธานาธิบดีและเพื่อให้การบริหารปกครองประเทศเป็นไปด้วยดีตาม "หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง" การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง จึงให้สิทธิความคุ้มกันทางศาลแก่ประธานาธิบดีที่จะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ต่อการกระทำของตนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งหากจะตีความคำว่า "การกระทำใดๆ ในตำแหน่งประธานาธิบดี" การกระทำดังกล่าวน่าจะครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีพึงปฏิบัติและจะต้องกระทำ เช่น อำนาจพิเศษทางการทหาร อำนาจในการประกาศและบังคับใช้รัฐบัญญัติหรือรัฐกำหนดเฉพาะโดยประธานาธิบดี อำนาจในการยุบสภา เป็นต้น โดยความคุ้มกันทางศาลเกี่ยวกับการกระทำโดยตำแหน่งประธานาธิบดีนี้ คุ้มครองทั้งระหว่างและหลังระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี<sup>๗๕</sup>

<sup>๗๔</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๑๗, ๓ (กันยายน ๒๕๔๐): ๒๔.

<sup>๗๕</sup> <http://www.pub-law.net/Publaw/view.asp?PublawIDs=1076> (๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑)



๓.๒.๓.๓.๓ ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ จัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความผิดของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาต่ออการกระทำในตำแหน่งหน้าที่

(ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (หรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ) ซึ่งเพิ่มเติมขึ้นเป็นหมวด ๑๐ ในมาตรา ๖๘-๑ และมาตรา ๖๘-๒ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘-๒<sup>๓๖</sup> บัญญัติให้ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน ๑๕ คน โดย ๑๒ คนมาจากการเลือกตั้งจากสภา

---

<sup>๓๖</sup>Article 68-2. The Court of Justice of the Republic shall consist of fifteen members: twelve Members of Parliament, elected in equal number from among their ranks by the National Assembly and the Senate after each general or partial renewal by election of these Houses, and three judges of the *Cour de cassation*, one of whom shall preside over the Court of Justice of the Republic.

Any person claiming to be a victim of a serious crime or other major offence committed by a member of the Government in the holding of his office may lodge a complaint with a petitions committee.

This committee shall order the case to be either closed or forwarded to the Chief Public Prosecutor at the *Cour de cassation* for referral to the Court of Justice of the Republic.

The Chief Public prosecutor at the *Cour de cassation* may also make a referral ex officio to the Court of Justice of the Republic with the assent of the petitions committee. An Institutional Act shall determine the manner in which this article is to be implemented.

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในที่ประชุมของแต่ละสภาในจำนวนเท่าๆกัน คือ สภาละ ๖ คน และผู้พิพากษาอีก ๓ คน มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา และให้ผู้พิพากษาหนึ่งในสามคนที่มาจากศาลฎีกานี้ทำหน้าที่ประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

(ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๖๘-๑ บัญญัติให้มีศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในความผิดอุกฤษโทษหรือมฆฉิมโทษ ที่นายกรัฐมนตรี้และรัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาในการปฏิบัติหน้าที่

๓.๒.๓.๓.๔ ศาลยุติธรรม

สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบศาลคู่\* (The dual system of courts) อันได้แก่ ระบบศาลยุติธรรม (Ordinary Court) และศาลปกครอง (Administrative Court)<sup>๗๗</sup> ซึ่งได้นำแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu) โดยระบบศาลคู่นี้ ทั้งระบบศาลยุติธรรมและระบบศาลปกครอง แต่ละระบบจะแบ่งชั้นศาลเป็น ๓ ชั้น อันได้แก่

---

\*ระบบศาลคู่ได้แก่ ระบบศาลของประเทศที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาพิพากษา และวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นหลักเท่านั้น ส่วนการพิจารณาพิพากษาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองนั้นอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งมีระบบศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากระบบศาลและระบบผู้พิพากษาของศาลยุติธรรม นอกจากนี้ศาลปกครองยังมีระบบผู้พิพากษาและหน่วยงานธุรการแยกออกจากระบบของศาลยุติธรรมเป็นต่างหาก ซึ่งผู้พิพากษาหรือที่มักเรียกว่าตุลาการศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายทางปกครอง ระบบศาลคู่นั้นมักจะใช้กันในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี รวมถึงประเทศไทยด้วย เป็นต้น

<sup>๗๗</sup>Thomas m. Magstadt and Peter m. Schotten, Understanding Politics: Institutions, and Issues (Second Edition, New York : St. Martins Press, 1988), p. 120.

ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา (ศาลสูง) ของตนเอง<sup>๗๘</sup> มีระบบการบริหารจัดการ ทั้งการบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านธุรการศาล ที่แยกออกคือ เป็นอิสระจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งจะได้กล่าวแยกเป็นระบบศาลต่อไป

### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประกอบด้วย ๓ ชั้นศาล คือ ศาลยุติธรรมชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ชั้นอุทธรณ์ และศาลยุติธรรมชั้นฎีกา

### (ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรม ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป อันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันบนพื้นฐานของกฎหมายเอกชน กล่าวคือ บนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งดังเช่นที่เป็นในกฎหมายมหาชน ประกอบด้วยศาลแพ่งและศาลอาญา ซึ่งเป็นศาลชั้นต้น มีศาลอุทธรณ์ และมีศาลฎีกาซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมชั้นสูงสุดที่จะรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาตรวจสอบข้อกฎหมายของอรรถคดีที่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เท่านั้น

### ๓.๒.๓.๓.๕ ศาลปกครอง

ศาลปกครองฝรั่งเศสพัฒนามาจากฝ่ายปกครอง กล่าวคือ อยู่ในฝ่ายบริหาร ไม่ได้อยู่ในฝ่ายตุลาการเพราะที่มาของศาลปกครองฝรั่งเศสตั้งแต่สมัยกลางระบบศักดินาที่ยังมีระบบกษัตริย์ ชุณนางมีอำนาจตัดสินคดีปกครองสืบทอดโดยสายโลหิต จึงไม่ใช่กฎหมายแต่ได้รับสืบทอด ชุณนางมีกองทัพอยู่ในมือและมีการโค่นล้มกษัตริย์หรือการต่อรองต่าง ๆ กับกษัตริย์ให้จำกัดอำนาจกษัตริย์ ชุณนางเป็นผู้พิพากษาด้วยและเป็นฝ่ายปกครองออกคำสั่งฯ ได้แต่หากคำสั่งไม่เป็นที่พอใจก็ให้เพิกถอนได้ แต่ศาลยุติธรรมเข้ามาก้าวก้าวการทำงานตลอดเวลาตัดสิน

---

<sup>๗๘</sup> Bernard Rudden, A Source-Book on French Law (Third Edition, New York : Oxford University Press, 1991), p. 145.

ให้กฎคำสั่งที่ออกโดยขุนนางไม่ชอบด้วยกฎหมายและการตัดสินทางการเมือง ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องจนมีการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ มีการโค่นล้มพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ กษัตริย์องค์สุดท้าย เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญทำให้เกิดนักปรัชญาคนสำคัญ เช่น รูสโซ ในทฤษฎีสัญญาประชาคม ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ของมองเตสกีเออ และเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ การปฏิวัติยังเป็นจุดเริ่มต้นของศาลปกครองฝรั่งเศส ที่ห้ามผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาตัดสินคดีปกครองเป็นการแบ่งแยกระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มีการออกรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๗๙๐ ห้ามศาลยุติธรรมขัดขวางการทำงานของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยวิธีใดหรือพิจารณาคดีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถูกฟ้องอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เรียกว่า คดีปกครอง ต่อมาเมื่อรัฐกฤษฎีกา ค.ศ. ๑๗๙๔ ออกมายืนยันข้อห้ามอีกครั้งหนึ่งและการห้ามศาลปกครองมาตัดสินคดีด้วยตัวเองและห้ามศาลยุติธรรมมาก้าวก้าการทำงานของศาลปกครองด้วยในระบบศักดินาสยามก่อน แต่ก็ไม่มีการจัดตั้งสถาบันใดขึ้นมาวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้นในคดีปกครองเพราะรัฐบาลในขณะนั้นได้ออกประกาศกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาข้อพิพาททางปกครองได้เป็นการทั่วไป หมายความว่าคดีปกครองยังอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีและต่อมาในปี ค.ศ. ๑๗๙๙ นโปเลียนจึงจัดตั้งสภาแห่งรัฐหรือ **Conseil d'Etat** แบ่งเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายที่หนึ่งเป็นที่ปรึกษาและร่างกฎหมายเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล อีกฝ่ายหนึ่ง ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองที่เรียกว่า ศาลปกครอง ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของสภาแห่งรัฐ เท่านั้น

ระบบพิจารณาคดีปกครอง มีความมุ่งหมายทั่วไปคือการที่ศาลสามารถตัดสินโดยการประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวมฝ่ายหนึ่งกับเอกชนที่เป็นคนฟ้องคดีฝ่ายปกครองว่ากระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง ให้ชดใช้ความเสียหาย หรือละเมิดทางปกครอง ศาลต้องพิจารณาอย่างมีดุลยภาพเพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพขณะเดียวกันต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลปกครอง

ศาลปกครองฝรั่งเศส ประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด

## (ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครอง

มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีทางปกครอง อันเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมีแนวคิดต่างจากกฎหมายเอกชนโดยสิ้นเชิง จึงมีการแยกคดีปกครองออกจากศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมใช้กฎหมายเอกชนเสียเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้ง แนวคิดของกฎหมายทั้งสองก็แตกต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ให้ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต ศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครอง หรือ สั่งให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายได้อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ที่ไม่พอใจ หรือ ได้รับความเสียหายจากคำพิพากษาของศาลนี้ สามารถที่จะคัดค้านได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด สำหรับคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน ศาลที่มีเขตอำนาจ คือ ศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางการปกครองและกฎระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง อีกทั้งยังพิจารณาพิพากษาคำอุทธรณ์ คำตัดสินของศาลปกครองชั้นต้นมาอีกด้วย ในกรณีคดีที่ฟ้องร้องไม่กระทำผ่านศาลปกครองชั้นต้นนั้น ประชาชนสามารถยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดที่ซึ่งสามารถพิจารณาพิพากษาคำร้องเบื้องต้น หรือสามารถรื้อฟื้นคดีอีกได้ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือว่าเป็นที่สุด

ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสใช้กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน เป็นระบบใหม่ ซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหา เป็นระบบไต่สวนที่มีมาจากประเทศฝรั่งเศส ไม่ใช่การพิจารณาคดีอาญาแต่มีความหมายว่า เป็นวิธีพิจารณาที่ควบคุมและดำเนินการโดยตุลาการไม่ใช่ให้คู่กรณีเป็นผู้นำในกระบวนการพิจารณา ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นอย่างมาก เพราะในวิธีพิจารณาความแพ่งการแสวงหาพยานเป็นหน้าที่ของคู่ความ ที่ต้องเป็นผู้ดำเนินการดำเนินกระบวนการพิจารณา การควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาของตุลาการศาลปกครองตั้งแต่การฟ้องคดี ตุลาการไม่สามารถยกคดีขึ้นพิจารณาเองแต่ต้องมีคู่กรณีฟ้องไม่ว่าเอกชนหรือประชาชน เมื่อฟ้องแล้วตุลาการเข้ามาดำเนินกระบวนการ ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจะถูกควบคุมและดำเนินการโดยตุลาการที่มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการจะต้องวิเคราะห์คำฟ้องและข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีคำขออย่างไร และมีข้ออ้างสนับสนุนคำฟ้องของตนอย่างไร เป็นหน้าที่ของตุลาการที่จะกำหนดแผนการแสวงหาข้อเท็จจริงและกำหนดว่าจะให้ส่งคำฟ้องไปให้บุคคลใดเพื่อทำคำให้การหรือกำหนดว่าใครเป็นผู้ถูกฟ้องคดีบ้าง และกำหนดระยะเวลาที่จะต้องทำคำให้การหรือส่งเอกสารต่างๆ ในจำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเป็นอำนาจของศาลไม่ว่าเป็นศาลปกครองสูงสุดและสภาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ หรือศาลปกครองชั้นต้น ว่ากรณีที่ศาลเห็นว่า คดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาได้แล้วหรือยัง ในบางคดีเพียงพิจารณาคำฟ้องศาลก็สามารถจะหยุดการแสวงหา

ข้อเท็จจริงได้ ถ้าเห็นว่าจะไม่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมศาลก็สามารถพิพากษาคดีได้ สภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองชั้นต้น มีอำนาจที่จะบังคับบุคคลอื่น ๆ ที่ละเลยต่อคำสั่งศาลให้จัดทำเอกสารภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยบางครั้งศาลมีอำนาจกำหนดการลงโทษได้ด้วยถ้าฝ่าฝืน แต่การที่ศาลจะลงโทษต้องมีหมายบังคับให้ลงโทษเสียก่อน ถ้าไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนไม่ทำตามกำหนดศาลถือว่าผู้ฟ้องคดีถอนคดีโดยอัตโนมัติ ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีกฎหมายถือว่าผู้ถูกฟ้องคดียอมรับตามข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องกล่าวอ้างทุกประการ ศาลมีอำนาจอื่น ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบไต่สวนที่เห็นจำเป็นและมีสิทธิปฏิเสธคำขอของคู่กรณีที่ไม่จำเป็น และเห็นว่าเป็นการประวิงคดี และถ้าศาลเห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิพากษาคดีได้แล้ว ศาลสามารถยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงและออกคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในกรณีที่ไม่ได้ออกคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ให้ถือว่าเวลาที่ตุลาการผู้ดูแลคดีเริ่มแถลงการณ์เป็นจุดสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ คือว่า คู่กรณีไม่สามารถที่จะส่งเอกสารใดๆ ต่อศาลหลังจากนั้นถ้ามีการส่งศาลก็จะไม่รับไว้ในสำนวนคดีและไม่ต้องส่งให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแต่ประการใด ในศาลปกครองการถ่วงเวลาของคู่กรณีเป็นไปได้ยากเพราะศาลเป็นผู้กำหนดกระบวนการพิจารณา

#### ๓.๒.๓.๓.๖ ศาลคดีขัดกัน

##### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของศาลคดีขัดกัน

ศาลคดีขัดกัน เกิดขึ้นเนื่องจากประเทศฝรั่งเศสมีระบบศาล ๒ ระบบที่แยกจากกันอย่างเด็ดขาดและต่างก็เป็นอิสระจากกัน นั่นคือ ระบบการพิจารณาคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินการของสภาแห่งรัฐ และระบบการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินการของศาลยุติธรรม และเมื่อเกิดปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใด ก็จะเป็นหน้าที่ของศาลคดีขัดกันที่จะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

แต่เดิมนั้นประเทศฝรั่งเศสได้ให้การยอมรับในหลักที่ว่า คดีแพ่งกับคดีอาญาและคดีปกครอง แยกต่างหากจากกัน กล่าวคือ คดีแพ่งกับคดีอาญาควรอยู่ในอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรม ส่วนคดีปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองไม่ควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากชาวฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่าการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองด้วย ดังนั้น ผู้ที่จะ

พิจารณาพิพากษาคดีปกครองจึงควรเป็นผู้เชี่ยวชาญคดีปกครอง เพื่อที่จะได้ตระหนักถึงผลกระทบของคำวินิจฉัยของศาลที่จะมีต่อการบริหารราชการเพื่อสาธารณประโยชน์<sup>๗๙</sup>

เมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แนวความคิดดังกล่าวก็ยังได้รับการยอมรับและนำมาปฏิบัติ โดยในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการ คือ ร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารและเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารนี้เองที่สภาแห่งรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณา "คดีปกครอง" อันมีที่มาจากคำร้องทุกข์ของราษฎรเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยในระยะแรกนั้น สภาแห่งรัฐยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองด้วยตนเอง สภาแห่งรัฐจะต้องเสนอแนะคำวินิจฉัยของตนต่อประมุขของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้พิจารณาว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติประมุขของฝ่ายบริหารมักจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะเสมอ<sup>๘๐</sup> ต่อมาปี ค.ศ. ๑๗๗๒ ได้มีการตรารัฐธรรมนูญตีพิมพ์อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สภาแห่งรัฐ โดยมีอิสระในการตัดสินชี้ขาดคดีปกครองด้วยตัวเอง กฎหมายดังกล่าวจึงมีผลทำให้ประเทศฝรั่งเศสมี "ระบบศาลคู่" คือ มีระบบศาลที่เป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม

ศาลคดีขัดกันเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๔๘ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๙ ว่า ศาลคดีขัดกันประกอบด้วยพิพากษาจำนวนเท่าๆ กัน ซึ่งมีที่มาจากศาลฎีกา และจากสภาแห่งรัฐ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ต่อมาก็ได้มีรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ค.ศ. ๑๘๔๙ กำหนดวิธีพิจารณาของศาลคดีขัดกันและรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๕๐ กำหนดโครงสร้างของศาลคดีขัดกันว่ามีจำนวน ๘ คน โดยมีที่มาจากศาลฎีกาและสภาแห่งรัฐจำนวนเท่าๆ กัน รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาของฝรั่งเศสก็ได้บัญญัติถึงศาลคดีขัดกันไว้ จึงทำให้ศาลคดีขัดกันหายไปจากระบบศาลของฝรั่งเศส จนกระทั่งเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญตีพิมพ์ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๘๗๒ เรื่องมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สภาแห่งรัฐ ก็ได้มีการจัดตั้งศาลคดีขัดกันขึ้นมาใหม่<sup>๘๑</sup> และอยู่จนปัจจุบัน

<sup>๗๙</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๐), หน้า ๒๖.

<sup>๘๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.

<sup>๘๑</sup> [http://www.pub-law.net/article/ac010345\\_1.html](http://www.pub-law.net/article/ac010345_1.html) (๑ มกราคม ๒๕๕๒)

ศาลคดีขัดกัน ประกอบด้วยผู้พิพากษา ๙ คน และผู้พิพากษาสํารองอีก ๒ คน ซึ่งประกอบไปด้วย

- ๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่เป็นประธาน
- ๒) ผู้พิพากษาจากศาลฎีกาจำนวน ๓ คน ซึ่งมีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของผู้พิพากษาศาลฎีกา
- ๓) ผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ จำนวน ๓ คน ซึ่งมีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ
- ๔) ผู้พิพากษาอีก ๒ คน ซึ่งมีที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา และผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ เลือกศาลละ ๑ คน
- ๕) ผู้พิพากษาสํารอง จำนวน ๒ คน ซึ่งผู้พิพากษาทั้ง ๔ คน (ยกเว้นประธานที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ร่วมกันคัดเลือกจากศาลฎีกา ๑ คน และจากผู้พิพากษาแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ ๑ คน ผู้พิพากษาทั้ง ๔ คน และผู้พิพากษาสํารองอีก ๒ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้ว ผู้พิพากษาทั้ง ๔ คน จะต้องทำการคัดเลือกรองประธานศาลคดีขัดกันโดยการลงคะแนนลับ และผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องได้คะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด โดยปกติแล้วในการประชุมของศาลคดีขัดกันรองประธานศาลคดีขัดกันจะเป็นผู้ดำเนินการประชุมและทำหน้าที่ประธานทั้งนี้เนื่องจากเป็นประเพณีปฏิบัติต่อเนื่องกันมาว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นประธานศาลคดีขัดกันโดยตำแหน่งจะไม่เข้าร่วมประชุมของศาลคดีขัดกันเว้นแต่ในกรณีที่ที่ประชุมมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย และแต่ละฝ่ายต่างก็มีคะแนนเสียงเท่ากัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงจะไปร่วมประชุมเพื่อออกเสียงชี้ขาด

การพิจารณาของศาลคดีขัดกัน เรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลคดีขัดกันจะต้องมีการจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้พิพากษาเจ้าของคดี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้พิพากษาศาลคดีขัดกันจากบรรดาผู้พิพากษาศาลคดีขัดกัน เป็นผู้จัดทำเอกสารดังกล่าว

หลักเกณฑ์ที่ศาลคดีขัดกันใช้ในการเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาเจ้าของคดีในแต่ละเรื่อง คือ เรื่องที่เสนอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาที่มีเลขลงทะเบียนรับโดยสำนักงานศาลคดีขัดกันด้วยเลขคู่ ศาลคดีขัดกันจะแต่งตั้งผู้พิพากษาเจ้าของคดีจากผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกา ส่วนเรื่องที่เสนอให้ศาลคดีขัดกันที่มีเลขลงทะเบียนรับเป็นเลขคี่ ผู้พิพากษาเจ้าของคดีก็จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้พิพากษาที่มาจากแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ ผู้พิพากษาเจ้าของคดีจะทำรายงานเพื่อเสนอประเด็นที่เป็นปัญหาพร้อมความเห็นของตนต่อสำนักงานศาลคดีขัดกัน เลขาธิการศาลคดีขัดกันจะส่งรายงานดังกล่าวไปยังผู้พิพากษาผู้รับผิดชอบคดีต่อไป ผู้พิพากษาผู้รับผิดชอบคดีนั้น ได้รับแต่งตั้งโดยกระทรวงยุติธรรมจาก



ผู้พิพากษาศาลคดีขัดกันที่มีใช้เป็นผู้พิพากษาประเภทเดียวกันกับผู้พิพากษาเจ้าของคดี ทำหน้าที่สรุปประเด็นข้อกฎหมายและเสนอความเห็นของตนต่อศาลคดีขัดกัน

ในการพิจารณาของศาลคดีขัดกัน ศาลยุติธรรมและแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ อาจส่งทนายความมาร่วมชี้แจงให้ความเห็นต่อศาลคดีขัดกันได้

ศาลคดีขัดกันไม่สามารถวินิจฉัยได้หากองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาน้อยกว่า ๕ คน ในการวินิจฉัยใช้วิธีลงคะแนนลับและใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ในกรณีที่มติคะแนนเสียงเท่ากันจะต้องเชิญรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นประธานมาร่วมประชุมออกเสียงชี้ขาดด้วย คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกันถือเป็นที่สุดและเด็ดขาดและมีผลใช้บังคับกับศาลยุติธรรมและแผนกคดีปกครองของสภาแห่งรัฐ

### (ข) อำนาจและหน้าที่ของศาลคดีขัดกัน<sup>๔๒</sup>

อำนาจการพิจารณาของศาลคดีขัดกัน มี ๓ ประเภท คือ

๑) การขัดกันในทางบวก ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าคดีที่ศาลยุติธรรม (ที่เป็นศาลยุติธรรมชั้นต้น) ได้รับฟ้องไว้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ฝ่ายปกครองจึงร้องคัดค้านต่อศาลนั้น หากศาลยุติธรรมที่รับฟ้องไว้เห็นด้วยกับฝ่ายปกครองก็จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่หากศาลที่รับฟ้องมีคำวินิจฉัยยืนยันว่าคดีนั้นอยู่ในอำนาจของตน ฝ่ายปกครองก็ต้องเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลคดีขัดกันภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ศาลที่รับฟ้องมีคำวินิจฉัย ซึ่งศาลคดีขัดกันก็จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

๒) การขัดกันในทางลบ ได้แก่ กรณีที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างปฏิเสธที่จะไม่รับพิจารณาคดีโดยมีเหตุผลว่าคดีดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของตน ทั้งๆ ที่คดีดังกล่าวจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่ง

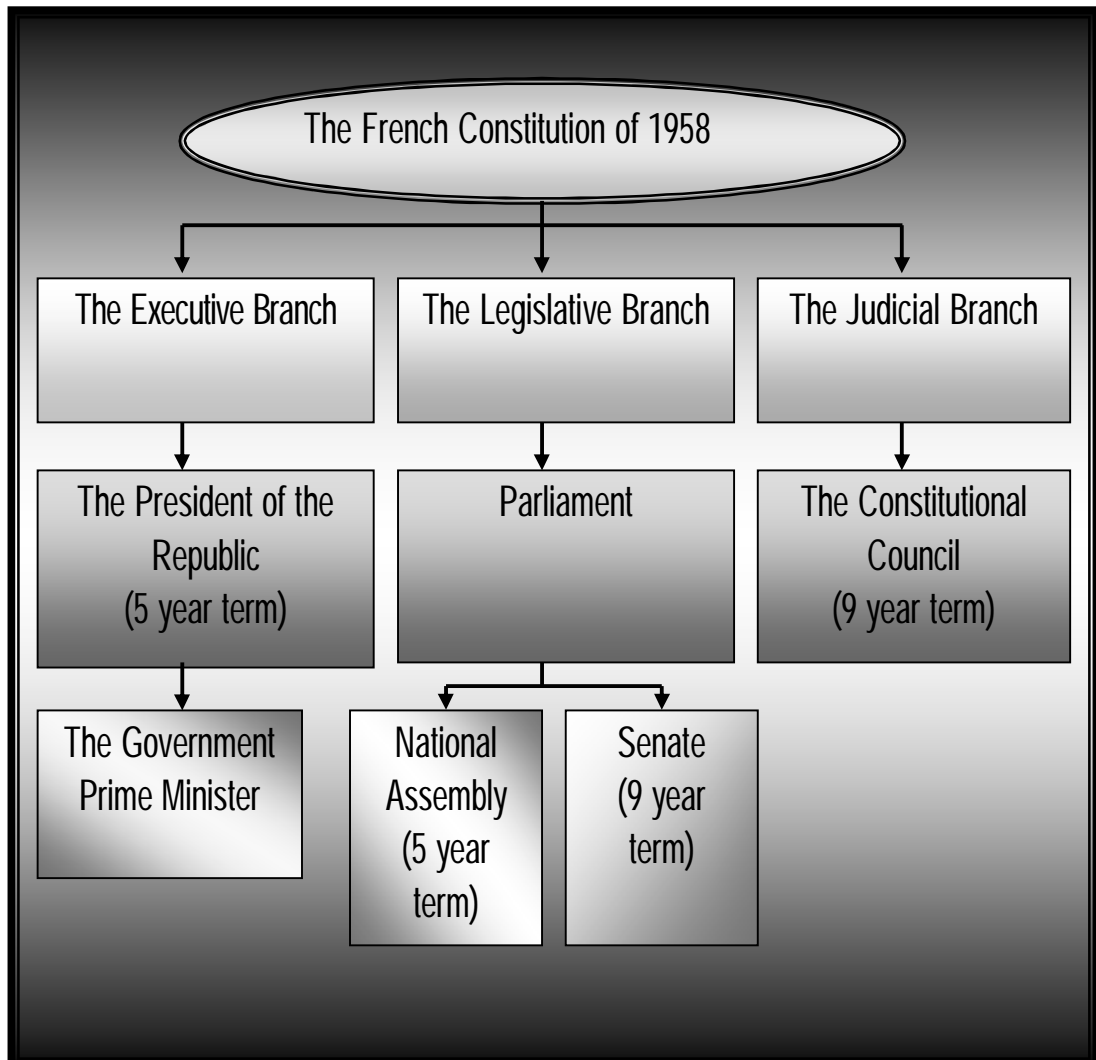
ผู้ที่สามารถร้องขอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาเรื่องดังกล่าว คือ ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น ซึ่งคำร้องดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากทนายความของศาลปกครองและศาลยุติธรรม และถ้าในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเป็นหน่วยงานของรัฐ ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งเกิดปัญหาเป็นผู้ร้องขอให้ศาลคดีขัดกันเป็นผู้พิจารณา

<sup>๔๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑

๓) การขัดกันของคำพิพากษา มีที่มาจากการขัดกันในทางบวก คือ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็พิจารณาคดีที่อยู่ในอำนาจของตน โดยมีโจทก์คนเดียวและฟ้องในเรื่องเดียวกัน เมื่อศาลทั้งสองมีคำพิพากษา แต่ปรากฏว่าคำพิพากษาของทั้งสองศาลขัดแย้งกัน จึงเป็นเหตุให้คู่ความถูกปฏิเสธความยุติธรรม ซึ่งโดยทั่วไป การขัดกันของคำพิพากษามักเกิดขึ้นในกรณีฝ่ายโจทก์ต้องการได้ค่าเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจึงแยกฟ้อง ๒ ศาล เพื่อให้รับผิดทางแพ่งและทางปกครอง หากศาลปกครองวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองไม่ผิด แต่ศาลยุติธรรมวินิจฉัยให้มีการจ่ายค่าเสียหายให้แก่ฝ่ายโจทก์จึงเกิดการขัดการของคำพิพากษาขึ้น โจทก์ก็ต้องยื่นขอให้ศาลคดีขัดกันพิจารณาวินิจฉัยให้บังคับตามคำพิพากษาของศาลใด

ตัวอย่างคดีที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คือ คดีที่นาย Blanco ได้ฟ้องผู้ว่าการจังหวัด Gironde ในฐานะที่ผู้ว่าการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐ เพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่บุตรสาวถูกรถยนต์ซึ่งขับโดยคนขับรถของโรงงานยาสูบชน จนเป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บ โดยยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ศาลคดีขัดกันวินิจฉัยว่าความเสียหายของเอกชนที่ได้รับจากการกระทำของบุคคลที่รัฐได้จ้างมาเพื่อดำเนินงานบริการสาธารณะไม่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับเอกชนกับเอกชนด้วยกันเอง เพราะความผิดของฝ่ายปกครองไม่มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด แต่ความรับผิดของฝ่ายปกครองมีลักษณะพิเศษที่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามความจำเป็นของการบริการสาธารณะ จึงไม่อาจนำกฎหมายแพ่งมาใช้ในนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนได้ ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีนี้ถือว่าเป็นคดีที่วางหลักในเรื่องเขตอำนาจศาล

ภาพที่ ๑๑ : แสดงการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส



### ๓.๒.๔ ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบสองสภาหรือสภาคู่ คือ มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีภารกิจสำคัญในงานด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารเองก็มีหน้าที่ในการบริหารงานแผ่นดิน ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายภายใต้หลักที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และหลักไม่ต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี รวมทั้งฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ และรักษาเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งนอกจากแต่ละฝ่ายจะต้องควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันแล้ว กิจการภายในของแต่ละฝ่ายก็จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบด้วยเช่นกัน กล่าวคือ จะต้องมีการตรวจสอบทั้งภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

#### ๓.๒.๔.๑ การตรวจสอบภายในองค์กร

การตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นกระทำได้ในหลายระดับ ทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรเอกชน สื่อมวลชน หรือโดยเฉพาะภาคประชาชน แต่อย่างไรก็ดีทั้งหมดที่กล่าวมาเป็น ตัวอย่างของการตรวจสอบที่มาจากภายนอก ซึ่งนอกจากการตรวจสอบจากภายนอกแล้วภายในองค์กรนั้นๆ เองจะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของตนเองเช่นกัน โดยเฉพาะองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบองค์กรอื่น

#### ๓.๒.๔.๑.๑ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติของฝรั่งเศส ใช้ระบบสองสภา คือมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งสองสภามีฐานะเท่าเทียมกัน สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่วนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติทั่วไปหรือร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากสภาทั้งสองมีความเห็นแตกต่างกัน ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการตั้งคณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภา เพื่อพิจารณาหาทางออกร่วมกัน แต่หากไม่สามารถหาทางออกร่วมกันได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด กรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าการให้ฝ่ายบริหารเข้ามาดำเนินกิจกรรมภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ ที่เสนอโดยฝ่ายบริหารเอง

## ๓.๒.๔.๑.๒ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหาร

เนื่องจากฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสเป็นระบบทวินิยม หรือระบบกึ่งประธานาธิบดี กล่าวคือ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐมนตรีอื่นๆ เป็นของประธานาธิบดี ดังนั้น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะดำเนินการได้ตามอัธยาศัย นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ประธานาธิบดีมักแต่งตั้งบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน ที่สามารถไว้วางใจให้บริหารประเทศ และมีแนวโน้มนโยบายที่สอดคล้องกับประธานาธิบดี มาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่า พรรคการเมืองใดจะได้รับการเลือกตั้งเสียงข้างมากด้วย เพราะหากพรรคฝ่ายตรงข้ามของประธานาธิบดีได้รับเสียงข้างมาก ประธานาธิบดีก็ไม่มีทางเลือกจำต้องแต่งตั้งพรรคเสียงข้างมากนั้นเป็นนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะอยู่ฝ่ายตรงข้ามก็ตาม และจำเป็นต้องบริหารประเทศไปด้วยกันซึ่งเรียกสภาวะดังกล่าวว่า **Cohabitation** กล่าวคือ เป็นภาวะกล้ากลืนฝืนทน

อำนาจของประธานาธิบดีอีกประการหนึ่งที่เพิ่มขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ คือ การกระทำต่างๆ ของประธานาธิบดีจะต้องมีผู้ลงนามรับสนอง เพื่อเป็นผู้รับผิดชอบ อันสะท้อนหลักการที่ว่าประธานาธิบดีจะไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อใดๆ เป็นการเน้นให้เห็นถึงบทบาทความสำคัญของตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ลงนามรับสนองในการกระทำต่างๆ ของประธานาธิบดี ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต่างๆ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ หลักการนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ ซึ่งบัญญัติว่า "การกระทำทั้งหลายของประธานาธิบดีนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคแรก มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๖๑ จะต้องมีการลงนามร่วมกันโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น แล้วแต่กรณี"<sup>๔๓</sup> ซึ่งบทบัญญัตินี้ให้การกระทำทุกอย่างของประธานาธิบดีจะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบลงนามรับสนอง แต่อย่างไรก็ดี มีอำนาจบางประการที่เป็นอำนาจของประธานาธิบดีโดยแท้ ไม่จำเป็นต้องให้มีการลงนามรับสนองแต่อย่างใด อำนาจเช่นว่านั้น ได้แก่ อำนาจของประธานาธิบดีในการกระทำดังต่อไปนี้

<sup>๔๓</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, หน้า ๔๐.

๑) อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง<sup>๔๔</sup>

๒) อำนาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดสถาบันทางการเมืองของรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมหรือการบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าว หรือการให้ความเห็นชอบในสนธิสัญญาที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑<sup>๔๕</sup> แต่อย่างไรก็ดีอำนาจตามมาตรานี้แม้ประธานาธิบดีจะสามารถใช้ได้โดยไม่ต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบลงนามรับสนอง แต่การใช้อำนาจตามมาตรานี้ก็มีเงื่อนไขสำคัญอยู่ว่า ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจนี้ได้ต่อเมื่อรัฐบาลหรือรัฐสภาเสนอให้ใช้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีไม่สามารถเริ่มต้นใช้อำนาจนี้ด้วยคำริขของตนเองได้

๓) อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒<sup>๔๖</sup> ดังจะได้กล่าวต่อไป

---

<sup>๔๔</sup>Article 8. "The President of the Republic shall appoint the Prime Minister. He shall terminate the appointment of the Prime Minister when the latter tenders the resignation of the Government..."

<sup>๔๕</sup>Article 11. "The President of the Republic may, on a recommendation from the Government when Parliament is in session, or on a joint motion of the two Houses, published in the *Journal Officiel*, submit to a referendum any Government Bill which deals with the organization of the public authorities, or with reforms relating to the economic or social policy of the Nation, and to the public services contributing thereto, or which provides for authorization to ratify a treaty which, although not contrary to the Constitution, would affect the functioning of the institutions.

Where the referendum is held on the recommendation of the Government, the latter shall make a statement before each House and the same shall be followed by a debate."

<sup>๔๖</sup>Article 12. "The President of the Republic may, after consulting the Prime Minister and the Presidents of the Houses of Parliament, declare the National Assembly dissolved..."

- ๔) อำนาจเผด็จการชั่วคราว เมื่อประเทศอยู่ในสภาวะถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖<sup>๔๗</sup>
- ๕) อำนาจในการส่งสาส์นไปอ่านในที่ประชุมของรัฐสภา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘<sup>๔๘</sup>
- ๖) อำนาจในการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อผูกพันระหว่างประเทศใดๆ มีข้อกำหนดชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔<sup>๔๙</sup>

---

<sup>๔๗</sup> Article 16. "Where the institutions of the Republic, the independence of the Nation, the integrity of its territory or the fulfilment of its international commitments are under serious and immediate threat, and where the proper functioning of the constitutional public authorities is interrupted, the President of the Republic shall take measures required by these circumstances, after formally consulting the Prime Minister, the Presidents of the Houses of Parliament and the Constitutional Council..."

<sup>๔๘</sup> Article 18. "The President of the Republic shall communicate with the two Houses of Parliament by messages which he shall cause to be read aloud and which shall not give rise to any debate.

He may take the floor before Parliament convened in Congress for this purpose. His statement may give rise, in his absence, to a debate without vote.

When not in session, the Houses of Parliament shall be convened especially for this purpose."

<sup>๔๙</sup> Article 54. "If the Constitutional Council, on a referral from the President of the Republic, from the Prime Minister, from the President of one or the other Houses, or from sixty Members of the National Assembly or sixty Senators, has held that an international undertaking contains a clause contrary to the Constitution, authorization to ratify or approve the international undertaking involved may be given only after amending the Constitution."

๗) อำนาจในการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๖<sup>๙๐</sup>

๘) อำนาจในการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างรัฐบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑<sup>๙๑</sup>

สำหรับการปรับดุลยภาพระหว่างอำนาจของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี นั้น เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้บัญญัติ อำนาจของผู้นำของฝ่ายบริหารไว้ตามธรรมเนียมการปกครองในระบบรัฐสภา กล่าวคือ ประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจขาด (มาตรา ๕) และนายกรัฐมนตรีจะมี บทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นผู้นำฝ่ายเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ในการเป็นผู้นำ รัฐบาลและกำหนดนโยบายทั่วไปของประเทศ (มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑) แต่ว่าแนวทางที่ผู้ร่าง รัฐธรรมนูญโดยพลเอกเดอโกลเริ่มไว้นั้นมีแนวโน้มที่จะให้ไปในทางที่ประธานาธิบดีมีบทบาท สำคัญในทุกๆ เรื่อง นายกรัฐมนตรีก็กลายเป็นเพียง ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายของประธานาธิบดี เท่านั้น และประธานาธิบดีก็สามารถที่จะถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ทั้ๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้มี บทบัญญัติเช่นนั้นเลย<sup>๙๒</sup>

---

<sup>๙๐</sup> Article 56. "The Constitutional Council shall comprise nine members, each of whom shall hold office for a non-renewable term of nine years. One third of the membership of the Constitutional Council shall be renewed every three years. Three of its members shall be appointed by the President of the Republic, three by the President of the National Assembly and three by the President of the Senate..."

<sup>๙๑</sup> Article 61. "...To the same end, Acts of Parliament may be referred to the Constitutional Council, before their promulgation, by the President of the Republic, the Prime Minister, the President of the National Assembly, the President of the Senate, sixty Members of the National Assembly or sixty Senators..."

<sup>๙๒</sup> อองเดร รูซซ์, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฝรั่งเศส : สภาพปัญหาทั่วไป, หน้า ๕๔.



### ๓.๒.๔.๑.๓ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายตุลาการ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ มีศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป และมีศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีปกครอง และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาล จะทำหน้าที่ชี้ขาดตัดสินว่าคดีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

หลักที่ใช้ในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีทั่วไปหรือคดีปกครองนั้น มีวิวัฒนาการมาอย่างเป็นระบบ โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้สร้างทฤษฎีต่างๆ ขึ้นมาเพื่ออธิบายว่าคดีใดเป็นคดีปกครองหรือเป็นคดีอื่น ทฤษฎีในสมัยแรกๆ ที่มีอิทธิพลต่อศาลคือ ทฤษฎีการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจ และการกระทำที่เป็นการบริหารจัดการ ทฤษฎีนี้มีผลทำให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีที่เป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจเท่านั้น

### ๓.๒.๔.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กร

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายนอกองค์กรนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจที่ให้แต่ละฝ่ายที่ใช้อำนาจ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ อันได้แก่ ศาลต่างๆ ได้ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ดังนี้

#### ๓.๒.๔.๒.๑ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

##### (ก) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา

(๑) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานหรือคำแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาล

แผนการดำเนินงานหรือนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาลเมื่อเสนอแล้วหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจหรือไม่เห็นชอบกับแผนดำเนินงานหรือนโยบายดังกล่าวด้วยเสียงข้างมากแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอขอลาออกต่อประธานาธิบดี ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ ซึ่งมาตรการนี้ตั้งแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังไม่มีการใช้เลย

## (๒) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล มาตรา ๔๙ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่า การลงมติไม่ไว้วางใจไว้อย่างซับซ้อน คือ การลงมติไม่ไว้วางใจต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อกันเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ และมติที่จะถือเป็นการลงมติไม่ไว้วางใจต้องเป็นเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด คือ เกินกึ่งหนึ่ง จากกระบวนการที่สลับซับซ้อนดังกล่าวทำให้ทางปฏิบัติมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้น้อยมาก

## (๓) การให้คำปรึกษา

การให้คำปรึกษานี้เกิดขึ้นในสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่งเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๒ ประธานาธิบดีมีอำนาจดังกล่าวก็จริงแต่ไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ทันที จำต้องปรึกษารัฐมนตรีหรือกับประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเสียก่อน (รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย) ต่อเมื่อได้มีการปรึกษารัฐมนตรีหรือดังกล่าวแล้ว จึงจะสามารถใช้อำนาจยุบสภาได้ ซึ่งการให้คำปรึกษารัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลผูกพันที่ประธานาธิบดีจะต้องเชื่อหรือจะต้องตัดสินใจตามคำปรึกษารัฐมนตรีนั้นๆ แต่อย่างไรก็ดีกระบวนการนี้ก็ยังมีประโยชน์ในแง่การให้ประธานาธิบดีได้มีโอกาสรับฟังข้อคิดความเห็นของประธานแห่งสภาทั้งสอง เพื่อช่วยหาทางออกในการแก้ไขปัญหา ส่วนกรณีที่สองนั้น เป็นกรณีการใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราวของประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๑๖ ก็เช่นเดียวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ประธานาธิบดีไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ทันที จำต้องได้รับการปรึกษารัฐมนตรีหรือกับประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเสียก่อน (รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย) ก่อนจึงจะใช้อำนาจนี้ได้ และการปรึกษารัฐมนตรีก็ไม่ผูกมัดให้ประธานาธิบดีต้องตัดสินใจตามนั้นแต่อย่างใด

## (๒) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยรัฐสภา

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์รัฐธรรมนูญ และแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูง เพื่อตรวจสอบประธานาธิบดี อันเป็นวิธีการควบคุมตรวจสอบก่อนการดำรงตำแหน่ง

## ๓.๒.๔.๒.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายบริหาร

## (ก) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

## (๑) ประธานาธิบดีมีอำนาจขอให้รัฐสภาพิจารณาทบทวนร่างรัฐบัญญัติใหม่

ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะขอให้รัฐสภาทบทวนร่างรัฐบัญญัติใหม่ ในกรณีที่ประธานาธิบดียังไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐบัญญัติที่เสนอมาให้ประธานาธิบดีลงนาม ก็อาจส่งกลับไปยังรัฐสภาเพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนใหม่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ ซึ่งกรณีร่างรัฐบัญญัติปกติที่ไม่มีปัญหาใดๆ ประธานาธิบดีจะต้องประกาศใช้ภายใน ๑๕ วัน แต่หากประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐบัญญัติใดๆ ก็ต้องส่งกลับคืนให้รัฐสภาทบทวนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย ซึ่งการส่งคืนให้รัฐสภาทบทวนร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมของรัฐสภาเลย รัฐสภามีหน้าที่ต้องทบทวนร่างรัฐบัญญัติที่ถูกส่งคืนมาดังกล่าว

## (๒) ยุบสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นอำนาจสำคัญของประธานาธิบดีที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ กล่าวคือ ประธานาธิบดีสามารถประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ภายหลังจากที่ได้หารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร มีข้อยกเว้นที่ว่าประธานาธิบดีไม่สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ในขณะที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖ เนื่องจากอำนาจเผด็จการชั่วคราวให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก หากเปิดโอกาสให้ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเวลาที่ใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราวได้ ก็จะทำให้ไม่มีฝ่ายนิติบัญญัติที่คอยถ่วงดุล อันจะนำไปสู่การปกครองในระบบเผด็จการได้ในที่สุดนั่นเอง แต่เมื่อประธานาธิบดีใช้อำนาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปไม่น้อยกว่า ๒๐ วัน แต่ต้องภายใน ๔๐ วัน นับจากวันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญยังห้ามมิให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจยุบสภาภายในปีถัดจากปีที่มีการเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารเอง

## (๓) การคัดค้านไม่ให้มีการรับร่างรัฐบัญญัติ

การคัดค้านไม่ให้มีการรับร่างรัฐบัญญัติไว้พิจารณานั้นเกิดขึ้นในกรณีที่หากปรากฏว่า ร่างรัฐบัญญัติใดที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภามิได้อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือขัดหรือแย้งกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกรัฐกำหนดตามมาตรา ๓๘ กล่าวคือ รัฐบาลมีอำนาจในการตรารัฐกำหนดเพื่อดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนการดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งหากเกิดกรณีที่มีการเสนอร่างรัฐบัญญัติที่ไม่อยู่ในอำนาจการตราของรัฐสภา รัฐบาลก็อาจคัดค้านไม่ให้มีการรับร่างรัฐบัญญัตินั้นไว้พิจารณาได้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญ

## (ข) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหาร

## (๑) คณะกรรมการตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส บัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการ โดยมีคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้ดำเนินการ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๔ และรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ ๙ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๔ กำหนดให้แบ่งคณะกรรมการตุลาการออกเป็น ๒ ชุด แต่ละชุดประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๑๒ คน ดังนี้<sup>๙๓</sup>

ชุดที่ ๑ คือ คณะกรรมการตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี ประกอบด้วย ประธานาธิบดีและเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาและผู้พิพากษาจำนวน ๓ คน มาจากการเลือกของประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา อย่างละ ๑ คนตามลำดับ สมาชิกสภาแห่งรัฐ ๑ คน มาจาก

<sup>๙๓</sup>ปิยบุตร แสงกนกกุล, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เพื่อการปฏิรูปการเมือง : คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)," ประชาชาติธุรกิจ (๔ กันยายน ๒๕๕๑)

การเลือกโดยที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐ ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี ๕ คน มาจากการเลือกของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีด้วยกัน ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ ๑ คน มาจากการเลือกของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการด้วยกัน

ชุดที่ ๒ คือ คณะกรรมการตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ ประกอบด้วย ประธานาธิบดีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภา และผู้พิพากษาจำนวน ๓ คน มาจากการเลือกของประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา อย่างละ ๑ คนตามลำดับ สมาชิกสภาแห่งรัฐ ๑ คน มาจากการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่สภาแห่งรัฐ ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ ๕ คน มาจากการเลือกของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการด้วยกัน ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี ๑ คน มาจากการเลือกของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีด้วยกัน ทั้งนี้ กรรมการจากบุคคลภายนอก ๔ คน ให้เป็นกรรมการทั้งในส่วนของคณะกรรมการตุลาการชุดผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี และคณะกรรมการตุลาการชุดผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการด้วย กรรมการตุลาการที่ไม่ใช่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรียุติธรรม มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และห้ามดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน

คณะกรรมการตุลาการมีบทบาทในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการ ในส่วนของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจเสนอชื่อบุคคลผู้เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ และประธานศาลชั้นต้น เพื่อให้ประธานาธิบดีแต่งตั้ง สำหรับผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีในตำแหน่งอื่นๆ ก่อนแต่งตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการก่อน ในส่วนของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจเพียงให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งอัยการ ซึ่งความเห็นนี้ไม่ผูกมัดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมให้ต้องแต่งตั้งตามความเห็นนั้นๆ นอกจากนี้อัยการบางตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีก็ไม่จำเป็นต้องถามความเห็นของคณะกรรมการตุลาการก่อน นอกจากการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการแล้ว คณะกรรมการตุลาการยังมีบทบาทการดำเนินการทางวินัยด้วย ในส่วนของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี ให้คณะกรรมการตุลาการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการทางวินัยโดยมีประธานศาลฎีกาเป็นประธาน และมีอำนาจวินิจฉัยว่าจะดำเนินการทางวินัยหรือไม่อย่างไร ในส่วนของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ ให้อัยการประจำศาลฎีกาเป็นประธาน และมีอำนาจเพียงให้ความเห็นเท่านั้น ส่วนที่สุดแล้วจะวินิจฉัยอย่างไรให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

โครงสร้างและบทบาทของคณะกรรมการตุลาการดังกล่าว ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ใน ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก ความเป็นอิสระ คณะกรรมการตุลาการมีประธานาธิบดีเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน นอกจากนี้ใน ส่วนของการแต่งตั้งผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ คณะกรรมการตุลาการมีอำนาจเพียงให้ ความเห็นเฉพาะการแต่งตั้งอัยการทั่วไป ซึ่งความเห็นดังกล่าวก็ไม่มีผลผูกมัด ในส่วนของการ แต่งตั้งอัยการระดับสูงนั้น คณะกรรมการตุลาการไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเพราะเป็นอำนาจของ คณะรัฐมนตรีเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทค่อนข้างมากในคณะกรรมการ ตุลาการ

ประเด็นที่ ๒ การขาดความเชื่อมโยงจากบุคคลภายนอก มีข้อ วิจัยว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการและการบริหารงานบุคคลขององค์กรตุลาการ เป็นเรื่องภายในของบรรดาผู้พิพากษาดำเนินงานกันเองเท่านั้น โดยกรรมการตุลาการที่มาจากข้าราชการ ตุลาการมีถึง ๖ คน ในขณะที่บุคคลภายนอกมีเพียง ๔ คนเท่านั้น

ในสองศตวรรษที่ผ่านมา สำหรับชาวฝรั่งเศส อำนาจตุลาการเป็น เพียง “องค์กรใช้อำนาจ” องค์กรหนึ่งเท่านั้น โดยเป็นที่ยอมรับว่าความเป็นอิสระของตุลาการนั้น ขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจตุลาการเองและไม่ได้ขึ้นอยู่กับหลักประกันขั้นพื้นฐาน แนวความคิดด้าน กฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ได้พัฒนามาจากความต้องการของฝ่ายบริหารที่จะใช้อำนาจของตน ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งทำให้เกิดความจำเป็นในการพิทักษ์ฝ่ายตุลาการและผลักดันให้การ ปฏิรูป “คณะกรรมการตุลาการ” โดยประธานาธิบดีในฐานะผู้รับรองความเป็นอิสระของฝ่าย ตุลาการ ได้ผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการ เพื่อให้ตุลาการมีความเป็นอิสระมากขึ้น และในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ก็ได้มีความพยายามปฏิรูปในเรื่องดังกล่าว แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ<sup>๙๔</sup>

<sup>๙๔</sup> อองเดร รูธ, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฝรั่งเศส : สภาพปัญหาทั่วไป, หน้า

## ๓.๒.๔.๒.๓ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายตุลาการ

## (ก) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยศาล

## (๑) การดำเนินคดีกับประธานาธิบดีโดยศาลอาญาชั้นสูง

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๗ ได้กำหนดให้มีความรับผิดชอบทางการเมืองของประธานาธิบดี คือ การให้มีการถอดถอนประธานาธิบดีได้ ในกรณี "ละเลยต่อหน้าที่ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดผลกระทบต่อการทำงานในหน้าที่ของประธานาธิบดี" โดยให้เป็นอำนาจของรัฐสภาทำหน้าที่เป็นศาลอาญาชั้นสูง การกำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาสามารถถอดถอนประธานาธิบดีนั้นถือว่าเป็นสิ่งใหม่สำหรับระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดเรื่องการถอดถอนประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา (impeachment)

ปกติประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายในการกระทำต่างๆ ในหน้าที่ เว้นแต่กรณีทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ซึ่งการที่จะฟ้องถอดถอนประธานาธิบดีต้องกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูง ในการกล่าวหาประธานาธิบดีนั้น พนักงานอัยการที่มีอำนาจและหน้าที่ในคดีอาญาทั่วไปนั้นไม่อาจกระทำได้ ผู้ที่จะกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูงได้ คือ สภาทั้งสอง (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โดยแต่ละสภาต้องลงมติเหมือนกันในญัตติขอกกล่าวหา โดยวิธีการลงมติแบบเปิดเผยและจะต้องมีเสียงเห็นด้วยกับการกล่าวหาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกของแต่ละสภา

ในการพิจารณาและวินิจฉัยตัดสินคดีที่ประธานาธิบดีถูกยื่นกล่าวหาเพื่อถอดถอน เพราะทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงนั้น จะกระทำโดยองค์คณะ ๒ ชุด คือ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงและองค์คณะพิพากษา กล่าวคือ การไต่สวนข้อเท็จจริง<sup>๕</sup> ในกรณีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูง จะกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาล

---

<sup>๕</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๑๗, ๓ (กันยายน ๒๕๔๐): ๑๑๖.

อาญาชั้นสูง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๕ คน มาจากการเลือกของที่ประชุมผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา พร้อมทั้งผู้ทำการแทนกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก ๒ คน องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสองกล่าวหาผ่านพนักงานอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อจะต้องขอมติของทั้งสองสภาว่าจะมีการตั้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาก็สามารถตั้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติมได้ หากสภาทั้งสองไม่เห็นชอบก็จะไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาใหม่เพิ่มเติม เมื่อองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงไต่สวนได้ความเป็นประการใดแล้วก็ต้องสรุปข้อเท็จจริงและส่งให้องค์คณะพิพากษาเป็นผู้ตัดสินต่อไป

ในการพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาจะกระทำโดยองค์คณะพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงที่มีจำนวน ๒๔ คน และผู้พิพากษาสำรองอีก ๑๒ คน ซึ่งมีที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้เลือก โดยเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเอง ในจำนวนที่เท่ากัน คือ จำนวน ๑๒ คน และผู้พิพากษาสำรองอีกจำนวน ๖ คน รวมเป็นผู้พิพากษา ๒๔ คน และผู้พิพากษาสำรอง ๑๒ คน รวมกันเป็นองค์คณะพิพากษาคดี มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่าทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ซึ่งเมื่อศาลอาญาชั้นสูงมีคำพิพากษาแล้วถือว่าถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ใดๆ ได้อีก และผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาก็คือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งโทษส่วนใหญ่ที่ได้รับมักจะเป็นโทษทางอาญา ซึ่งการที่ไม่สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงนี้เอง ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า การไม่ให้อุทธรณ์ขัดต่อหลักการที่ว่าคดีทุกคดีจะต้องมีศาลสองชั้นเป็นอย่างน้อยตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การไม่ให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลอาญาชั้นสูงได้ เพราะเป็นการพิจารณาพิพากษาโดยศาลเพียงศาลเดียว แม้จะมีการแยกระหว่างองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงกับองค์คณะพิพากษาคดีก็ตาม

## (๒) การดำเนินคดีกับรัฐมนตรีโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

การดำเนินคดีกับรัฐมนตรีโดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐหรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ กรณีที่รัฐมนตรีในรัฐบาลถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดอุกฤษโทษหรือมัจฉิมโทษ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๖๘-๑ ถึงมาตรา ๖๘-๓ บัญญัติให้มีศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ) มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ากระทำ



ความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งมีกระบวนการหลักๆ อยู่ ๓ ขั้นตอน คือ การกล่าวหา การไต่สวนข้อเท็จจริง และการพิจารณาพิพากษา

การกล่าวหา รัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘-๒ ได้บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีสามารถฟ้องต่อคณะกรรมการพิจารณา คำฟ้อง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องนี้มีอำนาจพิจารณาว่าจะส่งคำฟ้องนั้นไปยังพนักงานอัยการประจำศาลฎีกาเพื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต่อไป หรือพิจารณาให้ยุติเรื่อง คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายเลข ๙๓-๑๒๕๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๑๙๙๓<sup>๙๖</sup> ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ ๓ คน ซึ่งผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษเลือกกันเอง และให้หนึ่งคนเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนผู้พิพากษาอีก ๒ คนมาจากสภาแห่งรัฐ และจากศาลบัญชีเลือกกันเองอีก ๒ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี

การไต่สวนข้อเท็จจริงมีองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษจำนวน ๓ คน และผู้ทำการแทนกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก ๓ คน โดยให้หนึ่งคนเป็นประธานองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง (ไม่สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงนอกคำฟ้องได้) โดยการไต่สวนต้องไต่สวนไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่หากมีการไต่สวนแล้วพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้พนักงานอัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อให้พนักงานอัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง พิจารณาว่าจะมีการเพิ่มเติมคำฟ้องหรือไม่ เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงสามารถปรับบทกฎหมายซึ่งความผิดได้ด้วย โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่ โดยแจ้งให้พนักงานอัยการศาลฎีกาและรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาทราบ หากวินิจฉัยว่าคดีมีมูล องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องส่งสำนวนคดีให้องค์คณะพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐพิพากษาต่อไป

การวินิจฉัยหรือพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ กระทำโดยองค์คณะพิพากษา ประกอบด้วยผู้พิพากษา ๑๕ คน เป็นสมาชิกรัฐสภา ๑๒ คน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกกันเองสภละ ๖ คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองอีกจำนวน ๖ คน ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ ๓ คน และมีผู้พิพากษาสำรองอีก ๓ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี เหมือนองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษคน

<sup>๙๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕.

หนึ่งเป็นประธานองค์คณะพิพากษาคดี ในการพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเหมือนกับการดำเนินการขององค์คณะได้สวนข้อเท็จจริง การลงมติเพื่อทำคำพิพากษาต้องลงมติดด้วยเสียงเกินกึ่งหนึ่งว่ารัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหากระทำความผิดหรือไม่และหากกระทำความผิดจะต้องรับโทษสถานใด คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐนี้ หากรัฐมนตรีที่ถูกพิพากษาให้รับโทษไม่พอใจก็สามารถยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาได้ แต่มีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการฎีกาในข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถฎีกาในข้อเท็จจริงได้ เมื่อคดีถึงที่สุดให้รัฐมนตรีรับโทษ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล

### (๓) การให้คำปรึกษา

การให้คำปรึกษาของฝ่ายตุลาการต่อฝ่ายบริหารเกิดขึ้นในกรณีที่ประธานาธิบดีต้องการใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราวตามมาตรา ๑๖ นอกจากการที่จะต้องปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานาธิบดียังต้องขอคำปรึกษาจากคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย แต่อย่างไรก็ดี การปรึกษาดังกล่าวก็ได้ผูกพันให้ประธานาธิบดีต้องตัดสินใจตามนั้น เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลดังกล่าวเพื่อประกอบการตัดสินใจเท่านั้น

### (ข) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาล

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสประกอบด้วยตุลาการสองประเภท คือ ตุลาการที่มาจากกรแต่งตั้งและตุลาการตามกฎหมาย ตุลาการที่มาจากกรแต่งตั้งมีจำนวน ๙ คน โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งจำนวน ๓ คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งจำนวน ๓ คน และประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งอีกจำนวน ๓ คน ส่วนตุลาการตามกฎหมายได้แก่อธิบดีประธานาธิบดีทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรทางการเมืองที่คอยควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการควบคุมร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับและไม่มี

บทบัญญัติใดที่กำหนดให้มีการควบคุมหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้บังคับไปแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจและหน้าที่อื่นอีกหลายประการ เช่น การตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ เป็นต้น

### ๓.๒.๕ บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มิได้บัญญัติให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองมากนัก มีก็แต่เฉพาะมาตรา ๑๑ เรื่องการลงประชามติ จึงมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญด้วยประสงค์จะให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น โดยในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑ ให้การลงประชามติมีขอบเขตที่กว้างขึ้น นอกจากเรื่องกลไกอำนาจของรัฐหรือการให้สัตยาบันกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศแล้ว การลงประชามติได้ขยายให้ครอบคลุมไปถึงเรื่องนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม การบริการสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดี ตั้งแต่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ก็ยังไม่เคยมีการลงประชามติดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากการเริ่มกระบวนการประชามติเป็นอำนาจดุลพินิจแต่เพียงผู้เดียวของประธานาธิบดี โดยมีรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

การออกเสียงประชามติในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น<sup>๙๗</sup> ได้นำมาใช้เป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปีแล้ว การออกเสียงประชามติเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๓ โดยออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๓ การออกเสียงประชามติในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีขึ้นได้ใน ๓ กรณี คือ

- ๑) การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๑
- ๒) การออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันทางการเมืองของรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือต่อบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตามมาตรา ๑๑

<sup>๙๗</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐), หน้า ๖๓.

๓) การออกเสียงประชามติต่อความเปลี่ยนแปลงในเรื่องเขตดินแดนตามมาตรา ๕๓ ผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ คือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ จะเป็นผู้ออกรัฐกฤษฎีกากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่แม้ประธานาธิบดีจะมีอำนาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ผู้ที่จะริเริ่มนั้นไม่ใช่ตัวประธานาธิบดี ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติผู้ที่จะสามารถริเริ่มเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดๆ มี ๒ องค์กร คือ

๑) รัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา

๒) รัฐสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาาร่วมกัน

เมื่อประธานาธิบดีออกรัฐกฤษฎีกากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดแล้ว ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่คัดค้านกับเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ จะต้องนำเสนอรายละเอียดต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจของประชาชน สำหรับการประกาศผลการออกเสียงประชามตินั้น เป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

### ๓.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญประเทศไทย

#### ๓.๓.๑ ความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยถือว่ามีวิวัฒนาการและพัฒนาการที่ยาวนานประเทศหนึ่งในทวีปเอเชีย ซึ่งหากจะพิจารณาจากประวัติศาสตร์และบริบทของสังคมการเมืองการปกครองของประเทศไทยจะพบว่า ประเทศไทยมีพัฒนาการทั้งทางด้านการเมืองการปกครองและทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดดอย่างรวดเร็วกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชียก็ว่าได้ จนนำไปสู่การเป็นผู้นำและสามารถมีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจของโลก ดังนั้น การศึกษาความเป็นมาและหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญไทย ที่มีพัฒนาการยาวนานดังกล่าวแล้ว จะทำให้ทราบถึงอุปนิสัยใจคอเอกลักษณ์เฉพาะของชนชาติไทยที่สามารถสร้างชาติให้ยิ่งใหญ่จากซากปรักหักพังภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้ ก็อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและลักษณะอันเป็นอัตตลักษณ์เฉพาะของประชาชนชาวญี่ปุ่นเอง

#### ๓.๓.๑.๑ ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญประเทศไทย

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ความเป็นมายาวนานนับเป็นพันๆ ปี จึงเป็นประเทศที่มีมรดกตกทอดมาถึงปัจจุบันจำนวนไม่น้อยทั้งสถาบันต่างๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางการเมือง และสถาบันทางสังคมอื่นๆ ไทยเป็นประเทศเล็กๆ มีพื้นที่ประมาณ ๓๗๘,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร มีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นเกาะกว่า ๓,๐๐๐ เกาะ มีเกาะขนาดใหญ่จำนวน ๔ เกาะ คือ เกาะฮอนชู เกาะฮอกไกโด เกาะคิวชู และเกาะชิโกกุ มีจำนวนประชากรหนาแน่นมากประมาณ ๑๒๘<sup>๙๔</sup> ล้านคน ในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยมีพระเจ้าจักรพรรดิมาโดยตลอด โดยทรงใช้พระราชอำนาจในการปกครองผ่านระบบศักดินา คือ ผ่านผู้ปกครองในแว่นแคว้นต่างๆ ซึ่งมีชื่อในภาษาญี่ปุ่นว่า "ไดเมียว" โดยไดเมียวจะมีนักรบญี่ปุ่นที่เรียกว่า "ซามูไร" ประเทศไทยเป็นชาติที่ระวางไม่ไว้ใจชาวต่างชาติถึงขั้นเคยดำเนินนโยบายปิดประเทศไม่ติดต่อกับนานาประเทศเป็นเวลานานนับร้อยปี จากนั้นก็เริ่มเปิดประเทศตามคำขอของสหรัฐอเมริกา

<sup>๙๔</sup><http://www.th.emb-japan.go.jp> (๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑)

ทั้งนี้ เป็นเพราะญี่ปุ่นสังเกตเห็นภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจในขณะนั้น จึงจำเป็นต้องเปิดประเทศเพื่อแสวงหามิตรประเทศ นโยบายการการก่อสร้างชาติหนึ่งในห้าข้อของรัฐบาล สมัยจักรพรรดิเมจิประกาศ คือ “ศึกษาหาความรู้ทั่วโลก เพื่อนำมาสร้างสวัสดิภาพของประชาชนทั่วราชอาณาจักร”<sup>๙๙</sup> เมื่อเปิดศักราชแห่งการติดต่อกับต่างประเทศ ภายหลังจากรัฐบาลโชกุน ได้ ดำเนินการปิดประเทศเป็นเวลานานกว่า ๒๐๐ ปี (ค.ศ. ๑๖๓๙ - ๑๘๖๘) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ รักษาสถานภาพเดิมของญี่ปุ่นเอาไว้ การเปิดประเทศของญี่ปุ่นเป็นผลสืบเนื่องมาจากแรงกดดันทั้ง ภายในและภายนอกประเทศ ปัญหาภายในอันได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากร ส่วนปัญหาภายนอกได้แก่ ภัยคุกคามจากชาติตะวันตก โดยนายพลเรือจัตวา เปอริรี (Commodore Perry) ของสหรัฐอเมริกาที่ใช้กำลังเรือรบบีบบังคับให้ญี่ปุ่นเปิดเมืองท่า

นับตั้งแต่นั้นมาชนชั้นปกครองชาวญี่ปุ่นภายใต้การนำของจักรพรรดิเมจิ<sup>๑๐๐</sup> เกิดความรู้สึกว่าหลงอยู่ในกะลาครอบมานาน จึงไม่รู้มาก่อนว่าตนเองด้อยกว่าชาติตะวันตกอยู่มาก ถ้าไม่เปิดประตูมองดูโลกอันกว้างก็จะต้องเสียให้แก่ชาติตะวันตกเป็นแน่ จึงเกิดแรงที่จะ มุมานะปรับปรุงพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้านอย่างขนานใหญ่ ในระยะเวลาไม่ถึง ๕๐ ปี ผลแห่งการ พัฒนาก็บังเกิดเป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ การทำสงครามได้รับชัยชนะจากจีนในปี ค.ศ. ๑๘๙๔ - ๑๘๙๕ และทำสงครามชนะรัสเซียในปี ค.ศ. ๑๙๐๔ - ๑๙๐๕ ซึ่งเป็นเวลาเพียง ๑๐ ปีต่อมาเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ชาติในเอเชียทำสงครามชนะชาติฝรั่งตะวันตก ทำให้สามารถแผ่ขยายอาณา เขตได้รับดินแดนเพิ่มมากขึ้น เพื่อแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นเหตุให้ญี่ปุ่นหลงเป็นอัน มาก ทำให้ญี่ปุ่นคิดว่าไม่สามารถปิดประเทศได้อีก มีก็แต่จะต้องแผ่ขยายออกไปเรื่อยๆ และญี่ปุ่น มีบทบาทสำคัญในสงครามโลกครั้งที่ ๑ โดยการเข้าร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรและเป็นฝ่ายที่ชนะ สงคราม ทำให้ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ แต่ญี่ปุ่นก็ยังกระตือรือร้นในการแสวงหา ดินแดนใหม่ๆ พยายามขยายอิทธิพลเข้าไปในจีน และประเทศทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็น อาณานิคมของประเทศในยุโรป ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ ประเทศญี่ปุ่นเจริญถึงขีดสุด กลายเป็นประเทศมหาอำนาจชั้นนำ มีแสนยานุภาพทั้งทางด้านการทหารและเศรษฐกิจ และได้ นำพาประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ ๒ ส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องเผชิญหน้ากับสหรัฐอเมริกาและ

<sup>๙๙</sup>George M. Beckmann, The Modernization of China and Japan. (New York : Harper & Row), 1962, p. 261. อ้างใน อรอนงค์ วัจนะพุกกะ, การเมืองญี่ปุ่น, หน้า ๖๑.

<sup>๑๐๐</sup>อรอนงค์ วัจนะพุกกะ, การเมืองญี่ปุ่น, หน้า ๖๑.

ประเทศในยุโรปซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมอยู่ในขณะนั้น จนเกิดกลายเป็นสงครามโลกครั้งที่ ๒ เปิดฉากสงครามมหาเอเชียบูรพาโจมตีฐานทัพเรือของสหรัฐอเมริกาที่อ่าวเพิลฮาเบอร์ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๑ และผลปรากฏว่าญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงครามดังกล่าว ในเวลาต่อมาและถูกสหรัฐอเมริกาโดย พลเอกดักลาส แมคอาเธอร์ (General Douglas MacArthur) เข้าควบคุมการบริหารและจัดโครงสร้างต่างๆ เป็นเวลากว่า ๗ ปี และได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๒

ระบบการปกครองของญี่ปุ่นเริ่มต้นในสมัยเมจิ โดยรัฐบาลเลือกที่จะใช้ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมัน รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่น คือ รัฐธรรมนูญฉบับเมจิ ค.ศ. ๑๘๘๙ หรือ พ.ศ. ๒๔๓๒ (Imperial Japanese Constitution of 1889) จัดให้มีขึ้นโดยพระเจ้าจักรพรรดิเมจิ โดยทรงมีพระราชปรารภว่าจะให้มีการปกครองตามแบบอย่างสมัยใหม่โดยใช้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงสงวนพระราชอำนาจบางประการไว้ จึงยังไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากนัก

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าจักรพรรดิทรงเป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองของประเทศญี่ปุ่นอย่างที่เราเห็นกันในปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นผลโดยตรงจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงครามให้กับประเทศฝ่ายสัมพันธมิตร และสหรัฐอเมริกาได้เข้ายึดครองประเทศและทำการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารต่างๆ ของญี่ปุ่น โดยเฉพาะการทหาร รวมทั้งยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ (De-Centralization) การปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้มีอิสระในการปกครองตนเอง และมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการปกครองตนเองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิจึงเป็นอันยกเลิกไป

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่น คือ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ ซึ่งได้รับการยกร่างใหม่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นผลอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายการรุกรานทางทหารของญี่ปุ่น และเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถูกยึดครองจากฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ายึดครองและดำเนินการปรับโครงสร้างทางการเมืองและทางการทหารต่างๆ ที่สำคัญ คือ การทำให้ญี่ปุ่นปลอดจากลัทธินิยมทางการทหาร เพื่อจะได้ไม่รุกรานหรือคุกคามประเทศอื่นๆ และดำเนินการให้ญี่ปุ่นปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังปรากฏตามมาตรา ๙ บัญญัติว่า

" ประชาชนชาวญี่ปุ่นปรารถนาอย่างแท้จริงซึ่งสันติภาพระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนฐานแห่งความถูกต้องและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และขอละเว้นโดยนิรันดรซึ่ง

สงครามที่ประกาศโดยอำนาจแห่งรัฐและการข่มขู่ด้วยกำลังรบหรือใช้กำลังรบเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง มิให้มีไว้ซึ่งทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และกำลังรบอื่นๆ สิทธิในการเข้าร่วมสงครามของประเทศไม่เป็นที่ยอมรับ"<sup>๑๐๑</sup>

จากบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ไม่เปิดโอกาสให้ประเทศญี่ปุ่นหันกลับไปใช้การปกครองระบอบเผด็จการ ลดอำนาจของพระจักรพรรดิให้เป็นเพียงประมุขของประเทศเท่านั้น ดังที่ปรากฏในมาตรา ๑ บัญญัติว่า "พระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งประเทศญี่ปุ่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวญี่ปุ่น สุนาณะดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเห็นพ้องของประชาชนชาวญี่ปุ่น ซึ่งดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย"<sup>๑๐๒</sup>

การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ได้มีความพยายามที่จะรวบรวมประเด็นปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ แล้วนำมาขยายร่างเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ และเมื่อร่างแล้วเสร็จก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อกองบัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๔๖ แต่ฝ่ายสัมพันธมิตรไม่ยอมรับร่างดังกล่าว แล้วให้ใช้ร่างที่ฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นผู้ร่างแทน แต่อย่างไรก็ดีญี่ปุ่นได้มีความพยายามที่จะโน้มน้าวโดยการชี้แจงอธิบายเหตุผลต่างๆ ของร่างที่จัดทำโดยรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อให้ฝ่ายสัมพันธมิตรยอมรับร่าง แต่ก็ไม่เป็นผล ญี่ปุ่นจึงต้องยอมดำเนินการตามที่ฝ่ายสัมพันธมิตรวางแนวทางให้ และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ อันมีผลเป็นการยกเลิกการปกครองในระบบเก่าหรือระบอบพระจักรพรรดิ โดยกำหนดให้ประเทศญี่ปุ่นปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข แต่มีรัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดของรัฐ มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของคณะรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรีได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภา และยังมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนจำนวน ๓๑ มาตรา นอกจากนี้ยังมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐและจัดระบบการใช้อำนาจรัฐ โดยใช้ระบบสองสภา

<sup>๑๐๑</sup>สุดา วิศรุตพิชญ์, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ ๑๗๖, หน้า ๔.

<sup>๑๐๒</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.



รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น ๒ ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินอย่างสิ้นเชิงที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิ (การบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังใช้ระบบนี้อยู่ ทั้งนี้ เป็นเพราะประเทศไทยมีความแตกต่างในด้านพื้นที่ของประเทศที่มีมากกว่าญี่ปุ่นนั่นเอง) ซึ่งญี่ปุ่นได้เปลี่ยนมาใช้การบริหารราชการ ๒ ระบบ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๗ (ซึ่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่) มาจนถึงปัจจุบัน

### ๓.๓.๑.๒ หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การสร้างชาติและการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยของประเทศเสียใหม่ ซึ่งอาจสรุปจุดมุ่งหมายอันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้ ดังนี้<sup>๑๐๓</sup>

๑) เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นภายใต้อิทธิพลภายนอกประเทศ โดยการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกา จนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแมคคาร์เธอร์ ซึ่งเป็นชื่อของผู้บัญชาการรบของสหรัฐอเมริกา โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดโดยยึดแบบแผนการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ แต่ถึงกระนั้นก็ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นให้การยอมรับสูง เนื่องจากมีการประนีประนอมกัน โดยยังรักษาสถาบันอันเป็นที่รักและเคารพสูงสุดของชาวญี่ปุ่นไว้ นั่นคือ สถาบันพระจักรพรรดิ

๒) รัฐธรรมนูญได้วางมาตรการป้องกันการฟื้นตัวกลับมาของลัทธิการทหารและบทบาทของกองทัพอย่างเข้มงวด โดยการห้ามญี่ปุ่นมีกำลังทหารทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ รวมทั้งการห้ามเสริมสร้างศักยภาพสงครามทั้งภายในและภายนอกประเทศ คงไว้ได้ก็แต่เฉพาะในกรอบของการป้องกันรักษาตนเองเท่านั้น ทั้งนี้ หากมีภัยคุกคามใดๆ ให้

<sup>๑๐๓</sup>เซาวนะ ไตรมาส, "มติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ : กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย," รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๓ : ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗), หน้า ๑๗๙

ญี่ปุ่นปฏิบัติตามสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น - สหรัฐอเมริกา คือ ให้เป็นภาระหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาในการช่วยป้องกันประเทศให้แก่ญี่ปุ่นแทน ซึ่งข้อนี้เองที่ทำให้ญี่ปุ่นไม่ต้องสนใจการเสริมสร้างกองทัพ เพราะเป็นหน้าที่ของสหรัฐอเมริกา จึงทำให้ญี่ปุ่นสามารถทุ่มเทเวลาและทรัพยากรเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจได้จนประสบผลสำเร็จ

๓) รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก เพื่อวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามหลักการของประชาธิปไตย โดยมีมาตรการป้องกันและการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการที่ยุ่ยากซับซ้อนหลายขั้นตอน และต้องอาศัยความยินยอมของประชาชนเป็นสำคัญ คือ การผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองในสาม ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาจำนวนสองในสาม และผ่านการออกเสียงประชามติของประชาชนทั้งประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่ง

๔) รัฐธรรมนูญได้วางหลักการปกครองระดับชาติในระบอบรัฐสภา ที่มีพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขตามแบบอย่างอังกฤษ ขณะที่วางหลักการปกครองระดับท้องถิ่นคล้ายระบบสหพันธรัฐอย่างอเมริกาโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบโดยตรงจากประชาชน

๕) รัฐธรรมนูญเอื้อให้เกิดการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เพื่อใช้ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นศักดิ์ศรี ทดแทนการสร้างแสนยานุภาพทางทหารและกำลังรบเพื่อความมั่นคง ซึ่งสามารถประหยัดงบประมาณการป้องกันประเทศ และอาศัยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาแทน

๖) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ญี่ปุ่นต้องมีความสัมพันธ์และผูกพันต่อประเทศตะวันตกและสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิด ซึ่งข้อนี้เองที่ก่อให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้ญี่ปุ่นได้รับโอกาสที่ดีในการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดเทคโนโลยีทั้งในทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ การลงทุน การค้า การศึกษาและวัฒนธรรมแบบตะวันตกและสหรัฐอเมริกา

๗) รัฐธรรมนูญเอื้อต่อการสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแบบตะวันตก ส่งผลให้เกิดระบบพรรคเด่นพรรคเดียว ที่มีแนวโน้มเอียงไปในทางเสรีประชาธิปไตย คือ พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP)

๘) รัฐธรรมนูญสอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงตามแบบของตะวันตก โดยพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของประเทศ และต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างมาก ทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีระบบการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน กลุ่มตัวแทนผลประโยชน์มีความหลากหลายและเคลื่อนไหวต่อสู้กันภายใต้กรอบของกติการะบบราชการและทหารไม่สามารถครอบงำระบบการเมืองได้ ขณะที่หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ก็เป็นไปตาม

ครรถองของระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศตะวันตก จนได้ชื่อว่า เป็นรัฐธรรมนูญ  
ประชาธิปไตยแบบเต็มใบ

### ๓.๓.๒ แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย

ประเทศญี่ปุ่นเคยปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการปกครองในระบบ  
ดังกล่าว พระจักรพรรดิทรงเป็นผู้มีพระราชอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในการปกครอง อำนาจอธิปไตยจึง  
เป็นของพระจักรพรรดิและทรงเป็นรัฐอธิปไตย แต่ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอำนาจ  
อธิปไตยกลายเป็นของปวงชนชาวญี่ปุ่น เนื่องจากฝ่ายสัมพันธมิตรต้องการล้มเลิกการปกครอง  
ในระบบเก่าโดยไม่ให้องค์พระจักรพรรดิมีพระราชอำนาจทางการเมืองอีกต่อไป รัฐธรรมนูญฉบับ  
ปัจจุบันของญี่ปุ่นมีบทบัญญัติเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยให้อำนาจอธิปไตยเป็นของ  
ปวงชนชาวญี่ปุ่นและพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑<sup>๑๐๔</sup>  
แต่หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ โดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.๑๙๔๖ มีใจความว่า

---

<sup>๑๐๔</sup>Article 1. "The Emperor shall be the symbol of the State and the unity of the  
people, deriving his position from the will of the people with whom resides sovereign  
power."



ภาพที่ ๑๒ : พระราชวงศ์ของญี่ปุ่น<sup>๑๐๕</sup>

(แถวประทับนั่งแถวหลัง ประกอบด้วย เจ้าชายอากิฮิโตะ เจ้าหญิงมาซาโกะ สมเด็จพระจักรพรรดิอากิฮิโตะ พระจักรพรรดินีมิจิโกะ เจ้าชายนารุฮิโตะ (มกุฎราชกุมาร) เจ้าชายอิชิดะ และเจ้าหญิงอากิชิโนะ แถวประทับนั่งแถวหน้า ประกอบด้วย เจ้าหญิงมาโกะ เจ้าหญิงไอโกะ และเจ้าหญิงคาโกะ ณ ธันวาคม ๒๕๔๙)

“ประชาชนชาวญี่ปุ่นโดยการดำเนินการผ่านผู้แทนในรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยชอบธรรมได้ตกลงใจแล้วว่า จะรักษาไว้ซึ่งผลแห่งความร่วมมือกับประชาชาติทั้งหลายและความสมบูรณ์พูนสุขอันเป็นผลมาจากเสรีภาพตลอดทั่วอาณาเขตประเทศของเรา เพื่อเราและลูกหลานของเรา และจะมีให้เกิดความหายนะของสงครามซึ่งเกิดจากการกระทำของรัฐบาลอีก

<sup>๑๐๕</sup><http://www.th.emb-japan.go.jp> (๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑)

ขอประกาศ ณ ที่นี้ว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชน และขอประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยพื้นฐานแล้วการปกครองเป็นสิ่งที่เกิดจากความไว้วางใจอย่างแท้จริงของประชาชน โดยอำนาจนั้นมาจากประชาชน การใช้อำนาจกระทำโดยผู้แทนของประชาชนและประชาชนเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์นั้น นี่คือหลักสากลของมนุษยชาติ และรัฐธรรมนูญนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักดังกล่าว เราจะจัดซึ่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และคำสั่ง ตลอดจนกฤษฎีกาใดๆ ที่ขัดต่อหลักการนี้...."<sup>๑๐๖</sup>

แต่อย่างก็ดี แม้สมเด็จพระจักรพรรดิของญี่ปุ่นจะไม่มีฐานะเป็นที่มาของอำนาจทั้งหลาย ดังเช่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ แต่ก็ทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สมเด็จพระจักรพรรดิจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจเท่าที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น เช่น ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามคำแนะนำของรัฐบาล แต่งตั้งประธานศาลฎีกาตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ทรงเรียกประชุมรัฐบาล ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

### ๓.๓.๓ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันมีวัตถุประสงค์สำคัญในการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐและจัดระบบการใช้อำนาจรัฐของญี่ปุ่นเสียใหม่ ตามที่ฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นผู้วางแนวทาง โดยมีมุ่งสลายอำนาจที่รวมศูนย์ขององค์พระจักรพรรดิ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้แบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อหลีกเลี่ยงการรวมอำนาจไว้ที่เดียวกัน เช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษ มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐบาลแทนที่จะรับผิดชอบต่อองค์พระจักรพรรดิดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต รัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยให้รัฐบาลเป็นองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจรัฐ เพราะเป็นผู้แทนของประชาชน และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการนั้นมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่มากนัก แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

<sup>๑๐๖</sup> สุดา วิศรุตพิชญ์, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นงานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗๒, หน้า ๒.

ไปจากรัฐธรรมนูญเมจิอย่างมาก เพราะตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น พระจักรพรรดิมีพระราชอำนาจมาก โดยเฉพาะการใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ และการที่พระจักรพรรดิมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทำให้วุฒิสภาอยู่ภายใต้การควบคุมของพระจักรพรรดิ เพื่อคอยสนับสนุนพระจักรพรรดิ ซึ่งในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทางฝ่ายญี่ปุ่นต้องการให้มีวุฒิสภาซึ่งไม่มีอำนาจมากดังเช่นวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และไม่มีอำนาจน้อยดังเช่นวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐ แต่ฝ่ายนายพลแม็คคาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายพันธมิตรนั้นต้องการให้ญี่ปุ่นมีสภาเดียว ไม่ต้องการให้มีวุฒิสภา แต่จากการประนีประนอมกัน ในที่สุดตกลงกันได้โดยให้มีวุฒิสภาแต่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน มิใช่มาจากการแต่งตั้งดังเช่นในอดีต

### ๓.๓.๓.๑ อำนาจนิติบัญญัติ : รัฐสภา

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้วางแนวทางให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการปฏิบัติโดยกฎหมาย และเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๔๑) สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทนผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน ตามหลักประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน อันเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการทางการเมืองดั้งเดิมของญี่ปุ่นก่อน ค.ศ.๑๙๔๗ ที่เกิดทุนสถาบันพระจักรพรรดิให้มีฐานะสูงสุด<sup>๑๐๗</sup>

ฝ่ายนิติบัญญัติของญี่ปุ่นใช้ระบบสองสภาหรือสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในเรื่องระบบสภาของญี่ปุ่นนี้ สหรัฐอเมริกาเคยเสนอให้ญี่ปุ่นยุบรวมเหลือสภาเดียว แต่ญี่ปุ่นประสงค์จะให้ มี ๒ สภา เพราะต้องการให้วุฒิสภาเป็นสัญลักษณ์ของสภาขุนนางที่เคยเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐสภาญี่ปุ่น รัฐสภาของญี่ปุ่น เรียกว่า สภาไดเอ็ต (The National Diet) ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายของประเทศ เป็นองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจรัฐ และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนชาวญี่ปุ่นทั้งหมด อำนาจหลักของรัฐสภา คือการออกเสียงลงคะแนนร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ มีอำนาจในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี หรือลงคะแนนไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

<sup>๑๐๗</sup> อรอนงค์ วัจนะพุกกะ, การเมืองญี่ปุ่น, หน้า ๙.

การแบ่งรัฐสภาออกเป็นสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานี้ เป็นเรื่องที่ได้รับ การถกเถียงกันตั้งแต่ตอนร่างรัฐธรรมนูญแล้วว่า จะใช้ระบบใดจะใช้ระบบสองสภาหรือไม่ เนื่องจากประเทศต่างๆ ที่ใช้ระบบสองสภา เป็นประเทศที่มีประวัติความเป็นมาอยู่ ๒ ประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก ประเทศนั้นๆ เดิมเป็นการปกครองแบบรัฐอิสระแล้วมารวมกันเป็นสมาพันธ์รัฐหรือสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ส่วนอีกประการหนึ่งเป็นแนวทางของประเทศอังกฤษ ที่สภาขุนนางซึ่งมาจากชนชั้นปกครองเดิมเป็นผู้ครองอำนาจทางการเมือง ซึ่งเมื่อใดแล้วก็ไม่ผิดไปจากระบบของญี่ปุ่นก่อนปี ค.ศ.๑๙๔๗ เท่าใดนัก รัฐสภาของญี่ปุ่นจึงเป็นผลของการประนีประนอมกันระหว่างผู้ที่ยึดครองญี่ปุ่น (สหรัฐอเมริกา) กับผู้นำของญี่ปุ่นในสมัยที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งเดิมร่างรัฐธรรมนูญให้มีสภาเดียว แต่ผู้นำญี่ปุ่นในขณะนั้นประสงค์จะให้ีสองสภาอย่างเช่นที่เคยเป็นมา โดยให้สภาหนึ่งมีสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง<sup>๑๑๔</sup> ซึ่งนั่นย่อมขัดกับหลักการของสหรัฐอเมริกาอยู่มาก แต่อย่างไรก็ดีในท้ายที่สุดก็สามารถประนีประนอมกันได้โดยให้มีสองสภาตามที่ผู้นำญี่ปุ่นประสงค์ แต่สมาชิกของทั้งสองสภาต้องมีที่ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากเป็นสมาชิกของสภาหนึ่งแล้วจะเป็นสมาชิกอีกสภาหนึ่งไม่ได้

รัฐสภาของญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ หลักๆ ๒ ประการ คือ การตรากฎหมายซึ่งทั้งสองสภา จะใช้ระบบกรรมวิธีการคล้ายกับของสหรัฐอเมริกา ในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมากกว่าวุฒิสภา ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่รัฐบาลก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน อันเป็นหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันนั่นเอง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ว่าจำนวนสมาชิกของสภาทั้งสองจะมีเท่าใด ดังนั้นจำนวนของแต่ละสภาจึงปรับเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมของยุคสมัยนั้น ๆ รวมทั้งไม่ได้กำหนดระบบการเลือกตั้ง หรือคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือก โดยกรณีเหล่านี้จะกำหนดโดยผ่านกฎหมายเลือกตั้งแทน

<sup>๑๑๔</sup>เขียน ธีระวิทย์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๑), หน้า ๖๘.



ภาพที่ ๑๓ : รัฐสภา (The National Diet) ของประเทศญี่ปุ่น<sup>๑๐๙</sup>

#### ๓.๓.๓.๑.๑ สภาผู้แทนราษฎร

##### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั่วประเทศ มีจำนวนสมาชิกของสภาตามที่กำหนดในกฎหมายเลือกตั้ง ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน ๔๘๐ คน โดยการเลือกตั้งพร้อมกันหมดทั้งสภา ซึ่ง ๓๐๐ คนมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตใน ๔๗ จังหวัดทั่วประเทศ และอีก ๑๘๐ คนมาจากการเลือกตั้งระบบสัดส่วนจากเขตเลือกตั้ง ๑๑ เขตของวุฒิสภาที่กำหนดไว้ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เว้นแต่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อน สำหรับการเลือกตั้งใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตตามจำนวนประชากรในแต่ละเขต

---

<sup>๑๐๙</sup>[http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/f\\_c\\_8.htm](http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/f_c_8.htm) (๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑)



## (ข) อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหลักๆ มีใน ๔ ด้าน อันประกอบด้วย อำนาจและหน้าที่ด้านการนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ และด้านการถอดถอน ดังนี้

## ๑) ด้านนิติบัญญัติ

## ๑.๑) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทุกประเภทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยส่งร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นให้บทบาทอำนาจหน้าที่แก่สภาผู้แทนราษฎรไว้มากกว่าวุฒิสภา กล่าวคือ ในการตราพระราชบัญญัตินั้นจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ จะต้องผ่านความเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและจากวุฒิสภา การตราพระราชบัญญัติจะเริ่มที่สภาใดก่อนก็ได้ แต่หากเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๖๐<sup>๑๑๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ต้องเสนอผ่านทาง

---

<sup>๑๑๑</sup>Article 60. "The budget must first be submitted to the House of Representatives.

Upon consideration of the budget, when the House of Councilors makes a decision different from that of the House of Representatives, and when no agreement can be reached even through a joint committee of both Houses, provided for by law, or in the case of failure by the House of Councilors to take final action within thirty days, the period of recess excluded, after the receipt of the budget passed by the House of Representatives, the decision of the House of Representatives shall be the decision of the Diet."

สภาผู้แทนราษฎรก่อน และหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นแล้ว ส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่สามารถทำให้ความเห็นตรงกันได้ หรือเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วส่งร่างไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาแล้ว แต่ปรากฏว่าวุฒิสภาไม่พิจารณาลงมติภายใน ๓๐ วัน (ไม่นับรวมช่วงเวลาที่ปิดสมัยประชุม) ก็ให้ถือว่าความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นความเห็นชอบร่วมกันของรัฐสภา จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจและบทบาทแก่สภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ดีปัญหานี้ไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนัก เนื่องจากวุฒิสภาก็รู้อยู่ว่าตนมีบทบาทน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกรอบที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจอย่างเคร่งครัด

### ๑.๒) พิจารณากลับกรอกร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ การพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายทั่วไป และ ร่างกฎหมายงบประมาณรวมทั้งการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประชาชน เพื่อลงประชามติ โดยต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้

### ๒) ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร (เพราะฝ่ายบริหารต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร) โดยการตั้งกระทู้ถามและการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

## ๒.๑) ตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยจัดทำเป็นหนังสือเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ถามนั้นภายใน ๗ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม หากไม่สามารถตอบได้ในเวลาที่กำหนดต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจนและแจ้งวันเวลาที่สามารถตอบกระทู้ได้ นอกจากนี้ในกรณีฉุกเฉินรีบด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมติของสภาผู้แทนราษฎร อาจตั้งกระทู้ด่วนด้วยวาจาถามรัฐมนตรีก็ได้

## ๒.๒) แต่งตั้งคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการการของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบผสมผสานระหว่างระบบคณะกรรมการของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจและหน้าที่ และหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายของรัฐสภา และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ รวมไปถึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้กรรมการลาออกจากตำแหน่งด้วย

## ๓) ด้านการให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ

## ๓.๑) ให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญา

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเจรจาตกลงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๓.๒) ให้ความเห็นชอบในการเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี  
ร่วมกับวุฒิสภา

### ๓.๓) การบริหารงานภายในของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการบริหารงานภายในสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน รวมไปถึงการจัดทำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Rules of the House of Representatives) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ภายในของสภาผู้แทนราษฎร

### ๔) ด้านการถอดถอน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมเป็นศาลถอดถอน ซึ่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกสมาชิกของสภา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ โดยให้สมาชิกซึ่งได้รับการคัดเลือกจากทั้งสองสภา เลือกกันเองให้เป็นประธานศาลถอดถอนคนหนึ่ง ศาลถอดถอนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องหรือข้อกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและฟ้องร้อง ซึ่งคณะกรรมการประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิกจากทั้งสองสภาจำนวนเท่า ๆ กัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนและในคณะกรรมการกฤษฎีกาและฟ้องร้องในขณะเดียวกันมิได้ และเมื่อสมาชิกคนใดได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทั้งสองดังกล่าวแล้ว ให้พ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนสังกัดด้วย

#### ๓.๓.๓.๑.๒ วุฒิสภา

### (ก) ที่มาและองค์ประกอบของวุฒิสภา

วุฒิสภา (House of Councillors) เดิมคือสภาขุนนางของญี่ปุ่นที่มีตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๙๐-๑๙๔๗ ปัจจุบันวุฒิสภามีสมาชิกจำนวน ๒๔๒ คน (เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังมี ๒๕๒ คน ปัจจุบันมี ๒๔๒ ที่นั่ง) มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี โดยเลือกตั้งจำนวนครึ่งหนึ่ง

สลับกันทุก ๓ ปี เพื่อให้มีสมาชิกวุฒิสภาคนใหม่ทุกๆ ๓ ปี (ญี่ปุ่นมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งของสภาหรือ ๑๒๑ ที่นั่งที่ครบวาระ) และเนื่องจากรัฐบาลไม่ได้มีความรับผิดชอบต่อวุฒิสภาและวุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงไม่สามารถยุบวุฒิสภาได้

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔๒ คนดังกล่าวแล้วโดยแบ่งเป็น ๒ ประเภท ตามลักษณะของการเลือกตั้ง ดังนี้

๑) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน ๑๕๒ คนซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตการปกครองที่มีอยู่ ๔๗ เขต โดยมีจำนวนสมาชิกในแต่ละเขตจะมีได้นั้นขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตนั้นๆ ซึ่งโตเกียวมีประชากรจำนวนมากที่สุด มีสมาชิกวุฒิสภาได้จำนวน ๘ คนในขณะที่เขตที่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุดมีสมาชิกได้อย่างน้อย ๒ คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง ๑ คนเท่านั้น

๒) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน ๑๐๐ คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ ๑ คน สาเหตุที่กำหนดให้มีเขตเลือกตั้งระดับชาติ เพราะต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง เช่น ในปี ค.ศ.๑๙๖๐ เป็นครั้งแรกที่คนที่ทำงานทางด้านโทรทัศน์ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา และต่อมาก็มีผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระหรือผู้ใช้แรงงานเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองก็พยายามหาผู้สมัครในสังกัดมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพราะพรรคการเมืองต้องการมีอิทธิพลในวุฒิสภานั้นเอง

### (ข) อำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภา

วุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจและหน้าที่หลักๆ ใน ๔ ด้าน อันประกอบด้วย อำนาจและหน้าที่ด้านการนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ และด้านการถอดถอน ดังนี้

## ๑) ด้านนิติบัญญัติ

### ๑.๑) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทุกประเภทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ หากเป็นสภาผู้แทนราษฎรก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และถ้าเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานวุฒิสภา เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก

### ๑.๒) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานี้แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ การพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายทั่วไป และร่างกฎหมายงบประมาณ รวมทั้งการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เพื่อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประชาชนเพื่อลงประชามติ โดยต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้

## ๒) ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถามและการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภาและมีอำนาจสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ ดังนี้

### ๒.๑) ตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยจัดทำเป็นหนังสือเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องตอบกระทู้ถามนั้นภายใน ๗ วัน

นับตั้งแต่วันที่ได้รับความรู้ตาม หากไม่สามารถตอบได้ในเวลาที่กำหนดต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน และแจ้งวันเวลาที่สามารถตอบกระทู้ได้ นอกจากนี้ในกรณีฉุกเฉินรีบด่วน สมาชิกวุฒิสภาโดยมติของวุฒิสภา อาจตั้งกระทู้ด่วนด้วยวาจาถามรัฐมนตรีก็ได้

## ๒.๒) แต่งตั้งคณะกรรมการ

ดังที่กล่าวไว้ในอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรแล้วว่า รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจและหน้าที่ และหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายของรัฐสภา และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาแล้วแต่กรณี วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ รวมไปถึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้กรรมการลาออกจากตำแหน่งด้วย

## ๓) ด้านการให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ

### ๓.๑) ให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญา

วุฒิสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเจรจาตกลงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๓.๒) ให้ความเห็นชอบในการเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร

### ๓.๓) การบริหารงานภายในวุฒิสภา

วุฒิสภามีอำนาจในการบริหารงานภายในวุฒิสภา โดยมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน รวมไปถึงการจัดทำข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of Councillors) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ของวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่

๓.๔) ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา  
ในขณะทีสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

๔) ด้านการถอดถอน

สมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมเป็นศาลถอดถอน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาคัดเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ในจำนวนที่เท่ากัน แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วในข้อ ๓.๓.๓.๑.๑ (ข) (๔)

๓.๓.๓.๒ อำนาจบริหาร : รัฐบาล

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา ๖๕<sup>๑๑๑</sup> บัญญัติให้อำนาจบริหารอยู่ที่คณะรัฐมนตรี และมาตรา ๖๖<sup>๑๑๒</sup> บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีดังกล่าวประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและรัฐมนตรี ซึ่งทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเป็นพลเรือน คณะรัฐมนตรีบริหารราชการกระทรวงต่างๆ โดยมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาได้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อองค์พระจักรพรรดิตั้งแต่ก่อน แต่ต้องมารับผิดชอบต่อรัฐสภาทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

<sup>๑๑๑</sup> Article 65. "Executive power shall be vested in the Cabinet."

<sup>๑๑๒</sup> Article 66. "The Cabinet consists of the Prime Minister, who shall be its head, and other Ministers of State, as provided for by law.

The Prime Minister and other Ministers of State must be civilians.

The Cabinet, in the exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet."



## ๓.๓.๓.๒.๑ นายกรัฐมนตรี

## (ก) ที่มาและองค์ประกอบของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของรัฐสภา โดยมากแล้วจะมาจากหัวหน้าพรรคที่ได้เสียงส่วนใหญ่ ในสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นพิเศษว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นพลเรือน ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากฝ่ายสัมพันธมิตรโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ต้องการป้องกันมิให้นายทหารของญี่ปุ่นกลับเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองได้อีก

## (ข) อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี แต่การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ต้องอาศัยมติของคณะรัฐมนตรี ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา

## ๓.๓.๓.๒.๒ คณะรัฐมนตรี

## (ก) ที่มาและองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ถึง ๒๓ มาตรา ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจัดตั้งขึ้นโดยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจะลาออกหรือให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คุณสมบัติที่สำคัญของรัฐมนตรี เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรี คือ ต้องเป็นพลเรือนเท่านั้น

## (ข) อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการตามกระทรวงต่างๆ ที่ตนได้รับมอบหมายหรือเป็นเจ้าของกระทรวง รวมทั้งมีหน้าที่การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ และการรายงานทั้งเรื่องภายในและภายนอกประเทศต่อรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วย

- เทคโนโลยี
- ๑) กระทรวงการสื่อสาร
  - ๒) กระทรวงยุติธรรม
  - ๓) กระทรวงการต่างประเทศ
  - ๔) กระทรวงการคลัง
  - ๕) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ของรัฐบาล
- ๖) กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสังคมสงเคราะห์
  - ๗) กระทรวงการเกษตร ป่าไม้และการประมง
  - ๘) กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม
  - ๙) กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการขนส่ง
  - ๑๐) กระทรวงสิ่งแวดล้อม และ
  - ๑๑) กระทรวงป้องกันตนเอง
- คณะรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่โดยสรุป ดังต่อไปนี้
- ๑) บังคับใช้กฎหมายด้วยความเที่ยงธรรมและดำเนินกิจการ
- เสนอต่อรัฐสภา
- ๒) ดำเนินกิจการต่างประเทศ
  - ๓) ทำสนธิสัญญากับต่างประเทศโดยความเห็นชอบของรัฐสภา
  - ๔) บริหารราชการ (ฝ่ายปกครอง) ไปตามกฎหมาย
  - ๕) จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อ
- รัฐธรรมนูบัญญัติ
- ๖) ตราพระราชกำหนดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินตามเงื่อนไขที่
- และการคืนสิทธิ
- ๗) พิจารณาการให้นิรโทษกรรม การลดโทษ การเพิกถอนสิทธิ



ภาพที่ ๑๔ : ทำเนียบรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น Cabinet Office (Japan) <sup>๑๑๓</sup>

๓.๓.๓.๓ อำนาจตุลาการ : ศาล

ระบบศาลของญี่ปุ่นเป็นระบบศาลเดี่ยวเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งระบบศาลเดี่ยวนี้อีกมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักเพียงศาลเดียว โดยศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง รวมทั้งคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญด้วย ฝ่ายตุลาการจึงประกอบด้วยศาลต่างๆ ที่เป็นศาลยุติธรรม คือ ศาลฎีกามีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ในเมืองหลวง คือ กรุงโตเกียว และศาลล่าง ซึ่งแบ่งออกเป็นศาลภาคมีทั้งหมด ๘ แห่ง ศาลจังหวัดมีทั้งหมด ๕๐ แห่ง ศาลแขวง มีทั้งหมด ๕๗๕ แห่ง และศาลครอบครัวโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงอำนาจตุลาการและหลักประกันความเป็นอิสระในการ

---

<sup>๑๑๓</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Cabinet\\_Office\\_\(Japan\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Cabinet_Office_(Japan)) (๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒)

พิจารณาพิพากษาคดีของฝ่ายตุลาการ รวมถึงการห้ามจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะ ไว้ในมาตรา ๗๖ ซึ่งบัญญัติว่า

“อำนาจตุลาการทั้งหมดอยู่ที่ศาลสูงสุด และศาลล่างซึ่งจัดตั้งขึ้นตามที่บัญญัติในกฎหมาย

ศาลพิเศษจะจัดตั้งขึ้นมิได้ องค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันมีผลเป็นที่สุด

ผู้พิพากษาทั้งหมดต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระด้วยจิตสำนึกที่ดี และมีภาระผูกพันเพียงเฉพาะต่อรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายเท่านั้น”<sup>๑๑๔</sup>

#### ๓.๓.๓.๓.๑ ศาลสูง

ศาลสูงของญี่ปุ่น คือ ศาลฎีกา (Supreme Court of Japan) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงทั่วประเทศ คือ นอกจากเป็นศาลสูงสุดของญี่ปุ่นแล้ว ศาลฎีกาจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญพร้อมกันไปด้วย ทำนองเดียวกันกับศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ศาลฎีกาของญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาเพราะเคยอยู่ภายใต้การครอบครองของสหรัฐอเมริกาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นเวลากว่า ๗ ปี โดยมีลักษณะคล้ายกับศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนี ประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งเป็นประธานจำนวน ๑ คน และตุลาการอีกจำนวน ๑๔ คน ศาลฎีกาของญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานตุลาการ

---

<sup>๑๑๔</sup> สุดา วิศรุตพิชญ์, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นงานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๗๒, หน้า ๑๒.



ภาพที่ ๑๕ : ศาลฎีกา (Supreme Court of Japan) ของประเทศญี่ปุ่น<sup>๑๑๕</sup>

#### ๓.๓.๓.๓.๒ ศาลล่าง

ศาลล่าง ซึ่งแบ่งออกเป็นศาลภาคมีทั้งหมด ๘ แห่ง ศาลจังหวัด มีทั้งหมด ๕๐ แห่ง ศาลแขวง มีทั้งหมด ๕๗๕ แห่ง และศาลครอบครัว ศาลล่างของญี่ปุ่นมี ๔ ประเภท คือ

๑) ศาลอุทธรณ์ (The high court) เป็นศาลสูงเช่นเดียวกันมีจำนวน ๘ แห่ง ตั้งอยู่ใน ๘ เมืองหลัก คือ โตเกียว โอซากา นาโกยา ฮิโรชิมา ฟูกูโอกะ เซ็นได ซัปโปโร ตากามัทซึ ในศาลอุทธรณ์ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน ๑ คนเป็นประธาน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง สำหรับองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีต้องประกอบไปด้วยผู้พิพากษาจำนวน

---

<sup>๑๑๕</sup><http://www.courts.go.jp/english/index.html> (๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑)

๓ คน สำหรับคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและคดีการจลาจล แต่หากเป็นคดีที่จะพิจารณาพิพากษาค่าวินิจฉัยของคณะกรรมการค่าเสีย จะต้องเป็นผู้พิพากษาจำนวน ๕ คนเป็นองค์คณะ<sup>๑๖</sup>

๒) ศาลชั้นต้น (The district court) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ศาลจังหวัด มีประจำอยู่ในแต่ละจังหวัดของญี่ปุ่น ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด ๕๐ แห่ง (แต่ประเทศญี่ปุ่นมีจังหวัด ๔๗ จังหวัด แต่เนื่องจากจังหวัดฮอกไกโดมีพื้นที่ใหญ่ที่สุดจึงมีศาลเพิ่มขึ้นอีก ๓ แห่ง ทำให้รวมเป็น ๕๐ แห่งดังกล่าว) ศาลชั้นต้นมีองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีจำนวน ๑ คน หรือ ๓ คน ขึ้นอยู่กับประเภทของคดี

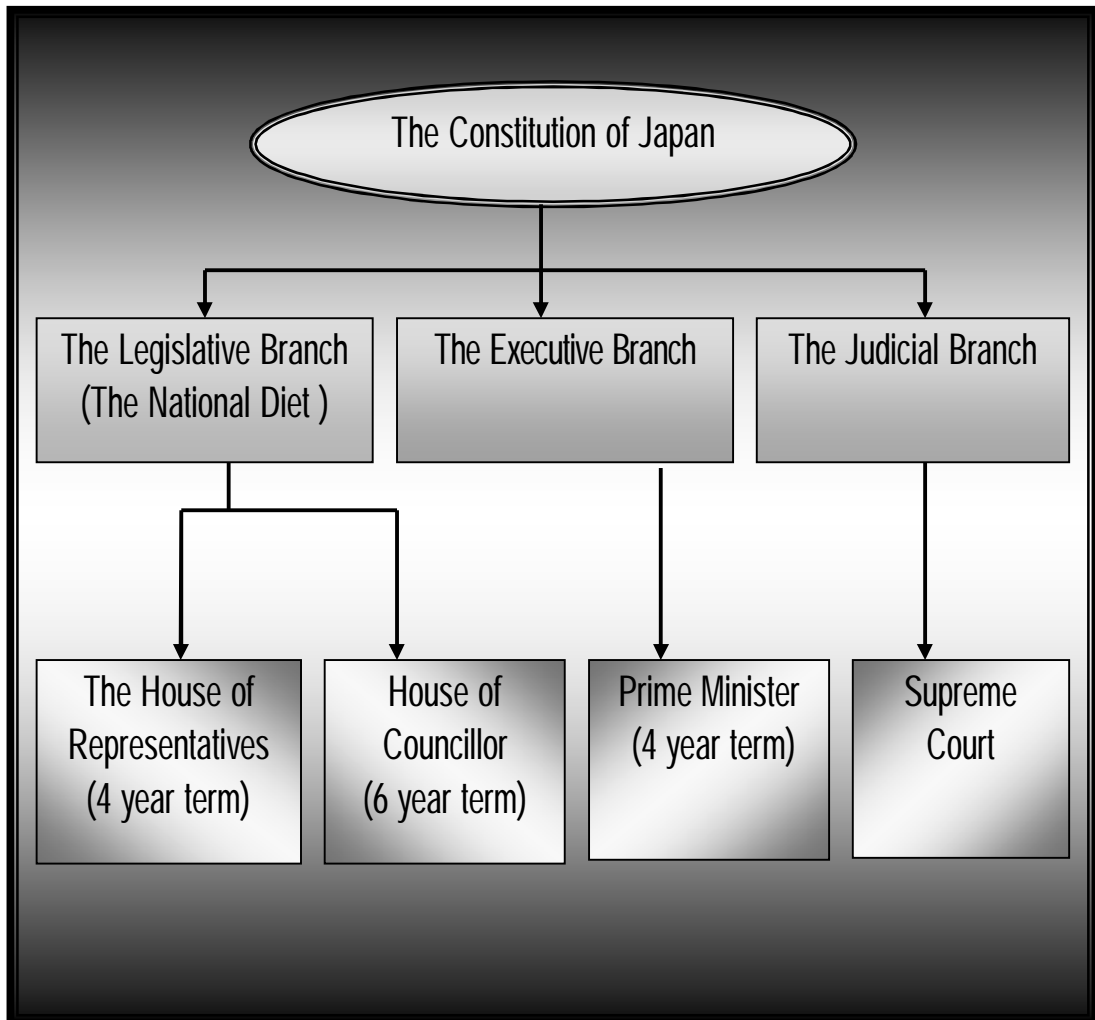
๓) ศาลครอบครัว (The Family court) เป็นศาลชำนาญพิเศษมีฐานะเป็นศาลชั้นต้น มีจำนวน ๕๐ แห่ง มีองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีจำนวน ๑ คน

๔) ศาลกลาง (The summary court) มีจำนวน ๔๓๘ แห่ง เป็นศาลชั้นล่างสุดขึ้นตรงต่อศาลชั้นต้น (The district court) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน ๙๐๐,๐๐๐ เยน

---

<sup>๑๖</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลรัฐธรรมนูญไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น, ๒๕๔๔, หน้า ๓๓๖ - ๓๓๗.

ภาพที่ ๑๖ : แสดงการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น



### ๓.๓.๔ ประเภทของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

#### ๓.๓.๔.๑ การตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรเป็นวิธีการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ให้องค์กรแต่ละองค์การควบคุมตรวจสอบกันเอง โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายตุลาการ จะมีการควบคุมเฉพาะการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ดังนี้

##### ๓.๓.๔.๑.๑ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบสภาคู่ อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งนอกจากการควบคุมตรวจสอบภายในของแต่ละสภาแล้ว ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ยังสามารถควบคุมตรวจสอบระหว่างกันไปมาของสภาอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาด้วย

#### (ก) การตัดสิทธิพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกของแต่ละสภา

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตัดสิทธิขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกแห่งสภาของตน แต่หากเป็นกรณีที่จะชี้ขาดให้สมาชิกหมดสมาชิกภาพของสภาที่สังกัดต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาที่เข้าประชุม ทั้งนี้ตามที่บัญญัติในมาตรา ๕๕<sup>๑๑๗</sup> มาตรานี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรนิติบัญญัติ คือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถตัดสิทธิวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาภายในของตนเองได้ โดยเฉพาะในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกของแต่ละสภาว่าสมาชิคนั้นๆ มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเป็นสมาชิกของ

---

<sup>๑๑๗</sup> Article 55. "Each House shall judge disputes related to qualifications of its members. However, in order to deny a seat to any member, it is necessary to pass a resolution by a majority of two-thirds or more of the members present."



สภาได้ตามกฎหมายหรือไม่ การตัดสินใจพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกของแต่ละสภาเป็นการตรวจสอบภายในของแต่ละสภาเอง กล่าวคือ สภาหนึ่งจะไปตรวจสอบคุณสมบัติสมาชิกของอีกสภาหนึ่งไม่ได้ จะตรวจสอบได้ก็แต่สมาชิกแห่งสภาของตนเท่านั้น

### (ข) การควบคุมวุฒิสภาโดยสภาผู้แทนราษฎร

ดังที่กล่าวไปแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่นให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา อันมีที่มาจากแนวคิดของสหรัฐอเมริกาผู้ซึ่งมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นอย่างมาก กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้ญี่ปุ่นมี ๒ สภา ต้องการให้เป็นสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเท่านั้น แต่ญี่ปุ่นต้องการให้คงวุฒิสภาไว้เหมือนเดิม จึงเกิดการประนีประนอมกันระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น จนกลายมาเป็นให้มีวุฒิสภาได้ แต่มีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของการตราพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณ ที่ต้องเริ่มต้นจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน (ปกติการตรากฎหมายจะเริ่มที่สภาใดก่อนก็ได้) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐

#### ๓.๓.๔.๑.๒ การตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนมากที่สุด เพราะการบริหารก็คือ การปฏิบัติกรที่จะต้องกระทบต่อประชาชนทั้งในทางดีและในทางเสีย ดังนั้นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะนอกจากรัฐบาลจะประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายแล้ว ยังประกอบไปด้วยฝ่ายปกครองที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการหรือลงมือกระทำด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### (ก) นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี หรือการปรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภานี้ แตกต่างกับนายกรัฐมนตรีในระบบประธานาธิบดีมาก เนื่องจากนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา ถือเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ส่วนประมุขของฝ่ายบริหารในระบบประธานาธิบดีก็คือตัวประธานาธิบดีเอง ดังนั้นอำนาจบริหารทั้งหลายจึงมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าในการสั่งการ แต่อย่างไรก็ดี แม้ระบบรัฐสภา

นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากแต่กระทำทำได้อะไร ต้องเป็นความเห็นชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องอาศัยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการต่างๆ เพราะถือว่า นายกรัฐมนตรีก็เป็นรัฐมนตรีคนหนึ่ง และการดำเนินงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีก็ต้องอยู่ ภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกันด้วย

#### ๓.๓.๔.๑.๓ การตรวจสอบภายในองค์การฝ่ายตุลาการ

ศาลสูงมีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง โดยมีศาลฎีกาเป็นศาล สูงสุดในการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง ซึ่งถือเป็นที่สุดด้วย ศาลฎีกามีอำนาจยกเลิกเพิก ถอนคำพิพากษาใดๆ หากพบความผิดพลาดจากข้อเท็จจริง หรือเกิดจากการตีความกฎหมายไม่ ถูกต้อง หรือการลงโทษไม่ยุติธรรม เป็นต้น ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้มีการพิจารณาคดีใหม่ แต่ศาล สูงสุดไม่มีอำนาจเริ่มพิจารณาคดีเป็นครั้งแรก เพราะเป็นหน้าที่ของศาลล่าง

#### ๓.๓.๔.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์การ

##### ๓.๓.๔.๒.๑ การตรวจสอบภายนอกองค์การโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในฐานะผู้ตรากฎหมายให้รัฐบาลบังคับใช้ และให้ศาลเป็นผู้ตีความวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเองต้องสามารถตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายต่างๆ ว่าได้กระทำภายใต้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาหรือไม่ หรือการควบคุมก่อนที่ จะมีการใช้อำนาจ เช่น การควบคุมเรื่องการงบประมาณของประเทศ เป็นต้น

#### (ก) การตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

##### (๑) การให้ความเห็นชอบเรื่องงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณเป็นขั้นตอนหนึ่งของวงจรงบประมาณที่ จำเป็นต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้แน่ใจว่าแผนการทำงานใดได้ดำเนินการไปตามแนวทางและ วัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ งบประมาณเป็นการแสดง แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าขององค์การหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วย แผนงานย่อย ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่สอดคล้องและสนับสนุนวัตถุประสงค์ขององค์การ และถ้าจะ

กล่าวถึงงบประมาณของรัฐบาล หมายถึง แผนงานตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอรับอนุมัติแผนงานปรากฏตามพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นประกอบด้วยแผนงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เื้อื่ออำนาจให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการกิจการของรัฐให้บรรลุเป้าหมายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และเมื่อรัฐสภาผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี รัฐบาลโดยส่วนราชการต่าง ๆ จึงจะเริ่มบริหารหรือดำเนินการตามแผนงานนั้น ๆ ได้

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ได้ผลที่สุดก็คือการควบคุมในเรื่องงบประมาณ เพราะหากรัฐสภาไม่อนุมัติงบประมาณรัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ได้ การควบคุมงบประมาณนี้เป็นการควบคุมตั้งแต่ต้นทางก่อนที่จะมีการใช้จ่าย ซึ่งรัฐสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลเสนอว่ามีความสมเหตุสมผลและจำเป็นอย่างไรหรือไม่

## (๒) การให้ความเห็นชอบในการทำสนธิสัญญา

สนธิสัญญา (Treaty) คือ ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นหนังสือระหว่างรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกัน ครอบคลุมถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกรูปแบบ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง หนังสือแลกเปลี่ยน พิธีสาร กรรมสารทั่วไป กรรมสารสุดท้าย เป็นต้น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สนธิสัญญา หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งกระทำขึ้นระหว่างกันเป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ มีองค์ประกอบ คือ เรื่องความตกลง การแสดงเจตนาหรือเป็นนิติกรรม ซึ่งจะต้องเป็นนิติกรรม ๒ ฝ่ายที่เรียกว่า ทวิภาคี หรือหลายฝ่ายที่เรียกว่า พหุภาคี ถ้าเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวไม่เป็นองค์ประกอบของสัญญา แต่นิติกรรมฝ่ายเดียวนั้นมีความผูกพันเช่นเดียวกัน แต่ไม่มีลักษณะความผูกพันที่เป็นสนธิสัญญา

ในการทำสนธิสัญญากันระหว่างรัฐนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำไม่เหมือนกัน บางประเทศให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถตกลงและลงนามในสนธิสัญญาได้เลย แล้วรายงานให้รัฐสภาทราบ บางประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนตั้งแต่การเจรจาและการลงนาม อย่างเช่นประเทศไทย ซึ่งก็เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องการทำความตกลงต่างๆ อยู่ไม่น้อย แต่บางประเทศรัฐบาลสามารถเจรจาตกลงการทำสนธิสัญญาได้แต่การจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศนั้นต้อง

ให้รัฐสภาเห็นชอบก่อน ดังเช่นประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลไม่สามารถทำสนธิสัญญากับต่างประเทศได้โดยตรง จำต้องอาศัยความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ตามมาตรา ๖๑<sup>๑๑๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น

### (๓) การตรวจสอบการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒<sup>๑๑๕</sup> กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจที่จะตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และเพื่อตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ทั้งสองสภามีอำนาจที่จะเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานใดๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ด้วย

### (๔) การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

การอภิปรายไม่ไว้วางใจ คือ การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปกติจะเป็นพรรคฝ่ายค้าน ยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล คือ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นวิธีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลวิธีหนึ่ง ที่อยู่บนหลักการที่ว่า รัฐบาลต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน การอภิปรายไม่ไว้วางใจคือการที่สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าไม่ควรให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เพราะจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการ

---

<sup>๑๑๔</sup>Article 61. "The second paragraph of the preceding Article applies also the the Diet approval required for the conclusion of treaties."

<sup>๑๑๕</sup>Article 62. "Each House may conduct investigations in relation to government, and may demand the presence and testimony of witnesses, and the production of records."

เมื่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินที่สื่อว่าจะดำเนินการที่เป็นไปในทางเสียหาย หรือการให้รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินต่อไปจะไม่เป็นผลดี และไม่บังเกิดประโยชน์กับประเทศ รัฐสภาก็มีอำนาจขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีได้

(ข) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

(๑) การจัดตั้งศาลวินัยธร

รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๔<sup>๑๒๐</sup> กำหนดให้รัฐสภาจัดตั้งศาลวินัยธร หรือศาลถอดถอน (Court of Impeachment) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคำร้องที่กล่าวหาว่าผู้พิพากษากระทำความผิด หากพบว่ากระทำผิดจริงก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ศาลวินัยธรนี้ ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งปกติแล้วผู้พิพากษาจะไม่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หากมีใ้การขับไล่ของประชาชน เว้นแต่ผู้พิพากษานั้นเองจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เนื่องจากพิการทางร่างกายหรือจิตใจ และการลงโทษผู้พิพากษาจะกระทำโดยรัฐบาลมิได้ (มาตรา ๗๘) จึงได้มีการจัดตั้งศาลวินัยธรขึ้นเพื่อให้รัฐสภาทำหน้าที่ดังกล่าว

๓.๓.๔.๒.๒ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายบริหาร

(ก) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ในการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่ดี การใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลก็ดี บางครั้งอาจเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายนิติบัญญัติเอง เช่นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่บ่อยครั้งทั้งๆ ที่รัฐบาลก็

---

<sup>๑๒๐</sup> Article 64. "The Diet shall set up an impeachment court from among the members of both Houses for the purposes of trying those judges against whom removal proceedings have been instituted. 2) Matters relating to impeachment shall be provided for by law."

บริหารราชการแผ่นดินไปได้อย่างราบรื่นและไม่ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ แต่ฝ่ายรัฐสภากลับใช้สิทธิตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือการไม่ผ่านร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอและจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งหวังผลในทางการเมือง อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารประเทศ รัฐบาลก็มีอำนาจบางประการที่จะตรวจสอบรัฐสภา ซึ่งจะกล่าวต่อไป

### (๑) การยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง การดำเนินการทางการเมืองเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะใดขณะหนึ่งต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรไปพร้อมกัน และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐบาลมีอำนาจยุบสภาเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่มีอำนาจยุบวุฒิสภา การยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ การยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ระบอบรัฐสภาแตกต่างไปจากระบอบประธานาธิบดี ทั้งนี้เนื่องจากในระบอบประธานาธิบดี ประธานาธิบดียุบสภาไม่ได้ขณะเดียวกัน รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรก็ปลดหรือถอดถอนประธานาธิบดีไม่ได้ ในขณะที่ระบอบรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรสามารถปลดหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และในทางกลับกัน นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ได้ เมื่อเห็นว่า ฝ่ายบริหารไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรหรือเกิดวิกฤตอย่างใดอย่างหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นอันตรายและกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของฝ่ายบริหาร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรณีเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร เช่น รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติตามที่รัฐบาลเสนอ เช่นนี้คณะรัฐมนตรีก็สามารถใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น คณะรัฐมนตรีต้องกระทำร่วมกับสมเด็จพระจักรพรรดิ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๗ กำหนดให้สมเด็จพระจักรพรรดิทรงยุบสภาได้ก็แต่โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และมาตรา ๖๙ ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ เมื่อปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้ไว้วางใจรัฐบาล (หากคณะรัฐมนตรีไม่ยุบสภาภายใน ๑๐ วัน)

การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นกระทำโดยคณะรัฐมนตรี (มิใช่ นายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว) โดยการถวายคำแนะนำต่อสมเด็จพระจักรพรรดิ ซึ่งจะทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๔๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ยุบสภา และต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย

(ข) การตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นใช้หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ซึ่งให้องค์กรผู้ใช้อำนาจถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน ดังนั้น นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะสามารถถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกันทั้งในทางกฎหมายและทางการเมืองแล้ว ฝ่ายบริหารก็ยังมีอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบฝ่ายตุลาการเช่นกันซึ่งเป็นการตรวจสอบก่อนที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะดำรงตำแหน่ง

(๑) การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดและศาลล่าง

คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๙ กำหนดให้ต้องมีการสอบถามและขอความเห็นชอบจากประชาชนด้วย ส่วนผู้พิพากษาศาลล่าง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อที่ศาลสูงเสนอมา

๓.๓.๔.๒.๓ การตรวจสอบภายนอกองค์กรโดยฝ่ายตุลาการ

(ก) การตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่สำคัญในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ รวมถึงการตรวจกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ตรวจกฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ตลอดจนองค์กรตุลาการยังมีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้ประกาศใช้แล้วว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกด้วย

ศาลฎีกาเป็นศาลชั้นสุดท้ายซึ่งมีอำนาจในการตัดสินเป็นที่สุดท้าย กฎหมาย คำสั่ง กฎ ข้อบังคับ หรือการดำเนินการใดๆ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๘๑) นอกจากนี้ ศาลสูงสุดยังมีอำนาจในการกำหนดข้อบังคับในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการ

ในการฟ้องคดี หมายความ ระเบียบข้อบังคับภายในศาล และการบริหารงานตุลาการ (มาตรา ๗๗ วรรคแรก) และจะสามารถมอบอำนาจในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับศาลล่าง ให้ศาลล่าง ดำเนินการได้ (มาตรา ๗๗ วรรคสอง)

(๑) อำนาจในการตัดสินว่ากฎหมาย สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุด มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีทั้งปวงทั้ง ทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง รวมถึงคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญด้วย เพราะดังที่ทราบแล้วว่าระบบ ศาลของญี่ปุ่นเป็นระบบศาลเดี่ยว มีศาลสูงสุดเพียงศาลเดียวมีอำนาจพิจารณาคดีทุกประเภท โดยเฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาว่าขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๙๘<sup>๑๒๑</sup> ของ รัฐธรรมนูญ

(ข) การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการ

นอกจากฝ่ายตุลาการจะสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่าย นิติบัญญัติแล้ว ก็ยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและการใช้อำนาจต่างๆ ของฝ่ายบริหารด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ให้อำนาจไว้ แต่อย่างไรก็ดีมีการกระทำทางรัฐบาลบางอย่างที่ฝ่ายตุลาการก็ไม่อาจก้าวล่วงได้ เช่น การใช้อำนาจดุลพินิจต่างๆ

---

<sup>๑๒๑</sup> Article 98. "This Constitution shall be the supreme law of the nation and no law, ordinance, imperial rescript or other act of government, or part thereof, contrary to the provisions hereof, shall have legal force or validity. 2) The treaties concluded by Japan and established laws of nations shall be faithfully observed."



## (๑) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการ ว่าการกระทำต่างๆ ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ มีความผิดทางอาญาหรือไม่

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง เป็นการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งกระทำโดยองค์กรพิเศษ<sup>๑๒๒</sup> คือ กรมการสืบสวนพิเศษ (Special investigation Department) สังกัดสำนักงานอัยการเขต (District Public prosecutors) มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบการทุจริตอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจุบันมี ๓ แห่ง คือ โตเกียว โอซากาและนาโงย่า

กรมการสืบสวนพิเศษที่สังกัดสำนักงานอัยการเขตนั้นเป็นหน่วยงานในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่น โดยจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล พยานหลักฐานต่างๆ หากพบว่ามีมูลว่ากระทำความผิดจริงก็จะดำเนินการสอบสวนอย่างเป็นทางการ โดยผู้พิพากษาศาลท้องถิ่น (District Court) จะเป็นผู้ออกหมายค้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าตรวจค้นและทำการยึดเอกสารต่างๆ เพื่อนำไปใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยรวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน เมื่อพนักงานอัยการดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จเรียบร้อยแล้ว พนักงานอัยการก็จะทำการสรุปสำนวนการสอบสวน หากพบว่าข้อกล่าวหาว่ามีมูลว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นๆ กระทำความผิดจริงและมีพยานหลักฐานชี้ชัดว่าเข้าข่ายการกระทำที่เป็นความผิดที่จะฟ้องร้องเป็นคดีได้ พนักงานอัยการก็จะฟ้องเป็นคดีอาญา (และอาจมีการฟ้องเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้) ในข้อหาที่ได้รับการร้องเรียนกล่าวหาต่อศาลท้องถิ่น ๆ ก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิจารณาพิพากษาไปตามกระบวนการพิจารณาปกติเช่นเดียวกันกับคดีทั่วไป และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ยังไม่ถือว่าคดีถึงที่สุด จำเลยยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ ฎีกาต่อไปได้ ส่วนการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น มีกระบวนการเป็นไปตามกฎหมายปกติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม

<sup>๑๒๒</sup> คมศักดิ์ โตโกชนพันธุ์, "การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๕๘.

## บทที่ ๔

### วิเคราะห์สภาพปัญหาของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

#### ๔.๑ อำนาจรัฐของไทย

##### ๔.๑.๑ แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของไทย

ความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) เป็นแนวคิดสืบเนื่องมาจากความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยอธิบายว่า การมีอำนาจอธิปไตยทำให้รัฐสามารถทำหน้าที่จัดการบริหารปกครองประชาชนและผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติได้ ดังที่กษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สามารถออกคำสั่งเกณฑ์ผู้คนเข้าสู่สงครามเพื่อปกป้องดินแดนออกกฎหมายเพื่อเรียกเก็บภาษีอากร หรือประหารชีวิตนักโทษที่ต้องหาว่าฆ่าผู้อื่นได้ เพราะกษัตริย์มีอำนาจที่เรียกว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองหรืออำนาจอธิปไตย และในเวลาต่อมาได้อธิบายต่อไปว่าอำนาจอธิปไตยนี้ก็คือ อำนาจในการออกกฎหมาย เรียกว่า อำนาจนิติบัญญัติแต่เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถทำหน้าที่ได้จึงต้องแบ่งแยกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และต่อมาอธิบายว่า อำนาจในการปกครองประเทศ หรืออำนาจในการบริหารจัดการงานสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของผู้คนในรัฐนั้นคือ อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการบริหารกิจการต่างๆ และอำนาจในการพิจารณาตัดสินความผิดและลงโทษในความผิดนั้น การแบ่งอำนาจเช่นนี้ถูกนำไปอธิบายเชื่อมโยงกับสิทธิตามธรรมชาติ และเรื่องเสรีภาพว่า "อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่งบุคคลจึงมีเสรีภาพ" นั้นหมายความว่ารัฐใดเป็นรัฐที่ "ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองเป็นคนๆ เดียวกัน" "มีการปกครองที่ประชาชนมีอิสระและการบังคับ" "พลเมืองมีทั้งสิทธิ (การใช้ประโยชน์สาธารณะ) และหน้าที่ (งานสาธารณะ)" รัฐนั้นจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยจึงจะทำให้เสรีภาพของปวงชนคงอยู่ หากให้อำนาจทั้งสามรวมกันหรือมีการรวมกันในสองอำนาจจะทำให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจเหนือกว่าผู้มอบ เสรีภาพของประชาชนก็จะหมดไป การแบ่งแยกอำนาจจึงเปรียบได้กับการประกันเสรีภาพของพลเมือง

ตามแนวความคิดของประเทศตะวันตก<sup>๑</sup> อำนาจอธิปไตยอยู่กับรัฐฯ จึงเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการสมมติขึ้นให้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมาให้แก่รัฐฯ จึงเป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว แนวความคิดอำนาจอธิปไตยนั้นมีหลากหลายแนวความคิด เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี รัฐเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ด้วยตนเอง จำต้องมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐ แต่การที่บุคคลเข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐมิได้หมายความว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของบุคคลผู้ใช้นั้นๆ หากแต่อำนาจอธิปไตยดังกล่าวยังเป็นของรัฐอยู่ตลอดเวลา แต่การที่กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ของกษัตริย์ ของชาติ หรือของพระเจ้านั้นก็ต่างก็ได้อำนาจถึงระบอบการปกครองแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นระบอบราชาธิปไตย ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือระบอบประชาธิปไตย เมื่อมีผู้ใช้อำนาจแทนรัฐแล้วหากให้อำนาจอยู่ที่บุคคลคนเดียวก็มีแนวโน้มว่าบุคคลที่ใช้อำนาจนั้นจะหลงอำนาจใช้อำนาจไปโดยมิชอบ จึงเกิดแนวคิดในเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เพื่อไม่ให้อำนาจไปรวมอยู่ที่บุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว การแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือการแบ่งแยกหน้าที่จึงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

เดิมประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดเด็ดขาดในการปกครองอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ หรือที่เรียกว่า เจ้าฟ้าเจ้าแผ่นดิน หรือ เจ้าชีวิต ทรงเป็นเจ้าของราชอาณาจักร และทุกชีวิตที่อยู่ในราชอาณาจักร ประเทศไทยเรามีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองมาตั้งแต่ครั้งบรรพกาล ตั้งแต่ยุคต้นของประวัติศาสตร์ชาติไทย พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้นำในการออกรบปกป้องบ้านเมือง เมื่อถึงคราวที่เสียบ้านเสียเมืองพระมหากษัตริย์ก็ทรงเป็นผู้นำกองทัพเอกราชของชาติกลับคืนมาได้ พระมหากษัตริย์ไทยจึงเป็นที่รักและเคารพบูชาของราษฎรโดยทั่วไป ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังที่กล่าวมานั้นเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า แม้พระมหากษัตริย์ไทยจะมีพระราชอำนาจมากเป็นล้นพ้นแต่ก็หาได้ใช้อำนาจนั้นตามพระราชหฤทัยไม่ หากแต่ทรงใช้พระราชอำนาจคู่กับหลักทศพิธราชธรรมในการปกครอง ซึ่งธรรมดังกล่าวนอกจากจะเป็นหลักธรรมในการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของราษฎรแล้ว ยังเป็นหลักธรรมเพื่อคุ้มครององค์พระมหากษัตริย์เองด้วย อันถือเป็นความแตกต่างอย่างสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับระบอบกษัตริย์ของต่างประเทศ

<sup>๑</sup><http://www.pub-law.net/article/ac231044.html> (๑ มีนาคม ๒๕๕๒)

โดยเฉพาะทางยุโรปในยุคกลาง ที่กษัตริย์จะใช้อำนาจแต่เพียงอย่างเดียว แต่สำหรับพระมหากษัตริย์ไทยทรงใช้พระราชอำนาจอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ราษฎรในราชอาณาจักรโดยทั่วกัน อย่างที่คนไทยเราเรียกว่า “ต้องมีทั้งพระเดชและพระคุณ” นั่นเอง ดังนั้นการที่ประชาชนรักและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันหาได้เกิดจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงอย่างเดียวไม่ หากแต่เกิดจากพระราชกรณียกิจน้อยใหญ่ที่ได้ทรงปฏิบัติ อันเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงพระปรีชาญาณ ตั้งพระราชปณิธานว่า การจะสร้างให้ประชาชนมีอำนาจอธิปไตยนั้น ต้องเริ่มจากการเลิกทาส ทำให้ราษฎรมีเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สิน ในที่ดินที่จะใช้ในการทำมาหาได้ของตน อันเป็นสิ่งสำคัญที่นานาอารยประเทศยึดถือกัน หากไม่มีการเลิกทาสก็ยากที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยได้ ระบบทาสจึงเป็นอุปสรรคใหญ่ที่จะต้องแก้ไขเป็นอันดับแรก การเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของราชอาณาจักรสยาม ก็เป็นไปตามแบบยุโรป เพื่อหลีกเลี่ยงจากลัทธิล่าอาณานิคมของชาติในยุโรป ทรงพยายามรักษาอธิปไตยของประเทศไม่ให้ตกเป็นของต่างชาติ ทั้งโดยการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างขนานใหญ่ คือ ช่วงที่อำนาจสิทธิ์ขาดการปกครองของพระมหากษัตริย์มีแต่เดิมก็ส่งผ่านไปลงสู่ประชาชนอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เป็นการสร้างให้ประชาชนมีอำนาจอธิปไตยโดยพื้นฐาน หรือกล่าวให้ตรงที่สุด คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ กำลังสร้างอำนาจประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับประชาชน ถ้ายอนอำนาจของพระองค์ในการปกครองผู้ปกครองที่เป็นสามัญชนทั่วไป และที่สำคัญพระองค์ดึงเอาอำนาจจากเจ้าศักดินาทั้งหลาย ถูกท่านหลานพระยาซึ่งแต่เดิมผูกขาดเป็นชนชั้นปกครองตามสายเลือดสืบทอดตามฐานันดรศักดิ์ ให้โอกาสไพร่ฟ้าทั่วไปสามารถขยับขึ้นเป็นผู้ปกครองได้ ยกเลิกระบบศักดินามาเป็นข้าราชการตามตำแหน่งหน้าที่ ไม่ต้องเป็นพระยานาหมื่นอีกต่อไป โดยทรงใช้วิธีตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรมแทน ประชาชนทั่วไปก็มีสิทธิเข้ามามีอำนาจในการปกครองได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวก็คือ การแยกอำนาจออกจากตัวบุคคล โดยการจัดตั้งสถาบันให้เป็นผู้ทรงอำนาจแทนบุคคลนั้นคือ การสถาปนาระบบกระทรวง ทบวง กรม นั่นเอง จนทำให้กระทรวง ทบวง กรมของไทยเป็นนิติบุคคลอยู่ในปัจจุบัน

แนวทางการให้อำนาจอธิปไตยแก่ปวงชนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ อำนาจอธิปไตยแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ ใช้ในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช และทรงใช้พระราชอำนาจคู่กับหลักทศพิธราชธรรมในการปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างพระมหากษัตริย์ของไทยกับประเทศอื่นโดยเฉพาะทางยุโรปในยุคกลาง ที่กษัตริย์จะใช้อำนาจเพียงอย่างเดียว และปฏิเสธศาสนาจักรนิกายโรมันคาทอลิก เพราะว่ามีฝ่ายศาสนจักรเองก็ใช้อำนาจกดขี่ปกครองทั่วยุโรปจนเกิดการต่อต้านจาก

อาณาจักรต่างๆ แต่พระมหากษัตริย์ไทยสืบทอดการปกครองคู่กับศาสนาไม่เคยเปลี่ยนแปลง ดำรงทศพิธราชธรรมในทุกรัชสมัย เราถึงใช้คำว่า "พระ" นำหน้ากษัตริย์เพราะพระมหากษัตริย์ของไทยไม่ได้เป็นแค่ันกรบ แต่เป็นผู้รักษาธรรมด้วย และนี่เป็นความแตกต่างระหว่างสถาบันกษัตริย์ของไทยกับยุโรป

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ นั้นประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ดังนั้น อำนาจสูงสุดดังกล่าวของไทยที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตยในความหมายและแนวความคิดแบบตะวันตกนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์มาโดยตลอดนับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรวบรวมอำนาจสูงสุดที่อยู่ในการดูแลของกลุ่มขุนนางกลับคืนมารวมศูนย์อำนาจอยู่ที่พระมหากษัตริย์และได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจากรัฐจารีตแบบราชาอาณาจักรมาเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีรัฐบาลกลางที่มีการรวมศูนย์อำนาจ มีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย การกำหนดเขตแดนและการเปลี่ยนไพร่ให้เป็นพลเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นสมัยของระบอบราชาธิปไตยแบบใหม่ของประเทศ<sup>๒</sup> ดังนั้น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงอาจกล่าวได้ว่าได้รู้จักคำว่าอำนาจอธิปไตยกันมาแล้วก่อนการเปลี่ยนแปลงในการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ภายหลังจากการปฏิวัติคำว่าอำนาจอธิปไตยของไทยได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑ บัญญัติว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย" บทบัญญัติดังกล่าวได้ล้มเลิกแนวความคิดดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์มาเป็นการบัญญัติรับรองอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัตินี้แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่า อำนาจสูงสุดของประชาชนตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ นี้ใช้แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้คำว่า "เป็นของราษฎร" ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนควบคุมและตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เช่นเดียวกับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในเวลานั้น ปัญหาที่สำคัญกว่าที่จะคิดว่าอำนาจอธิปไตยจะเป็นของชาติหรือเป็นของ

---

<sup>๒</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ.๒๔๗๕, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์), หน้า ๒๔.

ประชาชนไม่ใช่เรื่องสำคัญเท่ากับการต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการเผยแพร่ความคิดว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของราษฎรเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของปวงชนหรือของชาติก็เป็นการคัดค้านความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ด้วยกันทั้งนั้น<sup>๓</sup>

แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของไทยนั้น ยึดหลักแนวความคิดว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ฉบับอาจมีการบัญญัติแตกต่างกันบ้าง ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น แต่เนื้อหาที่ยังคงหลักการให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย

#### ๔.๑.๒ แนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจในประเทศไทย

สำหรับแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจของประเทศไทยนั้น เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้เองเนื่องจากเดิมที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ และความเป็นรัฐชาติหรือรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ของไทยเกิดขึ้นอย่างจริงจังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองอย่างขนานใหญ่ ที่เรียกกันว่า "พลิกแผ่นดิน" การแบ่งแยกการใช้อำนาจในประเทศไทยขณะนั้นยังไม่มี เพราะพระราชอำนาจก็ยังเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่ เพียงแต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขุนนางไปทำหน้าที่ปกครองต่างพระเนตรพระกรรณเท่านั้น แต่เมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แต่เดิมก็ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติในเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้ในมาตรา ๑ ว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย"

หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจของไทยจึงมีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกเมื่อคราวปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา โดยบัญญัติแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและ

---

<sup>๓</sup>โกคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๙), หน้า ๑๖.

อำนาจตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับแต่อาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของผู้ใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายอยู่บ้าง

#### ๔.๑.๓ ลักษณะอำนาจรัฐของไทย

อำนาจรัฐ หมายถึง อำนาจที่ใช้ในการปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเหนือ คือ ผู้ปกครองใช้อำนาจเหนือผู้ใต้ปกครองเพื่อบังคับการอย่างใดๆ ให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน อำนาจในการปกครองนี้เองก็มีที่มาจากอำนาจธิปไตย ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ สูงสุด เด็ดขาด เป็นนิรันดร และไม่อาจถูกทำลายหรือละเมิดได้ อำนาจธิปไตยนั้นมีที่มาแตกต่างกันในแต่ละระบอบการปกครอง เช่น การปกครองในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม อำนาจรัฐเป็นของผู้นำเพียงคนเดียว การปกครองในระบอบกึ่งประชาธิปไตย อำนาจเป็นของผู้ปกครองที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจนิยมและกลุ่มเสรีนิยมประชาธิปไตย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจธิปไตยมาจากประชาชน เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้ในข้อ ๒.๒ แล้ว จึงไม่ขอกล่าวซ้ำในข้อนี้อีก

สำหรับอำนาจรัฐของไทย ในวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนขอแบ่งออกเป็น ๓ ประเภทด้วยกัน คือ อำนาจรัฐในระบอบเผด็จการ อำนาจรัฐในระบอบกึ่งประชาธิปไตย และอำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

#### (ก) อำนาจรัฐในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม

ในประวัติศาสตร์ชาติไทยที่ผ่านมา แม้จะปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่พระมหากษัตริย์ไทยไม่เคยมีสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงด้วยเหตุเพราะมักมีขุนนางเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจมาโดยตลอด ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี ในสมัยกรุงศรีอยุธยาราชวงศ์ปราสาททองเกิดจากเจ้าพระยาโกษาโหมยี่ดอำนาจและสถาปนาราชวงศ์ปราสาททองขึ้น ส่วนราชวงศ์บ้านกุหลองเกิดจากพระภทรชาวยี่ดอำนาจจากสมเด็จพระนารายณ์ เป็นต้น แม้กระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ผู้ยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ก็คือขุนนางที่เป็นทหารและพลเรือนที่ทรงส่งไปศึกษาที่ประเทศตะวันตก แต่เมื่อภายหลังจากการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้แล้ว อำนาจจากเดิมที่อยู่กับพระมหากษัตริย์ก็เปลี่ยนไปอยู่ที่ฝ่ายการเมือง การแย่งชิงอำนาจจึงเปลี่ยนแปลงไปเป็นการแย่งชิงจากฝ่ายการเมืองแทน

แนวความคิดเรื่องอำนาจนิยมของไทยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่นำไปสู่การจัดตั้งสถาบันใหม่ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการเมืองการปกครองของไทยเป็นอย่างดี

มากนั่นก็คือ สถาบันที่เรียกว่า “กองทัพ” การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้น เป็นไปเพื่อการป้องกันประเทศจากภัยคุกคามจาก ภายนอกเป็นสำคัญ ประกอบกับพระราชประสงค์ที่จะรวมอำนาจจากบรรดาขุนนางทั้งหลายให้ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อสงบศึกภายในเสียก่อน แล้วค่อยต่อสู้กับภัยคุกคามจากภายนอก การ ปฏิรูปการปกครองภายในจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นอันมากไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกระทรวง และเครื่องมือที่สำคัญที่สุดที่จะใช้ถ่วงดุลอำนาจจากการคุกคามของชาติตะวันตก คือ กองทัพ ซึ่ง ตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่สำคัญ คือ ปกป้องพระราชบัลลังก์ ทั้งภายในภัยคุกคามภายในและภายนอก ประเทศ ด้วยเหตุนี้กองทัพของไทยจึงได้ชื่อว่าเป็น “หลักประกันพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์” หรือเป็น “ทหารของพระราชอา” อย่างแท้จริง จากแนวความคิดของการมีกองทัพ ดังกล่าว ส่งผลให้กองทัพต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมือง เพราะทหารถือว่า ความมั่นคงของชาติ อยู่เหนือทุกสิ่ง และทำทุกวิถีทางเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และโดยเฉพาอย่างยิ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์

ความจริงกองทัพเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมืองการปกครองของไทย ตั้งแต่การปฏิวัติ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ทหารและข้าราชการพลเรือนร่วมกันปฏิวัติ ส่งผลให้ทหารและข้าราชการพลเรือนมี บทบาทอย่างสำคัญในทางการเมืองตั้งแต่นั้นมา โดยเฉพาะทหารที่เป็นฐานอำนาจสำคัญทาง การเมือง กองทัพจึงมีความเป็นสถาบันที่เข้มแข็งมากกว่าสถาบันทางการเมืองอื่นๆ อย่างเช่น พรรคการเมือง หรือรัฐบาลเสียอีก การเข้าสู่อำนาจของผู้นำทางทหารส่วนใหญ่ก็ใช้กำลังทางทหาร ที่ตนมีอำนาจบังคับบัญชาอยู่ทั้งสิ้น โดยการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองล้มรัฐบาล ยกเลิก รัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมือง แล้วจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้เพราะแนวความคิด ที่ว่า ทหารไม่มีความเชื่อถือในตัวนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง คิดว่ารัฐสภาที่มาจากการ เลือกตั้งและรัฐบาลไม่สามารถรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคมได้ ทหารจึงต้อง ใช้กำลังในการรัฐประหาร อันเป็นการเข้าสู่อำนาจโดยวิถีทางที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กอปรกับ พฤติกรรมทางการเมืองของทหารที่ผ่านมา จึงเห็นได้ว่า ทหารไม่เคยเคารพหลักการประชาธิปไตย และไม่เชื่อฟังเสียงของประชาชน ไม่เชื่อในตัวนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

การใช้อำนาจรัฐในระบอบเผด็จการอำนาจนิยมนี้จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ตัว ผู้ปกครอง จำกัดอำนาจรัฐสภา ซึ่งหากเป็นการยึดอำนาจการปกครองจะใช้ระบบสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่เพียงการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการควบคุมหรือตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของ ฝ่ายบริหารเลย ฝ่ายบริหารเองนอกจากจะปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากรัฐสภาแล้ว ยังมักมี การเพิ่มอำนาจพิเศษให้อีกด้วย เช่น ให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ



อำนาจตุลาการได้ในองค์กรเดียว อันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เช่น มาตรา ๑๗ ของรัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๐๒ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากลักษณะการใช้อำนาจในระบบเบ็ดเตล็ดการอำนาจนิยมแล้วจะพบว่า แม้จะมีการแบ่งแยกเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ แต่ก็ยังเป็นเพียงการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจเท่านั้น แต่ละองค์กรไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน รัฐบาลใช้อำนาจโดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ในอีกทางหนึ่งรัฐสภาที่ไม่มีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพราะที่มาของรัฐสภาและรัฐบาลก็ล้วนมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร อำนาจที่แท้จริงจึงรวมศูนย์อยู่ที่คณะรัฐประหารนั่นเอง

## (ข) อำนาจรัฐในระบบกึ่งประชาธิปไตย

อำนาจรัฐในระบบกึ่งประชาธิปไตย เป็นการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจนิยมและกลุ่มเสรีนิยมประชาธิปไตย ระบบกึ่งประชาธิปไตยของไทยนั้น ปรากฏเด่นชัดภายหลังจากเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ อันเป็นระยะเวลาหลังจากที่กลุ่มอำนาจนิยมครองอำนาจสืบต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ด้วยปัจจัย ๒ ประการ คือ ปัจจัยแรกภายหลังจากเหตุการณ์เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังกล่าว เป็นเครื่องยืนยันว่าประชาชนซึ่งนำโดยนิสิตนักศึกษาซึ่งเป็นปัญญาชน ได้ตื่นตัวทางการเมืองต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น จนกลุ่มอำนาจนิยมเดิมไม่สามารถต้านทานกระแสและเรียกร้องที่จะหวงกันอำนาจที่ตนครองอยู่และใช้อำนาจนั้นเพียงลำพังต่อไปได้ จึงต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของตนไว้ และยอมให้กับฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ทหารเองก็ยังสามารถอยู่ในระบบอำนาจนิยมต่อไป แต่ก็ต้องยอมรับแนวทางของระบบประชาธิปไตยมากขึ้นด้วย

อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทหารต้องหันมาประนีประนอมและยอมร่วมมือกับฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตย ก็คือ เหตุจากภัยคุกคามจากระบบคอมมิวนิสต์ทั้งจากภายในและภายนอก

ประเทศ ทำให้ทหารซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มอำนาจนิยมจำต้องหันมาให้ความสำคัญกับฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยมากขึ้น ด้วยเห็นว่าประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมเท่านั้นที่จะทำให้ประเทศอยู่รอดปลอดภัยได้ เพราะการต่อสู้กับภัยคุกคามต้องอาศัยพลังและการสนับสนุนจากประชาชน แต่อย่างไรก็ดีแม้ทหารจะยอมรับในแนวทางประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ก็ยังคงรักษาสถานภาพการเป็นผู้ปกครองสูงสุดอยู่ โดยเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้ฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยเป็นผู้ปฏิบัติตาม

อำนาจรัฐในยุคนี้แม้จะมีการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายอำนาจนิยมและฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่อำนาจก็ยังรวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายทหารซึ่งเป็นผู้นำของกลุ่มอำนาจนิยม กับพรรคการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มเสรีนิยมประชาธิปไตย รัฐยังคงมีอำนาจอย่างมาก การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังคงเป็นการรับรองเพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบเท่านั้น แต่ไม่เกิดผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญเองก็ถูกจัดให้มีขึ้นด้วยประสงค์จะใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการก่อตั้งระบบการเมืองตามที่มีอำนาจต้องการ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้มีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะที่มาของรัฐธรรมนูญถูกบัญญัติขึ้นโดยผู้ใช้อำนาจนั่นเอง

### (ค) อำนาจรัฐในระบบประชาธิปไตย

อำนาจรัฐในยุคประชาธิปไตยนี้ต่างจากอำนาจรัฐในระบบเผด็จการอำนาจนิยมและระบบกึ่งประชาธิปไตยอยู่มาก กล่าวคือ การเมืองเริ่มปลอดจากการควบคุมของทหาร แต่ยังไม่เด็ดขาด การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเริ่มเป็นกระบวนการทางประชาธิปไตยมากขึ้น มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยในทางรูปแบบมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจ การเข้าสู่อำนาจ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ แต่ก็เป็นไปในทางรูปแบบเท่านั้น ไม่เกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองมีบทบาทมาก มีอำนาจในการควบคุมสมาชิกพรรคการเมือง และพรรคการเมืองเองก็จะทำทุกวิถีทางเพื่อให้ตนเข้าสู่อำนาจรัฐ เพื่อหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐ

## ๔.๒ ผู้ใช้อำนาจรัฐที่จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจ

ผู้ใช้อำนาจรัฐนั้นที่ทราบกันโดยทั่วไปก็คือ ผู้ใช้อำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกการใช้ อำนาจ ซึ่งประกอบไปด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ แต่ใน วิทยานิพนธ์นี้หมายความรวมถึงผู้ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ ทั้งหมดทุกสาขาด้วย ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้อำนาจ ในองค์กรอิสระต่างๆ และผู้ใช้อำนาจรัฐที่เป็นฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไป

### ๔.๒.๑ ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ : รัฐสภา

อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐหรือ อำนาจในการ ตรากฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม องค์กร ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ซึ่งมีภาระหน้าที่ในการตรากฎหมาย เป็นสถาบันที่ดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองเรื่องกระบวนการตรากฎหมาย ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมี องค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย คือ รัฐสภา คำว่า "รัฐสภา" มาจากคำในภาษาอังกฤษ ว่า Parliament ซึ่งมาจากรากศัพท์ภาษาฝรั่งเศสว่า Parler แปลว่า พูด หรือเจรจา ดังนั้น รัฐสภา ตามความหมายของฝรั่งเศสจึงหมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการพูด การเจรจาในการต่อรองหรือลักษณะ การใช้อำนาจของรัฐ

ประเทศไทยใช้ระบบสภาคู่ คือ มี ๒ สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้แต่ละ สภาสามารถคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นการตรวจสอบภายใน สภาทั้งสองรวมเรียกว่ารัฐสภา ระบบรัฐสภาของไทยในปัจจุบันมีผลมาจากการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ มาใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก โดยให้พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีสถาบันทางการเมืองต่างๆ ส่วนรูปแบบของรัฐสภานั้น บางครั้งก็เป็นสภาเดี่ยว บางครั้งก็เป็นสภาคู่ ซึ่งหากเป็นสภาเดี่ยว ก็หมายความว่า รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองนั้นมาจากการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง จึงไม่มี ผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง จึงต้องใช้ระบบสภาเดี่ยว หรือที่เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็น สภาแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร ส่วนสภาคู่ นั้นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีได้มาจากการ รัฐประหาร ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น ระบบรัฐสภา ไทยจึงขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับเป็น การถาวร ก็มักที่จะบัญญัติให้ใช้ระบบสภาคู่ คือ มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่วน รัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ที่จะบังคับใช้เป็นการชั่วคราวก็มักจะบัญญัติให้ใช้ระบบสภาเดี่ยว

ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ที่บัญญัติให้มีสภาเดี่ยว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเท่านั้น ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบัน จึงได้บัญญัติให้มีสภาคู่ สำหรับบุคคลที่ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น หากเป็นระบบสภาเดี่ยวก็ได้แก่ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่หากเป็นระบบสภาคู่จะได้แก่ สมาชิกรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

#### ๔.๒.๒ ผู้ใช้อำนาจบริหาร : คณะรัฐมนตรี

อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น ๕๙ คณะ (นายกรัฐมนตรี ๒๗ คน)

คณะรัฐมนตรีโดยปกติจะคัดเลือกจากผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร แต่ก็อาจมีบุคคลภายนอกผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษ รวมถึงบุคคลที่ให้การสนับสนุนทางการเงินกับพรรครัฐบาล ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีได้ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้ห้ามมิให้บุคคลภายนอกดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีจะต้องยึดหลัก “ความรับผิดชอบร่วมกัน” (Collective Responsibility) การเป็นรัฐมนตรีจึงรวมถึง การยอมรับในหลัก “ความรับผิดชอบร่วมกัน” กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งร่วมกัน

ในคณะรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งบริหารสูงสุดของประเทศตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเกิดขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งในขณะนั้นเรียกว่า ประธานคณะกรรมการราษฎร มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็น ประธานคณะกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรี) คนแรกของประเทศ จนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีคนที่ ๒๗ คือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งดำรงตำแหน่งตามมติของสภาผู้แทนราษฎร และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงปัจจุบัน

ฝ่ายปกครอง เป็นอีกองค์กรหนึ่งซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือการใช้อำนาจทางปกครอง เป็นการกระทำของรัฐที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติหรือทางตุลาการ แต่เป็นการใช้อำนาจในฝ่ายบริหาร ซึ่งมีทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายปฏิบัติการซึ่ง

เป็นฝ่ายปกครองโดยแท้ เป็นกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะฝ่ายปกครองมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริหารเพื่อจัดบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ (อันเป็นกฎหมายมหาชน) ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง กรม และหน่วยงานของรัฐ โดยมีบทบัญญัติที่จะให้มีการบังคับตามกฎหมายนั้น ด้วยการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่ง อนุญาต วินิจฉัย และสั่งการ องค์กรฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายขององค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล กล่าวคือ ฝ่ายบริหารเป็นผู้ให้นโยบาย ส่วนฝ่ายปกครองเป็นผู้ปฏิบัติ ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายจึงต้องอาศัยการตีความกฎหมายเป็นสำคัญ ผลของการตีความกฎหมายของฝ่ายปกครองนี้อาจปรากฏออกมาในรูปของการสร้างกฎเกณฑ์ (Norms) ขึ้นมา เช่น การออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติ หรือการตีความกฎหมาย อาจจะเป็นการใช้อำนาจในการอนุมัติ หรือไม่อนุมัติ อนุญาตหรือไม่อนุญาต ซึ่งการที่องค์กรฝ่ายปกครองตีความกฎหมายได้นั้น ก็เป็นเพราะกฎหมายนั้นให้อำนาจที่จะกระทำการเช่นนั้นได้

ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อการประสานให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนโดยอุดช่องว่างของกฎหมายเพื่อป้องกันเอกชนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น และเพื่อดำเนินการให้การจัดบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลดีสูงสุด การที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งต่าง ๆ นั้น ย่อมมีผลกระทบต่อเอกชนหรือต่อประชาชนผู้ได้รับคำสั่งโดยตรง การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งแม้จะเป็นไปตามตัวบทกฎหมายก็อาจเกิดข้อโต้แย้งกับประชาชนได้เสมอในประเด็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรม

ดังนั้น การกระทำทางปกครองอันเป็นผลมาจากการตีความของฝ่ายปกครอง นอกจากจะขึ้นอยู่กับ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลแล้ว องค์กรทางการเมืองผู้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ก็อาจควบคุมการตีความกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้นหรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้อีกทางหนึ่งด้วย การควบคุมโดยองค์กรทางการเมืองผู้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารดังกล่าว อาจมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปภายในฝ่ายบริหารให้ฝ่ายปกครองต้องยึดถือปฏิบัติ เช่น มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียน หรือแนวปฏิบัติ ฯลฯ หรือในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาก็อาจใช้อำนาจยกเลิก หรือเพิกถอนหรือยับยั้งการตีความกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาได้อีกด้วย

### ๔.๒.๓ ผู้ใช้อำนาจตุลาการ : ศาล

องค์กรฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลและผู้พิพากษา มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการอำนวยความยุติธรรม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโดยหลักแล้วการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาจะต้องเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นๆ หรือที่เรียกว่า “หลักความเป็นอิสระแห่งตุลาการ” ในทางรัฐศาสตร์ เห็นว่าการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจอธิปไตยประการหนึ่ง ดังนั้น องค์กรตุลาการจึงถือเป็นองค์กรทางการเมืองประเภทหนึ่งเช่นกัน

ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยวคือ มีศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทุกประเภท ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปลี่ยนมาใช้ระบบหลายศาล กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งศาลขึ้นใหม่ คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลเฉพาะคดี ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จนเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิกไป และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงหลักการระบบหลายศาลไว้เช่นเดิม คือ มีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

การใช้อำนาจตุลาการมีหลักการที่สำคัญอันเป็นเครื่องกำกับการใช้อำนาจของตุลาการก็คือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เมื่อใดที่ตุลาการขาดความเป็นอิสระและละเลยที่จะเคารพหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ความยุติธรรมย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยซ้ำร้ายยิ่งเป็นอันตรายมากกว่าการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายอื่นๆ เพราะตุลาการมีอำนาจที่จะวินิจฉัยพิจารณาพิพากษาให้คุณให้โทษ ตลอดจนการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ของประชาชนได้นั่นเอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ” หลักในเรื่องนี้เป็นการ เชื่อมโยงหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ กับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมาย (เพราะองค์กรตุลาการไม่มีส่วนที่ติดโยงกับประชาชนอยู่เลย) ที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน

ก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้วเท่านั้น ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ได้ดังนี้<sup>๕</sup>

ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าวมี ๓ รูปแบบ ดังนี้

๑) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

๒) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

๓) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ ทั้งสิ้น

---

<sup>๕</sup>บรรเจิด สิงคะเนติ, "การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ," รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕), หน้า ๓๔๔ - ๓๔๕.

#### ๔.๒.๔ ผู้ใช้อำนาจรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระไม่ถูกแทรกแซงโดยองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น องค์กรอิสระมีลักษณะที่สำคัญคือ มีความเป็นอิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กร งบประมาณ และหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ

องค์กรอิสระ เกิดขึ้นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการทำหน้าที่และการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นขั้นตอนสำคัญในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ องค์กรอิสระเริ่มต้นมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งในเรื่องของการปฏิรูปการเมืองซึ่งมีกระบวนการ ๓ ขั้นตอนนำไปสู่เป้าหมายที่ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ คือ การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการใช้อำนาจ และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งในขั้นตอนหลังนี้นำไปสู่องค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แบ่งเป็น ๒ ประเภทคือ องค์กรตรวจสอบที่เป็นศาล และองค์กรตรวจสอบที่ไม่ใช่ศาล องค์กรตรวจสอบที่เป็นศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ส่วนองค์กรตรวจสอบที่ไม่ใช่ศาล ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

#### ๔.๒.๕ ผู้ใช้อำนาจรัฐที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการกระจายอำนาจของไทยเริ่มต้นและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ.๒๕๓๕ ด้วยมุ่งหวังจะให้ประชาชนสามารถดูแล บริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ ไม่ต้องรอความหวังจากงบประมาณส่วนกลางที่กว่าจะตกถึงมือประชาชนก็เป็นไปได้ยาก ประกอบกับคงไม่มีใครทราบถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีเท่ากับผู้ที่อยู่ในพื้นที่เอง การปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นระบบย่อยของการปกครองระดับชาติซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันกับการปกครองระดับชาติ การปฏิรูปการปกครองระดับชาติ การปฏิรูปการ



ปกครองท้องถิ่นแบบองค์รวมจึงสามารถแสวงจุดหมายในการเพิ่มสมรรถนะใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทยให้สามารถส่งผลบันปลายตกทอดและต่อยอดไปถึงการพัฒนาการปกครองระดับชาติไปด้วย ประกอบกับประสบการณ์อันเป็นที่ประจักษ์ชัดในกรณีของต่างประเทศทั้งในญี่ปุ่นและอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน และอิตาลี ซึ่งประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศและรัฐบาลค่อนข้างสูงซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาสมรรถนะของการปกครองท้องถิ่น ข้อดีของการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นอีกประการที่สำคัญก็คือ เป็นการลดทอนอำนาจของข้าราชการท้องถิ่นลง แบ่งอำนาจมาให้กับเจ้าของตัวจริงซึ่งก็คือประชาชน เพราะระบบราชการที่ใช้อยู่เป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ เพราะเหตุว่าข้าราชการเป็นผู้ที่นำความต้องการของผู้มีอำนาจไปปฏิบัติให้เกิดผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม (มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔) ส่วนในด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางกว่าเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น สิทธิในการจัดการศึกษาอบรมวิชาชีพที่มีความเหมาะสมกับท้องถิ่นโดยให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นนั้น รวมไปถึงการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอีกด้วย (มาตรา ๒๘๗ มาตรา ๒๙๐) อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่าระบบการกำกับดูแลที่เป็นอยู่ยังไม่พัฒนาได้ทันกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับทิศทางการปรับบทบาทภารกิจของรัฐดังกล่าว

รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ (ความเป็นรัฐเดี่ยว) การมีอิสระของท้องถิ่น คือ การที่ท้องถิ่นสามารถ

ดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังบัญญัติขยายความหลักดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้นโดยกำหนดให้รัฐไม่เพียงให้ความเป็นอิสระเท่านั้น แต่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกด้วย

ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบประธานาธิบดี กล่าวคือ ให้ฝ่ายบริหารมาจากการเมืองตั้งโดยตรงจากประชาชน แยกอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างเด็ดขาดชัดเจน ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตัดสินใจ เด็ดขาด รวดเร็ว เป็นอิสระ และรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ฝ่ายสภาไม่สามารถตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริงตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำมีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้บริหารท้องถิ่น และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย

การปกครองท้องถิ่นต้องเข้าสู่จุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายหลายประการ ที่ส่งผลกระทบต่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นโยบายรัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อย่างน้อย ๓ ประเด็นเป็นนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการรวบรวมอำนาจ ซึ่งได้แก่ นโยบายการปรับปรุงระบบราชการ นโยบายประชานิยม และนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ในการดำเนินนโยบายเหล่านั้นนอกจากผู้ดำรงตำแหน่งในระดับนโยบาย คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแล้ว ข้าราชการระดับสูงในส่วนกลางก็ยังเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการสนับสนุนด้วยผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของระบบราชการ และแนวโน้มของการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นใหม่ ทั้งนี้สามารถสังเกตเห็นได้จากการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้บัญญัติรับรองถึงสถานภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และบัญญัติให้จังหวัดสามารถจัดทำแผนและงบประมาณของตนเองได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวย่อมจะส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะเข้มแข็งมากขึ้น

การปกครองท้องถิ่นของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปรากฏบทบัญญัติหลายมาตราที่มีการปรับปรุงให้การปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ก็เป็นที่ย่ำแย่อยู่กับที่ ด้วยเหตุที่ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบรัฐกิจ ที่ให้ความสำคัญแก่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นต้องมุ่งไปที่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

ความเข้มแข็ง มิใช่มุ่งไปที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้มแข็ง ส่วนที่ควรจะเป็นปรากฏก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอนาคตของท้องถิ่นโดยมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง

ปัญหาสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องระวัง คือ การให้ระบบทุนเข้ามาแทรกแซงการเมืองการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติมีความเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่และเป็นเครือข่าย ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นเอื้ออำนวยทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชนได้ การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามครรลองที่ถูกต้อง จึงเป็นสมดุลงานานาที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ แม้ในบางท้องถิ่นจะเป็นการสถาปนาอำนาจให้กับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น หรือเป็นการขยายผลของการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากการเมืองระดับบน ข้าราชการ มาสู่ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น แต่ก็ได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ขึ้น จากการที่ได้เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่มากขึ้น

#### ๔.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

##### ๔.๓.๑ ความเป็นมาและวิวัฒนาการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทย

แรกเริ่มเดิมทีนั้นประเทศไทยปกครองในระบอบปิตุราชาธิปไตย ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นในสมัยสุโขทัย มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครอง ลักษณะของการปกครอง คือ เป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก แต่ที่ใช้ระบบการปกครองแบบนี้ก็ด้วยเหตุที่สังคมในขณะนั้นยังมิได้ใหญ่โตมากนัก การปกครองจึงไม่สลับซับซ้อน ราษฎรมีความสัมพันธ์กันใกล้ชิด ความแตกต่างในสังคมมีไม่มากนัก ส่งผลให้ความขัดแย้งมีน้อยตามไปด้วย ลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายว่า “พระเจ้าแผ่นดินเป็นบิดาของประชาชน ลักษณะการปกครองยึดสกุลเป็นคติ บิดาปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้าน อยู่ในความปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกว่า ลูกบ้าน หลายบ้านรวมเป็นเมือง มีผู้ปกครองที่เรียกว่า พ่อเมือง หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศ อยู่ในความปกครองของพ่อขุน”<sup>๕</sup> แต่อย่างไรก็ดี นอกจากการปกครองแบบพ่อปกครองลูกแล้ว การปกครองในสมัยสุโขทัยยังได้รับอิทธิพลจาก

<sup>๕</sup>สินชัย กระบวนแสง, ประวัติศาสตร์สุโขทัย, หน้า ๗๓.

พระพุทธศาสนาเป็นอันมาก จนเรียกพระมหากษัตริย์ว่า "ธรรมราชา" คือ พระมหากษัตริย์ยึดหลักธรรมในพระพุทธศาสนาเป็นหลักธรรมในการปกครอง ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจในสมัยสุโขทัยนี้ยังไม่มีแนวความคิด ทั้งนี้ ส่วนสำคัญเพราะพระมหากษัตริย์ปกครองบ้านเมืองแบบพ่อปกครองลูกที่จะไม่ทรงใช้พระราชอำนาจตามพระราชหฤทัย แต่อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่มีหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาเป็นเครื่องกำกับการใช้พระราชอำนาจ ซึ่งหลักธรรมดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมได้อีกทางหนึ่งด้วย\* ต่อมาเมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น พระราชาอาณาจักรแผ่ขยายมีราษฎรในพระราชอาณาจักรมากขึ้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็มีมากขึ้นตามไปด้วย การปกครองที่ใช้รูปแบบพ่อปกครองลูกไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป เพราะสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ มีความสลับซับซ้อนและขัดแย้งมากขึ้น ทำให้การปกครองต้องอาศัยความเด็ดขาด จึงเกิดการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีลักษณะที่สำคัญ คือ พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองเป็นสมมติเทพตามคตินิยมแบบเทวราชา พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชฐานะแตกต่างไปจากราษฎรสามัญชนทั่วไป เห็นได้ชัดเจนจากสิ่งที่แวดล้อมพระมหากษัตริย์ เช่น คำที่ใช้พูดที่ต้องใช้คำราชาศัพท์ การเข้าเฝ้าที่ต้องมีพิธีรีตอง ตลอดจนพิธีกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดถึงพระบรมวงศานุวงศ์ด้วย พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด เด็ดขาด เป็นล้นพ้น ซึ่งต่างจากสมัยสุโขทัยโดยสิ้นเชิง แต่อย่างไรก็ดี การปกครองในระบบนี้ยังคงได้รับอิทธิพลของพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับธรรมราชาเป็นแนวทางในการปกครอง<sup>๖</sup> การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้เริ่มปรากฏเป็นรูปเป็นร่างชัดเจน ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (อู่ทอง) ได้แบ่งการปกครองออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ เป็นการปกครองในส่วนกลาง มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้บัญชาการสูงสุด โดยใช้ระบบจตุสดมภ์มีเสนาบดีประจำกรมต่างๆ ๔ กรม คือ กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ส่วนที่ ๒ เป็นการปกครองหัวเมืองต่างๆ โดยมีเจ้านายไปดูแลปกครองต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจดังกล่าว

---

\* หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่สำคัญต่อการปกครองได้แก่ ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร และสังคหวัตถุ เป็นต้น

<sup>๖</sup> วิวัฒน์ เที่ยมไพโรจน์, แนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองไทย เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย สาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยงานที่ ๒, พิมพ์ครั้งที่ ๒๑ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๓๒.

ทำให้พระมหากษัตริย์ดูแลควบคุมยาก บางเมืองจึงมีอำนาจมากจนท้าทายอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังจะเห็นได้จากการแย่งชิงราชสมบัติระหว่างขุนหลวงพะงั่วกับพระรามเสวยหลังจากที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (อู่ทอง) เสด็จสวรรคต เป็นต้น ปัญหาการแย่งชิงราชบัลลังก์ดังกล่าวนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แบ่งการปกครองเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช มีระบบพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง ทำให้บ้านเมืองเป็นปึกแผ่น จนกล่าวได้ว่า เป็นการปกครองแบบการถ่วงดุลอำนาจโดยแบ่งขุนนางออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน มีผลเป็นการลดอำนาจของเจ้านายเดิมลง ทำให้ขุนนางมีอำนาจมากขึ้น ผลของการปฏิรูปการปกครองดังกล่าวทำให้การปกครองเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้น พระราชอำนาจในการปกครองอยู่ที่องค์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่สมบูรณแบบ และด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพ ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด เด็ดขาด เป็นล้นพ้น ดังกล่าวแล้ว การใช้พระราชอำนาจจึงไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจโดยลำพัง ซึ่งมีลักษณะเด็ดขาดเป็นล้นพ้น ไม่อาจถูกท้าทายได้ และผู้อยู่ใต้การปกครองก็ไม่สามารถปฏิเสธการบังคับได้เลย พระมหากษัตริย์กับราษฎรคนทั่วไปมีฐานะที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ไม่มีผู้ใดอยู่ในฐานะที่จะเข้าไปข้องเกี่ยวกับการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้เลย แนวความคิดเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในสมัยนี้จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้

เมื่อกรุงศรีอยุธยาเป็นอันต้องล่มสลายลงใน พ.ศ.๒๓๑๐ ชาติไทยมีราชธานีใหม่ คือ กรุงธนบุรี การปกครองก็ยังคงรูปแบบการปกครองในสมัยอยุธยาที่เข้ามาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เนื่องจากว่ากรุงธนบุรีเป็นราชธานีใหม่ที่เกิดภายหลังเสียกรุงศรีอยุธยา และได้กอบกู้เอกราชกลับคืนมาได้ จึงต้องใช้วิธีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาที่องค์พระมหากษัตริย์ เพื่อรวบรวมความเป็นปึกแผ่น ซึ่งรูปแบบการปกครองดังกล่าวได้ใช้มาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จึงมีพระราชดำริที่จะปฏิรูปการปกครองของไทยให้เหมาะสมกับกาลสมัย เนื่องจากระบบที่ใช้อยู่ได้ใช้มาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งเป็นเวลานานแล้ว และเนื่องจากทรงครองราชย์ตั้งแต่ยังทรงพระเยาว์ ทำให้กษัตริย์ไม่สามารถควบคุมกำลังคนได้อย่างแท้จริงกลายเป็นขุนนางที่มีอำนาจ ปัญหาความซ้ำซ้อนของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในการปฏิบัติราชการ ทำให้มีการก้าวท้าวหน้าที่กัน และสาเหตุที่สำคัญที่ต้องมีการปฏิรูปบ้านเมืองโดยเร็ว คือ ภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม ที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔ ที่ทำให้สยามต้องยอมรับรองสิทธิของฝรั่งเศสเหนือดินแดนของเขมรส่วนนอก และสมัยรัชกาลที่ ๕ สยามต้องสูญเสียดินแดนให้แก่ฝรั่งเศสถึง ๔ ครั้ง ได้แก่ พ.ศ.๒๔๓๑ สูญเสียแคว้นสิบสองจุไทย วิกฤติการณ์ ร.ศ.๑๑๒ เสียดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง พ.ศ.๒๔๔๖ เสียฝั่งขวาแม่น้ำโขง พ.ศ.๒๔๔๙ เสียเขมรส่วนใน และพ.ศ.๒๔๕๑ เสียดินแดนหัวเมืองมลายูให้แก่

อังกฤษ ซึ่งเหตุการณ์เสียดินแดนดังกล่าวยังความโศกเศร้าให้แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอันมาก จนต้องทรงเร่งริบปฏิรูปการปกครองเพื่อเป็นการป้องกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่รายล้อมสยามอยู่ในขณะนั้น โดยได้ทรงปฏิรูปการปกครองจากเดิมที่เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจ ยกเลิกระบบจตุสดมภ์ มาใช้การปกครองที่แบ่งเป็นการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในส่วนกลางจัดรูปแบบบริหารราชการเป็นระบบกระทรวงจำนวน ๑๒ กระทรวง มีเสนาบดีประจำกระทรวงทำหน้าที่บังคับบัญชา ซึ่งเสนาบดีส่วนใหญ่เป็นเจ้านาย ทำให้ขุนนางถูกลดบทบาทและเสื่อมอำนาจลงที่สุดในที่สุด มีการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ เพื่อทรงสอบถามการงานและปรึกษาเรื่องราวบางประการที่ทรงมีพระราชดำริ สมาชิกส่วนใหญ่เป็นกลุ่มสยามหนุ่ม ซึ่งเป็นคนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตก พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนาง ทรงยกเลิตำแหน่งวังหน้าภายหลังวิกฤติการณ์วังหน้าและทรงสถาปนาตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมารขึ้นแทน การปกครองในส่วนภูมิภาคได้จัดตั้งระบบมณฑลเทศาภิบาลเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพทางการปกครองและการดูแลหัวเมืองอย่างใกล้ชิด ยกเลิกเมืองเอก โท ตริ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองประเทศราชและเปลี่ยนเป็นมณฑล ยกเลิกระบบกินเมือง เพราะมีข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งส่วนกลางเป็นผู้ส่งไปปกครองดูแล ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีการจัดตั้งสุขาภิบาล อันเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการในท้องถิ่นของตนเอง เป็นต้น ผลของการปฏิรูปอย่างใหญ่หลวงดังกล่าวทำให้ขุนนางถูกลดอำนาจอย่างมาก และทำให้พระราชอำนาจกลับคืนมาอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้ทรงควบคุมการบริหารภายในประเทศได้อย่างเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ดำเนินมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ อย่างไรก็ดี แม้ระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เท่าที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์ชาติไทย ที่มีการปกครองในระบอบดังกล่าว แม้พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระบรมเดชานุภาพ มีพระราชอำนาจสูงสุด เด็ดขาด เป็นล้นพ้น ก็ตาม แต่ก็มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจสิทธิ์ขาดที่มีอยู่ตามพระทัย แต่ทรงมีหลักธรรมหรือคติความเชื่อที่ทรงยอมรับนับถือเป็นแบบอย่าง เป็นหลักในการปกครอง<sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup> มัลลิกา มัสคูตี, ลักษณะการปกครองของไทย เอกสารการสอนชุดวิชาไทยศึกษา สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ ๗, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓), หน้า ๓๗๗.

การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยเป็นอันสิ้นสุดลง โดยการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยคณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการศึกษาจากประเทศในตะวันตกที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงได้รับความรู้และอุดมการณ์ทางการเมืองสมัยใหม่ และเห็นว่า การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยล้าสมัย ไม่เหมาะกับกาลสมัยอีกต่อไป กอปรกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลก แต่ก็ไม่ใช่สาเหตุหลักของการปฏิวัติ สาเหตุหลักน่าจะมาจากปัญหาทางสังคมและการเมืองการปกครองในขณะนั้น กล่าวคือ ความไม่เสมอภาคในสังคมระหว่างชนชั้นต่างๆ ในสังคม รวมทั้งปัญหาของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ และต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เช่น ทหารที่ไม่ได้รับความสนใจจากผู้นำ การแบ่งชนชั้นเป็นเจ้ากับไพร่ ขุนนางมีความประพฤติเสื่อมทราม การเก็บภาษีมากขึ้น เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศที่รัฐมีอำนาจมาก เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย เป็นวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม เพราะสังคมการเมืองไทยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริงมาตั้งแต่ต้น ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ การเมืองภาคประชาชนก็ยังไม่เกิดขึ้นจริง เพราะการเปลี่ยนแปลงไม่เกิดขึ้นเพราะประชาชนต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้กลุ่มบุคคลพยายามผูกขาดอำนาจรัฐ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการประจำ และกลุ่มผู้มีกำลังทางเศรษฐกิจ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์เหนือประชาชน คือ มีอำนาจสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงได้เปรียบในการดำเนินการตามหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ จึงพยายามหาวิธีจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยใช้กลไกของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก ในสมัยที่ประเทศต่างๆ ปกครองด้วยระบบกษัตริย์นั้น กษัตริย์ทรงควบคุมการใช้อำนาจของขุนนางที่ปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณด้วยพระองค์เอง ต่อมาเมื่อประเทศต่างๆ ได้ปฏิรูปการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ จึงได้ตั้งกฎเกณฑ์การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยการบัญญัติกฎหมาย ในประเทศไทยนับแต่สมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระมหากษัตริย์ทรงควบคุมการใช้อำนาจของขุนนางด้วยพระองค์เอง ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับของประเทศไทยตะวันตก โดยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม และทรงตรากฎหมายออกมาเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ครั้นเมื่อประเทศ

ไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ซึ่งวางกฎเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการจำกัด ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

#### ๔.๓.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจอธิปไตย ด้านการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้ อำนาจ แต่การใช้อำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ใช้ว่าจะสามารถตรากฎหมายใน เรื่องใดๆ ก็ได้ตามแต่อำเภอใจของตน หากแต่ต้องผูกพันตนที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังนั้น การใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาจึงต้องสามารถถูกตรวจสอบ ได้ว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ หากเป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ กฎหมายก็อาจนำมาซึ่งการยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นๆ ได้

ในการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจำต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ กฎหมายของการกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรา กฎหมาย แต่ในการตรากฎหมายดังกล่าวต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่จะ บัญญัติกฎหมายมากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กร ของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งต่อมาหลักการนี้ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ เช่นเดียวกัน

กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวแล้วข้างต้น และเพื่อให้หลักการดังกล่าวได้รับการเคารพ จึงต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งการ ควบคุมร่างกฎหมายหรือตรวจสอบกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ นอกจากจะเป็นการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้แล้ว ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย



แต่อย่างไรก็ดี ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ใช่ระบบรวมศูนย์อำนาจ การตัดสินใจที่ศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว หมายความว่า ไม่ได้มีแต่เพียงศาลรัฐธรรมนูญ เพียงศาลเดียวที่มีอำนาจตัดสินใจคดีที่มีประเด็นเรื่องกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ หากแต่ระบบของประเทศไทยเราใช้ระบบกระจายอำนาจ กล่าวคือ มีศาลหลายศาลที่มีเขตอำนาจในการตัดสินใจคดีที่มีประเด็นว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยการโต้แย้งว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะถือว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง กล่าวคือ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายตั้งแต่พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎ ข้อบังคับของท้องถิ่นที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการควบคุมตรวจสอบกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น มีการตรวจสอบ ๓ ประการคือ การตรวจสอบในเรื่องรูปแบบ เนื้อหาและกระบวนการ ดังนี้

๑) รูปแบบของการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติในมาตรา ๒๙ เช่นเดียวกัน คือ การบัญญัติกฎหมายที่จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ และภายใต้เงื่อนไขที่จะกระทำได้เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ไม่ได้

๒) เนื้อหาของกฎหมายที่จะต้องไม่ขัดต่อความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ภายใต้หลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ต้องสร้างระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ เพราะหากให้กฎเกณฑ์อื่นสามารถขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เสียแล้ว คุณค่าของรัฐธรรมนูญก็หายไป กล่าวคือ มาตรา ๖ บัญญัติให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นห้ามขัดหรือแย้ง ฉะนั้น เมื่อมีปัญหาว่ กฎเกณฑ์ใดขัดหรือแย้ง จึงต้องมีกระบวนการและองค์กรชี้ขาดปัญหานี้ อันเป็นที่มาของระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ

๓) กระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความแตกต่างในเรื่องกระบวนการตรากฎหมาย คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการตราพระราชบัญญัติธรรมดาเป็นกระบวนการเดียวกัน ส่งผลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ ๓ - ๕ /๒๕๕๐ เรื่องการยุบพรรคไทยรักไทย ซึ่งวินิจฉัยว่า เมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหมือนกับการตราพระราชบัญญัติธรรมดา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติธรรมดา แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ หลักที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้เปลี่ยนไป ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ ๔ ประการ คือ<sup>๕</sup>

(ก) ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๙ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่

- คณะรัฐมนตรี
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา
- ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าในเรื่องผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๓๙ มีความแตกต่างจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดาซึ่งบัญญัติในมาตรา ๑๔๒ อยู่ ๓ ประการ คือ

---

<sup>๕</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, "วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ," ใน รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๑ เล่มที่ ๑, ประเสริฐ เสียงสุทธิวงศ์, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑), หน้า ๒๘๒ - ๒๘๓.

๑) ร่างพระราชบัญญัติธรรมดาวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอหรือร่วมเสนอกับสภาผู้แทนราษฎร การเริ่มพระราชบัญญัติเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ตามมาตรา ๑๔๒ (๒) แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเสนอกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒ (๔) และมาตรา ๑๖๓ บัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดาได้โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ คือ ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แต่ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และองค์การอิสระสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตนรักษาการได้ ตามมาตรา ๑๓๙ (๓) แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติธรรมดาศาลทุกศาลก็สามารถเสนอได้ รวมทั้งศาลปกครอง เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติธรรมดา ไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอื่นๆ ที่เป็นพระราชบัญญัติธรรมดา แต่วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลรัฐธรรมนูญและประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประธานศาลรัฐธรรมนูญและประธานศาลฎีกาจึงสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ด้วย

(ข) ร่างพระราชบัญญัติธรรมดานั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ดังนั้นไม่ว่าผู้ที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเป็นผู้ใด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากพระราชบัญญัตินั้นเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ก็ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ผู้มีอำนาจเสนอก็สามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เพราะมาตรา ๑๔๐ วรรคสองบัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม แต่นำมาเฉพาะเรื่องพิจารณาเท่านั้น ไม่ต้องนำเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติมาใช้

ด้วย ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแม้จะเกี่ยวข้องกับการเงินก็เสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

(ค) การลงมติให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติธรรมดาให้ใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมดา แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ กำหนดว่า ถ้าเป็นวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ให้ใช้เสียงข้างมากธรรมดา แต่ถ้าเป็นวาระที่ ๓ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

(ง) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ไม่สามารถนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ได้ทันที เพราะตามมาตรา ๑๔๑ บัญญัติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้เป็นเพราะไม่ต้องการให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ขยายความรัฐธรรมนูญ ถูกรัฐสภาปิดเป็นหลักการจนขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ขยายรายละเอียดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดให้มีกระบวนการที่จะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกฎหมายไม่ให้มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก่อน และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการขัดหรือแย้งในข้อความใด ให้ข้อความนั้นตกไป หากเป็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทั้งฉบับ ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติธรรมดา รัฐธรรมนูญมิได้บังคับว่าก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่อย่างใด แต่อาจถูกเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๔ (๑) และ (๒)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๘ กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- ๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- ๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- ๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเพิ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพียง ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเดิมเป็นเพียงข้อกำหนดที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดเอง และในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐสภาจะตราได้ก็แต่เฉพาะ ๙ ฉบับดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายอื่นใดในรูปแบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้

ดังที่กล่าวมาเห็นได้ว่า การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รูปแบบและเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๑** วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๐<sup>๙</sup> เนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่

<sup>๙</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

"การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา ..."

๑ ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) กล่าวคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๘๖ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่ ๑ จึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ข้อสังเกต คดีนี้วางหลักในเรื่ององค์ประชุมของสภาว่า ต้องมีอยู่ครบองค์ประชุม ไม่เฉพาะแต่ในการเปิดประชุม แต่ต้องมีอยู่ครบองค์ประชุมตลอดเวลาในการประชุมด้วย เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้มีการปรึกษาหารือ แสดงความคิดเห็นร่วมกัน ซึ่งหลังจากคำวินิจฉัยข้างต้นนี้แล้ว มีคำวินิจฉัยอีก ๒ ฉบับที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ได้แก่

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๑** เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๑** เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ผลปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ องค์ประชุมของสภาไม่ครบเมื่อมีการลงมติในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ ซึ่งหลักกฎหมายและคำวินิจฉัยเป็นไปในทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๑ ข้างต้น

### ๔.๓.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารนอกจากจะมีหน้าที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นก็ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารนั้น รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เพื่อจะทำให้มองภาพรวมเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรสูงสุดฝ่ายบริหารได้อย่างครบถ้วน เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหาร สามารถแยกได้เป็น ๒ สถานะ คือ การใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับการใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารแยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจกระทำการได้ทั้งสองลักษณะ ถ้ากระทำการที่มีลักษณะเป็นการเมืองหรือเป็นการกระทำในเชิงนโยบาย ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล แต่หากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี กระทำการซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำ ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง รูปแบบของการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมี ๕ รูปแบบ ได้แก่ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ โดยศาลปกครอง โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยวุฒิสภา และโดยรัฐสภา

ในอีกด้านหนึ่งของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร คือ การใช้อำนาจทางปกครอง โดยแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ การใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหาร และการใช้อำนาจปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นมีอยู่ ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ การกระทำที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นการกระทำในทางนามธรรมที่ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ของบุคคล และการกระทำที่เป็นการดำเนินการทางกายภาพ

การดำเนินการของฝ่ายปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองนั้น อาจปรากฏออกมาในรูปของการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของเอกชน อันเป็นการแสดงเจตนาที่เป็นการก่อกวนสิทธิสัมพัทธ์ทางกฎหมายนั่นเอง หรืออาจปรากฏออกมาในรูปของสัญญาทางปกครอง ซึ่งมีเอกชนเข้ามาแสดงเจตนาร่วมด้วย จึงเป็นการแสดงเจตนา ๒ ฝ่าย หรือมากกว่า ๒ ฝ่าย และประการสุดท้าย อาจปรากฏในรูปของสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น มีอยู่หลายระบบด้วยกัน แต่ระบบการควบคุมที่สำคัญระบบใหญ่ ๆ นั้น อาจจำแนกได้เป็น ๒ ระบบ คือ ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและระบบการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น โดยศาลปกครอง เป็นต้น

**๑) การตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล ดังนี้**

๑.๑) การควบคุมบังคับบัญชา นั้น เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปตามหลักการบังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชา ตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมในการกระทำทางปกครองต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา หากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม หรือขัดกับหลักแห่งความได้สัดส่วน ผู้บังคับบัญชาก็อาจยกเลิก เพิกถอน หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้โดยการริเริ่มของผู้บังคับบัญชาเอง หรือเมื่อมีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองนั้นร้องเรียนก็ได้

๑.๒) การกำกับดูแล เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองในส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เทศบาลต่าง ๆ ตลอดจนการกระทำขององค์การมหาชน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ หากองค์กรฝ่ายปกครองส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แล้วแต่กรณีเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการกระทำขององค์การมหาชน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีอำนาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ หรืออาจยกเลิก เพิกถอนการกระทำนั้นแล้วแต่กรณีได้

ข้อที่แตกต่างกันระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการกำกับดูแล ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๑) อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน หรือเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมาบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอีก ส่วนอำนาจของผู้กำกับดูแลนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

๒) ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย และควบคุมได้ในเรื่องของความเหมาะสม แต่การกำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสมของการกระทำด้วย เพราะว่าเป็นหลักการและเหตุผลตามหลักการ



กระจายอำนาจ การเข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสม จะกลายเป็นการทำลายความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นหรือขององค์กรมหาชน

องค์กรฝ่ายบริหารนั้นมีสองสถานะ กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารตามหลักการแบ่งแยกอำนาจประการหนึ่ง และในฐานะเป็นองค์กรที่เป็นผู้บังคับบัญชาของกระทรวง กรมต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในสถานะหลังนี้ องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารก็คือฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง

การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารในฐานะที่องค์กรฝ่ายบริหารเป็นหนึ่งในสามองค์กรที่แบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ จะเป็นการควบคุมอีกระบบหนึ่งที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยที่การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารจะแบ่งการควบคุมออกเป็นการควบคุมแบบป้องกัน กับ การควบคุมแบบแก้ไข

**๒) ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง** อันได้แก่ การควบคุมโดยกระบวนการทางรัฐสภา และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

สำหรับการควบคุมโดยกระบวนการทางรัฐสภานั้น ในรัฐที่ปกครองระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามระบบรัฐสภา จะมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันที่ถือว่าเป็นตัวแทนของปวงชน สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือควบคุมเป็นรายบุคคลได้ โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม โดยวิธีการตั้งคณะกรรมการสามัญ ซึ่งเลือกบุคคลมาจากสมาชิกของแต่ละสภา หรือจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องต่าง ๆ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้วิธีเข้าชื่อกันให้ครบตามจำนวนที่กำหนดเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลก็ได้

ส่วนการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ หรือศาลนั้น เป็นวิธีการที่กฎหมายให้ออกชนผู้ได้รับความเสียหายเนื่องมาจากการกระทำทางปกครอง มีสิทธิฟ้องต่อศาล ขอให้พิพากษาว่า การกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของออกชนผู้นั้นเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำนั้น หรือไม่ให้ใช้การกระทำทางปกครองนั้นบังคับแก่กรณีของตน หรืออาจขอให้บังคับฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนด้วย

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลนี้ ถือว่าเป็นวิธีการควบคุมที่ให้หลักประกันแก่ออกชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า ศาลหรือองค์กร

ฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ และไม่อยู่ใต้อิทธิพลทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อมของ องค์กรทางการเมือง ทั้งรัฐบาล และรัฐสภา หรือองค์กรฝ่ายปกครองใด ๆ

ส่วนการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนั้น ทั้งการควบคุมบังคับบัญชาและ การกำกับดูแลองค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ควบคุมนั้นล้วนอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าสูงสุดขององค์กรฝ่ายปกครองนั่นเอง จึงไม่อาจขัดข้อเคลือบแคลงสงสัยใน ความเที่ยงธรรมที่เอกชนปรารถนาจะได้รับจากการร้องเรียนไปได้

การควบคุมโดยรัฐสภา ก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าจะเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอก ฝ่ายปกครอง แต่ในระบอบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากกับคณะรัฐมนตรีก็ มักจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน ซึ่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีก็คือผู้นำของพรรค การเมืองที่มีเสียงข้างมากนั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่อาจคาดหวังได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรฝ่ายเสียงข้างมากจะมีความตั้งใจจริงในการวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำพรรค ของตนเอง

#### ๔.๓.๔ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ

การใช้อำนาจตุลาการนั้น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีศาลหลายระบบ ซึ่งลักษณะที่ ร่วมกันของทุกศาลก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ “ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” ก่อนเข้ารับหน้าที่ จึงต้องมีการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ แต่ศาลยังมีวิธีพิจารณาความเป็นของ ตนเอง ซึ่งทุกศาลจะมีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภา มีเพียงศาลรัฐธรรมนูญที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้วิธีพิจารณาเป็นพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเปลี่ยนจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกข้อกำหนดวิธีพิจารณาของ ตนเองได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในส่วนคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญเองก็มีลักษณะแตกต่างจากศาลอื่น คือ คำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันองค์กรของ รัฐทุกองค์กร ส่วนคำพิพากษาของศาลทั่วไปมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี ยกเว้นคำพิพากษา ของศาลปกครองที่มีผลเป็นการยกเลิกเพิกถอนกฎต่างๆ แต่อย่างไรก็ดีหากกล่าวเฉพาะคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ สามารถสร้างผลกระทบได้ในวงกว้างมากกว่าคำพิพากษาของศาลอื่น ๆ

ตุลาการหรือผู้พิพากษาแม้จะมีหลักความเป็นอิสระแห่งตุลาการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ก็ต้องกระทำภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หรือ “หลักความชอบด้วย รัฐธรรมนูญและกฎหมายของการกระทำขององค์กรตุลาการ” หลักนี้บัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๔๐ บัญญัติในมาตรา ๒๓๓ ว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” หลักการของมาตรานี้คือ ให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กล่าวคือ ชอบทั้งกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษา เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวจึงต้องมีกระบวนการควบคุมไม่ให้คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยให้ศาลสูงควบคุมตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง แต่ก็มีปัญหาต่อไปว่า ถ้าคำพิพากษาของศาลสูงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายเสียเองจะอย่างไร จะสามารถส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้หรือไม่ ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ ดังนี้

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๑** เป็นเรื่องที่โจทก์ฟ้องจำเลยเป็นคดีในศาลจังหวัดนนทบุรี มีจำเลยคนหนึ่งโต้แย้งว่า คำพิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๒ ฉบับ มีผู้พิพากษาลงลายมือชื่อไม่ครบองค์คณะและข้อความในคำรับรองของประธานศาลฎีกาไม่ครบถ้วนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ จึงขอให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การโต้แย้งการดำเนินการของศาลฎีกาที่ว่า ศาลฎีกาปฏิบัติไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง มิใช่ข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก้คดีต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า เรื่องที่จะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ จะต้องเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก้คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น เรื่องอื่นที่มีใช้กรณีตามมาตรา ๒๖๔ จะส่งศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยตามมาตรา ๒๓๓ ไม่ได้ แต่ก็มีคำถามต่อไปว่าถ้ากรณีที่คำพิพากษาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะส่งไปช่องทางใด ซึ่งก็ยังไม่เห็นแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิกไปเสียก่อน

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังได้บัญญัติ “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของการกระทำขององค์กรตุลาการ” ไว้ในมาตรา ๑๙๗ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์...”

ในอดีตกระบวนการยุติธรรมเคยทำงานผิดพลาด อย่างคดี เซอร์เอน ดันแคน ทำให้คนบริสุทธิ์ต้องถูกขังและเสียชีวิต และไม่มีการลงโทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของศาลยุติธรรมแม้รัฐธรรมนูญจะให้ความเป็นอิสระแก่ผู้พิพากษา ไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้ผู้พิพากษาที่อาวุโสกว่าไม่อาจตรวจดูคุณภาพการทำงานของผู้พิพากษาใหม่ได้ ทั้งที่คดีในศาลเดียวกัน ลักษณะคล้ายกัน ก็ตัดสินไปคนละอย่าง ทำให้ไม่มีเอกภาพ ต่อมาประธานศาลฎีกาได้

แก้ไขใหม่ ให้อำนาจผู้บริหารศาลมีอำนาจตรวจดูจำนวนและลงนามในคำพิพากษา แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ การเลื่อนตำแหน่งยึดหลักบัญญัติอาวุโสเป็นหลัก ไม่ยึดหลักคุณธรรม ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมให้การเลื่อนตำแหน่งต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถ และพฤติกรรมการจริยธรรมของผู้พิพากษาเป็นสำคัญด้วย ไม่ควรยึดหลักอาวุโสในการเลื่อนชั้น การตรวจสอบคุณภาพผู้พิพากษา ยังทำได้โดยองค์กรภายนอก และภาคประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ (๓) บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบทุกระดับ ฝ่ายตุลาการเองก็สามารถตรวจสอบได้

วิกฤตการณ์ทางการเมืองในประเทศเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็ได้มีความพยายามในการใช้อำนาจตุลาการเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการเมือง ตามที่เรียกกันว่า "ตุลาการภิวัตน์" เริ่มตั้งแต่คำสั่งศาลปกครองกลางให้คุ้มครอง "ชั่วคราว" กรณีสถานีโทรทัศน์เอเอสทีวี คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญให้การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นโมฆะ การจำคุกกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) แต่ "ตุลาการภิวัตน์" ก็ได้ช่วยแก้วิกฤตการณ์ใดๆ ได้ ชำร่วยเหตุการณ์ทางการเมืองกลับสงบลงและระงุกลามจนเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ภายหลักรัฐประหารสถานการณ์และความเชื่อมั่นต่อองค์กรตุลาการกลับยิ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์มากยิ่งขึ้นเมื่อปรากฏชัดว่า องค์กรตุลาการบางส่วนได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำลายล้างทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด โดยมีได้ยึดถือต่อหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐแต่อย่างใด ดังปรากฏชัดในกรณีที่ตุลาการรัฐธรรมนูญที่ถูกแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารได้ตัดสินให้ยุบพรรคไทยรักไทยและตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทยจำนวน ๑๑๑ คน เป็นเวลา ๕ ปี ตลอดจนการที่บุคลากรของตุลาการหลายคนได้รับการแต่งตั้งให้มาเข้ามามีบทบาททางการเมืองภายหลังการรัฐประหาร ทั้งในสถานะติบัญญัติแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.) กระทั่งเข้าสู่อำนาจบริหาร เป็นรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง เป็นต้น แม้ภายหลังจากที่พรรคพลังประชาชนชนะการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศภายใต้การนำของนายรัฐมนตรี นายสมักร สุนทรเวช แต่กลับมีความพยายามที่จะปฏิเสธผลการเลือกตั้งด้วยการสนับสนุนให้พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยออกมาชุมนุมเคลื่อนไหวกว่ารัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งอีกครั้ง โดยร่วมมือกับพรรคการเมืองบางพรรค นำประเด็นทั้งเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์และกรณีเขาพระวิหารมาเป็นประเด็นทางการเมืองปลุกกระแสเกลียดชังเพื่อโค่นล้มรัฐบาล อำนาจตุลาการก็ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองครั้งล่าสุด ในกรณีเขาพระวิหาร เมื่อศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ๙๘๔/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้รับคำฟ้องและเพิกถอนการเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐบาลไทยและ

รัฐบาลกัมพูชาต่อคณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยให้เพิกถอนมติ คณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบในร่างแถลงการณ์ร่วมฯ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ลงนามในร่างแถลงการณ์ร่วมฯ รวมทั้งให้เพิกถอนการลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากนี้ ศาลปกครองกลางยังได้มีคำสั่งกำหนด มาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาไปในคราวเดียวกัน โดยมี คำสั่งห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและคณะรัฐมนตรีดำเนินการใดๆ ที่เป็น การอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบ แถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชาและการดำเนินการตามมติดังกล่าว จนกว่าคดีจะ ถึงที่สุดหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาล ชั้นต้น ซึ่งเป็นการกลับแนวคำสั่งของศาลปกครองเอง เพราะศาลปกครองกลางและศาลปกครอง สูงสุดเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณากรณีมูลนิธิข้าวขวัญและคณะฟ้องขอให้ศาลปกครอง เพิกถอนความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) โดยศาลปกครองกลางให้เหตุผลว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ให้ศาลเพิกถอนกระบวนการเข้าทำความตกลงหุ้นส่วน เศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในทางกิจการระหว่างประเทศของคณะรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายบริหาร อันมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ในกรณีแถลงการณ์ร่วมไทย- กัมพูชา ศาลปกครองกลับแนวคำสั่งของศาลเองที่เคยมีไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าศาลปกครอง สูงสุดจะมีบรรทัดฐานในกรณีเช่นเดียวกันนี้เป็นอย่างไร

นอกจากนี้ ก็ยังมีคดีการเมืองอื่น ๆ อีกหลายคดีที่ตอกย้ำความตงต่ำขององค์กรตุลาการ เช่น คดีกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของนายยุงยุทธ ดิยะไพรัช ซึ่งนำไปสู่การยุบพรรคพลัง ประชาชนและตัดสิทธิกรรมการบริหารพรรคอีกครั้ง คดี "ชิมไปบ่นไป" ของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสภาพไป ซึ่งทั้งหมดนี้เห็นได้ ชัดเจนว่ามีการใช้อำนาจตุลาการเป็นเครื่องมือทำลายล้างทางการเมือง

ผู้เขียนเห็นว่า ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาว ไทยถูกใช้ผ่านองค์กรหลัก ๓ องค์กรคือ อำนาจบริหารโดยรัฐบาล อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภา และอำนาจตุลาการโดยศาล ตามหลักการที่สามอำนาจจะต้องมีความสมดุลกัน และมีก้าวล่วง ขอบเขตอำนาจซึ่งกันและกัน มิฉะนั้นแล้ว การใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยอาจถูกนำไป บิดเบือนไปสนองประโยชน์และวัตถุประสงค์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด กระทั่งถูกใช้เป็นเครื่องมือทำลาย ล้างฝ่ายตรงข้ามในทางการเมือง อันจะเป็นการทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กร ตุลาการและกระบวนการยุติธรรมโดยรวม องค์กรที่มีหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการแทนประชาชน จัก

ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ และผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยไม่ยอมให้อำนาจใดๆ เข้ามาแทรกแซงกระบวนการใช้อำนาจตุลาการเป็นอันขาด ซึ่งตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ทั้งอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ มีความยึดโยงกับประชาชนอย่างชัดเจนโดยผ่านกลไกการเลือกตั้ง แต่อำนาจตุลาการอันเป็นอำนาจอธิปไตยอีกอำนาจหนึ่งของปวงชนชาวไทยกลับไม่มีส่วนที่ยึดโยงที่ชัดเจนกับประชาชน ไม่มีกลไกและมาตรการใดๆ ที่ประชาชนจะสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนของการใช้อำนาจตุลาการให้ยึดโยงกับประชาชนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

#### ๔.๓.๕ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น

เดิมที่หากจะพูดถึงเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ผู้คนก็จะมุ่งไปที่การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องทั้งหมด การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ไม่ว่าจะบุคคลก็ตามที่ใช้อำนาจรัฐ จะต้องถูกตรวจสอบทั้งสิ้น องค์กรตรวจสอบที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเองก็ถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง จึงต้องสามารถถูกตรวจสอบได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรอิสระ เนื่องมาจากปัญหาของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ฝ่ายบริหารแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบ เพราะองค์กรตรวจสอบสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหารเอง จึงทำให้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนปี พ.ศ.๒๕๔๐ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

องค์กรอิสระเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะเหตุแห่งความล้มเหลวของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนหน้านั้น ทำให้มีการสร้างองค์กรอิสระมากมาย คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจ ซึ่งอำนาจนั้นก็คืออำนาจที่ได้รับความมอบหมายจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ดังนั้น องค์กรอิสระทั้งหลายจะต้องใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากกระทำการอัน

เป็นการมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็จะต้องสามารถถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกับการใช้อำนาจรัฐในสาขาอื่นๆ

#### ๔.๓.๖ การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐอีกประเภทหนึ่ง ที่แม้จะมีอิสระในการใช้อำนาจ แต่ก็ต้องสามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตามมาตรา ๒๘๖ ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยการลงคะแนนเสียงดังกล่าวต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เป็นต้น

ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขยายส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ กำหนดให้ท้องถิ่นมีรายได้และเพิ่มบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้เพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา ๒๘๒ ได้เพิ่มองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลใหม่ ได้แก่ ประชาชนและรัฐเองก็ต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งหมายความว่านับจากนี้ไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานภายใต้การติดตาม ตรวจสอบ และกำกับดูแลจาก ๓ องค์กรหลัก ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และประชาชน

การเปิดโอกาสให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อกันเพื่อการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็สามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เช่นกัน ทั้งนี้ลักษณะในการบัญญัติก็เช่นเดียวกันการบัญญัติในมาตรา ๒๘๕ คือ การไม่ได้กำหนดจำนวน หรือสัดส่วนของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ให้เป็นไปตามที่จะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย มาตรา ๒๘๗ วรรคสาม ยังกำหนดไว้ถึงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องมีหน้าที่ในการ

รายงานผลการดำเนินการต่าง ๆ ต่อประชาชนทุกปี ไม่ว่าจะเป็นรายงานผลการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงาน ทั้งนี้แม้ว่าจะเป็นการสร้างภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ก็เป็นเครื่องมือหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน และการรายงานผลการดำเนินการนี้ก็จะเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการดำเนินงานของคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเหล่านี้เองในทางกลับกันจะยิ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้ง่าย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสำหรับประชาชนเองก็ไม่ต้องคอยร้องขอหรือสอบถามอยู่บ่อย ๆ เพราะนับจากนี้ไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องรายงานให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ในส่วนของการทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งก็คือเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ตามมาตรา ๒๖๕ ห้ามให้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นรับ หรือแทรกแซง หรือ ก้าวกำยการเข้ารับสัมปทาน หรือ เข้าเป็นคู่สัญญา กับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติการบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วน หรือ ผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทดังกล่าว ซึ่งการกำหนดในบทบัญญัตินี้เองจะช่วยให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส เพราะได้เสมือนหนึ่งปิดช่องทางที่จะก่อให้เกิดการเอื้ออำนาจกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นกับคู่สัญญาที่จะเกิดขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อม อันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง และการกำหนดเช่นนี้เองจะทำให้ผู้บริหาร คณะผู้บริหารท้องถิ่น และ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มศักยภาพ อาทิ ในกรณีของการต่อรองราคา และการตรวจรับงานก็จะสามารถทำได้เต็มที่ทั้งนี้โดยมีผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของ การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้ว ยังมี ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ เรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นใหม่ และกำหนดว่าจะต้องมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท เพื่อเป็นการสร้างบรรทัด



ฐานในด้านจริยธรรมให้แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าวเหล่านั้น การกำหนดเช่นนี้แม้จะเป็นการเสริมสร้าง  
 กรอบความประพฤติปฏิบัติในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่พนักงานเมืองท้องถิ่น และ  
 ข้าราชการท้องถิ่นและเป็นเสมือนหนึ่งสิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วน  
 ท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะหากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรมแล้ว  
 อาจจะเป็นเหตุไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งได้ แต่ก็ยังมีปัญหาเรื่องมาตรฐานของจริยธรรมซึ่งยัง  
 เป็นรูปธรรมอยู่มาก

#### ๔.๔ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อำนาจรัฐนั้นอยู่เหนือ  
 ประชาชนอย่างมาก เพราะสังคมไทยแต่เดิมก็เป็นสังคมที่รัฐมีอำนาจมากหรือเรียกว่าเป็น "สังคม  
 อำนาจนิยม" การใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางการเมืองหรือองค์กรฝ่าย  
 ปกครองที่เป็นข้าราชการประจำ นำมาซึ่งผลประโยชน์อันมิชอบ การใช้อำนาจรัฐขาดการ  
 ตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ สภาพการใช้และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ  
 ดังกล่าว นำมาซึ่งการแข่งขันกันในการเลือกตั้งโดยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ตนให้เข้าสู่อำนาจ เพื่อ  
 แสวงหาประโยชน์ที่มีชอบ

โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของไทยก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นโครงสร้างแบบง่าย ๆ ประชาชนเพียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรค  
 ใดได้เสียงข้างมากก็เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ซ้ำยังได้สมาชิกวุฒิสภาไปอีกหนึ่งสภาด้วย เพราะ  
 ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากกรอว  
 คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งแน่นอนว่านายกรัฐมนตรีต้องเสนอรายชื่อ  
 บุคคลที่เป็นพวกพ้องของตน เป็นบุคคลที่ตนควบคุมได้หรือสามารถอำนวยการประโยชน์ให้แก่ตนเอง  
 ได้ ดังนั้น ในระบบนี้หมายความว่าหากพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งทั่วไป  
 นอกจากจะเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลเป็นผู้นำฝ่ายบริหารแล้ว ยังสามารถครองอำนาจในฝ่ายนิติ  
 บัญญัติ คือ รัฐสภาได้อีกด้วย ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจและหลักการคานและ  
 ถ่วงดุลอำนาจ ด้วยเหตุนี้ แม้การที่รัฐบาลสามารถครองอำนาจในรัฐสภาได้ด้วยแทนที่จะทำให้  
 รัฐบาลมีเสถียรภาพ แต่กลับกันรัฐบาลกลับอ่อนแอ อยู่ไม่ครบวาระ ทั้งนี้เป็นเพราะระบบรัฐบาล  
 ผสมหลายพรรคการเมือง

ในอีกด้านหนึ่งความไม่โปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชัน<sup>๑๐</sup> (Corruption) เป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยสืบเนื่องมาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ ความสงบสุขของสังคมและความมั่นคงของชาติ มีความไม่โปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชันบังหลวงเกิดขึ้นในวงการต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน และการเมือง เช่น การสมยอมราคากันในการประมูล การทุจริตการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ซึ่งพบว่ามีเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องทุจริตต่อหน้าที่มากที่สุด รองลงมาคือเรื่องความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาในเรื่องต่าง ๆ นั้นมีจากทุกกระทรวง ตลอดจนสำนักงานอิสระที่ขึ้นตรง

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาตั้งแต่อดีต ตั้งแต่เริ่มมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาของโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติเรื่องรางวัลร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องรางวัลร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๓ ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนโดยรวมงานของคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร สำนักงานคณะกรรมการเรื่องรางวัลร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๑๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริต และประพฤติมิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกข้อ

<sup>๑๐</sup>รายงานการประชุมสภาว่าจรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๓๕/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธ ที่ ๒๗ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐ สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า ๓ - ๖.

ประชาธิปไตยเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นผลให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการต้องถูกยุบเลิกไป เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ ๙ (๖) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง ก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเสียใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๗ หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๘ และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๘ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างแท้จริง เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเสมอ จากปัญหาดังกล่าวจึงนำมาสู่การปฏิรูปการเมืองการปกครองเหตุผลหนึ่งก็เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นรูปธรรมและเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ จนนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

#### ๔.๕ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีที่มาจากความต้องการร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหาของการเมืองการปกครองแบบเดิมที่อยู่ในวังวนเก่าๆ เพื่อปฏิรูปให้เกิดการเมืองใหม่ โดยนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้เป็นหลักในการร่าง คือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กล่าวโดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้มีระบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นรูปธรรมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ มีการจัดตั้งศาลและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ การใช้ระบบหลายศาล โดยมีการจัดตั้งศาลปกครองและแยกคดีปกครองออก

จากศาลยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกมีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้จัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระทั้งทางด้านการบริหารบุคคล การเงินการงบประมาณและหน่วยธุรการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่างๆ โดยปราศจากการแทรกแซงหรือควบคุมขององค์กรทางการเมืองใดๆ โดยมีจำนวน ๔ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในด้านขององค์กรตุลาการเองนอกจากจะมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองขึ้นใหม่แล้ว ยังมีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา เรียกว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก่อตั้งขึ้นมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งรัฐธรรมนูญก็ส่งเสริมให้รัฐบาลเข้มแข็งมีเสถียรภาพควบคู่กันไป ด้วยมีวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาตรวจสอบและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย แต่เมื่อวุฒิสภาแต่งตั้งบุคคลให้เข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นก็เป็นอิสระจากวุฒิสภา ไม่ขึ้นอยู่กับวุฒิสภาและฝ่ายอื่นๆ ทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งกันและกัน แม้องค์กรตรวจสอบเองก็ต้องถูกตรวจสอบ ไม่มีผู้ใดที่ใช้อำนาจรัฐจะสามารถรอดพ้นการตรวจสอบไปได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังขยายสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นต้น

แต่การกระทำได้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ รัฐบาลมีเสถียรภาพอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนซึ่งน่าจะเป็นเรื่องดี หากกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กับความมีเสถียรภาพของรัฐบาล แต่ปรากฏว่าองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กลับปฏิบัติหน้าที่ที่ส่อไปในทางที่จะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายการเมือง หรือถูกควบคุมการปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่ายการเมือง ทำให้ไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และเมื่อกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ ทำให้เกิดการใช้แรงผลักดันนอกวิสัยและรัฐธรรมนูญนั้นคือ การชุมนุมประท้วงยืดเยื้อยาวนานของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เพื่อต่อต้านการใช้อำนาจที่ปราศจากการตรวจสอบของรัฐบาล จนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อคืนวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ทั้งนี้ ที่หากกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งในทาง

รัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ยังมีทางที่จะแก้ไขได้โดยกลไกของรัฐธรรมนูญแต่ยังมีทันได้มีการศึกษาถึงสภาพปัญหาของกลไกการตรวจสอบดังกล่าว กลับมีการรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไปเสียก่อน โดยผลของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ และได้สร้างกระบวนการใหม่ขึ้นมาแทนที่ ดังจะได้กล่าวต่อไป

๔.๕.๑ แนวความคิดและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

สภาพการณ์ปัญหาทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันนำมาสู่แนวความคิดในการจัดระบบระเบียบการเมืองการปกครองเสียใหม่ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหลายด้าน คือ

๑) การเมืองการปกครองของไทยในช่วงที่ผ่านมา เป็นการเมืองการปกครองของชนชั้นนำที่มีอำนาจ โดยเฉพาะชนชั้นนำกลุ่มทหารและข้าราชการพลเรือนระดับสูง ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาใช้อำนาจ โดยได้เรียกคุณลักษณะของการปกครองแบบนี้ว่า อำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ในแง่การเมือง การใช้อำนาจการเมืองนั้น จะจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในแวดวงของนักการเมืองที่เข้าสู่อำนาจ โดยที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจทางการเมืองหรือที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย มีสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือเข้าร่วมตัดสินใจทางการเมืองน้อยมาก อันก่อให้เกิดการบิดเบือนนโยบายที่จะทำหรือนักการเมืองให้สัญญาไว้ต่อประชาชน

๒) การเมืองที่ดำเนินโดยรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพและขาดความต่อเนื่องในการทำงานเนื่องจากผู้นำทางการเมืองเองขาดภาวะผู้นำ ในขณะที่กลไกรัฐบาลและรัฐสภายังขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง พรรคการเมืองต่างแก่งแย่งกันเข้าสู่อำนาจการเมือง โดยที่ไม่ได้เสนอนโยบายเพื่อเป็นตัวเลือกให้ประชาชนตัดสินใจเลือกเข้าไปเป็นรัฐบาล นอกจากนี้แล้ว การแบ่งแยกฝักฝ่ายของนักการเมืองในสังกัดพรรคการเมือง ส่งผลอย่างสำคัญให้พรรคการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายรัฐบาลต้องใช้เวลาไม่น้อยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แทนที่จะได้ใช้เวลาเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ

๓) การเมืองการปกครองของไทย ขาดความน่าเชื่อถือในแง่ความซื่อสัตย์สุจริตในการดำเนินงานทางการเมือง อันส่งผลต่อความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองนักการเมืองได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นนักเลือกตั้ง มีอาชีพที่มุ่งใช้การเลือกตั้งจากประชาชน

ในเขตพื้นที่เลือกตั้งไม่ว่าจะด้วยกระบวนการหนึ่งกระบวนการใด ทั้งที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม และผิดไปจากกฎเกณฑ์กติกาที่กำหนดไว้ เพื่อให้ตนเองได้เข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะการซื้อเสียงเลือกตั้ง (Vote Buying) และถอนทุนคืนเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ยังไม่รัดกุม ขาดกลไกเครื่องมือที่เพียงพอ ทำให้ประสิทธิภาพของการตรวจสอบการปฏิบัติงานของนักการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบกพร่องไปประเด็นปัญหาสำคัญหลายประการดังกล่าว จัดได้ว่าเป็นกรอบแนวความคิดที่นำไปสู่การแก้ไขจุดอ่อนของการเมืองการปกครองของไทย โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกกำหนดกรอบกติกาการดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งมุ่งเน้นไปที่ ๓ ด้าน คือ การขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนมีส่วนร่วม

ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของบุคคลที่จะเป็นตัวแทนประชาชนผ่านระบบการเลือกตั้ง โดยมุ่งเน้นการลดและขจัดการซื้อเสียงเลือกตั้ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่ระบบการเมืองได้ง่ายขึ้น การห้ามมิให้รัฐมนตรีในระหว่างที่รักษาการระหว่างการเลือกตั้งครั้งใหม่ ใช้อำนาจหน้าที่ในการโยกย้ายข้าราชการประจำ นอกจากนี้ ยังกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ โดยมีประมวลจริยธรรมและการห้ามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนการใช้หลักความโปร่งใสในการใช้อำนาจ เช่น การกำหนดให้ยื่นและเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการการเมือง การกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การเพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน และการเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบ เป็นต้น

การให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมากเกินไปโดยไม่มี การตรวจสอบถ่วงดุลก็จะเป็นเผด็จการได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเจตนารมณ์ควบคุมการเป็นเผด็จการของนายกรัฐมนตรีโดยวางมาตรการต่างๆไว้ดังนี้

- ๑) การห้ามยุบสภาผู้แทนราษฎรระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีก่อน (มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง)
- ๒) การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๕๐,๐๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งในสี่ ยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ และดำเนินคดีอาญาได้ด้วย
- ๓) หากพรรคร่วมรัฐบาลไม่อาจร่วมรัฐบาลได้ก็อาจลาออกมาร่วมกับฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจร่วมกับฝ่ายค้าน โดยอาจเสนอหัวหน้าพรรคที่พ้นจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้ (มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย มาตรา ๒๐๑ วรรคสอง) หรืออาจให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ก็ได้ (มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่งและวรรคท้าย)

#### ๔.๕.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง

ประเทศไทยใช้ระบบการคัดสรรบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยวิธีการเลือกตั้ง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงเป็นวิธีการสำคัญเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมเข้าไปดำรงตำแหน่งต่างๆ ในทางการเมือง แต่จากประวัติศาสตร์ของการเลือกตั้งที่ผ่านมาปรากฏว่า มีความพยายามด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ตนและพรรคพวกได้รับการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง และการเสนอให้ผลประโยชน์อื่นๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ตนและพวกพ้องเข้ามาสู่ตำแหน่งและใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญ อันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม และได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้ามาสู่ตำแหน่งทางการเมือง คนที่มีเงินมากก็มีโอกาสที่จะใช้เงินเพื่อให้เข้ามาสู่ตำแหน่งได้มากกว่าผู้ที่มีเงินในการหาเสียงน้อย ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันเพื่อรับเลือกตั้ง และด้วยเหตุที่องค์การในการจัดการเลือกตั้งเดิมคือ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ทำให้มีข้อสงสัยในการจัดการเลือกตั้งอย่างมาก เพราะถูกแทรกแซงได้ง่ายจนทำให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการก่อตั้งองค์กรและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนที่จะเข้าสู่ตำแหน่งนั้น ก็เพื่อแก้ไขปัญหาของการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในอดีต โดยก่อตั้งองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามแบบอย่างของประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งในยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและประเทศในเอเชีย ที่ได้จัดให้มีองค์กรที่เป็นกลางทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม ถ้าหากการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมแล้วก็นั่นใจได้ว่า ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งย่อมเข้าไปทุจริตและประพฤติมิชอบด้วยประการต่างๆ เพราะแม้แต่เมื่อเริ่มเข้าสู่อำนาจก็ทุจริตเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งเสียแล้ว

##### ๔.๕.๒.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารบ้านเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระโดยมีคณะกรรมการ จำนวน ๕ คน ซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้า

โปรดกระหม่อมแต่งตั้ง โดยการเลือกสรรของวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบไปด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ๑ คน และกรรมการการเลือกตั้งอื่นอีก ๔ คน มีวาระดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดแรกเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดต่อมามีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ กระบวนการไต่สวนการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งเป็นไปอย่างล่าช้า รวบรัด ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม การบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองไม่มีการกำหนดจำนวนเงินที่สามารถบริจาคและตัวผู้บริจาค การใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งยังไม่มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลรักษาการระหว่างเลือกตั้งได้เปรียบพรรคคู่แข่ง เพราะนอกจากจะเป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้งเองแล้ว ยังมีอำนาจรัฐอยู่ในมือที่จะสามารถให้คุนกับฝ่ายตนและให้โทษกับฝ่ายตรงข้ามได้

#### ๔.๕.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลังจากที่บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว เป็นกระบวนการที่สำคัญ เพราะเป็นการตรวจสอบภายหลังจากบุคคลนั้นๆ ใช้อำนาจ โดยมีองค์กรและกลไกหลายอย่างที่ใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจ เช่น องค์กรตุลาการ องค์กรอิสระ รัฐสภา และโดยประชาชน ดังนี้

##### ๔.๕.๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ระบบควบคุมและตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากแบ่งตามช่วงระยะเวลาสามารถแบ่งได้เป็น ๔ ช่วง คือ

**ช่วงที่ ๑** เป็นช่วงที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๑ บัญญัติให้กฎหมายที่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ และ มาตรา ๖๒ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ



ซึ่งเหตุผลที่บัญญัติเช่นนี้ เนื่องจากต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายก็คือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน การตีความกฎหมายจึงควรกระทำโดยผู้แทนของประชาชน เพราะหากให้องค์กรอื่นมาทำหน้าที่ย่อมทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนเสียไป ซึ่งแนวคิดลักษณะนี้เป็นแนวความคิดในแนวของฝรั่งเศส ที่ฝรั่งเศสใช้มาถึงปัจจุบัน ซึ่งในฝรั่งเศสนั้นหากกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วจะไม่มีองค์กรใดวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้อีก ปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ ก็คือ

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๕๔๙** ในคดีอาชญากรรมสงคราม กรณีที่มีการตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.๒๕๔๘ เพื่อเอาผิดกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่นำพาประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยเข้าร่วมกับฝ่ายอักษะหรือญี่ปุ่น โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นการบัญญัติความผิดและกำหนดโทษย้อนหลัง เพราะขณะที่กระทำผิดไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ (แต่การตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเหตุผลทางการเมือง เพราะหากไม่มีกฎหมายจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะต้องถูกนำตัวไปขึ้นศาลอาชญากรรมสงคราม ประเทศไทยก็ต้องตกอยู่ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวจึงต้องยอมตรากฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการทั่วไปของกฎหมาย และขัดรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาจึงปล่อยตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไป ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับสภาผู้แทนราษฎร จึงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๕๔๙ คณะกรรมการดังกล่าวศึกษาแล้วเห็นว่าคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้มีการจัดตั้ง "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" ขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙

**ช่วงที่ ๒** เป็นช่วงระยะเวลาที่มี ๒ องค์กรในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๘๘ กำหนดว่าถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายที่จะใช้บังคับกับคดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว แล้วส่งเรื่องไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วก็แจ้งให้ศาลทราบ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญถือเป็นที่สุด แต่ในทางปฏิบัติที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมักเกิดปัญหาว่าเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เป็นเพราะที่มาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร และตัวตุลาการรัฐธรรมนูญเองก็เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๑๕ คน ตามแต่สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งเข้ามา ดังนั้น ด้วยความที่เกี่ยวข้องกับการเมืองดังกล่าวจึงทำให้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และส่วนมากสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่ไม่ครบวาระมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งทำให้ต้องมีการเปลี่ยนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งตามไปด้วย เพราะสภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกบุคคลที่เป็นพวกพ้องเข้าไป เพื่อเป็นเครื่องต่อรองกับรัฐบาล ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ แม้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ แต่มาตรา ๘๖ ก็ยังให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญอยู่ด้วย โดยมิติในการตีความต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา ผลคือ ทำให้มีองค์กรตีความรัฐธรรมนูญ ๒ องค์กร คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรตีความว่าการกระทำเรื่องอื่นๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ใช้หลักการเดียวกันนี้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๒ มีการเปลี่ยนแปลงให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของสภา องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเปลี่ยนไป โดยให้ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง และให้มีบุคคลอื่นอีก ๔ คน ซึ่งวุฒิสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย โดยประธานวุฒิสภาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ องค์ประกอบดังกล่าว ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีความเป็นอิสระ มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าองค์กรตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ พุทธศักราช ๒๕๖๑ และพุทธศักราช ๒๕๖๒ ก็มีหลักการลักษณะเดียวกัน

**ช่วงที่ ๓** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นรัฐธรรมนูญในสมัยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) กำหนดให้มีองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เพียงองค์กรเดียวคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ที่เปลี่ยนแปลงคือ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี หากเห็นว่ามีปัญหาต้องตีความรัฐธรรมนูญ ก็ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ข้อสังเกตก็คือ เพียงแต่เห็นว่ามีปัญหาที่ส่งได้ ซึ่งจะเป็นปัญหาในเรื่องใดก็ได้ ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่น่าจะถูกตั้งเพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ควรที่จะมีอำนาจทั่วไป แต่ต้องมีอำนาจเฉพาะ

**ยุคที่ ๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้นำปัญหาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเดิมมาแก้ไข คือ ปัญหาว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าองค์กรตุลาการ กระบวนการแต่งตั้งและสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญที่มาจากฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำทำให้มีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระวิธีพิจารณาที่คำวินิจฉัยไม่เปิดเผย และมีการงดออกเสียงได้ ซึ่งปกติองค์กรที่นิ่งพิจารณาจะงดออกเสียงไม่ได้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิทักษ์รักษาเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการควบคุมและตรวจสอบการกระทำต่างๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ทั้งการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เช่น วินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ วินิจฉัยการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นต้น

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตุลาการโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญนั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นจะเป็นองค์กรตุลาการที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มีเป็นล้นพ้น ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของฝ่ายบริหาร และองค์กรอิสระต่างๆ ที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการตรวจสอบหากได้ใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็คงจะบังเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่ไม่น้อย ทั้งยังเป็นการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากแต่ในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังมีผลใช้บังคับปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเรื่องขององค์ประกอบที่ไม่ได้สัดส่วน กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกครองงำทางการเมืองได้ง่าย ขอบเขตการใช้อำนาจของศาลมีมากจนเกินจำเป็น การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่มีการแบ่งแยกองค์คณะและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่มีได้กำหนดรายละเอียดเพียงพอที่จะสามารถทำให้การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่อสาธารณชนอยู่ไม่น้อยว่า ศาลรัฐธรรมนูญเองถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองหรือไม่ หรือมีการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลใดหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างมาก เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิทักษ์รักษาเจตนารมณ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ความเคารพ โดยมาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่จะต้องใช้อำนาจหน้าที่อย่างระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรแล้ว ยังถือเป็นบรรทัดฐานให้กับระบบการเมืองการปกครองและสังคมอีกด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารเฉพาะกรณีพระราชกำหนดซึ่งมีศักดิ์เท่ากับ

พระราชบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

๑) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แบ่งการตรวจสอบออกได้เป็น ๒ ประการ คือ การตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้และการตรวจสอบภายหลังจากที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

๑.๑) การตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๒ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติธรรมดาหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑.๑.๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติธรรมดา มาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้เสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก แล้วให้ประธานสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แล้วให้แจ้งนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๑.๑.๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒ (๒) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีกระบวนการตราที่ไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ส่งความเห็นนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก และให้ประธานสภาที่ได้รับความเห็นนั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

๑.๑.๓) นายกรัฐมนตรีก็สามารถส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือกระบวนการตราไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เมื่อส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้วให้แจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบ

ข้อสังเกต คือ มาตรา ๒๖๒ ให้การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติธรรมดากระทำได้ยากกว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้าม การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกลับทำได้ง่ายกว่าร่างพระราชบัญญัติธรรมดา

กล่าวคือ การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติธรรมดาใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ขณะที่การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันเพียงจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่มีความใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ เป็นการขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ การให้ตรวจสอบได้ง่ายก็จะช่วยให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>๑๐</sup>

๑.๒) การตรวจสอบภายหลังเมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ซึ่งแบ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เป็นการตรวจสอบในลักษณะนามธรรมและการตรวจสอบในลักษณะรูปธรรม ดังนี้<sup>๑๑</sup>

๑.๒.๑) การตรวจสอบในลักษณะนามธรรม (Abstract) เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่เป็นการทั่วไป คือ มิใช่เป็นกฎหมายที่ศาลกำลังบังคับใช้กับคดีใดคดีหนึ่งซึ่งอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นไปได้ยาก เพราะกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ตลอดเวลาจนกว่าจะถูกยกเลิกเพิกถอนไป และจำนวนอรรถคดีที่อยู่ในการพิจารณาของศาลก็มีจำนวนมากและประเทศไทยเป็นระบบหลายศาล ดังนั้น จึงมีอาจคาดหมายได้เลยว่าเรื่องที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมนี้ จะอยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลใดบ้างหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ตรวจสอบยาก แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติในมาตรา ๑๙๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา ๑๙๗ (๑) คือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย

<sup>๑๐</sup>สุรพล นิตไกรพจน์, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐๓.

<sup>๑๑</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๔ - ๑๐๕.

รัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

นอกจากนี้การตรวจสอบในลักษณะนามธรรมยังบัญญัติใน มาตรา ๒๑๙ ซึ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหาร ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา ๒๑๘ ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดผู้ที่สามารถยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา โดยเสนอผ่านประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อเสนอต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดนี้ เป็นการตรวจสอบว่าพระราชกำหนดนั้นตราขึ้นตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ กล่าวคือ พระราชกำหนดนั้นตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ เท่านั้น ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่ให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดได้เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยให้ถือเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาว่า กรณีใดที่จะถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๔๖** ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ที่ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ด้วย กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็น

สมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น” นอกจากนี้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญยังมีความแตกต่างจากการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเรื่องอื่นๆ โดยจะต้องให้เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ตามมาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๖๗ วรรคหนึ่งที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ<sup>๑๓</sup>

การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผ่านมามีตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เช่น

#### คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙ - ๓๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๙

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ กรณีประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นสมาชิกของแต่ละสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีจำนวน ๔ คน จากจำนวน ๑๔ คน ซึ่งไม่ถึงสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ดังนั้น จึงถือว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

#### ๑.๒.๒) การตรวจสอบในลักษณะรูปธรรม (Concrete) เป็น

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ศาลกำลังใช้บังคับแก่คดีใดคดีหนึ่งที่อยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติในมาตรา ๒๖๔ ที่บัญญัติว่า

<sup>๑๓</sup>สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๙), หน้า ๗๕.

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย...”

ตามมาตรา ๒๖๔ ผู้ที่จะสามารถยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ก็คือ ศาล และคู่ความในคดี ศาลนั้นดังที่กล่าวแล้วว่าประเทศไทยใช้ระบบหลายศาล ศาลในความหมายของมาตรา ๒๖๔ จึงมีความหมายถึงศาลทุกศาลที่มีอยู่ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร รวมทั้งศาลที่จะมีการตั้งขึ้นในอนาคตด้วย ส่วนคู่ความในคดีนั้นรัฐธรรมนูญมิได้ให้คำนิยามหรือความหมายไว้ชัดเจน ดังนั้นจึงต้องแปลความตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลต่างๆ ซึ่งจะพบว่า ในคดีแพ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๕๗ ได้ให้นิยามคำว่าคู่ความว่า หมายถึง บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล บุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้นๆ ตามกฎหมายหรือทนายความ หรือผู้ร้องสอด ส่วนในคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑ (๑๕) ให้นิยามคำว่าคู่ความว่า หมายถึง โจทก์หรือจำเลย ส่วนในคดีปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓ วรรคหก ให้นิยามคำว่า คู่กรณีว่า หมายถึง ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ร้องสอด และผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลดังกล่าว ดังนั้นคำว่าคู่ความในคดี ที่จะสามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีของตน จึงหมายถึงบุคคลทั้งหลายที่กล่าวแล้วข้างต้น<sup>๑๔</sup>

๒) อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ที่ต้องบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นศาลที่เพิ่มขึ้น หรือองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งในการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรอาจมีความซ้ำซ้อนกัน เช่น กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของ

<sup>๑๔</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๐๖.



รัฐสภา กับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย ซึ่งในประการนี้ผู้เขียนเห็นพ้องด้วย แต่ต้องบัญญัติให้ชัดเจนถึงเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี ๒ ประเภท คือ การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ ซึ่งหากเป็นกรณีมีปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญก็ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย แต่หากเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ เห็นว่าควรเป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา

ปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่า "การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ" เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญได้นำบทบัญญัติของกรมมาใช้ในการวิเคราะห์ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญออกกฎต่างๆ ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง เพราะเหตุที่มีองค์กรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ต้องสามารถตรวจสอบได้ทั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้วแต่กรณี ซึ่งมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๕๓** วินิจฉัยว่า "คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง"

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๕๐๑/๒๕๕๗** กรณีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๒ (๑๓) ที่กำหนดให้ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ ๕ ปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นระเบียบที่มีชอบด้วยกฎหมายซึ่งต่อมาศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนข้อ ๑๒ (๑๓) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ทั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (๒) การใช้อำนาจตามกฎหมายในระบอบพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า **ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้อง**

คดีจะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่ก็มีข้อองค์กรที่จะไม่อาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้แต่อย่างใด การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในทางปกครอง เช่น การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นโดยอ้อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ดังนั้น การกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่า ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ ๕ ปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลโดยกำหนดระยะเวลาต้องห้ามไว้ยาวนานเกินกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษายืน

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญใช้ทฤษฎีการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัยว่าการกระทำขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจทางบริหาร การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๒/๒๕๔๖** วินิจฉัยกรณี การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) เป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดได้นั้น เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการเลือกตั้งชี้ขาดได้เอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการจะแบ่งว่าเรื่องใดจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดนั้น จะต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระนั้นๆ ก่อนว่าเป็นการใช้อำนาจโดยอาศัยบทกฎหมายใด ซึ่งดังกล่าวข้างต้นแล้วว่าการใช้อำนาจขององค์กรอิสระนั้นมีอยู่ ๒ ประเภท คือ การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประการหนึ่ง และการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติธรรมดาอีกประการหนึ่ง ดังนั้น การจะพิจารณาว่าศาลใดจะมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยหรือพิจารณาพิพากษา จะต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจดังกล่าวว่าใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด หากเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญก็แน่นอนว่าศาลที่มีเขตอำนาจจะต้องเป็นศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากมีปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจ ก็จะเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำขององค์กรอิสระ

นั้นๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนการใช้อำนาจขององค์การอิสระโดยอาศัยบทกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ จึงควรที่จะเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (แต่หากเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองก็ควรเป็นอำนาจของศาลปกครอง) ส่วนการใช้อำนาจขององค์การอิสระตามพระราชบัญญัติอื่นๆ นั้นเห็นว่าหากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองก็ต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์การอิสระนั้นๆ ได้ด้วย

๓) **อำนาจในการวินิจฉัยให้ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามที่มีผู้ร้องขอว่ามีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๓)**

๔) **อำนาจในการวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ**  
เช่น วินิจฉัยตามที่สมาชิกพรรคการเมืองร้องขอให้มติหรือข้อบังคับใดของพรรคการเมืองขัดต่อสภาพและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นโมฆะ ใช้บังคับมิได้ (มาตรา ๔๗ และมาตรา ๑๑๔ (๘))

แต่อย่างไรก็ดี ในเรื่องของการนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญโดยประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปนำคดีไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง เพราะถือว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเฉพาะคดี ไม่เหมือนศาลทั่วไปอย่างศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจเหนือคดีทั้งปวงที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ซึ่งบุคคลทั่วไปสามารถนำคดีไปฟ้องได้โดยตรง สำหรับประชาชนทั่วไปที่ต้องการจะนำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมีช่องทางอยู่ ๒ ช่องทาง คือ ช่องทางแรกต้องเป็นคู่ความในคดีแล้วโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะนำมาปรับใช้กับคดีที่ตนเป็นคู่ความอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลที่รับผิดชอบคดีนั้นก็ส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ หรืออีกช่องทางหนึ่งคือ ประชาชนไปยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๑๙๘

จากการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญได้รับวินิจฉัยกรณีปัญหาหลายกรณีที่มีรัฐธรรมนูญ

มิได้บัญญัติให้อยู่ ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์กรตุลาการ อย่างศาลรัฐธรรมนูญปราศจากความน่าเชื่อถือต่อประชาชน ตัวอย่างเช่น การที่ศาลรัฐธรรมนูญมี คำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคไปรวมอยู่พรรคเดียวกัน อัน เป็นการทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นศูนย์รวมแห่ง อุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชน มิใช่เป็นศูนย์รวมแห่งผลประโยชน์ของผู้บริหารพรรคเท่านั้น หรือตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เช่น

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๐/๒๕๔๔** กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปกปิดรายการทรัพย์สินตามมาตรา ๒๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งวินิจฉัยว่าพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ไม่มีความผิด ตามมาตรา ๒๙๕ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๕ บัญญัติให้ตีความได้เฉพาะว่าผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จงใจ หรือไม่จงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือปกปิดทรัพย์สิน เท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญกับวินิจฉัยว่าเป็นความบกพร่องโดยสุจริตซึ่งเป็นการตีความแบบ หาทงออกให้กับพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร อย่างชัดเจน

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗** เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดิน ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการสรรหาผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดิน มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระบวนการ สรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีปัญหาต่อมาว่าแล้วสถานะของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไป แล้ว และได้ปฏิบัติหน้าที่ไปแล้วจะเป็นอย่างไร ซึ่งจากนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เริ่ม กระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบโดยได้เสนอ ชื่อ นายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ รองปลัดกระทรวงการคลัง ในขณะนั้นเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ผล ปรากฏว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินต่อไป ซึ่งประธานวุฒิสภาจะต้องนำชื่อขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งก็มีการคัดค้านกันอย่างมากทั้งนักการเมืองเองและนักวิชาการจนประธาน วุฒิสภา (นายสุชน ชาติเชื้อ) ต้องชะลอการนำชื่อขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมดังกล่าว กรณีคำ วินิจฉัยในเรื่องผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนี้ เป็นอีกปัญหาหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ทำให้คำ วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขาดความน่าเชื่อถือ ขาดความเป็นสูงสุดของคำวินิจฉัยที่จะให้มีผล ผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรได้

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓** ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๒๕ การจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ซึ่งบัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ ก็ได้บัญญัติให้อำนาจตรากฎหมายเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามดังกล่าว อันเป็นการจำกัดสิทธิบุคคล ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แม้จะเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ (๗) แต่ก็เป็นระเบียบ ที่มีข้อความอันเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้ง และเป็นการเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มิได้ให้อำนาจไว้ ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

แต่ต่อมาปรากฏว่ามีอีกคดีหนึ่งซึ่งเป็นคดีมีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกัน แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยแตกต่างกัน คือ

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๕๓** ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ กรณีศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๙๖๒/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยให้ยกคำร้อง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมิได้ใช้บรรทัดฐานเดียวกันกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่อง ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคำร้องที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ แล้ว โดยวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ตัวอย่างคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่าง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีบรรทัดฐานแตกต่างกันแม้จะเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันก็สามารถวินิจฉัยให้เกิดผลคนละอย่างได้ ซึ่งแม้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลเป็นเด็ดขาด ผูกพันทุกองค์กรของรัฐ แต่หากมีคำวินิจฉัยที่มีบรรทัดฐานแตกต่างกัน ปัญหาที่จะมีต่อไปว่าองค์กรของรัฐจะผูกพันตามคำวินิจฉัยใด ซึ่งโดยหลักจะต้องผูกพันทุกคำวินิจฉัยอยู่แล้ว ดังนั้น การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจึงเป็นที่น่าเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นอิสระของตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ว่าจะถูกแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายการเมือง

ผู้เขียนเห็นว่า หากศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบที่สำคัญ ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้แล้วไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง หรือจากคณะผู้ก่อการรัฐประหาร ย่อมเป็นเรื่องที่อันตรายที่สุด ยิ่งกว่าความผิดที่จะนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองเสียอีก เพราะผลของคำวินิจฉัยผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ต้องเคารพและปฏิบัติตามไม่สามารถปฏิเสธได้เลย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่น่าแปลกใจแต่ประการใดเลยว่า เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จะยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญไปพร้อมๆ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขณะที่ยังคงตรวจสอบอื่นๆ มิได้ถูกยกเลิกไปด้วย

๔.๕.๓.๒ ศาลยุติธรรม : ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นแผนกที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในศาลฎีกา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งกรณีบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความแตกต่างจากศาลฎีกาแผนกคดีอื่นๆ เช่น ศาลฎีกาแผนกคดีแรงงาน แผนกคดีภาษีอากรแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว แผนกคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ แผนกคดีล้มละลาย เป็นต้น ซึ่งแผนกคดีเหล่านี้จัดตั้งขึ้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลแรงงาน ศาลภาษีอากรกลาง ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง และศาลล้มละลายกลาง แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นที่เป็นศาลชำนาญพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นๆ แต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบุคคลอื่นที่กระทำผิดทางอาญาและเฉพาะฐานความผิดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเท่านั้น และที่สำคัญคือ เป็นศาลยุติธรรมชั้นเดียวที่พิจารณาพิพากษาคดีถึงที่สุด

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้นมีปัญหาในเรื่องของการพิจารณาคดีอาญาโดยศาลเพียงชั้นเดียว และคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นที่สุด ซึ่งอาจมีความผิดพลาดในการดำเนินคดี และไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของคำพิพากษาดังกล่าวได้

#### ๔.๕.๓.๓ ศาลปกครอง

ศาลปกครองถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ โดยแบ่งเป็น ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองเป็นศาลที่มีความชำนาญเฉพาะด้านในการอำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนที่มีข้อพิพาทกับหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

#### ๔.๕.๓.๔ ระบบควบคุมการทุจริต

##### ๔.๕.๓.๔.๑ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ในอดีตที่ผ่านมาต่างเป็นที่ยอมรับว่าในระบบการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมือง รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มักถูกมองว่ามีแต่การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง กฎหมายเองก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อ

สกัดกันตลอดจนปราบปรามการข้อราษฎรบังหลวง วิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ คือ การกำหนดให้  
ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินโดย

๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ  
มิชอบในวงราชการ พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐตำแหน่งสำคัญๆ ซึ่งรวมถึงข้าราชการ  
การเมือง อันได้แก่ รัฐมนตรีด้วย ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ในขณะรับตำแหน่ง  
และพ้นจากตำแหน่งโดยจะมีการเปิดผนึกของแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็ต่อเมื่อผู้ยื่น  
บัญชีพ้นจากตำแหน่ง

๒) พระราชบัญญัติการแสดงผลทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา  
และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภายื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและ  
หนี้สินต่อประธานวุฒิสภา การเปิดผนึกของหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะกระทำมิได้  
เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ดี กระบวนการในการกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องยื่นบัญชีแสดง  
ทรัพย์สินและหนี้สินที่กำหนดไว้ในกฎหมายข้างต้น ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันการทุจริตได้  
เท่าที่ควร เนื่องจากมาตรการให้ผู้ใช้อำนาจรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อใช้ประกอบการ  
ตรวจสอบความร้ายวณผิดปกติของผู้ใช้อำนาจรัฐ ยังไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ตรวจสอบความถูกต้องของบัญชี  
แสดงทรัพย์สินและหนี้สิน นอกจากนั้นยังไม่มีบทบัญญัติให้ต้องตรวจสอบบัญชีดังกล่าวขณะยื่น  
กับขณะพ้นจากตำแหน่ง และกลับถือว่าบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเป็นความลับจนกว่าจะมี  
พฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง  
ราชการหรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า ผู้ยื่นรายหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต้องวินิจฉัยใน  
เบื้องต้นว่าพฤติการณ์หรือข้อกล่าวหาอันมีมูลเสียก่อน จึงจะดำเนินการเปิดเผยรายการแสดง  
ทรัพย์สินและหนี้สินได้ และเมื่อสืบสวนแล้วผู้ยื่นนั้นไม่สามารถชี้แจงได้ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต้องลงคะแนน  
เสียงถึงสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะดำเนินการให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของ  
แผ่นดินได้

จากสาเหตุดังกล่าว ทำให้มีการใช้วิธีการงายๆ ในการหลีกเลี่ยงการตกเป็นผู้  
ร้ายวณผิดปกติ เช่น โดยในขณะที่เข้าดำรงตำแหน่งมีทรัพย์สินจริง ๑ ล้านบาท แต่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน  
ว่ามีทรัพย์สินอยู่ ๑๐ ล้านบาท เมื่อพ้นจากตำแหน่งก็ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินว่ามีทรัพย์สิน ๑๑  
ล้านบาท เพิ่มจากเดิม ๑ ล้านบาท ทั้งๆ ที่ความจริงมีทรัพย์สินเพิ่มถึง ๑๐ ล้านบาท นอกจากนี้



ในส่วนของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นในทางปฏิบัติได้มีการยื่นบัญชีไปแล้ว แต่การจะเปิดนี้ของและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นจะต้องมีการกำหนดระเบียบโดยประธานแต่ละสภา โดยความเห็นชอบของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องนี้ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นช่วงที่กำลังจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ระเบียบเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินจึงมิได้มีการกำหนดไว้จึงทำให้ไม่มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ เช่นเดียวกัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตระหนักถึงประโยชน์ของการกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งยังได้มีการกำหนดให้มีการตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหากมีการตรวจพบว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็จะมีการดำเนินการเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา ๒๙๑ บัญญัติให้ "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการให้ความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย ได้แก่ ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นๆ ที่ต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งทุก ๓ ปีที่อยู่ในตำแหน่ง และ

เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดรองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งหมายความว่าถึงผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับ กรม ทบวง หรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา ๒๙๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

๓) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๙๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม ๒) แล้วให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา ๑ ปีด้วย

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่งต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว ๑ ปี ก็เพราะว่าตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่ใช้อำนาจในทางบริหารอันมีโอกาสทุจริตคอร์รัปชันได้สูงโดยอาจจะมีการตกลงให้ทรัพย์สินเงินทองกันหลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว กรณีตัวอย่างของการปกปิดรายการทรัพย์สิน เช่น

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙/๒๕๕๔** กรณีนายประยุทธ์ มหากิจศิริ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า จงใจยื่นบัญชีอันเป็นเท็จ โดยมีเหตุผลประการหนึ่งว่า "เนื่องจากผู้ถูกร้องและคู่สมรสเป็นสามีภริยาต้องอุปการะเลี้ยงดูกัน ย่อมต้องทราบถึงสถานะทางการเงินหรือ

ทรัพย์สินและหนี้สินของกันและกัน อีกทั้งทรัพย์สินของคู่สมรสที่ไม่ได้ยื่นบัญชี ไว้ก็มีจำนวนมาก จึงไม่เชื่อว่าผู้ถูกร้องไม่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว ข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องจึงไม่มีน้ำหนักรับฟังไม่ได้”

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๔** กรณีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ไม่พอใจยื่นบัญชีอื่นเป็นเท็จ โดยมีเหตุผลประการหนึ่งว่า “ผู้ร้องไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะชี้ชัดได้ว่าผู้ถูกร้องรู้ว่า ยังมีทรัพย์สินซึ่งเป็นหุ้นของคู่สมรสที่ให้ผู้อื่นถือแทน อยู่อีกผู้ร้องมีความเห็นแต่เพียงว่า ผู้ถูกร้องและคู่สมรสผู้ถูกร้องพักอาศัยอยู่บ้านเดียวกัน มีสำนักงานอยู่ในอาคารเดียวกัน ทรัพย์สินเป็นหุ้นมีมูลค่าเป็นเงินจำนวนมาก มีการซื้อขายหุ้นเป็นประจำ ซึ่งผู้ถูกร้องต้องรู้หรือน่าจะรู้การกระทำของคู่สมรส รวมตลอดทั้งทรัพย์สินเป็นหุ้นที่คู่สมรส ดำเนินการอยู่เสมอไปนั้นหาได้ไม่ เพราะในความเป็นจริงบางกรณีอาจไม่รู้ก็ได้”

๔.๕.๓.๔.๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหากมีกรณี ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีองค์ประกอบตาม มาตรา ๒๙๗ คือ ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๘ คน รวมเป็น ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยคำแนะนำของวุฒิสภา

ปัญหาของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็คือ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่มากจนเกินไป ทำให้มีงานจำนวนมาก โดยนอกจากการทำหน้าที่ หลักในการตรวจสอบทรัพย์สิน แล้วยังต้องปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ อันส่งผลให้เรื่องการทุจริตที่ทำอยู่มี ความล่าช้าจนขาดอายุความในการดำเนินคดีอาญา

## ๔.๕.๓.๔.๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ออกจากตำแหน่ง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้น เพื่อให้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการถอดถอนได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มีดังต่อไปนี้

ตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนจะต้องมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา ๓๐๓) ส่วนบุคคลที่มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง มีดังนี้

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

๒) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

๓) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนเสร็จแล้ว ต้องส่งรายงานให้วุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติเป็นประการใด และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องจัดส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาอันนั้นเป็นอันตกไป เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานแล้วจะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็ว ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญวุฒิสภาจะประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนต้องกระทำโดยวิธีลับผลของการที่บุคคลนั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผู้นั้นจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา ๕ ปี มติของวุฒิสภาให้เป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำได้ทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้กระบวนการตรวจสอบการทุจริตทั้งกระบวนการไม่สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ วุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากวุฒิสภาถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร ก็หมายความว่า บุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องเป็นบุคคลที่ฝ่ายบริหารกำหนด เมื่อบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นบุคคลของฝ่ายบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตย่อมไม่สามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน ซึ่งมี

คดีจำนวนไม่น้อยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้ว่าไม่มีมูลทำให้เรื่องนั้นๆ ต้องตกไป

#### ๔.๕.๓.๔.๔ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในอดีตระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ จึงทำให้การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือมีปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมอย่างมาก อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังใช้กระบวนการเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ทั้ง ๆ ที่อำนาจและอิทธิพลแตกต่างกัน จึงทำให้ไม่อาจตรวจสอบได้อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้บัญญัติให้มีกระบวนการพิเศษใช้กับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

#### ๔.๕.๓.๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในอดีตรูปแบบทางการเมืองการปกครองของไทยที่เก่าแก่และยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ก็คือ การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่พ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว สำหรับในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสมัยนั้นกลับปรากฏว่ามีสิทธิและเสรีภาพกว้างขวางกว่าในปัจจุบันมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการค้า ด้านทรัพย์สิน สิทธิในการรับมรดก และสิทธิที่สำคัญของราษฎรที่มีมายาวนานตั้งแต่สมัยสุโขทัย คือ สิทธิในการร้องทุกข์ ซึ่งถือเป็นประเพณีที่ราษฎรผู้ได้รับความทุกข์ยากมีสิทธิที่จะทำฎีการ้องทุกข์มาทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อขอพระบรมเดชาานุภาพและพระบารมีช่วยขจัดปัดเป่าความทุกข์ยาก ซึ่งประเพณีดังกล่าวยังมีมาจนถึงปัจจุบัน

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ พระมหากษัตริย์ทรงถูกจำกัดพระราชอำนาจโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสังคมมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ทั้งในแง่ดินแดน ประชากร ระบบเศรษฐกิจ ทำให้ความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารราชการแผ่นดินระดับสูงกับราษฎรมีความห่างเหินกันมากขึ้น อีกทั้งความซับซ้อนในวิถีปฏิบัติราชการทางปกครองมีเพิ่มมากขึ้นตามภารกิจของรัฐที่มีมากขึ้น ในส่วนของการแก้ไขความทุกข์เดือดร้อนของประชาชนนั้น พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแก้ไขโดยตรง ฎีการ้องทุกข์จำนวนมากถูกส่งไปยังฝ่ายบริหารให้เป็นผู้ดำเนินการแก้ไข เนื่องจากเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร ดังนั้น

บทบาทของรัฐบาลและกลไกของฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญที่สุดในการช่วยเหลือประชาชน ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายที่มีอำนาจและเป็นตัวแทนของประชาชน นั่นคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ในรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบเรื่องราวจริงทุกข์ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ศาสตราจารย์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอบทความเกี่ยวกับผู้ตรวจการรัฐสภาว่าควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รัฐเรื่องราวจริงทุกข์ของประชาชนที่สังกัดอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา โดยพยายามเสนอให้มีการบัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ แต่ก็ไม่เป็นผล ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ยอมรับหลักการให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรในฝ่ายรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระแต่เป็นองค์กรที่อยู่ในรัฐสภา อันเป็นกลไกของระบอบรัฐสภา มีหน้าที่ในการช่วยเหลือรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากความไม่เป็นธรรมของการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง และตรวจสอบติดตามการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>๑๕</sup>

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตรงกับคำว่า **Ombudsman** ซึ่งเป็นภาษาสวีดิช เกิดขึ้นในประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๑๓ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดูแลแก้ไขปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนแทนรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง โดยเฉพาะในประเทศประชาธิปไตย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสวีเดนมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติที่สังคมยอมรับ มีความรู้ความสามารถในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งความรู้ทางด้านกฎหมาย ที่สำคัญคือ มีความซื่อสัตย์สุจริต<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๕</sup>สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, รวมบทความ "ความรู้เบื้องต้นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา," (กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ๒๕๔๙), หน้า ๑ - ๒.

<sup>๑๖</sup>นันทชัย เพียรสนอง, "วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ," ใน รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๑ เล่มที่ ๔, ประเสริฐ เสียงสุทวิวงศ์, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑), หน้า ๓๐๙ - ๓๑๐.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นผู้พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชน คือ ต้องมีประชาชน ร้องเรียนจึงจะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เมื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วก็ ต้องส่งรายงานสรุปผลให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการต่อไป ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจตัดสินว่าใครผิดใครถูก หรือลงโทษใครได้ อีกประการหนึ่ง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพราะมีที่มาจากรัฐสภา

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว ปรากฏว่ามีความใกล้เคียงและมีปัญหาความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวคือ ทั้งสององค์กรต่างก็มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ซึ่งทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ

#### ๔.๕.๓.๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๑๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือ ประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ จากทั้งภาคราชการ และองค์กรเอกชน มีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๖ ปี เพียงวาระเดียว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระอีกองค์กรหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วยมาตรการต่างๆ ดังนี้

๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำตลอดจนรายงานให้รัฐสภาทราบหากไม่มีการแก้ไขตามที่เสนอ

๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓) ส่งเสริมการศึกษา วิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ฯลฯ

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งหากอำนาจหน้าที่ที่มีความใกล้เคียงกันมากก็น่าจะสามารถรวมกันให้เหลือเพียงองค์กรเดียวได้ เพื่อเป็นการลดความซ้ำซ้อน แต่หากต้องการให้มีทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



ต่อไป ก็ควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของทั้งสององค์กรให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังประสบปัญหาในการสร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารในเรื่องสิทธิมนุษยชน ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการเพิกเฉยจากรัฐบาล รวมทั้งรัฐบาลเองก็ได้ผลักดันให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

#### ๔.๕.๓.๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ว่าเป็นการใช้จ่ายโดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมทั้งเป็นการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร สำหรับประเทศไทยเองมีระบบการตรวจเงินแผ่นดินมาเป็นเวลานานแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าว ประกอบด้วยประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ อันเกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง การเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ ซึ่งนอกจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดแผนการตรวจสอบ กรณีที่จะต้องตรวจสอบ วิธีการ ขอบเขต แนวทางการตรวจสอบ การเสนอรายงานการตรวจสอบ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ การให้คำปรึกษาความเห็นหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง การ

รายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาในการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายด้วย

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ๒ องค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

#### ๔.๖ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีแถลงการณ์ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เวลา ๒๓.๕๐ น โดยให้เหตุผลในการรัฐประหารยึดอำนาจ ๓ ประการ คือ ความแตกแยกในสังคม ที่ทวีความรุนแรงและไม่มีความหวังที่จะยุติลงได้ ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ

เมื่อมีการรัฐประหาร สิ่งก็ตามมาอย่างไม่ต้องแปลกใจก็คือ การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของการปฏิวัติรัฐประหาร) โดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ และจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มีบทบัญญัติที่มุ่งจะเอาผิดกับกลุ่มบุคคลที่ถูกยึดอำนาจ โดยมีการยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญและจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเพียงคณะบุคคล แต่มีอำนาจมากกว่าศาลรัฐธรรมนูญเสียอีก ประกอบด้วยตุลาการจำนวน ๙ คน ซึ่งเป็นประมุขของศาลต่างๆ คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๕ คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุดอีก ๒ คน เห็นได้ชัดเจนว่าองค์กรตุลาการถูกดึงลงมาเล่นการเมือง โดยการตัดสินปัญหาการเมืองทั้งที่จะโดยสมัครใจหรือไม่ก็ตาม ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายหลายประการ เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิก และยกเลิกศาลรัฐธรรมนูญไปพร้อมกันนั้น บรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นอันต้องสิ้นผลไปด้วยตามทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ว่ากฎหมายสูงกว่าให้อำนาจออกกฎหมายที่ต่ำกว่า ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญและกฎหมายถูกยกเลิกไป คณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญจะนำเอากฎหมาย ระเบียบหรือข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญเดิมมาใช้ได้อีกหรือไม่ รวมทั้งสถานะคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเป็นเช่นไร เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร แต่ก็ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

อีกองค์กรหนึ่งที่มาปัญหาตามมาก็คือ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) เป็นคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในเรื่องที่ได้กระทำการให้รัฐเสียหายเฉพาะรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เท่านั้น ตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อเอาผิด "ย้อนหลัง" กับกลุ่มบุคคลที่ถูกยึดอำนาจอันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า "กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีที่มาจาก การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แม้จะมีการบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ แต่ก็มีลักษณะเป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ของการรัฐประหารและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ อย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการแบ่งแยกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในกรณีองค์กรที่มีได้บัญญัติไว้ในหมวดองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ อันจะมีผลในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ว่าศาลใดจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ในด้านที่มาของกรรมการในองค์กรตรวจสอบเองก็เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอย่างมาก กล่าวคือ การให้องค์กรตุลาการจำนวน ๗ คน เข้ามาเป็นผู้สรรหาสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗๔ คน รวมทั้งการให้ตุลาการสรรหากรรมการขององค์กรตรวจสอบแทนที่วุฒิสภา ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

๔.๖.๑ แนวความคิดและความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ผู้เขียนขอกล่าวถึงแนวความคิดในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นที่มาขององค์กรและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ผิดแผกแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อยู่ไม่น้อย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การปฏิรูปการเมือง เหตุก็เพราะว่าความล้มเหลวของระบบการเมืองการปกครองที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการได้มาซึ่งสมาชิกแห่งสภาทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภา การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ จนทุกฝ่ายหันหน้ามาเข้าหากันว่า จะต้องมีการปฏิรูปการเมืองใหม่ ไม่สามารถอยู่ในระบบเดิมได้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ได้รับเอาแนวความคิดหลัก รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มาใช้มากที่สุด ซึ่งหลักดังกล่าวมี ๔ ประการ ได้แก่ การแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐประการหนึ่ง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลประการหนึ่ง พร้อมกันนั้นจึงต้องมีระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกประการหนึ่ง กล่าวโดยเฉพาะในเรื่องการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ แต่ก็ได้สร้างองค์การตรวจสอบต่างๆ ขึ้นเพื่อให้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลที่มีเสถียรภาพมากๆ ไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เกินขอบเขต

หากจะเปรียบเทียบดูจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศดังที่ได้ศึกษาแล้วในบทที่ ๓ เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของทุกประเทศเหล่านั้นก็มุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือโดยเฉพาะฝรั่งเศสที่รัฐบาลมีเสถียรภาพและอำนาจมาก แต่การมีอำนาจอย่างมากของรัฐบาลก็เป็นการสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการใช้อำนาจที่มีขอบ เกินขอบเขต ด้วยเหตุนี้เอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้กำหนดมาตรการต่างๆ ที่จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพกับกลไกควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพ หรือที่เรียกกันว่า “กระบวนการยุติธรรมทางการเมือง” นอกจากจากกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความสมดุลในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและการตรวจสอบโดยกลไกต่างๆ

แต่การณ์มิได้เป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญนิยมดังกล่าวอย่างแท้จริง หากจะมีอยู่บ้างก็คือเสถียรภาพของรัฐบาลที่มีมากอย่างไม่เคยมีมาก่อนในรัฐบาลประชาธิปไตยของไทย แต่กระนั้นก็ดี การที่รัฐบาลมีเสถียรภาพเมื่อพิจารณาแล้วก็ดูว่าจะเป็นเรื่องดี หากกลไกควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่สิ่งที่ปรากฏขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องตรงกันข้าม ในขณะที่รัฐบาลมีเสถียรภาพมาก องค์การตรวจสอบต่างๆ กลับเป็นอัมพาตไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการตรวจสอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการทุจริตประทุมิชอบในทุก ระดับ ทำให้ปัญหาสุกงอมจนเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๗

จากปัญหาอันเป็นเหตุของการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๗ โดยเฉพาะทุกปัญหาล้วนเกิดขึ้นจากนักการเมืองทั้งสิ้น ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถูกร่างขึ้น โดยมีสมมติฐานว่า “นักการเมืองเลวทั้งหมด เป็นบุคคลที่พึงระวังและต้องถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นที่สุด” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าทัศนะในการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่น่าจะตรงกับความเป็นจริงทั้งหมดและก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาอะไรได้ เพียงแต่รอปัญหาเกิดขึ้นจนสุกงอมอีก

ครั้ง ผลก็คงจะมีทางเลือกอยู่ ๓ ทาง คือ จะปฏิรูปการเมืองกันอีกรอบ การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือรอให้มีการรัฐประหารอีกครั้ง เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้มีจุดที่สร้างความขัดแย้ง และไม่เป็นประชาธิปไตย ขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอยู่ไม่น้อยเลยทีเดียว

#### ๔.๖.๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก่อนบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง

##### ๔.๖.๒.๑ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐\* โดยบัญญัติจำนวนของกรรมการการเลือกตั้งไว้เท่ากับคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๒๒๙ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบ ๕ คน มีประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้จำนวนสามในห้าคนดังกล่าวมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหา นั้น องค์ประกอบเปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อยู่มาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๑ ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งมาจากฝ่ายตุลาการถึง ๕ คน คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกจำนวน ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเลือกอีกจำนวน ๑ คน รวม ๕ คน ส่วนอีก ๒ คน คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สังเกตได้ว่าไม่มีวุฒิสภาเป็นกรรมการสรรหาเลย เป็นอันว่ากรรมการการเลือกตั้งมีที่มาจากองค์กรตุลาการ แต่ให้วุฒิสภารับผิดชอบในการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งเปลี่ยนจากองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยสิ้นเชิง กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหา

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ก.

กรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้มีจำนวน ๑๐ คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละ ๑ คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน รวมเป็น ๑๐ คน ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๕ คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาผู้สมควรเสนอชื่ออีก ๕ คน รวมผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งจากคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นจำนวน ๑๐ คน เสนอต่อดุสิตสภา เพื่อคัดเลือกให้เหลือ ๕ คน เพื่อกฎบัตรบังคับวุฒิสภาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป แต่กรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือกแทนเช่นเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการสรรหาจากการเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก มาเป็นการสรรหาให้ได้ตามจำนวนที่พึงมีแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อกฎบัตรบังคับวุฒิสภาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยในการสรรหานี้ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๓ คน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งอีก ๒ คน เพื่อเสนอต่อดุสิตสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และในกรณีที่ไม่มีคณะกรรมการสรรหาหรือคณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาบุคคลที่สมควรเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งได้ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอชื่อตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอแทน เพื่อแก้ไขปัญหาการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ และแก้ไขให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพียงอย่างเดียว ไม่เปิดโอกาสให้วุฒิสภาเลือก เพราะปัญหาของการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผ่านมา

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในกรณีที่ไม่สามารถสรรหาได้ ก็ให้ศาลฎีกาเป็นผู้สรรหาแทน ซึ่งหมายความว่า ศาลฎีกานอกจากจะต้องสรรหาในส่วนของตน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติจำนวน ๒ คน แล้ว ยังสามารถสรรหาได้อีก ๓ คน แทนคณะกรรมการสรรหาหากคณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาได้ ซึ่งหากเกิดกรณีนี้ขึ้น ก็หมายความว่า กรรมการการเลือกตั้งจำนวนทั้งหมด ๕ คน จะมีที่มาจากศาลฎีกาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใดๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการเลือกตั้งให้เสมอภาคและมีโอกาสเท่าเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในขณะที่อยู่ในตำแหน่ง เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตหรือการใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปด้วยความถูกต้องและเที่ยงธรรม อีกทั้งยังเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดมาตรการและควบคุมทางการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ อำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่กรณีพบว่าการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นการกระทำของบุคคลใด คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่า การให้ใบเหลือง รวมทั้งอำนาจในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าทุจริตในการเลือกตั้ง ก็มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือที่เรียกว่า การให้ใบแดง ตามมาตรา ๒๓๙ และมาตรา ๒๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เดิม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) ทั้งการให้ใบเหลืองและใบแดงเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปลี่ยนหลักการใหม่ โดยให้ถือวันประกาศผลการเลือกตั้งเป็นตัวกำหนด กล่าวคือ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งนั้น ถ้าวินิจฉัยก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้งก็ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด แต่หากเป็นคำวินิจฉัยหลังจากที่ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ต้องยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งเพื่อวินิจฉัย และเมื่อศาลฎีการับคำร้องแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ จนกว่าศาลฎีกาจะวินิจฉัยยกคำร้อง แต่ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลง สำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นก็ใช้หลักการเช่นเดียวกัน เพียงแต่หากมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ต้องยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์แทนศาลฎีกา

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดกับออกระเบียบต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในองค์กรเดียวมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการที่มอบให้โดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกการใช้ อำนาจ กล่าวคือ มีทั้งอำนาจที่จะออกระเบียบ บังคับใช้ระเบียบและวินิจฉัยไปตามระเบียบนั้น

เช่น ให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง เป็นต้น เพราะองค์กรเดียวใช้อำนาจได้ทุกอย่าง แต่ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตรวจสอบบุคคลหรือองค์กรอื่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเองกลับเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ซึ่งก็ขัดกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ตัวอย่างของการพิจารณาเรื่องร้องเรียนทุจริตเลือกตั้ง เช่น การพิจารณาเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ซึ่งมีข้อสังเกตนับตั้งแต่มีการการแจกใบเหลือง ๓ ใบ ให้แก่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครราชสีมา พรรคพลังประชาชน ๓ คน (นายบุญเลิศ ศุภทนต์ นางลินดา เชิดชัย นายประเสริฐ จันทรวงทอง กรณีได้รับประโยชน์จากการที่นายตี๋ แซ่เหล็ก เตรียมจ่ายเงินขนคนไปฟังปราศรัย และได้รับประโยชน์จากการที่หวัคະແນบรีจาคเงินให้วัด) จนวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งแจกใบแดงให้กับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดบุรีรัมย์ พรรคพลังประชาชนอีก ๓ คน (นายพรชัย ศรีสุริยน์โยธิน นายรุ่งโรจน์ ทองศรี และนายประกิจ พลเดช) จากเหตุการณ์ที่มีหวัคະແນบรีจาคกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าถ้ามาฟังการปราศรัยจะได้รับเงินเป็นค่าน้ำมันและค่าลงคะแนนให้ผู้สมัคร ใบเหลืองและใบแดงที่แจกให้กับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเป็นที่สงสัยกันทั่วไปว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับใบสั่งมาจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติที่ต้องการให้แจกใบแดงหรือใบเหลืองให้แก่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคพลังประชาชนให้มากที่สุด แต่ไม่ถึงขั้นต้องยุบพรรคเพราะเกรงว่าจะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง การให้ใบเหลืองใบแดง เหมือนประหนึ่งจะแสดงว่าอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติยังคงอยู่ เพื่อเป็นการสกัดกั้นตั้งแต่ต้นทางที่จะเข้าสู่อำนาจของพรรคพลังประชาชน

การจัดการภายในองค์กรคณะกรรมการการเลือกตั้งมีทั้งหมด ๕ สำนัก การแบ่งงานรับผิดชอบแต่ละสำนักแบ่งเป็นรายภาค คือ ภาคเหนือ กลาง อีสาน ใต้ และตะวันออก แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ระหว่างที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาสำนวนเรื่องทุจริตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลับปรากฏว่า สำนวนนั้นจะมาตกที่สำนักหนึ่งเพียงสำนักเดียวเสมอ กระทั่งเกิดกระบวนการตั้งอนุกรรมการสอบสวนให้เป็นคนของตัวเอง โดยตั้งเป้าให้ฝ่ายสอบสวนเสนอความเห็นในสำนวนไม่ให้มีมูลความผิด แล้วก็ขึ้นมาที่อนุกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง กระทั่งมาถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางวิธีการเช่นนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่มีพลตำรวจเอกวาสนา เพิ่มลาภ เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งก็นิยมทำกัน จึงมีการวิ่งเต้นเพื่อให้เปลี่ยนสีจากใบแดงเป็นใบเหลือง หรือจากใบเหลืองเป็นใบขาว เพราะฉะนั้น สิ่งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบัน กำลังดำเนินการอยู่นี้ แสดงให้เห็นว่ากำลังแบ่งค่ายกัน เลือกรหีบ เลือกรักและเลือกกลโกง ดังนั้น คณะกรรมการการ



เลือกตั้งจึงได้ปิดช่องว่าง โดยมีคำสั่งลดขั้นตอนการทำงาน ตัดตอนการสอบสวนในระดับอนุกรรมการสอบสวนและวินิจฉัย แล้วสั่งให้อนุกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยเบื้องต้นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับจังหวัด เข้ามาชี้แจงโดยตรงกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ กระบวนการสอบสวนที่ว่านี้ คือ การให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสันติบาล เข้ามาเป็นคณะทำงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนทุจริต โดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา ๒๓๕ มาตรา ๒๕๖ วรรคหนึ่ง (๔) (๕) และวรรคสาม แต่งตั้งให้บุคคลตามบัญชีแนบท้ายคำสั่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยผู้ปฏิบัติงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานคร เหตุผลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเลือกวิธีการนี้ ทำให้เห็นได้ชัดว่ามีสำนวนทุจริตเลือกตั้งหลายเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการจะหาหลักฐานให้เพียงพอสำหรับการแจกใบเหลือง ใบแดงให้ได้ตามเป้า โดยไม่ได้เน้นที่ความผิดใหญ่ๆ เท่านั้น แต่รวมถึงเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยได้ด้วย<sup>๑๗</sup>

#### ๔.๖.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายหลังการเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว

##### ๔.๖.๓.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีความเปลี่ยนแปลง โดยลดจำนวนและสัดส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญลงจากเดิม ๑๕ คน ให้เหลือ ๙ คน และเพิ่มคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ว่าจะต้องมีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง\*

<sup>๑๗</sup> [http://politic.isranews.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=601&Itemid=32](http://politic.isranews.org/index.php?option=com_content&task=view&id=601&Itemid=32) (๑ มีนาคม ๒๕๕๒)

\*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ข.

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ บัญญัติให้ประกอบด้วยบุคคลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกจำนวน ๓ คน ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกอีกจำนวน ๒ คน และมีผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง จำนวน ๒ คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงอีกจำนวน ๒ คน รวมเป็น ๙ คน

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตในเรื่องคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ระดับใด เป็นนิติศาสตร์บัณฑิต นิติศาสตรมหาบัณฑิต หรือนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต และการมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงมีหลักเกณฑ์ในการวัดอย่างไร ว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญจริงหรือไม่ ในส่วนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ (๔) บัญญัติให้แต่เพียงสาขารัฐศาสตร์ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ (๔) นอกจากสาขารัฐศาสตร์แล้ว ยังเพิ่มสาขารัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อีกด้วย ซึ่งเป็นการเปิดกว้างอย่างมาก และสาขาดังกล่าวต้องจบการศึกษาระดับใด เพราะสาขาสังคมศาสตร์นั้น มีอยู่จำนวนมาก และการมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงนั้น จะมีหลักเกณฑ์ในการวัดอย่างไร เพราะถ้าหากพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภาแล้ว มีแต่กรรมการสรรหาที่มีสัดส่วนมาจากศาล องค์การอิสระ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีส่วนของฝ่ายบริหารอยู่เลย จึงมีปัญหาว่าเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการแผ่นดินเสียแล้ว จะสามารถสรรหาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงได้อย่างไร

สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๖ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภา ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานขององค์การอิสระจำนวน ๔ คน เลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการสรรหา ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย แต่หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบแล้วส่งกลับมาที่คณะกรรมการสรรหา แล้วคณะกรรมการสรรหายังยืนยันที่จะเสนอชื่อเดิมด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ก็นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมได้เลย

นอกจากนั้นมาตรา ๒๐๖ วรรคท้ายยังบัญญัติต่อไปว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่อาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๓ คน และที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๒ คน รวม ๕ คน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งหากเกิดกรณีขึ้น ก็หมายความว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนทั้ง ๙ คน จะมาจากการการคัดเลือกและสรรหาโดยองค์กรตุลาการเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น

ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ถูกลดอำนาจบางประการลงและมีอำนาจบางประการที่เพิ่มขึ้น ดังนี้

**๑) การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ** จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาได้เอง แต่อย่างไรก็ดีแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาได้ดั้งเดิม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๙ (๓) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งมาตรา ๑๔๑ ยังบังคับให้นำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อน ซึ่งหากดูผิวเผินแล้วการไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอีกต่อไป ดูเหมือนจะเป็นการลดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ลง แต่กลับเป็นการตรงกันข้าม ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการเพิ่มอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยแม้จะเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ก็ไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบก็ต้องส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกด้วย ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญยังคงใช้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเองได้

๒) การวินิจฉัยการยื่นหรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้อำนาจในการวินิจฉัยการยื่นหรือไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีจใจปกปิด ยื่นเอกสารอันเป็นเท็จ หรือไม่แจ้งข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือเป็นการลดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและเพิ่มอำนาจให้กับศาลยุติธรรม คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย

๓) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยอีกต่อไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาล ตั้งแต่ ๒ องค์กรขึ้นไป ข้อสังเกตของมาตรา ๒๑๔ ก็คือ ถ้าหากมีปัญหาที่ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ แต่เป็นปัญหาอื่น ๆ ระหว่างระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งศาล ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ ซึ่งคงต้องรอให้เกิดปัญหาและบรรทัดฐานที่จะเกิดขึ้นต่อไป

ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ใช่ระบบรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่เพียงองค์กรเดียว คือ ศาลรัฐธรรมนูญ หมายความว่า ประเด็นเรื่องกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีแต่เพียงศาลรัฐธรรมนูญเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจตัดสินใจคดีที่มีประเด็นเรื่องกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากแต่ระบบของประเทศไทยเราใช้ระบบกระจายอำนาจ กล่าวคือ มีหลายศาลที่มีเขตอำนาจในการตัดสินใจคดีที่มีประเด็นว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยการโต้แย้งว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะถือว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลใด ก็เป็นไปตามเขตอำนาจศาลที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การควบคุมและตรวจสอบร่างกฎหมายหรือกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจและหน้าที่โดยตรงของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เป็นการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญ ให้คงความเป็นกฎหมายสูงสุดไว้ได้นั่นเอง

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แบ่งออกเป็นการควบคุมก่อนกฎหมายประกาศใช้ และการตรวจสอบภายหลังจากที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนี้

๑) การควบคุมก่อนการประกาศใช้ การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่ได้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และเป็นข้อความที่เป็นสาระสำคัญ ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่เป็นสาระสำคัญก็ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป คือ ไม่เสียไปทั้งฉบับ

๒) การตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยคดีที่มีการโต้แย้งว่า "กฎหมาย" ในความหมายของรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีช่องทางในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หลากหลายช่องทาง ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ ตามมาตรา ๒๔๕ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ ตามมาตรา ๒๕๗ ศาลเป็นผู้เสนอ ตามมาตรา ๒๑๑ และประชาชนเป็นผู้เสนอตามมาตรา ๒๑๒ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ

แต่ในส่วนของประชาชนนั้นเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่ให้สิทธิประชาชนนำคดีไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ต้องไปยื่นเรื่องผ่านศาลซึ่งตนเองเป็นคู่ความอยู่ หรือยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อเป็นผู้ดำเนินการต่อ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

บทบัญญัติดังกล่าวทำให้ประชาชนมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่ต้องเป็นการฟ้องว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจมาละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะไปฟ้องในเรื่องอื่นๆ ไม่ได้ ถ้าไม่มีปัญหาเรื่องกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ฟ้องศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเงื่อนไขอีกประการหนึ่งคือ ผู้ที่จะนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องไปใช้สิทธิทางอื่นให้ครบถ้วนก่อน เพราะมาตรา ๒๑๒ วรรคสอง กำหนดให้การใช้สิทธิฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว กล่าวคือ ต้องไปใช้ช่องทางของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ถ้าทั้งสององค์กรดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กล่าวอ้างนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ประชาชนจึงจะสามารถนำเรื่องไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนี้ยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา จึงมีปัญหาว่าหากประชาชนไปใช้สิทธิยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว หากทั้งสององค์กรพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ประชาชนจะไปฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เลยหรือไม่ เพราะยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดรายละเอียดการยื่นฟ้อง ในประเด็นนี้ประชาชนคงต้องรอให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวออกมาก่อนจึงจะใช้สิทธิได้ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า "...บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรงหากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ..."

ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหารนั้น เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือการตราพระราชกำหนดนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๑๔ วรรคสอง คือ กรณีใดที่จะถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย เป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี (ไม่ใช่นายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว เพราะคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักความ

รับผิดชอบร่วมกัน ตามมาตรา ๑๗๑) แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๘๔ หรือไม่ กล่าวคือ ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ รวมทั้งการตราพระราชกำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ด้วย ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลจะใช้ช่องทางการตราพระราชกำหนดเพื่อออกกฎหมายตามที่ต้องการ โดยอ้างเหตุว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

#### ๔.๖.๓.๒ ศาลยุติธรรม

##### ๔.๖.๓.๒.๑ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงบัญญัติให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ๕ ประเภท คือ คดีอาญา คดีร่ำรวยผิดปกติ คดีทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ และคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด และประเภทสุดท้าย คือ มีอำนาจเพิ่มขึ้นในเรื่องการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งเคยเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐\*

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีลักษณะพิเศษกว่าศาลอื่นๆ ดังนี้

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ค.

**๑) จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ** ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ซึ่งแตกต่างจากศาลอื่นที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นๆ

**๒) องค์คณะผู้พิพากษา** ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคสี่และวรรคห้า บัญญัติให้องค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโส ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๙ คน ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี เหตุผลที่ต้องใช้ผู้พิพากษาประกอบกันเป็นองค์คณะถึงจำนวน ๙ คน ก็เป็นเพราะศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นศาลชั้นเดียว คำพิพากษาถือเป็นที่สุด และคดีส่วนใหญ่เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญ ควรที่จะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ และเหตุที่ให้มีการเลือกผู้พิพากษาเป็นรายคดีก็เพราะต้องการให้ผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซง หากให้ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะ ก็อาจมีความพยายามที่จะเข้าแทรกแซงครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาได้ และการเลือกผู้พิพากษาที่จะทำหน้าที่โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งลงคะแนนโดยวิธีลับก็เพื่อให้ไม่สามารถระบุตัวผู้พิพากษาที่จะไปเป็นองค์คณะได้

**๓) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้ให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำคดีมาฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง ผู้เสียหายมีสิทธิในการดำเนินการใน ๒ ช่องทางเพื่อจะนำคดีไปสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ

๓.๑) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๗๕ วรรคสาม เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๕๐ (๒) ส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕

๓.๒) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๗๕ และมาตรา ๒๗๖



เหตุที่รัฐธรรมนูญไม่ให้สิทธิผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง ก็เพื่อให้มีบุคคลหรือคณะบุคคลทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและถ่วงรอก่อนว่าคดีมีมูลหรือไม่ เป็นการสกัดกั้นไม่ให้คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมากเกินไป และเป็นการป้องกันการกลั่นแกล้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

**๔) วิธีพิจารณาของศาล** เป็นระบบการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้องค์คณะผู้พิพากษาเข้าไปมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้ด้วย แทนที่จะทำเพียงหน้าที่ควบคุมการพิจารณาคดีตามระบบกล่าวหา ซึ่งปรากฏในมาตรา ๒๕๗ ทั้งนี้เป็นเพราะคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความสลับซับซ้อน รวมทั้งในเรื่องพยานบุคคลและพยานเอกสารต่างๆ ซึ่งอยู่ในความครอบครองขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาอาจเป็นผู้บังคับบัญชาหรือมีอิทธิพลอยู่เหนือ จนเกิดความเกรงกลัวได้ จึงให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ระบบไต่สวนมากกว่าจะใช้ระบบกล่าวหา

วิธีพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นวิธีพิจารณา

**๕) ข้อยกเว้นเรื่องการคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา** ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งปกติจะได้รับความคุ้มกันตามมาตรา ๑๓๑ โดยมีให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ผลก็คือ บุคคลดังกล่าวจะไม่ได้รับความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ แม้จะอยู่ในสมัยประชุมก็อาจถูกจับกุมคุมขัง หรือหมายเรียกตัวมาสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญาได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยรวดเร็ว

**๖) การทำคำพิพากษา** เป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๑ โดย ให้ถือเสียงข้างมากโดยองค์คณะทุกคน ต้องทำความเห็นเป็นหนังสือ พร้อมต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ โดยคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเปิดเผยและถือ

เป็นที่สุด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติในมาตรา ๒๗๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

๗) การอุทธรณ์คำพิพากษา เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑๑ วรรคสามให้คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้อีก แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๘ วรรคสาม บัญญัติให้กรณีที่มีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ให้ผู้ต้องคำพิพากษายื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข้อสังเกตของบทบัญญัติมาตรา ๒๗๘ วรรคสามนี้ คือ ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์นั้นมีเพียงผู้ที่ต้องคำพิพากษาเท่านั้น ซึ่งก็หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกฟ้องเท่านั้น ส่วนพนักงานอัยการที่ยื่นฟ้องหรือผู้ไต่สวนอิสระไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ อีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์เพียง ๓๐ วัน ดังเช่นคดีทั่วไปของศาลยุติธรรมนั้น ไม่น่าจะเหมาะสม เพราะการแสวงหาพยานหลักฐานอันจะทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปภายในระยะเวลา ๓๐ วันนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะไม่ใช่การอุทธรณ์ในเรื่องข้อกฎหมายที่ไม่ต้องแสวงหาพยานหลักฐานกันอีก

แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าเสียดายว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่กลับไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการไต่สวนแล้วสรุปผลการไต่สวนว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล (ถ้าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็คือ การไต่สวนมูลฟ้อง) ก็ถือว่าเรื่องจบอยู่แค่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเลย ไม่มีการตรวจสอบอีก ซึ่งก็ถือว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจตุลาการเลย

#### ๔.๖.๓.๒.๒ ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ มีการจัดตั้งแผนกคดีเลือกตั้งในศาลฎีกา<sup>๑๘</sup> เรียกว่า ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง\* ให้มีอำนาจในคดีของศาลฎีกาเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง รวมทั้งคดีอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันตามที่ประธานศาลฎีกาจะได้อำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อกระบวนการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ และการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจตุลาการ จึงสมควรที่จะให้องค์กรตุลาการเข้ามาตรวจสอบ ทำให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เคยมีลักษณะเด็ดขาดเกี่ยวกับการวินิจฉัยการเลือกตั้งและเพิกถอนการเลือกตั้งสามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลอุทธรณ์ หากเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่น และศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง หากเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งย่อมจะส่งผลให้การเลือกตั้งมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้น

ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๐ มิได้ให้ความหมายของคำว่า "คดีเลือกตั้ง" ไว้ และเมื่อศึกษาตามแนวคำสั่งของศาลฎีกาพบว่า ขณะนี้มีกรณีเดียวที่ศาลฎีกายอมรับว่าเป็นคดีเลือกตั้ง คือ คดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็น การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตรง

<sup>๑๘</sup>ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกในศาลฎีกา (ฉบับที่ ๔) ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ข้อ ๓

\*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ง.

สำหรับคดีเลือกตั้งที่สำคัญ คือ คดีเลือกตั้งคดีหมายเลขดำที่ ถต.๓๘/๒๕๕๑ ระหว่าง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง นายยงยุทธ ดิยะไพรัช ผู้คัดค้านที่ ๑ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสัดส่วนกลุ่มที่ ๑ รองหัวหน้าพรรคพลังประชาชน) นางสาวละออง ดิยะไพรัช ผู้คัดค้านที่ ๒ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต ๓ จังหวัดเชียงราย) ขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและเลือกตั้งใหม่ ศาลวินิจฉัยว่านายยงยุทธ ดิยะไพรัช ได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และการกระทำความผิดทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดเชียงราย มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายยงยุทธ ดิยะไพรัช มีกำหนดเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่มิได้สั่ง และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย เขตเลือกตั้งที่ ๓ ใหม่ จำนวน ๑ คน แทนนางสาวละออง ดิยะไพรัช ผู้คัดค้านที่ ๒ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐

#### ๔.๖.๓.๓ ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงหลักการให้มีศาลปกครองไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีการเพิ่มเขตอำนาจของศาลปกครองเพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น จากปัญหาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้บัญญัติเขตอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน\* คือ

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓** เป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับระเบียบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งออกระเบียบกำหนดว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดถูกให้ใบเหลือง ๒ ครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีสิทธิตัดสิทธิการเลือกตั้ง (ใบแดง)

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก จ.

ผู้สมัครนั้นในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงมีผู้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับของรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้อยู่ในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลและไม่ได้อยู่ในฝ่ายปกครอง กรณีการออกระเบียบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยความเคารพในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย เพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะของการใช้อำนาจเช่นเดียวกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล กล่าวคือ การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งหากเกิดปัญหา ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วินิจฉัย แต่หากใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอื่นซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น ออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ เช่นนี้ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับตนเอง และต่อมาปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยกรณีอย่างเดียวกันว่าการใช้อำนาจออกระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย คือ

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๕/๒๕๔๓** ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๙๖๒/๒๕๔๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ (๗) ออกระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้เป็นการออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งศาล รัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๔๒ และ ที่ ๑๔ - ๑๕/๒๕๔๓ วินิจฉัยไว้แล้วว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ต้องออกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

จากปัญหาของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญและเขตอำนาจของศาลปกครองดังกล่าว เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีการบัญญัติเปลี่ยนแปลง

เขตอำนาจของศาลปกครองให้ชัดเจนขึ้น โดยมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ชัดเจนกรณีฟ้องคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจออกกระเบียบ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ที่ไม่ใช้การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าให้ เป็นอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจ ของศาลปกครอง แต่ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจโดยตรงตาม รัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๒๒๓ ดังกล่าวให้อำนาจศาลปกครองเข้าไปควบคุมและ ตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ทั้ง ๗ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการ แผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ภายใต้เงื่อนไขรัฐธรรมนูญบัญญัติ คือ ต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจทางปกครองนั้นไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้ อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือหากจะกล่าวง่าย ๆ ก็คือว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจอยู่ ๒ อย่าง คือ อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง และอำนาจทาง ปกครองอีกประการหนึ่ง การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไป ควบคุมตรวจสอบนั้นได้แต่เฉพาะการใช้อำนาจทางปกครอง ส่วนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ ผู้ที่จะตรวจสอบกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๙ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง ปกครองของฝ่ายบริหาร เพราะถือว่ารัฐบาล เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ย่อมถูกตรวจสอบได้ โดยองค์กรตุลาการ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีเรื่องการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) เป็นแนวคิดของนักทฤษฎีกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่อ้างเพื่อจำกัดอำนาจของศาล ปกครองในการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหาร เนื่องจากเมื่อการกระทำของฝ่ายบริหารใดเป็น การกระทำของรัฐบาลแล้วย่อมไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง เป็นเรื่องการใช้อำนาจบริหารไม่ใช่

อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวได้ การกระทำโดยของฝ่ายบริหารจะเป็นการกระทำของรัฐบาล หรือเป็นการกระทำในทางปกครอง ขึ้นอยู่กับว่าจะกระทำการนั้นๆ ในฐานะใด กล่าวคือ ถ้าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมือง อันได้แก่ เป็นการตัดสินใจในระดับที่เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกระทำนั้นถือว่าการกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาล แต่ถ้าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานประจำในฐานะที่เป็นหัวหน้ากระทรวง ทบวง กรม หรือเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้

ในทางทฤษฎีกฎหมายปกครอง นอกจากการกระทำของรัฐบาลในทางนโยบายที่ไม่อยู่ในอำนาจในการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น การเจรจาและการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ เป็นต้น ศาลปกครองไม่มีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหาร เนื่องจากความสัมพันธ์ดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ใช่กฎหมายปกครองที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบได้ หากศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในหลายๆ ประเทศศาลมักจำกัดอำนาจในการควบคุมการกระทำหรือการใช้อำนาจบางประการของฝ่ายบริหารซึ่งในทางทฤษฎีเรียกว่า การกระทำของรัฐบาล เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความอิสระตามสมควรในกิจการบางอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตัดสินใจในทางนโยบาย หรือในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยศาลเห็นว่าศาลไม่ควรเข้าไปควบคุมเนื่องจากการกระทำดังกล่าวได้ถูกควบคุมทางรัฐธรรมนูญ และทางการเมืองโดยรัฐสภาหรือโดยประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้น สิ่งที่ต้องพึงระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยอำนาจตุลาการ คือ การแบ่งแยกระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ อำนาจทั้งสองจะต้องไม่ก้าวล่วงซึ่งกันและกัน แม้ปัจจุบันประเทศกำลังประสบปัญหากับความแตกแยกของสังคม และสังคมกำลังต้องการระบบตุลาการวิวัฒน์มาแก้ปัญหาของสังคมก็ตาม กรณีศาลปกครองกลางมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเกี่ยวกับแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทยกับกัมพูชา เป็นกรณีที่นักกฎหมายมหาชนจะต้องถือเป็นกรณีตัวอย่างที่ต้องศึกษาว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยหลักกฎหมายมหาชนหรือไม่

## ๔.๖.๓.๔ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เปลี่ยนเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน\* แยกเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ให้เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐสภา อีกต่อไป แต่ยังคงมีองค์ประกอบจำนวน ๓ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเช่นเดียวกัน ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้อย่างสำคัญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเริ่มเรื่องได้เอง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเริ่มต้นได้ก็เมื่อมีประชาชนมาร้องทุกข์ ไม่สามารถเริ่มได้เองเลย เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำใดจะมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะผู้ตรวจการแผ่นดินจะเริ่มเรื่องโดยไม่มีผู้ร้องเรียนก็ได้ นอกจากอำนาจในการเริ่มต้นเรื่องเองดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจเพิ่มขึ้น คือ

๑) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาคดีของศาล ตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้เป็นเพราะธรรมชาติของการพิจารณารรคดี ผู้พิพากษาจะต้องใช้ดุลพินิจและใช้ความเป็นอิสระในการตัดสินเพื่อไม่ให้กระทบกับความเป็นอิสระและในการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล ซึ่งดำเนินการไปในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และจุดหมายที่กำหนดไว้แล้วคือให้มีการตรวจสอบโดยมีการตรวจสอบของคุณภาพ วิธีพิจารณาที่แน่นอน และศาลชั้นสูงกว่า ตลอดจนองค์กรบริหารส่วนบุคคลหรือคณะกรรมการตุลาการ (กต.) นอกจากนั้นผู้พิพากษายังอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ ส่วนอำนาจในการตรวจสอบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือความไม่เป็นธรรมของการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในกำกับหรือบังคับบัญชาของรัฐบาล ยังคงหลักการเดิมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

---

\*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ฉ.



๒) การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม และมาตรา ๒๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาจริยธรรม (เป็นการงานให้กับผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเปลี่ยนสถานะจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) และเพื่อให้ทำหน้าที่รักษาจริยธรรมดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจเพื่อทำหน้าที่ โดยบัญญัติในมาตรา ๒๘๐ แบ่งเป็น ๓ ประการ คือ การเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมประการหนึ่ง การส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกด้านจริยธรรม (ซึ่งเป็นนามธรรมมาก) อีกประการหนึ่ง และประการสุดท้าย คือ รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามนั้น หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้

ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องที่น่ากังวลอยู่มาตรา ๒๗๙ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนตามมาตรา ๒๗๐ นี้เอง ที่ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจมาก สามารถเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกประเภท ไม่ว่าจะใครก็ตามโดยอาศัยประมวลจริยธรรมเป็นเครื่องมือ แม้จะมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็แน่นอนว่านี่ไม่พ้น "การตีความ" ไปได้

๓) การติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น อำนาจที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นที่น่าแปลกใจอย่างมาก เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อำนาจที่จะติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น เป็นอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ๓ องค์กรหลัก คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับลดอำนาจของ ๓ องค์กรดังกล่าว แล้วนำมาให้เป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงองค์กรเดียว ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะถูกต้องนัก

### ๔.๖.๓.๕ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องจากต้องการให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๘ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และมีหน่วยธุรการของตนที่เป็นอิสระขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการเปลี่ยนแปลง\* ทั้งในเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ ในเรื่องที่มาและการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ให้มีคณะกรรมการสรรหา ๕ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จากองค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาจะเห็นได้ว่ามีกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายตุลาการถึง ๓ คน ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งแล้ว ส่วนกรรมการสรรหาอีก ๒ คน ก็มาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีกรรมการสรรหาที่มาจากวุฒิสภาอยู่เลย ทั้งๆ ที่ วุฒิสภาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งโดยเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น โดยคณะกรรมการสรรหาต้องสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๙ คน แล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ถ้าวุฒิสภาเกิดไม่ให้ความเห็นชอบก็ส่งกลับไปยังคณะกรรมการสรรหา แต่ถ้าคณะกรรมการสรรหายังยืนยันรายชื่อเดิม รัฐธรรมนูญก็มัดมือวุฒิสภาให้ต้องทูลเกล้าทูลกระหม่อมรายชื่อตามที่คณะกรรมการสรรหายืนยันนั้น ซึ่งเห็นได้ชัดว่าวุฒิสภาก็ยังเป็นเพียงตรายางของคณะกรรมการสรรหา แต่หากมีปัญหาวุฒิสภาต้องรับผิดชอบเพราะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ (หรือหากไม่เห็นชอบแต่คณะกรรมการสรรหายืนยันก็ต้องเป็นไปตามนั้น) เพราะเป็นผู้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมรายชื่อและเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี ๙ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เช่นเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ข.

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนใหญ่ยังคงหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่มีการเปลี่ยนแปลงใน ๓ ประเด็น คือ

๑) อำนาจหน้าที่ดำเนินการในกรณีที่มีการละเมิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๒๕๐ (๕) ซึ่งหมายความว่า แม้จะเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๐ แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีอำนาจหากเป็นกรณีเป็นการกระทำผิดร้ายแรงเกี่ยวกับจริยธรรม แต่ก็ไม่มีการเริ่มเรื่องเอง ต้องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม เพื่อพิจารณาดำเนินการโดยให้ถือเป็นเหตุถอดถอนตามมาตรา ๒๗๐ ด้วย

๒) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจที่จะเริ่มเรื่องได้ หากเป็นกรณีข้าราชการตามมาตรา ๒๕๐ (๓) โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิด

๓) ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด ตามมาตรา ๒๔๖ วรรคท้าย ซึ่งเรื่องนี้เองแม้แต่กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญที่เป็น กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ไม่เห็นด้วย เนื่องจากมีตัวอย่างความล้มเหลว ในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

#### ๔.๖.๓.๖ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไปแต่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ ๑๒ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ มีสาระสำคัญ คือ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๒

มีผลใช้บังคับต่อไป โดยให้แจ้งการบังคับใช้บทบัญญัติในส่วนที่ ๑ หมวด ๑ จนกว่าจะมีประกาศเป็นอย่างอื่นและให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ พ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะมีประกาศเป็นอย่างอื่น และให้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญ และประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น ซึ่งมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่สรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน เพื่อเสนอที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระดำรงตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลังและการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงิน และการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนี้ยังคงหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีการบัญญัติแยกอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เกิดการคานและดุลอำนาจกัน\*

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ข.

### ๔.๖.๓.๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทำหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยตรง ต่อมาแม้จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว แต่ก็ยังคงมีองค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม\* โดยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีที่มาจากการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๗ คนประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือก ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือก ๑ คน ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๗ คน (จาก ๑๔ คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และยังบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจดำเนินคดีในศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้ด้วย กล่าวคือ การดำเนินคดีในศาลรัฐธรรมนูญ คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๗ (๒) การดำเนินคดีในศาลปกครอง ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมี

---

\*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ฅ.

ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็สามารถส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๒๕๗ (๓) ส่วนการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมนั้นให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฟ้องต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องเรียนจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ตามมาตรา ๒๕๗ (๔)

#### ๔.๖.๓.๘ ระบบควบคุมการทุจริต

##### ๔.๖.๓.๘.๑ การตรวจสอบทรัพย์สิน

ส่วนที่ ๑ การตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๙ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

หลักการข้างต้นเป็นหลักการเดียวกันกับมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีการเพิ่มเติมให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของบุคคลผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ครอบครองหรือดูแลทรัพย์สินของบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมด้วย เพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงโดยการโอนทรัพย์สินไปให้บุคคลอื่นครอบครองหรือดูแลแทน และการยื่นบัญชีแสดงรายการดังกล่าวนี้ให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับหรือพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเปลี่ยนจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่น\*

---

\*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และการตรวจสอบทรัพย์สินรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ญ.

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาต่อไป ซึ่งเป็นการแก้ไขจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อสังเกตประการหนึ่งของการตรวจสอบทรัพย์สิน คือ บุคคลที่จะต้องถูกตรวจสอบทรัพย์สินเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตรได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๕๖ แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีซึ่งอาจปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในฐานะคณะกรรมการ หรือแยกกันในฐานะผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรีกับกระทรวงนั้นๆ และปฏิบัติงานแทนหรือช่วยเหลือรัฐมนตรีในการดำเนินการบางอย่างอันมิได้มีกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งกำหนดว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจได้เป็นการเฉพาะ ปัญหาจึงมีต่อไปว่าตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ เพราะหากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๕๒ ซึ่งคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ให้คำนิยามไว้ โดยบัญญัติว่า

... "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" หมายความว่า

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (๗) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (๘) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(๗) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

หากพิจารณาอย่างผิวเผินตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีไม่อยู่ในคำนิยามของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ อันจะทำให้ตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๔ (๕) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่รวมถึงข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ มิได้บัญญัติตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีไว้โดยตรงแต่ได้บัญญัติตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีไว้ด้วย ซึ่งหากพิเคราะห์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๔๖ ข้อ ๙ ที่ให้คณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีและเลขานุการได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งตามอัตราที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวง ให้ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนตามที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ ด้วย แต่อย่างไรก็ดีเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นเห็นว่าควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ โดยการบัญญัติตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้ตำแหน่งกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

#### ๔.๖.๓.๘.๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)<sup>๑๙</sup> คือ การเป็นปฏิปักษ์อันมีอาจลงรอยกันได้ระหว่างหน้าที่กับผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แห่งความเชื่อถือนและความ

<sup>๑๙</sup> วุฒิสภานิติบัญญัติ, “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๒), หน้า ๕.



ไว้วางใจของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ คือ สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ มีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อิทธิพลทางการเมือง อันเป็นความไม่สอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเรื่องการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อยู่ในหมวด ๑๒ ส่วนที่ ๒ ซึ่งเป็นการบัญญัติขึ้นใหม่ไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน แต่เคยมีหลักการเดียวกันนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มิได้แบ่งเป็นส่วน\* โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา คู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการ อนึ่ง การได้หรือการเสียประโยชน์ฝ่ายหนึ่งย่อมได้แก่การเสียหรือการได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่ง เช่นนี้เรียกว่า “ผลประโยชน์ขัดกัน” ซึ่งจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาดจริยธรรมยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในขณะที่ผลประโยชน์ส่วนตนได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ<sup>๒๐</sup> การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ต้องการมีให้นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่อาสาเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวม ดำรงสถานภาพที่เป็นกลางจริงๆ เพื่อทำประโยชน์ให้ส่วนรวม ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวใดๆ เข้ามาทำให้การตัดสินใจเพื่อส่วนรวมแปรเปลี่ยนไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ร่างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ การฉ้อราษฎร์บังหลวง จึงมีหลักการประหนึ่งว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่ต้องพึงระวัง โดยกำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับ

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ก.

<sup>๒๐</sup> สำนักกรรมการธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, หน้า ๒๕๖ - ๒๕๗.

ขั้นตอนการเมือง ซึ่งบัญญัติในมาตรา ๒๖๕ - ๒๖๙ ดังนี้

๑) ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ห้ามมิให้รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒ และมาตรา ๑๑๕ ตามลำดับ)

๒) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ จะต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทอีกต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคน รัฐมนตรีถูกจำกัดมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท และห้ามมิให้คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทด้วย อันเป็นการจำกัดสิทธิรัฐมนตรีมิให้เข้าไปมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการ ธุรกิจต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ ก็มีข้อยกเว้นที่เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีสามารถเข้าไปมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้ในสองกรณี คือ

กรณีที่ ๑ กรณีห้างหุ้นส่วนจำกัดที่รัฐมนตรีเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัด ความรับผิดชอบไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนทั้งหมดของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น และในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด รัฐมนตรีเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละ ๕ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทนั้นกรณีนี้รัฐมนตรีสามารถเป็นหุ้นส่วนถือหุ้นในนิติบุคคลที่กล่าวมาได้ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

กรณีที่ ๒ กรณีที่รัฐมนตรีประสงค์จะเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เกินกว่าร้อยละ ๕ โดยรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย คือ แจ้งเป็นหนังสือไปยังประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายใน ๓๐ วันนับ

แต่วันที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องจัดการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในนิติบุคคลภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้แจ้งให้ประธาน ป.ป.ช. ทราบ และเมื่อโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทให้ นิติบุคคลแล้วให้แจ้งประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่โอน

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายมักจะมองถึงแต่ประโยชน์ทับซ้อนหรือการกระทำที่เป็น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ แต่ก็มีได้มองย้อนไปถึงต้นตอของปัญหาว่า เกิดจากระบบทุนนิยมที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีช่องทางที่จะกระทำการใดๆ อันจะทำให้มีประโยชน์ทับซ้อนได้ ดังนั้น หากจะแก้ที่ปัญหาจึงต้องมองสองทาง กล่าวคือ มองในด้านผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประการหนึ่ง และมองที่ตัวกลุ่มทุนหรือนักธุรกิจการเมืองทั้งหลาย อีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญและกฎหมายในปัจจุบันห้ามแต่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประโยชน์ทับซ้อน แต่กลับไม่ห้ามนักธุรกิจที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเข้ามาสู่การเมือง

#### ๔.๖.๓.๘.๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง

ในเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบัญญัติในหลักการไว้เช่นเดียวกัน เพื่อกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้พิพากษา ตุลาการ กรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่ง ในกรณีมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง หลักการยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เพิ่มกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงคำว่า "ส่อ" ในมาตรานี้มีความหมายในลักษณะเปิดกว้างกว่าคำว่า "จงใจหรือเจตนา" เพื่อให้ครอบคลุมได้อย่างกว้างขวาง\*

---

\*ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ก.

บุคคลผู้ที่อาจถูกยื่นถอดถอนได้นั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติตำแหน่งต่างๆ ที่อาจถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาได้ไว้ในลักษณะเช่นเดียวกัน คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำหรับบุคคลผู้ที่มีสิทธิในการยื่นขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง คือ

- ๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
- ๒) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
- ๓) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน

หลักการของผู้มีสิทธิยื่นขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนี้ ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายังคงจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ในส่วนของประชาชนนั้นได้มีการลดจำนวนจาก ๕๐,๐๐๐ คน เหลือ ๒๐,๐๐๐ คน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่ายขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๐ บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ หากผู้นั้น

- ๑) มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ หรือ
- ๒) ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือ
- ๓) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ
- ๔) ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือ
- ๕) ส่อว่าจงใจใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ
- ๖) ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือ
- ๗) มีพฤติการณ์ที่เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง

(มาตรา ๒๔๘)

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอน คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนนั้น ถือเป็นอำนาจที่สำคัญ ทั้งเป็นอำนาจที่จะถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎร คือ การถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น ซึ่งเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานหรือการใช้อำนาจขององค์กรอื่นก็ย่อมสามารถถูกตรวจสอบได้ด้วยเช่นกัน

การถอดถอนนี้มีบัญญัติโดยอาศัยหลักการที่เป็นเหตุถอดถอนเช่นเดียวกันกับการถอดถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้เพิ่มกรณีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งบัญญัติในหมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

#### ๔.๖.๓.๘.๔ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ หลักการยังคงเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐\* เพื่อกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่มีการเพิ่มหลักการในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ดำเนินการไต่สวนให้ หรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิด ผู้เสียหายหรืออาจใช้สิทธิร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระแทนก็

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ส.

ได้ โดยการใช้สิทธิทั้งสองช่องทางดังกล่าวจะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนก็ได้ แต่จะกระทำทั้งสองช่องทางพร้อมกันไม่ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีความเปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเด็นต่างๆ ดังนี้

**๑) การให้การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**  
**ใช้บังคับถึงบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๘ บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่ร่วมเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕ ได้บัญญัติเพื่อให้ใช้บังคับถึงบุคคลอื่นที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเพิ่มขึ้นจากบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติ กล่าวคือ ใช้บังคับถึงผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือการประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีเพราะจะเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดให้ได้ผลดียิ่งขึ้น และเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ที่ช่วยเหลือหรือเสนอประโยชน์แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความระมัดระวังในการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ ไม่กล้าที่จะกระทำความผิด

**๒) การเพิ่มช่องทางให้กับผู้เสียหาย** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕ วรรคสาม บัญญัติในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อขอให้ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตั้งบุคคลมาทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนอิสระ เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกเหนือจากช่องทางของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ถือเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญและอาจมีอิทธิพลต่อการไต่สวนได้ เพื่อความบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง จึงให้มีผู้ไต่สวนอิสระขึ้น แต่หากผู้เสียหายเลือกที่จะดำเนินการตามช่องทางของคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ไม่สามารถไปยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระได้อีก กล่าวคือ ผู้เสียหายจะต้องเลือกช่องทางใดช่องทางหนึ่งเท่านั้น เพราะหากให้ผู้เสียหายใช้ได้ทั้ง ๒ ช่องทางพร้อมกัน ก็จะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการทำหน้าที่ และหากให้ใช้ ๒ ช่องทางพร้อมกัน ทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและผู้ไต่สวนอิสระที่ศาลฎีกาตั้งขึ้นก็จะแยกกันไต่สวน หากผลการไต่สวนจากทั้ง ๒ ช่องทางเหมือนกันไม่ว่าจะมีมูลหรือไม่มีมูลก็ยังไม่เกิดปัญหาอันใด แต่หากผลการไต่สวนต่างกันปัญหาจะมีต่อไปว่าจะใช้ผลการไต่สวนของใคร ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้เช่นนี้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมแล้ว

แต่หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายไปยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วแต่ไม่รับดำเนินการ หรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ผู้เสียหายจึงจะกลับมายื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๗๕ วรรคสี่

หลักการผู้ไต่สวนอิสระ (Independent Counsel) ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา สืบเนื่องมาจากคดีวอเตอร์เกต ซึ่งเป็นคดีที่ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ถูกกล่าวหาว่า ใช้อำนาจหน้าที่ให้หน่วยข่าวกรองไปแอบดักฟังโทรศัพท์พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม เมื่อเกิดเรื่องขึ้นก็มีการสอบสวนโดยพนักงานอัยการ ประธานาธิบดีนิกสันก็ใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการอีก เป็นเหตุให้รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงยุติธรรมลาออกจากตำแหน่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้สภาองเกรสซึ่งเห็นว่าการกระทำของนิกสันไม่ใช่การไต่สวนที่จึงตรากฎหมายตั้งอัยการอิสระขึ้น เรียกว่า Independent Prosecutor โดยให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์สหรัฐ แล้วให้ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ๓ คน ประชุมร่วมกันเพื่อแต่งตั้งอัยการอิสระซึ่งมีอิสระในการไต่สวนคดีมีงบประมาณไม่จำกัด มีระยะเวลาสืบสวนสอบสวนคดีไม่จำกัด หากไต่สวนแล้วผลปรากฏว่ามีมูลก็สามารถยื่นฟ้องคดีได้เอง ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายโดยเปลี่ยนชื่อเป็น Independent Counsel เหตุที่ต้องมีอัยการอิสระหรือผู้ไต่สวนอิสระก็เนื่องมาจากประชาชนขาดความเชื่อมั่นในองค์กรตรวจสอบว่าอาจถูกแทรกแซงฝ่ายฝ่ายการเมือง จนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมและเป็นกลาง จึงมีแนวความคิดที่จะตั้งคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ไต่สวนแทน ผู้ไต่สวนอิสระนี้จะเป็นผู้บุคคลที่ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นพนักงานอัยการในคดีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงกระทำความผิดตามกฎหมายหรือจริยธรรม ซึ่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการไต่สวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อนำเสนอผลการไต่สวนต่อองค์กรที่มีอำนาจเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ผู้ไต่สวนอิสระนี้จะใช้งบประมาณได้ไม่จำกัดเพื่อดำเนินการและกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดหากดำเนินการไต่สวนไม่เสร็จภายใน

ระยะเวลาดังกล่าว ก็อาจขอขยายระยะเวลาต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยได้ เพื่อให้การไต่สวน เป็นไปโดยอิสระและรอบคอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ แต่ก็เปิดโอกาสให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาส่งเรื่องให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนแทนผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งหมายความว่า แม้ผู้เสียหายจะเลือกช่องทางที่ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อขอให้ที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาตั้งผู้ไต่สวนอิสระก็ตาม แต่ศาลฎีกามีทางเลือก ๒ ทาง ตามมาตรา ๒๗๖ วรรคแรก คือ ตั้งผู้ ไต่สวนอิสระตามที่มีการร้องขอ หรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติไต่สวนแทนผู้ไต่สวนอิสระก็ได้ ส่วนคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวนและการ ดำเนินการอื่นๆ อันจำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ถึงปัจจุบันก็ยังไม่ มีกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีกรณีตัวอย่างของการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อขอตั้งผู้ไต่สวนอิสระ กรณี ที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ ร้องว่า ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ "ศรีสุบรรณฟาร์ม" ของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ โดยยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระทำหน้าที่ไต่สวน แทนการใช้ ช่องทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีมติ ไม่แต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ และวิธีการ ไต่สวน ศาลฎีกาจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ ไต่สวนแทน ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดที่มีกฎหมาย บัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ก็ให้การใช้สิทธิและ เสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการ ใช้สิทธิและเสรีภาพ บุคคลก็ไม่อาจจะใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นๆ ได้

#### ๔.๗ สภาพปัญหาที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

##### ๔.๗.๑ สภาพปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้มีการแบ่งองค์กรตาม รัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อย่างเช่นองค์กรอิสระ ที่เรียกกันจนติดปากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้นก็ได้บัญญัติไว้



เช่นนั้น เพียงแต่มีการบัญญัติว่าให้มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ ดังนั้น องค์กรทุกองค์กรตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กลับแบ่งแยกองค์กรออกเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้ขอศึกษาผลของการแบ่งแยก ดังกล่าว ดังนี้

๔.๗.๑.๑ ปัญหาว่าองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้มีบทบัญญัติเรื่ององค์กร ตามรัฐธรรมนูญไว้ มีก็แต่องค์กรที่มีหน่วยงานธุรการเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและ องค์กรตุลาการยังถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแบ่งหมวดเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยตรงแยกต่างหากจาก องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ จึงมีปัญหว่า องค์กรนิติบัญญัติ องค์กร บริหารและองค์กรตุลาการดังกล่าวยังถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่หรือไม่ หากเป็นก็คงจะไม่ มีปัญหาอะไร แต่หากไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ระหว่าง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการ เลือkestting คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาด เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ มิได้ บัญญัติถึงศาลได้ด้วยนั่นเอง โดยบัญญัติว่า

"ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย"

๔.๗.๑.๒ ปัญหาว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะคณะกรรมการสรรหาก่อตั้งขึ้นโดย

บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ และคณะกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ในการสรรหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ

จากผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้คณะกรรมการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กลายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไปด้วย เพราะคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจหน้าที่ในการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ เมื่อเกิดปัญหาโต้แย้งว่าการสรรหาเป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยโดยอาศัย มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเพียง ๗ องค์กรเท่านั้น ผลก็คือ เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาคณะกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสรรหาขึ้น จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาตามมาตรา ๒๑๔ คงไม่สามารถทำได้แล้ว จึงมีปัญหาดังต่อไปนี้ว่า หากกรณีมีปัญหาจะส่งเรื่องไปยังศาลใด ในเรื่องนี้ยังไม่มีบรรทัดฐานคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ หรืออีกทางหนึ่งคือส่งเรื่องไปยังศาลปกครองหากเห็นว่าการสรรหาขึ้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง<sup>๒๑</sup> ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า หากการสรรหาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นผู้วินิจฉัย แต่หากคณะกรรมการสรรหาใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอื่นถ้าเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อเกิดกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้นๆ จึงจะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษา

#### ๔.๗.๑.๓ ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกัน

<sup>๒๑</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ," รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๑ เล่มที่ ๔, ประเสริฐ เสียงสุทวิวงศ์, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑), หน้า ๒๒๒ - ๒๒๓.

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหลักนั้น ผู้ใช้อำนาจรัฐที่จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้แก่ ผู้ใช้อำนาจรัฐทั้ง ๖ สาขา ไม่ว่าจะเป็น สาขานิติบัญญัติ สาขการบริหาร สาขาคูลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือแม้แต่บรรดาผู้ใช้อำนาจรัฐที่เป็นองค์กรตรวจสอบทั้งหลายก็ต้องถูกตรวจสอบด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกทำลายลงโดยผลของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้สร้างกระบวนการใหม่ขึ้นมาแทนที่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ล้วนเป็นกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งสิ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การสนองตอบและจัดการกับข้อกล่าวหา ตามที่ระบุไว้ในแถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ เวลา ๒๓.๕๐ น.

องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ ถือเป็นมรดกของคณะรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ได้สืบทอดไว้ต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เพียงไม่นานแต่ก็ปรากฏว่ามีปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังจะได้อธิบายต่อไป

#### ๔.๗.๒ ปัญหาการสรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ระบบการสรรหากรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกมองว่าเปิดช่องให้เกิดระบบอุปถัมภ์ สรรหาพรรคพวกของตนเองเข้าไปเป็นกรรมการขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมไปถึงองค์กรตุลาการอย่างศาลรัฐธรรมนูญด้วย ส่งผลให้องค์กรต่างๆ เหล่านี้ที่เพิ่งเกิดขึ้นกลับต้องเสียไปตั้งแต่อายุยังน้อย เพราะขาดความน่าเชื่อถือจากสาธารณะจนทำให้องค์กรตกต่ำลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นสำคัญ โดยเปลี่ยนหลักการการสรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ องค์กรประกอบของคณะกรรมการสรรหาจะมาจาก

บุคคล ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ ข้าราชการประจำ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด และการสรรหาในบางองค์กรจะมีประธานศาลรัฐธรรมนูญด้วย กลุ่มที่ ๒ คือ กลุ่มนักวิชาการ ได้แก่ อธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือคณบดีคณะนิติศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ และ กลุ่มที่ ๓ คือ พรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปัญหาที่มาจากกรรมการสรรหาในส่วนตัวแทนของพรรคการเมือง เนื่องจากกระยะหลังของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ผู้แทนของพรรคการเมืองมักเป็นผู้แทนของพรรครัฐบาลทั้งหมด ทำให้สามารถบล็อกโหวตเพื่อให้ได้คนของรัฐบาลเข้าไปเป็นกรรมการขององค์กรอิสระ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้เปลี่ยนระบบการสรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้พิพากษาเข้ามาเป็นผู้สรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังให้อำนาจการสรรหาดังกล่าวกลายเป็นอำนาจในการแต่งตั้ง หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ และคณะกรรมการสรรหายืนยันด้วยมติเอกฉันท์ว่าต้องการให้บุคคลที่สรรหานั้นดำรงตำแหน่งกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องที่อันตรายและสุ่มเสี่ยงอยู่ไม่น้อยเลยทีเดียว

#### ๔.๗.๓ ปัญหาการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรตรวจสอบก็น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการใช้อำนาจขององค์กรตรวจสอบตามบทเฉพาะกาลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าไม่ว่าจะในอดีต ปัจจุบัน หรืออนาคตให้ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพราะมาตรา ๓๐๙ ได้บัญญัติรับรองให้คำสั่ง ประกาศ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งและประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไม่ว่าก่อนหรือหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าจะในอดีต ปัจจุบัน หรืออนาคต ไม่ว่าโดยแท้จริงแล้วจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่ก็ตามกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทุกประการ ซึ่งกรรมการขององค์กรซึ่งมีอยู่ในขณะนี้ก็เป็นบุคคลที่มาจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเช่นกันจึงได้รับความคุ้มครองไปด้วย ผลก็คือว่าขณะที่องค์กรเหล่านี้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหาร แต่การใช้อำนาจขององค์กรตรวจสอบเหล่านี้กลับไม่สามารถถูกตรวจสอบได้เลย ไม่ว่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือหลักนิติธรรม

๔.๗.๔ ปัญหาการดำรงตำแหน่งของกรรมการขององค์การตามรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งโดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

องค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ถูกแต่งตั้งโดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แม้จะมีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว แต่บุคคลดังกล่าวก็ยังสามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนครบวาระตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยผลของมาตรา ๒๙๙ ดังนี้

๑) **ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน** ซึ่งใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตาม ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๒ และบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๑ ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะ ครบวาระตามบทเฉพาะกาล

๒) **คณะกรรมการเลือกตั้ง** จำนวน ๕ คน ซึ่งแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูป การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๓ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๕ มาตรา ๒๓๖ และบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๙๙ ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบ วาระ ๗ ปี ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๖

๓) **ผู้ตรวจการแผ่นดิน** จำนวน ๓ คน ซึ่งแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๔ และบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๙๙ ไปจนกว่าจะครบวาระ ๖ ปี ของแต่ละคน

๔) **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** จำนวน ๙ คน ซึ่งแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๙ และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๐ และบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๙๙ ดำรง ตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ ๙ ปี ในวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔

๕) **คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา** ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๓ จำนวน ๗ คน ซึ่งองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๔ ใน ๗ คนดังกล่าว ประกอบด้วย ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ซึ่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็น “เสียงข้างมากเด็ดขาด” ในการที่จะชี้ขาดว่าผู้ใดจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหา จำนวน ๗๔ คน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นองค์กรที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และใช้อำนาจโดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบหรือต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจใดๆ เพราะได้มีการนิรโทษกรรมไว้ล่วงหน้าแล้วโดยผลของมาตรา ๓๐๙ นั่นเอง

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ จึงเรียกได้ว่าเป็น “กระบวนการยุติธรรมทางเดียว” (One Way Justice) ซึ่งมีใช้กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง หากแต่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางการเมืองที่เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของตัวบทกฎหมาย บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการตรวจสอบหรือแม้แต่การนำฝ่ายตุลาการมาจัดการกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง

#### ๔.๘ สภาพปัญหาของการได้มาซึ่งวุฒิสภาอันเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

วุฒิสภาของประเทศไทยมีขึ้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพื่อให้เป็นสภาที่เล็ง ซึ่งตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ต้องมีการเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน แต่ในระยะเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่มาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีพี่เลี้ยงคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งนอกจากวุฒิสภาจะเป็นสภาที่เล็งของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว วุฒิสภายังมีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการควบคุมกันภายในฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอีกด้วย กล่าวคือ มีอำนาจที่จะกลั่นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎร เช่น การพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

การได้มาซึ่งวุฒิสภานั้น เดิมก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจาก การแต่งตั้ง เช่น สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ พุทธศักราช ๒๕๒๑ และพุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นต้น และเป็นที่น่าสังเกตว่าสถาบันวุฒิสภามีบัญญัติไว้แต่เฉพาะรัฐธรรมนูญที่เป็นฉบับถาวรเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะไม่มีสถาบันวุฒิสภา โดยให้มีเพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพียงสภา

เดียว ทั้งนี้ ก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร การให้มีสภาเดียวจะสะดวกต่อการทำหน้าที่อันเป็นการชั่วคราวมากกว่าระบบสภาคู่ รวมทั้งการให้มีสภาเดียวสะท้อนให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจที่แท้จริงคือ คณะรัฐประหาร เพราะสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติเป็นเพียงสภาที่มีหน้าที่ตรากฎหมาย และร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เพราะส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารก็คือ คณะรัฐประหาร หรือบุคคลที่คณะรัฐประหารแต่งตั้งนั่นเอง

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยที่รัฐธรรมนูญต้องการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองมากขึ้น โดยทำให้การเมืองเป็นของประชาชนไม่ใช่เป็นการเมืองของนักการเมืองเพียงอย่างเดียว และเจตนารมณ์อีกประการหนึ่งก็คือ ต้องการให้สถาบันนิติบัญญัติ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสะท้อนความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๑ จึงบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรก และกำหนดให้เป็นสภาตรวจสอบ โดยมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยการห้ามสมาชิกวุฒิสภาสั่งกักพรรคการเมือง วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีอำนาจหน้าที่ ๔ ประการ คือ อำนาจในการกักกันรองกฏหมาย อำนาจในการตรวจสอบรัฐบาล อำนาจในการเลือกบุคคลเข้าสู่องค์กรอิสระ และอำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ในด้านการตรวจสอบมีอำนาจในการคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเมื่อคัดเลือกและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นก็เป็นอิสระจากวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามอำนาจหน้าที่ของตน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้ด้วย แต่วุฒิสภากลับมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ไม่มีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ จนกล่าวได้ว่า ปัญหาของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีวุฒิสภาเป็นต้นสายปลายเหตุ ตั้งแต่กระบวนการสรรหากรรมการขององค์กรตรวจสอบที่ถูกแทรกแซง จนนำมาซึ่งการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ในชั้นคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญมีการอภิปรายกันถึงขั้นให้ยกเลิกวุฒิสภาเสีย ไม่ต้องมีอีกต่อไป โดยให้เป็นสภาเดียว แต่ก็เกิดการประนีประนอมกันได้ เพื่อให้งานด้านนิติบัญญัติมีความ

ละเอียดรอบคอบจึงให้มีวุฒิสภาต่อไป แต่ลดจำนวนลงเหลือ ๑๕๐ คน มีที่มา ๒ ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งจำนวน ๗๖ คน และมาจากการสรรหาอีก ๗๔ คน

ในเรื่องการสรรหา นั้น คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๓ บัญญัติให้มี ๗ คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอบหมายจำนวน ๑ คน และตุลาการศาลปกครองสูงสุดซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายอีกจำนวน ๑ คน ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ คน สามารถสรรหาสมาชิกวุฒิสภาได้ถึง ๗๔ คน ซึ่งจะต้องไปรวมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งจำนวน ๗๖ คน แล้วต้องไปทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยเฉพาะการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ซึ่งกรรมการในองค์กรตรวจสอบทั้งหลายก็เป็นบุคคลที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยมาตรการถอดถอนโดยวุฒิสภาด้วย ซึ่งก็เป็นอันว่าวุฒิสภาซึ่งครั้งหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรอิสระจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระจริงหรือไม่ หากเกิดกรณีผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระถูกใช้มาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา

#### ๔.๙ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ภาคประชาชนมีส่วนร่วมและสภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๔.๙.๑ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่กำลังมีการปฏิรูปการเมืองมุ่งสู่การเป็นประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่างๆ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายมาตรา จนมีผู้มักกล่าวว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด โดยได้วางหลักการไว้ให้โครงสร้างทางการเมืองมีลักษณะเปิด และมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างสถาบันทางการเมือง จะเห็นได้จากโครงสร้างของรัฐสภาซึ่งยังคงใช้ระบบสองสภา ซึ่งมีข้อดีในการตรวจสอบถ่วงดุลกันทางนิติบัญญัติ และได้เพิ่มในส่วนที่มาของสมาชิกในสภาทั้งสอง โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอันจะสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยยิ่งขึ้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ให้มาจากการเลือกตั้ง ๗๖ คน และมาจากการสรรหาอีกจำนวน ๗๔ คน ในส่วนของฝ่าย



บริหารเอง รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ชัดเจนที่จะทำให้ฝ่ายบริหารแยกขาดจากฝ่ายสภาโดยการบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ อันจะเป็นผลดีในการแบ่งแยกการทำหน้าที่และทำให้การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กลับให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันได้ นอกจากนี้เพื่อให้เกิดการเมืองสุจริตและโปร่งใส รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เพิ่มระบบตรวจสอบให้ครบถ้วน มีอิสระอย่างแท้จริงและไม่ซ้ำซ้อนกันแต่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน รวมทั้งการเพิ่มองค์กฤษฎีกาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมือง และฝ่ายราชการให้ครอบคลุมทุกด้าน รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วยจะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มุ่งสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ สุจริตโปร่งใส และเพิ่มส่วนร่วมทางการเมือง แต่การวางหลักการดังกล่าวไว้เป็นเพียงก้าวแรกของเส้นทางการปฏิรูปไปสู่การมีประชาธิปไตยที่ยั่งยืนของประเทศเท่านั้น การปฏิรูปทางการเมืองจะต้องมีก้าวต่อไป แต่ก็ยังมีทันทีที่จะมีก้าวต่อไปของการปฏิรูปก็เกิดการล้มล้างระบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และก่อตั้งระบบใหม่โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้

#### ๔.๙.๒ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมาย โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณากฎหมายที่เสนอได้ (มาตรา ๑๗๐) แต่รัฐธรรมนูญก็จำกัดเรื่องที่ประชาชนจะเสนอเป็นร่างกฎหมายได้ คือ เฉพาะหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ไม่ใช่จะเสนอได้ทุกเรื่อง

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนจึงมีปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายมีมากมาย ในหลายขั้นตอน ดังนี้

๑) ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ในกระบวนการมีค่อนข้างมากจนทำให้กระบวนการเสนอกฎหมายของประชาชน ไม่ใช่เรื่องที่สามารถดำเนินการได้ง่าย

๒) ไม่มีหลักประกันใดๆว่า เนื้อหาสำคัญในร่างพระราชบัญญัติของประชาชน จะไม่ถูกแก้ไข เช่นกรณีที่เกิดกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ซึ่งถือเป็นกรณีตัวอย่าง เพราะ ถือเป็นร่างที่ประธานรัฐสภาได้รับไว้พิจารณาเป็นกรณีแรกตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีอายุการพิจารณายาวนานถึง ๖ ปีแล้ว ก็ยังไม่เสร็จ

๓) ระยะเวลาในการรอการพิจารณาที่ค่อนข้างยาวนาน ไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนสามารถเป็นสาเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนตกไปได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีของร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งรอการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระลง คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ก็ไม่ได้ร้องขอให้สภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไปโดยปริยาย ตรงนี้อาจจะเป็นประเด็นที่สำคัญในการที่จะต้องพิจารณา เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้เสนอโดยฝ่ายบริหาร แต่เสนอโดยภาคประชาชน แต่อำนาจในการที่จะพิจารณาต่อหรือไม่กลับไปอยู่ภายใต้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

๔) ประชาชนไม่มีสิทธิออกเสียงในขั้นสุดท้ายในการเสนอกฎหมาย หลังจากที่ภาคประชาชนได้ยื่นร่างพระราชบัญญัติแล้ว แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งตัวแทนเข้าไปร่วมเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาด้วย แต่อาจจะกล่าวได้ว่าอำนาจในการพิจารณาทั้งหมด จะตกอยู่กับฝ่ายการเมือง ดังนั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัติใดที่ฝ่ายการเมืองไม่เห็นด้วย ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นกรณียกที่จะสำเร็จได้ เพราะสามารถที่จะถูกชี้แนะ และกำหนดโดยอำนาจทางการเมืองได้

ส่วนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลักการในเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนนั้น ยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้มีการแก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อจากเดิม ๕๐,๐๐๐ คน ให้เหลือ ๑๐,๐๐๐ คน เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการนี้กระทำได้ง่ายและคล่องตัวยิ่งขึ้น และกำหนดให้ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอมานั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย (มาตรา ๑๖๓)\*

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ก.

## ๔.๙.๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐๔ บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๔ บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต่างๆ ตามมาตรา ๒๗๐ ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนได้ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อยื่นถอดถอนได้ก็เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังกล่าวแล้วข้างต้น\*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในองค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกันกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้เสนอยื่นถอดถอนโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาเริ่มกระบวนการถอดถอนบุคคลดังกล่าวข้างต้นได้ ในฐานะความผิดปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทุจริต ร่ำรวยผิดปกติ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยต้องระบุพฤติการณ์การกระทำผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้ หลังจากประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูลก็จะนำเข้าสู่ขั้นตอนการลงคะแนนถอดถอนโดยวุฒิสภาต่อไป

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการยื่นถอดถอนโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ฅ.

เรื่องการถอดถอน (Impeachment) หรือกระบวนการในการถอดถอน (Motion Impeachment) เกือบทั่วโลกตรงกันว่าเป็นอำนาจของรัฐสภา เป็นอำนาจโดยเฉพาะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเสนอบัญญัติ และวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็มีการเปิดช่องให้มีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ให้ประชาชนมีโอกาสใช้กระบวนการของรัฐธรรมนูญเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ได้ แต่มีข้อเสียที่เป็นอุปสรรคในทางปฏิบัติว่าการกำหนดไว้ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕๐,๐๐๐ รายชื่อ นั้น เป็นจำนวนสูงเกินไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็บัญญัติค่อนข้างจะคลุมเครือว่า ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กระบวนการเหล่านี้ยังไม่แน่ชัด แต่ที่ต้องทำให้มีการตรวจสอบให้แน่ชัดเสียก่อน เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การเริ่มกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาจึงต้องผ่านกระบวนการวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดภายหลังจากที่ประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องจากประชาชนเสียก่อน

หลักการในเรื่องการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยประชาชนนี้ยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่แก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อจากเดิม ๕๐,๐๐๐ คน เหลือเพียง ๒๐,๐๐๐ คน เพื่อให้การเข้าชื่อถอดถอนโดยประชาชนเกิดขึ้นได้จริง และเป็นการป้องปรามผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ว่าหากปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทุจริต ร่ำรวยผิดปกติ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็อาจถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน ๒๐,๐๐๐ คน

มีผู้เปรียบเทียบว่าเหตุใดการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนนั้น สามารถกระทำได้โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๐๐๐ คนเท่านั้น แตกต่างจากการเสนอบัญญัติผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องใช้ ๒๐,๐๐๐ คน การยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนนั้น ซึ่งกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าประชาชนเพียง ๑๐,๐๐๐ คนก็น่าจะเหมาะสมแล้ว ส่วนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ควรจะใช้คะแนนเสียงมากกว่าการยื่นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าการยื่นร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรนั้นอาจจะไม่ได้กระทบกระเทือนใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นเรื่องผลประโยชน์โดยรวมของประชาชน แต่ว่าการยื่นถอดถอนนั้น กระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลโดยเฉพาะนั่นเอง

#### ๔.๙.๔ การออกเสียงประชามติ

เรื่องการออกเสียงประชามติของประชาชนนั้น เป็นเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ซึ่งถือเป็นเป็นการใช้อำนาจประชาธิปไตยทางตรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี "อาจ" ขอให้มีการออกเสียงประชามติในกรณี que เห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ซึ่งจากสาระสำคัญของมาตรา ๒๑๔ จะพบว่าไม่ได้มีการบัญญัติถึงเหตุที่จะมีการออกเสียงประชามติไว้ อย่างชัดเจน การจะชี้ว่ากิจการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนนั้น จึงเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีโดยแท้ สำหรับวัตถุประสงค์ของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็คือ เพื่อขอคำปรึกษาจากประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่กับกิจการที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้ลงประชามติ แต่อย่างไรก็ดี ผลของการออกเสียงประชามติของประชาชนถือเป็นเพียงการให้คำปรึกษากับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการตัดสินใจของรัฐมนตรีให้ต้องปฏิบัติตามประชามตินั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติได้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งมาตรา ๑๖๕ บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติได้ใน ๒ กรณี\* คือ

๑) คณะรัฐมนตรีเสนอให้ออกเสียงประชามติ

๒) มีกฎหมายบัญญัติให้เรื่องนั้น ๆ ต้องออกเสียงประชามติการออกเสียงประชามติอาจมีผลให้เป็นข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลก็ได้ซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะออกเสียงประชามติ โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ประกอบกับกระบวนการจัดทำประชามติเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้มีส่วนร่วมพิจารณาการบริหารงานของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสแสดงความต้องการที่แท้จริงให้รัฐบาลทราบหลักการเรื่องการออก

---

\* ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ภาคผนวก ณ.

เสียงประชามติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่เพิ่มหลักการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้มีผลเป็นข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาก็ได้ กล่าวคือ ประชาชนจะไม่เป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการขัดกับหลักตรรกวิทยาที่ให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ แต่หาไม่มีการปฏิบัติตามประชามติ ดังเช่นที่เคยเกิดปัญหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะให้ออกเสียงประชามติ และเพิ่มหลักการในการออกเสียงประชามติที่รัฐต้องให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกันด้วย

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ในฐานะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ให้ความเห็นว่า<sup>๒๒</sup> ในเรื่องการออกเสียงประชามติ มี ๒ ประเภทใหญ่ ประเภทแรก เป็นการลงมติเป็นเรื่อง ๆ ไป เป็นกรณีๆ (Case) ประการที่สอง เป็นการลงมติเรื่องของคน (Plebiscit) ซึ่งเราคงใช้อย่างแรกมากกว่าอย่างที่สอง การลงมติเป็นเรื่อง ๆ นั้น แบ่งได้อีกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) การปรึกษาหารือหมายความว่า เมื่อถามความเห็นประชาชนแล้ว ประชาชนเห็นว่าจะอย่างไรในทิศทางใดแล้วฝ่ายบริหารหรือฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจก็นำความเห็นประชาชนมาคำนึง มาดูว่าจะทำอย่างไรจะตัดสินใจอย่างไรบ้าง และ

๒) การตัดสินใจเด็ดขาด หมายความว่า ผลของการลงประชามติเป็นอย่างไรแล้วจะเป็นไปตามนั้น

ตอนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่า ถ้าใช้การลงประชามติแบบตัดสินใจเลย อาจจะทำให้เกิดปัญหาในบางเรื่องได้ในสังคมไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็เลยเป็นประชามติชนิดปรึกษาหารือเท่านั้น ซึ่งในทางวิชาการก็เป็นประชามติได้ ไม่มีปัญหาแต่ประการใด ซึ่งความจริงประชามติแบบปรึกษาหารือหากลองนึกภาพ ถ้าคนไทยสามสิบล้านกว่าล้านคนมาลงประชามติ ๒๐ ล้าน บอกว่าเอาอย่างนี้ อีกสิบล้านกว่าล้านบอกไม่เอา แม้จะเป็นประชามติแบบปรึกษาหารือ รวมทั้งรัฐบาลไทยด้วยที่จะตัดสินใจตรงข้ามกับคนเสียงส่วนใหญ่ทั้งประเทศที่ลงประชามติ รัฐธรรมนูญ

<sup>๒๒</sup>รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันอาทิตย์ที่ ๒๔ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐, สำนักกรรมการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า ๑๐๓.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีการลงประชามติ ๒ ประเภท คือ การหาหรือโดยทั่วไป กับเรื่องที่ต้องตัดสินใจ

ผู้เขียนเองเห็นว่าหากเรียกว่าเป็นประชามติ (Referendum) น่าจะเป็นการลงประชามติเพื่อตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือการดำเนินงานของรัฐ หากจะเป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Public hearing) ควรจะเรียกได้ว่าเป็นการปรึกษาหารือประชาชน หรือประชาพิจารณ์มากกว่า

## บทที่ ๕

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### ๕.๑ บทสรุป

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พบว่ามีปัญหาที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังนี้

๕.๑.๑ ภาพรวมของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลบังคับใช้ ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดหลักการที่สำคัญอันจะทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด หลักการเช่นว่านั้นคือ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะต้องมีอิสระ โดยมีการกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น การให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรตรวจสอบมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาว และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีเงินเดือนและค่าตอบแทนสูง การมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระทั้งทางด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและการงบประมาณ การวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ และให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ตามหลักการว่าไม่มีองค์กรใดอยู่สูงสุดเพียงองค์กรเดียวและหลุดพ้นจากการตรวจสอบได้

หากเปรียบเทียบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ พบว่า ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้เป็นอย่างดีในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น

๑) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้ผู้ที่ไม่ยื่นบัญชีรายการหรือยื่นบัญชีรายการอันเป็นเท็จ ต้องถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต



แห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ๕ ปี เป็นจำนวนมาก

๒) การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทำให้มีการตรวจสอบความมีอยู่จริง ความเปลี่ยนแปลง ที่มาที่ไปของทรัพย์สินจนเป็นเหตุให้อดีตรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองต้องถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้จำคุก

แต่อย่างไรก็ดีองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดจากปัญหาทางการเมืองที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขาดประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารสามารถเข้าแทรกแซงตั้งแต่กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์การตรวจสอบได้ พรรคพวกของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์การตรวจสอบ จนองค์การตรวจสอบไม่สามารถทำหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายได้ ส่วนในด้านของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังเป็นไปด้วยความยากลำบาก เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเข้าชื่อกันไม่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง โดยเฉพาะปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งในเรื่องของที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์การตรวจสอบแต่ละองค์กร ในด้านที่มานั้นวุฒิสภาก็มีอำนาจเบ็ดเสร็จที่จะพิจารณาว่าใครจะได้เป็นกรรมการในองค์การตรวจสอบ ซึ่งก็สามารถแก้ไขได้หากวุฒิสภาไม่ถูกรวบงำจากพรรคการเมือง ในด้านอำนาจหน้าที่แต่ละองค์กรก็มีและใช้แตกต่างกันไป แต่ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงก็สามารถที่จะแก้ไขได้โดยกระบวนการแก้ไขตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ หากได้มีการศึกษาปัญหาของการบังคับใช้อย่างจริงจังเพื่อนำไปสู่การแก้ไข แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าไม่มีการเล็งเห็นออกดังกล่าว กองทัพกลับใช้วิธีการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง จนนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารอย่างชัดเจนที่สุด

๕.๑.๒ ภาพรวมของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือกำเนิดขึ้นจากความล้มเหลว ผิดพลาดของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ผู้ถืออำนาจรัฐขณะนั้น ใช้อำนาจไปในทางที่จะเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง รวมทั้งการพยายามรวบอำนาจโดยการแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญผู้มีหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญด้วย แต่ที่เลวร้ายที่สุดนั่นก็คือ ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมองค์การดังกล่าวข้างต้นได้อย่างเบ็ดเสร็จ จนเกิดรูปแบบเผด็จการของการใช้อำนาจขึ้น เพราะองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบทั้งกลไกของรัฐสภา องค์การอิสระและศาล ต่างเป็นอัมพาตไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

อย่างไรก็ดีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังกล่าว หลายท่านรวมทั้งผู้เขียนต่างเห็นพ้องกันว่า ปัญหาดังกล่าวถึงแม้จะเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อยู่บ้างแต่ก็มีใช่ความผิดของรัฐธรรมนูญเสียทีเดียว หากแต่เกิดขึ้นจากบุคคลผู้มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจของตนไปในทางที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยช่องว่างทางลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อรองรับการกระทำที่มีชอบของตนเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถูกร่างขึ้นโดยจงใจออกแบบให้รัฐบาลและระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ ไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนผู้มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ โดยใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๑ ปีเศษเท่านั้น หากแต่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัด หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าในเรื่ององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แตกต่างกันในแนวคิดโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มุ่งเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลพร้อมๆ กับมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ถ่วงดุลกัน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กลับตรงกันข้าม คือ การทำให้รัฐบาลอ่อนแอ และเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับองค์กรตรวจสอบ ทำอะไรก็ได้ไม่มีความผิด เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัตินิรโทษกรรมไว้ล่วงหน้าในมาตรา ๓๐๙ แล้ว แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เสริมสร้างความเข้มแข็ง

อำนาจ และความเป็นอิสระให้กับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจมากมาย ปัญหาประการต่อมา ก็คือ **ปัญหาการตรวจสอบผู้ตรวจสอบ**

ปัจจุบันแม้จะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาเป็นระยะเวลาปีเศษแล้วก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ยังไม่มีทีท่าว่าจะจบลงในระยะเวลาอันสั้นได้เลย แต่ความตื่นตัวของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ทวีเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด อันเป็นพัฒนาการก้าวอย่างสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบพหุนิยมของไทย แต่อย่างไรก็ดีการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ต้องอยู่ภายใต้หลักการว่า “ใช้ได้เท่าที่ไม่กระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” เพราะบุคคลอื่นก็มีสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะ

### ๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะขององค์กรและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีข้อเสนอแนะดังนี้

#### ๕.๒.๑.๑ ศาลรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นที่ยอมรับของทุกประเทศว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดกฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งมิได้ เมื่อกฎหมายอื่นขัดหรือแย้งกฎหมายนั้นก็เป็นโมฆะหรือใช้บังคับมิได้ ทำให้เกิดทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และทฤษฎีควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุติธรรมที่จะพิทักษ์รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดดังกล่าว ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) และระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) จะใช้องค์กรที่ทำหน้าที่รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญต่างๆ กันออกไป โดยมีแนวคิดที่แตกต่างกันตามระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน

๑) แนวคิดรวมอำนาจ เน้นให้ศาลยุติธรรม เป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือแม้กระทั่ง

คดีรัฐธรรมนูญ ไม่มีการแยกศาลรัฐธรรมนูญเป็นอิสระออกจากศาลยุติธรรม และไม่มอบบัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ประเทศที่ใช้แนวความคิดนี้เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น เป็นต้น ที่ใช้ศาลฎีกาหรือศาลยุติธรรมสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ

๒) แนวคิดการเมืองศักราชพิเศษที่เป็นองค์การทางการเมืองเพื่อควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แนวคิดนี้สนับสนุนให้องค์การทางการเมืองทำหน้าที่ควบคุมกฎหมาย การเป็นองค์การทางการเมืองส่วนหนึ่งพิจารณาได้จากโครงสร้างหรือองค์ประกอบขององค์กรนั้น และพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีฐานะเป็นศาลหรือไม่ ประเทศที่ใช้แนวความคิดนี้เช่น ฝรั่งเศส ที่แยกศาลออกเป็น ๒ ระบบ คือ ระบบศาลยุติธรรม และระบบศาลปกครอง ตลอดทั้งการใช้แนวคิดการเมืองศักราชพิเศษที่เป็นองค์การทางการเมืองเพื่อควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยเป็นองค์การทางการเมืองที่เป็นอิสระและไม่มีฐานะเป็นศาล และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญคนละ ๓ คน และยังบัญญัติให้อดีตประธานาธิบดีทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีพด้วย

สำหรับกรณีของประเทศไทย นำแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ มาประยุกต์ใช้หลายแนวคิด ที่สอดคล้องกับในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังต่อไปนี้

(ก) แนวคิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เห็นได้จากการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์การพิเศษ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ

(ข) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ที่ต้องการให้มีองค์การที่ช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

(ค) แนวคิดการกระจายอำนาจ เห็นได้ให้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยรัฐธรรมนูญอยู่ที่องค์กรที่เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดตั้งเป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(ง) แนวคิดความแตกต่างระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน และความแตกต่างระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลรัฐธรรมนูญ เห็นได้จากการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม แยกเป็นอิสระออกจากกัน

เนื่องจากประเทศไทยยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยได้มีการพัฒนาการของสถาบันที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญไทย โดยเริ่มแรกที่สภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ.๒๔๗๕ - ๒๔๘๙) ต่อมาก็มีตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นโดยมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญคู่ไปกับ สภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ.๒๔๘๙ - ๒๕๓๔) หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.๒๕๓๔ - ๒๕๔๐) แต่อย่างไรก็ดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าองค์กรตุลาการ เกิดปัญหาความเป็นอิสระและความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้คำวินิจฉัยไม่ได้รับการยอมรับ เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นองค์กรตุลาการ เพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

ดังที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า ในประเทศต่างๆ มีองค์กรที่ควบคุมความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมาย ๒ ระบบ คือ ระบบที่ใช้ศาลยุติธรรม ซึ่งประเทศที่ยึดแนวทางนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น จีน อินเดีย มาเลเซีย กับประเทศที่ใช้ตุลาการรัฐธรรมนูญในการควบคุม ซึ่งได้แก่ ฝรั่งเศส เกาหลี ส่วนอีกระบบหนึ่งคือ ประเทศที่ใช้องค์กรพิเศษในรูปของศาล หรือที่เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ เยอรมัน สเปน ออสเตรเลีย อิตาลี สวีเดน ประเทศไทย ซึ่งการนำศาลยุติธรรมมาเป็นองค์กรในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อถกเถียงกันในเรื่องหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อันเป็นการให้อำนาจฝ่ายตุลาการอยู่เหนืออำนาจนิติบัญญัติ ประกอบกับการให้องค์กรตุลาการเพียงองค์กรเดียวเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยทำให้การมองปัญหาไม่รอบด้าน และผลของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมใช้กับเฉพาะคู่ความในคดี แต่การวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นมีผลกระทบเป็นการทั่วไป แม้ต่อมาจะมีการจัดตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาของการนำระบบศาลยุติธรรมมาเป็นองค์กรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ก็ยังมีปัญหาไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นอิสระ จึงเกิดแนวความคิดจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ แต่ก็ยังพบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ในด้านที่มาและองค์ประกอบควรลดจำนวนผู้พิพากษาลง เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน ๙ คน มาจากองค์กรตุลาการ คือ ผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๓ คน ตุลาการศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๒ คน ซึ่งมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งแล้ว ส่วนอีก ๔ คนมาจากผู้ทรงคุณวุฒิศาขานิติศาสตร์จำนวน ๒ คน และผู้ทรงคุณวุฒิศาขารัฐศาสตร์อีก ๒ คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีความยึดโยงกับประชาชนอยู่เลย แต่ต้องมาปฏิบัติหน้าที่ “ในพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์” ซึ่งยึดโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้หากปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นอิสระ

อย่างแท้จริง ก็จะเป็นการทำให้ถูกมองว่าสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องทางการเมืองได้ ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอเกี่ยวกับองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑) ลดองค์ประกอบที่เป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๐๔ (๑) และ (๒) ลง และให้มีสัดส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากภาคส่วนอื่น เช่น อดีตนายกรัฐมนตรีนอกจากตำแหน่งไปโดยไม่มีความผิดทุกคนหรืออดีตประธานรัฐสภา ซึ่งเลิกยุ่งเกี่ยวทางการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี หากมีจำนวนมากก็อาจเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและดำรงตำแหน่งได้ตลอดชีวิต ทั้งนี้เนื่องจาก องค์ประกอบของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบันมีผู้พิพากษาในศาลฎีกาจำนวน ๓ คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๒ คน รวม ๕ คน ทำให้ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดอาจมีอิทธิพลเหนือศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญได้มีการแยกกระบวนศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองออกจากกันอย่างเด็ดขาดแล้ว

๒) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ (๓) โดยบัญญัติให้ชัดเจนว่าผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์มีหลักเกณฑ์อย่างไร ส่วนมาตรา ๒๐๔ (๔) นั้น แก้ไขให้เหลือเพียงผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น พร้อมทั้งหลักเกณฑ์ด้วย ทั้งนี้เพราะปัจจุบันรัฐธรรมนูญบัญญัติเปิดกว้างมากเกินไปที่ให้สาขาสังคมศาสตร์ทุกสาขาเข้ามาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

๓) การทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความยึดโยงกับประชาชน เพราะองค์กรตุลาการก็เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนจึงสมควรที่จะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ไม่ใช่เฉพาะอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหารเท่านั้น แต่ต้องหมายรวมถึงอำนาจตุลาการด้วย เช่น นอกจากที่ประชาชนจะมีสิทธิในการยื่นเสนอถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๖๔ แล้ว ยังอาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการได้มาซึ่งตุลาการหรือการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วย เช่น เป็นหนึ่งองค์ประกอบในคณะกรรมการสรรหา หรือเป็นหนึ่งในจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย เป็นต้น

๔) แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๑๔ ให้ครอบคลุมถึงการวินิจฉัยขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นศาลด้วย เพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาได้ หากเป็นกรณีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรศาล ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจวินิจฉัย

๕) วาระการดำรงตำแหน่งนั้นควรให้สอดคล้องกับวาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระอื่นๆ เช่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี หรือ ๖ ปี เท่ากันหมดทุกองค์กร

ในส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นคดีเฉพาะเท่านั้น ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง ทั้งนี้ เพราะสถานะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพัน

องค์กรของรัฐทุกองค์กร สร้างผลกระทบได้มากกว่าคำพิพากษาของศาลยุติธรรมซึ่งมีผลเฉพาะคู่ความในคดี โดยจำกัดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะจริงๆ แล้วศาลรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติว่า ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจในการออกกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ คือ ให้เป็นองค์กรที่ที่ปัญหาข้อกฎหมายมากกว่าการชี้ปัญหาข้อเท็จจริง แต่ศาลรัฐธรรมนูญของไทยไปวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงมากเกินไปผูกกับปัญหาเมื่อวินิจฉัยออกมาเลยเกิดการต่อต้านจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น จึงควรให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น เพราะหากให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ทุกอย่าง หรือตามอำเภอใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเอง ก็อาจมีผลเป็นการให้ศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั่นเองก็เป็นได้

#### ๕.๒.๑.๒ ศาลยุติธรรม

##### ๕.๒.๑.๒.๑ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เดิมการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น เป็นการพิจารณาคดีอาญาโดยศาลเพียงชั้นเดียว และคำพิพากษาถือเป็นที่สุด ซึ่งอาจมีความผิดพลาดในการดำเนินคดีได้ แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๘ วรรคสาม ได้บัญญัติให้สามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา หากปรากฏว่ามีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยอมรับหลักการให้ความยุติธรรมควรมี ๒ ชั้น ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๗๘ วรรคสามนี้ ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์นั้นมีเพียงผู้ที่ต้องคำพิพากษาเท่านั้น ซึ่งก็หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกฟ้องเท่านั้น ส่วนพนักงานอัยการที่ยื่นฟ้องหรือผู้ไต่สวนอิสระไม่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ อีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดระยะเวลายื่นอุทธรณ์เพียง ๓๐ วัน ดังเช่นคดีทั่วไปของศาลยุติธรรมนั้น ไม่น่าจะเหมาะสม เพราะการแสวงหาพยานหลักฐานอื่นจะทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปภายในระยะเวลา ๓๐ วันนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะไม่ใช่การอุทธรณ์ในเรื่องข้อกฎหมายที่ไม่ต้องแสวงหาพยานหลักฐานกันอีก แต่

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาเป็นประการใดแล้ว หากให้มีการอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้อีกจะขัดกับหลักที่ให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นที่สุดท้ายหรือไม่

ในส่วนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ผู้เขียนขอเสนอใน ๔ ประเด็น คือ

๑) ควรมีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นศาลชั้นต้น หากศาลชั้นต้นพิพากษาแล้วคู่ความไม่พอใจก็อาจอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการจัดตั้งศาลพิเศษดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการให้ความยุติธรรมซึ่งจะต้องมี ๒ ชั้นขึ้นไป และหลักที่คำพิพากษาของศาลฎีกาถือเป็นที่สุดอีกด้วย

๒) ในกรณีที่ศาลพิเศษที่พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายกฟ้อง รัฐธรรมนูญควรบัญญัติให้พนักงานอัยการหรือผู้ไต่สวนอิสระสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วย เพราะหากมีพยานหลักฐานขึ้นใหม่ที่จะสามารถเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หากพิจารณาตามมาตรา ๒๗๘ วรรคสามในปัจจุบัน ไม่สามารถทำได้เลย

๓) ควรขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ให้มากขึ้นกว่าเดิม ไม่ควรใช้ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์เหมือนอย่างคดีธรรมดาทั่วไปมาใช้กับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นคดีเฉพาะ ที่มีระยะเวลาเพียง ๓๐ วัน ควรขยายให้มากขึ้นโดยอาจให้มีระยะเวลาถึง ๑ ปี

๔) อายุความในการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องมีอายุความที่ยาว เพราะขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีอำนาจอยู่ อาจมีการกระทำต่างๆ เพื่อแทรกแซงเพื่อมิให้มีการดำเนินคดีอาญา แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ยังสามารถดำเนินคดีได้

#### ๕.๒.๑.๒.๒ ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง

ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง เป็นแผนกที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ในศาลฎีกา มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีอำนาจถึงตุลาการ ตามหลักว่าด้วยนิติกรรมทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งคณะกรรมการการ



เลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีใช้องค์กรตุลาการ แต่สามารถออกนิติกรรมทางตุลาการนอกเหนือจากนิติกรรมทางปกครองได้\*

สำหรับศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งนั้นผู้เขียนมีข้อเสนอเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๑) ควรมีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาเลือกตั้งซึ่งเป็นศาลชั้นต้น หากศาลชั้นต้นพิพากษาแล้วคู่ความไม่พอใจก็อาจอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งได้โดยตรง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการจัดตั้งศาลพิเศษดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการให้ความยุติธรรมซึ่งจะต้องมี ๒ ชั้นขึ้นไป และหลักที่คำพิพากษาของศาลฎีกาถือเป็นที่สุดอีกด้วย

๒) ในกรณีที่ศาลพิเศษที่พิจารณาคดีเลือกตั้งพิพากษายกฟ้อง รัฐธรรมนูญควรบัญญัติให้ความทั้งสองฝ่ายสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งได้ด้วย เพราะหากพิจารณาตามมาตรา ๒๗๘ วรรคสามในปัจจุบัน ไม่สามารถทำได้เลย เพื่อให้สอดคล้องกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังอธิบายแล้วข้างต้น

---

\*หลักว่าด้วยนิติกรรมทางตุลาการขององค์กรฝ่ายปกครองนั้น มีความแตกต่างจากนิติกรรมทางปกครองทั้งในเรื่องรูปแบบการพิจารณาที่ต้องฟังความทั้งสองฝ่าย การทำคำวินิจฉัยต้องให้เหตุผลประกอบ ขณะที่นิติกรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องทำเว้นแต่กฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้ง นิติกรรมทางตุลาการนั้นเมื่อมีการวินิจฉัยถึงที่สุดแล้วก็ป็นอันยุติตามนั้น แต่นิติกรรมทางปกครองสามารถเปลี่ยนแปลงได้ และการโต้แย้งนิติกรรมทางตุลาการต้องกระทำโดยการอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลสูง แต่การโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองต้องเริ่มต้นฟ้องคดีที่ศาลชั้นต้น การแยกระหว่างนิติกรรมทางปกครองกับนิติกรรมทางตุลาการจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมิได้มีเพียงการใช้อำนาจทางปกครองเท่านั้น แต่ยังมีการใช้อำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทรวมอยู่ด้วย ดังนั้น เพื่อจะทำให้ทราบว่าองค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองหรือใช้อำนาจวินิจฉัยข้อพิพาท จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับ คือ การพิจารณาถึงเนื้อหาของนิติกรรมนั้นๆ มากกว่าการพิจารณาถึงรูปแบบหรือองค์กร

## ๕.๒.๑.๓ ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) อันเป็นกระบวนการยุติธรรมอีกประเภทหนึ่งในระบบศาลคู่ (Duality of Jurisdiction) ที่ใช้อยู่ในนานาประเทศตามแบบของศาลในประเทศกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil law) ทั่วไป ซึ่งจะมีความแตกต่างจากศาลในประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์ (Common law) เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และในอีกหลายประเทศที่เคยได้รับอิทธิพลทางการปกครองและกฎหมายจากประเทศอังกฤษ

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประเทศไทยใช้ศาลระบบเดียว คือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทุกประเภท ปัญหาของเขตอำนาจศาลจึงไม่เกิดขึ้น แต่เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนมาเป็นระบบศาลคู่ ซึ่งแยกคดีในกฎหมายมหาชนและคดีในกฎหมายเอกชน ปัญหาความยุ่งยากดังกล่าวจึงเกิดขึ้น การพิจารณาเรื่องเขตอำนาจจึงเป็นเรื่องที่ต้องกระทำทุกครั้งก่อนที่ผู้ฟ้องจะยื่นฟ้องคดี หรือศาลจะรับพิจารณาคดี เพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยศาลที่ไม่มีอำนาจย่อมส่งผลให้กระบวนการพิจารณาดังกล่าวเสียไป

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ คือ

๑) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว อันได้แก่ การใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ฯลฯ

๒) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาที่หน่วยงานของรัฐจ้างให้เอกชนสร้างสะพาน สร้างถนน

๓) มาจากการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ เช่น ทางราชการออกคำสั่งปิดโรงงานและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของโรงงาน หรือเจ้าหน้าที่ละเลยหรือต่อใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการล่าช้าเกินสมควรจนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการได้รับความเสียหาย

๔) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น ในเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดเวลาให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน หรือแม้กระทั่งในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาเอาไว้ แต่โดยปกติสามารถดำเนินการให้เสร็จในระยะเวลาหนึ่ง แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการใดๆจนเวลาล่วงเลยไปหลายเดือน

๕) คดีพิพาททางปกครองอื่นๆ เช่น คดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง หรือให้หน่วยงานทางปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับบุคคลให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด คดีปกครองเหล่านี้ กฎหมายกำหนดว่า ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น

ดังนั้น ศาลปกครองควรที่จะมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังกล่าวแล้ว กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารดังเช่นกรณีคำสั่งศาลปกครองกลางกำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ฯ ในคดีแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) ซึ่งหากพิจารณาตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจแล้ว ศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเฉพาะคดีปกครองเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณากรณีดังกล่าว

ในเรื่องปัญหาของศาลปกครองกรณีเขตอำนาจเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองขององค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติในมาตรา ๒๒๓ ว่าการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง มิใช่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมแล้ว เพราะทำให้เขตอำนาจศาลปกครองชัดเจนขึ้น

#### ๕.๒.๑.๔ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์ของการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๙ ได้แยกกระบวนการในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ ๑ ก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งกับขั้นตอนที่ ๒ ภายหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง

เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๕ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งได้ทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งให้หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เฉพาะก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด เหตุผลก็คือ เมื่อยังไม่มีการ

ประกาศผลการเลือกตั้งหากให้นำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแล้วจะเป็นเหตุให้การเลือกตั้งนั้นมีอุปสรรค  
ล่าช้าออกไป แต่หากเป็นกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้วให้เป็นอำนาจของศาลฎีกา  
แผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์แทน แล้วแต่กรณี โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้อง  
ต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยเสียก่อนที่คณะกรรมการการ  
เลือกตั้งจะไปแจกใบแดง โดยให้มีการยื่นเรื่องเพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์  
เป็นผู้ตรวจสอบว่ามีเหตุสมควรที่จะเพิกถอนผลการเลือกตั้งหรือไม่ โดยกำหนดให้ในระหว่างที่คดี  
ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลนั้น บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี  
สมาชิกวุฒิสภาก็ดี สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นก็ดี จะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้จนกว่าศาล  
ฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์ จะมีคำสั่งยกคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และใน  
กรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง  
ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด  
ตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ  
สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ที่ให้  
คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์หากเป็นกรณีที่  
มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว อาจเป็นเพราะเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ก็ถือว่า  
ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอันสิ้นสุดลง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๖ มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมี  
อำนาจไปถึงภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

คณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไป  
โดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ตลอดจนมีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ  
จัดการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ควรมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง  
เพราะปัจจุบันมีศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอให้แก้ไขมาตรา ๒๓๙ วรรค  
หนึ่ง ที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งให้หรือเพิกถอนสิทธิการ  
เลือกตั้ง ให้เป็นหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิก  
ถอนสิทธิเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว ซึ่งจะได้รับการ  
ยอมรับมากกว่าที่จะให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยได้เอง เพราะไม่ใช่องค์กรตุลาการ  
รวมทั้งการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจออกข้อกำหนด กฎ ระเบียบต่างๆ เอง และ  
มีอำนาจในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และอำนาจวินิจฉัยเอง ทำให้อาจเกิดไม่รอบคอบได้ใน  
การทำคำวินิจฉัยได้

### ๕.๒.๑.๕ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกิดขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีใช้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีที่มาจาก Ombudsman ของประเทศสวีเดนอีกต่อไป เพราะแยกออกเป็นองค์กรอิสระจากรัฐสภา แต่มีอำนาจหน้าที่มาก คือ อำนาจในเรื่องการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาคดีของศาล ตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้เป็นเพราะธรรมชาติของการพิจารณาพรรคคดี ผู้พิพากษาจะต้องใช้ดุลพินิจและใช้ความเป็นอิสระในการตัดสินเพื่อไม่ให้กระทบกับความเป็นอิสระและในการพิจารณาพิพากษาพรรคคดีของศาล ซึ่งดำเนินการไปในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และจุดหมายที่กำหนดไว้แล้วคือให้มีการตรวจสอบโดยมีการตรวจสอบของคู่ความ และศาลชั้นสูงกว่า ตลอดจนองค์กรบริหารส่วนบุคคลหรือคณะกรรมการตุลาการ (กต.) นอกจากนี้ผู้พิพากษายังอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นนามธรรมและมีปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว แต่มีผลถึงขั้นสามารถเป็นเหตุแห่งการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ผู้เขียนจึงเสนอใน ๓ ประเด็น ดังนี้

๑) แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการยกเลิกองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วกลับไปใช้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแทน โดยให้เป็นองค์กรที่อยู่ในรัฐสภา มีหน้าที่เสนอความคิดเห็นต่อประธานรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรี กับช่วยเหลือรัฐสภาเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน และเยียวยาแก้ไข แต่มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้สามารถตรวจสอบแม้จะไม่มีกรร้องเรียนได้ด้วย

๒) ให้ความช่วยเหลือในกรณีข้อพิพาทต่างๆ ที่ขาดอายุความ หรือไม่สามารถนำกลไกทางกฎหมายมาแก้ไขได้ จึงต้องใช้กลไกทางรัฐศาสตร์ ยกตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองตัดสินในคดีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ประชาชนเรียกร้องไม่ให้นักงานอัยการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ถ้ามองในเชิงของพนักงานอัยการก็ต้องอุทธรณ์ตามหน้าที่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเข้ามาช่วยอุทธรณ์เหล่านี้

๓) ในเรื่องของมาตรฐานของจริยธรรมนั้นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรก แก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม ที่บัญญัติให้การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

ทางจริยธรรม ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนตามมาตรา ๒๗๐ เพราะอาจมีการใช้เป็นเครื่องมือในการเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ แม้จะมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เรื่องยากในการตีความ

#### ๕.๒.๑.๖ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบข้าราชการประจำอื่นๆ มีการตั้งหน่วยงานใหม่ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๕๑ มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๘ ลงไป แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็อาจเรียกสำนวนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มาพิจารณาเองได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินการดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเหมาะสมแล้ว แต่มีข้อเสนอนในเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามมาตรา ๒๔๖ วรรคห้า อาจไม่จำเป็นอีก เพราะเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) แล้วอาจทำให้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

#### ๕.๒.๑.๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังเช่นที่เคยเป็นมา จึงควรมีการวางระบบการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นให้เปลี่ยนเป็นศาลบัญชีและวินัยทางการคลังขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรตุลาการ อันจะทำให้

กระบวนการตรวจเงินแผ่นดินมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้มากกว่าการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

#### ๕.๒.๑.๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ อำนาจเกี่ยวกับการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลปกครองพิจารณา หากเห็นว่า กฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดที่ออกโดยฝ่ายปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนขึ้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังมีข้อจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนเท่านั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในกรณีที่ไม่มีผู้ร้องเรียนด้วย

#### ๕.๒.๑.๙ ข้อเสนอแนะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

กระบวนการเข้าชื่อของประชาชนไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของลายมือชื่อ ซึ่งเป็นเรื่องที่ตรวจสอบได้ยาก และใช้ระยะเวลาในการดำเนินการยาวนาน จึงควรกำหนดให้การเข้าชื่อกระทำได้โดยการพิมพ์ลายนิ้วมือของประชาชนผู้ประสงค์จะเข้าชื่อ เพราะสามารถตรวจสอบได้ง่ายและรวดเร็วกว่า ไม่สามารถปลอมแปลงได้

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้จะผ่านความเห็นชอบโดยการลงมติของประชาชนทั้งประเทศ แต่ก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่ายังมีบทบัญญัติหลายมาตราที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย ฝ่ายที่ยอมลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญก็เพราะหากไม่เห็นชอบ ก็ไม่ทราบว่าจะคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตมาปรับปรุงแล้วประกาศใช้ เมื่อ

พิจารณาแล้ว การให้ประชาชนออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญกับการนำรัฐธรรมนูญมาประกาศใช้โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเอง เป็นแนวคิดแบบสุดโต่ง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติน่าจะมั่นใจเกือบเต็มร้อยว่าร่างรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านความเห็นชอบ เพราะประชาชนจะต้องคิดว่าอย่างไรเสียรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับสี่เท่าไว้ก่อนแล้วค่อยกลับมาแก้กันทีหลัง (ซึ่งก็ไม่ง่ายเลย) ดีกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับสี่เท่าที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะนำมาใช้

กระแสการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีมาตั้งแต่ภายหลังการประกาศใช้ ความจริงเป็นแนวคิดที่มีมาก่อนที่รัฐธรรมนูญจะประกาศใช้เสียอีก แต่การแก้ไขต้องรอจังหวะและโอกาส เมื่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งรัฐบาลแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐบาลผสมโดยการนำของพรรคพลังประชาชน ฝ่ายตรงข้ามกับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งปฏิเสธการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๑ จึงมีนโยบายการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ต้น แต่เมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล การแก้ไขไม่ใช่เรื่องง่ายอีกต่อไป เมื่อมีกระแสคัดค้านอย่างรุนแรงจากหลายฝ่ายทั้งคนของคณะรัฐประหารเอง พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล และกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่อ้างว่าจะเป็นการแก้เพื่อประโยชน์ของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มผู้ถูกยึดอำนาจ

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สถานการณ์ทางการเมือง และการดำเนินระบอบประชาธิปไตย มีปัญหาตลอดเวลา โดยฝ่ายต่อต้านการรัฐประหารอ้างว่าเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เป็นประชาธิปไตย ด้วยสถาบันระบบกฎหมาย กลไก ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นเผด็จการ เป็นมรดกแห่งความชั่วร้ายที่สืบทอดมาจากการรัฐประหาร

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติในหมวด ๕ มาตรา ๒๙๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากองค์กรหรือบุคคลดังต่อไปนี้

๑.๑) คณะรัฐมนตรี หรือ

๑.๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ

๑.๓) สมาชิกวุฒิสภา (สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หรือ

๑.๔) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้



๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็น ๓ วาระ

๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

๔) การพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

๕) เมื่อการพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ ๓ ต่อไป

๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ ชั้นตอนสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีอยู่ด้วยกัน ๒ หลักการคือให้แก้ไขได้ง่ายและแก้ไขได้ยาก ซึ่งประเทศไทยใช้หลักการแก้ไขได้ง่าย โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้แก้ไขได้ง่ายขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยเพิ่มให้ประชาชนเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ ชื่อเพื่อเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้ คือ ต้องการให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ง่ายขึ้น คือไม่รัดตัวแล้วก็ไม่เข้มงวดจนเกินไป เพราะว่า ถ้าหากว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ยากเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งก็แทบจะไม่ได้แก้ไขอะไรเลย คือ ยังไม่ทันได้มีโอกาสที่จะแก้ไขก็ถูกยกเลิกไปเสียก่อน

ในเวลานับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นต้นมา จนปัจจุบันมีความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะในประเด็นการยุบพรรคการเมืองที่ทุกพรรคเห็นสอดคล้องกันว่าต้องแก้ รวมถึงประเด็นอื่นๆ ที่เห็นแตกต่างกัน แต่ยังคงมีความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญมากเท่าใดกระแสการคัดค้านจากอีกฝ่ายหนึ่งก็ทวีความรุนแรงขึ้นเพราะต่างฝ่ายต่างยึดถือเหตุผลของตนเอง แต่แล้วเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการให้มีการแก้ไขง่ายก็เป็นผล โดยมีการยื่นเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ (คปพร.) โดยนายแพทย์เหวง โตจิราการ กับประชาชนผู้มี

สิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๒๓,๖๑๐ คน ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกสรุปวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญต่อประธานรัฐสภาเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งประธานรัฐสภาได้ดำเนินการดังนี้

๑) วินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... มีหลักการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑

๒) ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอที่มีสิทธิเลือกตั้งและเอกสารหลักฐานครบถ้วน จำนวน ๗๒,๙๗๑ คน

๓) ได้มีการแต่งตั้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เป็นผู้รับคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....

๔) ส่งบัญชีรายชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการเขตทุกเขตในกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อโดยที่ตนมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอด้วย ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน ปรากฏว่ามีผู้ใช้สิทธิยื่นคำร้องคัดค้าน จำนวน ๑,๔๒๘ คน ดังนั้น จึงมีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ถูกต้องจำนวนทั้งสิ้นจำนวน ๗๑,๕๔๓ คน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ต้องหยุดชะงักไป เนื่องจากมีกระแสการคัดค้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย จนในปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน คือ พรรคเพื่อไทย ได้เรียกร้องให้รัฐบาลนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... กลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้ง แต่ยังไม่ได้รับการตอบสนองในทางใด จนเกิดการชุมนุมประท้วงของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. เพื่อต่อต้านรัฐบาลที่กลุ่มแนวร่วมเห็นว่าขึ้นสู่การเป็นรัฐบาลโดยไม่ชอบธรรมและไม่เป็นประชาธิปไตย จนเหตุการณ์ทวีความรุนแรงขึ้นจนนำไปสู่การชุมนุมขัดขวางการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนและประเทศคู่เจรจาที่โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช พัทยา เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๒ จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงในเขตจังหวัดชลบุรี และยกเลิกการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในคำวันเดียวกัน ต่อมาวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๒ นายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินใน

สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จนนำไปสู่เหตุการณ์ จลาจลในกรุงเทพมหานครที่มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บ เมื่อเหตุการณ์สงบลง นายกรัฐมนตรีได้แจ้ง ไปยังประธานรัฐสภา เพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีกรรมการลงมติในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อรับฟัง ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสมาชิกรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ - ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ โดยได้ ข้อสรุปอยู่หลายประการทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การนิรโทษกรรม และการปฏิรูปการเมือง

กล่าวเฉพาะการปฏิรูปการเมืองซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยในขณะนี้ว่าสมควรต้องมีการแก้ไขให้เป็น ประชาธิปไตยและเป็นไปตามหลักนิติธรรมมากขึ้น โดยมีประเด็นที่จะต้องแก้ไขดังต่อไปนี้

๑) การนำหลักรัฐธรรมนูญนิยมกลับมาใช้อีกครั้ง โดยเฉพาะการสร้างเสถียรภาพ ให้กับรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการที่ประเทศประชาธิปไตยยอมรับและยึดถือกัน เพราะในอดีตที่ผ่านมา ของประชาธิปไตยประสบกับความล้มเหลวของระบอบแล้วว่า หากรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพแล้วก็จะ ทำให้ประเทศเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศไปอย่างมาก

๒) การลดบทบาททางการเมืองของศาล เพราะองค์การตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีอำนาจในทางการเมืองมากเกินไป ทั้งการสรรหาสมาชิก วุฒิสภาและการสรรหากรรมการในองค์การตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการทำให้ศาลเข้ามายุ่งเกี่ยวกับ ฝ่ายการเมืองมากเกินไปจนเกินเหตุ หากไม่แก้ไขขององค์การตุลาการอาจตกต่ำลง ขาดความน่าเชื่อถือและ อาจไม่สามารถรักษาความศักดิ์สิทธิ์ต่อไปได้

๓) การปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยกลับไปใช้ระบบการ เลือกตั้งตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๔) ปรับปรุงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา อาจมาทั้งจากการเลือกตั้งและสรรหาเช่นเดิม แต่มีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่ไม่ให้มีแต่ฝ่ายตุลาการและประธาน องค์การอิสระเพียง ๗ คน เท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การตรวจสอบนั้นเพื่อเป็นการ คำนอำนาจขององค์การอิสระควรให้วุฒิสภาสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการ สรรหากรรมการขององค์การอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ให้เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ เท่านั้น

๕) ยกเลิกการแบ่งองค์การตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์การอิสระและองค์การอื่นตาม รัฐธรรมนูญ เพราะก่อให้เกิดปัญหาการตีความว่า องค์การที่ได้บัญญัติในหมวดว่าด้วยองค์การตาม รัฐธรรมนูญ จะมีสถานะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรบัญญัติ องค์การอิสระหรือองค์การต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ หากจะมีองค์การอิสระหรือองค์การตรวจสอบต่างๆ ควรบัญญัติเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเท่านั้น

เพราะจะทำให้แก้ไขได้ง่ายกว่าการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แล้วปรากฏว่าเกิดปัญหาขึ้นมากมายแต่ก็ยังไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต้องถูกยกเลิกไป ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในรัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้เฉพาะประมุขของรัฐ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (ซึ่งจะต้องไม่มากเกินไป) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการเท่านั้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญสั้น กระชับ ไม่ยาวจนเกินไป และที่สำคัญจะไม่ทำให้รัฐธรรมนูญเกิดปัญหามากนักอีกด้วย

๖) โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความสำคัญและความไว้วางใจกับองค์กรตุลาการมาก โดยให้เป็นคณะกรรมการสรรหาทั้งสมาชิกวุฒิสภาประเภทสรรหา ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบ และการสรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากภารกิจหลักของผู้พิพากษา คือ การพิจารณาพิพากษาคดี ถ้ามารับภาระด้านนี้มากเกินไปจะทำให้กระทบกระเทือนต่อภารกิจหลัก และอาจจะเสียความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษารอคดีได้ ทั้งยังอาจทำให้องค์กรตุลาการตกต่ำลง เพราะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่ถูกจัดตั้งให้มาเป็นองค์กรที่จัดการกับปัญหาทางการเมือง

ผู้เขียนจึงเสนอให้แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ให้มีแต่ฝ่ายตุลาการ และสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และแก้ไขอำนาจของวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งกรรมการในองค์กรอิสระโดยให้มีโอกาสได้พิจารณาคัดเลือกด้วยมิใช่เป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ซึ่งเป็นเพียงตรายางของคณะกรรมการสรรหาในปัจจุบัน

๗) แก้ไขบทเฉพาะกาล ทั้งเรื่องการต่ออายุการทำงานให้กับผู้พิพากษา อัยการ หากต้องการต่ออายุการทำงานจริงให้ไปแก้ไขกฎหมายขององค์กรนั้นๆ แทน รวมทั้งแก้ไขให้กรรมการในองค์กรอิสระมาจากการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยให้กรรมการที่มาจากกรรมการแต่งตั้งโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขพ้นจากตำแหน่งไปโดยไม่ต้องอยู่ครบวาระ และให้มีการสรรหาใหม่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

๘) ยกเลิกมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่เป็นบทนิรโทษกรรมย้อนหลังและล่วงหน้า เพราะขัดกับหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน

๙) รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เกิดขึ้นจากสมมติฐานความไม่ไว้วางใจต่อองค์กรเมืองทั้งหลาย โดยการลดอำนาจของฝ่ายบริหาร และเพิ่มอำนาจของฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้องนัก เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลและความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพขององค์กรตรวจสอบเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินไปพร้อมกันไป หากมีแนวความคิดว่าจะลดอำนาจองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าควรลดอำนาจกองทัพเสียมากกว่า เช่น การใช้

เรื่องงบประมาณเป็นเครื่องมือดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่ให้การจัดงบประมาณเพื่อบำรุงกองทัพจะต้องมีระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี เพื่อป้องกันมิให้กองทัพสร้างอิทธิพลได้ อันเป็นหลักการที่ให้พลเรือนควบคุมทหาร (รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา ๘ วรรคสิบสอง)

แม้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะไม่ง่ายนัก และไม่รู้ว่าใครจะเป็นผู้เริ่มต้น เพราะหนทางของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นมีมิติเต็มที เพราะใครเริ่มก่อนย่อมเจ็บตัวก่อนเป็นธรรมดา แต่หากยังปล่อยปละละเลยปัญหาของชาติบ้านเมืองอยู่เช่นนี้ ปัญหาของรัฐบาลก็หนีไม่พ้นที่จะต้องถูกบังคับให้เลิกข้าง แต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น จำต้องให้ทุกฝ่ายที่เป็นสถาบันหลักของรัฐ กล่าวคือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การตามรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองต่างๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ภาคประชาชน เช่น กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และองค์กรเอกชน ซึ่งเป็นทุกภาคส่วนของสังคม หันหน้าเข้ามาพูดคุยกันเพื่อหาทางออกให้กับวิกฤติของชาติ เพื่อให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการยอมที่จะประนีประนอมกันทุกฝ่าย เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถเกิดขึ้นได้จริง แม้อาจจะไม่ครบทุกประเด็นดังที่กล่าวข้างต้น แต่ก็แสดงให้เห็นว่ามีแนวความคิดที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองใหม่ ทั้งนี้เมื่อกระบวนการเจรจาของทุกฝ่ายบรรลุผล ก็เริ่มกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ได้ตกลงกันได้ ซึ่งจะทำให้บรรยากาศของประเทศชาติมีความสมานฉันท์ขึ้นได้

หากกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดทางให้มีการปฏิรูปการเมืองใหม่อีกครั้ง เพราะอย่างไรเสียรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังมีข้อบกพร่องอีกมาก หากแก้ไขมากเกินไปก็จะรวนไปทั้งฉบับ รวมทั้งที่มาของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นที่ยอมรับ ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญถูกอ้างถึงความชอบธรรมอยู่รำไป ดังนั้นควรเปิดทางให้มีการปฏิรูปการเมืองใหม่อีกครั้งโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างกว้างขวางที่สุด กล่าวคือ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง เมื่อร่างเสร็จแล้วก็นำออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วม มีความเข้าใจ และมีความหวงแหนในรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง อันจะทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคงความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดได้อย่างวัฒนาถาวร

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจเทรดดิ้ง, ๒๕๑๘.

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ เซาวณะ ไตรมาส. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, ๒๕๔๕.

กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม. ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส. [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/Publaw/view.asp?PublawIDs=1076> [๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑]

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดว่าด้วยรัฐ. [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=296> [๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๑]

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย. [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/article/ac231044.html> [๑ มีนาคม ๒๕๕๒]

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ ๑. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมาย ๒๖,๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) : ๗๕.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๘.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เอกสารการสอนหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. ๒๕๔๕.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา = The United States Constitution and government. พิมพ์ครั้งที่ ๑. นครปฐม : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, ๒๕๔๔.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. ว่าด้วย The Electoral College ของการเลือกตั้งประธานาธิบดีอเมริกา , "มติชนรายวัน ฉบับวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗.

เขียน ธีระวิทย์. ระบบการปกครองของญี่ปุ่น. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๑.

คณิน บุญสุวรรณ. ฉีกรัฐธรรมนูญประเทศได้อะไร. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, ๒๕๕๐.

คมศักดิ์ ไตโกชนพันธุ์. การโต้สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๗.

สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๐.

ชรินทร์ สันประเสริฐ. ระบบการเมืองการปกครอง ใน เอกสารการสอนชุดวิชามนุษย์กับสังคม สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔.

เชาวนะ ไตรมาศ. มติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ : กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย ใน รวบรวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๓ : ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗.

ณวัฒน์ ศรีปัดดา. ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๔.

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. แนวความคิดว่าด้วยรัฐและอำนาจอธิปไตย ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ ๑. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. ทิศทางการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองของไทย. (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.)

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. ระบอบการเมืองการปกครอง ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักพื้นฐานทางรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ ๑. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. รายงานการวิจัย เรื่องการประเมินผลงานของวุฒิสภา โดยได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปี ๒๕๔๙.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ.๒๔๗๕. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

นันทชัย เพียรสนอง. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ใน รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๑ เล่มที่ ๔. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๙.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ . รายงานการวิจัยเรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๐.



นันทวัฒน์ บรมานันท์. รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ ๑.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๘.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิทยุชน,  
๒๕๕๑.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. องค์กรที่ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. [ออนไลน์] แหล่งที่มา :  
[http://www.pub-law.net/article/ac010345\\_1.html](http://www.pub-law.net/article/ac010345_1.html) [๑ มกราคม ๒๕๕๒]

นพพร ประชากุล. ทอมัสฮอบส์ ผู้คิดค้นทฤษฎีสัญญาประชาคม. [ออนไลน์] แหล่งที่มา :  
<http://www.sarakadee.com/feature/2000/09/thomas.htm>. [๑๓ มกราคม ๒๕๕๒]

บรรเจิด สิงคนดี. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน  
จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) . เล่ม ๑. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล  
รัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : นิติธรรม,  
๒๕๓๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ในรวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๑ ปี  
การศึกษา ๒๕๕๑ เล่มที่ ๑. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา,  
๒๕๕๑.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ในรวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๑ ปี  
การศึกษา ๒๕๕๑ เล่มที่ ๔. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา,  
๒๕๕๑.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment).  
วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๑๗,๓ (กันยายน ๒๕๔๐) :  
๑๑๔.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑.

ปิยนุตร แสงกนกกุล, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เพื่อการปฏิรูปการเมือง : คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)," ประชาชาติธุรกิจ (๔ กันยายน ๒๕๕๑)

ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกในศาลฎีกา (ฉบับที่ ๔) ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑

ปราณพงษ์ ตีลภัทร. อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ใน รวมนบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๒ : การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๙.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตยทิพอาภา. ประวัติศาสตร์สมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส.. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไพบีต, ๒๕๔๙.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

โกคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โครงการนโยบายสาธารณะ  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๙.

มัลลิกา มัสคูตี. ลักษณะการปกครองของไทย ใน เอกสารการสอนชุดวิชาไทยศึกษาสาขาวิชาศิลป  
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ ๗. พิมพ์ครั้งที่ ๘. นนทบุรี :  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓.

ยอดพล เทพสิทธิ์. การใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ.  
วิทยานิพนธ์หลักปริญญาามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๙.

รังสรรค์ ธนพรพันธุ์. สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ ๒๕๕๐ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแส  
โลกาภิวัตน์, ใน รายงานประกอบการประชุมวิชาการ ๒๕๓๖ TDRI (๑๐-๑๑ ธันวาคม  
๒๕๓๖).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันอาทิตย์ ที่ ๒๔ เดือน  
มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๓๕/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธ ที่ ๒๗ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ริชาร์ด ซี. ซโรเดอร์ ; นาธาน กลิด, แก๊ซเรียบเรียง. การปกครองของสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ : สำนักข่าวอเมริกัน, ๒๕๓๔.

วรลักษณ์ แก้วสงวน. แนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป La constitution Europe'enne ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม ๔. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๘.

วิชญ์ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. ๒๕๓๐.

วิชญ์ เครื่องงาม. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๑.

วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล. การควบคุมฝ่ายบริหาร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๐.

วารสารข่าวโครงการสหรัฐอเมริกาศึกษา ๑๑, (๑๘ กันยายน ๒๕๕๑):๓

วุฒิพงษ์ พาณิชย์สว. การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๒.

วิบูลพงศ์ พูนประเสริฐ. การปกครองระบบสหพันธรัฐของอเมริกา : ความสัมพันธ์ของระบบสหพันธรัฐกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ศ.ร.ธ.), ๒๕๓๑.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ศาลรัฐธรรมนูญไทยวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น. ๒๕๔๔.

วิวัฒน์ เขียมไพรวัน. แนวคิดเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การเมืองไทย ใน เอกสารการสอนชุดวิชา ประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย สาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ ๒๑. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๔.

วีรวรรณ นทกุล. แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๕๒๑ ถึง พุทธศักราช ๒๕๓๙. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๘.

สดศรี สัตยธรรม. รายงานการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในโปรแกรม Delegation on Election An International Visitor Leadership Project of Thailand ระหว่างวันที่ ๖ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑.

สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม. การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. พิมพ์ครั้งที่ ๓. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๑.

สมบัติ อัมรงค์ภูวงศ์. การเมืองอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ ๔. นนทบุรี : เสมาธรรม, ๒๕๔๕.

สมบัติ อัมรงค์ภูวงศ์. การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำราคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘.

สมยศ เชื้อไทย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. (เอกสารโรเนียว).

สถาบันพระปกเกล้า. การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยุคที่ ๕ ยุคปฏิรูปการเมือง แนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (พ.ศ.๒๕๓๕ - ปัจจุบัน). [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [www.kpi.ac.th/kpidb/politicalDetail.asp?typeID=1&categoryID=1&subCategoryID=8&politicalID=94-186k](http://www.kpi.ac.th/kpidb/politicalDetail.asp?typeID=1&categoryID=1&subCategoryID=8&politicalID=94-186k) [๑๙ มกราคม ๒๕๕๒]

สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. สำรวจญี่ปุ่น. [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.th.emb-japan.go.jp> [๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๑]

สถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย. สถาบันการเมืองการปกครอง. [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.ambafrance-th.org/spip.php?article926> [๑๙ มกราคม ๒๕๕๒]

สินชัย กระบวนแสง. ประวัติศาสตร์สุโขทัย. (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.)

สุทธิรักษ์ อุดมมนตรี. อำนาจใบเหลือง ใบแดง ความเป็นธรรมที่ไม่เป็นธรรม. [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [http://politic.isranews.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=601&Itemid=32](http://politic.isranews.org/index.php?option=com_content&task=view&id=601&Itemid=32) [๑ มีนาคม ๒๕๕๒]

สุรพล นิติไกรพจน์. ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๖.

สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. รวมบทความ "ความรู้เบื้องต้นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา". กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ๒๕๔๙.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๙. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๙.

สำนักบริหารหนี้สาธารณะ (๒) กระทรวงการคลัง. พันธบัตรรัฐบาลคืออะไร. [ออนไลน์] แหล่งที่มา : [http://www.mof.go.th/pdmo/pdmo\\_g\\_bond.htm](http://www.mof.go.th/pdmo/pdmo_g_bond.htm) [๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๑]

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและคดีปกครองเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร. ๒๕๔๙.

สุดา วิศรุตพิชญ์. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ینดับที่ ๑๗๖.

อมร รักษาสัตย์. พระราชอำนาจตามกฎหมาย. (ม.ป.ท.): (ม.ป.ป.)

อรอนงค์ วัจนะพุกกะ. การเมืองญี่ปุ่น. (ม.ป.ท.): (ม.ป.ป.)

อรอุมา เสือเยี่ยม. นโยบาย/กฎหมายป้องกันการค้าผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา. (ม.ป.ท.): (ม.ป.ป.)

องเดร รูทซ์. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฝรั่งเศส : สภาพปัญหาทั่วไป การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า (ครั้งที่ ๘ : ๒๕๔๗) การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐.

ภาษาอังกฤษ

Alexander Hamilton, Jame Madison and John Jay. The Federalist Papers.

Bergeron,, p.248.

Bernard Rudden. A Source-Book on French Law. 3<sup>rd</sup> ed. New York : Oxford University Press, 1991.

Constitution of the United States of America

E. Allen Farnsworth. An Introduction to the Legal System of the United States. United States of America : Oceana Publications, 1996.

Federalist Paper no.51

Federalist Papers, No. 62, p.63.

George M. Beckmann. The Modernization of China and Japan. New York : Harper & Row, 1962.

Jean Blondel. The Government of France”,in Michael Curtis, Introduction to Comparative Government. New York : Harper & Row, 1985.

K. Loewenstein. Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten. Heidelberg : 1959.

Louis Henkin. Constitutionalism. Democracy, and Foreign Affairs. New York : Columbia University Press, 1990.

Thomas m. Magstadt and Peter m. Schotten. Understanding Politics: Institutions, and Issues. 2<sup>nd</sup> ed. New York : St. Martins Press, 1988.

William C. Louthan. The United States Supreme Court : Lawmaking in the Third Branch of Government. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, 1991.

THE White house. About the white house • president. [Online]. Available from : <http://www.whitehouse.gov/history/presidents/gw1.html> [2008,December 22]

Brian & Ruthie Shaver's Guide to Various Community,Educational & Faith Based Service & Learning Resources. [Online]. Available from : <http://faithlived.googlepages.com/brianshaver> [2008,December 23]

The History Place. The White House. [Online]. Available from : <http://www.historyplace.com/specials/calendar/docs-pix/oct-whitehouse.htm> [2008,December 23]



Supreme Court of the United State. [Online]. Available from :  
<http://www.supremecourtus.gov/> [2008,December 23]

Leonard Frank. France, Palace and Park of Versailles. [Online]. Available from :  
<http://www.leonardfrank.com/Worldheritage/Versailles.html> [2008,December 24]

House of Councillors The National Diet Of Japan. Gallery of the Diet. [Online]. Available from : [http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/f\\_c\\_8.htm](http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/f_c_8.htm) [2008,December 24]

Wikipedia. Cabinet Office (Japan). [Online]. Available from : [http://en.wikipedia.org/wiki/Cabinet\\_Office\\_\(Japan\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Cabinet_Office_(Japan)) [2009,May 1]

Supreme Court of Japan. Supreme Court of Japan. [Online]. Available from :  
<http://www.courts.go.jp/english/index.html> [2008,December 24]

#### ภาษาฝรั่งเศส

Jean GICQUEL. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Paris : Montchrestien, 1987.

Abonnez-vous à la liste de diffusion de l'Elysée. Palais de l'Elysée. [Online]. Available from : [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais\\_archives/actualites/a\\_l\\_elysee/2005/juin/popup/photo\\_palais\\_de\\_l\\_elysee.30024.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/actualites/a_l_elysee/2005/juin/popup/photo_palais_de_l_elysee.30024.html) [2008,December 24]

#### ภาษาเยอรมัน

Karl Loewenstein. Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten staaten. Heidelberg : Springer, 1959.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง	<p><b>มาตรา ๑๓๖</b> คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง</p>	<p><b>มาตรา ๒๒๙</b> คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง</p>	รัฐธรรมนูญ ทั้ง สอง ฉบับ ให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบ ๕ คน มีที่ มา จาก การ แต่ง ตั้ง ของ พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของวุฒิสภา
คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง	<p><b>มาตรา ๑๓๗</b> กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด</p> <p>(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ</p> <p>(๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า</p>	<p><b>มาตรา ๒๓๐</b> กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์</p> <p>(๒) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า</p> <p>(๓) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ (๑) (๔) (๕) และ (๖)</p>	แก้ไขคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
คุณสมบัติและ ลักษณะต้องห้าม ของกรรมการการ เลือกตั้ง	(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๖ หรือมาตรา ๑๐๙ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) หรือ (๑๔) (๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง (๗) ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	(๔) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับกับกรรมการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม	
การสรรหา กรรมการการ เลือกตั้ง	<b>มาตรา ๑๓๘</b> การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือก	<b>มาตรา ๒๓๑</b> การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง จำนวนเจ็ดคน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่ง	ปรับเปลี่ยนจากการสรรหาเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกมาเป็นการสรรหาให้ได้ตามจำนวนที่จะพึงมีแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพื่อกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยในการสรรหานั้นจะ

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>กันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p> <p>(๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น</p> <p>(๓) การเสนอชื่อตาม (๑) และ (๒) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตาม (๑) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่</p>	<p>ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓๐ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการสรรหาดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๓ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกตามวรรคหนึ่ง ต้องมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้</p>	<p>กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคน และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสองคน เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ โดยในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่สามารถสรรหาได้ หรือไม่มีคณะกรรมการสรรหา ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอรายชื่อตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอแทน เพื่อแก้ไขปัญหาการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ และการแก้ไขให้วุฒิสภาเห็นชอบ มิใช่เสนอจำนวนสองเท่าเพื่อให้วุฒิสภาเลือก จะทำให้เกิดความโปร่งใสที่จะไม่มีการกำหนดตัวบุคคลและวงเงิน</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (๑)</p> <p>(๔) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในกรณีนี้ ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน</p>	<p>ดำรงตำแหน่งในองค์การตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน</p> <p>(๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓๐ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสองคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้นั้น</p> <p>(๓) การสรรหาตาม (๑) และ (๒) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่มีเหตุที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการสรรหาได้ภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่อาจสรรหาได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตาม (๑) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดตาม (๑)</p> <p>(๔) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาตาม(๑) (๒) หรือ (๓) ซึ่ง</p>	<p>เพื่อให้ได้รับการคัดเลือกดังที่เคยเกิดปัญหา อีกทั้งการกำหนดให้บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกต้องมีผู้ใช้พิพาทหรือตุลาการ ก็เพื่อความ เป็นกลางของฝ่ายตุลาการ</p> <p>แต่อย่างไรก็ดีวิธีการดังกล่าวก็ยังมีปัญหาอยู่ว่าวุฒิสภาไม่มีส่วนร่วมในการสรรหาเลย แต่ต้องมารับผิดชอบในการแต่งตั้ง</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก</p> <p>(๕) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (๔) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป</p>	<p>ต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ</p> <p>(๕) ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการตาม (๖) แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อ นั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งหรือที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภา และมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์หรือด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แล้วแต่กรณีให้ดำเนินการต่อไปตาม (๖) แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์หรือไม่ได้คะแนนตามที่กำหนด ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว</p>	



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		(๖) ให้ผู้ได้รับความเห็นชอบตาม (๔) หรือ (๕) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป	
ลักษณะต้องห้าม ของ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	มาตรา ๑๓๙ กรรมการการเลือกตั้งต้อง (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น (๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใดในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือ	-	ลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๒๓๐ ให้เป็นไปตามมาตรา ๒๐๗

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	แสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระ ภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม		
วาระการดำรงตำแหน่งและการรักษาการ	<b>มาตรา ๑๕๐</b> กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว  กรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่	<b>มาตรา ๒๓๒</b> กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว  กรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่  ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๙ (๑) (๒) (๓) (๕) (๖) (๗) และการขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๓๐ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม	แก้ไขเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งตามวาระให้มีลักษณะเช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p><b>มาตรา ๑๔๑</b> นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ</p> <p>(๑) ตาย</p> <p>(๒) ลาออก</p> <p>(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมาตรา ๑๓๘</p> <p>(๔) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้น แต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ</p> <p>(๕) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออก จากตำแหน่ง</p> <p>เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้</p>	-	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ใน มาตรา ๒๓๒ วรรคสาม แล้ว</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>การตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง</p>	<p>มาตรา ๑๔๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่</p> <p>เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๗ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยอนุโลม</p>	<p>มาตรา ๒๓๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๓๐ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย</p> <p>เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม</p>	<p>เพื่อให้มีการบัญญัติเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจนในการส่งคำร้องจากประธานรัฐสภาไปยังศาลรัฐธรรมนูญ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>การสรรหา กรรมการการ เลือกตั้งกรณีพ้น จากตำแหน่ง</p>	<p><b>มาตรา ๑๔๓</b> ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๓๘ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้นำมาตรา ๑๓๘ มาใช้บังคับกับการสรรหาและการเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นโดยอนุโลม ในกรณีนี้ ให้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อประธานวุฒิสภา เป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง และให้วุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ได้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน</p>	<p><b>มาตรา ๒๓๔</b> ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งคณะให้ดำเนินการสรรหาตามมาตรา ๒๓๑ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้ดำเนินการสรรหาตามมาตรา ๒๓๑ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว และให้ผู้ได้รับความเห็นชอบอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน</p>	<p>เพื่อกำหนดระยะเวลาการสรรหาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการสรรหาและการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>การควบคุมและ จัดการเลือกตั้ง และ ผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญที่ เกี่ยวกับการ เลือกตั้ง</p>	<p><b>มาตรา ๑๔๔</b> คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม</p> <p>ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง</p>	<p><b>มาตรา ๒๓๕</b> คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม</p> <p>ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง</p> <p>ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขความในมาตรา ๑๑๑ และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของหน่วยงานด้านธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยฝ่ายบริหาร</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	<p>มาตรา ๑๕๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง</p> <p>(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง</p> <p>(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง</p> <p>(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม</p>	<p>มาตรา ๒๓๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสองรวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง และการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง</p> <p>(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๑ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึงถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง</p>	<p>แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมการเลือกตั้งให้ เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการเลือกตั้งให้มีความเสมอภาคและมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้งนอกจากนั้น ได้กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวาง ระเบียบเกี่ยวกับข้อห้าม การปฏิบัติหน้าที่ ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขณะที่อยู่ใน ตำแหน่ง เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหรือ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตหรือการใช้ อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลให้</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ</p> <p>(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด</p> <p>คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย</p>	<p>(๓) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงินของพรรคการเมือง โดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการลงคะแนนเลือกตั้ง</p> <p>(๔) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลาย อันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง</p> <p>(๕) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง</p> <p>(๖) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือ</p>	<p>การบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปด้วยความถูกต้องและเที่ยงธรรมอีกทั้งได้เพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดมาตรการและการควบคุมทางการเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ด้วย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น ตลอดจนทำให้เกิดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในด้านการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข</p>



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>การออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม</p> <p>(๗) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ</p> <p>(๘) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน</p> <p>(๙) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการ</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		ปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะ บุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ มอบหมาย	
ผู้มีหน้าที่ต้อง ปฏิบัติตามคำสั่ง ของ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	มาตรา ๑๔๖ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งการตาม มาตรา ๑๔๕	-	เนื่องจากหลักการนี้ได้ถูกนำไปบัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการ เลือกตั้งแล้ว

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง		<p>มาตรา ๒๓๗ ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดกระทำการ ก่อหรือสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>ถ้าการกระทำของบุคคลตามวรรคหนึ่ง ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองผู้ใด มีส่วนรู้เห็น หรือปล่อยปละละเลย หรือทราบถึงการกระทำนั้นแล้ว มิได้ยับยั้งหรือแก้ไขเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นกระทำการเพื่อให้</p>	<p>เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้ง</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๖๘ และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าวมีกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่มิได้คำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง	
การสืบสวน สอบสวน ข้อเท็จจริง	มาตรา ๑๔๗ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้  (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย	มาตรา ๒๓๘ คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้  (๑) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย	เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบใหม่ที่มาจากการสรรหาด้วย

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>(๒) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>(๓) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p> <p>เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน</p>	<p>(๒) ผู้เข้ารับการสรรหา หรือสมาชิกขององค์กรตามมาตรา ๑๑๔ วรรคหนึ่ง คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p> <p>(๓) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้ง หรือสรรหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือสรรหา หรือได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไปโดยฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>(๔) ปราบกฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน</p>	
<p>ผลแห่งคำวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง</p>	<p>-</p>	<p><b>มาตรา ๒๓๙</b> ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด</p> <p>ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว</p>	<p>เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยแยกกระบวนการในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนก่อนที่จะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง และขั้นตอนหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว โดยแก้ไขหลักการเดิมในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้องในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง</p> <p>ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ มิให้นำบุคคลดังกล่าวเข้าในจำนวนรวมของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี</p> <p>ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด</p>	<p>ที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้ง โดยจำกัดอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ใช้ได้เฉพาะกรณีที่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยรวดเร็ว โดยหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเพียงทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งสำนวนให้ศาลฎีกาวินิจฉัยสั่งการต่อไป สำหรับในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเช่นเดียวกัน แต่การส่งเรื่องต่อศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ให้ส่งต่อศาลอุทธรณ์ เพื่อให้กระบวนการการเลือกตั้งเกิดความรวดเร็ว สำหรับการแก้ไขหลักกฏนี้ เพื่อให้</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
			เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลได้มีการตรวจสอบและกลั่นกรองความถูกต้องโดยศาลเสียก่อน
การคัดค้านการ สรรหาสมาชิก วุฒิสภา		<p><b>มาตรา ๒๕๐</b> ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับการสรรหา สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกระทำการตามมาตรา ๒๓๘ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน</p> <p>เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างไรแล้ว ให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยพลัน และให้นำความในมาตรา ๒๓๘ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับการที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยอนุโลม</p>	เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาใหม่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการตรวจสอบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการสรรหาด้วย โดยให้อำนาจในการสืบสวนได้ในกรณีที่มีผู้คัดค้านว่าการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้วินิจฉัยสั่งการแล้ว ก็ให้เสนอต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยต่อไป



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้เพิกถอนการสรรหาหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลฎีกามีคำสั่งและให้ดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง</p> <p>ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองประธานกรรมการการเลือกตั้งจะร่วมดำเนินการหรือวินิจฉัยสั่งการมิได้ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบเท่าที่มีอยู่</p> <p>การคัดค้านและการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>ความคุ้มกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง</p>	<p>มาตรา ๑๔๘ ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด</p> <p>ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้</p>	<p>มาตรา ๒๔๑ ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด</p> <p>ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะกระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ แต่ถ้าประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ถูกจับหรือคุมขังให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้ดำเนินการ</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาแบบใหม่ที่มาจากการสรรหา และเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นในการปฏิบัติเมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งถูกจับในระหว่างทำหน้าที่</p>

ภาคผนวก ข.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
องค์ประกอบและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	<p>มาตรา ๒๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน</p> <p>(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน</p> <p>(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา ๒๕๗ จำนวนห้าคน</p>	<p>มาตรา ๒๐๔ ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสามคน</p> <p>(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน</p> <p>(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริงและได้รับเลือกตามมาตรา ๒๐๖ จำนวนสองคน</p>	<p>กำหนดจำนวนและสัดส่วนขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขขอบเขตอำนาจหน้าที่ และเพื่อให้มีจำนวนจำกัดซึ่งจะทำให้มีการสรรหาบุคคลที่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญในระดับสูงได้อย่างแท้จริงเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ได้ตรงตามความรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒินั้นได้แก้ไขให้ชัดเจนว่าต้องมีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง และผู้ทรงคุณวุฒิให้สามารถสรรหาได้จากสาขารัฐประศาสนศาสตร์และสังคมศาสตร์อื่นเพื่อให้ได้บุคคลที่หลากหลายยิ่งขึ้น</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิชาชีพ ซึ่งได้รับเลือกตาม มาตรา ๒๕๗ จำนวนสามคนให้ได้รับเลือกตามวาระหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ</p>	<p>(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิชาชีพ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงและได้รับเลือกตาม มาตรา ๒๐๖ จำนวนสองคน</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้รับเลือกตาม (๑)หรือ (๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เลือกบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ที่เหมาะสมจะปฏิบัติหน้าที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตาม (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี</p> <p>ให้ผู้ได้รับเลือกตามวาระหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ	<p>มาตรา ๒๕๖ ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕(๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด</p> <p>(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์</p> <p>(๓) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิการบดีสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์</p>	<p>มาตรา ๒๐๕ ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๐๔ (๓) และ (๔) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด</p> <p>(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์</p> <p>(๓) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิการบดีสูงสุดอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความที่ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า</p>	เพิ่มคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิใน (๓) เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถสรรหาบุคคลที่เหมาะสมเพิ่มขึ้น

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๖ หรือ มาตรา ๑๐๙ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๓) หรือ (๑๔)</p> <p>(๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>(๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง</p> <p>(๗) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p>	<p>สามสิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ</p> <p>(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๐๐ หรือมาตรา ๑๐๒ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗)(๑๓) หรือ (๑๔)</p> <p>(๕) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</p> <p>(๖) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง</p> <p>(๗) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตาม</p>	<p><b>มาตรา ๒๕๗</b> การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ให้ดำเนินการดังนี้</p> <p>(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) จำนวนหกคน เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มี</p>	<p><b>มาตรา ๒๐๖</b> การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๐๔ (๓) และ (๔) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๐๔ (๓) และ (๔) ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใดหรือมีแต่ไม่</p>	<p>เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบและกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อประกันความเป็นอิสระเนื่องจากเป็นบุคคลที่อยู่ในระดับสูงที่มีความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ดำรงอยู่ ซึ่งน่าจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นในความเชี่ยวชาญ ประสิทธิภาพ และเป็นอิสระในการสรรหา</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>เหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p> <p>(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) มีไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) มีไม่ครบสามคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนืองกัน</p>	<p>สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๓ วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตาม (๑) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อ</p>	



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ไปและในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคนหรือสามคน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับ</p>	<p>นั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว</p> <p>ในกรณีที่ไม้อาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๑) ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนสามคน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตาม (๑) แทน</p>	
ลักษณะต้องห้ามของประธานศาลรัฐธรรมนูญ	<p>มาตรา ๒๕๘ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง</p> <p>(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ</p>	<p>มาตรา ๒๐๗ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง</p> <p>(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ</p>	<p>เพื่อให้กระบวนการสรรหาประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับความในมาตรา ๒๐๖</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>(๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ</p> <p>(๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือ องค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มา แบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด</p> <p>(๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด</p> <p>ในกรณีທີ່ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เลือกบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าว แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระ ภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็น</p>	<p>(๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ</p> <p>(๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือ องค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มา แบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด</p> <p>(๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด</p> <p>ในกรณีທີ່ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลหรือวุฒิสภาให้ความเห็นชอบบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบ แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระ</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๑ มาใช้บังคับ	ภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๐๖ แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับ	
วาระการดำรงตำแหน่งและการรักษาการในตำแหน่ง	<p><b>มาตรา ๒๕๙</b> ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่</p> <p>ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเจ้าของพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย</p>	<p><b>มาตรา ๒๐๘</b> ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่</p> <p>ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเจ้าของพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
การพ้นจาก ตำแหน่ง	<p><b>มาตรา ๒๖๐</b> นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ</p> <p>(๑) ตาย</p> <p>(๒) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์</p> <p>(๓) ลาออก</p> <p>(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖</p> <p>(๕) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๕๔</p> <p>(๖) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง</p> <p>(๗) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖๗</p>	<p><b>มาตรา ๒๐๙</b> นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ</p> <p>(๑) ตาย</p> <p>(๒) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์</p> <p>(๓) ลาออก</p> <p>(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕</p> <p>(๕) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐๗</p> <p>(๖) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง</p> <p>(๗) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุด หรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท</p>	<p>แก้ไขถ้อยคำเพื่อให้สอดคล้องกับการเรียงลำดับมาตราใหม่และเพื่อกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ภายใต้บังคับมาตรา ๒๑๖</p>	
<p><b>กรณีพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกัน</b></p>	<p><b>มาตรา ๒๖๑</b> ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๗ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งนอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้นำมาตรา ๒๕๕ (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๒) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดให้นำมาตรา ๒๕๕</p>	<p><b>มาตรา ๒๑๐</b> ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๐๖ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งนอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๐๔ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๒) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๐๔ ให้แล้วเสร็จภายใน</p>	<p>แก้ไขให้สอดคล้องกับกระบวนการสรรหาตามมาตรา ๒๐๖</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>(๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๓) ในกรณีที่เป็นการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๓) หรือ (๔)ให้นำมาตรา ๒๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีนี้ ให้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) หรือ (๔) เป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๗ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา</p> <p>ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕วรรคสอง มาใช้บังคับ</p>	<p>สามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๓) ในกรณีที่เป็นการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๐๔ (๓) หรือ (๔) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๐๖ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนนอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๐๖ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา</p> <p>ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสามมาใช้บังคับ</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>กรณีศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ</p>	<p><b>มาตรา ๒๖๔</b> ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย</p> <p>ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้</p> <p>คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว</p>	<p><b>มาตรา ๒๑๑</b> ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้</p> <p>คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว</p>	<p>แก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อมิให้เกิดการประวิงคดี จึงให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ในระหว่างรอคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่จะมีการพิพากษาคดีก่อนมิได้</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
สิทธิของประชาชนที่จะฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง	-	<p>มาตรา ๒๑๒ บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้</p> <p>การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p>	<p>เพื่อให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง โดยผู้ถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่แต่การเสนอคดีในลักษณะนี้ย่อมต้องมีข้อจำกัด เพื่อป้องกันไม่ให้มีคดีความขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป โดยกำหนดให้การเสนอคดีจะทำได้ก็เฉพาะในกรณีที่ไม่อาจใช้วิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น ซึ่งทำให้ประชาชนมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น</p>



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ	<p>มาตรา ๒๖๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้</p> <p>ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย</p>	<p>มาตรา ๒๑๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้</p> <p>ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย</p>	
เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ	<p>มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย</p>	<p>มาตรา ๒๑๔ ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย</p>	<p>แก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกรณีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ความขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป โดยกำหนดถึงองค์กรเหล่านั้นให้ชัดเจนว่า ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีศาล และกำหนดหลักเกณฑ์การรับเรื่องวินิจฉัยให้ชัดเจนว่าต้องเป็นเรื่องที่มีข้อ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
			ขัดแย้งตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ส่วนความขัดแย้งภายในองค์กรเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับไว้วินิจฉัย
เรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณา	-	มาตรา ๒๑๕ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเรื่องใดหรือประเด็นใดที่ได้มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา เป็นเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้	เพื่อให้การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากหลายเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้วแต่ก็มีความคนใหม่มาร้องในประเด็นเดิมเรื่องเดิม ทำให้มีคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก จนเป็นที่รกรงรกศาล
องค์คณะและการทำคำวินิจฉัย	มาตรา ๒๖๗ องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้	มาตรา ๒๑๖ องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าห้าคน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้	ปรับปรุงองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ลดลง และกำหนดให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ</p> <p>คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง</p> <p><b>มาตรา ๒๖๘</b> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ</p>	<p>ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ</p> <p>คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นในการวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหาสรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง</p> <p>คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ</p> <p>วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p>	<p>รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดเอง เพื่อให้มีหลักประกันการพิจารณาที่เปิดเผย</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p>	<p>มาตรา ๒๖๙ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญด้วย</p>	<p>มาตรา ๒๖๖ วรรคท้าย</p> <p>...วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกข้อกำหนดได้ด้วยวิธีพิจารณาได้เอง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติให้วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยวิธีพิจารณาได้ดั้งเดิม แต่มาตรา ๑๓๙ (๓) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>หน่วยตุลาการที่เป็นอิสระและ เลขาธิการ สำนักงานศาล รัฐธรรมนูญ</p>	<p><b>มาตรา ๒๗๐</b> ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระโดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p><b>มาตรา ๒๑๗</b> ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ต้องมาจากการเสนอของประธานศาลรัฐธรรมนูญและได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>กำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอแต่งตั้ง เพื่อให้มีความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่ของผู้ที่จะเสนอให้แต่งตั้งซึ่งจะสอดคล้องกับกรณีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง</p>

ภาคผนวก ค.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
ให้จัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา	<p>มาตรา ๒๗๒ ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น</p> <p>ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี</p> <p>อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>	<p>มาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ และวรรคห้า</p> <p>....ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโส ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี</p> <p>อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา มีองค์คณะจำนวน ๙ คน เช่นเดียวกัน ส่วนอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>

ภาคผนวก ง.

ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
อำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง	-	<p>มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม</p> <p>....ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว</p>	<p>เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เปลี่ยนหลักการใหม่ โดยให้ถือวันประกาศผลการเลือกตั้งเป็นตัวกำหนด กล่าวคือ ถ้าวินิจฉัยก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้งก็ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด แต่หากเป็นคำวินิจฉัยหลังจากที่ประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว ต้องยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้งหรือศาลอุทธรณ์เพื่อวินิจฉัย แล้วแต่กรณี</p>

ภาคผนวก จ.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
การจัดตั้งศาลปกครองและเขตอำนาจ	มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	มาตรา ๒๒๓ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจ	รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติให้มีศาลปกครองเช่นเดียวกัน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดลักษณะคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครองในคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเพิ่มเติมหน่วยงานอื่นของรัฐให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองเพื่อให้ครบถ้วน



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลปกครอง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>นั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครอง ชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้</p>	<p>ของศาลปกครอง</p> <p>อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น</p> <p>ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้</p>	
<p>การกำหนดจำนวนตุลาการศาลปกครอง</p>	<p><b>มาตรา ๒๗๗</b> การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล</p> <p>ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ</p>	<p><b>มาตรา ๒๒๔</b> การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล</p> <p>ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ</p>	<p>เพื่อให้ศาลปกครองมีอิสระในการกำหนดจำนวนตุลาการศาลปกครองอื่นจะเป็นการรับรองความเป็นอิสระของศาลปกครอง</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลปกครอง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	ศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ ตูลาการในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ	ศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษ ตูลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ  ตุลาการศาลปกครองในชั้นศาลใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง กำหนด	
การแต่งตั้ง ประธานศาล ปกครองสูงสุด	มาตรา ๒๗๘ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และวุฒิสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป	มาตรา ๒๒๕ การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และวุฒิสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป	หลักการเช่นเดียวกัน

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลปกครอง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
คณะกรรมการ ตุลาการศาล ปกครอง	<p>มาตรา ๒๗๗ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ</p> <p>(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง</p> <p>(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา ๒๒๖ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ</p> <p>(๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง</p> <p>(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง (๓) หรือมีแต่ไม่ครบสามคน ถ้าคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนไม่น้อยกว่าหกคนเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุมพิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๒๑ ซึ่งมีหลักการเดียวกัน</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของศาลปกครอง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>หน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ</p>	<p>มาตรา ๒๕๐ ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด</p> <p>การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา ๒๒๗ ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด</p> <p>การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ต้องมาจากการเสนอของประธานศาลปกครองสูงสุดและได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้เสนอแต่งตั้ง ซึ่งจะสอดคล้องกับกรณีศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม</p>

ภาคผนวก จ.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
องค์ประกอบ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน	<p><b>มาตรา ๑๙๖</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณชน และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</p>	<p><b>มาตรา ๒๔๒</b> ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณชน และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์</p> <p>ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน</p>	<p>กำหนดให้มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนขององค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการต่าง ๆ ใดๆก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่กรณีใดที่ จะต้องมีมติของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรณีใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำงานเป็นอิสระ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของหน่วยงานด้านธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินและเพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร จึงให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงาน</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว	คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ	บุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น
การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน		<b>มาตรา ๒๕๓</b> การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนเจ็ดคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคล	เพื่อให้การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปโดยอิสระและเป็นกลาง จึงกำหนดให้ใช้วิธีการเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๑ (๑) วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม	
อำนาจหน้าที่ของ ผู้ตรวจการ แผ่นดินของ รัฐสภาและ ผู้ตรวจการ แผ่นดิน	<p>มาตรา ๑๔๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี</p> <p>(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจ</p>	<p>มาตรา ๒๔๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี</p> <p>(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจ</p>	<p>เพื่อให้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความชัดเจนและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของผู้ใช้อำนาจรัฐกับทั้งเพื่อประกันหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้ด้วย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขในกรณีที่มีบุคคลได้รับผลกระทบจากการ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>หน้าที่ก็ตาม</p> <p>(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา</p>	<p>หน้าที่ก็ตาม</p> <p>(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล</p> <p>(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม และมาตรา ๒๘๐</p> <p>(๓) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น</p> <p>(๔) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย</p>	<p>ดำเนินการขององค์กรดังกล่าว รวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการที่เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้มีการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้มีผลในทางปฏิบัติได้จริง เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทครบถ้วนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจรัฐ อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น</p>



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (๑) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้	
การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	มาตรา ๑๙๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอ	มาตรา ๒๔๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	ตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า	(๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตาม มาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วย ความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณา วินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง	

ภาคผนวก ช.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
องค์ประกอบ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การแต่งตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน	<p><b>มาตรา ๒๙๗</b> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา</p> <p>กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖</p> <p>การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง</p>	<p><b>มาตรา ๒๕๖</b> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา</p> <p>กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๕ โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการ</p>	<p>กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง</p> <p>ส่วนการสรรหาใช้แนวทางเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้คณะกรรมการสรรหา ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของสังคม อีกทั้ง เนื่องจากในปัจจุบันนี้การทุจริตประพฤติมิชอบได้มีเป็นจำนวนมากทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รวมถึงรัฐวิสาหกิจซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพียงแห่งเดียวไม่มีกำลังพลที่จะรองรับปริมาณงานทั้งหมดได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมี</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>สูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p>	<p>วิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปีซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา</p> <p>การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>ให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด โดยคุณสมบัติ กระบวนการสรรหา และอำนาจหน้าที่ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ</p>	<p>กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด เพื่อช่วยรองรับปริมาณงานดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
วาระการดำรงตำแหน่ง และการรักษาการ	<p>มาตรา ๒๙๘ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่</p> <p>การพ้นจากตำแหน่ง การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>มาตรา ๒๔๗ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่</p> <p>การพ้นจากตำแหน่ง การสรรหา และการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๙ และมาตรา ๒๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	หลักการเดียวกัน

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
การยื่นถอดถอน กรรมการป้องกัน และปราบปราม การทุจริต แห่งชาติ	<p><b>มาตรา ๒๙๙</b> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้</p> <p>มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา</p>	<p><b>มาตรา ๒๔๔</b> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา</p>	<p>เพิ่มสิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>กรณีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ได้รั่วรอยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ</p>	<p>มาตรา ๓๐๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ได้รั่วรอยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ</p> <p>คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา</p> <p>กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมี</p>	<p>มาตรา ๒๔๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ได้รั่วรอยผิดปกติ กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ</p> <p>คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา</p> <p>กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้ จนกว่าจะมี</p>	<p>เพื่อมิให้การทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องหยุดชะงักในช่วงเวลาการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่าง และเพื่อให้การตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น จึงได้ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาลงจากเดิม</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว	คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว  ในกรณีที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวรรคสาม และมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ตนดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด	



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p><b>มาตรา ๓๐๑</b> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐๕</p> <p>(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘</p> <p>(๓) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๙๑ และมาตรา ๒๙๖ ตามบัญชี</p>	<p><b>มาตรา ๒๕๐</b> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๒๗๒ และมาตรา ๒๗๙ วรรคสาม</p> <p>(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕</p> <p>(๓) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรง</p>	<p>๑. เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะจะเป็นความชอบด้วยกฎหมายและมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม</p> <p>๒. เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ซึ่งการกระทำผิดมีผลต่อประเทศชาติอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำไ้รวดเร็วและสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันต่อ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>และเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้</p> <p>(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป</p> <p>(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม</p>	<p>ตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๙ และมาตรา ๒๖๔ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด</p> <p>(๕) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p> <p>(๖) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราช</p>	<p>เหตุการณ์ ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นให้เป็นไปตามกระบวนการตรวจสอบโดยปกติของรัฐ อีก ทั้ง เนื่องจากบางกรณีผู้ร้องเรียนอาจเกรงกลัวอำนาจทางการเมือง หรือเพราะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน จึงไม่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงสมควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้</p> <p>๓. เพื่อให้หลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความเหมาะสมกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงมากที่สุด</p> <p>๔. เพื่อเป็นการรองรับบทบัญญัติใน</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>กิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย (๗) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๓ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม</p> <p>ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย</p>	<p>หมวด ๑๓จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลในส่วนของมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งจะทำให้มีการควบคุมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผลในทางปฏิบัติได้จริง</p>
	<p><b>มาตรา ๓๐๒</b> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p>	<p><b>มาตรา ๒๕๑</b> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p>	<p>หลักการเดียวกัน</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา</p> <p>สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา</p> <p>ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	

ภาคผนวก ซ.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
องค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้ง คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	<p>มาตรา ๓๑๒ การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง</p> <p>คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น</p> <p>คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธาน</p>	<p>มาตรา ๒๕๒ การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง</p> <p>คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น</p> <p>การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของ คณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓</p>	<p>เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งได้มีการลดจำนวนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลง เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขขอบเขตอำนาจหน้าที่ และเพื่อให้มีจำนวนจำกัดซึ่งจะทำให้มีการสรรหาบุคคลที่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญในระดับสูงได้อย่างแท้จริงเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ได้ตรงตามความรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนได้มีการแบ่งบทบัญญัติใหม่ให้มีความสะดวกในการใช้บังคับ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p>	<p>ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว</p>	<p>และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว</p>	
อำนาจหน้าที่	-	<p><b>มาตรา ๒๕๓</b> คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทาง</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดให้รัฐบาลต้องเคารพวินัยทางการเงิน การคลังตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติงานในกำกับของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ และให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัย</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>การเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง</p> <p>ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง</p>	<p>คำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ตลอดจนเพื่อให้การตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครอบคลุมถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทุกกรณี และดำเนินงานโดยมีการคานและถ่วงดุลกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p>
<p>หน่วยธุรการของ คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน</p>	<p>-</p>	<p><b>มาตรา ๒๕๔</b> คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p>



ภาคผนวก ฉ.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
องค์ประกอบ การแต่งตั้ง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรง ตำแหน่ง	<p><b>มาตรา ๑๙๙</b> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p><b>มาตรา ๒๕๖</b> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>ลดจำนวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้มีจำนวนจำกัดซึ่งจะทำให้สามารถสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมอย่างแท้จริงเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงกับเจตนารมณ์และทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบการสรรหาเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว  ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๙ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓  ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ	
อำนาจหน้าที่	<b>มาตรา ๒๐๐</b> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้  (๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลย การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิ	<b>มาตรา ๒๕๗</b> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้  (๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลย การกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่	เพิ่มอำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลได้โดยตรงในกรณีที่มีผู้ร้องว่ามีกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>มนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป</p> <p>(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน</p> <p>(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน</p> <p>(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน</p> <p>(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา</p> <p>(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป</p> <p>(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ</p> <p>(๓) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี</p>	<p>และเป็นการขัดกฎหมาย เพื่อเป็นช่องทางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินคดีในศาลแทนประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำให้การทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีประสิทธิภาพมากขึ้น</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย</p> <p>คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>พิจารณาคดีปกครอง</p> <p>(๔) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีให้เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>(๕) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน</p> <p>(๖) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน</p> <p>(๗) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน</p> <p>(๘) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>(๙) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย</p> <p>คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	

ภาคผนวก ก.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และการตรวจสอบทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	<p>มาตรา ๒๙๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา ๒๕๙ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๑) นายกรัฐมนตรี (๒) รัฐมนตรี (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔) สมาชิกวุฒิสภา (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น (๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายบัญญัติ</p>	<p>เพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น จึงไม่ได้กำหนดให้ผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าเหมือนเช่นเดิมและเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงโดยโอนทรัพย์สินไปไว้ที่บุคคลอื่น เพื่อไม่ต้องแสดงในรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งหากตรวจสอบพบในภายหลังจะถือว่าเป็นการปกปิดหรือไม่แจ้งรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ครบถ้วน</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็น สำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและ หนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลง ลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนา หลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย	บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็น สำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและ หนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา  การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตาม วรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความ ครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมด้วย	ทำให้การโอนทรัพย์สินและหนี้สินไปไว้กับ บุคคลอื่นในลักษณะดังกล่าว ไม่สามารถ ทำได้อีกต่อไป
<b>บัญชีแสดง รายการทรัพย์สิน และหนี้สิน</b>	<b>มาตรา ๒๙๒</b> บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา ๒๙๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มี อยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายใน กำหนดเวลา ดังต่อไปนี้  (๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน สามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง	<b>มาตรา ๒๖๐</b> บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา ๒๕๙ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มี อยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้  (๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน สามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง  (๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน	เพื่อให้การยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงใน วันที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการตรวจสอบหลังจากการพ้นจาก ตำแหน่งไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งจะ สอดคล้องกับรายการและจำนวนทรัพย์สิน

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>(๒) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๓) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชี หลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย</p> <p>ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย</p>	<p>สามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(๓) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชี หลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย</p> <p>ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งโดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย</p>	<p>และหนี้สินที่มีอยู่อย่างแท้จริง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินด้วย</p>



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>วิธีปฏิบัติกับ บัญชีแสดง รายการทรัพย์สิน และหนี้สิน</p>	<p>มาตรา ๒๙๓ เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า</p> <p>บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและ</p>	<p>มาตรา ๒๖๑ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว</p>	<p>เนื่องจากเป็นเรื่องวิธีการปฏิบัติที่ไม่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้มีการเพิ่มการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้มีการตรวจสอบได้</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว		
กรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย	<p><b>มาตรา ๒๙๔</b> ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบรายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป</p>	<p><b>มาตรา ๒๖๒</b> ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบรายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p> <p>ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคห้า</p>	หลักการเดียวกัน

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม	มาใช้บังคับโดยอนุโลม	
การดำเนินการ กับผู้ดำรง ตำแหน่งทาง การเมืองที่จงใจ ไม่ยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สิน และหนี้สิน	<p><b>มาตรา ๒๙๕</b> ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๙๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง</p> <p>เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๗ มาใช้</p>	<p><b>มาตรา ๒๖๓</b> ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป</p> <p>ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลมและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทาง</p>	<p>แก้ไขให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยแทนศาลรัฐธรรมนูญ เพราะจะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งต้องมีการพิสูจน์เจตนาตามหลักคดีอาญา รวมทั้งเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรณีการพ้นจากตำแหน่งด้วย</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สิน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	บังคับโดยอนุโลม	การเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย	
	มาตรา ๒๙๖ บทบัญญัติมาตรา ๒๙๑ มาตรา ๒๙๒ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม	มาตรา ๒๖๔ บทบัญญัติมาตรา ๒๕๙ มาตรา ๒๖๐ มาตรา ๒๖๑ วรรคสอง และมาตรา ๒๖๓ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดด้วยโดยอนุโลม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่มีการยื่นไว้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ ถ้าเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีหรือการวินิจฉัยการกระทำผิด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในการเปิดเผยข้อมูลของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ภาคผนวก ก.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
ข้อห้ามการกระทำที่เป็นหารขัดกันแห่งผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา	<p>มาตรา ๑๑๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง</p> <p>(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี</p> <p>(๒) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว</p> <p>(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการ</p>	<p>มาตรา ๒๖๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง</p> <p>(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>(๒) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม</p>	<p>เพิ่มการควบคุมการดำเนินการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยห้ามการเป็นหุ้นส่วนในกิจการสื่อสารมวลชนหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบการดังกล่าวด้วย เพื่อมิให้มีการครอบงำการแสดงความคิดเห็นและการตรวจสอบโดยอิสระ นอกจากนั้นยังมีผลรวมไปถึงคู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ดำเนินการด้วย เพื่อให้มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยโปร่งใสและสุจริต หรือไม่อาจแสวงหาประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ได้</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงาน ตามปกติ</p> <p>บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับ หรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่ รัฐมนตรี</p>	<p>(๓) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงาน ตามปกติ</p> <p>(๔) ไม่กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณี ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณี ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรง ตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือ วุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการ แผ่นดิน</p> <p>ให้นำความใน (๒) (๓) และ (๔) มาใช้บังคับกับคู่สมรส และบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น ที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย</p>	
<p>ห้ามใช้สถานะหรือตำแหน่งก้าว กายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง</p>	<p>มาตรา ๑๑๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง</p>	<p>มาตรา ๒๖๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าว กายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และ</p>	<p>กำหนดเพิ่มเติมเป็นข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ตำแหน่งหน้าที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพรรคการเมือง ทั้งกรณีการแทรกแซงการปฏิบัติราชการ หรือการบริหารงานบุคคลตามปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทุจริตหรือประพฤตินิষอบ โดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>เดือนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ</p> <p>(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง</p>	
<p>ให้นำข้อห้ามการกระทำที่เป็นหารขัดกันแห่งผลประโยชน์มาใช้กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย</p>	<p>-</p>	<p><b>มาตรา ๒๖๗</b> ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ตามมิได้ด้วย</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖</p>



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
ห้าม นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีใช้ สถานะหรือ ตำแหน่งก้าวก่าย หรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ ของตนเอง	<b>มาตรา ๒๐๘</b> รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๑๐ มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย	<b>มาตรา ๒๖๘</b> นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๖ มิได้ เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ	เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖
นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้อง ไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นใน ห้างหุ้นส่วนหรือ บริษัท	<b>มาตรา ๒๐๙</b> รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท	<b>มาตรา ๒๖๙</b> นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ	เพิ่มการควบคุมการถือหุ้นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ให้รวมถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย เพื่อให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีการกระทำที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว</p>	<p>แต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใด ๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่ง มิได้</p> <p>บทบัญญัติมาตรานี้ให้นำมาใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๙ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	

ภาคผนวก ก.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
ผู้ดำรงตำแหน่งที่ อาจถูกถอดถอน ได้	<p>มาตรา ๓๐๓ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้</p> <p>บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ</p> <p>(๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p>	<p>มาตรา ๒๗๐ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้</p> <p>บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ</p>	<p>แก้ไขถ้อยคำเพื่อความเหมาะสมและเพิ่มกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๐</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	(๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
<b>ผู้มีสิทธิยื่นถอดถอน</b>	<b>มาตรา ๓๐๔</b> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน  สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗	<b>มาตรา ๒๗๑</b> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน  สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้	แก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนขึ้นและสอดคล้องกับการลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อถอดถอน

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะ เข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่น คนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๖๔	
การดำเนินการ เมื่อได้รับคำร้อง ขอให้ถอดถอน	<b>มาตรา ๓๐๕</b> เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน โดยเร็ว เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหา ตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุ แห่งการนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็น	<b>มาตรา ๒๗๒</b> เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๒๗๑ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนให้ แล้วเสร็จโดยเร็ว เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหา ตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด มีพยานหลักฐาน ที่ควรเชื่อได้อย่างไร พร้อมทั้งระบุข้อยุติว่าจะให้ดำเนินการ อย่างไรด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ	กำหนดให้ในรายงานของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นลักษณะของการไต่สวน และต้องระบุ ให้ชัดเจนว่ามีพยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้ อย่างไร พร้อมทั้งมติให้ชัดเจนว่าจะดำเนิน กระบวนการต่อไปอย่างไร

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>เรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้</p> <p>ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปแต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป</p> <p>ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะ</p>	<p>ทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้ประธานวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้พิจารณาไปก่อนก็ได้</p> <p>ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๗๓ และอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ก็ได้</p>	<p>ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อไปในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้</p>	

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
การพิจารณาของ วุฒิสภา	<b>มาตรา ๓๐๖</b> เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๓๐๕ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณารณคดีดังกล่าวโดยเร็ว  ในกรณีที่คณะกรรมาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้ออกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	<b>มาตรา ๒๗๓</b> เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๒๗๒ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณารณคดีดังกล่าวโดยเร็ว  ในกรณีที่คณะกรรมาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้ออกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำ ความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	หลักการเดียวกัน
มติถอดถอน การ พ้นจากตำแหน่ง และผลของมติ ถอดถอน	<b>มาตรา ๓๐๗</b> สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา  ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ	<b>มาตรา ๒๗๔</b> สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา  ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ	หลักการเดียวกัน



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการถอดถอนจากตำแหน่ง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใด ในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี</p> <p>มติของวุฒิสภาตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>	<p>ให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใด ในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี</p> <p>มติของวุฒิสภาตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>	

ภาคผนวก ก.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาและการดำเนินการ	<p>มาตรา ๓๐๘ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายยมิติดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีทีบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย</p> <p>มาตรา ๓๐๙ ผู้เสียหายจากการกระทำตามมาตรา ๓๐๘ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตาม มาตรา ๓๐๑ (๒) ได้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า</p>	<p>มาตรา ๒๗๕ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายยมิติดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีทีบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนรวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วยการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม</p>	<p>เพื่อให้ใช้บังคับถึงบุคคลอื่นที่มีส่วนร่วม กระทำความผิดเพิ่มขึ้นด้วย และเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดให้ได้ผลดียิ่งขึ้น รวมทั้งได้มีการนำความในมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาบัญญัติรวมไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกัน ตลอดจนเพื่อเป็นการเพิ่มช่องทางให้แก่ผู้เสียหายในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา โดยนอกจากผู้เสียหายจะสามารถดำเนินการกับคณะกรรมการป้องกันและ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง วรรคสี่และ วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>การทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒)หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา ๒๗๖ ก็ได้แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวนดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา</p>	<p>ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้แล้ว ยังสามารถที่จะไปยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตั้งบุคคลมาทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนอิสระ เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แต่ถ้าเลือกที่จะดำเนินการกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วจะไปยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาอีกไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา จึงจะกลับมายื่นต่อศาลฎีกาได้</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีกรณีตามวรรคสี่ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (๒) โดยเร็ว ในกรณีนี้ ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคสี่ มิได้</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	
การแต่งตั้ง ผู้ไต่สวนอิสระ	-	<p><b>มาตรา ๒๗๖</b> ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเห็นควรดำเนินการตามคำร้องที่ยื่นตามมาตรา ๒๗๕ วรรคสี่ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ หรือจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกัน</p>	<p>เพื่อให้มีผู้ที่มีความเป็นอิสระมาเป็นผู้ไต่สวนคดีตามมาตรา ๒๗๕ ซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อความยุติธรรมสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้และเพื่อช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนก</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		<p>และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนตามมาตรา ๒๕๐ (๒) แทนการแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ก็ได้</p> <p>คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วิธีการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของผู้ไต่สวนอิสระให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>เมื่อผู้ไต่สวนอิสระได้ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจแล้วถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๒๗๓ และส่งสำนวนและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๒ วรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม</p>	<p>คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
<p>การพิจารณาคดี วิธีพิจารณาและ ข้อยกเว้นความ คู้มกันของ สมาชิกรัฐสภา</p>	<p>มาตรา ๓๑๐ ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร</p> <p>ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม</p> <p>บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๖๖ และมาตรา ๑๖๗ มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>	<p>มาตรา ๒๗๗ ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือของผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร</p> <p>วิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำ บทบัญญัติมาตรา ๒๑๓ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม</p> <p>บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๓๑ มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับการให้มีผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา ๒๗๕ และเนื่องจาก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ จึงเห็นสมควรให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
การพิพากษา ผลของคำพิพากษา และการอุทธรณ์ คำพิพากษา	<p><b>มาตรา ๓๑๑</b> การพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องให้ความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยต้องประกอบด้วย</p> <p>(๑) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา</p> <p>(๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา</p> <p>(๓) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา</p> <p>(๔) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย</p> <p>(๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง</p> <p>(๖) คำวินิจฉัยคดี รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี</p> <p>คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด</p>	<p><b>มาตรา ๒๗๘</b> การพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องให้ความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ</p> <p>คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสาม</p> <p>ในกรณีที่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้</p> <p>หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด</p>	

ภาคผนวก ท.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	<p>มาตรา ๑๗๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้</p> <p>คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้</p> <p>คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้อง</p>	<p>แก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อจากเดิม ๕๐,๐๐๐ คน เป็น ๑๐,๐๐๐ คน เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการนี้กระทำได้ง่ายและคล่องตัวยิ่งขึ้น และเพื่อให้รัฐบาลได้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเป็นผู้เสนอ อันจะทำให้การเสนอกฎหมายดังกล่าวมีโอกาสได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาและนำไปบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติต่อไป จึงกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อด้วยจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม</p>



ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
		ประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อ เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งใน สามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดด้วย	

ภาคผนวก คม.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการยื่นถอดถอนโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p><b>มาตรา ๓๐๔</b> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน</p> <p>สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้</p>	<p><b>มาตรา ๑๖๕</b> ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐ ออกจากตำแหน่งได้</p> <p>คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน</p> <p>หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p>	<p>ลดจำนวนในการเข้าชื่อของประชาชนลงเหลือเพียง ๒๐,๐๐๐ ชื่อ เพื่อให้การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนสามารถทำได้ง่ายขึ้นและเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ รวมทั้งได้ นำ บ ท บั ญ ญ ติ ใน ส ่ว น ข อ ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๑ เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการยื่นถอดถอนโดยประชาชน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p>		

ภาคผนวก ณ.

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
การออกเสียงประชามติ	<p><b>มาตรา ๒๑๔</b> ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรืออาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้</p> <p>การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้</p> <p>ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออก</p>	<p><b>มาตรา ๑๖๕</b> ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ</p> <p>การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรืออาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้</p> <p>(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ</p>	<p>เพิ่มสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรงด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งจะมีการดำเนินการใน ๒ เหตุคือ</p> <p>๑. คณะรัฐมนตรีเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ</p> <p>๒. มีกฎหมายบัญญัติให้เรื่องใดต้องมีการออกเสียงประชามติในการออกเสียงประชามติของประชาชนอาจให้ผลเป็นข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาก็ได้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะดำเนินการให้ออกเสียงประชามติ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการออกเสียงประชามติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>เสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร</p> <p>ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน</p> <p>บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ</p> <p>ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้</p>	<p>การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้มีการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ</p> <p>การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้</p> <p>ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน</p>	<p>ให้มีผลเป็นการให้คำปรึกษาเท่านั้น</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของการออกเสียงประชามติ

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	สาระสำคัญและความแตกต่าง
	<p>ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปริญานั้น</p> <p>การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๖๖ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ</p>	<p>หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติระยะเวลาในการดำเนินการและจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ</p>	



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายวรพชร จันทร์ขันตี เกิดเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖ ที่หมู่บ้านท่าทราย ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี จบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) รัฐศาสตรบัณฑิต ประกาศนียบัตรวิชาว่าความแห่งสหภาพนายความ เข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๘ ปัจจุบันเป็นนิติกร สังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย