

ปัญหาความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของ
ประชาชนภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



นายรังสี มุทธานุณี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PROBLEMS OF COLLECTIVE RESPONSIBILITY OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN PROTECTING RIGHTS LIBERTIES AND INTEREST OF THE PEOPLE UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550

Mr. Rungsee Muttamunee



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 2014
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการ
คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน
ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550

โดย

นายรังสี มุทธานุณี

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คนบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.เชาวนະ ไตรมาศ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์)

รังสี มุทธานุณี : ปัญหาความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (THE PROBLEMS OF COLLECTIVE RESPONSIBILITY OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN PROTECTING RIGHTS LIBERTIES AND INTEREST OF THE PEOPLE UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, 326 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาปัญหาความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นทั้งองค์กรสูงสุดทางบริหารและองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครอง โดยศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกต่าง ๆ ที่รัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญนำมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง ทางอาญาหรือทางละเมิด

จากการศึกษาพบว่า กลไกต่าง ๆ ของรัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพื่อบังคับให้ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ทางอาญาหรือทางละเมิดนั้น ยังไม่ถูกกำหนดเป็นบทบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อย่างครบถ้วน ทำให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมักหลุดพ้นจากความรับผิดเมื่อปรากฏว่าตนได้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดพลาดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอบทบังคับในการสร้างความรับผิดชอบในทางการเมือง ความรับผิดทางอาญา ตลอดจนความรับผิดทางละเมิดให้เกิดขึ้นแก่คณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา และโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้มีการระบุบทบังคับคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าต้องรับผิดชอบในทางการเมืองให้มากขึ้น ด้วยการลาออกจากตำแหน่งและการถูกปลดออกจากตำแหน่ง และได้เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยการระบุให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดทางละเมิดในทางปกครองเพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2557

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5486025734 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: COLLECTIVE RESPONSIBILITY/THE COUNCIL OF MINISTERS/PEOPLE /
COLLECTIVE RESPONSIBILITY/THE COUNCIL OF MINISTERS/PEOPLE

RUNGSEE MUTTAMUNEE: THE PROBLEMS OF COLLECTIVE RESPONSIBILITY OF
THE COUNCIL OF MINISTERS IN PROTECTING RIGHTS LIBERTIES AND INTEREST
OF THE PEOPLE UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND
B.E. 2550. ADVISOR: PROF. KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT, Ph.D., 326 pp.

This study aims to investigate the problems about collective responsibilities
of the council of ministers which is the highest organization in the executive branch
and administrative branch.

The study indicates that functions of parliament and constitutional
organization controlling the exercise of power of the council of ministers and ministers
to enforce them to be politically, criminally, or tortiously responsible have not been
completely passed to be in the Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2550. The
lack of the function causes the council of ministers to not exonerate when they are
found that they have tortiously exercised their power affecting liberties and interest of
the people.

Therefore, the researcher suggests a provision in order to found political ,
criminal , and tortious responsibility for council of ministers with Constitutional
amendment in the part concerning the inspection the power exercise of the council
of ministers by of parliament and the constitutional organizations with specification
that enforces the council of ministers and ministers to be more politically responsible
with resignation or dismissal when entering the process of the inspection by the
parliament. And the researcher also suggests to add provisions in the Constitution. The
provisions should specify that the prime minister and ministers must be more
administratively liable under the principles and procedure stated in the Act of Wrongful
Liabilities of Officers B.E. 2539 and the Act of Founding of Administrative Court and
Procedure B.E. 2542.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2014

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากท่านศาสตราจารย์ ดร.เกรียง ไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียน และท่านอาจารย์ ดร. คณิน บุญสุวรรณ ที่ได้ให้ความเมตตาและกรุณาจุดประกายการตั้งหัวข้อวิทยานิพนธ์ ตลอดจนแนวทางการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งพระคุณดังกล่าวยากที่จะหาใดเปรียบ ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่ได้เมตตาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์ ที่ได้เมตตาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อีกทั้งยังคอยให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นทางวิชาการตลอดช่วงการเขียนวิทยานิพนธ์เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณนายรังสิต และนางวารุณี มุทธานุณี บิดา มารดา ผู้ซึ่งเป็นทีเคารพรักยิ่งและให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียนตลอดมา พระคุณของท่านยากที่จะหาใดเปรียบ และท่านทั้งสองจะเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนมีกำลังใจเพื่อทำสิ่งดี ๆ ในชีวิตต่อไป

ท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตหมวดกฎหมายมหาชน ปีการศึกษา 2554 ซึ่งไม่อาจกล่าวนาม ณ ที่นี้ได้ทั้งหมดในความมีน้ำใจ และได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนเป็นอย่างดี

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จักเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ ผู้เขียนขอขอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา คณาจารย์ ตลอดจนทุกท่านที่มีพระคุณแก่ผู้เขียน และผู้เขียนขอสำนึกในพระคุณนี้ตลอดไป แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1.....	1
บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	4
บทที่ 2.....	5
ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา.....	5
2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ.....	5
2.1.1 ทฤษฎีนิติรัฐ.....	5
2.1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Seperation of Powers).....	7
2.1.1.2 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ.....	17
2.1.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา.....	19
2.1.1.4 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	23
2.1.2 ทฤษฎีหลักรัฐธรรมนูญนิยม.....	27
2.1.3 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน.....	31

2.1.4 ทฤษฎีการเป็นผู้แทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	35
2.2 ทฤษฎีระบบรัฐสภา.....	40
2.2.1 แนวความคิดแบบอำนาจคู่ หรือ แบบคลาสสิก.....	40
2.2.2 แนวความคิดแบบอำนาจเดี่ยว.....	41
2.3 ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล.....	44
2.3.1 ศึกษากรณีประเทศฝรั่งเศส.....	44
2.3.1.1 การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภา	44
2.3.1.2 การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	45
2.3.2 ศึกษากรณีประเทศอังกฤษ	46
2.3.2.1 พระราชอำนาจขององค์ประมุขแห่ง United Kingdom	47
2.3.2.2 หลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา	54
2.3.2.3 หลัก Act of State	55
2.3.3 ศึกษากรณีประเทศไทย	56
2.3.3.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล	56
2.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี	61
(Collective Responsibility).....	61
2.4.1 หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ	61
2.4.1.1 การให้ความหมายคำว่า “คณะรัฐมนตรี” ของอังกฤษ	66
2.4.1.2 การให้ความหมายคำว่า “ความรับผิดชอบ” ของอังกฤษ	69
2.4.1.3 ธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ของอังกฤษในการรับผิดชอบร่วมกัน	73
ของคณะรัฐมนตรี.....	73
2.5 หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด (la responsabilité sans faute).....	77
2.5.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด.....	77

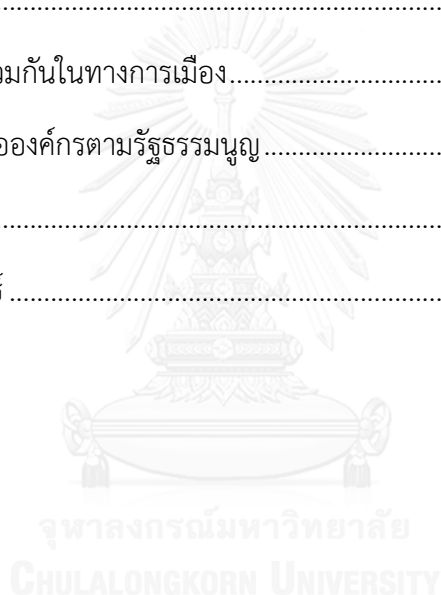
2.5.1.1 ทฤษฎีความเสี่ยงภัย.....	78
2.5.1.2 ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ.....	80
2.5.1.3 ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ.....	82
2.5.2 เงื่อนไขของความรับผิดชอบของรัฐ.....	82
2.5.2.1 มีความเสียหายเกิดขึ้น.....	82
2.5.2.2 มีเหตุอ้างให้รับผิดชอบ.....	83
บทที่ 3.....	85
ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของ ประชาชนในต่างประเทศ.....	85
3.1 หลักความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนของประเทศอังกฤษ.....	85
3.1.1 ความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีกับความรับผิด.....	93
ขอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีในทางการเมือง.....	93
3.1.2 ความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี ต่อรัฐสภา อังกฤษ.....	99
3.1.2.1 ความรับผิดชอบในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา.....	102
3.1.2.2 ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ.....	104
3.1.2.3 ความรับผิดชอบต่อกระทู้ถามของรัฐสภา.....	110
3.1.2.4 ความรับผิดชอบต่อการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาสამัญ.....	115
3.1.2.5 ความรับผิดชอบต่อการดำเนินการด้านการเงิน การคลังและการงบประมาณ.....	117
3.2 ความรับผิดชอบในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผล.....	119
ประโยชน์ของประชาชนในอังกฤษ.....	119
3.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (The.....	123

Human Right Act 1998) และหลัก Judicial Review.....	123
3.2.1.1 การตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลโดยฝ่ายตุลาการ.....	124
3.2.1.2 การแก้ไขเยียวยาความเสียหาย.....	136
3.3 วิวัฒนาการและความเป็นมาว่าด้วยความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีหรือ	137
รัฐบาลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนในเกาหลีใต้.....	137
3.3.1 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีซึง มั่น รี.....	139
3.3.2 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีปัก จุง ฮี.....	141
3.3.3 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีชุน ดู วาน.....	143
3.3.4 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีโร แท วู.....	144
3.3.5 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม.....	147
3.3.5.1 บทบาทในการปฏิรูปการเมือง.....	148
3.3.5.2 บทบาทในการปราบปรามคอร์รัปชัน.....	150
3.3.5.3 บทบาทในการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้ง.....	154
3.3.6 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม แท จุง.....	156
3.3.6.1 บทบาทในการปฏิรูปการเมือง.....	157
3.3.6.2 บทบาทในการเยียวยาประชาชนเกาหลีใต้ที่ถูกกระทำอย่างอธรรมจาก.....	159
ช่วงรัฐบาลที่เป็นเผด็จการ.....	159
3.4 หลักความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ	
เสรีภาพ.....	163
และผลประโยชน์ของประชาชนของประเทศเกาหลีใต้.....	163
3.4.1 สถานะของประธานาธิบดี.....	164
3.4.2 สถานะของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี.....	167
3.4.3 สถานะของสมาชิกสภาแห่งชาติ (National Assembly).....	169

3.4.4 ความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อสภา.....	171
แห่งชาติเกาหลีใต้	171
3.4.4.1 ความรับผิดชอบในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา	171
แห่งชาติ171	
3.4.4.2 ความรับผิดชอบต่อการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยสภาแห่งชาติ.....	172
3.4.4.2.1 การตั้งกระทู้ถาม	172
3.4.4.2.2 การปลด (Removal) ออกจากตำแหน่ง	173
3.4.4.2.3 การถอดถอน (Impeachment) ออกจากตำแหน่ง	173
3.4.4.3 ความรับผิดชอบอื่น ๆ	174
3.5 ความรับผิดชอบในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและ.....	175
ผลประโยชน์ของประชาชนในเกาหลีใต้	175
3.5.1 ศึกษาความรับผิดชอบของอดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเกาหลี	178
กรณีถูกสอบสวนคดีทุจริต	178
3.5.2 ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย Anti – Corruption Act 2001	182
3.5.2.1 การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	182
(Korea Independent Commission Against Corruption)	182
3.5.2.2 กระบวนการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	183
3.5.2.3 การดำเนินการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน.....	187
อัยการสาธารณรัฐเกาหลี	187
บทที่ 4	192
ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ.....	192
และผลประโยชน์ของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	192
พุทธศักราช 2550.....	192

4.1 ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	192
พุทธศักราช 2550	192
4.1.1 ความรับผิดชอบต่อการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา	207
4.1.1.1 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	208
4.1.1.2 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาร่างกฎหมาย	211
4.1.1.3 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการเสนอขอความเห็นชอบหนังสือสัญญาต่อรัฐสภา	220
4.1.1.4 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี	226
4.1.1.5 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการเปิดอภิปรายทั่วไป	238
4.1.1.6 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการสภา	242
4.1.1.7 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	245
4.2 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	249
4.2.1 ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ	249
4.2.1.1 กรณีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	250
4.2.1.2 กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	282
เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่	282
4.2.1.3 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	285
4.2.1.4 กรณีศาลเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ	289

4.2.2 ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบ	291
โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	291
4.2.3 ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบ	297
โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	297
4.2.4 ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง.	301
บทที่ 5	316
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	316
5.1 ความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมือง.....	316
5.2 ความรับผิดชอบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	318
รายการอ้างอิง.....	321
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	326



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภานั้น มีต้นกำเนิดจากประเทศอังกฤษ อันถือหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร และตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ นิยมยึดถือปฏิบัติ นั่นก็คือ การตรวจสอบและการคานอำนาจ (Checks and Balances) โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาและฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสมดุลกัน โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ในอังกฤษมีประวัติความเป็นมาที่สมัยหนึ่งกษัตริย์ไม่สามารถบริหารงานซึ่งซับซ้อนได้โดยลำพัง จึงมีสองหน่วยงานที่ช่วยพระองค์ในการดำเนินการปกครองคือ มหาสภา (Magnum Concilium or Great Council) และสภาที่ปรึกษา กษัตริย์ (Curia Regis or King's Court) ในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 1 (George I , ครองราชย์ ค.ศ. 1714 - 1727) พระองค์ได้ให้เซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี เป็นประธานที่ประชุมแทนพระองค์ และเขาได้สร้างแบบฉบับของระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับการปฏิบัติสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันคือ หลักการที่กษัตริย์ทรงเลือกนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีเลือกรัฐมนตรีอื่น ๆ เอง เพื่อเสนอให้พระองค์ทรงแต่งตั้ง รวมทั้งหลักการที่ว่า คณะรัฐมนตรีต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาสามัญชน ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติปรับปรุงรัฐสภาฉบับปี ค.ศ. 1832 (The Reform Act) ทำให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษเปลี่ยนพื้นฐานอำนาจของตน จากการรับผิดชอบในการปฏิบัติงานต่อกษัตริย์ไปเป็นการรับผิดชอบต่อสภาสามัญชน ต่อมาในสมัยพระเจ้าจอร์จที่ 5 (ครองราชย์ ค.ศ. 1910 - 1936) คณะรัฐมนตรีปฏิบัติกรโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งพระองค์ทรงสนับสนุนและปฏิบัติอย่างดี นับเป็นกษัตริย์อังกฤษพระองค์แรกที่ยอมรับหลักการ “กษัตริย์ใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Monarchy) อย่างแท้จริงในความหมายปัจจุบัน เหตุการณ์ครั้งแรกที่ฉายภาพให้เห็นหลักการแห่งความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ที่เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติทางการเมือง คือ เหตุการณ์เมื่อครั้งคณะรัฐมนตรีของ Lord North ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1782 ต้องลาออกจากตำแหน่งไปทั้งหมด เนื่องจากถูกสภาสามัญเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจ อันถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาต้องลาออกไปทั้งหมด

จากความเป็นมาเรื่องความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะเชื่อมโยงกับระบบรัฐสภา

ใน 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดแบบอำนาจคู่ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองต่อสองข้างอำนาจ ได้แก่ กษัตริย์หรือประมุขของประเทศ และรัฐสภา ดังนั้น แนวความคิดดังกล่าว กษัตริย์หรือประมุขของรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี โดยกษัตริย์หรือประมุขของประเทศในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร และต้องอยู่เหนือความขัดแย้งที่มีขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายรัฐสภา ส่วนอีกแนวความคิดหนึ่งคือ แนวความคิดแบบอำนาจเดี่ยว กล่าวคือ รัฐบาลในแนวความคิดนี้ต้องมาจากเสียงข้างมากในสภา และมีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นเพียงข้างอำนาจเดียว กษัตริย์เป็นเพียงประมุขของประเทศแต่ในนามเท่านั้น ไม่มีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารประเทศ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มักได้รับการคัดเลือกมาจากรัฐสภา ในขณะที่ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ นั้น คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มักได้รับเลือกมาจากนอกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหน้าที่การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้โดยให้อยู่ในหลักความรับผิดชอบร่วมกันตามมาตรา 171 ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ และนั่นก็คือผลประโยชน์ของประชาชนนั่นเอง และเมื่อพิจารณาจากโลกที่คณะรัฐมนตรีใช้รับผิดชอบร่วมกันตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแล้วจะพบว่าสอดคล้องเข้ากันกับระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ หรือแนวความคิดแบบคลาสสิก กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อทั้งต่อกษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขแห่งรัฐ และรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเสียงส่วนใหญ่มาจากประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญมาตรา 173 ที่กษัตริย์เป็นผู้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี, มาตรา 175 ที่ให้รัฐมนตรีถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์, มาตรา 176 ที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา, มาตรา 178 ที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และมาตรา 183 ที่ให้พระราชอำนาจกษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่เคยมีบทบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเลย ส่วนใหญ่จะรับผิดชอบต่อประชาชนโดยทางอ้อมเกือบทั้งสิ้น แม้กระนั้นก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังได้บัญญัติหลักความรับผิดชอบร่วมกันต่อประชาชนโดยคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนไว้ ที่เห็นได้ชัดเจนมีอยู่มาตราเดียว คือ มาตรา 190 วรรค 3 นับได้ว่ากำหนดไว้น้อยมาก จึงทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนคำมากที่สุดในโลกนั้นจะมีตัวบทมาตราใดบ้างที่กล่าวถึงการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของคณะรัฐมนตรีแล้วเกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ประชาชนได้เห็นจริงและมั่นใจได้ว่าพวกเขาได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยไม่มีอุปสรรคใดในทางกฎหมายหรือทางการเมืองมาขวางกั้นในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ

ดังนั้น จึงสมควรทำการศึกษาวิธีการและการกำหนดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยเพื่อนำมากำหนดหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรงอย่างเป็นรูปธรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี
2. เพื่อศึกษามาตรการในการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรงอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในตัวมติคณะรัฐมนตรี, บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา ทั้งในด้านการปฏิบัติหน้าที่, การมีมติของคณะรัฐมนตรีที่ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง และในด้านการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาสภาพปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า ประชาชนได้รับการปกป้องผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยคณะรัฐมนตรี
2. ศึกษาวิเคราะห์ตัวมติคณะรัฐมนตรี การใช้อำนาจที่ส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อประชาชน
3. ศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ตลอดจนปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในต่างประเทศ ให้เห็นความสัมพันธ์ผลของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบ หรือมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหารต่อไป

1.4 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของ

ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองยังมีปัญหาและข้อจำกัดบางประการ ทั้งในด้านการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และปัญหาในด้านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร ดังนั้น จึงสมควรศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีทั้งของต่างประเทศและของไทย เพื่อให้เห็นความแตกต่างและความชัดเจนในเชิงวิเคราะห์ เปรียบเทียบ รวมทั้งแนวทางที่จะนำมาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติจริงต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) ทั้งหมด ซึ่งจะแบ่งเป็นการศึกษาจากตัวบทกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ พระราชบัญญัติ และการศึกษาเชิงเปรียบเทียบจากปรากฏการณ์ หรือข้อเท็จจริงทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ จำนวน 2 ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ และ สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) โดยจะศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ หนังสือพิมพ์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตทั้งที่เป็น ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อประชาชนโดยตรง
2. เพื่อให้ทราบถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับในการกำหนดให้มีบทบัญญัติในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนโดยคณะรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญ
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในตัวมติคณะรัฐมนตรีและตัวบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เกี่ยวกับการรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่อประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา

2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ

2.1.1 ทฤษฎีนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน อันได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศออสเตรีย และบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำ ๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ เป็นคำที่รู้จักกันในศตวรรษที่ 19 ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1848 เมื่อนำคำสองคำนี้มารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ตำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำ ๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล อย่างไรก็ตาม มีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า Rule of Law หรือ State-under-Law¹ ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่อาจกำหนดความหมายของหลักนิติรัฐเป็นการทั่วไปที่ใช้ได้กับทุกสังคมขึ้นมาได้ เพราะการจะทำความเข้าใจในความหมายของ Rule of Law ในระบบกฎหมายของอังกฤษก็ต้องไปทำความเข้าใจถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษซึ่งให้กำเนิดแนวความคิดนี้ อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรมหรือ Rule of Law ก็คือ A.V. Dicey ซึ่งเขาเห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมยังมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว และ Dicey ยังกล่าวอีกว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวจะต้องถูก

¹ นิติราษฎร์: อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม", ([Online]. 2011. Available from: http://www.enlightened-jurists.com/page_print/77/parent/60 2011).

ฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันนาม Lon L. Fuller ที่เห็นว่ากฎหมายที่จะ ทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญได้แก่ 1. กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ, 2. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย, 3. กฎหมายจะต้องได้รับการตรารขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต, 4. กฎหมายจะต้องได้รับการตรารขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม, 5. กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง, 6. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้, 7. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้, 8. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน คือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น เป็นต้น²

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่านิติรัฐคือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (Government of Law and not of Men) ดังนั้นเสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้ก็คือการปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง และจำกัดอำนาจของของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย³

นอกจากนี้ นักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frisherr von Aretin ได้กล่าวถึงคำว่า “นิติรัฐ” ซึ่งให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุมีผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9 (2553): หน้า 438 - 46.

³ นิติราษฎร์ : อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1

นิติรัฐก็คือรัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข

การอธิบายความหมายของหลักนิติรัฐแนวใหม่ที่ได้รับการพัฒนามาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 นั้นเป็นการให้ความหมายว่า “หลักนิติรัฐ” ประกอบด้วยหลักย่อยใดบ้าง เช่น Hartmut Maurer เห็นว่า หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักย่อยดังต่อไปนี้ 1. หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) 2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Gewaltenteilung) 3. หลักความผูกพันต่อกฎหมายขององค์กรของรัฐ (die Rechtsbindung der staatlichen Organe) 4. หลักเงื่อนไขการกระทำของฝ่ายปกครอง (Grundsatz des Gesetzesvorbehalts) 5. หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ (Rechtsschutz) 6. หลักความรับผิดของรัฐ (Staatshaftung) 7. หลักพื้นฐานของกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 8. หลักความมั่นคงของกฎหมาย (Rechtssicherheit) และ 9. หลักความได้สัดส่วน

อย่างไรก็ดี ตามความเห็นของ Theodor Maunz เห็นว่าหลักต่อไปนี้เป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติรัฐ” กล่าวคือ [1] หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) [2] หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ [3] หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง [4] หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา [5] หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา [6] หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen, nulla poena sine lege) และ [7] หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และในการพิจารณาหลักนิติรัฐ จึงพิจารณาถึงสาระสำคัญของแต่ละหลักการข้างต้น⁴

สำหรับในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาหลักการอันเป็นสาระสำคัญของ “ทฤษฎีนิติรัฐ” ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิทยานิพนธ์เท่านั้น ว่ามีรายละเอียดเป็นประการใด

2.1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อให้ภารกิจต่าง ๆ ของรัฐได้รับการดำเนินการใช้อำนาจโดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่เหมาะสม ซึ่งมีการกล่าวถึงเรื่องนี้มานานแล้วในสมัยกรีกโบราณเพียงแต่ยังไม่ได้พัฒนาจนเป็นทฤษฎีที่สมบูรณ์เหมือนอย่างในศตวรรษที่ 17

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.(กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 21 - 22.

อย่างไรก็ดี Aristotle ได้กล่าวถึงภารกิจของรัฐไว้ในหนังสือของเขาชื่อ “Politics” ว่าภารกิจของรัฐสามารถแยกพิจารณาได้ 3 ภารกิจดังนี้

ภารกิจแรก ว่าด้วยเรื่องอำนาจในการประชุมปรึกษาและตัดสินใจเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ได้แก่ การดำเนินงานด้านตรากฎหมาย และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เช่น การเป็นพันธมิตรกับประเทศต่าง ๆ การประกาศสงคราม และการทำสัญญาสันติภาพ รวมทั้งการประชุมปรึกษาเพื่อแต่งตั้งรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

ภารกิจที่สอง ว่าด้วยเรื่องมอบหมายให้รัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ปรึกษาข้อราชการและการสั่งการต่าง ๆ

ภารกิจที่สาม ว่าด้วยเรื่องตุลาการ⁵

แนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นได้รับการคิดค้นและพัฒนาขึ้นในประเทศทางแถบยุโรปตะวันตก ที่สำคัญคือประเทศอังกฤษอันเป็นประเทศต้นแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ซึ่งนักคิดสำคัญ ๆ ที่เป็นผู้วางรากฐานแนวคิดในเรื่องนี้ก็คือ จอห์น ล็อก (John Locke) และ ชาร์ล หลุยส์ เดอ เซอกองดาด์ บารอง เดอ ลาแบร็ด เอ เดอ มงเตสกีเออ (Charles Louis de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า มงเตสกีเออ นั่นเอง

แนวคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) [29/ส.ค./1632 – 24/ต.ค./1704]⁶

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จอห์น ล็อกคือผู้เขียน “หนังสือสองเล่มว่าด้วยการปกครอง” (Two Treatises of Government) อันมีชื่อเสียง แต่หัวใจของทฤษฎีการเมืองของเขาอยู่ในหนังสือเล่มสอง กล่าวคือ จอห์น ล็อกมีความเห็นว่ารัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายบริหารไม่มีฐานะเสมอกับประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลมีหน้าที่ต่อประชาชน และรัฐบาลจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชน ไม่ใช่คู่สัญญา ดังนั้นรัฐบาลจึงถูกก่อตั้งขึ้นมาโดยอาศัยการจัดระเบียบในรูปทรัสต์ (Trust) สถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับราษฎรจะมีอยู่ในทำนองเดียวกันกับคู่ภาคีในทรัสต์ โดยรัฐบาลเป็นทรัสต์ี ซึ่งทำ

⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ(กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 437.

⁶ เสน่ห์ จามริก, สังเขปประวัติและผลงาน 85 ปี ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และความคิดทางการเมืองจากแปลได้ถึงปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรศิลป์, 2555), หน้า 340 - 58.

หน้าที่แทนและรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ก่อตั้ง ทรัสต์ ดังนั้น ทรัสต์หรือรัฐบาลจึงไม่มีสิทธิเสมอเท่าเทียมกับที่ประชาชนมีอยู่

จอห์น ล็อกพิจารณาประเภทของรัฐบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นในรูปของทรัสต์ และเขาสรุปว่าเป็นเรื่องที่กำหนดขึ้นจากความขาดตกบกพร่องในสภาวะธรรมชาติ เนื่องจากไม่มี “กฎหมายที่ยอมรับตกลงและเป็นที่รู้จักกัน” จึงต้องมีองค์กรจัดทำกฎหมายหรือ “องค์กรนิติบัญญัติ” และเป็น “อำนาจสูงสุดในทุก จักรภพ” รูปของรัฐบาลจึงกำหนดขึ้นจากลักษณะวิธีการของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เขายังกล่าวต่อไปอีกว่า ประเภทของรัฐบาลที่ดีที่สุดได้แก่ประเภทที่ “อำนาจนิติบัญญัติมอบให้อยู่ในมือของบุคคลต่าง ๆ กัน ซึ่งเมื่อรวมเข้าด้วยกันอย่างเหมาะสมจะมีอำนาจจัดทำกฎหมายด้วยตัวเองหรือด้วยการร่วมกับคนอื่น ๆ” ดังนั้น จอห์น ล็อกคือผู้ยืนยันและสนับสนุนว่าสภาผู้แทนมีความเหมาะสมต่อฐานะการเป็นองค์กรนิติบัญญัติ

ถึงแม้ว่าจอห์น ล็อกจะอ้างถึงองค์กรนิติบัญญัติว่าเป็น “อำนาจสูงสุด” ในจักรภพก็ตาม แต่เขาก็ไม่มีเจตนาจะให้ถือว่ามีอำนาจเด็ดขาด ข้อจำกัดอำนาจนั้นระบุไว้สี่ประการ ดังนี้

ประการแรก อำนาจนั้นไม่อาจใช้ตามอำเภอใจ

ประการที่สอง จะต้องมุ่งเพื่อประโยชน์ของสังคม

ประการที่สาม ไม่อาจลิดรอนทรัพย์สินของบุคคลใดโดยปราศจากความยินยอมของเขา

ประการสุดท้าย ไม่สามารถยอมสละอำนาจจัดทำกฎหมายของตนให้แก่องค์กรหรือบุคคลอื่นใดได้ เพราะฉะนั้นเฉพาะประชาชนเท่านั้นที่มีสิทธิมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติ ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดก็เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอื่น ๆ ของรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่เหนือไปกว่าอำนาจของประชาชนซึ่งก่อตั้งอำนาจนิติบัญญัติขึ้นมา

ปัญหาอีกประการหนึ่งของสภาวะธรรมชาติตามทัศนะของจอห์น ล็อกก็คือ การขาดตุลาการที่เที่ยงธรรม เพราะฉะนั้นจึงต้องมี “ตุลาการผู้ได้รับมอบอำนาจอันเป็นที่รู้จักกัน” กล่าวคือ เขาสนับสนุนให้มีอำนาจตุลาการแยกต่างหาก แต่ไม่ใช่อิสระ ซึ่งตามหลักปฏิบัติในสมัยของ

จอห์น ล็อค นั้น การตัดสินใจถือว่าเป็นหน้าที่ทางฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง และตุลาการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร โดยอาศัยอำนาจของกษัตริย์ในการแต่งตั้งตุลาการ⁷

ปัญหาประการสุดท้ายของจอห์น ล็อคต่อสภาวะธรรมชาติคือ การขาดอำนาจที่จะบริหารการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ดังนั้น องค์การบริหารจึงจะต้องจัดตั้งขึ้น องค์การบริหารมีอำนาจอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งอันที่จริงคือตัวแทนขององค์กษัตริย์ นอกจากนี้ เขายังกล่าวต่อไปอีกว่า อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นจะต้องไม่รวมอยู่ในมือเดียวกัน เพราะจะทำให้มีอันตรายเกินไป โดยอำนาจจะถูกใช้ไปในทางที่ผิด

จากความต้องการของจอห์น ล็อค ที่ให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมีองค์กรต่างกันเป็นผู้ใช้นั้นจึงทำให้เกิด “การแยกอำนาจ” ขึ้น เพียงแต่ไม่ใช่การแยกอำนาจที่องค์กรหรือสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาลมีฐานะเสมอกัน ตรงกันข้าม เขากลับเสนอหลัก “อำนาจสูงสุดขององค์กษัตริย์” ส่วนองค์การบริหารนั้นไม่สามารถมีอำนาจใดที่เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติได้

ตามหลักการของจอห์น ล็อค สิทธิมีอยู่ก่อนรัฐบาล และรัฐบาลมีอยู่เพื่อคุ้มครองสิทธิเหล่านั้น หลักการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น กฎหมายที่รัฐบาลบัญญัติเกี่ยวกับคนจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อไม่ขัดกับกฎหมายที่สูงกว่าเท่านั้น ในรัฐการเมือง สิทธิธรรมชาติกลายเป็นสิทธิทางกฎหมายซึ่งรัฐบาลจำต้องบังคับใช้ รัฐบาลที่ดีจะกระทำเช่นนี้ แต่รัฐบาลที่เลวจะทำเพื่อจุดมุ่งหมายตัวเองมากกว่าของส่วนรวม เขาให้ความหมายของ “ชีวิต อิสราภาพ และทรัพย์สิน” อย่างรวม ๆ ว่า “ทรัพย์สิน” ซึ่งเป็นสิทธิธรรมชาติที่คนมีอยู่และรัฐบาลมีความผูกพันที่จะต้องให้ความคุ้มครอง

CHULALONGKORN UNIVERSITY

แนวคิดของชาร์ล หลุยส์ เดอ เซอกองดาร์ต บารอง เดอ ลาแบร็แตต์ เอ เดอ มองเตสกีเออ (Charles Louis de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu) [18/ม.ค./1689 – 10/ก.พ./1755]⁸

ส่วนหนึ่งของทฤษฎีของมองเตสกีเออซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีที่สุด และมีอิทธิพล

⁷ Francis D. Wormuth, The Origins of Modern Constitutionalism, (New York: Harper & Row, 1949), บท 20. อ้างถึงใน เสน่ห์ จามริก, สังเขปประวัติและผลงาน 85 ปี ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และความคิดทางการเมืองจากเปลโตถึงปัจจุบัน, หน้า 355

⁸ เสน่ห์ จามริก, สังเขปประวัติและผลงาน 85 ปี ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และความคิดทางการเมืองจากเปลโตถึงปัจจุบัน, หน้า 376 - 400

ยิ่งใหญ่ที่สุดต่อชนชาวอเมริกัน ก็คือทฤษฎีว่าด้วยการแยกอำนาจ ปรากฏในหนังสือของเขาชื่อ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” เล่ม 11 ชื่อเรื่องของเล่ม คือ “ว่าด้วยกฎหมายซึ่งสถาปนาอิสรภาพทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ” จุดสนใจของมองเตสกีเออยู่ที่การจัดระเบียบรัฐธรรมนูญอันจำเป็นในการปกครองอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้มีอิสรภาพที่เหมาะสมสำหรับบุคคล และในขณะเดียวกันก็ให้เป็นที่ยึดมั่นได้ว่า รัฐบาลมีสิทธิอำนาจที่จำเป็น หนังสือเล่ม 11 เขียนขึ้นภายหลังมองเตสกีเอกลับจากประเทศอังกฤษและแสดงถึงความประทับใจที่รัฐธรรมนูญอังกฤษมีต่อมองเตสกีเอ

มองเตสกีเอได้กล่าวไว้ก่อนที่ลอร์ด แอ็คตัน (Lord Acton) จะกล่าวภาษิตอันมีชื่อว่า “ประสบการณ์เรื่อยมาแสดงให้เห็นว่า คนทุกคนที่มีอำนาจมักจะใช้มันไปในทางที่ผิดและถืออำนาจให้ถึงที่สุดเท่าที่จะทำได้” (เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย 11/3) เพื่อที่จะสถาปนาและธำรงไว้ซึ่งรัฐบาลแบบสายกลาง อำนาจจะต้องต้านด้วยอำนาจ และรัฐบาลที่ถืออิสรภาพทางการเมืองเป็น “จุดหมายปลายทางแน่ชัด” ของตนประสบผลสำเร็จในเรื่องนี้คือรัฐบาลของประเทศอังกฤษนั่นเอง

ในรัฐบาลทั้งปวง มีอำนาจอยู่สามชนิด คือ อำนาจนิติบัญญัติซึ่งออกกฎหมาย อำนาจบริหารซึ่งควบคุมนโยบายภายนอก (การทูตและการทหาร) และนโยบายภายใน หรือการคุ้มครองความมั่นคงส่วนรวม และสุดท้ายคือ อำนาจบริหาร ซึ่งทำการลงโทษอาชญากรและอ้อมอ้อมตกลงข้อพิพาทระหว่างบุคคล อำนาจสุดท้ายนี้คืออำนาจตุลาการซึ่งมองเตสกีเอจัดให้อยู่ในประเภทอำนาจบริหาร แต่ก็เป็นอำนาจที่ใช้โดยองค์กรต่างหากจากองค์กรควบคุมเรื่องอื่น ๆ ในเขตอำนาจบริหาร นอกจากนี้ แต่ละอำนาจควรจะให้องค์กรหรือบุคคลต่างกันทำการครองอำนาจ เพราะการรวมอำนาจทั้งหมดอยู่ที่องค์กรเดียวกันจะทำให้ขาดการผ่อนปรนของรัฐบาล ซึ่งจำเป็นในการบัญญัติและใช้บังคับกฎหมายเพื่อส่งเสริมอิสรภาพทางการเมือง

“เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คน ๆ เดียวกัน หรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์ และใช้กฎหมายบังคับอย่างทรราชย์

เช่นเดียวกัน อิสรภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าหากรวมอยู่กับนิติบัญญัติ ชีวิตและอิสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้ควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติอย่างรุนแรงและกดขี่

ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะป็นชนชั้นสูงหรือประชาชน จะใช้อำนาจทั้งสามเหล่านี้ คืออำนาจบัญญัติ

กฎหมาย อำนาจบริหารนโยบายสาธารณะ และอำนาจพิจารณาคดีของบุคคล” (เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย 11/6)

ความคิดของมองเตสกีเออที่แยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจบริหารคงเป็นไปตามคติของอังกฤษสมัยนั้น ซึ่งโต้แย้งอำนาจควบคุมของกษัตริย์เหนือฝ่ายตุลาการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างพระองค์กับรัฐสภา มองเตสกีเออมองเห็นอันตรายที่มีอยู่ในลักษณะพิเศษจากอำนาจตุลาการ เพราะอำนาจนี้เป็นอำนาจเดียวในบรรดาองค์กรรัฐบาลที่ปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับบุคคลโดยตรง ส่วนอีกสองอำนาจคือ นิติบัญญัติและบริหารนั้น อำนาจแรก “ไม่มีอะไรมากไปกว่าเป็นเจตจำนงทั่วไปของรัฐ และอีกอำนาจหนึ่งเป็นการบริหารตามเจตจำนงนั้น” ดังนั้น ส่วนประกอบของอำนาจตุลาการจึงควรต่างจากส่วนประกอบขององค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ควรเป็นองค์กรประจำ แต่ควรประกอบด้วย “บุคคลที่มาจากกลุ่มประชาชน” นอกจากนี้ ควรเป็นองค์กรที่มีลักษณะชั่วคราว ประชุมเฉพาะในเวลาที่เหมาะสมและตามระเบียบวิธีที่กฎหมายกำหนด องค์กรแบบนี้จะผ่อนคลายความหวาดกลัวของประชาชน ทำให้ประชาชนจะ “กลัวตำแหน่งอำนาจ ไม่ใช่ตัวตุลาการ”

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาศึกษาอย่างกว้างขวางถึงอำนาจตุลาการ มองเตสกีเออก็ยังคงสนใจน้อยกว่าเรื่องเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ดี กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ “ควรอยู่ที่กลุ่มประชาชนทั้งหมด” แต่เนื่องจากหลักข้อนี้ไม่อาจปฏิบัติได้ในรัฐใหญ่ ๆ และไม่สะดวกในรัฐเล็ก ๆ จึงต้องมีการใช้ผู้แทนกัน

มองเตสกีเออเห็นว่า องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารแต่ละฝ่ายจะต้องสามารถยับยั้งอีกฝ่ายหนึ่งได้ อำนาจบริหารใช้ได้มีประสิทธิภาพที่สุดโดยกษัตริย์ การให้อำนาจนี้อยู่ในมือของสภานิติบัญญัติ ถือเป็นกาฝ่ฝืนต่อกฎแยกอำนาจและบั่นทอนทำลายการผ่อนปรนของรัฐบาล ทั้งยังเป็นเหตุให้เสรีภาพเสื่อมสูญ สภานิติบัญญัติควรเปิดและปิดประชุมโดยฝ่ายบริหาร ถ้าสภานิติบัญญัติจะวินิจฉัยระยะและกำหนดเวลาสมัยประชุมเอง ก็อาจจะประชุมกันในเวลาที่ไม้อำนวยและประชุมกันนานเกินไป มองเตสกีเออรู้ว่าองค์กรนิติบัญญัติอาจเป็นทรราชย์ได้เหมือนกับฝ่ายบริหาร เขาไม่ต้องการ “สภาที่มีอายุยาวนาน” แต่ควรให้มีการเลือกตั้งสม่ำเสมอ ๆ สำหรับสมาชิกสภาล่าง มิฉะนั้นแล้วตำแหน่งว่างอาจจะใช้วิธีแต่งตั้งกันแทน และจะเป็นการถอนสิทธิเลือกตั้งจากประชาชน นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรใช้อำนาจฟ้องร้องและถอดถอนฝ่ายบริหาร เพราะอำนาจเช่นนั้นจะเกินอำนาจยับยั้งและเป็นการยกฐานะฝ่ายนิติบัญญัติให้อยู่เหนือและเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหารไป อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรวจสอบลักษณะวิธีการบริหารกฎหมาย และอาจลงโทษรัฐมนตรีของกษัตริย์ที่ใช้กฎหมายบังคับไม่ถูกต้อง ประเด็นสุดท้าย ฝ่ายบริหารควรมีอำนาจ

ยับยั้งข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติแม้จะไม่เข้าร่วมใน “การอภิปรายของสภา” และทั้งไม่มีอำนาจเสนอมาตรการเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาก็ตาม

“ข้อนี้จึงเป็นรัฐธรรมนูญมูลฐานของการปกครองซึ่งเรากำลังศึกษากัน องค์การนิติบัญญัติประกอบด้วยสองส่วน ซึ่งจะยับยั้งซึ่งกันและกันด้วย อภิสิทธิ์โต้แย้งต่อกัน ทั้งสองจะถูกจำกัดโดยอำนาจบริหาร เช่นที่อำนาจบริหารถูกจำกัดอยู่โดยอำนาจนิติบัญญัติ” (เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย 11/6) รัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้โดยกฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างของระบบที่เสนอนี้ แต่กระนั้น มองเตสกีเอก็ยังคงบอกว่า เขาไม่ยืนยันว่าคนอังกฤษมีอิสรภาพทางการเมือง เขาว่าเป็นการเพียงพอที่จะกล่าวว่า กฎหมายอังกฤษมีบัญญัติเรื่องอิสรภาพไว้

ความแตกต่างระหว่างแนวคิดของมองเตสกีเอ กับจอห์น ล็อกคือ มองเตสกีเอได้กล่าวถึงอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ว่าควรมีความเป็นอิสระ แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร โดยมีได้เสนอให้แยกเป็นลักษณะขององค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการโดยเฉพาะ เนื่องจากเขามองว่า อำนาจในการตัดสินคดีเป็นการเกิดขึ้นเพียงชั่วคราว ทำนองเดียวกับระบบลูกขุนของประเทศอังกฤษ ดังนั้น ในทรรศนะของมองเตสกีเอจึงยังไม่มีองค์กรตุลาการเป็นประจำเด่นชัด

แนวคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของจอห์น ล็อก และ มองเตสกีเอ มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการเมืองการปกครองในยุคต่อมา โดยเฉพาะต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy)⁹ พวกเสรีนิยมเชื่อว่าการแบ่งแยกอำนาจเท่านั้นที่จะเป็นประกันสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งอาจถูกคุกคามโดยรัฐ¹⁰ เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามต่างกัน โดยอำนาจทั้งสามเป็นอิสระต่อกัน สามารถ

⁹ มีนา กิตติอนุกุล, "ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 14 - 15.

¹⁰ โกลินท์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518), หน้า 117.

ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการคานอำนาจในตัวและป้องกันการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ปกครองที่อาจนำไปสู่การปกครองในระบอบเผด็จการได้

อย่างไรก็ดี ในช่วงแรกการแบ่งแยกอำนาจมีขึ้นเพื่อลดทอนอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภา ต่อมาเมื่อสถานการณ์การเมืองเปลี่ยนแปลงโดยรัฐสภามีอำนาจมากขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้กล่าวกันว่ารัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ การแบ่งแยกอำนาจจึงมีขึ้นเพื่อลดทอนอำนาจของรัฐสภาไม่ให้ก้าวท่ายการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร¹¹ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ มีดังนี้¹²

ประการแรก ได้แก่การแบ่งหน้าที่เฉพาะ หรือการที่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะอย่าง เช่น มีรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ มีรัฐบาลทำหน้าที่บริหาร มีศาลยุติธรรมทำหน้าที่ในทางตุลาการ เป็นต้น

ประการที่สอง ได้แก่แต่ละหน่วยงานหรือแต่ละองค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะนั้น ต่างก็เป็นอิสระต่อกัน ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถที่จะก้าวท่ายฝ่ายอื่น ๆ ได้

ในระบบการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น เป็นการแยกการใช้อำนาจโดยองค์กรต่างองค์กรกัน แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจก็มีความสัมพันธ์กันอยู่ กล่าวคือ มีการคานและถ่วงอำนาจระหว่างกัน และความสัมพันธ์นี้อาจแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองที่ใช้กันในประเทศเสรีนิยมต่าง ๆ อันได้แก่ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา ระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแบ่งออกได้เป็นสองระบบคือ¹³

1. ระบบที่แบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ ระบบนี้เรียกอีกอย่างว่า ระบบประธานาธิบดี ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อย่างเด็ดขาด เนื่องจากที่มาของฝ่ายบริหารและของฝ่าย

¹¹ มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 15

¹² โกสินทร์ วงศ์สุรวัดน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, หน้า 118

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 96 - 97.

นิติบัญญัตินั้นต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีอำนาจเต็มที่ในการทำหน้าที่ให้บรรล่วัตถุประสงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน จึงส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่เดียวกัน ประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาเนื่องด้วยฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน จึงแสดงถึงการแบ่งแยกการใช้อำนาจค่อนข้างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจะเห็นว่าไม่ได้เป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดตามที่เข้าใจกัน ในความเป็นจริง แม้โดยหลักการรัฐสภาจะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมาย แต่การจะเป็นกฎหมายได้ประธานาธิบดีต้องเห็นชอบด้วย ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็อาจใช้สิทธิออกคำสั่งของฝ่ายบริหาร “Executive Order” ในการยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกว่า “Veto Right” โดยไม่ยอมลงนามให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายได้ นอกจากนี้รองประธานาธิบดีจะเป็นประธานสภาสูง (Senate) โดยตำแหน่งอีกด้วย สำหรับในการใช้อำนาจตุลาการเพื่อลงโทษบุคคลในทางอาญา ในกรณีมีเหตุอันควรฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็อาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาได้ การให้บุคคลออกจากตำแหน่งสำคัญ (Impeachment) สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ริเริ่มกล่าวหา แต่สภาสูงจะทำหน้าที่ในทางตุลาการที่จะลงโทษให้ออก ส่วนศาลก็มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตีความกฎหมาย ในสหรัฐอเมริกากระยะหลังจึงเข้าใจกันดีโดยทั่วไปว่าอำนาจทั้งสามชนิดมิได้แบ่งแยกเป็นสามองค์กรโดยเด็ดขาด และในความเป็นจริงจะมีการใช้อำนาจโดยผสมกันได้ โดยความสำคัญอยู่ในการจัดองค์กรและกลไกของรัฐ อันเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจเพื่อการคานและดุลกันมากกว่า

2. ระบบที่แบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจหน้าที่มิให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียว แต่เป็นการกระจายอำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐ โดยเน้นหลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน เนื่องจากวิวัฒนาการของสถาบันการเมืองต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดนั้นไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังที่ปรากฏในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าสามารถออกกฎหมายในเรื่องใดบ้าง และเรื่องที่อยู่ นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย หรือในกรณีที่ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐมีอำนาจในการยุบสภาอันอาจเกิดจากรัฐบาลมีนโยบายไม่ตอบสนองต่อนโยบายของประธานาธิบดีได้และในขณะที่เดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถตั้งกระทู้ถาม

หรือลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีในสมัยประชุมของฝ่ายบริหารได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อชาติ เป็นต้น

สำหรับประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา จะพบว่าในทางปฏิบัติ อำนาจทั้งสามเข้ามาเกี่ยวข้องกันได้ กล่าวคือมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน ซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาได้ เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบการปกครองมิได้มีลักษณะที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบการแบ่งอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่เมื่อได้ศึกษาในรายละเอียดแล้วก็จะพบว่าอำนาจต่าง ๆ ก็มีความสัมพันธ์กันได้ในบางประการเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินด้านต่าง ๆ ของรัฐนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นสาระสำคัญของทฤษฎีนิติรัฐ ตามที่กล่าวมานั้นถือเป็นหลักการที่จำเป็นต่อหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็จริงอยู่ แต่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต่างก็ได้รับเลือกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องร่วมมือซึ่งกันและกัน แม้ว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กรจะมีผู้ใช้อำนาจต่างคนกันก็ตาม แต่ทว่าการใช้อำนาจจะเป็นระบบแห่งการเชื่อมโยงอำนาจ (Fusion of Powers) ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษจึงต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกันต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอันเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจของมองเตสกีเออที่เห็นว่าองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารจะต้องสามารถยับยั้งอีกฝ่ายหนึ่งได้ อีกทั้งการแสดงความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการแสดงความรับผิดชอบในทางการเมืองนั่นเอง

นอกจากนี้ การแสดงความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาหรือความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือการทำให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะต้องไม่รวมอยู่ในมือเดียวกันตามแนวคิดของจอห์น ล็อก เพื่อที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะได้คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนโดยไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นการให้ใช้อำนาจที่อยู่ในการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติตามที่จอห์น ล็อกเสนอแนวคิดว่า องค์กรนิติบัญญัติเป็น “อำนาจสูงสุดในทุกจักรภาพ” ซึ่งจะต้องมุ่งเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญนั่นเอง

2.1.1.2 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภทคือ

(1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันละกัน สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิและเสรีภาพในครอบครัว

(2) สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิและเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิและเสรีภาพในการทำสัญญา

(3) สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรคการเมือง และสิทธิและเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง¹⁴

ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง, การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ, หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจาก

¹⁴ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 18 ed.(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 65.

ความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกต้องแย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล¹⁵

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมีอยู่ 3 ประการดังนี้¹⁶

ประการแรก บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ประการที่สอง บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่ออำรรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ

ประการสุดท้าย การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีนิติรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการประกันการคุ้มครอง

¹⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 23

¹⁶ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 66

สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลหรือของราษฎรตามที่กล่าวมานั้นเป็นหลักการสำคัญของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งจะขาดเสียมิได้ในการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ หากคณะรัฐมนตรีหรือองค์กรฝ่ายบริหารปราศจากความรับผิดชอบร่วมกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรให้มีผลในทางปฏิบัติได้จริงแล้ว หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็จะล้มเหลว เพราะคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย และการใช้อำนาจต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีหากไม่มีขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายมารองรับแล้วละก็ หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรก็จะถูกละเมิดโดยรัฐในที่สุด

ดังนั้น จึงพอจะสรุปดังกล่าวได้ 2 ประเด็นคือ 1. ทุกครั้งที่ฝ่ายบริหารจะเข้าแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเพื่อบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย คณะรัฐมนตรีก็จะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อวิธีการกระทำต่าง ๆ ให้อยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเท่านั้น จึงจะสามารถปฏิบัติได้ หรือ 2. คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจใด ๆ ที่ล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้นั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรในกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นว่า ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร มิฉะนั้นการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนการใช้อำนาจสั่งการในด้านต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีจะต้องละเมิดสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงผลประโยชน์ของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กล่าวโดยสรุป หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะถือว่าคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยึดถือระบบนิติรัฐ¹⁷

2.1.1.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา¹⁸

¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 23 - 24

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26 - 28

หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาเป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย, หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

1.) หลักความแน่นอนของกฎหมาย

เป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย ซึ่งหลักความแน่นอนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้องว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่เขาจะต้องคำนึงถึงหากเขาจะกระทำการอันใดอันหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวมีข้อเรียกร้องอย่างใดบ้าง จากข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้เองบุคคลจึงสามารถที่จะกำหนดการกระทำของตนเองให้เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายและทำให้เกิดความแน่ใจว่า การกระทำของตนจะไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย หลักความแน่นอนของกฎหมายประกอบด้วยหลักย่อย 2 หลักดังนี้

(1.1) หลักความชัดเจนของกฎหมาย

หลักนี้เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (รวมทั้งฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง) บัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนอย่างพอเพียงเพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดพฤติกรรมของตนเองภายใต้สภาพการณ์ในทางกฎหมายที่ขาดความชัดเจน และการบัญญัติถึง “เงื่อนไขทั่วไป”

(1.2) หลักคุ้มครองความสุจริต

หลักนี้เรียกร้องต่อฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อได้ชั่งน้ำหนักกับประโยชน์สาธารณะในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ในกรณีให้เห็นควรให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครอง ในกรณีนี้ให้นำหลักคุ้มครองความสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองมาใช้เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

2.) หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

หลักนี้เป็นการเรียกร้องมิให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้วในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่สิ้นสุดไปแล้ว การมีผลย้อนหลังของกฎหมายสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี; **กรณีที่หนึ่ง** = การมีผลย้อนหลังโดย

แท้ของกฎหมาย หรือเรียกว่าการมีผลย้อนหลังในผลของกฎหมาย กล่าวคือ เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้วและกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว เช่น การเพิ่มอัตราเบี้ยบ้านาญโดยให้มีผลย้อนหลังโดยแท้ย่อมหมายความว่าผู้รับบ้านาญย่อมมีสิทธิได้รับเงินบ้านาญเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านพ้นไปแล้วตามที่กฎหมายนั้นให้มีผลย้อนหลังไปถึง และ**กรณีที่สอง** = การมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในอดีต แต่ข้อเท็จจริงนั้นยังมีได้สิ้นสุดลงในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต เช่น ในกรณีของการเพิ่มอัตราเบี้ยบ้านาญสำหรับผู้มีสิทธิได้รับบ้านาญ โดยให้มีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ ในกรณีนี้จะให้มีผลนับจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไปในอนาคต

รูปแบบของการมีผลย้อนหลังทั้งสองกรณี หากมีผลไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ไม่มีข้อห้ามแต่อย่างใด แต่ถ้าเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดภาวะหรือก่อให้เกิดผลกระทบกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง การให้มีผลย้อนหลังในกรณีนี้ย่อมมีขอบเขตตามหลักของหลักความแน่นอนของกฎหมาย กับหลักการคุ้มครองความสุจริต ซึ่งตามหลักทั้งสองก็ไม่ได้จำกัดการมีผลย้อนหลังโดยสิ้นเชิง แต่การมีผลย้อนหลังไปเป็นโทษนั้นจะถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดในกฎหมายอาญา ส่วนในขอบเขตของกฎหมายอื่น ๆ นั้น ในกรณีของการให้มีผลย้อนหลังโดยแท้ จำเป็นต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างหลักความแน่นอนของกฎหมายกับเหตุผลความจำเป็นของประโยชน์สาธารณะในการให้มีผลย้อนหลังดังกล่าว และสำหรับการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ จะต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างขอบเขตของการคุ้มครองความสุจริตกับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นการประสงคฺ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการจะมุ่งคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม จะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนทั้งสองกรณีว่าประชาชนเชื่อโดยสุจริตถึงความสมบูรณ์อยู่ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่

3.) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักความได้สัดส่วน” ถือเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของรัฐ ซึ่งมีผลต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น ๆ ภาระหน้าที่ของหลักความได้สัดส่วนมิได้มีความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อการจำกัดการแทรกแซงของรัฐเท่านั้น แต่หลักนี้ยังเป็นหลักการในทางเนื้อหาที่ห้ามมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ นอกจากนี้ หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักที่มีความสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย

สาระสำคัญของหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน มีหลักที่เป็นสาระสำคัญอยู่ 3 หลักดังนี้

หลักประการแรก หลักความเหมาะสม คือมาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

หลักประการที่สอง หลักความจำเป็น คือมาตรการหรือวิธีการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้นหากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้ไม่ได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

หลักประการสุดท้าย หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ คือเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ หลักนี้มีความหมายว่า มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมาแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

จะเห็นได้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาซึ่งเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของทฤษฎีนิติรัฐนั้นมีความสำคัญต่อความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในมุมที่คณะรัฐมนตรีคือองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือที่เรียกว่า “กฎหมายลำดับรอง” เพื่อมาเสริมบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บทหรือรัฐธรรมนูญ ด้วยความจำเป็นในหลายกรณีซึ่งจะขอยกสัก 2 กรณีคือ กรณีแรก หากพิจารณาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษแล้วจะพบว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (Royal Prerogative) ตามหลัก Common Law นั้นมีอำนาจออกกฎหมายซึ่งเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมที่มีมาแต่โบราณและยังคงใช้อยู่ถึงปัจจุบัน รวมถึงการใช้พระราชอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ใช้บังคับกับข้าราชการด้วย กรณีที่สอง เพราะเหตุที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินและแก้ไขสถานการณ์ของประเทศ

อย่างรีบด่วน แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะกระทำไม่ได้ถ้าไม่มีกฎหมายมารองรับ และถ้าต้องรอให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาออกกฎหมายมาแก้ไขสถานการณ์อาจทำให้สายเกินแก้ ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติจึงสมควรให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายได้เอง นอกจากนี้ การออกกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเมื่อมองในมุมที่คณะรัฐมนตรีคือองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองแล้ว กฎหมายลำดับรองรวมถึงนิติกรรมทางปกครองทั้งที่เป็นกฎและคำสั่งที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องผูกพันต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาด้วย จึงจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งจะขออธิบายเป็น 2 ข้อ ดังนี้

1. กฎหมายลำดับรองหรือนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “หลักความมาก่อนของกฎหมาย”
2. กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย หรือที่เรียกว่า “หลักเงื่อนไขของกฎหมาย” กล่าวคือ 1) ถ้ากฎหมายที่ให้อำนาจนั้นเป็นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ ก็จะต้องตรวจสอบว่าพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัตินั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่, 2) ถ้ากฎหมายที่ให้อำนาจนั้นเป็นกฎหมายลำดับรอง ก็จะต้องตรวจสอบว่ากฎหมายลำดับรองนั้นชอบด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ และชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ทั้งนี้ก็เพื่อมิให้เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองไปกำหนดหน้าที่ของประชาชนขึ้นใหม่ หรือไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพขึ้นใหม่ ตลอดจนละเมิดผลประโยชน์ของประชาชนโดยที่กฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดไว้

2.1.1.4 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ทราบกันดีว่าการปกครองโดย “หลักนิติรัฐ” นั้นเป็นการปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยบุคคล ดังนั้นหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักการสำคัญต่อการเข้าถึงความเข้าใจในหลักนิติรัฐอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และแนวคิดในเรื่องนี้นั้นก็เกิดจากนักคิด นักปรัชญาตะวันตกเป็นผู้นำเสนอทฤษฎีต่าง ๆ ที่อธิบายหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ สำหรับวิทยานิพนธ์นี้จะขอยกมากล่าวพอสังเขปดังนี้

1. ทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมายของฮันส์ เคลเซน (Hans Kelsen) นัก

นิติศาสตร์ชาวออสเตรเลีย กล่าวคือ ทฤษฎีนี้อธิบายว่า กฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่นย่อมสูงกว่ากฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจที่รับมาดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษกว่ากฎหมายอื่น ๆ ตรงที่มีศักดิ์และฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด เพราะรัฐธรรมนูญจะกำหนดองค์กร กระบวนการ และรูปแบบของกฎหมายอื่น ๆ ในระบบกฎหมายทั้งหมด¹⁹

Kelsen กล่าวว่า “ต้นตอของระบบกฎหมายอยู่ที่รัฐธรรมนูญ” และ รัฐธรรมนูญสถาปนาระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ เพราะรัฐธรรมนูญก่อตั้งองค์กรที่ให้มีความอำนาจออกกฎหมายระดับต่าง ๆ ทุกประเภทที่มีผลผูกพันให้บุคคลในสังคมนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็พระราชบัญญัติลงไปจนถึงพินัยกรรม หรือนิติกรรมที่เราทำกันได้โดยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง กำเนิดของสิ่งเหล่านี้มาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เพราะรัฐธรรมนูญตั้งองค์กรนิติบัญญัติหรือสภา สภาออกพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายมาให้อำนาจทำสัญญา และมาให้อำนาจทำพินัยกรรม บุคคลจึงทำสัญญาและพินัยกรรมที่มีผลผูกพันกันได้ คำพิพากษาของศาลก็มีผลผูกพันคู่กรณี นอกจากนี้ ถ้าถามว่าองค์กรตุลาการหรือศาลเอาอำนาจจากไหนมาออกคำพิพากษาหรือการที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงก็ดี คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยคำสั่งทางปกครองทั้งหลายก็ดี ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายทั้งสิ้น คณะรัฐมนตรีเอาอำนาจมาจากไหน คำตอบที่ได้คือเอามาจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่สภาออกนั่นเอง²⁰

ผลที่ตามมาจกทฤษฎีของ Kelsen คือ ประการแรก กฎหมายอื่น ๆ ในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และประการที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบบนี้กระทำได้ยาก และหากจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ต้องดำเนินการโดยองค์กรหรือวิธีการพิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเราเรียกสภาพนี้ว่า “ความเป็นกฎหมายสูงสุดที่มั่นคงของรัฐธรรมนูญ”²¹

2. ทฤษฎีการแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง

¹⁹ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 17.

²⁰ คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2553), หน้า 104.

²¹ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, หน้า 17

เมืองและอำนาจอื่น กล่าวคือ ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่า คำอธิบายเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยเขาชี้ให้เห็นว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) สูงสุดโดยเหตุ สองประการหลัก คือ **ประการแรก** ก่อนการมีรัฐธรรมนูญ ไม่มีกฎหมายทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือ และผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กรอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญเป็น “ผู้สร้าง” รัฐธรรมนูญ เมื่อเป็น “ผู้สร้าง” อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจที่อยู่เหนือ “สิ่งถูกสร้าง” และเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจขององค์กรทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นมา **ประการที่สอง** เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจการเมืองในการปกครอง ทำให้เกิดผลคือรัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือทั้งกฎหมายอื่น ๆ และองค์กรอื่น ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรอื่นที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้น เช่น ประมุขของรัฐ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ศาล ตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญและจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเกิดผลสำคัญทางกฎหมายของหลักนี้ ได้แก่²²

ประการแรก เมื่ออำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจสูงสุด ล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัด อำนาจขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดโดยสภาพของรัฐธรรมนูญนั้น ดังนั้นอำนาจขององค์กรที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ถูกจำกัด และจะใช้อำนาจนั้นให้ขัดกับรัฐธรรมนูญมิได้ การตีความรัฐธรรมนูญก็ต้องตีความตามเจตนาของอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง

ประการที่สอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ การจะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเองแล้วไปแก้รัฐธรรมนูญนั้นเหมือนอย่างการใช้อำนาจในการแก้ไขกฎหมายธรรมดา ถือว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวมา อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือออกกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจต่อเนื่องของอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดแต่เดิมนั่นเอง อาจเรียกอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร” ซึ่งอยู่สูงกว่าอำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น เมื่ออำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่างจากอำนาจนิติบัญญัติและอยู่เหนืออำนาจนิติบัญญัติ ผลที่ตามมาก็คือ จะใช้องค์กรและวิธีการเดียวกันในการออกกฎหมายธรรมดาและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา มาใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ เป็นเรื่องที่ต้องมีระบบ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ เช่น เมืองค์กรพิเศษซึ่งอาจเลือกตั้งขึ้นใหม่ หรือใช้องค์กรนิติบัญญัติแต่ประมุขร่วมกัน หรือใช้วิธีการพิเศษ เช่น ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่าธรรมดา หรือให้มีการออกเสียงประชามติ²³ เป็นต้น

จะเห็นว่า ทฤษฎีนิติรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาด้วย แม้ว่าในอังกฤษจะไม่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอยู่ในนิติรัฐของประเทศอังกฤษก็ตาม แต่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ก็เป็นสาระสำคัญที่ใช้ในการยืนยันและใช้ในการทำให้หลักนิติรัฐมีความมั่นคงมากขึ้น อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่เชื่อมโยงไปถึงความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีด้วย กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญคือผู้ก่อตั้งองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และก่อตั้งองค์กรบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ระดับต่าง ๆ ทุกประเภท ทั้งในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางบริหารและเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองก็ดี กฎเกณฑ์ระดับต่าง ๆ ทุกประเภทที่ออกมาล้วนมีผลผูกพันให้บุคคลในสังคมต้องปฏิบัติตามทั้งหมด (ตามทฤษฎีของ Kelsen) ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมาก็ดี รวมถึงการออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการออกกฎหมายลำดับรองของคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตามระบบรัฐสภาก็ดีนั้น ล้วนแต่จะต้องอาศัยอำนาจที่มาจากรัฐธรรมนูญ และอำนาจที่มาจากพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติที่รัฐสภาออกมาทั้งสิ้น

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษตรงที่มีศักดิ์และฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดนั้น มีผลเป็นการบังคับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีให้ต้องแสดงความรับผิดชอบด้วยการใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย หรือใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินต่าง ๆ โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อเนื้อหาหรือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างเด็ดขาดถ้าไม่อยู่ในเงื่อนไขแห่งความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื้อหาหรือบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของราษฎรซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะการรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของราษฎรนั้นเป็นหลักการที่บ่งบอกถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหากไม่มีหลักการ

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19 - 21

รับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของราษฎรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะต้องเสมือนว่ารัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญอยู่เลย

ดังนั้นฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาจึงต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าเป็นนโยบายหรือดุลพินิจทางบริหารตลอดจนปัญหาทางการเมือง รัฐสภาก็เป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว อีกทั้งศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม (สำหรับประเทศที่ไม่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น อังกฤษ) ก็มีอำนาจในการพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อกฎหมายและรวมถึงกฎหมายแห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย²⁴

กล่าวโดยสรุปทฤษฎีนิติรัฐเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาจากหลักย่อยหลักใดของทฤษฎีนิติรัฐ ก็ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจรัฐ หรือเพื่อถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ในสภาพการณ์ที่อำนาจรัฐมีข้อจำกัด ถูกผูกพันต่อกฎหมายรวมทั้งถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้รับการคุ้มครอง²⁵

2.1.2 ทฤษฎีหลักรัฐธรรมนูญนิยม

ทฤษฎี “รัฐธรรมนูญนิยม” เป็นแนวคิดในการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-Structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ²⁶ ซึ่งการใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะสัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจำกัดการใช้อำนาจผู้ปกครองหรือรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองหรือประชาชน²⁷ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญนิยมกับประชาธิปไตยยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ เนื่องจากพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมกับประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานเดียวกัน กล่าวคือ การยอมรับนับถือในเรื่องศักดิ์ศรี

²⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 147

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 32

²⁶ อมร จันทรสุมบุรณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักนโยบายศึกษา, 2539), หน้า 14.

²⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 5 ed.(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 113.

ของความเป็นมนุษย์ การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการมีเสรีภาพในการสื่อสาร การแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และเสรีภาพพื้นฐานอื่น ๆ เป็นต้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นจะเน้นที่การจัดให้มีระบบการเมืองที่จะเลือกผู้ทำการตัดสินใจและกำหนดกติกา กระบวนการที่ผู้มีอำนาจนั้นจะต้องถือเน้นแนวปฏิบัติในการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญนิยมก็เช่นเดียวกัน องค์กรที่ตีความนั้นมีความฉลาดพอที่จะกดขี่ผู้อื่นและจะปกป้องเฉพาะสิทธิเสรีภาพของพวกตนเองเท่านั้น ดังนั้นนักคิดด้านรัฐธรรมนูญจึงมุ่งความสนใจไปที่การหามาตรการในการป้องกันไม่ให้คนใช้อำนาจอย่างเห็นแก่ตัวและป้องกันมิให้ใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือเกินขอบเขต²⁸

นอกจากนั้น John Rawls ได้เคยตั้งข้อสังเกตอย่างถูกต้องไว้ว่า ผลที่เกิดจากความยุติธรรมในระบบการเมืองนั้น หนักหนา และคงอยู่อย่างยาวนานกว่าผลที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของการแข่งขันทางตลาด อำนาจทางการเมืองนั้นสั่งสมได้อย่างรวดเร็ว และก็กลายเป็นความไม่เท่าเทียมกันอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้กลไกกำลังบังคับของรัฐและกฎหมายเป็นเครื่องมือจึงทำให้ผู้ที่ได้เปรียบกว่า สามารถพิทักษ์สถานภาพของพวกตนไว้ได้เสมอ Rawls เห็นว่า การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งทั่วไปนั้น ไม่ใช่พลังเหนือยวรั้งที่เพียงพอ เพราะเมื่อพรรคการเมืองและการเลือกตั้งได้รับทุนสนับสนุนจากการบริจาคหรือเงินของเอกชน มิได้มาจากรัฐนั้น ก็ทำให้เวทีการเมืองจำกัดโดยความต้องการของผลประโยชน์ที่มีอำนาจเหนือกว่า และมีผลทำให้มาตรการพื้นฐานที่จำเป็นในการสร้างการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญที่ยุติธรรมมักจะไม่ได้รับการเอาใจใส่มากนัก ด้วยเหตุนี้จึงแสดงให้เห็นว่า การมีเพียงระบอบประชาธิปไตยในแง่ของการมีระบบการเมือง สถาบัน และกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ยังไม่เพียงพอกับการบรรลุถึงอุดมคติของประชาธิปไตย ดังนั้นในสังคมหนึ่ง ๆ ที่ต้องการให้ระบอบประชาธิปไตยมีผลต่อประชาชนทั้งหมด ก็จะต้องมีหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ฝังรากลึกโดยเฉพาะคุณค่าหลัก ๆ ที่ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน การไม่นิยมการใช้อำนาจของรัฐเกินขอบเขต จะต้องถืออย่างกว้างขวางด้วย²⁹

สาระสำคัญของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมมีทั้งหมดสามประการดังนี้

ประการแรก การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ หลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นระบอบการเมืองที่เน้นกฎหมายเป็นใหญ่แทนที่จะเน้นความยิ่งใหญ่ของบุคคล ดังที่กล่าวกันว่ารัฐธรรมนูญนิยมคือ Rule of Law ไม่ใช่ Rule of Men แต่ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ

²⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.(กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2554), หน้า 162 - 63.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 164 - 165

รัฐธรรมนูญนิยามประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน, ให้ความเสมอภาคทางโอกาสแก่ปัจเจกชนที่เป็นพลเมืองของรัฐโดยทั่วหน้าอย่างไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี รัฐธรรมนูญนิยามถือว่าอำนาจรัฐและรัฐบาลมีอยู่และใช้เพื่อปกป้องรักษาสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน ตลอดจนเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ปัจเจกชนโดยเฉพาะและต่อประชาสังคมโดยรวม ด้วยเหตุนี้อำนาจรัฐจะต้องถูกควบคุมและจำกัดโดยอำนาจของประชาสังคม³⁰ ดังนั้นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติก็ดี สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลก็ดี การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของบุคคลก็ดี จะต้องได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรม รัฐธรรมนูญต้องสร้างหลักประกันให้กับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้ให้มีผลบังคับใช้ได้จริงและได้รับความคุ้มครองในกรณีทีสิทธิและเสรีภาพนั้นถูกละเมิดโดยการเยยวจากองค์กรของรัฐได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงนำทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยามมาเป็นการอุปในการจัดสร้างบทกฎหมายสูงสุดของตน เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่ารัฐให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และถ้ารัฐก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเมื่อใด เมื่อนั้นความรับผิดชอบของรัฐก็จะตามมา³¹

ประการที่สอง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ³² กล่าวคือ รัฐธรรมนูญตามแนวทางทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยามเป็นแนวความคิดในการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อแสวงหาการจัดรูปแบบองค์กรทางการเมืองและกลไกบริหารบ้านเมือง โดยกำหนดวิธีการที่มีความมุ่งหมายจะขจัดหรือลดข้อเสียที่จะเกิดขึ้นจากพฤติกรรมและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองหรือของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้มากที่สุด นอกจากนี้ ตามหลักการแห่งระบอบรัฐธรรมนูญนิยามนั้น อำนาจการเมืองคืออำนาจรัฐ อำนาจการเมืองที่ได้มาจากการให้ความชอบธรรมโดยประชาชนจากการเลือกตั้งจึงต้องอยู่เหนือกว่าและสามารถควบคุมบงการกลไกอำนาจรัฐ อันได้แก่ กำลังทหาร-ตำรวจ และข้าราชการพลเรือนทั้งปวงได้³³ ดังนั้นการเขียนรัฐธรรมนูญตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยามนี้จึงมิใช่เพียงเพื่อให้มีองค์กรทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งและการบัญญัติให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแบบเก่า ๆ ที่เคยใช้มาเท่านั้น แต่ต้องเป็นการแสวงหาการกำหนดรูปแบบองค์กรทาง

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82

³¹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 123 - 124

³² เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 114 - 115

³³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม, หน้า 83

การเมืองเพื่อให้สามารถมีแผนนโยบายที่แน่ชัดและมีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ยังต้องเป็นองค์กรที่มีวิธีการกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจด้วย

ประการสุดท้าย การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล กล่าวคือ ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมมีความมุ่งหมายกำหนดมาตรการที่ทำให้องค์กรทางการเมืองมีประสิทธิภาพ ด้วยการทำให้ “องค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหาร” สามารถมีแผนนโยบายและสามารถบริหารนโยบายได้โดยมี “ความเป็นผู้นำ” เพราะตามความเป็นจริง สภาพสังคมของแต่ละประเทศ ย่อมประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย ซึ่งตามธรรมชาติ ผลประโยชน์เหล่านั้นย่อมขัดแย้งกันเองและในบางครั้งอาจขัดแย้งกับ “ประโยชน์ของชาติโดยรวม” ดังนั้นองค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ใน “ฐานะ” ที่ตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุด้วยผลและจำต้องมีฐานะอันมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งที่จำเป็นเพื่อบริหารนโยบายนั้นให้บรรลุผล ด้วยเหตุนี้การบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัย “ความเป็นผู้นำในทางนโยบาย” ของผู้บริหารประเทศ³⁴

ดังนั้น ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นทฤษฎีที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางบริหาร และเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในด้านที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางบริหาร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีการนำทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมมาเป็นกรอบในการจัดสร้างบทกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อกำหนดกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีให้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายโดยมีหลักประกันและความมั่นใจให้แก่ราษฎรว่า คณะรัฐมนตรีจะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์ทั้งของชาติและราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากมีการก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพหรือคุกคามผลประโยชน์ของราษฎรเมื่อใด เมื่อนั้นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีก็จะตามมา ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นประเด็นทางนโยบายตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา หรือความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ตราออกมาก็ตาม

นอกจากนี้ ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมยังมีหลักการให้การใช้อำนาจร่วมกันของคณะรัฐ

³⁴ อมร จันทสมบุรณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย, หน้า 126 - 127

มนตรีหรือการใช้อำนาจเฉพาะตัวของรัฐมนตรีนั้น หากไปล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพหรือคุกคามผลประโยชน์ของราษฎรเข้าแล้ว คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลก็จะต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกันหรือแสดงความรับผิดชอบเฉพาะตัวต่อองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นองค์กรที่ถือกำเนิดขึ้นตามหลักการแห่งระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์ของราษฎรให้เป็นบทบัญญัติที่ศักดิ์สิทธิ์ในรัฐธรรมนูญ แล้วถ้าพบว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรเมื่อใด เมื่อนั้นคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจะต้องรับผิดชอบร่วมกันหรือรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวด้วยการชดใช้เยียวยาความเสียหายแก่ราษฎร ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้น หากเป็นองค์กรทางการเมืองที่ตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ถ้าเป็นองค์กรอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องแสดงความรับผิดชอบต่อกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บท (เช่น พระราชบัญญัติ) ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไว้ รวมทั้งที่เป็นกฎหมายลำดับรองที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายแม่บทนั้น ก็ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม (กรณีของอังกฤษที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว) หรือศาลปกครอง เป็นต้น อนึ่ง ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมยังปรารถนาจะให้รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดให้การบริหารประเทศของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจการเมืองซึ่งได้รับมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในประเทศด้วยความชอบธรรมนั้น มีความมั่นคงและเกิดประสิทธิภาพได้ในระดับที่สามารถแสดงความเป็นผู้นำการบริหารประเทศชาติ และสามารถตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในทางนโยบายของตนได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งนี้ก็เพื่อให้บรรลุความมุ่งหวังของราษฎรที่ได้ให้ความไว้วางใจคณะรัฐบาลให้มาบริหารประเทศตลอดจนพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ

2.1.3 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้จะเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันกับทฤษฎีการเป็นผู้แทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน (ในหัวข้อ 2.1.4) อย่างแยกขาดกันไม่ได้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป แต่สำหรับหัวข้อนี้ประสงค์จะนำเสนอแนวคิดอันเป็นที่มาแห่งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนของนักปรัชญาอเมริกันที่มีชื่อเสียงในยุโรปเป็นหลัก อันได้แก่ จอห์น ล็อก (John Locke) และรูสโซ (Jean Jacques ROUSSEAU)

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษผู้นี้ได้ทำการเปรียบเทียบ

รัฐบาลเป็นทรัสต์ (Trustee) ว่ารัฐบาลถูกก่อตั้งขึ้นมาเหมือนกับการจัดระเบียบในรูปของ “ทรัสต์” (Trust) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับราษฎรมีอยู่ในทำนองเดียวกับคู่ภาคีในทรัสต์ โดยรัฐบาลเป็นทรัสต์ซึ่งทำหน้าที่แทนและรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ก่อตั้งทรัสต์ ดังนั้นทรัสต์หรือรัฐบาลจึงไม่มีสิทธิเสมอเท่าเทียมกับที่ประชาชนมี หากจะมีก็แต่พันธะต่อประชาชนในฐานะที่ตนเป็นตัวแทนปวงชนเท่านั้น³⁵

ลือกกล่าวว่า ถ้ารัฐบาลละเมิดทรัสต์โดยการละเลยจุดประสงค์ของทรัสต์หรือโดยใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาเพื่อจุดประสงค์อันเห็นแก่ส่วนตัวแล้ว ประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนรัฐบาลได้ หรือถ้าจำเป็นอาจใช้กำลังได้ อย่างไรก็ตาม ประชาชนไม่มีสิทธิกระด้างกระเดื่องต่อต้านรัฐบาลที่ไม่ได้ละเมิดทรัสต์ของตน ด้วยเหตุนี้ สิทธิที่ประชาคมใช้ในการเลือกและถอดถอนตัวแทนของตนก็คือหลักว่าด้วย “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ถ้าอำนาจอธิปไตยมีความหมายว่า อำนาจเด็ดขาดในการจัดทำและบังคับใช้กฎหมายอย่างถาวร โบแดง (Jean Bodin : ค.ศ. 1530 - 1596) กล่าว ก็เป็นสิ่งที่ไม่สามารถมอบให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปได้ แต่ถ้าอำนาจอธิปไตยหมายความว่า อำนาจที่เปลี่ยนแปลงที่จัดตั้งและถอดถอนรัฐบาลแล้ว ในทฤษฎีของลือกก็ถือว่าอำนาจอธิปไตยนี้มีอยู่และอยู่ที่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ลือกไม่ได้ใช้ถ้อยคำหรือพูดถึงอย่างเจาะจงในเรื่องนี้ เขาต้องการมากกว่าที่จะให้ประชาชนคงมีอำนาจสุดท้ายอยู่ แต่ว่าประชาชนจะใช้อำนาจนั้นเป็นครั้งคราวเท่านั้น ตามกระบวนการเลือกตั้ง หรือถ้าจำเป็นจริง ๆ ก็ใช้อำนาจนั้นโดยการปฏิวัติ การดำเนินงานประจำวันของรัฐบาลควรอยู่ในมือของคณะบุคคลซึ่งมีความสามารถเหนือกว่า หากแต่เป็นผู้แทนของประชาชนและองค์กรณีบัญญัติก็เพียงแต่สวมครุยอำนาจอธิปไตยเท่านั้น แต่ไม่ใช่อำนาจอธิปไตยจริง ๆ³⁶

ลือกมีความเห็นต่อไปในเชิงว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีเหตุมีผลโดยสภาวะธรรมชาติในตัวเองอยู่แล้ว ฉะนั้นพวกเขาจึงมีพื้นฐานในการใช้ชีวิตบนโลกนี้ด้วยความสงบสุขและสันติ แม้ว่าทุกคนเกิดมาจะมีความสามารถแตกต่างกันก็ตาม แต่เพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนจึงทำให้มนุษย์คุกคามซึ่งกันและกัน เกิดการแก่งแย่งชิงดี มนุษย์จึงเห็นควรรวมตกลงสละเสรีภาพของแต่ละคนให้แก่สังคม และแล้วจุดเริ่มต้นแห่ง “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ก็เกิดขึ้นจากตรงนี้ตามแนวความคิดของลือก นอกจากนี้ลือกยังให้ความเห็นต่ออีกว่า การที่มนุษย์ตกอยู่ในสภาวะอันเลวร้ายต่าง ๆ นานา ๆ ทำให้พวกเขายอมที่จะถูกผลักดันให้เข้าอยู่ร่วมกันในสังคมการเมือง และพวกเขาเหล่านี้

³⁵ เสน่ห์ จามริก, สังเขปประวัติและผลงาน 85 ปี ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และความคิดทางการเมืองจากเปลโต้ถึงปัจจุบัน, หน้า 354

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 356 - 357

ต้องเป็นผู้ให้ความยินยอมต่อการจัดตั้งรัฐบาลก่อนเท่านั้นรัฐบาลนั้นจึงจะมีความชอบธรรม ดังนั้นแนวคิดของล็อคจึงเป็นรากฐานแห่งการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย³⁷

มอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques ROUSSEAU) จากหนังสือ “เรื่องสัญญาประชาคม” อันมีชื่อเสียงของเขาเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “หลักว่าด้วยสิทธิทางการเมือง” กล่าวคือ³⁸ รูสโซให้ความสำคัญกับหมู่คณะมากกว่าบุคคล ฉะนั้นตามทรรศนะของเขาคำว่า “ประชาคม” ต้องให้ความสนใจเป็นอย่างมากถ้าต้องการจะเข้าถึงความเข้าใจในทฤษฎีการเมืองเรื่อง “สัญญาประชาคม” ของรูสโซให้ถูกต้อง เพราะการจะเป็นราษฎรที่ดีของรัฐได้นั้น บุคคลแต่ละคนจะต้องมอบเจตจำนงของตนเองให้อยู่ภายใต้เจตจำนงของประชาคมเป็นสำคัญ

สัญญาประชาคมของล็อกกับรูสโซนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ ในทรรศนะของล็อกนั้น ประชาชนตกลงกันก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นแล้วพวกเขาก็มอบความปลอดภัยของพวกเขาไว้ให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐบาลแบบผู้แทนและรับผิดชอบต่อประชาชน และรัฐบาลยังมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีอยู่ในรัฐด้วย แต่รูสโซกลับแย้งประเด็นที่ว่า อำนาจอธิปไตยสามารถมีผู้แทนได้โดยไม่ต้องสละเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม สัญญาประชาคมในทรรศนะของรูสโซนั้นต้องการให้ประชาชนแต่ละคนสละสิทธิเสรีภาพทั้งหมดของตนให้แก่ประชาคม การสละสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเบ็ดเสร็จและไม่มีเงื่อนไข เพราะในสังคมการเมืองอันถูกต้องชอบธรรมนั้น ประชาชนในฐานะหมู่ย่อยย่อมทรงอำนาจสูงสุด ถ้ามีสิทธิใด ๆ สงวนไว้ให้แก่บุคคลแล้วก็ย่อมไม่มีอำนาจร่วมกันที่เหนือกว่าและเป็นอำนาจที่ไม่สามารถจะตัดสินใจว่าจะใช้สิทธินั้น ๆ ได้ในขอบเขตเพียงใด และแล้วจะทำให้เกิดปัญหาตามมาว่า แต่ละคนจะเป็นผู้วินิจฉัยชะเอว ความปั่นป่วนวุ่นวายในสังคมรัฐก็จะเกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าทรรศนะดังกล่าวของรูสโซเป็นการเริ่มต้นทฤษฎีว่าด้วย “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ละคน” ขึ้น

รูสโซอ้างว่า เมื่อประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยของเขาโดยการกำหนดนโยบายของรัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยรากฐานแห่ง “เจตจำนงทั่วไป” รัฏฐาธิปัตย์ของรูสโซก็คือ “เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน” รูสโซไม่เห็นด้วยที่จะมีการโอนเจตนารมณ์ร่วมกันที่ประชาชนแต่ละคนแสดงออกไปให้ผู้แทน เขาไม่ต้องการให้มีองค์กรใด ๆ มาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์โดยปวงชนโดยตรงกับเจตนารมณ์ที่แสดงออก จะเห็นได้ว่ารูสโซให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตยโดยตรง

³⁷ สรุปรจาก เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 85

³⁸ สรุปรจาก เสน่ห์ จามริก, สังเขปประวัติและผลงาน 85 ปี ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และความคิดทางการเมืองจากเปลือยถึงปัจจุบัน, หน้า 426 - 436

โดยประชาชน” นอกจากนี้ การออกกฎหมายตามทรศนะของรุสโซ้นั้นจะต้องกระทำโดยเจตนารมณ์ร่วมกันซึ่งมีอยู่ 2 วิธี คือ 1. ประชาชนออกเอง หรือ 2. มีผู้เสนอก่อนแล้วค่อยดำเนินการให้ประชาชนในรัฐมาออกเสียงลงประชามติ (Referendum)³⁹

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนตามที่รุสโซ้ใช้คำว่า “ประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน” นี้ก็คือแนวคิดที่นำไปสู่การเรียกรูปแบบของประชาธิปไตยว่าเป็นรูปแบบ “ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง” นั่นเอง ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับประเทศเล็ก ๆ และสมควรศึกษาประชาธิปไตยแบบนี้ในมิติของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่า เพราะในปัจจุบันได้มีการผสมผสานแนวคิดระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) กับแนวคิดระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) เข้าด้วยกันแล้ว จนนำไปสู่แนวคิดในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในหัวข้อ 2.1.4) หรือที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง” ซึ่งเป็นระบอบที่อยู่ในระบบรัฐสภาภาคปฏิบัติของประเทศอังกฤษใช้อยู่

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนตามแนวคิดของ John Locke ดังกล่าวข้างต้นแล้วจะพบว่ามีสาระสำคัญที่สอดคล้องอย่างยิ่งต่อความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีของอังกฤษจะถูกควบคุมโดย 2 ทาง คือ ทางที่หนึ่ง สถาบันพระมหากษัตริย์กับรัฐสภาเป็นผู้ควบคุมรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นการควบคุมโดยรูปแบบ ส่วนทางที่สอง มติมหาชนเป็นผู้ควบคุมรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการที่ John Locke เห็นว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งหมายถึงประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนและสามารถถอดถอนตัวแทนของตนได้ หรือมีสิทธิถอดถอนรัฐบาลได้อีกทั้งประชาชนคือผู้มอบความปลอดภัยของพวกเขาไว้ให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐบาลแบบผู้แทนและต้องรับผิดชอบต่อประชาชน รวมถึงมีหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในรัฐนั้น” จึงนำมาสู่ความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับประชาชนที่รัฐบาลสามารถถูกเพิกถอนได้ด้วยประชาชน กล่าวคือ⁴⁰ ความรับผิดชอบต่อทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีอังกฤษนั้นไม่ได้มีต่อรัฐสภา แต่

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 54.

⁴⁰ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 11 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), หน้า 74 - 75.

กลับต้องมีต่อผู้เลือกตั้งจะเห็นอยู่บ่อย ๆ ว่าถ้ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมนโยบายที่สำคัญซึ่งไม่เป็นไปตามนโยบายที่ตนเคยหาเสียงจนได้รับความเห็นชอบจากผู้เลือกตั้งนั้น รัฐบาลก็มักจะใช้วิธีการ “กลับไปถามประชาชน” ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใหม่อีกครั้ง แต่กรณีนี้ก็ไม่ใช่ว่ากฎเกณฑ์ที่ตายตัวอยู่ดี ฉะนั้นเมื่อใดที่มีการเลือกตั้ง เมื่อนั้นประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินคณะผู้นำในภาคปฏิบัติและสอดคล้องกับหลักระบบสองพรรค คณะรัฐมนตรีไม่สามารถตกเป็นฝ่ายข้างน้อยในสภาได้ถ้าไม่เกิดเหตุการณ์พิเศษจริง ๆ

2.1.4 ทฤษฎีการเป็นผู้แทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 2.1.3 นั้นทำให้เราเห็นแนวคิดนักปรัชญาเมธีของยุโรปที่ได้วางรากฐานการเกิดขึ้นของ “สัญญาประชาคม” ซึ่งจะเชื่อมโยงมาสู่ทฤษฎีการเป็นผู้แทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ การที่รัฐโซนาเสนอเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นทำให้เกิดรูปแบบของประชาธิปไตยขึ้นมา 3 รูปแบบ คือ

1) **ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)** กล่าวคือ ประชาธิปไตยโดยตรงกำเนิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์สมัยกรีกประมาณ 500 ปีก่อนคริสต์ศักราช โดยมีประชากรประมาณ 300,000 คน ประชากรที่เป็นพลเมือง (Citizens) คือ ผู้ที่บรรลุนิติภาวะ (ยกเว้นสตรี ทาส คนต่างด้าว และเสรีชนที่อายุต่ำกว่า 20 ปี) ซึ่งได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในการปกครองรัฐ สำหรับโครงสร้างทางการปกครองของนครรัฐเอเธนส์มีสภาประชาชน (The Assembly) ซึ่งประกอบด้วยประชากรที่เป็นพลเมืองทั้งหมด และมีสภาบริหาร (Council) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน ที่มาจากการจับฉลากของที่ประชุมสภาประชาชน และเพื่อให้การทำงานของสภาบริหารมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ สภาบริหารจึงแบ่งเป็นคณะกรรมการ (Committees) จำนวน 10 ชุด ให้รับผิดชอบดูแลเรื่องต่าง ๆ ของรัฐเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีสภาตุลาการ (Juries) ทำหน้าที่ในการพิจารณารรคดีต่าง ๆ ของนครรัฐ ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 200 - 300 คน ซึ่งได้รับเลือกจากสภาประชาชน จึงเห็นได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์มีใช้ระบบทางตรงทั้งหมด กล่าวคือ ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองในทุกกรณี แต่พลเมืองก็จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่สำคัญ เช่น การประกาศสงคราม การตกลงสันติภาพ การร่วมมือกับพันธมิตร การเก็บภาษีทางตรง เป็นต้น ซึ่งต้องนำเข้าสู่การตัดสินใจในที่ประชุมสภาประชาชน กล่าวได้ว่า หลักการบริหารและสถาบันทางการเมืองของสังคมนครรัฐเอเธนส์จึงขึ้นอยู่กับคุณค่าในการแสดงออกของพลเมืองเกี่ยวกับความรู้สึกและความต้องการของตน โดยมี

ความเชื่อที่สำคัญว่า พลเมืองสามารถบรรลุความสุขแห่งชีวิตและพัฒนาตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในชีวิตแห่งชุมชน ถึงแม้ว่าพลเมืองจะมีหน้าที่ในการดูแลครอบครัวและธุรกิจของตนแต่ต้องถือว่าหน้าที่ของรัฐมีความสำคัญสูงสุด ชาวนครรัฐเอเธนส์มีความเคารพต่อกระบวนการตัดสินใจของสภาประชาชน สภาบริหาร และสภาตุลาการ โดยการปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด เป็นการปกครองตามกฎหมาย (Rule of Law) นอกจากนี้ ระบบการเมืองของนครรัฐเอเธนส์อยู่บนพื้นฐานศรัทธาเชื่อมั่นว่า มนุษย์เกิดมามีเหตุผลโดยไม่มีผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น ไม่ว่าจะมิถุนานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากกระบวนการพิจารณากลับกรอนนโยบายสาธารณะโดยการอภิปรายในการประชุมสภาประชาชน ถือว่าระบอบประชาธิปไตยโดยตรงของนครรัฐเอเธนส์เป็นระบอบการปกครองที่ก้าวหน้าเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองของนครรัฐอื่นในสมัยเดียวกัน⁴¹

ทฤษฎีการเป็นผู้แทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นผลสะท้อนมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงนั่นเอง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป วิธีการของรูสโซ้นี้สนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยตรงอย่างแท้จริง เป็นประชาธิปไตยแบบบริสุทธ์ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน⁴²

2) ระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy) หรือ ระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน รวมทั้งเข้าไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายหรือบริหารประเทศแทนประชาชน แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนร่วมกับทฤษฎีว่าด้วยการเป็นตัวแทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน⁴³ การที่ประชาชนต้องมีผู้ตัดสินใจแทนดังกล่าวก็เพราะในสังคมการเมืองยุคใหม่ รัฐต่างๆ ประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก จึงไม่สะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเอง ดังนั้น การเลือกผู้แทนที่มีความสนใจและเข้าใจในทางการเมืองซึ่งมีจำนวนน้อยกว่า เพื่อลงมาดำเนินการในทางการปกครอง

⁴¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 12 - 13.

⁴² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 86

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87

แทนประชาชนทั้งหมดโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองมากที่สุด ย่อมจะใกล้ชิด และสอดคล้องกับความหมายของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด⁴⁴

สาระสำคัญของประชาธิปไตยโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยที่เรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) นั้น เป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัชชาประชาชนเอเธนส์ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ประกอบด้วย (1) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน (2) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการ “เลือกตั้ง” (Election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition) (3) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น และ (4) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้⁴⁵

3) ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ระบอบนี้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง กล่าวคือ ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นั้นเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยโดยตรงที่ให้ประชาชนบริหารประเทศกับแนวคิดประชาธิปไตยโดยผู้แทนที่ให้ผู้แทนของประชาชนบริหารประเทศ ซึ่งทั้งสองแนวคิดนี้เป็นไปตามหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนทั้งสิ้น การนำเอาหลักทั้งสองมาประยุกต์ใช้ด้วยกันก่อให้เกิดแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนซึ่งมีข้อเสียที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ อีกทั้งผู้แทนของประชาชนอาจจะไม่สนใจความคิดเห็นของประชาชน หรือทำตามอำเภอใจของตนเองในการบริหารประเทศ เพราะคิดว่าเมื่อตนเองถูกเลือกเข้ามาเป็นผู้แทนแล้วก็มีสิทธิ์จะทำอะไรก็ได้⁴⁶

หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า

⁴⁴ มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 19

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 14

⁴⁶ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 86 - 87

ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ดังนี้

ประการแรก การออกเสียงประชามติ (Referendum) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญ ๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ประการที่สอง การทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้

ประการที่สาม การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

ประการสุดท้าย การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือมิใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้

ดังนั้น การที่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหา

และความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นด้วย⁴⁷

จากการศึกษาทฤษฎีการเป็นผู้แทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวข้างต้น ทำให้เราเห็นหลักการที่ต่อมาได้กลายเป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อีกทั้งทฤษฎีนี้ยังเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา หรือ Parliamentary Sovereignty ตามแบบประเทศอังกฤษด้วย ซึ่งหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาก็จะถูกอธิบายผ่านทางระบบการปกครองแบบมีผู้แทนในรูปแบบที่เรียกกันว่า “การปกครองแบบรัฐสภา” หรือ Parliamentary Government นั่นเอง ดังนั้นจึงทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในด้านที่ว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอย่างไร และแสดงความรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไรในระบบรัฐสภา กล่าวคือ ในระบบรัฐสภาของอังกฤษจะมีการหลอมหรือเชื่อมอำนาจ (Fusion of Powers) ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีกับของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเข้าด้วยกัน อำนาจของคณะรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาสามัญชนเสียงข้างมากให้การสนับสนุน ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้เป็นอิสระจากสภาสามัญชนและยังคงต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญชน

กล่าวโดยสรุป คณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบทั้งทางการเมืองและการบริหารงานของกระทรวง อีกทั้งเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา คือผู้ทำหน้าที่ตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีโดยกระบวนการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การอภิปรายทั่วไป หรือการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีนำโดยนายกรัฐมนตรีมีสิทธิยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ จะเห็นได้ว่ารูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภานี้ประชาชนมีหน้าที่ในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยตรง และผู้แทนราษฎรทำหน้าที่คัดเลือกนายกรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการคัดเลือกรัฐมนตรีมาร่วมคณะรัฐมนตรี เพื่อทำ

⁴⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 15 - 17

หน้าที่เป็นฝ่ายบริหารโดยต้องได้รับการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอีกที องค์กรทั้งสององค์กรนี้ ล้วนแล้วแต่ทรงอำนาจอธิปไตยที่ได้รับมาจากประชาชน โดยจะคอยถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่ตลอดและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด⁴⁸

2.2 ทฤษฎีระบบรัฐสภา

2.2.1 แนวความคิดแบบอำนาจคู่ หรือ แบบคลาสสิก

แนวคิดนี้วางอยู่บนรากฐานทางความคิดในเรื่องความเท่าเทียมกันและความร่วมมือกันของสองขั้วอำนาจ กล่าวคือ (1) อำนาจของพระมหากษัตริย์หรือของประมุขประเทศและ (2) อำนาจของรัฐสภา โดยแนวคิดดังกล่าว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองต่อทั้งสองขั้วอำนาจคือ พระมหากษัตริย์หรือประมุขของประเทศ และต่อรัฐสภา โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์หรือประมุขของประเทศมีอำนาจและมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย ดังนั้นระบบดังกล่าวจะคงอยู่ได้หรือไปได้ด้วยดีหรือไม่นั้น จะต้องขึ้นอยู่กับสองขั้วอำนาจดังกล่าว ถ้าสองขั้วอำนาจดังกล่าวมีความขัดแย้งกัน ผลที่ตามมาก็คือเสถียรภาพของฝ่ายบริหารก็จะคลอนแคลนไปด้วย แนวคิดดังกล่าวไม่ยอมรับว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่เพียงองค์กรเดียว ถ้าเรามองภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่เพียงองค์กรเดียว และถ้าเรามองภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าต้องมีความร่วมมือกันระหว่างสามกลไกที่สำคัญ คือ (1) พระมหากษัตริย์หรือประมุขของประเทศ (2) รัฐสภา และ (3) รัฐบาล กล่าวคือ พระมหากษัตริย์หรือประมุขของประเทศยังมีอำนาจทางการเมืองโดยส่วนตัวดังคติที่ว่า “ราชบัลลังก์กษัตริย์มิใช่ราชบัลลังก์ที่ว่างเปล่าและไม่ใช่เครื่องจักรกลที่เฉื่อยชา” ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะเป็นตัวประสานความร่วมมือกันระหว่างพระมหากษัตริย์หรือประมุขของประเทศกับฝ่ายรัฐบาลให้ ดังนั้นจึงเรียกสภาวะการณ์ดังกล่าวว่า “ตรีเอกานุภาพ” ซึ่งเป็นความร่วมมือกันของสามกลไกหรือของสองอำนาจแต่สามองค์กรภายใต้ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่

ตามแนวความคิดแบบคลาสสิกนี้นั้นพระมหากษัตริย์หรือประมุขของประเทศทรงสงวนซึ่งสิทธิและอำนาจทางการเมืองบางประการ และในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เชื่อมสัมพันธภาพระหว่างพระมหากษัตริย์หรือประมุขของประเทศกับรัฐสภา ดังนั้นด้วยแนวความคิด

⁴⁸ มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 19 - 20

ดังกล่าวนี้พระมหากษัตริย์หรือประมุขของรัฐถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจประการหลังนี้เองได้สะท้อนให้เห็นว่าเป็นการสร้างสมดุลและความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นโดยพระมหากษัตริย์หรือประมุขของประเทศในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารและต้องอยู่เหนือความขัดแย้งที่มีขึ้นระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายรัฐสภา และมีหน้าที่ในการระงับข้อขัดแย้งดังกล่าว คณะรัฐมนตรีคือตัวแทนของกษัตริย์หรือประมุขของประเทศในสภา และในทางกลับกันเป็นตัวแทนของรัฐสภาในที่ประชุมของกษัตริย์หรือของประมุขประเทศ แนวความคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นในยุคของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์เริ่มถูกจำกัดอำนาจในการปกครองประเทศ อันเนื่องมาจากความเสื่อมถอยของสถาบันกษัตริย์และความเฟื่องฟูของแนวความคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยนั้นมิใช่เป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นของประชาชนด้วยกัน โดยมอบผ่านไปยังผู้แทนของประชาชนในรัฐสภา ดังนั้นผู้ที่มีภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศนั้นตามแนวความคิดดังกล่าว จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อทั้งสองข้างอำนาจและด้วยเหตุดังกล่าวจึงเรียกรูปแบบของระบบรัฐสภาดังกล่าวว่า “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่” (Dualist)⁴⁹ นอกจากนี้ ระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกนั้น หลักการสำคัญอันเป็นรากฐานของระบบนี้ก็คือ หลักการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยการที่ฝ่ายบริหารสามารถเสนอให้ประมุขของประเทศยุบสภานิติบัญญัติได้ และฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอันทำให้ฝ่ายบริหารพ้นไปจากตำแหน่งได้ ซึ่งระบบรัฐสภาที่มีกลไกการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ถือเป็นรูปแบบดั้งเดิมของระบบรัฐสภา ที่เรียกว่าระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ตามที่กล่าวมาแล้วนั่นเอง⁵⁰ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ไม่ใช่เป็นเพียงแต่แนวความคิดเท่านั้น แต่ยังเป็นความจริงที่เกิดขึ้นได้อีกด้วยภายใต้รูปแบบของการร่วมมือกันของสองข้างอำนาจที่แตกต่างกันเช่นในอังกฤษยุค PreVictoria และในฝรั่งเศสยุค Monarchie de Juillet⁵¹

2.2.2 แนวความคิดแบบอำนาจเดี่ยว

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นในช่วงที่ยังมีการใช้ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่อยู่และอยู่

⁴⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 12 - 13.

⁵⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 24 - 25

⁵¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, หน้า 14

ภายใต้แรงกดดันความชอบด้วยกฎหมายของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ ได้มีการลดทอนอำนาจของกษัตริย์หรือประมุขของรัฐลง และได้แปรเปลี่ยนสถานะของกษัตริย์หรือประมุขของรัฐเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น ตามคติที่ว่า “กษัตริย์ทรงครองราชย์แต่ไม่ได้ทรงปกครอง” กษัตริย์หรือประมุขของประเทศจะไม่ใช่พระราชสิทธิหรือสิทธิตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อีกต่อไป รวมทั้งการเข้าไปแทรกแซงในกิจการของรัฐอีก รูปแบบของการที่ฝ่ายบริหารมีผู้บริหารสองคนก็ค่อย ๆ เลือนหายไป ดังนั้นรัฐบาลตามแนวความคิดนี้จึงต้องมาจากเสียงข้างมากในสภาและมีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นเพียงชั่วอำนาจเดียวเท่านั้น กษัตริย์เป็นเพียงแต่ประมุขของประเทศแต่ในนามเท่านั้น ไม่มีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เช่นในเรื่องการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี กษัตริย์หรือประมุขของประเทศก็ต้องทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามที่ได้รับเลือกมาจากฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภา ดังนั้นการที่รัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศและต้องรับผิดชอบต่อในการดังกล่าวต่อรัฐสภานั้นจึงเรียกรูปแบบของระบบรัฐสภาดังกล่าวว่า “**ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว**” (Monist) ในอังกฤษเรียกคณะรัฐบาลว่า “คณะกรรมการของเสียงส่วนใหญ่” เพราะต้องขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสียงข้างมากในรัฐสภา ดังนั้นส่วนใหญ่ของคณะรัฐมนตรีมักได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภา⁵² รัฐบาลกับเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติย่อมมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีผลประโยชน์ในทางการเมืองร่วมกัน โดยองค์กรในทางบริหารและองค์กรในทางนิติบัญญัติได้หลอมรวมอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินเข้าไว้ภายในกลุ่มอำนาจเดียวกัน คือกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ซึ่งจะสามารถกำหนดให้ผู้นำของกลุ่มหรือของพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทั้งในทางบริหารและในทางนิติบัญญัติ เช่นนี้ส่งผลให้ระบบรัฐสภาปัจจุบันนั้นเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากที่เคยเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) มาเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (Monist) แล้วทั้งสิ้นในทุกประเทศ⁵³

จากการศึกษาทฤษฎีระบบรัฐสภาดังกล่าวทั้งที่เป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่และระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวนั้น จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้นถือวาระบบรัฐสภาอังกฤษคือแม่แบบของระบบรัฐสภาที่ใช้กันในโลกปัจจุบัน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด เพราะฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั้นสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาได้ และความ

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 14 - 15

⁵³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 25

เกี่ยวข้องกันของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาดังกล่าวได้วางอยู่บนหลักการสำคัญคือ การตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองต่อรัฐสภาซึ่งสมาชิกรัฐสภานั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือที่เรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นรัฐสภาจึงมีสถานะเป็นตัวแทนประชาชนหรือจะเรียกว่าเป็นตัวแทนของชาติด้วยก็ได้ และจะเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้บริหารราชการแผ่นดินด้วยความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ตนได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่รัฐสภาตราออกมาได้กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจไว้

กล่าวโดยสรุป หากจะพิจารณาว่าหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีอังกฤษเข้ากับระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่หรือแบบอำนาจเดี่ยวแล้ว ก็จะต้องพิจารณาทั้งในมุม “รูปแบบโครงสร้าง” และในมุม “การปฏิบัติหน้าที่ที่มีต่อรัฐสภา” กล่าวคือ ถ้าพิจารณาในมุมของรูปแบบโครงสร้างแล้ว หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีอังกฤษจะสอดคล้องกับกับระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่มากกว่า เพราะถ้าย้อนดูประวัติความเป็นมาของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอังกฤษแล้วจะพบว่า พระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษในอดีตนั้นจะมีสถานะเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารด้วยในเวลาเดียวกัน จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ประเทศอังกฤษก็ยังมีพระมหากษัตริย์ครองสิริราชสมบัติอยู่ ฉะนั้นคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคณะบุคคลของพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ หรือที่เรียกกันว่า “รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในทางรูปแบบโครงสร้างจึงต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารประเทศต่อประมุขแห่งรัฐคือพระมหากษัตริย์ และในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็ต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกันต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาด้วย โดยสามารถบริหารประเทศได้ก็ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาในมุมของการปฏิบัติหน้าที่ที่มีต่อรัฐสภาแล้ว หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีอังกฤษจะสอดคล้องกับกับระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว เพราะรัฐสภาจะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาควบคุมตรวจสอบคณะรัฐบาลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อีกทั้งพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็ด้วยเหตุผลที่ได้รับเลือกมาจากเสียงข้างมากในรัฐสภาเท่านั้น แต่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงเข้าไปแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอีก ดังนั้นคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลจึงมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยสมบูรณ์ในการบริหารประเทศและต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้อำนาจดังกล่าวต่อรัฐสภาเท่านั้น

2.3 ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล

ทฤษฎี “การกระทำทางรัฐบาล” นั้น ถูกคิดขึ้นเพื่อเป็นหลักการจำกัดอำนาจของศาลในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลซึ่งการใช้อำนาจของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่เรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล” นั้น จะไม่อยู่ในขอบเขตแห่งการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาลแต่การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในขอบเขตแห่งการควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมือง⁵⁴ กล่าวคือ การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำบางอย่างของรัฐซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่สามารถนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าเรื่องดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ได้ปกครองก็ตาม ทั้งนี้เพราะการกระทำทางรัฐบาลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการกระทำทางปกครอง ฉะนั้นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงไม่อาจถือเป็นเหตุฟ้องร้องรัฐได้ นอกจากนี้ การใช้อำนาจในลักษณะที่จะเป็นการกระทำทางรัฐบาลได้นั้นต้องมีที่มาจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือไม่ก็เป็นการใช้อำนาจที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน⁵⁵

2.3.1 ศึกษากรณีประเทศฝรั่งเศส

องค์กรตุลาการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้ปฏิเสธที่จะเข้าไปควบคุมสิ่งที่เรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล” (actes de gouvernement) อันได้แก่การกระทำดังต่อไปนี้

2.3.1.1 การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภา

ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดีฝรั่งเศสหรือรัฐบาลและรัฐสภา เป็นเรื่องที่ไม่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลใด ๆ ได้ ดังนั้น คดีดังต่อไปนี้ย่อมไม่สามารถนำไปฟ้องร้องยังสภาแห่งรัฐได้ ได้แก่

- 1) มติคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างรัฐบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งต่อรัฐสภา
- 2) คำสั่งของประธานาธิบดีฝรั่งเศสให้นำร่างรัฐบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งไป

⁵⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 325 - 326

⁵⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 79.

ให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ

- 3) การเตรียมการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา เช่น การออกรัฐกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง , กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเกี่ยวกับการลงทะเบียนประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 4) การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาล เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การถอนร่างกฎหมาย ความล่าช้าในการจัดให้มีการลงมติในร่างกฎหมาย
- 5) การประกาศใช้รัฐบัญญัติ การกล่าวอ้างว่ารัฐบัญญัติที่มีรัฐกฤษฎีกาประกาศใช้นั้น มีเนื้อหาไม่ตรงกับร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา
- 6) การกระทำของประธานาธิบดีฝรั่งเศส เช่น การตัดสินใจใช้มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ⁵⁶

2.3.1.2 การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝรั่งเศสกับประเทศอื่น ๆ ก็เป็นเรื่องที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะไม่รับไว้พิจารณาคดีอีกเช่นกัน เป็นที่รู้กันว่า สภาแห่งรัฐได้ปฏิเสธไม่รับพิจารณาในเรื่องความสมบูรณ์หรือการตีความในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐได้รับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับของสนธิสัญญาไว้พิจารณาก็เฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศส เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการเนรเทศคนอเมริกันออกจากประเทศฝรั่งเศสตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1909 สภาแห่งรัฐได้ยอมรับคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองเนื่องจากใช้อำนาจเกินขอบเขต และได้เพิกถอนคำสั่งเนรเทศเพราะเหตุว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติให้สนธิสัญญาระหว่างประเทศมีฐานะเหมือนกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

อย่างไรก็ตาม หากจะสรุปประเภทของคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ก็จะสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

- 1) การกระทำเกี่ยวกับการจัดทำหรือยกเลิกสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของรัฐกับรัฐ เช่น การดำเนินการเจรจาทางการทูต ตลอดจนการตีความอนุสัญญาระหว่างประเทศของรัฐบาล การปฏิบัติตามข้อตกลงหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ
- 2) การกระทำของผู้แทนทางการทูตหรือกงสุลของฝรั่งเศสในต่างประเทศ

⁵⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, หน้า 177 - 178

เช่น การปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองแก่คนฝรั่งเศส หรือการให้ความคุ้มครองไม่เพียงพอ การไม่ยอมตรวจลงตราหนังสือเดินทาง (Visa) ให้ อนึ่ง การปฏิเสธในกรณีหลังนี้ ปัจจุบันศาลปกครองยอมรับพิจารณาแล้ว

3) การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินคดียั่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เช่น การปฏิเสธไม่ส่งข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตัดสิน

4) การกระทำเกี่ยวกับสงคราม กล่าวคือ การปฏิบัติการทางทหารซึ่งถ้าเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในดินแดนต่างประเทศแล้ว ถ้าจะดูจากบรรทัดฐานคำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ถือว่า การที่ศาลไม่มีอำนาจควบคุมเพราะเป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ใช่การกระทำของรัฐบาล และรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

“การกระทำทางรัฐบาล” (acte de gouvernement) ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายคือ รัฐบาลไม่ต้องถูกควบคุมโดยศาลปกครองหรือที่ในฝรั่งเศสเรียก “สภาแห่งรัฐ” ในการดำเนินงานบางอย่างรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบ และแม้รัฐจะก่อให้เกิดความเสียหายก็ตามเอกชนก็ไม่สามารถจะนำไปฟ้องต่อศาลได้ กล่าวคือ เอกชนจะฟ้องร้องรัฐบาลว่าการกระทำนั้นอยู่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่และขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ชดใช้ค่าเสียหายไม่ได้

ถ้ามีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาล ศาลปกครองย่อมไม่รับฟ้อง เพราะถือว่าไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรับฟ้องและพิจารณาพิพากษาให้ เช่น รัฐมนตรีที่ถูกฟ้องร้องก็มีสิทธิตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 1872 ว่าด้วยศาลคดีขัดกันคือ รัฐมนตรีมีสิทธิร้องไปยังศาลคดีขัดกัน เพื่อเรียกเอาคดีที่อยู่ในการพิจารณาของแผนกคดีปกครองและคดีนั้นไม่เป็นคดีปกครอง

ทฤษฎี “การกระทำทางรัฐบาล” นั้นมีผลในทางกฎหมายต่อไปว่า เมื่อไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองแล้ว เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับควบคุมทางกฎหมายของศาล แต่การกระทำดังกล่าวย่อมตกอยู่ในการควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมือง เช่น รัฐสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือสื่อมวลชนอาจวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้⁵⁷

2.3.2 ศึกษากรณีประเทศอังกฤษ

ในอังกฤษนั้น ไม่มีหลัก “การกระทำทางรัฐบาล” (Act of Government) อยู่ใน

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 178 - 180

ระบบกฎหมายของอังกฤษอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ศาลของประเทศอังกฤษได้มีการจำกัดอำนาจของตนในการเข้าไปพิจารณาข้อพิพาทหรือความขัดแย้งทางการเมืองบางเรื่อง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับแนวความคิดในเรื่องการกระทำทางรัฐบาลอย่างในประเทศฝรั่งเศส และใกล้เคียงกับหลัก “การกระทำของรัฐ” (Act of State) ด้วย

นอกจากนี้แนวความคิดในเรื่องข้อขัดแย้งทางการเมืองในบางกรณีก็เป็นข้อที่ทำให้เราพิจารณาเห็นได้ว่าศาลใดก็ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องใช้วิถีทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาได้ กล่าวคือ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษนั้น มีความสำคัญน้อยกว่ารัฐสภา (Parliament) และรัฐสภาในกรณีของอังกฤษนี้ก็หมายถึง การใช้อำนาจของกษัตริย์ร่วมกับรัฐสภา ดังนั้นหลักการสำคัญของการปกครองในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษนี้จึงห้ามมิให้กษัตริย์ทรงขัดแย้งกับรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากษัตริย์จะมีสภาพที่ต้องห้ามเกิดความขัดแย้งกับรัฐสภา แต่กับฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคน กษัตริย์อาจทรงใช้อำนาจไปในทางที่ขัดแย้งได้ แม้ว่าในทางปฏิบัติซึ่งอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่มีค่าบังคับเสมือนกับเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษนั้น การใช้พระราชอำนาจใด ๆ ของกษัตริย์จะต้องทรงใช้ภายใต้คำแนะนำของรัฐมนตรีก็ตาม ก็ไม่เป็นการต้องห้ามให้กษัตริย์จะทรงใช้อำนาจส่วนพระองค์ที่กฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้ยกเลิกไป โดยเฉพาะถ้าเป็นการใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์เอง ที่วางอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่ว่า เกิดวิกฤติการณ์เป็นพิเศษขึ้นในบ้านเมืองหรือเป็นการใช้พระราชอำนาจเพื่อปกป้องรักษากฎหมายรัฐธรรมนูญเอาไว้จากการล่วงละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญโดยรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร⁵⁸

2.3.2.1 พระราชอำนาจขององค์ประมุขแห่ง United Kingdom

ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษปัจจุบัน มีแนวความคิดในเรื่องการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ (Royal Prerogative) อยู่อย่างมากมาย ได้แก่

ประการแรก พระราชอำนาจทั่วไป กล่าวคือ เป็นอำนาจที่แสดงให้เห็นถึง

⁵⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 137 -

ลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้เป็นอย่างดี เพราะการกระทำใด ๆ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจทั่วไปนี้จะต้องเป็นการกระทำโดยกษัตริย์ภายใต้คำแนะนำหรือยินยอมโดยรัฐบาลเสียก่อน นอกจากนี้ยังมีหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) หมายความว่า การลงพระปรมาภิไธยซึ่งถือเป็นกระทำที่นำไปตามทางการ หรือตามแบบพิธีต่าง ๆ นี้จะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระปรมาภิไธยอีกชั้นหนึ่ง จึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่มีผลในทางกฎหมาย จะเห็นว่าง่าดังกล่าวนี้อีกหลัก “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” นั่นเอง

ประการที่สอง พระราชอำนาจในฐานะพระประมุข กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐ (Head of State) กษัตริย์ของประเทศอังกฤษจะต้องใช้พระราชอำนาจในด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหาร ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1) อำนาจทางฝ่ายบริหาร

นอกจากกษัตริย์จะทรงเป็นประมุขของรัฐแล้ว ยังมีฐานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร (Head of Government) อีกด้วย อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ใช้พระราชอำนาจไปในทางที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารหรือการบริหารราชการแผ่นดินมีดังนี้

(1) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ นั้นถือเป็นอำนาจส่วนพระองค์ของกษัตริย์ ซึ่งอยู่ภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ หรือ จารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Customs) ที่ว่ากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงข้างมากในสภาสามัญเท่านั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่กษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุการณ์หรือสถานการณ์พิเศษแตกต่างจากในกรณีปกติทั่วไป เช่น

- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในกรณีปกติ คือการแต่งตั้ง

นายกรัฐมนตรีนั้นเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์ (Personal Prerogatives) ที่ต้องกระทำภายใต้ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีได้โดยพระองค์เอง ทั้งนี้ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือระบบรัฐสภาที่มีกลไกในการทำงานของระบบพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ ดังนั้นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งมากที่สุดและสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้แล้วจึงจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป เช่นนี้จะเห็นว่า ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามกษัตริย์แห่งอังกฤษก็ต้องทรง

กระทำการตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ ภายใต้วิถีทางในระบอบประชาธิปไตย เพราะในทางปฏิบัติถ้าไม่มีสถานการณ์พิเศษอันใด กษัตริย์จะใช้พระราชอำนาจดังกล่าวไปโดยลำพังพระองค์เองไม่ได้ ดังนั้นอำนาจส่วนพระองค์นี้จึงเป็นอำนาจแบบพิธีการ

- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในกรณีไม่ปกติ หรือมีเหตุการณ์พิเศษ

เช่น กรณีนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค , กรณีนายกรัฐมนตรีเสียชีวิตหรือไร้ความสามารถอย่างถาวร คือเป็นกรณีที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษไม่มีการกำหนดตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีไว้ อีกทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษก็ไม่ได้กำหนดทางออกว่าบุคคลใดบ้างที่จะมาทำหน้าที่รักษาการนายกรัฐมนตรีแทน ดังนั้นกษัตริย์แห่งอังกฤษจึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลใดก็ได้ที่พระองค์ไว้วางพระราชหฤทัยมากที่สุดให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวก่อน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน , และกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในภาวะวิกฤตการณ์ต่าง ๆ คือบางกรณีกษัตริย์แห่งอังกฤษทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลอื่น ๆ ตามพระราชวินิจฉัยส่วนพระองค์ เพราะไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ (Hung Parliament) หรือเป็นกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างในเรื่องนี้เช่น การแต่งตั้ง Lloyd George เป็นนายกรัฐมนตรี ใน ค.ศ. 1916 หรือการแต่งตั้ง Winston Churchill เป็นนายกรัฐมนตรี ใน ค.ศ. 1940 เห็นได้ว่าสองกรณีนี้กษัตริย์ไม่ได้ปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเหมือนกรณีปกติแต่อย่างใด

(2) การแต่งตั้งรัฐมนตรีและปลดรัฐมนตรี

กล่าวคือ กษัตริย์จะทรงแต่งตั้งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง

รัฐมนตรีตามความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอบุคคลที่เหมาะสม เช่นนี้รัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจึงถือว่าเป็นรัฐมนตรีในองค์พระมหากษัตริย์และดำรงตำแหน่งตราบเท่าที่ กษัตริย์ทรงพอพระราชหฤทัย และพระองค์ยังทรงมีพระราชอำนาจในการปลดรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลด้วย อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปกษัตริย์จะทรงกระทำการใด ๆ ได้ก็ด้วยนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำเป็นสำคัญ ฉะนั้นกรณีที่รัฐมนตรีคนหนึ่งแพ้การลงคะแนนเสียงในสภาสามัญซึ่งเป็นเรื่องที่แสดงว่า สภาสามัญไม่ไว้วางใจการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีและถ้ารัฐมนตรีผู้นี้ยังไม่ยอมลาออกจากตำแหน่งหรือกรณีนายกรัฐมนตรีแพ้การลงคะแนนเสียงในสภาแล้วทำการยุบสภา กษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจปลดรัฐมนตรีดังกล่าวได้ กรณีเช่นนี้มีผลว่ากษัตริย์ทรงคืนอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะในกรณีของการยุบสภา

นอกจากนี้ กรณีเกิดความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลกับกษัตริย์

เพราะเหตุที่รัฐบาลกระทำการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ แม้ว่าการฝ่าฝืนดังกล่าวนี้จะทำให้ไม่มีผู้ใดสามารถนำเรื่องไปฟ้องยังศาลได้ หรือถ้ามีผู้ไปฟ้อง ศาลก็ไม่รับไว้พิจารณาอยู่ดีเพราะเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” ซึ่งศาลเห็นว่าต้องแก้ไขด้วยวิถีทางทางการเมืองเท่านั้น ก็เป็นหน้าที่โดยตรงของกษัตริย์ที่จะเข้าไปจัดการกับรัฐบาลดังกล่าวโดยการปลดรัฐบาลดังกล่าวได้ กรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการที่กษัตริย์เข้ามายุ่งเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองนั้น เป็นกรณีของการเข้ามาแทรกแซงที่เป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ หากจะพิจารณาทางทฤษฎีแล้วถือว่าธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญนั้นก็คือส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษนั่นเอง ผลของการที่กษัตริย์เข้ามาแทรกแซงและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองนี้จึงเสมือนกับการดำรงรักษาไว้ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญอันกฎหมายสูงสุดของประเทศ มิได้มีความหมายไปในทางใช้พระราชอำนาจตามอำเภอใจแต่อย่างใด

(3) ในด้านการต่างประเทศ

เมื่อกษัตริย์แห่งอังกฤษเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและประมุขของฝ่ายบริหาร การแสดงเจตนาธรรมต่าง ๆ แทนรัฐก็จะเสมือนการแสดงเจตนาของนิติบุคคลโดยผู้แทนนิติบุคคล การติดต่อสัมพันธ์กันในทางระหว่างประเทศถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยตรง อย่างไรก็ตาม การใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์แห่งอังกฤษในกรณีนี้ ก็เช่นเดียวกันกับการใช้อำนาจในกรณีอื่น ๆ ที่เป็นแบบพิธีการ คือจะต้องใช้ภายใต้คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

2) อำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ

(1) อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง

กษัตริย์แห่งอังกฤษจะทรงมีหมายเรียกบุคคลที่พระองค์จะแต่งตั้งเป็นขุนนางให้ไปประชุมยังสภาขุนนาง⁵⁹ สมาชิกสภาขุนนางประกอบด้วย

(1.1) ขุนนางฝ่ายสงฆ์ (Lord Spiritual)

ประกอบด้วยพระที่ทรงสมณศักดิ์ชั้นพระราชาคณะของศาสนาจักร ได้แก่ อาร์คบิชอป 2 คน คือ อาร์คบิชอปแห่งยอร์ก (Archbishop of York) และอาร์คบิชอปแห่งแคนเทอร์เบอรี (Archbishop of Canterbury) นอกจากนั้นยังมีบิชอปแห่งลอนดอน (Bishop of London) บิชอปแห่งวินเชสเตอร์ (Bishop of Winchester) และบิชอปแห่งเดอแฮม (Bishop of Durham) โดยรวมบิชอปผู้อาวุโสอีก 21 คน รวมทั้งหมดเป็น 26 คน ขุนนางฝ่ายสงฆ์นี้เป็นได้ตลอดตราบเท่าที่อยู่ในตำแหน่ง สิทธิการเป็นสมาชิกสภาขุนนางนั้นมิได้สืบทอดตามทายาท

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137 - 146

(1.2) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lord Temporal)

ขุนนางฝ่ายฆราวาสประกอบด้วย

ก. เชื้อสายราชวงศ์ที่เป็นชาย (Prince of the Royal Blood)

ปัจจุบันมีจำนวนน้อยและไม่มียุทธในสภามากนัก

ข. ขุนนางที่สืบฐานันดรศักดิ์ (Hereditary Peers) ได้แก่ ขุนนางอังกฤษ (English Peers) ขุนนางสก๊อตแลนด์ (Scottish Peers) และขุนนางสหราชอาณาจักร (Peer of the United Kingdom) ขุนนางเหล่านี้เป็นขุนนางที่มีการสืบทอดตามทายาท ถ้าไม่มีทายาทที่เป็นชายก็ให้ผู้หญิงในตระกูลสืบเชื้อสายขุนนางหญิงได้ตามพระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ปี ค.ศ. 1963 ซึ่งเป็นการแก้ไขโดยมีสาระสำคัญคือ ให้ขุนนางหญิงเข้าร่วมประชุมในสภาได้ ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ ขุนนางหญิงไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภา ขุนนางที่อายุต่ำกว่า 21 ปี หรือขุนนางที่ไร้ความสามารถไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภานี้ นอกจากนี้ บรรดาขุนนางทั้งหลายยังมีการแบ่งตำแหน่งเป็น ดยุก (Duke) มาร์ควิส (Marquesses) เอิร์ล (Earls) วิสเคาน์ (Viscounts) และบารอน (Barons)

ค. ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lord of Appeal or Law Lords) มีจำนวนประมาณ 21 คน ขุนนางฝ่ายกฎหมายมาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งจากนักกฎหมาย ซึ่งจะได้รับฐานันดรศักดิ์ชั้นบารอน (Barons) มีหน้าที่ช่วยเหลือศาลยุติธรรม และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย

ง. ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peers) เป็นขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการสืบฐานันดรศักดิ์ตลอดชีพ ปี ค.ศ. 1958 (Life Peerage Act, 1958) ผู้ที่ได้รับฐานันดรศักดิ์นี้ไม่มีการสืบทอดฐานันดรศักดิ์ไปยังทายาท⁶⁰

อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางนี้ ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ถวายตำแหน่งและคำแนะนำให้แก่กษัตริย์แห่งอังกฤษเพื่อให้ทรงแต่งตั้งก็เพื่อเป็นเกียรติยศหรือบำเหน็จรางวัลเป็นหลัก มิใช่เป็นเรื่องมุ่งผลแพ้ชนะในทางการเมืองโดยตรง⁶¹

(2) อำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา และการเปิดประชุมสภา

⁶⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 11 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2555), หน้า 148 - 49.

⁶¹ ธงทอง จันทรางศุ, "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 67.

รัฐสภาของอังกฤษจะเริ่มต้นสมัยประชุมและสิ้นสุดสมัยประชุมในเดือนตุลาคมของทุกปี เมื่อถึงกำหนดในการเปิดสมัยประชุม กษัตริย์แห่งอังกฤษจะเสด็จพระราชดำเนินไปทรงเปิดสมัยประชุมด้วยพระองค์เอง ณ พระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Palace of Westminster) และจะทรงมีพระราชดำรัสตามที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างถวาย พอพระองค์เสด็จกลับ สภาสมาชิกจะเริ่มเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อร่างคำกราบบังคมทูลรับสนองพระราชดำรัส ซึ่งในการอภิปรายนี้อนุญาตให้ฝ่ายค้านอภิปรายคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับพระราชดำรัส หรือไม่เห็นด้วยกับร่างคำกราบบังคมทูลรับสนองพระราชดำรัสก็ได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เพราะร่างพระราชดำรัสที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างถวายนี้ กษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด⁶² ซึ่งถ้าจะเปรียบเทียบพระราชดำรัสตอนเปิดสมัยประชุมนี้ของกษัตริย์แห่งอังกฤษแล้วก็จะคล้ายกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภานั้นเอง⁶³

(3) อำนาจในการลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย

ในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภานั้น เมื่อร่างกฎหมายใดได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก็จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้กษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายดังกล่าว (Assent to Legislation) โดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า กษัตริย์แม้จะมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้แต่ก็ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าว นอกจากนายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้น้อยครั้งที่นายกรัฐมนตรีจะถวายคำแนะนำในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้โดยธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญจะทำให้พระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายนี้กลายเป็นพระราชอำนาจในแบบพิธีก็ตาม แต่ถ้ากษัตริย์เลือกที่จะใช้พระราชอำนาจในการปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีในการลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย คือทรงยับยั้งร่างกฎหมายด้วยพระองค์เองแล้ว ก็ถือว่าทำได้ และเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์โดยแท้ เพราะธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ว่ากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้งร่างกฎหมายนี้ไม่ได้มีผลทำให้พระราชอำนาจส่วนพระองค์นี้หมดไป แต่แล้วในอดีตที่ผ่านมานับแต่ปี

⁶² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 147

⁶³ ธงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 67

1707 ที่พระนางแอนน์ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย Militia Bill ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ยังไม่เคยเกิดกรณีใดที่ทำให้กษัตริย์ต้องทรงยับยั้งร่างกฎหมายอีกเลย

(4) การยุบสภา

พระราชอำนาจในการยุบสภานั้นในกรณีปกติถือเป็นอำนาจในแบบพิธีการที่กษัตริย์ประกาศให้มีการยุบสภาโดยคำแนะนำหรือโดยคำร้องขอของนายกรัฐมนตรี ซึ่งกษัตริย์แห่งอังกฤษจะทรงประกาศให้เป็นไปตามนั้น แต่อาจมีกรณีที่พระองค์ประกาศยุบสภาด้วยพระองค์เอง (ซึ่งยังมีปัญหาในทางทฤษฎีว่าทำได้หรือไม่) ทั้งนี้เพราะเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับกษัตริย์ หรือเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารได้มีพฤติกรรมที่แสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนว่าได้ละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นหน้าที่ของกษัตริย์ที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการปกป้องรักษากฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ นอกจากนี้ การที่กษัตริย์แห่งอังกฤษประกาศยุบสภาด้วยพระองค์เองนี้ถือเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์เช่นเดียวกับพระราชอำนาจในการปฏิเสธคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีที่ร้องขอให้ยุบสภา (Refusal of Advice) และเป็นกรณีที่เห็นว่ากษัตริย์ได้ทรงแสดงตนว่าเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาในทางการเมืองอันเป็นเรื่องที่พระองค์จะต้องทรงรับผิดชอบในการใช้พระราชอำนาจส่วนพระองค์ดังกล่าวด้วยพระองค์เอง เพราะถือว่าเป็นการกระทำที่ปราศจากคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

ประการที่สาม พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรม

1) พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฐานันดรศักดิ์

กระบวนการในการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จะมีคณะกรรมการ Political Honours Secretary Committee ทำหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับพระราชทานยศหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ไปยังนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะทำความเห็น (ความเห็นนี้ไม่ผูกพันให้กษัตริย์ทรงมีพระราชวินิจฉัยตามนั้นเสมอไป ซึ่งแตกต่างจากคำแนะนำในการบริหารราชการแผ่นดิน) ของตนเสนอไปพร้อมกับรายชื่อบุคคลเหล่านั้นเพื่อพระองค์จะได้ทรงพระราชทานตามพระราชอัธยาศัย กรณีที่กล่าวมานี้ กษัตริย์อาจเข้าไปมีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เสนอชื่อก็เป็นไปได้ อีกทั้งยังเป็นพระราชอำนาจส่วนพระองค์โดยแท้ที่จะพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์หรือฐานันดรยศศักดิ์ ตลอดจนถอดถอนฐานันดรศักดิ์หรือเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เพราะไม่ผูกพันตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีทั้งเป็นเรื่องที่ “คณะรัฐมนตรี” ก็ไม่สามารถมีคำแนะนำได้

เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดร ยศศักดิ์นี้ ก็ “ไม่เป็นเรื่องที่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในทางการเมือง” และรัฐสภาที่ไม่สามารถจะตั้งประเด็นในเรื่องพระราชอำนาจดังกล่าวขึ้นว่ากล่าวหรือตั้งเป็นประเด็นเพื่อถามหรืออภิปรายต่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้ เพราะเป็นเรื่องต้องห้าม

2) การพระราชทานอภัยโทษ

ประเทศอังกฤษมีคติอยู่ข้อหนึ่งคือ “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นบ่อเกิด (ที่มา) แห่งความยุติธรรม” (The King is the Fountain of Justice) และสามารถถือได้ว่า เป็นพระราชอำนาจในทางตุลาการที่จะต้องประสาทความยุติธรรม (The Dispensing of Justice) ซึ่งในสมัยโบราณถือเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ในการวินิจฉัยอรรถคดีต่าง ๆ ตลอดจนการพิจารณาลงโทษ ผู้กระทำผิดกฎหมายด้วย พระราชอำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดนี้เองที่รวมพระราชอำนาจในการอภัยโทษด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ให้มีการจำกัดพระราชอำนาจดังกล่าว คือให้เป็นไปโดยกระบวนการของกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยกฎหมายอาญา ค.ศ. 1827 มาตรา 13 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (The Home Secretary) เป็นผู้ดูแลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวและให้คำแนะนำ ประกอบการพระราชทานอภัยโทษ⁶⁴

2.3.2.2 หลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา

ในระบบกฎหมายอังกฤษจะยึดหลัก “อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา” (Sovereignty of Parliament) คือถือว่าอำนาจออกกฎหมายเป็นของรัฐสภาแต่ผู้เดียว และกฎหมายที่รัฐสภาออกมาก็ถือว่าสูงสุดเพราะประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอยู่เหนือกฎหมายนั้น⁶⁵ หากเราจะศึกษาพัฒนาการที่ผ่านมาของอังกฤษตั้งแต่ Magna Carta จนถึง Act of Settlement 1701 แล้วจะเห็นว่ามีการพัฒนาต่อเนื่องในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางกฎหมายระหว่างองค์กรศาล รัฐสภา ฝ่ายหนึ่ง กับ ราชบัลลังก์อีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) จึงเป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการมาจากการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์นั่นเอง จุดประสงค์ก็เพื่อก่อให้เกิดการเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น

⁶⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 148 - 151

⁶⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, หน้า 40

ถ้าจะดูจาก Act of Settlement 1701 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา โดยได้แปรเปลี่ยนเอาพระราชอำนาจของกษัตริย์แห่งอังกฤษมาขึ้นอยู่กับรัฐสภา และทำให้รัฐสภาของอังกฤษเองกลายเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลสูงสุด ดังที่เดซี (Dicey) กล่าว “รัฐสภาซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอังกฤษ มีสิทธิจะบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ ก็ได้และตามกฎหมายอังกฤษแล้วจะไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดมีสิทธิทำการลบล้างหรือปฏิเสธการตรากฎหมายของรัฐสภาได้” ด้วยเหตุนี้ คำว่ารัฐสภาในระบบกฎหมายอังกฤษจึงหมายถึง กษัตริย์กับรัฐสภา (The King of Queen in Parliament) และในกฎหมายที่ชื่อ Act of Settlement 1701 นี้เองที่ไม่ว่าจะเป็นพระราชอำนาจที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายก็ดี พระราชอำนาจในการตรากฎหมายก็ดี พระราชอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายก็ดี พระราชอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและไม่บังคับใช้กฎหมายก็ดี การเก็บเงินสำหรับค่าใช้จ่ายส่วนพระองค์ตลอดจนพระราชอำนาจในการจัดตั้งศาลทางศาสนาก็ดี ล้วนแล้วแต่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงให้อยู่ภายใต้คำแนะนำยินยอมของรัฐสภา หรือไม่ก็ยกเลิกพระราชอำนาจบางประการไปเสียทั้งสิ้น⁶⁶

ปัจจุบันรัฐสภาอังกฤษประกอบด้วย สภาขุนนาง (House of Lords) และ สภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งมีลักษณะเป็นสภาคู่ โดยสภาสามัญทำหน้าที่เป็นสภาล่างเป็นตัวแทนของราษฎร ส่วนสภาขุนนางจะเป็นตัวแทนของกลุ่มชนฐานันดร ส่วนถ้าจะมองในด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสภาขุนนางกับสภาสามัญแล้วจะเห็นว่าหลังจากการประกาศใช้ The Parliament Act ในปี ค.ศ. 1911 นั้น สภาขุนนางไม่มีสิทธิยับยั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินอีกต่อไป และสำหรับร่างกฎหมายอื่น ๆ การใช้สิทธิยับยั้งของสภาขุนนาง จะมีผลเป็นการถ่วงเวลาในการประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น ๆ ให้เนิ่นนานออกไปเท่านั้น⁶⁷

2.3.2.3 หลัก Act of State

หลักการกระทำของรัฐ (Act of State) นี้ถ้าจะแจกแจงรายละเอียดดูแล้ว จะเห็นว่ามีความใกล้เคียงกับหลักการกระทำทางรัฐบาล โดยเฉพาะตรงจุดความสัมพันธ์ของรัฐบาลหนึ่งกับอีกรัฐบาลหนึ่ง หรือความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศนั่นเอง นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ

⁶⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 151 - 152

⁶⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 54 - 55

องค์กรศาลไม่มีความเชี่ยวชาญในทางการเมืองระหว่างประเทศแต่อย่างใด ฉะนั้นการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหนึ่งต่อประเทศอื่น เป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีแต่ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่สามารถทราบรายละเอียดดังกล่าวได้ แม้กระทั่งในทางกฎหมาย รัฐสภาก็ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปกำหนดรายละเอียดในทางเนื้อหาของนโยบายดังกล่าว เพราะเดี๋ยวจะทำให้การบริหารงานต่างประเทศดำเนินไปไม่สะดวกและขาดความคล่องตัว อย่างไรก็ตาม การที่รัฐสภาได้กำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมาย และปล่อยให้ฝ่ายบริหารในการเข้าไปจัดการกำหนดเนื้อหาสาระ นโยบาย และความสัมพันธ์เอง ก็ได้แปลว่าฝ่ายบริหารจะมีอิสระในเรื่องดังกล่าวเต็มที่สมบูรณ์ รัฐสภาแห่งอังกฤษซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดก็ยังคงเข้าไปตรวจสอบการกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารอยู่เองโดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภาและอาจรวมถึงกลไกในระบบพรรคการเมืองด้วย

กล่าวโดยสรุป การกระทำของรัฐดังกล่าว ก็อยู่ภายใต้วิถีทางแห่งการตรวจสอบทางการเมืองเช่นเดียวกับ ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่ฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นกลางทางการเมืองจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ คำพิพากษาที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการกระทำที่ถือว่าเป็น “การกระทำของรัฐ” ก็อย่างเช่น คดี *Buron V. Denman* (1848) เกี่ยวกับการที่กองทัพเรืออังกฤษทำลายอาคารของชาวสเปน หรือคดี *Agbor V. Metropolitan Police Commissioner* (1969) ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ภายใต้การร้องขอจากหน่วยงานของรัฐอื่นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ⁶⁸

2.3.3 ศึกษากรณีประเทศไทย

2.3.3.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล

กรณีของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาและรวมถึงกฎหมายมหาชน เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้วางแนวจำกัดอำนาจศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะพิจารณาเรื่องบางเรื่องที่เป็นกรกระทำขององค์กรทางการเมืองไว้ [มาตรา 20 (1)]

ในอดีต ศาลฎีกาได้วางหลักการการไม่เข้าไปควบคุมการกระทำบางอย่าง

⁶⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 153 - 154

ของนายกรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502⁶⁹ ไปเปรียบเทียบกับการใช้อำนาจของประธานาธิบดีแห่งฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 16⁷⁰ จะพบว่ามีคล้ายคลึงกัน การใช้อำนาจของประธานาธิบดีฝรั่งเศสตามมาตรา 16 นั้น ถือเป็นกรกระทำของรัฐบาล ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสจะไม่เข้าไปตรวจสอบดังกล่าวเพราะเป็นอำนาจเฉพาะตัวของประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ยังคงระบบการตรวจสอบไว้ ซึ่งก็จะเห็นได้จากต้องมีการปรึกษานายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน ในขณะที่ข้อความดังกล่าวไม่ปรากฏในมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญไทย

จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 นั้นเป็นการใช้อำนาจบริหารและตุลาการอยู่ในคน ๆ เดียวกัน ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ตามหลักสากล คือการใช้อำนาจอยู่ที่บุคคลเดียวอาจนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการได้ ดังนั้นจึงมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและคัดค้านแนวคิดที่เห็นด้วยและรวมถึงจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เองนั้น อ้างว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 17 นั้นเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เป็นที่สังเกตคือโดยลักษณะส่วนตัวและการปฏิบัติราชการของจอม

⁶⁹ มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวินหรือคุกคามต่อความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือการกระทำใด ๆ ไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐความเป็นเอกราชของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วนจนเป็นเหตุให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ หยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยจะต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี และประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการณ์ใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวให้ประชาชนทราบมาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุด และเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปได้ตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว”

พลสฤชต์ ณะรัชต์นั้นมีแนวโน้มไปในทางเผด็จการ ในส่วนผู้คัดค้านนั้นเห็นว่าในประวัติศาสตร์ การเมืองสากล การรวมอำนาจไว้ที่บุคคล ๆ เดียวนั้นอาจนำไปสู่ระบอบทรราชย์หรือเผด็จการได้ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจกัน ไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ แต่ในทางปฏิบัติของศาลนั้นการกระทำของนายกรัฐมนตรีในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 นั้น ศาลจำกัดอำนาจตนเอง (Judicial Self-Limitation) ไม่เข้าไปควบคุมในการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งคล้ายกับแนวทางของศาลในสหรัฐอเมริกาที่ไม่เข้าไปควบคุมหรือยุ่งเกี่ยว (Non-Interference) ในเรื่องที่เป็นปัญหาทางการเมือง (Political Question) แนวทางของ Conseil d'Etat ของฝรั่งเศสก็ไม่เข้าไปควบคุมการกระทำของรัฐบาล และคล้ายคลึงกับที่ศาลภายในของอังกฤษที่ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลอังกฤษด้วยเช่นกัน⁷¹ ตัวอย่างคำพิพากษาได้แก่

คำพิพากษาฎีกาที่ 860/2525 คำสั่งตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เรื่องให้ทรัพย์สินในกองมรดกจอมพลสฤชต์ ณะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตร ณะรัชต์ ตกเป็นของรัฐ เป็นคำสั่งที่นายกรัฐมนตรีได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงมีผลบังคับเป็นกฎหมาย

คำพิพากษาฎีกาที่ 1640/2531 ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ถือว่าธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นกฎหมายสูงสุด บรรดาคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรดังกล่าว และโดยมติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและใช้บังคับได้

จากตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ยกมานั้น เห็นได้ว่าศาลจำกัดอำนาจตนเอง ด้วยการไม่เข้าไปวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 17 ดังกล่าวชอบหรือไม่ ซึ่งคล้ายกับทฤษฎีการกระทำของรัฐบาลในต่างประเทศอย่างมาก นอกจากนี้ สิ่งที่น่าสังเกตต่อไปคือ อำนาจที่นายกรัฐมนตรีอาศัยมาตรา 17 ใช้นั้น เป็นอำนาจที่กว้างขวางมาก เพราะมันเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการอยู่ในคน ๆ เดียวซึ่งศาลก็ปฏิเสธที่จะเข้าไปควบคุม และยังไม่มีการให้การใช้อำนาจนี้ถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ย่อมจะนำไปสู่อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จโดยไม่ต้องสงสัย

ส่วนในเรื่องการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้นก็มีมาตรา 20 (1) กำหนดห้ามมิให้รับพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นเรื่องของนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว เช่นนี้จะเห็นว่าตาม

⁷¹ เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 354 - 355

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20 (1) ได้วางหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่อาจจะร้องทุกข์ได้โดยมีหลักการและแนวความคิดว่า หลักกฎหมายปกครองต้องเป็นหลักกฎหมายที่แยก “งานนโยบาย” ออกจาก “งานประจำ” ได้ โดยงานนโยบายนั้นไม่อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพราะงานนโยบายเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งมีกลไกและการควบคุมเป็นพิเศษแตกต่างออกไป สำหรับตัวอย่างในเรื่องนี้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีที่นายวิษณุ หงส์พงศ์ กับพวก ร้องทุกข์ ให้เพิกถอนประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่กำหนดว่า ห้องที่ใดควรจัดให้มีเภสัชกรอยู่ประจำร้านขายยาตลอดเวลาที่เปิดทำการว่า เรื่องที่มี “ลักษณะ” เป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นกรณีของการตัดสินใจดำเนินการที่องค์กรชี้ขาดข้อกฎหมายไม่อาจเข้ามาพิจารณาทบทวนได้เพราะเป็นเรื่อง “ความเหมาะสมในการบริหาร” ที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำกับให้พิจารณาความถูกต้องทางกฎหมายได้ แต่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในเรื่องนั้นต่อรัฐสภาโดยตรง การควบคุมความถูกต้องเหมาะสมในเรื่องดังกล่าวต้องอยู่ในกลไกการควบคุมทางการเมืองของรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตย แต่ถ้าเรื่องใดมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายรวมอยู่ด้วยแล้ว การพิจารณาเกี่ยวกับกรณีความไม่ชอบด้วยกฎหมายในเรื่องนั้นไม่ใช่ข้อห้ามตามมาตรา 20 (1) ดังนั้นการพิจารณาว่าห้องที่ใดสมควรจัดให้มีเภสัชกรอยู่ประจำตลอดเวลาที่เปิดทำการได้แล้วหรือไม่ จึงเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับความเหมาะสมในการบริหารอย่างหนึ่ง

ท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ศาสตราจารย์ ดร.อมร

จันทร์สมบุญ) ได้ให้ข้อสังเกตการร้องทุกข์ในเรื่องนี้ว่า เงื่อนไขเบื้องต้นของการใช้อำนาจสั่งการของรัฐมนตรี คือจะต้องสั่งโดยถูกต้องตาม “หลักเกณฑ์ของความสมบูรณ์” ซึ่งจะแตกต่างกับการที่รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจทางบริหารในการ “เลือก” สั่งการหรือไม่สั่งการ ซึ่งการเลือกสั่งการนี้เป็นเรื่องของ “ความสมควร” และเป็นเรื่องนโยบายที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่เมื่อผู้ร้องทุกข์กล่าวอ้างว่าการสั่งการของรัฐมนตรีได้กระทำไปโดยกระทำผิด คือเป็นการสั่งการบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ผิดพลาด ผู้ร้องทุกข์ก็เลยร้องทุกข์โต้แย้ง “ความสมบูรณ์” ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข แต่ผู้ร้องทุกข์มิได้โต้แย้งอำนาจของรัฐมนตรีในทางนโยบาย ดังนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงสามารถรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาได้ ถือเป็นกรณีที่ไม่เข้าข้อห้ามตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ดี เมื่อมีการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา แนวความคิดเรื่อง “งานนโยบาย” ก็จะจำกัดให้เคร่งครัด

ขึ้นด้วย หากไม่แล้วการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะล้มเหลว สิ่งที่พึงทำความเข้าใจให้ดีก็คือ “นโยบาย” เป็นดุลยพินิจชนิดหนึ่งที่ศาลจะไม่เข้าไปควบคุม

ในส่วนพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20 (2) นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “คณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว” หรือเรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณา นั้นกรณีนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา คือท่าน ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรา 20 (2) ไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 40/2528 เรื่อง นายสำเภา สิริสัมพันธ์ และบริษัททฤษฎุทธภัณฑ์ จำกัด ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการจ้างสร้างโรงงานวัดถูระเบิดของกระทรวงกลาโหม ที่ว่าทฤษฎีกฎหมายปกครองเรื่อง การแยก “งานประจำ” ออกจาก “งานนโยบาย” (หรือการเมือง) เป็นที่มาของบทบัญญัติในมาตรา 20 (2) แต่ประเทศไทยยังอยู่ในระยะต้นของการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ฉะนั้นการจะสร้างทฤษฎีกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการแยกการสั่งการหรือ “มติของคณะรัฐมนตรี” ให้ออกเป็น “งานประจำ” และ “งานนโยบาย” ย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี อาจจะเป็นนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) หรืออาจจะเป็นการกระทำของรัฐบาล (acte du gouvernement) ซึ่งไม่อยู่ในความควบคุมของศาลปกครอง แต่บทบัญญัติในมาตรา 20 (2) บัญญัติขึ้นในลักษณะที่กว้างและครอบคลุมทั้งสองกรณี กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเด็ดขาดแล้ว ไม่ว่าจะมติคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีลักษณะเป็นงานประจำที่ไม่ใช่งานนโยบายก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องทำคำเสนอแนะคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการอยู่ ดังนั้นบทบาทในการควบคุมคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในประเด็นที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมดุลยพินิจ หรือการควบคุมการใช้อำนาจนั้น จึงยังไม่สามารถกระทำได้โดยตรง โดยศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้ให้เหตุผลว่า ในระยะต้นของการพัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อเป็นการป้องกันการขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้กับองค์กรฝ่ายบริหาร พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงบัญญัติไม่ให้นำเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว แต่ในระยะต่อไป เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พัฒนาจนถึงระดับที่เป็นศาลปกครองเต็มรูปแบบแล้ว โดยมีอำนาจหน้าที่อิสระที่จะวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้เองแล้ว มาตรา 20 (2) ก็ไม่จำเป็นต้องมีอีกต่อไป มิฉะนั้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะเกิดขึ้นได้ยากเช่นกัน เพราะว่าฝ่ายปกครองจะเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอนุมัติหมด จะได้เลี่ยงการควบคุมของศาล นอกจากนี้ ในฝรั่งเศส ก็ไม่มีข้อยกเว้นเช่นนี้เหมือนกัน คำสั่งหรือกฤษฎีกาของ

ประธานาธิบดีหรือของนายกรัฐมนตรี แม้จะผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็อาจถูกเพิกถอนได้ ถ้ามีชอบด้วยกฎหมาย

2.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (Collective Responsibility)

คำว่า “คณะรัฐมนตรี” (Cabinet) ก็คือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งในประเทศอังกฤษจะถูกอธิบายว่าเป็น “ฝ่ายบริหารแบบระบบรัฐสภา” กล่าวคือ เป็นรูปแบบของระบบการมีผู้แทนราษฎรและการมีรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญที่ได้รับการดัดแปลงและพัฒนาอย่างกว้างขวางที่สุดจากอังกฤษผ่านวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างเป็นกระบวนการตามลำดับ และได้รับอิทธิพลการยอมรับอย่างกว้างขวางในระบอบการเมืองการปกครองของยุโรป นอกจากนี้ ยังได้รับอิทธิพลจากความเป็นจริงที่ว่า “ฝ่ายบริหารแบบระบบรัฐสภา” นี้สามารถสอดคล้องกันได้กับรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือรัฐบาลที่มีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลในระบอบสาธารณรัฐ⁷²

2.4.1 หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ

หากจะให้ความหมายของ “หลักความรับผิดชอบร่วมกัน” ของรัฐมนตรีแต่ละคนหรือคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Lord Salisbury กล่าวไว้ว่า “มติคณะรัฐมนตรีทุกเรื่อง รัฐมนตรีแต่ละคนที่ไม่ได้ลาออก จะต้องรับผิดชอบในมติดังกล่าว และไม่มีสิทธิที่จะพูดในภายหลังว่า ที่เขาได้เห็นด้วยไปนั้นก็เพื่อเป็นการประนีประนอม หรือเป็นเพราะเขาถูกชักจูงโดยเพื่อนร่วมคณะรัฐมนตรี”⁷³

Joseph Chamberlain ให้คำนิยามไว้ว่า “มติคณะรัฐมนตรีควรจะได้รับการสนับสนุนและความเคารพอย่างภักดีจากคณะรัฐมนตรี ในฐานะเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐบาลทั้งหมด ด้วยเหตุนี้จึงอาจมีความเห็นแตกต่างกันบ้าง แต่ก็ยังเป็นฝ่ายข้างน้อย อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีทุก

⁷² Dell Gillette Hitchner and William Henry Harbold, *Modern Government*, 2 ed.(New York: Dodd, Mead & Company, 1965), P. 311.

⁷³ Ivor Jennings, *Cabinet Government*, (London: Cambridge University Press, 1969), p. 277. อ้างถึงใน ทรงศักดิ์ วุฒิกะโร, “ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 17 - 18

คนมีหน้าที่ที่จะต้องสนับสนุนการตัดสินใจดังกล่าวต่อไป ส่วนรัฐมนตรีคนไหนไม่เห็นด้วยก็ต้องลาออกไป”⁷⁴

Geoffrey Marshall กล่าวไว้ว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติของความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) นั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 ธรรมเนียม และแต่ละธรรมเนียมปฏิบัตินี้นั้นจะถูกเรียกว่าเป็นกฎ หากแต่มันไม่ใช่กฎหมายแท้ ๆ ของรัฐธรรมนูญ คือ กฎแห่งความไว้วางใจ (Confidence Rule) กฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity Rule) กฎแห่งการรักษาความลับ (Confidentiality Rule) โดยกฎข้อแรกนั้นเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติ เพื่อที่จะดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ส่วนอีก 2 กฎนั้นเป็นแนวทางที่สมาชิกในคณะรัฐมนตรีต้องประพฤติปฏิบัติขณะที่อยู่ในตำแหน่ง”⁷⁵ และแต่ละกฎนั้นมีรายละเอียดดังนี้

1. กฎแห่งความไว้วางใจ (Confidence Rule) คือถ้ารัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ (House of Commons) แล้ว รัฐบาลก็จะต้องดำเนินการไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่งคือ ลาออก หรือไม่ก็กราบบังคมทูลแนะนำให้กษัตริย์ทรงยุบสภาสามัญ (Advise Dissolution) เสีย ถ้าหากกษัตริย์หรือพระราชินีได้ทรงปฏิเสธคำแนะนำให้ยุบสภาของนายกรัฐมนตรี การลาออกของนายกรัฐมนตรีอาจจะตามมาในกรณีดังกล่าว แต่สิ่งนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเลย เพราะกษัตริย์หรือพระราชินีแห่งอังกฤษไม่ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมืองเป็นเวลาสองศตวรรษมาแล้ว แต่มีผู้กล่าวไว้ว่ากฎดังกล่าวนี้ดูเหมือนว่าจะไม่ได้รับการเชื่อถือหรือปฏิบัติตามต่อไปอีกแล้ว โดยอ้างทัศนะของหนังสือพิมพ์ The Times ในปี ค.ศ. 1977 ที่กล่าวว่า “ไม่มีหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการรัฐบาลที่เคารพต่อความพ่ายแพ้ความไว้วางใจของสภาสามัญในนโยบายใด ๆ โดยเฉพาะที่เป็นหลักฐานว่าไม่มีเจ้าของความไว้วางใจที่จำเป็นของสภาสามัญอีกต่อไป” และอีกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1960 และค.ศ. 1970 ที่รัฐบาลพรรคแรงงานยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปแม้ว่าจะประสบความล้มเหลวในการผ่านกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเกี่ยวกับอัตราภาษีเงินได้ ดูเหมือนว่ารัฐบาลได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ใหม่ ที่ได้วางบรรทัดฐานเพียงการลงมติพิเศษในเรื่องความไว้วางใจ หรือการลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้าน⁷⁶

หากจะกล่าวถึงเหตุการณ์ที่ผ่านมาเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ได้แก่ เหตุการณ์การลาออกของ

⁷⁴ Ibid. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 18

⁷⁵ Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions*, (New York: Oxford University Press, 1984), p. 55. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

⁷⁶ Ibid, p. 56. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ ที่ธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญอังกฤษได้มีการวางบรรทัดฐานใน
 ระยะแรก ๆ ในเรื่องการได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ ในกรณีที่ถ้าสภาสามัญไม่ให้ความไว้วางใจ
 แล้วรัฐบาลก็ต้องลาออกไป อย่างเช่นในปี ค.ศ. 1742 ที่ Sir Robert Walpole ลาออก หรือในปี ค.ศ.
 1782 ที่ Lord North ลาออก หรือในปี ค.ศ. 1835 ที่ Sir Robert Peel ลาออก เป็นต้น โดย Sir
 Robert Peel ได้กล่าวว่า “การที่รัฐบาลยังคงอยู่ต่อไปในตำแหน่งโดยปราศจากความไว้วางใจจาก
 สภาสามัญ เป็นการขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”⁷⁷ นอกจากนี้ ในศตวรรษที่ 20
 นายกรัฐมนตรี Baldwin ได้ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องมาจากความพ่ายแพ้การไม่ได้รับความไว้วางใจ
 จากสภาสามัญ และไม่ได้รับเสียงส่วนใหญ่จากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคม ค.ศ. 1924 ในขณะที่
 ในปี ค.ศ. 1924 และค.ศ. 1979 นายกรัฐมนตรี MacDonald และนายกรัฐมนตรี James
 Callaghan ต่างก็ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญเช่นกันตามลำดับ แต่แล้วก็ไม่ได้ลาออกจาก
 ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่กลับกราบบังคมทูลแนะนำให้พระราชินีทรงยุบสภา เหตุการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็น
 ให้เห็นว่ามันเป็นไปตามกฎแห่งความไว้วางใจ (Confidence Rule) ทั้งสิ้น⁷⁸

2. กฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity Rule) กล่าวคือ เป็นสิทธิที่
 สืบเนื่องในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีต่อคณะรัฐมนตรี แต่บางคนกล่าวว่า เป็นหน้าที่ของสถาบัน
 พระมหากษัตริย์ (The Crown) อย่างไรก็ดี เหตุผลทางด้านธรรมเนียมประเพณีกลับบอกว่าเป็นความ
 เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีที่พัฒนามาจากมุมมองด้านประวัติศาสตร์ในฐานะที่เป็น
 ความพยายามปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยกษัตริย์ โดยเฉพาะในเรื่องความเห็นของ
 คณะรัฐมนตรี ถ้าหากคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีไม่ระมัดระวัง โดยเปิดเผยความเห็นที่แตกต่าง
 ในหมู่ของพวกเขา อันเป็นสิ่งที่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือละเมิดธรรมเนียมปฏิบัติ⁷⁹

การที่รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งแสดงความไม่เห็นด้วยอย่างเปิดเผยในนโยบายของ
 คณะรัฐมนตรี บางครั้งสิ่งนี้ก็เป็นการเปิดโอกาสให้แก่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ
 คณะรัฐมนตรีอาจให้อภัยการกระทำดังกล่าวของรัฐมนตรีผู้นั้นได้ โดยมองข้ามการกระทำอันนั้นเสีย

⁷⁷ Cecil S. Emden, *The People and the Constitution*, 2nd ed., (London: Oxford University Press, 1959), p. 157. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

⁷⁸ Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions*, p. 55. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

⁷⁹ Ibid, p. 58. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

แม้ทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะไม่เต็มใจก็ตาม⁸⁰ สมาชิกในคณะรัฐมนตรีจะต้องซื่อสัตย์ต่อกัน และพวกเขาสามารถที่จะอ้างความซื่อสัตย์ต่อเพื่อนรัฐมนตรีของเขาได้ เฉพาะในกรณีที่พวกเขาวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางให้การสนับสนุนต่อนโยบายคณะรัฐมนตรีต่อสาธารณชนเท่านั้น และถ้าหากเขาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายคณะรัฐมนตรีไปในทางเสียหาย หรือวิพากษ์วิจารณ์ความล้มเหลวของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล พวกเขา ก็ไม่สามารถอ้างความรับผิดชอบที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีได้⁸¹

อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรีนี้ ในบางสถานการณ์ก็มีการถูกละเมิดหรือไม่ได้รับการปฏิบัติด้วยเหมือนกัน อย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1935 รัฐมนตรีต่างประเทศของอังกฤษชื่อ Sir Samuel Hoare ได้ละเมิดอำนาจที่ได้รับมอบหมายมาจากคณะรัฐมนตรี โดยได้มีการเห็นชอบในข้อตกลงที่จะให้บางส่วนของดินแดน Abyssinia (เอธิโอเปีย) แก่ผู้บุกรุกคือ อิตาลี ดังนั้นคณะรัฐมนตรีอังกฤษในสมัยนั้นจึงได้ให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ Sir Samuel Hoare ทั้ง ๆ ที่สามารถปฏิเสธการกระทำของ Sir Samuel Hoare ได้ ต่อมาเมื่อข้อตกลงในการแบ่งดินแดน Abyssinia ดังกล่าวได้ถูกตีพิมพ์เผยแพร่ ประชาชนชาวอังกฤษก็แสดงเสียงการประท้วงต่อเรื่องดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ Sir Samuel Hoare ลาออกแต่เพียงผู้เดียว⁸² แทนที่จะลาออกทั้งคณะ กรณีเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีอังกฤษยอมรับข้อตกลงระหว่าง Hoare-Laval แล้ว ดังนั้นคณะรัฐมนตรีของ Baldwin จะต้องปฏิบัติสิ่งดังกล่าวในฐานะที่เป็นสิ่งหนึ่งแห่งความไว้วางใจ แต่คณะรัฐมนตรีของ Baldwin ก็ได้หลีกเลี่ยงกฎข้อนี้ เลยทำให้ Sir Samuel Hoare กลายเป็นแพะรับบาป (a scapegoat) และได้ลาออกจากรัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษไป⁸³

3. กฎแห่งการรักษาความลับ (ในหมู่) (Confidentiality Rule) กล่าวคือ การที่รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในหน่วยงานกระทรวงที่เขารับผิดชอบอยู่ ในการตัดสินใจทุกครั้งซึ่งได้กระทำไปในนามของรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าในขณะที่ได้มีการตัดสินใจดังกล่าว รัฐมนตรีจะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในเนื้อหาของเรื่องนั้นก็ตาม แต่พึงได้มาทราบในข้อเท็จจริงภายหลังโดยการสอบถาม

⁸⁰ Stanley A. De Smith, Constitutional and Administrative Law, 2nd ed., (Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books Inc., 1973), p. 174. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 21

⁸¹ Ibid, p. 177. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

⁸² Ibid. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

⁸³ Ivor Jennings, Cabinet Government, p. 150. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 21 - 22

ข้าราชการซึ่งได้ตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวแทน รัฐมนตรีผู้นั้นก็ยังคงต้องรับผิดชอบ แต่การบังคับของธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องนี้มีน้อยมาก⁸⁴

หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการเปิดเผยการประชุมคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีคนก่อนได้รับการอนุญาตจากการยินยอมของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ซึ่งเป็นกฎพื้นฐานที่ได้กล่าวไว้ในคำสาบานที่จะรักษาความลับขององคมนตรี (Privy Councillor's oath) ซึ่งจะไม่เปิดเผยข้อความที่ได้รับมาด้วยความไว้วางใจในความสามารถของบุคคล ในฐานะที่เป็นข้าราชการ (Crown Servant) รวมทั้งเป็นผลประโยชน์ของชาติ และผลประโยชน์ที่นำมาสู่การตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาล อันจะสามารถก่อให้เกิดความเสียหายถ้าหากรัฐมนตรีได้นำบันทึกมาพิมพ์ และนำออกผ่านโทรทัศน์ภายหลังจากที่เขาออกจากตำแหน่ง⁸⁵

ในขณะที่การเปิดเผยและการให้ข้อความอย่างสั้น ๆ ของรัฐมนตรีแก่สื่อมวลชน เมื่อพวกเขาจะรู้ว่าจะเป็นประโยชน์แก่พวกเขาเอง ต่อมา Richard Crossman ได้จัดทำ Diaries of Cabinet Minister ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่บอกการจำกัดการให้ข่าวสารของรัฐมนตรี ที่เรียกว่า Parameters ปรากฏว่า Sir John Hunt เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Secretary of the Cabinet) ของอังกฤษ ได้นำเอากฎเกณฑ์ Parameters มาใช้เป็นคำสั่งควบคุมการเปิดเผยในการติดต่อหรือการอภิปรายออกเป็น 3 ระดับ⁸⁶ ได้แก่

- 1) การอภิปรายในคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการรัฐมนตรี (Cabinet Committee)
- 2) การติดต่ออื่น ๆ ระหว่างรัฐมนตรีด้วยกัน หรือระหว่างรัฐมนตรีและข้าราชการ เกี่ยวกับการวางกฎเกณฑ์ หรือปฏิบัติตามนโยบาย
- 3) การอภิปรายเกี่ยวกับการแต่งตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือบรรจุสำหรับตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาความลับของรัฐมนตรีอังกฤษ จะเป็นรูปแบบที่ยืดหลัก The Report of the Radcliffe Committee of Privy Councillors on Ministerial Memoirs ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญว่า รัฐมนตรีไม่ควรเปิดเผยการติดต่อในระหว่าง

⁸⁴ Stanley A. De Smith, Constitutional and Administrative Law, p. 176. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

⁸⁵ Ibid, p. 175 – 176. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

⁸⁶ Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions, p. 58 - 59. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24

คณะรัฐมนตรีเป็นระยะเวลา 15 ปี หลังจากเหตุการณ์นั้น ๆ ได้เกิดขึ้น ถ้าหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือจะเป็นผลเสียหายแก่ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ หลักเกณฑ์นี้จะให้ใช้รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการ และรัฐมนตรีกับที่ปรึกษาของเขาที่เป็นบุคคลภายนอกด้วย⁸⁷

2.4.1.1 การให้ความหมายคำว่า “คณะรัฐมนตรี” ของอังกฤษ

ก่อนอื่นขอแนะนำความหมายของคำว่า “คณะรัฐมนตรี” จากบรรดานักวิชาการก่อนว่าได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำ ๆ นี้ไว้ว่าอย่างไร แล้วค่อยไปศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีต่อไป ดังนี้

ท่าน Harold J. Laski ได้ให้คำนิยามของคำว่า “คณะรัฐมนตรี” ไว้ในหนังสือ “Parliamentary Government in England” หน้า 183 ว่า “คณะรัฐมนตรี คือ คณะกรรมการของพรรคการเมืองพรรคเดียว หรือหลายพรรค แต่มีนโยบายที่พอจะยอมรับ (ร่วมกัน) ไปด้วยกันได้ และมีสมาชิกในสภาสามัญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดคอยสนับสนุนอยู่”

ท่าน A. J. Zurchor ได้ให้คำนิยามไว้ในหนังสือ “Constitution and Constitutional Trend Since World War II” ว่า “คณะรัฐมนตรี คือผู้ใช้อำนาจบริหารที่แท้จริง ต้องรับผิดชอบต่ออำนาจนิติบัญญัติในนโยบายและการปกครอง”

ท่าน Herman Finer ได้ให้คำนิยามไว้ในหนังสือ “Theory and Practice of Modern Government” ว่า “คณะรัฐมนตรี คือคณะบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งโดยปกติจะเป็นสมาชิกรัฐสภา หัวหน้าของพรรคฝ่ายที่มีเสียงข้างมากพรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกัน เป็นหัวหน้าสูงสุดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ”

ท่านศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้คำนิยามไว้ในหนังสือ “กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 2” ว่า “คณะรัฐมนตรี หมายความว่ารัฐมนตรีทุกคนซึ่งประกอบรวมกันเป็นคณะ มีการประชุมร่วมกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอำนวยความสะดวก”

ท่านศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำนิยามไว้ในหนังสือ “เนติ

⁸⁷ Ibid, p. 61. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 24

ธรรมสาร ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 ประจำเดือนมีนาคม พ.ศ. 2500” ว่า “รัฐบาล คือคณะรัฐมนตรี เป็นผู้อำนวยการปกครองและนโยบายที่สำคัญ (Main Policy) และการประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ก็จะนำขึ้นปรึกษาหารือในคณะรัฐมนตรีทั้งนั้น...”

จากการให้ความหมายของคำว่า “คณะรัฐมนตรี” ดังกล่าวข้างต้นของแต่ ละท่านนั้นจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีนั้นหมายถึงคณะบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหาร เป็นข้าราชการการเมือง การเข้าดำรงตำแหน่งและการออกจากตำแหน่งก็จะเป็นไปตามวิถีทางการเมืองทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สามารถจัดเป็นประเภทที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ประเภทสมัครเล่นที่ไม่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งหน้าที่แน่นอน อย่างไรก็ตาม คณะบุคคลคณะนี้กลับมีความสำคัญอย่างยิ่งวด คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรีทุกคน หรือเกือบทุกคน มีหัวหน้าคนหนึ่งคือนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทุกคนหรือส่วนมากต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีการประชุมกันอยู่เสมอ โดยที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอำนวยความสะดวก นอกจากนี้ยังมีบรรดาข้าราชการประจำในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายหรือตามโครงการต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีนั้นประสบความสำเร็จสูงสุดตามเป้าหมาย⁸⁸

ประเทศอังกฤษ ก่อนศตวรรษที่ 18 การถวายงานช่วยเหลือด้านการบริหาร การปกครองบ้านเมือง และการถวายคำแนะนำที่สำคัญ ๆ แต่องค์พระมหากษัตริย์นั้น จะมีสภาองคมนตรี (The Privy Council) เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ต่อมาสภาองคมนตรีคณะนั้นก็กลายเป็นคณะที่ใหญ่เกินกว่าที่จะถวายคำแนะนำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสมาชิกหลาย ๆ คนในสภาองคมนตรีก็ได้ยุติภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในทางการเมืองไป แม้กระนั้นก็ตาม สภาองคมนตรีก็ได้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมาจนมีสถานะที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นในปัจจุบัน The Privy Council จะประกอบไปด้วยสมาชิกประมาณ 300 คน นอกจากนี้ ทุกคนยังเป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ด้วย สภาองคมนตรีจะมีจำนวนสมาชิกที่ได้รับการตกลงให้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นรางวัลสำหรับการทำงานเพื่อสาธารณะที่สำคัญ ๆ และมีภารกิจที่เป็นทางการคือ ประกาศใช้มติในที่ประชุมรัฐสภา ให้เป็นกฎหมาย และการรับรองผลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) เริ่มต้นขึ้นในฐานะที่เป็นที่รวมของสมาชิกส่วน

⁸⁸ วัฒนา สุตรสุวรรณ, "ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501), หน้า 8 - 9.

ใหญ่ที่สำคัญ ๆ ของสภาองคมนตรี ถ้าดูจากประวัติความเป็นมาส่วนใหญ่แล้วคณะรัฐมนตรีจะไม่ใช่เป็นที่รู้จักในทางกฎหมาย แม้ว่าในที่สุดแล้วการมีอยู่ของคณะรัฐมนตรีได้ถูกกำหนดไว้ใน The Ministers of the Crown Act, 1937 ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบแห่งธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีต่าง ๆ ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เชื้อเชิญให้มาทำหน้าที่เป็นคณะที่ปรึกษาร่วมกับนายกรัฐมนตรีก็ตาม และถึงแม้ว่าในตอนเริ่มต้นประวัติความเป็นมาของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะรับบทบาท “เป็นที่หนึ่งในบรรดาผู้ที่เท่ากัน” (The First among equals) ซึ่งถือว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนเท่ากันหมด แต่นายกรัฐมนตรีมาเป็นที่หนึ่ง และมีอำนาจพิเศษบางประการที่รัฐมนตรีอื่นไม่มีก็ตาม แต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีปัจจุบันนี้ทรงอำนาจกว่าเดิมมาก ในขณะที่การคัดเลือกสมาชิกคณะรัฐมนตรีจะเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ตัวเลือกเพื่อนร่วมงานในคณะรัฐมนตรีนั้น จะมีการพิจารณาไตร่ตรองต่าง ๆ มากมาย กล่าวคือ บรรดารัฐมนตรีว่าการ (The Ministers) ที่เป็นเจ้ากระทรวงหลัก ๆ จะถูกรวมอยู่ในตัวเลือกที่จะเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี เพราะมีความสำคัญ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Chancellor of the Exchequer) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (The Foreign and Commonwealth Relations Secretary) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (The Minister of Defence) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Secretary of State for Home Affairs) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการขนส่ง (The Minister for Transport) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (Secretary of State for Employment) รัฐมนตรีทั้งหมดเหล่านี้จะถูกรวมอยู่ในรายชื่อที่เป็นตัวเลือกที่จะได้เป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีนั้นด้วย

สำหรับเหตุผลในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะต้องมีผู้อภิปรายที่เก่งอยู่ในคณะ และสมาชิกหลายคนก็ต้องมาจากสภาขุนนางด้วย ส่วนตัวเลือกอื่น ๆ จะอยู่ในปัจจัยที่หลากหลายไปตามความจำเป็นทางการเมือง ความจำเป็นทางงานบริหารราชการแผ่นดิน และความสะดวกส่วนบุคคล ดังนั้นขนาดของคณะรัฐมนตรีแม้จะถูกกำหนดไว้ชัดในกฎหมาย แต่ต้องไม่น้อยกว่า 20 คน⁸⁹ และต้องรับผิดชอบภารกิจดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาทางการเมืองที่มีความสำคัญ เช่น การให้ความเห็นชอบต่อแนวนโยบายทางการศึกษา และการกำหนดรายจ่ายสาธารณะ เป็นต้น

ประการที่สอง เป็นผู้กำหนดแผนการทำงานของรัฐบาล โดยการให้ความ

⁸⁹ Dell Gillette Hitchner & William Henry Harbold, *Modern Government*, p. 315 - 316

เห็นชอบในรายละเอียดและระยะเวลาของกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งต้องนำมาพิจารณาในสภา
ทั้งนี้สมาชิกสภาฝ่ายค้านมีสิทธิในการอภิปรายคัดค้านและเสนอระยะเวลาตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม
อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากสภาสามัญ ซึ่งมีอิทธิพลสูงเนื่องจากได้รับเลือกตั้งจาก
ประชาชนโดยตรง ดังนั้นจึงมีบทบาทในรัฐสภา ทั้งในแง่การเตรียมร่างกฎหมาย และการกำหนด
วาระการประชุม

ประการที่สาม เป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่มีความแตกต่างทางนโยบายระหว่าง
กระทรวง เช่น กรณีคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ คณะรัฐมนตรีจะ
เป็นผู้ตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกัน ในสมัยนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ (John Major)
คณะรัฐมนตรีได้ทำหน้าที่ชี้ขาดในหลายกรณี เช่น การจัดเตรียมประเด็นในการต่อรองสนธิสัญญา
มาสทริชท์ (Maastricht Treaty) และการยื่นข้อเสนอกฎการออกเสียงส่วนใหญ่ในสหภาพยุโรป
(EU) เป็นต้น

ประการสุดท้าย เป็นผู้ดูแลและประสานนโยบายรัฐบาล งานด้านนี้มักได้รับ
การวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะรัฐมนตรีไม่สามารถทำได้ดีนัก เนื่องจากความกดดันจากการบริหาร
กระทรวงที่รัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบอยู่

คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจทางการเมืองได้ก็ด้วยการสนับสนุนจากเสียงส่วน
ใหญ่ของสมาชิกสภาสามัญซึ่งเป็นการแสดงถึงการผนวกหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเข้าไว้ด้วย⁹⁰

2.4.1.2 การให้ความหมายคำว่า “ความรับผิดชอบ” ของอังกฤษ

คำว่า “ความรับผิดชอบ” หรือ “Responsibility” ในที่นี้นั้นเป็นความ
รับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่กำลัง
ปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน สามารถจำแนกความรับผิดชอบดังกล่าวออกได้เป็น 3 ความ
รับผิดชอบด้วยกัน ได้แก่

1. ความรับผิดชอบทางอาญา คือ ในขณะที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอยู่
ในตำแหน่ง หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเข้า รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี
นั้นก็จะต้องได้รับโทษเอาแก่ร่างกายหรือทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง
2. ความรับผิดชอบทางแพ่ง คือ หากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติ

⁹⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 183 - 184

หน้าที่หรือกระทำการใดอันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือชื่อเสียงแก่ผู้อื่น รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีก็จะถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

3. ความรับผิดชอบทางการเมือง คือ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาตามรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสูญเสียความไว้วางใจจากรัฐสภา ก็จะต้องแสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกจากตำแหน่ง และยุติอำนาจหน้าที่ลง

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในสามทางดังกล่าว หรือไม่ก็ทางใดทางหนึ่ง โดยจะรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวในกรณีที่รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำผิด หรือจะรับผิดชอบร่วมในกรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะกระทำผิดก็ได้

หากจะทำความเข้าใจในที่มาที่ไปของความรับผิดชอบทั้ง 3 ทางดังกล่าวแล้ว ก็สามารถกล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบทางแพ่งกับทางอาญานั้นเกิดขึ้นก่อนความรับผิดชอบทางการเมือง กล่าวคือ กระบวนการหรือวิธีการพิเศษอย่างหนึ่งที่เรียกว่า **“ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment)”** ซึ่งหมายถึง การไต่สวนเพื่อการถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยเป็นกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อการควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งการบริหารระดับสูง หรือการที่สภาสามัญฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับสูงของรัฐบาลคือรัฐมนตรีต่อสภาขุนนางผู้ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินข้อกล่าวโทษนั้น⁹¹ ในช่วงแรก ระบบอิมพีชเมนต์จะใช้ฟ้องร้องกล่าวโทษเฉพาะในกรณีที่เป็นการกระทำผิดทางอาญาเท่านั้น ต่อมาจึงค่อยขยายรวมถึงการกระทำที่เรียกว่า มิสดีมีเนอร์ (Misdemeanor) คือ ความผิดอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ความผิดฐานกบฏ (Treason) หรือความผิดชั้น Felony และการกระทำผิดอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้วย โดยสามารถกล่าวโทษแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ทุกชั้น ทุกตำแหน่งไม่เฉพาะแต่รัฐมนตรีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาด้วย ระบบอิมพีชเมนต์ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกษัตริย์ Edward ที่ 3 (ค.ศ. 1760 - 1820) ในช่วงแรกมุ่งหมายที่จะใช้กับการกระทำผิดทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ โดยให้สภาสามัญมีอำนาจฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีต่อสภาขุนนางได้ ถือเป็นกรให้สภาสามัญควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยทางอ้อม ทำให้

⁹¹ ปณิธิศร์ ปทุมวัฒน์, "The USA Impeachment Overview : ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา", ([Online] Available from: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684>, 25 มกราคม 2555).

ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีรวมถึงรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความระมัดระวัง หากปราศจากระบบอิมพีชเมนต์ในขณะนั้น สภาสมาชิกก็ไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ อย่างไรก็ดี ช่วงแรก ๆ นั้น ความผิดของรัฐมนตรีที่สภาสมาชิกจะนำขึ้นเป็นเหตุฟ้องร้องกล่าวโทษต่อสภาขุนนางได้นั้นจะต้องเป็นความผิดที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เท่านั้น กล่าวคือ มีการจำกัดเฉพาะความผิดทางอาญาอย่างเดียวไม่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ มาถึงในศตวรรษที่ มีการเปลี่ยนแปลงและขยายหลักการของระบบอิมพีชเมนต์ให้กว้างขวางขึ้น โดยให้ความผิดที่จะฟ้องร้องกล่าวโทษได้นั้นไม่จำกัดเฉพาะความผิดทางอาญาเท่านั้นแต่ให้รวมถึงการกระทำซึ่งนำความเสียหายมาสู่ประเทศ อย่างเช่นการเปิดเผยความลับของทางราชการ อย่างนี้เป็นต้น ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบทางการเมือง มีพัฒนาการมาจากความรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งก่อน โดยเริ่มต้นจากหลักอิมพีชเมนต์ และต่อมากระบวนการอันเป็นระบบอิมพีชเมนต์นี้ก็นำมาใช้กับผู้กระทำผิดทางการเมืองซึ่งตามปกติกฎหมาย (ธรรมดา) มิได้บัญญัติเป็นความผิดเอาไว้⁹²

ในปี ค.ศ. 1742 ได้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเฉพาะตัว คือ Sir Robert Walpole ซึ่งเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในสมัยนั้นที่ลาออกจากตำแหน่งหน้าที่เนื่องจากสมาชิกสภาสมาชิกส่วนมากไม่ชอบเขา และเชื่อว่าถ้าไม่ลาออก สภาสมาชิกจะฟ้องร้องต่อสภาขุนนางให้ลงโทษทางอาญา Sir Robert Walpole จึงได้ลาออกจากตำแหน่ง เท่ากับว่าเหตุการณ์นี้เริ่มปรากฏให้เห็นถึงหลักความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นครั้งแรก กล่าวคือ เป็นการลงโทษเพียงแคให้ลาออกจากตำแหน่งหน้าที่ไปเท่านั้นซึ่งเบากว่าโทษทางอาญามาก เพราะเหตุว่าความผิดทางการเมืองเมื่อเกิดขึ้นแล้วก็เพียงแต่ทำให้ผู้กระทำผิดพ้นจากตำแหน่งไปเท่านั้น ถ้าจะต้องลงโทษทางอาญาที่ผลไปถึงทางร่างกาย ทรัพย์สินและเกียรติยศชื่อเสียงของรัฐมนตรีแล้ว ถือว่าเป็นการรุนแรงเกินไปและเกินจุดประสงค์ที่แท้จริง ดังนั้นนับจากเหตุการณ์ของ Sir Robert Walpole ซึ่งเป็นตัวอย่างของ “ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเฉพาะตัว” ในทางการเมืองรายแรกแล้ว ในอังกฤษก็มีการใช้ระบบอิมพีชเมนต์น้อยลง

ต่อมาในปี ค.ศ. 1782 ในคณะรัฐมนตรีของ Lord North ได้เริ่มเกิด

⁹² มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 82 - 83

เหตุการณ์ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองขึ้น กล่าวคือ สภาสภาสามัญได้เปิดอภิปรายลงมติกำหนดิเตียนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ ซึ่งในการอภิปรายนั้น ได้มีมติไม่ไว้วางใจที่จะให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป แต่นั้นมาความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่ต้องลาออกจากอำนาจหน้าที่เมื่อรัฐสภาไม่ไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไป ก็กลายมาเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมา แม้จะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ก็ตาม⁹³ ดังนั้น หากจะสรุปความหมายของความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษแล้วจะมีความหมายไปใน 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไป กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษนั้น รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรีจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในนโยบายนั้น ๆ ของกระทรวง ทบวง หรือกรมทุกกรม รัฐมนตรีคนใดประสงค์จะไม่รับผิดชอบร่วมกับคณะรัฐมนตรีทั้งคณะในนโยบายนั้น ๆ ก็ต้องลาออกไป แต่ถ้าไม่ลาออกก็ต้องรับผิดชอบในนโยบายดังกล่าวร่วมกัน เพราะถือว่านโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภามาทั้งหมดนั้นเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ไม่ใช่ในนโยบายของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ และไม่ใช่นโยบายของรัฐสภาด้วย⁹⁴

ประการที่สอง ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา กล่าวคือ เมื่อพระมหากษัตริย์ได้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเสร็จสิ้นแล้ว ในเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาผ่านพระราชดำรัสเปิดสมัยประชุม ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยจะเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐสภาได้ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบต่อนโยบายที่รัฐบาลเสนอ และจะมีการอภิปรายที่เรียกว่า “การอภิปรายทั่วไป” ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบ ฝ่ายรัฐบาลต้องลาออก วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ฝ่ายรัฐบาลจะใช้เป็นมาตรการตอบโต้ฝ่ายรัฐสภา ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาจึงมักจะลังเลเพราะเกรงว่าอาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ในเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ซึ่งนอกจากการอภิปรายทั่วไปจะจัดให้มีขึ้นในการแถลงนโยบายแล้ว ก็ยังจะมีขึ้นได้อีกในกรณีที่มีญัตติที่รัฐบาลเสนอในเรื่องนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนที่ผู้นำฝ่ายค้านเสนอใน 20 วันต่อสมัยประชุมที่ถือเป็น Opposition Days อย่างไรก็ดี นอกจากการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลโดยวิธีการอภิปรายทั่วไปแล้ว ในระบบรัฐสภาของอังกฤษยังเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถอภิปรายในกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลได้ เช่น การอภิปรายแบบ Adjournment ซึ่งเป็นการที่รัฐบาลอาจหยั่งหาความคิดในเรื่องที่ตนยังไม่มั่นใจนโยบายเฉพาะ หรือการอภิปรายแบบฉุกเฉิน ซึ่งเป็น

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83 - 84

⁹⁴ วัฒนา สุตรสุวรรณ, “ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501), หน้า 51

การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาได้ยกเรื่องราวที่มีความเร่งด่วนซึ่งรัฐบาลควรจะต้องจัดการ แต่มีเพียง 4 ครั้งต่อสมัยประชุม และการอภิปรายใน Estimates Days เพื่ออภิปรายรายงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) 3 วันต่อสมัยประชุม⁹⁵ เป็นต้น

2.4.1.3 ธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) ของอังกฤษในการรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี

การจะอธิบายถึงธรรมเนียมปฏิบัติของความรับผิดชอบของรัฐมนตรีให้กระชับรัดกุมและกระจ่างแจ้งนั้นเป็นเรื่องยากพอสมควร แต่ก็มีนักวิชาการได้พยายามให้ความหมายของคำว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติ” (Convention) ไว้ดังนี้

Albert Venn Dicey กล่าวไว้ว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายแต่มีผลผูกพันในการปฏิบัติใกล้เคียงกับกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะไม่ทั้งหมดก็ตาม และได้รับความเคารพมากเช่นเดียวกับกฎหมายและสิ่งอื่น ๆ แต่ลักษณะการบังคับของกฎเกณฑ์ทางธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวไม่ได้อาศัยอำนาจศาลเป็นผู้บังคับ ตัวอย่างเช่น ธรรมเนียมปฏิบัติที่กษัตริย์จะต้องเรียกประชุมรัฐสภาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ทุก ๆ ปี และในกรณีที่กษัตริย์ยังไม่เรียกประชุมรัฐสภา ก็ไม่มีใครสามารถฟ้องร้องต่อศาลให้รัฐสภาประชุมกันตามธรรมเนียมปฏิบัติได้”⁹⁶

Sir Ivor Jennings กล่าวไว้ว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติได้รับการเชื่อกันเพราะถ้าหากมีการละเมิด ไม่เชื่อฟังธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว จะทำให้ความยุ่งยากทางการเมืองตามมา”⁹⁷

Geoffrey Marshall ได้แบ่งประเภทของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญไว้ 2 ประเภท โดยพิจารณาจากสิทธิ (Rights) อำนาจ (Powers) และหน้าที่ (Duties) ดังนี้⁹⁸

ประเภทแรก ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นหน้าที่บังคับ (Duty-Imposing

⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 307 - 308

⁹⁶ Albert Venn Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, (London: Macmillan & Co.LTD, 1964), p. 440. อ้างถึงใน ทรงศักดิ์ วุฒิศะโร, “ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 25

⁹⁷ Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions*, p. 6. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

⁹⁸ Ibid. p. 7 - 8. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 26 - 27

Convention) โดยพิจารณาในฐานะที่เป็นหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติที่จะต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติประเภทนี้ ถ้าหากฝ่าฝืนหรือละเมิดหน้าที่ดังกล่าว ก็จะมีวิธีการบังคับตามมา เช่น หลักความไว้วางใจ (Confidence Rule) ถูกถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นกฎหมายแท้ ๆ ของรัฐธรรมนูญ แต่มีผลบังคับในทางการเมือง ตัวอย่างธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ คือ หลักการรักษาความลับในคณะรัฐมนตรีอังกฤษที่ความลับบางอย่างรั่วไหลไปออกสื่อมวลชน โดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนกระทำอย่างจงใจ หากพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์แล้วก็จะพบว่า หลักการรักษาความลับนี้ได้วิวัฒนาการมาจากหน้าที่ขององคมนตรีอังกฤษที่ต้องให้คำสาบานว่าจะรักษาความลับต่อพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

ประเภทที่สอง ธรรมเนียมปฏิบัติที่ให้อำนาจปรึกษา (Entitlement-Conferring Convention) กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติ แต่ให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติที่จะได้รับการปรึกษาหารือก่อนที่ตัดสินใจ ซึ่งผู้ปฏิบัติอาจจะตัดสินใจไปในทางใด ๆ ก็ได้ เช่น การที่พระมหากษัตริย์ได้รับการถวายคำแนะนำให้ยุบสภาจากนายกรัฐมนตรี พระองค์สามารถใช้เวลาในการปรึกษาหารือกับคณะองคมนตรีก่อนที่จะทรงตัดสินใจพระทัยก็ได้ว่าพระองค์จะทรงเลือก “ยินยอม” หรือ “ปฏิเสธ” การร้องขอดังกล่าว กรณีนี้จึงเป็นการให้สิทธิแก่พระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษในการที่พระองค์จะทรงตัดสินใจพระทัยไปในทางใดทางหนึ่งตามพระราชวินิจฉัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษส่วนใหญ่มีความคลุมเครือและไม่มีความมั่นคงแน่นอน ซึ่ง Geoffrey Marshall กล่าวไว้ว่า มันคล้ายคลึงกับ “การกำเนิดของปลาไหล” นอกจากนี้ ความไม่มั่นคงแน่นอนดังกล่าวของธรรมเนียมปฏิบัติของอังกฤษปรากฏให้เราเห็นผ่านทางรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับรูปแบบความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 รูปแบบ (ทั้ง Collective Responsibility และ Individual Responsibility) ได้แก่

1. การมีอภิสิทธิ์พิเศษของพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษถูกดำเนินการอยู่บนคำแนะนำของรัฐมนตรีต่าง ๆ
2. การที่รัฐบาลลาออกเมื่อไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาสามัญ
3. เรื่องการพูดและการลงมติร่วมกันของรัฐมนตรีต่าง ๆ
4. การที่รัฐมนตรีต่าง ๆ จะชี้แจงนโยบายและให้ข้อมูลเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภา
5. การที่รัฐมนตรีจะขอลาออกจากตำแหน่งหน้าที่เฉพาะตัว ถ้าเกิดความผิดพลาดอย่างร้ายแรงในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบดูแลอยู่

6. การปฏิบัติงานของข้าราชการในทางกฎหมายซึ่งถือเป็นการปฏิบัติงานของรัฐมนตรี

ในความเป็นจริง จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวของรัฐมนตรีที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแทบจะไม่ได้เกิดขึ้นตามหลักการที่วางไว้ และตามธรรมเนียมปฏิบัติเลย อย่างเช่น รัฐมนตรีแต่ละคนไม่เคยหรือแทบจะไม่เคยเสนอตัวขอลาออกเองอันเนื่องมาจากการถูกประกาศโดยสภาสามัญว่ามีตนความผิดเลย หรือแม้กระทั่งคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเองก็ไม่เคยเสนอตัวขอลาออกอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าวเลยเช่นกัน⁹⁹ เป็นต้น

คราวนี้มาดูธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอังกฤษที่เป็นกรอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีกันบ้าง ซึ่งมีอยู่ 2 ความรับผิดชอบ ได้แก่¹⁰⁰

ประการแรก ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (Collective responsibility) ธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องนี้ก็คือ รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีจะรับผิดชอบต่อข้อตัดสินใจทั้งปวงของคณะรัฐมนตรี หากมีรัฐมนตรีคนใดปฏิเสธที่จะยอมรับหรือต่อต้านข้อตัดสินใจ ก็ควรที่เขาจะลาออกไป เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาหลักการนี้ถูกนำมาใช้กับรัฐมนตรีในระดับรอง ๆ ลงมาด้วย หลักการนี้มีขึ้นเพื่อให้รัฐบาลมีความเป็นเอกภาพ ดังนั้นจึงมีหลักปฏิบัติต่อไปด้วยว่า เรื่องราวในการประชุมคณะรัฐมนตรีถือเป็นความลับ รัฐมนตรีไม่สามารถแสดงความขัดแย้งระหว่างกันให้ปรากฏต่อสาธารณชน “ก่อน” หรือ “หลัง” การตัดสินใจในคณะรัฐมนตรีได้ การรักษาความลับเช่นนี้เป็นการหวังประโยชน์ให้สามารถถกเถียงกันได้อย่างเต็มที่ในคณะรัฐมนตรี และสามารถออกข้อตัดสินใจที่ร่วมกันรับผิดชอบได้ สำหรับอีกมิติหนึ่งแห่งหลักการนี้คือ รัฐบาลควรที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบการลาออกหรือการประกาศยุบสภา หากแพทย์ตีไว้วางใจในสภาสามัญชน

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา ธรรมเนียมปฏิบัติเริ่มคลอนแคลน กล่าวคือ ในช่วงรัฐบาลพรรคแรงงานปี 1974 - 1979 ได้มีการผ่อนผันงตใช้หลักความรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องการ “ลงประชามติ” (Referendum) เกี่ยวกับเรื่องที่ยังอังกฤษจะเข้าเป็นสมาชิกประชาคมยุโรปในปี 1977 เพราะเหตุว่ามีความขัดแย้งกันมากระหว่างรัฐมนตรีด้วยกันเอง และมีการปล่อยข่าวการประชุมาออกมาเพื่อเอาชนะกันเองมากขึ้นในเรื่องนี้ รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ด้วย

⁹⁹ Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions* (New York: Oxford University Press, 1984), p.54-55.

¹⁰⁰ ม.ร.ว.พฤษีสาน ชุมพล, *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 102-03.

เช่น ในปี 1969 กรณีของนายเจมส์ แคลลาแฮน (James Callaghan) รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) เรื่องร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ที่เขาไม่เห็นด้วย แต่นายกรัฐมนตรีแฮโรลด์ วิลสัน (Harold Wilson) ก็เพียงแต่เตือนถึงหลักการเท่านั้น ไม่ได้ปลดเขาออกจากคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด นี่อาจเป็นเพราะเขาได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากสหภาพแรงงาน หลังจากนั้นมา ในช่วงรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมของนางแมเรธาเธอร์ก็มีการแสดงออกถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีอยู่เนือง ๆ รวมทั้งระหว่างนายกรัฐมนตรีเองกับรัฐมนตรีบางคนด้วย

ประการที่สอง ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (Individual ministerial responsibility) ธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องนี้ก็คือ รัฐมนตรีแต่ละคนจะ “รับผิดชอบต่อรัฐสภา” ในเรื่อง “นโยบายและการดำเนินงาน” ทั้งในส่วนของตนเองและของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ แต่ไม่รวมถึงความประพฤติของตนในเรื่องส่วนตัว โดยหลักแล้ว หากรัฐสภาพบว่ารัฐมนตรีกระทำการโดยขาดความรับผิดชอบ รัฐสภาก็สามารถบีบให้ลาออกได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ อาจมีความยากลำบากเพราะรัฐมนตรีมักจะได้รับ การสนับสนุนจาก ส.ส. ของพรรคตนเอง อีกทั้งนายกรัฐมนตรีก็อาจไม่ต้องการให้ออก เพราะมันเป็นการแสดงออกว่ายอมรับว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาด ด้วยเหตุผลที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในเรื่องนโยบายด้วย ตามหลักการความรับผิดชอบร่วมกัน ตัวอย่าง ในปี 1982 เมื่ออาร์เจนตินาบุกเกาะฟอล์คแลนด์ของอังกฤษสำเร็จ ลอร์ด แครริงตัน (Lord Carrington) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Foreign Secretary) ได้ลาออก กรณีนี้น่าสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างธรรมเนียมปฏิบัติทั้งสอง ลอร์ด แครริงตันให้เหตุผลว่าเขาลาออกเพราะบกพร่องที่ไม่ได้ดำเนินการคลี่คลายปัญหาโดยการทูตให้สำเร็จ จึงทำให้เกิดสงครามขึ้น ในขณะที่นายจอห์น โนลท์ (John Nolt) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Defence Secretary) ไม่ได้ลาออกทั้ง ๆ ที่ถูกวิจารณ์ว่าผิดพลาดเพราะไปถอนเรือรบออกจากเกาะก่อนหน้าการบุก กรณีนี้นำไปสู่ข้อวินิจฉัยว่า ในกรณีที่มีความไม่พอใจสูงในรัฐสภาและในหมู่ประชาชน หลักความรับผิดชอบร่วมกันไม่อาจช่วยรัฐมนตรีที่เป็นหลัก (หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ) ไว้ได้ จึงต้องลาออก มิฉะนั้นรัฐบาลทั้งคณะจะต้องลาออก แต่รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่า ไม่ต้องลาออก

ในปัจจุบันพบว่ารัฐมนตรียังคงลาออกเมื่อตนเองดำเนินการผิดพลาดหรือบกพร่อง แต่จะไม่ลาออกเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทำผิด เว้นแต่จะเป็นกรณีที่รัฐมนตรีสั่งหรือรู้เห็น และการมีความอ่อนคลายของหลักการเช่นนี้ก็เพราะปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลกลางมีมากและซับซ้อน ต้องอาศัยความรู้ในวิชาชีพมากเสียจนเกินความสามารถของรัฐมนตรีที่จะรับผิดชอบได้อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม การลาออกของรัฐมนตรีจะปรากฏบ่อยที่สุดในเรื่องความประพฤติส่วนตัวไม่

เหมาะสม (Personal Misconduct) เช่น การคบค้าสมาคมกับผู้สืบราชการลับหรือกับโสเภณี การรับสินบน การคอร์รัปชัน ซึ่งทั้งหลายเหล่านี้ต่างก็ได้รับการพิจารณาว่าอาจส่งผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเหมือนกัน

2.5 หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด (la responsabilité sans faute)

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสนั้น คำว่า “ความรับผิดชอบ” (la responsabilité) หมายถึง กรณีที่บุคคลทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือที่เป็นรัฐมีหน้าที่หรือความผูกมัดที่ต้องชดใช้หรือแก้ไขเยียวยาสิ่งที่ตนได้ทำขึ้นเพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบ ดังนั้นคำว่า “ความรับผิดชอบ” จึงมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ความรับผิด” ซึ่งเป็นกรณีที่มีการกระทำความผิดเท่านั้น¹⁰¹ และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดนี้ถือเป็นสถาบันทางกฎหมายปกครองที่แยกตัวเป็นเอกเทศจากหลักความรับผิดโดยมีความผิด และเป็นเอกเทศจากความรับผิดโดยปราศจากความผิดในทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 1384 ด้วย ตัวอย่างสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ได้แก่ ในกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐอาจต้องกระทำการบางประการที่กระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ โดยการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจ หากระบบกฎหมายไม่กำหนดให้รัฐต้องชดเชยความเสียหายที่ปัจเจกชนคนหนึ่งได้รับเป็นพิเศษแล้ว ก็จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับปัจเจกบุคคลได้ ด้วยเหตุนี้หลักการสำคัญของความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดก็คือผู้ได้รับความเสียหายสามารถชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำของฝ่ายปกครองก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย¹⁰²

2.5.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

ในทางกฎหมายมหาชนนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนไม่ได้อยู่บนพื้นฐาน

¹⁰¹ ชาลยูชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 7 ed.(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 353.

¹⁰² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 174 - 75.

ของความเท่าเทียมกันเหมือนอย่างในกฎหมายเอกชน กล่าวคือ รัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนทุกคนในรัฐ และมีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้นั้นอาจจะอยู่เหนือความสามารถที่ปัจเจกชนธรรมดาจะกระทำได้ และหากผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ของรัฐย่อมอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าผลประโยชน์ของเอกชน การที่จะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อการชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชน แม้จะปรากฏว่ารัฐมิได้กระทำการใด ๆ อันถือเป็นความผิดก็ตาม ก็ไม่สามารถถือได้ว่าเป็นการไม่เป็นธรรมแก่รัฐ เพราะมิใช่เป็นเรื่องที่บุคคลหนึ่งจะยากจนลงอันเนื่องมาจากการใช้ค่าเสียหายในกรณีที่ไม่ใช่ความผิดของตน แต่เป็นปัญหาเรื่องสมควรหรือไม่ที่จะให้เอกชนต้องรับภาระทั้งหมดที่เกิดจากการให้บริการสาธารณะของรัฐ หรือว่าควรแบ่งเบาภาระนั้นในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐนั้น¹⁰³ โดยมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้แก่

2.5.1.1 ทฤษฎีความเสี่ยงภัย

ทฤษฎีนี้มีนักวิชาการเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ทฤษฎีเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อสังคม” (Théorie du risqué spécial et socialisé) โดยตามทฤษฎีนี้ รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชนในกรณีที่มีภาระหน้าที่บางลักษณะที่มีความเสี่ยงภัยหรืออันตรายโดยสภาพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นกรณีพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งตัวบุคคลผู้กระทำการนั้นเองและตัวบุคคลภายนอก และเมื่อได้เกิดความเสียหายขึ้นแม้โดยที่รัฐมิได้กระทำความผิดใด ๆ ก็ควรให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายนั้น ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดตามฐานทฤษฎีความเสี่ยงภัย มีดังต่อไปนี้¹⁰⁴

- 1) ความเสี่ยงภัยเนื่องจากสภาพการทำงาน เช่น การทำงานหลอมเหล็ก เพื่อการผลิตอาวุธ
- 2) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการครอบครองและใช้วัตถุระเบิดหรือการดำเนินกิจกรรมที่เสี่ยงภัย เช่น การเก็บรักษาวัตถุระเบิดในคลังใกล้กับเขตที่อยู่อาศัยของประชาชน การให้บริการจำหน่ายก๊าซหุงต้มตามท่อเข้าไปในอาคารบ้านเรือนของประชาชนแล้วเกิดระเบิดขึ้น เป็นต้น

¹⁰³ ฉันทิกา กุลธำรงค์, "ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 33.

¹⁰⁴ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, "ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด," ([Online] Available from : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1665>, 4 ธันวาคม 2554).

3) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือใช้อาวุธอันตราย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการใช้วิธีการที่อันตราย เช่น การบังคับให้ประชาชนต้องรับฉีดวัคซีนตามที่กฎหมายบัญญัติบังคับและเกิดความเสียหายแก่บุคคลจากการได้รับวัคซีนนั้น เช่น ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในกรณีและผู้เสียหายติดเชื้อ HIV จากการรับถ่ายเลือดจากโรงพยาบาลของรัฐ (คดี CE Ass 13 juillet 1967 Département de la Moselle) หรือ กรณีการให้การบำบัดอบรมศึกษาแก่เยาวชนที่ต้องโทษคดีอาญาในสถานที่ที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยขึ้นแก่ผู้อาศัยใกล้เคียงอันเป็นผลจากการหลบหนีโดยง่ายของเยาวชน (คดี C.E. 3 Février 1956, Thouzellier และคดี C.E. 19 Décembre 1969, Établissement) หรือ กรณีการทดลองให้ผู้ป่วยซึ่งอยู่ระหว่างการบำบัดในโรงพยาบาลโรคจิตออกไปใช้ชีวิตนอกโรงพยาบาลปะปนกับประชาชน (คดี C.E. 13 Juillet 1967, Département de la Moselle)

5) ความเสี่ยงภัยอันเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ หรือ อุบัติเหตุจากการทำงานที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น ครูที่กำลังตั้งครุภัณฑ์ได้รับมอบหมายให้สอนหนังสือในโรงเรียนที่กำลังมีโรคหัดระบาด เป็นเหตุให้ทารกเกิดมาพิการ (คดี C.E. 6 Novembre 1968, Dame Saulze) หรือคดีสำคัญอีกคดีคือ คดี *Dr. Giry* (Civ. 2e 23 novembre 1956) คดีนี้มีข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายแพทย์ *Giry* ได้เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตามคำร้องขอของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และได้รับบาดเจ็บจากการระเบิด ศาลฎีกา (la Cour de cassation) พิพากษาวางหลักว่าในกรณีนอกเหนือจากที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่เรียกร้องความรับผิดชอบของรัฐได้ ทั้งนี้โดยนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครอง (les règles de la responsabilité de la puissance publique) มาใช้ในการพิจารณาคดีโดยเทียบเคียง โดยใช้หลักความรับผิดชอบโดยไม่จำเป็นต้องมีความผิดเกิดขึ้นที่ถูกสร้างขึ้นตามคำพิพากษาบรรทัดฐานของสภาแห่งรัฐเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เข้าร่วมปฏิบัติกรดำเนินการดำเนินบริการสาธารณะกับองค์กรฝ่ายปกครอง

6) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเป็นการชั่วคราวและเป็นอาสาสมัคร

ในการจัดทำบริการสาธารณะ หากเจ้าหน้าที่ประจำได้รับบาดเจ็บหรือได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ สภาแห่งรัฐได้วางหลักไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น แม้ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ประเภทชั่วคราวหรือกับอาสาสมัคร อันเนื่องมาจากการทำงานปกติในกิจการที่เสี่ยงภัยให้แก่หน่วยงานของรัฐกลับมิได้รับ

ความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ประจำ ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนให้กับอาสาสมัครที่ได้รับบาดเจ็บจากการปฏิบัติงานที่ตนรับอาสา แม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม

2.5.1.2 ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะเป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยเสมอภาค มีนักวิชาการเรียกทฤษฎีนี้ชื่อหนึ่งทีคล้าย ๆ กันว่า “**ทฤษฎีความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ**” (Théorie de l'égalité des citoyens devant les charges publiques) สาระสำคัญมีอยู่ว่า ในกรณีที่การให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือเกิดความเสียหายพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง และการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติและการปฏิบัติงานดังกล่าวไม่ปรากฏความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทว่าได้เกิดความไม่เสมอภาคในการให้บริการสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกัน ดังนั้น ผู้ที่ได้รับภาระเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไปจะต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐ สภาแห่งรัฐได้วางหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีนี้ไว้ดังต่อไปนี้¹⁰⁵

1) ความรับผิดชอบอันเกิดจากการตรากฎหมาย (Responsabilité du fait des lois)

ตามปกติการตรากฎหมายถือเป็นการประกาศเจตจำนงขององค์กรอำนาจอธิปไตยซึ่งสามารถทำได้โดยอิสระและไม่อาจสร้างความรับผิดชอบด้วยประการใด ๆ ให้แก่รัฐได้ แต่เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ ผลของกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นการเฉพาะต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้รับทราบล่วงหน้า ในกรณีนี้สภาแห่งรัฐมีความเห็นว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบังคับใช้รัฐบัญญัติโดยฝ่ายปกครองนั้น สมควรที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามหลักความเสมอภาคเบื้องต้นภาระสาธารณะของประชาชน อย่างไรก็ตาม สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าเฉพาะแต่ความเสียหายที่มีลักษณะผิดปกติเท่านั้นที่ศาลจะรับพิจารณาให้ และจะต้องปรากฏด้วยว่ารัฐบัญญัติฉบับนั้นไม่มีบทบัญญัติห้ามความรับผิดชอบของรัฐไว้ล่วงหน้า

2) ความรับผิดชอบอันเกิดจากการทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ (Responsabilité du fait des conventions internationales)

สภาแห่งรัฐได้ปรับใช้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน.

จากการกระทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐฝรั่งเศสกับรัฐต่างประเทศอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ต้องไม่ปรากฏว่าสนธิสัญญานั้นเองหรือรัฐบัญญัติซึ่งอนุวัติการตามสนธิสัญญาฉบับนั้นมีข้อความบัญญัติห้ามมิให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และประการที่สอง ความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นจะต้องมีความรุนแรงและมีลักษณะพิเศษ

3) ความรับผิดชอบอันเกิดจากการออก “กฎ” ที่ชอบด้วยกฎหมาย (Responsabilité du fait des réglements légaux) เช่น เทศบาลมีประกาศเทศบัญญัติห้ามขายของและห้ามคนเดินเท้าในบริเวณที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวและค้าขาย เพื่อสงวนทางเดินให้แก่คนขี่ล้อเดินล่อเท่านั้น เป็นเหตุให้พ่อค้าขายของที่ระลึกซึ่งตามปกติขายสินค้าอยู่ในเส้นทางเดินเท้าหมดโอกาสค้าขาย สภาแห่งรัฐพิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่พ่อค้า

4) ความรับผิดชอบอันเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล (Responsabilité du fait des l’inexécution des décisions de justice)

ในบางกรณีและบางสถานการณ์ รัฐอาจปฏิเสธไม่บังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ หากการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม การใช้ดุลพินิจเช่นนี้เป็นการกระทำที่ปราศจากความผิด แต่การกระทำดังกล่าวทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย เอกชนจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครองตามทฤษฎีว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ สภาแห่งรัฐมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีในจำนวนที่เหมาะสมได้ เช่น ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่ให้ขับไล่กลุ่มผู้ประท้วงที่ยึดโรงงานออกจากโรงงาน ด้วยเหตุเพื่อป้องกันความวุ่นวายและรักษาความสงบเรียบร้อย (คดี C.E. 21 Juillet 1989, Consorts Hautbuis)

5) ความรับผิดชอบในกรณีมีความเสียหายอันเกิดจากงานโยธาสาธารณะ (La responsabilité poue dommages permants de travaux publics)

กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการจัดการงานโยธาสาธารณะต่างๆ เช่น การก่อสร้างถนน หรือก่อสร้างอาคารสาธารณะของรัฐ ความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้นจากการกระทำผิดของฝ่ายปกครอง หากแต่การกระทำตามปกติของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น มีมลพิษทางเสียงหรือทุกขภาวะทางทัศนียภาพต่อบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้าง กรณีเช่นนี้ฝ่ายผู้เสียหายอาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบได้ และสภาแห่งรัฐจะใช้ทฤษฎีเรื่องความรับผิดชอบในกรณีเกิดความไม่เสมอภาคเพื่อภาระสาธารณะระหว่างประชาชนมาปรับแก้คดี

6) ความรับผิดชอบในมาตรการทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่ใช้บังคับกับกิจการเอกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กรณีที่ผู้ตรวจแรงงานได้ปฏิเสธที่จะอนุญาตให้บริษัทหนึ่งเลิกจ้างลูกจ้างส่วนหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา รัฐจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่บริษัทเอกชนจากการไม่เลิกจ้างดังกล่าว แม้คำสั่งปฏิเสธไม่เลิกจ้างจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม (คดี C.E. 27 Nov 1947, Société Boulenger)

2.5.1.3 ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ

ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ได้มีทฤษฎีนี้กล่าวอ้างไว้ และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติรับรองให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย กล่าวคือ มีการบัญญัติว่าเมื่อประเทศประสบภัยพิบัติ ให้ชาวฝรั่งเศสร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทฤษฎีนี้เกิดมาจากความต้องการให้มีการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ในฝรั่งเศส ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชน เช่น การชดเชยเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากสงครามในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 และสงครามโลกครั้งที่ 2 การชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมหรือเกิดจากการก่อจลาจล¹⁰⁶

2.5.2 เงื่อนไขของความรับผิดชอบของรัฐ

ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขความรับผิดชอบของรัฐ ได้แก่¹⁰⁷

2.5.2.1 มีความเสียหายเกิดขึ้น

ผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น ถ้าผู้เสียหายไม่พิสูจน์ให้

¹⁰⁶ ฉันทิกา กุลธำรงค์, “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 40

¹⁰⁷ ชาลูนชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, หน้า 355 - 356

ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น ศาลก็จะสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ความเสียหายดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) ความเสียหายอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ (préjudice matériel)
- 2) ความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ (préjudice moral)

2.5.2.2 มีเหตุอ้างให้รับผิดชอบ

ความเสียหายที่อาจกล่าวอ้างให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบได้นั้นต้องเป็นความเสียหายที่สามารถกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบได้ โดยฝ่ายปกครองไม่สามารถอ้างเหตุยกเว้นความรับผิดชอบได้

จะเห็นได้ว่าหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดนั้นได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งในด้านที่คณะรัฐมนตรีคือองค์กรสูงสุดทางบริหารและองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ หลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น องค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหารไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ การจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตรากฎหมายออกมาให้ครบในรายละเอียดทุกเรื่องและให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมในยุคปัจจุบันนั้นไม่สามารถกระทำได้ จึงทำให้ต้องมีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีรวมถึงรัฐมนตรีแต่ละคนมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองได้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารนั้นสามารถกระทำต่าง ๆ ทางปกครองให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี รวมถึงรัฐมนตรีแต่ละคนที่คุมแต่ละกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองได้ ฉะนั้นเวลาเรากล่าวถึงฝ่ายปกครองในที่นี้จึงหมายถึงฝ่ายบริหารด้วย ในความหมายที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนคือองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองหรือก็คือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำนั่นเอง

ดังนั้น ในประเทศอังกฤษ เมื่อใดที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารจะกระทำการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎร เมื่อนั้นต้องมีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้ตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่กำหนดให้การกระทำต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตราขึ้น จะมีก็แต่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่ไม่ผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้นในการตรากฎหมาย ทั้งนี้ตามหลัก “ความมีอำนาจสูงสุดของ

รัฐสภา” (The Supremacy of the Parliament) ที่ยอมรับนับถือและใช้อำนาจในอังกฤษคู่กับหลักนิติธรรมในปัจจุบัน โดยเหตุที่อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเรื่องเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองให้มีผลผูกพันการตรากฎหมายของรัฐสภาทำนองเดียวกับหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป ฉะนั้นในกรณีที่รัฐสภาตรากฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองกระทำการก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น สิทธิในทรัพย์สิน บุคคลที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องยอมรับผลอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีฐานในทางกฎหมายอันเกิดจากเจตจำนงทางการเมืองของรัฐสภาองรับนั้น ศาลของอังกฤษไม่มีอำนาจในการประกาศความเสียหายของบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาหรือเพิกถอนคำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการตามกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติรัฐสภาอังกฤษจะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับไว้ในกฎหมายที่ตราขึ้นเสมอ ซึ่งจะยังผลให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองให้ชดใช้ค่าทดแทนแก่ตนได้ เช่น ค่าทดแทนการเวนคืน แต่ถ้ารัฐสภาไม่ได้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายไว้ ศาลย่อมไม่อาจกำหนดค่าทดแทนดังกล่าวให้ได้¹⁰⁸

¹⁰⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, หน้า 191 - 192

บทที่ 3

ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนในต่างประเทศ

3.1 หลักความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนของประเทศอังกฤษ

ประเทศไทยกับประเทศอังกฤษต่างก็เป็นราชอาณาจักรซึ่งมีระบอบการปกครองที่เหมือนกัน คือปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยใช้ระบบรัฐสภา หรือที่เรียกว่า Parliamentary Government หากแต่รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภานั้นมีต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษ และประเทศไทยก็รับเอาแบบอย่างของประเทศอังกฤษมาปรับให้เข้ากับบริบททางภูมิหลังประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมทางการเมืองของตนเอง ดังนั้นจึงสมควรศึกษาหลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองของประเทศอังกฤษเพื่อให้เข้าใจรากฐานของการที่ประเทศไทยถือเอาเป็นแบบอย่าง

ดังนั้น ก่อนที่จะเข้าใจถึงหลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองของประเทศอังกฤษนั้น จำเป็นจะต้องทราบถึงวิวัฒนาการและความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีในอังกฤษเสียก่อน เพื่อจะได้เข้าใจรากเหง้าของระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ กล่าวคือ **คณะรัฐมนตรี** หรือที่ในอังกฤษจะใช้คำว่า **Cabinet** ในปัจจุบันนั้น เป็นสถาบันที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานควบคู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์เลยทีเดียว อีกทั้งการที่อังกฤษได้รับยกย่องว่าเป็นต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่มีความราบรื่น มีเสถียรภาพและมีความรับผิดชอบนั้น มิใช่ว่าการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษจะปราศจากการต่อสู้ ความขัดแย้ง การใช้กำลังและความวุ่นวายแต่อย่างใด แต่ทว่าในประวัติศาสตร์พระมหากษัตริย์และรัฐสภาได้ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกัน และมีความขัดแย้งในทางศาสนา จนกลายเป็นสงครามกลางเมืองในรัชสมัยกษัตริย์ชาร์ลส์ที่ 1 (Charles I) มาแล้ว ลักษณะสำคัญของระบบการเมืองอังกฤษเริ่มต้นตั้งแต่สมัยยุคกลาง สถาบันการปกครองประกอบด้วยสถาบันหลักคือสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งถือเป็นสถาบันตัวแทนการปกครองที่ทรงอิทธิพลที่สุดของประเทศ นอกจากนี้ยังประกอบด้วยระบบศาลยุติธรรม (System of Courts) และหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองประเทศที่ยึดถือเป็นมรดกตกทอดสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน¹⁰⁹ หากจะย้อน

¹⁰⁹ สรุปรจาก สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 27 - 30

ประวัติศาสตร์ช่วงสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองของดินแดนที่ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของประเทศอังกฤษก็อาจเริ่มนับตั้งแต่การเข้ายึดครองเกาะอังกฤษของ William the Conqueror หรือกษัตริย์วิลเลียมผู้พิชิตซึ่งเดิมเป็นผู้ปกครอง Normandy หลังจากที่ได้รับชัยชนะที่ Hastings ใน Westminster และได้ขึ้นครองราชย์เป็นกษัตริย์แห่งอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1066 หลังจากนั้นได้มีการลุกฮือขึ้นต่อต้านอำนาจของกษัตริย์ William the Conqueror หลายครั้ง จนในท้ายที่สุดบรรดาขุนนางชาวแองโกลแซกซอนก็ต้องยอมจำนน ในสมัยดังกล่าว ได้มีการดำเนินการปกครองตามระบอบการปกครองที่อาจกล่าวได้ว่าทันสมัยที่สุดในขณะนั้น กล่าวคือ หลังจากที่ระบบศักดินาค่อย ๆ เสื่อมลง อำนาจการปกครองก็ค่อย ๆ มารวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ โดยมีหน่วยราชการที่เหมาะสมและกลไกข้าราชการที่มีประสิทธิภาพรองรับ แม้ว่าพวกไพร่จะต้องจงรักภักดีต่อขุนนางซึ่งเป็นเจ้านายของตน แต่ทั้งนี้จะจงรักภักดีต่อเจ้านายของตนได้ ก็ตราบเท่าที่ยังอยู่ในกรอบแห่งการจงรักภักดีที่มีต่อพระมหากษัตริย์เท่านั้น นอกจากนี้แล้วกษัตริย์วิลเลียมผู้พิชิตยังได้ปรับปรุงองค์กรที่เดิมก็มีอยู่แล้ว คือที่ประชุมของเหล่าขุนนาง (Wittan หรือ Witenagemot) โดยพัฒนาขึ้นมาเป็น Magnum Concilium¹¹⁰ หรือมหาสภาที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ทั้งในเรื่องการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ เพราะในศตวรรษที่ 13 และ 14 มหาสภาได้พัฒนามาเป็นสภาองคมนตรี (Privy Council) จนกระทั่งกลายเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ในปัจจุบัน

ในช่วงเริ่มต้นของยุคกลาง (Middle Ages) การปกครองอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นทางการน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการปกครองโดยยึดถือจารีตประเพณีปฏิบัติ และพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจจำกัดในการตีความจารีตประเพณีสำหรับการปกครอง กลไกของรัฐบาลกลางวิวัฒนาการมาจากสำนักงานของพระมหากษัตริย์ตั้งแต่สมัยที่พวกนอร์มันได้ชัยชนะ และแม้กระทั่งในสมัยกษัตริย์ของแองโกลแซกซอนก็มีสำนักงานบริหารของพระมหากษัตริย์โดยมีข้าราชการเป็นพนักงานถวายแก่พระมหากษัตริย์ จนกระทั่งศตวรรษที่ 18 องค์การบริหารเหล่านี้จึงเปลี่ยนมารับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี มาถึงรัชสมัยกษัตริย์จอห์น (John, 1199 - 1216) ผู้สืบราชบัลลังก์ต่อจากกษัตริย์ริชาร์ดที่ 1 (ค.ศ. 1189 - 1199) ผู้เซษฐา ปรากฏว่ามีการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนพระองค์จนเกิดความเดือดร้อนแก่บรรดาขุนนาง ฝ่ายสงฆ์ ข้าราชการ พ่อค้า และราษฎร นอกจากนี้พระองค์ยังได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาด โดยเป็นศัตรูกับประเทศฝรั่งเศสและยังทำทลายอำนาจของพระสันตะปาปา ทำให้อังกฤษเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ อีกทั้งกษัตริย์จอห์นยังปกครองประเทศในลักษณะกดขี่ราษฎรโดยการบังคับเรียกเก็บภาษีมากขึ้นเพราะต้องการเงินมาทำสงครามจำนวนมาก ถ้าผู้ใดขัดขวางหรือไม่เห็นด้วยก็ใช้วิธีการรุนแรงบังคับ ก่อให้เกิดความ

¹¹⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 37

เด็กรื้อนแกะราชฎร รวมทั้งไม่ให้ความสำคัญแก่มหาสภาและละเมิดข้อผูกพันต่าง ๆ ที่เป็นเสมือนรัฐธรรมนูญของอังกฤษสมัยนั้น ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และบรรดาขุนนางได้นำไปสู่การรวมกำลังของขุนนางเพื่อต่อต้านและบังคับให้พระมหากษัตริย์ลงนามในเอกสารสำคัญเรียกว่า **“บทบัญญัติแมกนาคาร์ตา” (Magna Carta)** ในปี ค.ศ. 1215 บทบัญญัติแมกนาคาร์ตาเป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์การปกครองของอังกฤษ ถือกันว่าเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ บทบัญญัตินี้มีสาระสำคัญอยู่ที่การจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากร ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะเก็บภาษีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาสภาก่อนและกำหนดให้พระมหากษัตริย์เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของราชฎร นอกจากนี้ยังกำหนดขอบเขตอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

ต่อมาในสมัยราชวงศ์ทิวเดอร์ (Tudor, 1485 - 1603) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยกษัตริย์เฮนรีที่ 7 และ 8 (Henry VII and VIII) และพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 (Elizabeth I) เป็นช่วงที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจการปกครองมาก นับตั้งแต่สมัยกษัตริย์เฮนรีที่ 8 เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ได้แต่งตั้งสภาองคมนตรี (Privy Council) ขึ้น สภาองคมนตรีจะทำหน้าที่เสมือนคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนักบริหารที่มีความสามารถ มีความซื่อสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ คอยทำหน้าที่ควบคุมการบริหารกิจการของรัฐบาลในทุกสาขา และร่วมกับพระมหากษัตริย์ในการกำหนดนโยบายบริหารเพื่อผลประโยชน์ของชาติ อาทิเช่น ความมั่นคงของชาติ การบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามศาสนาคริสต์นิกาย เซิร์ช ออฟ อิงแลนด์ เป็นต้น และคณะองคมนตรีนี้เองได้วิวัฒนาการมาเป็นคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในสมัยนี้รัฐสภาก็มีการบัญญัติกฎหมายที่สำคัญ ๆ หลายฉบับ ซึ่งจำกัดการใช้อำนาจโดยพลการและอภิสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ลง โดยมีสาระสำคัญว่าการกระทำใด ๆ ของพระมหากษัตริย์และองคมนตรี(หรือรัฐมนตรี) จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาถึงสมัยที่ราชวงศ์สจิวต์ (Stuart, 1603 - 1714) ขึ้นปกครองอังกฤษ พระมหากษัตริย์จะยุบสภาได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และการจัดเก็บภาษีใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาในสมัยราชวงศ์สจิวต์ได้รื้อฟื้นการปกครองโดยหลักกฎหมายและหลักการพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นมาอีก ในสมัยกษัตริย์ชาร์ลส์ที่ 1 (Charles I, 1623 - 1649) เกิดปัญหาที่ทำให้พระองค์ต้องหลบหนีไป ทำให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติถูกรวมไว้ในองค์การเดียวกันคือ “รัฐสภา” และพระมหากษัตริย์ถูกแยกออกจากการใช้อำนาจทั้งหลายทั้งปวงของรัฐ ในส่วนของการบริหารนั้นรัฐสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยสามัญชน 10 คน และขุนนาง 5 คน และให้รับผิดชอบการบริหารโดยตรงต่อรัฐสภา การเผชิญหน้าระหว่างกษัตริย์ชาร์ลส์ที่ 1 และรัฐสภาได้ก่อให้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1642 - 1646 โดย

ฝ่ายรัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบใหม่ (New Model) อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้นำทางทหารที่มีอำนาจมากในขณะนั้นคือ นายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell) และนายพลโทมัส แฟร์แฟก (Thomas Fairfax) สงครามกลางเมืองยุติลงโดยฝ่ายรัฐสภาได้รับชัยชนะไป และในที่สุดกษัตริย์ชาร์ลส์ที่ 1 ถูกตัดสินให้ประหารชีวิตเมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1649 สมัยนี้จึงเรียก “การปกครองระบบสาธารณรัฐ” เป็นระบบการปกครองที่ต้องการให้ประชาชนมีอิทธิพลโดยไม่มีจำกัด (Unrestricted Sovereignty) สภามีหน้าที่ในการแสดงเจตจำนงของประชาชน และรัฐบาลจะต้องบริหารโดยความเห็นชอบของประชาชน อย่างไรก็ตาม ระบบสาธารณรัฐก็สลายไปในที่สุด ทำให้ราชวงศ์สจวร์ตกลับมามีบทบาทในการปกครองใหม่ในปี ค.ศ. 1660 วิวัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในยุคนี้อีกคือ การรื้อฟื้นองคมนตรีขึ้นมาอีก และองคมนตรีในยุคนี้ได้รับมอบหมายอำนาจมากกว่าที่เคยเป็นมา คณะองคมนตรีประกอบด้วยสมาชิก 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นพวกขุนนางใกล้ชิดและได้รับความไว้วางใจจากพระมหากษัตริย์ (Inner Group) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือในเรื่องนโยบายการปกครอง กลุ่มที่สองเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่สำคัญ ๆ เช่น การคลัง และเป็นเสนาบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ การปฏิบัติหน้าที่ของเสนาบดีหรือรัฐมนตรีเหล่านี้จะอยู่ในสายตาของพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด เสนาบดีหรือรัฐมนตรีเหล่านี้จัดได้ว่าเป็นหัวใจหรือกลไกของพระมหากษัตริย์ในการปกครองประเทศ ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ในการปกครองระบบรัฐสภานั้นเอง

การโค่นล้มราชวงศ์สจวร์ต (Stuart) นับเป็นการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของอังกฤษ (Glorious Revolution, 1688) เพราะเป็นยุคของการวางพื้นฐานการปกครองระบบรัฐสภาในปัจจุบัน รัฐสภาได้อัญเชิญกษัตริย์จอร์จที่ 1 (George I) แห่งราชวงศ์แฮนโนเวอร์ (Hanover, 1714 - 1727) ซึ่งมีเชื้อสายเยอรมันมาเป็นพระมหากษัตริย์แทน ทำให้รัฐสภามีอำนาจมากขึ้นและอำนาจในการบริหารประเทศตกอยู่กับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นขุนนางชั้นนำและทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ ทั้งนี้พระองค์ไม่สนใจการปกครองของอังกฤษ อีกทั้งยังพูดภาษาอังกฤษไม่ได้ และไม่สันทัดในกิจการบ้านเมือง และที่สำคัญที่สุดคือพระองค์โง่เขลา ประกอบกับพระองค์สนใจในกิจการของราชวงศ์แฮนโนเวอร์ (Hanover) มากกว่าชาวอังกฤษ จึงไม่ได้คิดจะขยายพระราชอำนาจ ดังนั้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1717 พระมหากษัตริย์จึงไม่ได้เข้าไปนั่งเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เวลามีปัญหาใด ๆ ก็จะได้รับสั่งกับประธานสภาองคมนตรี ในขณะนั้นเซอร์ โรเบิร์ต วอลโพล (Sir Robert Walpole) ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำสมาชิกสามัญของกลุ่มวิก (หรือ Whig เป็นกลุ่มที่รวมขึ้นพร้อม ๆ กับกลุ่มทอรีหรือ Tory ในช่วงที่ระบบสาธารณรัฐล่มสลาย ซึ่งเป็นกลุ่มที่มาจากสมาชิกรัฐสภาและผู้สนับสนุนภายนอกรัฐสภา โดยกลุ่มทอรีจะสนับสนุนพระมหากษัตริย์และอภิสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ ส่วนกลุ่มวิกจะสนับสนุนอำนาจของรัฐสภาและต้องการให้รัฐสภามีสิทธิเสรีภาพปลอดจากการควบคุมของพระมหากษัตริย์)

และเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในขณะนั้นเป็นผู้มีอิทธิพลมากในรัฐสภา ทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจึงต้องฟังความคิดเห็นและเชื่อฟังเซอร์วอลโพล (Walpole) ด้วยเหตุนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายจึงเปลี่ยนไปอยู่ที่เซอร์วอลโพล และการที่เซอร์วอลโพลเป็นทั้งผู้นำในคณะรัฐมนตรีและในสภาสามัญ จึงนับได้ว่าเซอร์วอลโพลเป็นเสมือนนายกรัฐมนตรีคนแรกแห่งอังกฤษในปี ค.ศ. 1721 และในปี ค.ศ. 1742 เซอร์วอลโพลสูญเสียเสียงสนับสนุนจากสภาสามัญจึงได้ลาออกจากตำแหน่ง ทำให้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของสภาสามัญ ถ้าสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อใด คณะรัฐมนตรีต้องลาออก การกระทำเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งได้ ไม่ใช่ด้วยความอนุเคราะห์ของพระมหากษัตริย์ แต่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐสภา ซึ่งจุดนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มาถึงในสมัยกษัตริย์จอร์จที่ 3 (George III) พระองค์ให้ความสนใจในกิจการปกครองและต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองมากกว่าที่จะปล่อยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการปกครองไปเพียงลำพัง พระองค์ไม่เห็นด้วยกับวิธีการแต่งตั้งรัฐมนตรีจากกลุ่มการเมืองเสียงข้างมาก เพราะวิธีการเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นการบีบให้พระองค์ต้องยอมรับรัฐมนตรีที่พระองค์ไม่ประสงค์ หรือเท่ากับว่าพระองค์ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มการเมือง คือกลุ่มวิกและทอรี ด้วยเหตุนี้กษัตริย์จอร์จที่ 3 จึงใช้สิทธิพิเศษที่มีอยู่ในการคัดเลือกคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ในช่วง 20 ปีแรกที่พระองค์อยู่ในตำแหน่ง (ค.ศ. 1760 - 1780) การใช้สิทธิพิเศษดังกล่าวนำไปสู่ความไม่พอใจของกลุ่มการเมืองที่เสียผลประโยชน์ทั้งสองกลุ่ม และเนื่องจากความล้มเหลวในนโยบายต่ออาณานิคมอเมริกาทำให้กษัตริย์จอร์จที่ 3 ต้องยอมรับความคิดเห็นของรัฐสภาและของกลุ่มการเมืองในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในโอกาสต่อมา นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีสิทธิอย่างกว้างขวางในการพิจารณาและเสนอความคิดเห็นต่อพระมหากษัตริย์ เพราะแต่เดิมนั้นคณะรัฐมนตรีจะมีโอกาสพิจารณาและเสนอความคิดเห็นต่อเมื่อเป็นพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์เท่านั้น การเปลี่ยนแปลงนี้เท่ากับเป็นการวางหลักการว่าเรื่องใด ๆ ที่รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งจะเสนอต่อพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์ได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีมีความคิดเห็นอย่างไร ภายใต้การปกครองของกษัตริย์ที่ 3 พระองค์ได้แต่งตั้งหัวหน้าคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็งคือ นายวิลเลียมพิตท์ (William Pitt) คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายพิตท์มีอิทธิพลและเข้มแข็งมาก ประกอบกับกษัตริย์จอร์จที่ 3 ทรงชรามากขึ้นและเริ่มจะมีสติวิปลาส พระองค์จึงต้องปล่อยอำนาจให้แก่รัฐมนตรีมากขึ้น เมื่อกษัตริย์จอร์จที่ 4 (George IV) ขึ้นครองราชย์ต่อมา อำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐมนตรีได้หยั่งรากลึกจนพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ซึ่งอ่อนแอ ไม่อาจดึงอำนาจกลับคืนได้ดังเดิม การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากขึ้น เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ได้แก่

ประการแรก ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของนายกรัฐมนตรีซึ่งในช่วงของการเปลี่ยนแปลงนี้ นายก

รัฐมนตรี เช่น ลอร์ด นอร์ธ (Lord North) นายชาร์ลส์ เจมส์ ฟ็อกซ์ (Charles James Fox) และนาย วิลเลียม พิตท์ (William Pitt) มีบุคลิกภาพที่เข้มแข็งและต้องการให้คณะรัฐมนตรีได้มีส่วนกำหนดนโยบายทางการเมืองทั้งภายในและต่างประเทศในการบริหารงานอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าพวกตนไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็ตาม

ประการที่สอง ปัญหาทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศอยู่ในความสนใจของประชาชนชาติมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากความตื่นตัวทางการเมืองของราษฎรมากขึ้น ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่กล้าใช้สิทธิพิเศษตัดสินใจเพียงลำพัง

ประการสุดท้าย การปฏิรูปกระบวนการบริหารได้ทำให้การใช้ระบบอุปถัมภ์ การใช้อิทธิพลทางการเงินและอภิสิทธิ์เพื่ออิทธิพลทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ลดลง วัฒนาการเหล่านี้เป็นผลให้อำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นและพระมหากษัตริย์ต้องประสบกับความยากลำบากพระทัย ถ้าจะเรียกร้องให้คณะรัฐมนตรีต้องขออนุญาตก่อนจะพิจารณาและกำหนดนโยบายใด ๆ ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงมักจะยอมตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว อำนาจในการเลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรียังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ การมีอำนาจและอิทธิพลเพิ่มขึ้นของคณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่เป็นหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัจจัยที่ทำให้อำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น

มาถึงยุคสมัยแห่งการปฏิรูปการเมืองในศตวรรษที่ 19 อันเป็นศตวรรษที่มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางการเมืองการปกครอง ความคิดเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการปกครองได้แพร่สะพัดในหมู่ราษฎรอย่างกว้างขวาง อำนาจของพระมหากษัตริย์ภายหลังกษัตริย์จอร์จที่ 1 ลดลงอย่างมาก การตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารเปลี่ยนมาอยู่ที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภามากขึ้น แรงผลักดันประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็คือ ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้ราษฎรส่วนมากมีส่วนร่วมในการปกครอง ถึงแม้ว่าพระมหากษัตริย์จะมีบทบาทและอิทธิพลในการปกครองประเทศน้อยลง และศูนย์กลางแห่งอำนาจได้มาอยู่ที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่สถาบันดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นตัวแทนของราษฎรส่วนรวมสักเท่าไร สถาบันรัฐสภาก็ยังไม่เป็นประชาธิปไตยเต็มที่ สภาขุนนางที่ประกอบด้วยสมาชิกในราชตระกูลยังคงมีอำนาจและอิทธิพลอยู่มาก ส่วนสภาสามัญนั้นยังไม่มีลักษณะเป็นตัวแทนของปวงชนอย่างแท้จริง จึงปรากฏแรงผลักดันจากฝ่ายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมีมากกว่า โดยฝ่ายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงได้แก่ พวกต่อต้านการบังคับให้ปฏิบัติตามศาสนาที่ขัดกับศรัทธาของราษฎร ชนชั้นกลาง นักอุตสาหกรรม พ่อค้า ช่างฝีมือและกลุ่มวิวกซึ่งเป็นแกนนำในการเปลี่ยนแปลง ส่วนฝ่ายต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้แก่ พระมหากษัตริย์ ขุนนาง เสนาบดี ศาสนจักรนิกายเชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ นัก

กฎหมายส่วนใหญ่ นักธุรกิจธนาคารที่ร่ำรวย ขุนนางชนบทและเจ้าที่ดิน ดังนั้นการปฏิรูปการเมืองจึงเกิดขึ้น ทำให้เกิดกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเพื่อจุดประสงค์นี้ คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปการเมือง ค.ศ. 1832 (Reform Act, 1832) หรือที่เรียกว่าพระราชบัญญัติผู้แทนราษฎร ค.ศ. 1832 (Representation of The People Act, 1832) นอกจากนี้ การปฏิรูปการเมืองยังทำให้พระมหากษัตริย์และชนชั้นปกครองถูกทอนอำนาจลง สภาสამัญจึงเป็นอิสระและเป็นตัวแทนของราษฎรได้มากขึ้น (แต่ชนชั้นกรรมาชีพยังไม่ได้รับสิทธิในขณะนั้น) ในส่วนของคณะรัฐมนตรีก็ไม่ต้องขึ้นกับพระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่ขึ้นโดยตรงต่อสภาสามัญ ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้ากลุ่มหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ และนายกรัฐมนตรีในความหมายที่แท้จริงคนแรกคือ เซอร์ โรเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel) ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองวิก อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองอย่างสำคัญคือ ภายหลังก.ศ. 1832 สภาสามัญเป็นสถาบันที่มีอำนาจมาก ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญและอยู่ใต้ตราบเท่าที่สภาสามัญยังให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา พระมหากษัตริย์ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ตามใจชอบอีกต่อไป¹¹¹

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ และจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาสามัญเป็นส่วนใหญ่ คือ กรณีของเซอร์ โรเบิร์ต พิล (Sir Robert Peel) ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อจาก Melbourne เมื่อปี ค.ศ. 1834 เขาก็ได้ยุบสภาทันทีเพื่อทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น แต่ไม่สามารถเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในสภาสามัญได้ เขายังคงเป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อมา หลังจากนั้นประมาณ 7 สัปดาห์ เซอร์ โรเบิร์ต พิล ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยคำนึงถึงเสียงสนับสนุนของฝ่ายค้านที่มีมากกว่าฝ่ายรัฐบาลในสภาสามัญ และเหตุการณ์ในทำนองเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นอีกเมื่อรัฐมนตรี Melbourne ในรัฐบาลของ Russell ได้รับความพ่ายแพ้ในเรื่องหนึ่ง แต่ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกระทั่งในที่สุดได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจปี ค.ศ. 1841¹¹²

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ค.ศ. 1832 แล้ว ได้มีการปรับปรุง

¹¹¹ สรุปรจาก สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 33 - 75

¹¹² ทรงศักดิ์ วุฒิกะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 16.

แก้ไขระบบการเลือกตั้งอีกหลายครั้ง การปฏิรูปการเมืองครั้งใหญ่อีกสองครั้งสำเร็จคือ การปฏิรูปการเมือง ค.ศ. 1918 และ 1948 ซึ่งเป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องของพรรคการเมืองทุกฝ่ายที่ต้องการให้ราษฎรมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่ให้สิทธิแก่ราษฎรโดยทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงเรื่องเพศ เศรษฐกิจ ชนชั้นและอาชีพ การปฏิรูปการเมือง ค.ศ. 1918 ปรากฏเป็นกฎหมายชื่อ พระราชบัญญัติผู้แทนราษฎร ค.ศ. 1918 (The Representation of The People Act, 1918) ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹¹³

1) ยกเลิกคุณสมบัติเรื่องทรัพย์สินหรืออัตรากาชีพที่เสีย กฎหมายฉบับใหม่นี้ให้สิทธิแก่บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือน และได้ลงทะเบียนผู้มีสิทธิเอาไว้ด้วย

2) ให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้ที่สำเร็จจากมหาวิทยาลัยจะได้สิทธิมีตัวแทนในรัฐสภาโดยอัตโนมัติ

3) ให้สิทธิเลือกตั้งแก่สตรีที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป ต่อมาในปี ค.ศ. 1928 ได้ลดลงเป็น 21 ปี

4) กำหนดเงินที่ใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

กฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1918 ได้ใช้มาจนถึงปี 1948 โดยมีการเปลี่ยนแปลงอีกบ้าง จนในปี ค.ศ. 1928 ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญอีกหลายประการ สรุปพอสังเขปดังนี้

1) ให้ยกเลิกหลักการการมีตัวแทนของมหาวิทยาลัยในสภาสามัญ

2) ให้ยกเลิกการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินขององค์การธุรกิจ และการให้สิทธิเลือกตั้งแก่องค์การธุรกิจ

3) ให้มีการจัดสรรจำนวนผู้แทนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร

4) ให้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์แก่ผู้ที่เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นทหาร พลเรือน และผู้ทุพพลภาพที่ไม่สามารถมาออกเสียง ณ เขตเลือกตั้งได้

จึงกล่าวได้ว่าระบบการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนของปวงราษฎรในสภาสามัญของอังกฤษมีวิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลงมาสู่หลักการแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของประชาชนในที่สุด ซึ่งเป็นบรรทัดฐานสากลของระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองโดยใช้ระบบรัฐสภานั้นจะมีหลักความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นทั้งองค์กรสูงสุดทางบริหารและองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองจำต้องแสดงความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินของตนต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาแน่ใจว่าการใช้อำนาจบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีนั้นมิได้รุกรอนสิทธิเสรีภาพและคุณภาพผลประโยชน์ของประชาชนแต่อย่างใด ซึ่งแต่เดิมนั้นความรับผิดชอบทางการเมือง

¹¹³ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 76 - 77

ของประเทศอังกฤษมีพัฒนาการมาจากความรับผิดชอบทางแพ่งและความรับผิดชอบทางอาญามาก่อน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 (หัวข้อ 2.4.1.2)

ส่วนในบทที่ 3 นี้จะทำการศึกษาถึงความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในทางการเมืองที่มีต่อรัฐสภาอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษก่อนที่จะไปศึกษาถึงความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองที่มีต่อรัฐสภาของไทยในบทที่ 4 ต่อไป

3.1.1 ความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีกับความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีในทางการเมือง

คณะรัฐมนตรี (The Cabinet) นั้นได้รับการจำกัดความให้มีลักษณะเฉพาะในฐานะที่เป็นองค์กรหรือสถาบัน (Body) สูงสุดในการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง บางครั้งก็ถูกมองในฐานะที่เป็น “เครื่องมือหลักของรัฐบาล” ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของการตัดสินใจต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในทางบริหารและในทางนิติบัญญัติ และยังเป็นองค์กรที่ถูกรวมเข้าอยู่ในการตัดสินใจหลัก ๆ ของรัฐบาลอย่างเต็มรูปแบบและสมบูรณ์ที่สุด ข้อคิดเห็นในทางธรรมเนียมปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญต่อสถานะ “จุดยอดของฝ่ายบริหาร” และการควบคุมของคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เหนือการจัดทำนโยบายและการดูแลอย่างเอาใจใส่ต่อผลประโยชน์ของรัฐบาล สถานะของคณะรัฐมนตรีในทางปฏิบัติไม่มีอิทธิพลมากเท่ากับคำแนะนำที่เป็นข้อคิดเห็นในทางธรรมเนียมปฏิบัติ ยังมีในเรื่องข้อจำกัดของอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจนมากที่จำกัดศักยภาพการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ยิ่งไปกว่านั้น ความสำคัญของคณะรัฐมนตรีก็เปลี่ยนแปลงไปตามความเชื่อและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีจัดการ และเปลี่ยนแปลงไปตามสิ่งที่ประเด็นปัญหาต่อคุณลักษณะของผู้ว่า ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้คือความไม่แน่นอนที่ถาวรซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในบรรดาคุณลักษณะพิเศษส่วนใหญ่ของคณะรัฐมนตรีในอังกฤษ

ธรรมชาติที่แปรเปลี่ยนของคณะรัฐมนตรีในส่วนที่สะท้อนให้เห็นความจริงว่า คณะรัฐมนตรีมีความแปรผันทั่ว ๆ ไปในสถาบันการเมืองต่าง ๆ ของอังกฤษก็คือ ความรับผิดชอบต่าง ๆ และกฎเกณฑ์การดำเนินการต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ได้ถูกจำกัดความในทางกฎหมายเลย ในอังกฤษนั้นไม่มีการเขียนหรือจัดเป็นหมวดหมู่ไว้ในรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งโครงสร้างของรัฐบาลและอำนาจต่าง ๆ, สิทธิและภาระหน้าที่ของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐบาลบางลักษณะของรัฐบาลนั้นมีกฎหมายครอบคลุมอยู่ แต่คณะรัฐมนตรีนั้นไม่เพียงแต่ไม่ถูกอ้างอิงในการผ่านกระบวนการตรากฎหมาย 3 ฉบับเท่านั้น แต่ยังไม่เคยถูกอ้างอิงในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเลยจนกระทั่งปี 1937 ผลที่ตามมาคือ ทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินการไปทั้งหมดนั้นเกือบจะถูกควบคุมโดยส่วนผสมแห่งธรรมเนียมปฏิบัติทั้งที่เป็นแบบอย่างที่มีมาก่อนในอดีตและการประพฤติดุติปฏิบัติในปัจจุบันแทบทั้งสิ้น

ธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องคณะรัฐมนตรีของอังกฤษนั้นมีอยู่ 3 ธรรมเนียมที่สำคัญ ๆ คือ

1. ธรรมเนียมปฏิบัติของความรับผิดชอบร่วมกันซึ่งมีความหมายเป็นนัยว่า การจะบรรลุถึงการตัดสินใจสักครั้งหนึ่งควรได้รับการสนับสนุนโดยสมาชิกของคณะรัฐบาลทั้งหมด และยังมี ความหมายอีกว่ารัฐมนตรีคนใดที่ไม่เห็นด้วยก็ควรที่จะยอมรับหรือไม่ก็ลาออกไป สำหรับกรณีนี้มี ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ในปี 2003 สมัยที่นาย Tony Blair ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีขณะนั้น มีรัฐมนตรีท่านหนึ่งในสมาชิกคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลอังกฤษภายใต้การนำของนาย Tony Blair คือ นาง Clare Short ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็น Secretary of State for International Development (2 May 1997 – 12 May 2003) ได้แสดงออกถึงการคัดค้านกรณีสงครามอิรักต่อหน้าสาธารณชนซึ่งการ แสดงออกของนางครั้งนี้ถือเป็นการฝ่าฝืน “กฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” (Unanimity Rule) ของธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องหลักความรับผิดชอบร่วมกันดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 (หัวข้อ 2.4.1) แม้นายกรัฐมนตรี Tony Blair จะอนุญาตให้นาง Clare Short อยู่ในสมาชิกคณะรัฐมนตรีต่อไป อย่างไรก็ดีตาม นางได้ลาออกจากตำแหน่งในภายหลัง และเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ก็เช่นเดียวกันกับกรณี การลาออกของนาย Robin Cook ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็น Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs ในคณะรัฐมนตรีของนาย Tony Blair ด้วย

อีกตัวอย่างที่ปรากฏในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี David Cameron คือเหตุการณ์ที่เกิดจากการเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคอนุรักษนิยม (Conservative) กับพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrat) ที่รัฐมนตรีแต่ละคนของพรรคเสรีประชาธิปไตยอย่างเช่น นาย Vince Cable ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็น Secretary of State for Business, Innovation and Skills มักขอพิจารณาการทำงานของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่มาจากพรรคอนุรักษนิยมต่อสาธารณชนเป็นประจำ ดังนั้น กรณีนาย Vince Cable นี้ทำให้เห็นได้ว่าบางครั้งบางคราว “กฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” (Unanimity Rule) ของหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ก็สามารถถูกฝ่าฝืนได้เหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม การลาออกไปของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่โด่งดังและความเป็นเอกภาพของรัฐบาลผสมนั้น มีแนวโน้มที่จะชี้ให้เห็นว่าธรรมเนียมปฏิบัติของความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษยังคงมีผลบังคับที่เคร่งครัดอยู่ในทุกวันนี้

2. ธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่ารัฐมนตรีเฉพาะตัวคนหนึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

อย่างน้อยที่สุดจะต้องตอบคำถามสำหรับงานที่ตนรับผิดชอบในกระทรวงได้ และจะถูกคาดหวังว่า จะต้องลาออกไปในกรณีปฏิบัติหน้าที่หลัก ๆ ล้มเหลว ดังนั้นธรรมเนียมปฏิบัติปกติที่สมาชิกทุกคนของรัฐบาลมีคือธรรมเนียมปฏิบัติปกติของสมาชิกในสภาหนึ่งสภาใดในสองสภานั้นเอง

3. ธรรมเนียมปฏิบัติของ**ความไว้วางใจกัน**ในภาระหน้าที่, การปฏิบัติการและการอภิปรายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกคาดหวังว่าเป็นเรื่องส่วนตัว

ธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการสร้างลักษณะเฉพาะของคณะรัฐมนตรีในอังกฤษที่สำคัญ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1.ความเป็นเอกภาพ 2.ความรับผิดชอบ และ 3.(การรักษา)ความลับ แต่เพราะเหตุว่าธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้ไม่ใช่กฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย บ่อยครั้งที่คณะรัฐมนตรีได้ตีความอย่างกว้าง, ฝ่าฝืน และค่อย ๆ แก้ไขดัดแปลงไปตามแก่เหตุ¹¹⁴

อย่างไรก็ตาม ทั้งความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่างก็มีแนวคิดที่เหมือนกันคือ เป็นกลไกที่มุ่งจะก่อให้เกิดการปกครองที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา กล่าวคือ แนวคิดของหลักความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี (Individual Ministerial Responsibility) เป็นการรับผิดชอบในเรื่องงานของกระทรวงที่ตนดูแลอยู่ หรืองานที่ตนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติโดยเฉพาะ ส่วนแนวคิดของหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีเป็นหมู่คณะ (Collective Responsibility) เป็นการรับผิดชอบในเรื่องนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี แต่บางทีนายกรัฐมนตรีอาจประกาศว่าเรื่องเช่นนั้นรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ เพราะหน้าที่ต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวนั้นอาจจะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีไม่ทางตรงก็ทางอ้อมและไม่มากก็น้อยอยู่เสมอ¹¹⁵ ด้วยเหตุนี้ หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีจึงใช้กับนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้นแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะต้องการให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ ก็ไม่สามารถจะเอาชนะในทุกกรณีได้ เพราะต้องรักษาคณะรัฐมนตรีให้อยู่ด้วยกันได้ ซึ่งย่อมหมายถึงความพร้อมที่จะประนีประนอม ตัวอย่างเช่น ในปี 1930 คณะรัฐบาลอังกฤษได้อนุญาตให้สมาชิก(รัฐมนตรี)พรรคเสรีประชาธิปไตยทำการคัดค้านการริเริ่ม(เสนอกฎหมาย)ภาษีสินค้านำเข้า (Protective Tariffs) หรือกรณีปี 1975 ที่ตรงกับสมัยนาย Harold Wilson เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อนุญาตให้รัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยในการที่ประเทศอังกฤษเข้าเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community) หรือ EEC ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นด้วย

¹¹⁴ Jean Blondel and Ferdinand Muller-Rommel, *Cabinets in Western Europe*, second ed.(New York: ST. Martin's Press, INC., 1997), p. 18 - 19.

¹¹⁵ สรุปรจาก มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 106 - 107

พรรคที่จะทำให้เกิดบูรณาการทางเศรษฐกิจ (รวมทั้งตลาดร่วม) ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านนอกที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีอิสระ ก่อนที่ประชาชนอังกฤษจะลงประชามติในเรื่องดังกล่าว เป็นต้น

ท้ายที่สุดแล้ว รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีจะต้องปกป้องนโยบายในที่สาธารณะ นายกรัฐมนตรีที่ต้อตั้งขีดขึ้นความรู้สึกของบรรดารัฐมนตรีโดยต่อเนื่อง ย่อมเสี่ยงต่อการที่รัฐมนตรีคนสำคัญ ๆ จะประท้วงด้วยการลาออก ดังที่เกิดขึ้นกับนางแคตเซอรีในช่วงหลังการลาออกของรัฐมนตรีเท่ากับเป็นการป่าวประกาศถึงความแตกแยกภายใน ซึ่งฝ่ายค้านสามารถใช้เป็นประโยชน์ได้¹¹⁶

เหตุผลสำคัญที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองนั้น นอกจากจะมีเหตุผลจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองในอดีตของประเทศอังกฤษที่ประมุขแห่งรัฐไม่ต้องทรงรับผิดชอบต่อทางการเมืองแต่อย่างใด โดยถือว่าราชการแผ่นดินต่าง ๆ ที่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐหรือต้องกระทำในนามของประมุขแห่งรัฐ จะกระทำได้อเมื่อได้รับคำแนะนำและยินยอมจากคณะรัฐมนตรีเมื่อได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันและลงมติเห็นชอบในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว และได้มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีไปถวายคำแนะนำและลงนามกำกับรับผิดชอบในนามคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น กิจการใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ประมุขแห่งรัฐได้ทำไปโดยลำพังนั้นเป็นโมฆะ จำเป็นต้องกระทำตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบแทน จะปิดความรับผิดชอบไปให้ประมุขแห่งรัฐไม่ได้

เหตุผลสำคัญประการที่สอง คือ เมื่ออำนาจบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะเป็นส่วนรวม มิได้ตกอยู่แก่รัฐมนตรีหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องกระทำในนามของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ อันเนื่องมาจากพัฒนาการของการถ่ายเทอำนาจจากพระมหากษัตริย์มาสู่คณะรัฐมนตรีโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีทุกคนจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมนตรีทุกคนมีภาระที่จะต้องผูกพันกับมติคณะรัฐมนตรี (Conclusion) ซึ่งถือว่าได้ผ่านการประชุมปรึกษาหารือและเห็นชอบของรัฐมนตรีทุกคนในคณะแล้ว กิจการใดที่ได้ผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและถือเป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้วต้องถือว่าผูกมัดรัฐมนตรีทุกคนที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตาม แม้รัฐมนตรีคนนั้นจะไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วยก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดมีความคิดเห็นแตกต่างจากความคิดเห็นของรัฐมนตรีฝ่ายข้างมาก รัฐมนตรีผู้นั้นก็ควรลาออกไป ไม่ควรอยู่ร่วมคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป トラบใดที่รัฐมนตรีผู้นั้นยังไม่

¹¹⁶ ม.ร.ว. พฤทธิสาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 112

ลาออกย่อมถือว่ารัฐมนตรีผู้นั้นยินยอมที่จะผูกพันกับมติคณะรัฐมนตรีผู้นั้นอยู่ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง

เหตุผลประการที่สาม คือ ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องกำหนดนโยบายทั่วไปขึ้นมาเพื่อเป็นวิธีการหรือแนวทางในการปฏิบัติ จัดทำ หรือดำเนินการให้บรรลุจุดหมายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะ เพราะคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะย่อมมีนโยบายทั่วไปแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้าง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ เป็นความต้องการให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย มีความเจริญรุ่งเรือง และประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งเมื่อนโยบายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณากำหนดขึ้นนั้นเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มิใช่เป็นนโยบายของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ และคณะรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ หรือดำเนินการโดยอาศัยอำนาจต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นเครื่องมือ เพื่อให้การดำเนินงานตลอดจนสามารถควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินทุกอย่างให้ดำเนินไปและอยู่ในกรอบแห่งนโยบายทั่วไปของตนได้ คณะรัฐมนตรีจึงย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปนั้นโดยตรง

เหตุผลประการสุดท้าย คือ ในการดำเนินการตามนโยบายทั่วไปอย่างใดอย่างหนึ่งของคณะรัฐมนตรีนั้น อาจจะต้องเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ จึงต้องจัดให้กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปนั้นมีการร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และผู้ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ดีที่สุที่สุดคือคณะรัฐมนตรี¹¹⁷

ส่วนความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี (Individual Ministerial Responsibility) นั้น เป็นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นก่อนที่ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีจะปรากฏขึ้นแก่สาธารณชน แนวคิดของความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรี เริ่มจากการที่รัฐมนตรีแต่ละท่านต่างก็มีฐานะเป็นข้าราชการบริหารของพระมหากษัตริย์แห่งอังกฤษ ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ ครั้นต่อมาเมื่อรัฐสภาแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจากพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ รัฐมนตรีแต่ละท่านจึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา กล่าวคือ เมื่ออำนาจในการปกครองประเทศตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการที่ตนได้กระทำไปด้วย ตามหลักที่ว่าผู้ใดใช้อำนาจผู้นั้นย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจนั้นด้วย¹¹⁸

¹¹⁷ มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 110 - 111

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118

การตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญที่สุดของกระทรวงเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงนั้นจะเป็นผู้ตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีและสภาสามัญและระหว่างรัฐมนตรีและกระทรวงที่ปกครองนั้นเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญมิใช่แค่เพียงว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ แต่รวมไปถึงการตัดสินใจว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบอะไร คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจตามกฎหมาย อำนาจนั้นถูกมอบไว้ให้กับรัฐมนตรี เมื่อรัฐบาลจะต้องมีการะความรับผิดชอบในเรื่องใด ตามกฎหมายกำหนดให้อำนาจความรับผิดชอบที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐมนตรีนั้นจะถูกโอนไปยังรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง รัฐมนตรีเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการบริหารงานของรัฐบาล และการร่างนโยบายของกระทรวงนั้นจะมีข้าราชการเป็นผู้ให้ข้อมูลและคำแนะนำแก่รัฐมนตรี

การพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ อันได้แก่

1. การพ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาสามัญ ซึ่งคณะรัฐบาลมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือ ลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองอื่นมาจัดตั้งรัฐบาลแทน และนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะสนับสนุนพรรคการเมืองใดเข้ามาบริหารประเทศต่อไป
2. เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก หรือถึงแก่กรรม พรรครัฐบาลจะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ และคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นเพื่อบริหารแทน
3. รัฐมนตรีลาออกเนื่องจากไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล
4. รัฐมนตรีผู้นั้นถึงแก่กรรม¹¹⁹

นอกจากนี้ ความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรียังถือเป็นข้อยกเว้นของหลักความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อรักษาคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ ทั้งนี้เพราะหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีพบว่ารัฐมนตรีคนหนึ่งทำผิดพลาดหรือปฏิบัติราชการโดยไร้สมรรถภาพ หรือมีพฤติกรรมที่แสดงว่าการดำเนินงานของรัฐมนตรีคนนั้นนำผลร้ายมาสู่ประเทศชาติจนได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว หากว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องรักษาภูมิลักษณ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วยการร่วมกันรับผิดชอบโดยลาออกทั้งคณะก็ย่อมจะไม่ถูกต้องนัก

¹¹⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 194 - 195

เช่นนี้แล้ว เพื่อให้เป็นการรักษาคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้ รัฐมนตรีผู้นั้นก็ควรจะต้องลาออกคนเดียวเพื่อ แสดงให้เห็นว่าเป็นความผิดของตนแต่ผู้เดียว¹²⁰

3.1.2 ความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี ต่อรัฐสภาอังกฤษ

ในตอนต้นศตวรรษที่ 19 ลักษณะการใช้อำนาจของรัฐบาลอังกฤษมีจุดมุ่งหมายเพื่อ การบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็มี การประกาศหลักการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และ หลักการความรับผิดชอบต่อสภาสามัญ การแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ต่อ รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) นั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยโดยตัวแทนตามระบอบ ประชาธิปไตยโดยตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นระบอบหนึ่งแห่งทฤษฎีการเป็น ผู้แทนหรือทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 นอกจากนี้ รัฐสภายังจัดตั้ง ขึ้นเพื่อควบคุมรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอีกด้วย ส่วนสภาสูงแห่งอังกฤษนั้นเป็นสภาที่มี ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การเติบโตของระบบพรรคการเมืองทำให้ระบอบประชาธิปไตย ของอังกฤษพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สำหรับความรับผิดชอบต่อรัฐบาลต่อรัฐสภาเป็นเสมือนภารกิจทาง ประวัติศาสตร์ที่ถูกห่อหุ้มไว้ด้วยหลักแห่งเสรีภาพ (Liberal View) ของประชาชนตามหลักการแห่ง รัฐธรรมนูญ จะเห็นได้จากภาพการเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่มั่นคงของพระมหากษัตริย์และสภาขุน นางไปสู่สภาสามัญตั้งแต่ ค.ศ. 1832¹²¹

ศตวรรษที่ 19 เป็นศตวรรษที่มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการเมืองการปกครอง ของอังกฤษอย่างมาก แรงผลักดันหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นคือ ระบบการ เลือกตั้งแบบเดิมซึ่งไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนมากมีส่วนร่วมในการปกครอง ถึงแม้ว่า พระมหากษัตริย์จะมีบทบาทและอิทธิพลในการปกครองประเทศน้อยลง และศูนย์กลางอำนาจได้มา อยู่ที่รัฐสภากับคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่สถาบันดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน ส่วนรวม สถาบันรัฐสภายังไม่เป็นประชาธิปไตยเต็มที่ สภาขุนนางที่ประกอบด้วยสมาชิกจากการ สืบสายโลหิตยังคงมีอำนาจและอิทธิพลอยู่มาก ส่วนสภาสามัญนั้นก็ยังไม่มีลักษณะเป็นตัวแทนของ ปวงชนอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงถือได้ว่าสภาพการณ์ดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็น

¹²⁰ มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบต่อทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 121

¹²¹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 13

ของปวงชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลตามที่จอห์น ล็อก (John Locke) กล่าว “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี) กับประชาชนมีอยู่ในทำนองเดียวกันกับคู่ภาคีใน “ทรัสต์” (Trust) เพราะรัฐบาลถูกก่อตั้งขึ้นมาเหมือนกับการจัดระเบียบในรูปของทรัสต์ โดยรัฐบาลเป็นเพียงทรัสต์ที่ทำหน้าที่แทนและรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ก่อตั้งทรัสต์ จึงมีก็แต่พันธะต่อประชาชนในฐานะที่ตนเป็นตัวแทนปวงชนเท่านั้น การดำเนินงานประจำวันของรัฐบาลควรอยู่ในมือของคณะบุคคลซึ่งมีความสามารถเหนือกว่า หากแต่เป็นผู้แทนของประชาชน และรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ก็เพียงแต่สวมครุยอำนาจอธิปไตยเท่านั้น แต่ไม่ใช่อำนาจอธิปไตยจริง ๆ” ในที่สุด การปฏิรูปการเมืองจึงเกิดขึ้น และมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา พอสรุปได้ดังนี้

ประการแรก พระมหากษัตริย์และชนชั้นปกครองถูกทอนอำนาจลง สภาสามัญจึงเป็นอิสระและเป็นตัวแทนของประชาชนได้มากขึ้น ในส่วนของคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีไม่ต้องขึ้นกับพระมหากษัตริย์อีกต่อไป แต่ขึ้นโดยตรงต่อสภาสามัญ ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้ากลุ่มหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีในความหมายที่แท้จริงคนแรกคือ เซอร์ โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองวิก

ประการที่สอง การปฏิรูปการเมือง ค.ศ. 1832 ได้เปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองอย่างสำคัญ กล่าวคือ ภายหลัง ค.ศ. 1832 สภาสามัญเป็นสถาบันที่มีอำนาจมาก ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญและอยู่ใต้ตราบเท้าที่สภาสามัญยังให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา พระมหากษัตริย์ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ตามใจชอบอีกต่อไป¹²²

ปัจจุบัน ระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษมีแนวโน้มไปในทางที่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจและมีบทบาทเด่นในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ดำเนินงานของฝ่ายสภา ซึ่งสภากลับทำหน้าที่ช่วยคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ เป็นความจริงว่าใน สหราชอาณาจักร คณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนของความคิดของชาติเช่นเดียวกับรัฐสภา เพราะในทางปฏิบัติรัฐบาลก็ได้รับเลือกมาจากประชาชนในเวลาเดียวกับผู้แทนอื่นได้รับเลือกเช่นกัน¹²³

สภาพความเป็นจริงจากการสืบทอดอำนาจมาจากพระมหากษัตริย์ไม่ใช่เป็นคำ

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 71 - 74

¹²³ มนต์รี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 68 - 69

อธิบายถึงอำนาจพิเศษของรัฐบาลในปัจจุบัน ในประเทศอังกฤษ บ่อเกิดในทางที่ถูกต้องของอำนาจเหล่านี้ของรัฐบาลที่แท้จริงและที่ใหญ่ก็คือ “ความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับประชาชน” รูปแบบของความสัมพันธ์มีดังนี้¹²⁴

ประการแรก รัฐบาลที่ถูกเลือกมาจากประชาชน กล่าวคือ ในทางทฤษฎี ผู้เลือกตั้งชาวอังกฤษจะเป็นผู้เลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งของตน โดยผ่านทางระบบสองพรรค เราจะพบว่าผู้เลือกตั้งจะเลือกผู้แทน 1 คน และจะมีความหมายไปถึงการเลือกผู้นำของรัฐบาล ตลอดจนคณะรัฐบาลและนโยบายของรัฐบาลด้วย ความเป็นจริง ถ้ารัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจในขณะที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ขณะการเลือกตั้งอีก ก็จะได้กลับมาเป็นรัฐบาลเช่นเดิม ในขณะที่ฝ่ายตรงกันข้ามก็จะจัดตั้งรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) เพื่อเตรียมพร้อมทันทีที่รัฐบาลลาออก ดังนั้นเราพอจะเรียกได้ว่า รัฐบาลได้มาจากการเลือกตั้งในลักษณะที่ไม่เป็นรูปแบบทางสถาบันมากนัก แต่ในปัจจุบันก็มีความแน่นอน เช่นเดียวกับการเลือกประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หรือของฝรั่งเศส ในปี 1962 ดังนั้น ในระบบรัฐสภาภาคปฏิบัติของอังกฤษ จึงมีหลักการของการเป็นรัฐบาลแบบกึ่งโดยตรง (หรืออาจเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยแบบ “*démocratie supplétive*” ซึ่งสำคัญมาก เพราะชาวอังกฤษมีจิตสำนึกอย่างมาก)

ประการที่สอง นโยบายรัฐบาลได้รับความเห็นชอบจากประชาชน กล่าวคือ นโยบายการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองอังกฤษมีลักษณะค่อนข้างชัดเจนทั้งสองพรรค ดังนั้นเมื่อพรรคหนึ่งได้รับเสียงข้างมากโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง เราก็ต้องยอมรับว่าประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบในนโยบายของพรรคที่ชนะการเลือกตั้ง จะพบอยู่บ่อยครั้งว่า เมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมนโยบายที่สำคัญ ซึ่งไม่เป็นไปตามนโยบายที่ผ่านความเห็นชอบจากผู้เลือกตั้ง รัฐบาลก็มักจะใช้วิธีการที่จะกลับไปถามประชาชนใหม่อีกครั้ง แต่ก็ไม่ใช่เกณฑ์ที่ตายตัว

อย่างไรก็ตาม การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น ถ้าว่ากันตามกรอบแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เพราะในประเทศอังกฤษนั้น รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือที่เรียกว่า Parliamentary Sovereignty กล่าวคือ รัฐสภามีอำนาจบัญญัติกฎหมายและยังมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภา เพราะอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารนั้นมีที่มาจากรัฐสภา ซึ่งเรื่องนี้มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การปกครองของอังกฤษที่อำนาจของรัฐสภาเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากรัฐสภาสามารถช่วงชิงอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ จึงทำให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษเมื่อแรกเริ่มเดิมทีเคยรับผิดชอบต่อ

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74

พระมหากษัตริย์ก็เปลี่ยนมาเป็นรับผิดชอบต่อรัฐสภาแทน และหากจะพิจารณาในมิติของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของอังกฤษแล้ว คณะรัฐมนตรีทั้งคณะมาจากสภาสามัญ (House of Commons) เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาสามัญ และรัฐมนตรีแต่ละคนก็มาจากทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีจึงต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสภาสามัญ และความรับผิดชอบต่อการเมืองดังกล่าวนี้ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนมิให้ถูกคุกคามโดยการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตและขาดความรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการเมืองต่อรัฐสภาในการใช้อำนาจ ดังนี้

3.1.2.1 ความรับผิดชอบต่อในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา¹²⁵

ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษจะรักษาดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ แต่อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายและอำนาจอนุมัติขั้นสุดท้ายยังเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

ร่างกฎหมายของอังกฤษ แบ่งได้เป็น 3 ประเภทดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติมหาชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ซึ่งใช้กับชุมชนเกือบทั่วประเทศ ส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ มีอยู่น้อยฉบับที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอ

2. ร่างพระราชบัญญัติเอกชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ออกมาสืบสนุนการแสวงหาอำนาจพิเศษ หรือเอกสิทธิ์บางประการให้บุคคลบางคน หรือองค์กรบางแห่งเท่านั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้รัฐบาลหรือสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอก็ได้

3. ร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid) เป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีคุณสมบัติเป็นทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาชนและร่างพระราชบัญญัติเอกชน อันมีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน ตลอดจนบุคคลหรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้

การที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาสามัญทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ

¹²⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 292 - 295

โดยรัฐบาลมีสิทธิผ่านสภามากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาสามัญฝ่ายเสียงข้างน้อย และร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลนี้ รัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้ยก ร่างขึ้นและผ่านความเห็นชอบจากกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้วก่อนจะเสนอต่อสภาสามัญ ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีกำลังทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วย โดยกฎหมายที่ออกมานั้นก็เพื่อให้ คณะรัฐมนตรีดำเนินตามกรอบที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในนโยบาย ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีต้องชอบด้วยกฎหมายหรือมีกฎหมายรองรับเสมอ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าสภาก็จะไม่มีบทบาทเสียทีเดียว สมาชิกสภาทุกคนโดยเฉพาะฝ่ายค้านและสมาชิกชั้น แนนท์หลังของพรรครัฐบาลย่อมมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายที่เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย สมาชิกรัฐสภา (Private Member's Bill) ได้ และสมาชิกสภาฝ่ายค้านซึ่งมีหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์การ กระทำของรัฐบาล ย่อมจะคัดค้านร่างกฎหมายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ หากว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อ ประโยชน์ของประชาชน แสดงให้เห็นว่าการที่รัฐสภามีอำนาจอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายของ รัฐบาลได้นั้นถือเป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อร่างกฎหมายที่ตนเสนอว่าเมื่อได้ ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วจะมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือผลประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ อย่างไร และร่างกฎหมายของรัฐบาลอยู่ภายในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐสภาไม่สามารถผ่าน ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่มีเนื้อหาหรือสาระสำคัญที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

กระบวนการเตรียมร่างกฎหมายของรัฐบาลก่อนที่จะเสนอเข้าสู่รัฐสภานั้น เป็นช่วงเวลาที่สำคัญมาก การเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจะมาจากนโยบายของพรรครัฐบาล จากความประสงค์ของฝ่ายข้าราชการหรือจากข้อเสนอของกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก ซึ่งจะมีการ ทหารหรือร่วมกันอย่างละเอียด กล่าวคือ ถ้าหากว่าร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาล ทุก ฝ่ายจะหารือตกลงกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ถ้าหากว่าร่างกฎหมายนั้นมี ส่วนเกี่ยวข้องด้วยตัวแทนของกลุ่มก็จะได้รับเชิญมาให้ความเห็นและคำแนะนำ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลพวกนี้ก็จะถือโอกาสบรรจจุสิ่งที่ตนต้องการ ลงไปในร่างกฎหมายมากที่สุด

กระบวนการเตรียมร่างกฎหมายนั้น ส่วนมากจะเริ่มจากกระทรวง ทบวง กรม โดยเริ่มจากการที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Office) จะสอบถามไปยัง กระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้ส่งรายชื่อของร่างกฎหมายที่ต้องการจะออกมายังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายไปยัง The Cabinet's Standing Committee จากนั้นจะส่งไปยัง Future Legislation Committee เพื่อตรวจร่างกฎหมายต่าง ๆ และดึงเอาข้อเสนอที่สำคัญ ๆ ไว้สำหรับโต้แย้งกันกับรัฐมนตรีเจ้าของร่างกฎหมายนั้น และจัด เรียงลำดับความสำคัญของร่างกฎหมายด้วย โดยรายชื่อของร่างกฎหมายเหล่านี้ก็จะถูกส่งไปยัง คณะรัฐมนตรีต่อไป เมื่อสมัยประชุมเริ่มขึ้น ร่างกฎหมายเหล่านี้ก็จะถูกส่งไปยัง The Legislation Committee เพื่อตรวจตราดูรายละเอียดของร่างกฎหมายที่เสนอมานี้ว่าควรจะพิจารณาแก้ไขอย่างไร

สมควรที่จะยอมรับหรือไม่ หากพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยก็ลงมติไม่ยอมรับ ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป ถ้าลงมติผ่านร่างกฎหมายนั้นก็เป็นการรับหลักการ เมื่อ The Legislation Committee รับหลักการแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะนำเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อสภา โดยจะนำเสนอเข้าสู่สภาสภาสามัญ หรือนำเสนอเข้าสู่สภาขุนนางก่อนก็ได้ (แต่ร่างพระราชบัญญัติเอกชนมักจะเสนอที่สภาขุนนางก่อน) ซึ่งจะมีการพิจารณาในสามวาระต่อไป คือ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ วาระที่ 2 เป็นการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียด โดยจะมีการพิจารณาในคณะกรรมการประจำ และวาระที่ 3 เป็นการลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านเพื่อเสนอต่อไปยังสภาขุนนาง (หรือสภาสภาสามัญ) หรือไม่

3.1.2.2 ความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ¹²⁶

สภาสภาสามัญของอังกฤษก็เหมือนกับสภานิติบัญญัติของประเทศอื่น ๆ ที่ต้องมีคณะกรรมการช่วยเหลืองานบางส่วน เพื่อเป็นการประหยัดเวลาการประชุมของสภา การตั้งคณะกรรมการของสภาสภาสามัญเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระราชินีอลิซาเบธที่ 1 โดยทรงให้พวกองคมนตรีรวมกันเป็นกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายกันก่อนนอกสภา เพื่อที่จะควบคุมการออกกฎหมายได้ดีขึ้น ส่วนคณะกรรมการทั้งสภานั้นมีขึ้นในสมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 1 เพื่อให้สภามีเสรีภาพมากขึ้นในการต่อสู้กับพระมหากษัตริย์ เพราะการประชุมในรูปกรรมการนี้ ประธานสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์จะไม่ได้เป็นตัวแทน ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงของสภาสภาสามัญนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษที่จะแต่งตั้งบุคคลคณะหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดหรืออาจมีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาารวมอยู่ด้วย ขึ้นเป็นคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหน้าที่พิจารณาสืบหาข้อเท็จจริงใด ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีว่าได้กระทำกิจการใด ๆ ให้เกิดความผิดพลาดบกพร่องหรือมีการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างใดหรือไม่ คณะกรรมการย่อมมีอำนาจเรียกรัฐมนตรี ข้าราชการและประชาชนมาสอบถามและให้คำชี้แจงในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่หรืออาจจะเรียกเอกสารต่าง ๆ มาแสดงเป็นหลักฐานด้วยก็ได้ และคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องมาชี้แจงแสดงความเห็นและให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ แก่คณะกรรมการ นอกจากนี้ คณะกรรมการอาจออกไปดำเนินการสอบสวนนอกสภาได้และเมื่อได้ทำการสอบสวนได้ข้อเท็จจริงประการใดแล้วก็จะทำรายงานเสนอแนะต่อสภาสภาสามัญเพื่อให้สภาพิจารณาและวินิจฉัยตามที่เห็นควรต่อไป แต่คณะกรรมการย่อมไม่อาจกระทำการอันมีลักษณะเป็นการบังคับกดขี่แก่ผู้ที่มาให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นได้

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 319 - 325

ในปัจจุบันคณะกรรมการธิการของสภานี้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการรัฐสภา ค.ศ. 1967 (Parliamentary Committee Act 1967) แบ่งเป็นคณะกรรมการธิการในสภาสามัญและคณะกรรมการธิการในสภาขุนนาง

1. คณะกรรมการธิการในสภาสามัญ แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่

1.) **คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)** ในระบบรัฐสภาของอังกฤษ คณะกรรมการเต็มสภาได้ถูกจัดตั้งมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม อำนาจของคณะกรรมการเต็มสภาก็มีอำนาจเฉพาะหรืออำนาจพิเศษเท่านั้น ส่วนอำนาจทั่วไปจะตกอยู่กับคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการประจำสภา

คณะกรรมการเต็มสภาประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสภายกเว้นประธานสภาสามัญ โดยมีรองประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธาน ที่เรียกว่า “Chairman of Ways and Means” คณะกรรมการชุดนี้จะตรวจสอบและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติที่เป็นมาตราสั้น ๆ หรือมาตราเดียวที่สามารถผ่านได้อย่างรวดเร็ว และร่างพระราชบัญญัติการเงิน และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการนำร่างเข้าประชุมคณะกรรมการเต็มสภานี้มักจะเป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจของประชาชน โดยมีระเบียบ ข้อบังคับการประชุมที่เคร่งครัดน้อยกว่าการประชุมรัฐสภา

มีข้อสังเกตว่ารัฐบาลที่มีเสียงข้างมากไม่มากนักมักจะใช้คณะกรรมการชุดนี้ในการผ่านร่างกฎหมาย เนื่องจากในคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการประจำสภาจะมีจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการแต่ละพรรคคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่นั่งที่พรรคมีอยู่ทั้งหมดในสภา อันจะทำให้รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากไม่มากจะมีเสียงน้อยลงไปอีกในคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการประจำสภา

2.) **คณะกรรมการทั่วไป (General Committees)** ในสมัยประชุมปี 2006 - 2007 ได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการในสภาสามัญเนื่องจากก่อนหน้านี้ คณะกรรมการกลั่นกรอง (Select Committees) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสามัญ ในขณะที่คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) ส่วนใหญ่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวิสามัญ ดังนั้น จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกคณะกรรมการให้สอดคล้องกับหน้าที่และภารกิจ ปัจจุบันสภาสามัญจึงมีคณะกรรมการทั่วไป (General Committees) และคณะกรรมการกลั่นกรอง

คณะกรรมการทั่วไปคือคณะกรรมการประจำสภา (Standing

Committee) ซึ่งได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกในสมัยประชุมปี 2006 - 2007 คณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นคณะกรรมาธิการที่สำคัญที่สุดและจะไม่มีชื่อเฉพาะ แต่จะใช้อักษรเป็นสัญลักษณ์ และจะมีมากน้อยเท่าใดก็ได้ตามความจำเป็นซึ่งจะแต่งตั้งขึ้นตลอดอายุของสภาเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills Committees) ที่ผ่านการพิจารณาวาระที่ 2 โดยสัดส่วนของคณะกรรมาธิการมาจากสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นกรรมาธิการในคณะด้วย โดยคณะกรรมาธิการจะแบ่งกันตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและตรวจสอบความคิดเห็นของกลุ่มนอกสภา ซึ่งคณะกรรมาธิการทั่วไปทำหน้าที่นี้เรียกว่า คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน ส่วนคณะกรรมาธิการทั่วไปคณะอื่น ๆ ได้แก่

→ คณะกรรมาธิการสก๊อต ประกอบด้วยชาวสก๊อตทั้งหมด 72 คน จะพิจารณาหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติสก๊อตแลนด์ ซึ่งการพิจารณาวาระที่ 2 มีการตั้งคำถามเรื่องราวและอธิบายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะในสก๊อตแลนด์และเรื่องราวเกี่ยวกับสก๊อตแลนด์

→ คณะกรรมาธิการเวลส์ ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวเวลส์ 40 คน จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเวลส์โดยเฉพาะ มีบทบาทและอำนาจคล้ายกับคณะกรรมาธิการสก๊อต

→ คณะกรรมาธิการไอร์แลนด์เหนือ ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวไอร์แลนด์เหนือ 18 คน มีสมาชิกอื่น ๆ อีกรวม 25 คน ทำหน้าที่โต้แย้งอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องไอร์แลนด์เหนือโดยเฉพาะ เป็นต้น

คณะกรรมาธิการประเภทนี้มีหน้าที่ในการอภิปรายและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ และทำรายงานพร้อมเสนอข้อแนะนำต่าง ๆ ในการนี้คณะกรรมาธิการทั่วไปอาจเรียกหลักฐานจากหน่วยงานภาครัฐหรือเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เชี่ยวชาญภายนอกรัฐสภามาให้ข้อมูลได้ คณะกรรมาธิการประเภทนี้มีเฉพาะในสภาสามัญเท่านั้น ในสภาขุนนาง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการ จะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา

3.) คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง (Select Committee)

คณะกรรมาธิการกลั่นกรองคือ คณะกรรมาธิการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อทำหน้าที่เสร็จแล้วก็จะหมดสภาพไป จำนวนของคณะกรรมาธิการในสภาสามัญมีเท่ากับจำนวนกระทรวงของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละคณะกรรมาธิการทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการปฏิบัติงานและนโยบายของกระทรวงที่รับผิดชอบ โดยคณะกรรมาธิการมีหน้าที่

รวบรวมหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเรียกบุคคลมาสอบถามเพื่อทำรายงานส่งสภาสามัญ โดยปกติแล้วเมื่อรัฐบาลได้รับรายงานและข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการกัลันกรอง รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงงานของตนภายใน 60 วัน คณะกรรมการประเภทนี้มักไม่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการประเภทนี้สามารถแบ่งแยกย่อยออกเป็นสามประเภท ดังนี้

→ Sessional Committee สภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการประเภทนี้ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นสมัยประชุม เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องต่าง ๆ คณะกรรมการที่อยู่ในประเภทนี้ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการบัญชีของรัฐ คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการประจำ เป็นต้น

→ คณะกรรมการชั่วคราว (Ad hoc Committee) ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายบางอย่าง หรือสอบสวนข้อเท็จจริงในบางเรื่อง

→ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (Special Committee) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

4.) คณะกรรมการร่วม (Joint Committee) คณะกรรมการร่วมประกอบด้วยสมาชิกทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง มีประธานคณะกรรมการหนึ่งคน โดยจะเป็นสมาชิกสภาใดก็ได้ คณะกรรมการร่วมทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการกัลันกรอง คือทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องเฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมการร่วมสิทธิมนุษยชนรับผิดชอบเรื่องสิทธิของประชาชนการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ คณะกรรมการร่วมบางคณะตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง อาทิ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการพนัน ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย stem cell เป็นต้น

2. คณะกรรมการในสภาขุนนาง แบ่งเป็น 5 ประเภทดังต่อไปนี้

1.) คณะกรรมการถาวร (Permanent Committees)

คณะกรรมการประเภทนี้มีได้ตั้งชื่อตามขอบเขตการปฏิบัติงานเหมือนเช่นในบางประเทศ แต่เป็นการตั้งโดยใช้ตัวอักษร A B C D E หรืออื่น ๆ ไม่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกไว้จะมีกี่คนก็ได้ ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่ประธานรัฐสภาจัดสรรให้ ซึ่งปัจจุบันสภาขุนนางแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญหรือถาวรจำนวน 14 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการสามัญพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ (Committee on Appeal) คณะกรรมการพิธีการแนะนำตัว (Committee on

Ceremony of Introduction) คณะกรรมาธิการคัดเลือก (Committee of Selection) คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการมอบอำนาจและการออกกฎระเบียบ (Committee on Delegated Power and Deregulation) คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติข้อมูลด้านเสรีภาพ (Draft Freedom of Information Bill) คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป (European Union) คณะกรรมาธิการกิจการสภาขุนนาง (House of Lords Offices) คณะกรรมาธิการทหาร (Committee on Liaison) คณะกรรมาธิการนโยบายการเงินของธนาคารแห่งอังกฤษ (Monetary Policy Committee of the Bank of England) คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ (Committee for Privileges) คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภา (Procedure of the House) คณะกรรมาธิการบริการสาธารณะ (Public Service) คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science Technology) และคณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติสะพานทาร์มา (Tamar Bridge Bill)

2.) คณะกรรมาธิการวิสามัญหรือคณะกรรมาธิการถาวร (Ad Hoc Committees, Select Committees) โดยทั่วไปสภาขุนนางแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อให้ทำหน้าที่สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แล้วทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อสภาขุนนาง มีเป็นส่วนน้อยที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติภายในกระบวนการนิติบัญญัติ เมื่อทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นคณะกรรมาธิการก็หมดวาระ แต่ในบางครั้งอายุของคณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นไปตามสมัยประชุมจึงอาจเรียกว่า “sessional select committees” ปัจจุบันสภาขุนนางมีคณะกรรมาธิการถาวร 4 คณะ คือ The European Union Committee, The Science and Technology Committee, The Constitution Committee และ The Economic Affairs Committee อย่างไรก็ตาม อาจมีการตั้งคณะกรรมาธิการถาวรชั่วคราวเพิ่มเติมจากข้างต้นเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ โดยเฉพาะ

3.) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee) ประกอบด้วยสมาชิกทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง มีประธานคณะกรรมาธิการหนึ่งคน โดยจะเป็นสมาชิกสภาใดก็ได้ คณะกรรมาธิการร่วมทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการถาวร คือทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องเฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมาธิการร่วมสิทธิมนุษยชนรับผิดชอบเรื่องสิทธิของประชาชนการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการร่วมบางคณะตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง อาทิ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการพนัน ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย stem cell เป็นต้น

4.) คณะกรรมการการศาสนา (Ecclesiastical Committee)

สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการการศาสนาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับศาสนา

5.) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole

House) ประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบคณะกรรมการ โดยเฉพาะคณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมการเต็มสภานี้ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งในแต่ละสมัยประชุมจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติการเงินที่มีความสำคัญมากหรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเอกลักษณ์หรือลักษณะที่สำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการเต็มสภามีหน้าที่ประชุมพิจารณารายจ่ายและภาษีอากร ซึ่งเรียกว่า “Committee of Supply หรือ Committee of Ways and Means”

หากจะพิจารณาถึงบทบาท อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลั่นกรอง (Select Committee) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจะพบว่า การตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อทำหน้าที่สอบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจทางการเมืองตลอดจนการปฏิบัติราชการแผ่นดินต่าง ๆ ต่อรัฐสภาอันจะทำให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง ซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องตามตัวบทกฎหมายรวมถึงคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วย เพราะหากคณะกรรมการดังกล่าวสืบสวนสอบสวนการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้ว จะทำให้ได้ข้อเท็จจริงที่สามารถนำไปเปิดเผยต่อรัฐสภาและประชาชนให้ได้ทราบถึงการใช้อำนาจบริหารของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีว่าเกินขอบเขตหรือมีลักษณะเป็นการทุจริตซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ สิทธิในการคัดเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา เพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการทำหน้าที่สอบสวนหรือสืบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนี้ ได้มีการรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา ในหนังสือชื่อ *Traite de Droit Politique electoral et Parlementaire* ของ Eugene Pierre เลขาธิการของสภา *Chambre des Deputes* ของฝรั่งเศส ได้อธิบายยืนยันว่า สิทธิการตั้งคณะกรรมการสอบสวนของสภานั้นเป็นสิทธิอันเกิดจากอำนาจที่สมาชิกได้รับจากราษฎรผู้เลือกตั้งสมาชิคนั้นให้มาควบคุมงานของแผ่นดิน และเกิดจากหลักที่ว่ารัฐมนตรีทั้งคณะหรือเฉพาะตัวต้องรับผิดชอบต่อสภา ส่วนในประเทศอังกฤษแม้ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแต่ก็มีธรรมเนียมปฏิบัติ

ทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) กฎข้อบังคับการประชุมรัฐสภา สมาชิกและสภาสามัญ ให้สิทธิรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องราวใด ๆ ที่รัฐสภาต้องการทราบได้ทั้งสิ้น ดังนั้น การตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนการกระทำของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีว่าความบกพร่องที่เกิดขึ้นในวงการบริหารราชการแผ่นดินหรือวงงานปกครองก็ดี การใช้อำนาจที่เกินขอบเขตจนลิดรอนสิทธิเสรีภาพและคุกคามผลประโยชน์ของประชาชนก็ดี ตลอดจนการทุจริตที่เกิดขึ้นในวงการเมืองก็ดี นั้น ล้วนได้รับการสอบสวนเพื่อให้ประชาชนทั้งหลายได้ทราบถึงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น¹²⁷

3.1.2.3 ความรับผิดชอบต่อกระทู้ถามของรัฐสภา¹²⁸

การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่รัฐสภาจะใช้ในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในที่ประชุมรัฐสภาเพื่อสมาชิกรัฐสภาจะได้ทราบข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีหรือของคณะรัฐมนตรี ถ้าหากไม่มีการตั้งกระทู้ถามแล้ว รัฐสภาตลอดจนประชาชนก็ไม่อาจที่จะทราบถึงขนาดตบกพร่องของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินได้ กระทู้ถามจึงเป็นวิธีการที่จะทำให้รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบอย่างระมัดระวังตัวในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่พอใจตามอำนาจหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายและมีเหตุผลอันสมควร ตลอดจนคอยสอดส่องดูแลเอาใจใส่การปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนอยู่เสมอ มิให้ใช้อำนาจในทางที่ผิด

ลักษณะสำคัญของการตั้งกระทู้ถามคือ กระทู้ที่ถามต้องมีลักษณะเป็นคำถามจริง ๆ มิใช่เป็นการอภิปรายหรือยืนยันข้อเท็จจริง มิฉะนั้นจะเป็นการเถียงข้อเท็จจริงไปมาระหว่างสมาชิกรัฐสภากับรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนี้ จะต้องไม่เป็นการเยาะเย้ย เสียดสี ถากถาง หรือแกล้งใส่ร้ายกัน เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก หรือให้ออกความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระสำคัญ หรือเพื่อทราบถึงกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวกับ

¹²⁷ ปรับปรุงจาก มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 131

¹²⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 309 - 314

กิจการในหน้าที่และหากเป็นเรื่องที่ได้ตอบไปแล้วหรือชี้แจงว่าจะไม่ตอบ จะตั้งเป็นกระทู้ถามใหม่ก็ได้ ต่อเมื่อมีสาระสำคัญต่างกันหรือเหตุการณ์ในขณะที่มีกระทู้ถามครั้งนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อมีกระทู้ถามครั้งก่อน

ในประเทศอังกฤษนั้น คำว่า “Question” ในวงการรัฐสภาของอังกฤษ หมายถึง การซักถามต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหาร ซึ่งสมาชิกสภาเป็นผู้ซักถามและรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ สมาชิกมีสิทธิที่จะตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

1. ประเภทของกระทู้ถาม กระทู้ถามของสภาสามัญมีดังต่อไปนี้

1.) **กระทู้ถามสด (Oral Question)** หมายถึง กระทู้ที่ถามและตอบ โดยปากเปล่าในที่ประชุมสภาสามัญ ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแต่ละวัน สำหรับขั้นตอนในการตั้งกระทู้ถามสด สมาชิกที่ต้องการตั้งกระทู้ถามสดต้องยื่นความจำนงล่วงหน้า 3 วัน หากเป็นการตั้งกระทู้ถามเลขาธิการรัฐ (Secretary of State) ของไอร์แลนด์ สกอตแลนด์และเวลส์ จะต้องยื่นความจำนงล่วงหน้า 4 วันและหลังจากนั้นจะมีการเลือกกระทู้ถามโดยการ random หรือ shuffle ว่ากระทู้ถามสดของสมาชิกคนใดจะได้ถามในที่ประชุมสภาสามัญ เมื่อสมาชิกคนใดได้ตั้งกระทู้ถามสดในที่ประชุมสภา สามารถตั้งกระทู้ถามเสริม (Supplementary Question) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันกับกระทู้ถามแรกได้ และสมาชิกคนอื่น ๆ ย่อมตั้งกระทู้ถามเสริมได้เช่นกัน หากได้รับอนุญาตจากประธานสภาสามัญ ส่วนกระทู้ถามสดข้อใดที่ได้ยื่นความจำนงไว้แล้วแต่ไม่ได้ยกขึ้นมาถามในที่ประชุมสภาสามัญ ก็จะทำให้มีการตอบกระทู้ถามนั้นเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วตีพิมพ์ในรายงานการประชุม (Hansard)

2.) **กระทู้ถามด่วน (Urgent Question or Private Notice Question)** หมายถึง กระทู้ถามที่ถามรัฐมนตรีในเรื่องปัญหาสาธารณะและมีความเร่งด่วน ซึ่งกระทู้ถามประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องยื่นความจำนงล่วงหน้า แต่ต้องแจ้งต่อรัฐมนตรีผู้ดูแลในเรื่องนั้นและแจ้งต่อประธานสภาสามัญว่าการตั้งกระทู้ถามด่วนก่อนเปิดการประชุม โดยประธานสภาสามัญจะเป็นผู้ตัดสินว่าจะให้มีการตั้งกระทู้ถามด่วนหรือไม่ ซึ่งปกติจะเปิดโอกาสให้ตั้งกระทู้ถามด่วนหลังจากที่ได้มีการถามตอบกระทู้ถามสดแล้วเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามด่วนในที่ประชุมสภาสามัญแล้ว สมาชิกผู้ถามมีสิทธิตั้งกระทู้ถามเสริมได้และสมาชิกคนอื่น ๆ ย่อมตั้งกระทู้ถามเสริมได้เช่นกัน โดยจะต้องเป็นเรื่องเดียวกันกับกระทู้ถามแรก

3.) **กระทู้ถามแบบ Cross-cutting Question** หมายถึง กระทู้ถาม

สดที่ถามตอบในห้องประชุม Westminster Hall ซึ่งเป็นห้องสำหรับการประชุมและอภิปรายอีกห้องหนึ่งของสมาชิกสภาสามัญ การประชุมในห้องนี้มีขึ้นสัปดาห์ละสามวัน ในการตั้งกระทู้ถามแบบ Cross-cutting Question มีขั้นตอนเช่นเดียวกับกระทู้ถามสด คือสมาชิกต้องยื่นความจำนงล่วงหน้า เพื่อมีการคัดเลือกว่ากระทู้ถามของสมาชิกคนใดที่จะได้สิทธิถามในห้องประชุม

4.) กระทู้ถามลายลักษณ์อักษร (Written Question) หมายถึง

กระทู้ถามที่ต้องการคำตอบที่มีรายละเอียดมากและเป็นการตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร สมาชิกสามารถยื่นกระทู้ถามลายลักษณ์อักษรได้ด้วยตนเองหรือส่งทางไปรษณีย์ถึงสำนักกระเปียบ วาระการประชุมหรือส่งทางอินเทอร์เน็ต โดยระบบ e – tabling system การตอบกระทู้ถามประเภทนี้ จะตอบเป็นลายลักษณ์อักษรและส่งคำตอบนั้นไปให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามด้วย และจะมีการตีพิมพ์คำตอบนั้นใน Hansard และใน Website ของรัฐสภาด้วยเมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมกระทู้ถามที่ยังไม่ได้ตอบจะตกไป แต่กระทู้ถามบางส่วนก็จะได้รับคำตอบว่า “will write” ซึ่งหมายความว่า เป็นกระทู้ถามที่ทางรัฐบาลจะพยายามตอบให้ในภายหลังหรือกระทู้ถามข้อใดที่ไม่ได้รับคำตอบ สมาชิกจะบรรจุกระทู้ถามนั้นในวาระการประชุมของสมัยประชุมหน้าก็ได้

ส่วนกระทู้ถามของสภาขุนนาง ได้แก่ Starred Question หมายถึง กระทู้ถามที่ได้บรรจุอยู่ในวาระการประชุม (Order Paper) และ Unstarred Question เป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของสาธารณะซึ่งปกติกระทู้ถามประเภทนี้จะเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายได้สั้น ๆ (ประมาณ 1 ชั่วโมง 30 นาที) และส่วนใหญ่การตั้งและตอบกระทู้ถามแบบ Unstarred Question ใช้เวลาในช่วงท้ายของวันประชุมหรือในระหว่างพักรับประทานอาหารเย็น

3. หลักการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามจะต้องทำเป็นหนังสือซึ่งมี

ข้อความที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีเสนอต่อประธานสภา เมื่อประธานสภาได้รับกระทู้ถามแล้วก็จะรีบจัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเตรียมตอบคำถามนั้น โดยจะต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสองวัน อย่างไรก็ตาม ถ้าสมาชิกรัฐสภาต้องการคำตอบด้วยวาจา สมาชิกจะต้องทำเครื่องหมายดอกจันไว้บนกระดาดคำถามที่ตนตั้งไว้ และถ้าสมาชิกส่งคำถามไปผิด

กระทรวง คำถามนั้นก็จะถูกส่งต่อไปยังกระทรวงที่ถูกต้องต่อไป โดยไม่ต้องปรึกษาผู้ตั้งคำถามเสียก่อน แต่จะต้องบอกสมาชิกผู้ตั้งคำถามนั้นด้วยว่า คำถามนั้นถูกส่งไปยังกระทรวงใด

ช่วงเวลาของการซักถาม จะจัดขึ้นในทุกชั่วโมงแรกของการประชุมสภาสามัญโดยจะมีช่วงเวลาที่เราเรียกว่า Question Hour หรือ Question Time คือวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี ในวันจันทร์ อังคาร และพฤหัสบดีเป็นการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นการที่สมาชิกสภาสามารถตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในเรื่องที่อยากรู้และเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้นั้น โดยประธานสภาจะอนุญาตให้ถามคำถามได้ สมาชิกจะต้องลุกขึ้นขานเลขคำถามของตนแล้วนั่งลง แล้วรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็จะลุกขึ้นยืนในที่ที่กำหนดเพื่ออ่านคำตอบที่เจ้าหน้าที่ในกระทรวงเป็นผู้จัดเตรียมไว้ให้ และสมาชิกอาจซักถามเพิ่มเติมได้ตามข้อบังคับการประชุมของสภา และอาจได้รับคำตอบเพิ่มเติมได้อีก นอกจากนั้นยังอาจมีสมาชิกอื่น ๆ เข้าร่วมในการซักถามเพิ่มเติมได้อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเป็นไปได้ว่ารัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีอาจเข้าใจคำถามของผู้ตั้งกระทู้ถามผิด หรือคำตอบของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีไม่ชัดเจนพอ กระบวนการซักถามนี้จะดำเนินไปเป็นเวลาพอสมควร จนกว่าประธานจะอนุญาตให้ซักถามปัญหาต่อไปได้ ส่วนวันพุธเป็นการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Questions) ที่จะให้ผู้นำฝ่ายค้านตั้งกระทู้ถามในลักษณะเดียวกัน โดยสมาชิกสภาสามารถตั้งคำถามเสริมได้อีกด้วย สำหรับในสภาขุนนาง วาระกระทู้ถาม (Question Time) คือ 30 นาทีแรกของการประชุมสภาขุนนางในวันจันทร์และวันพฤหัสบดี ส่วนวันอังคารและวันพุธ วาระกระทู้ถามคือ 40 นาทีแรกของการประชุมสภาขุนนาง

บางครั้งในการตั้งกระทู้ถามอาจเป็นการที่เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้โฆษณากิจการของกระทรวง ทบวง กรมของตนไปด้วย โดยการให้สมาชิกสภาฝ่ายเดียวกับตนเป็นผู้ตั้งกระทู้ถาม เพื่อแก้ความสงสัยหรือความเข้าใจผิดของประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีได้อีกทางหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเวลาในการซักถามดังกล่าวด้วยวาจาในสภานั้น มีเวลาเพียงหนึ่งชั่วโมงเท่านั้นซึ่งอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น คำตอบที่ไม่สามารถตอบได้ในเวลาหนึ่งชั่วโมงก็จะตกไปและจะไปจัดพิมพ์ใน Hansard แทน นอกเสียจากว่าสมาชิกจะร้องขอให้เลื่อนหรือถอนคำถามนั้นเสีย ยกเว้นกระทู้คำถามที่เป็นเรื่องด่วนซึ่งเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ ภายหลังจากหมดเวลาซักถามแล้ว สมาชิกอาจขอซักถามเป็นการเพิ่มเติม เพื่อให้ตอบด้วยวาจาได้ ทั้งนี้สมาชิกผู้นั้นจะต้องยื่นคำถามของตนต่อทั้งรัฐมนตรีและประธานสภาในเวลาไม่เกิน 12 นาฬิกาของวันนั้น และถ้าหากเป็นเรื่องด่วนพิเศษจริง ๆ ประธานสภาก็จะอนุญาตให้ทำการซักถามได้อีก

อีกอย่างหนึ่ง รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามนั้นได้ ซึ่งถือเป็นสิทธิเด็ดขาด หากเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรืออาจจะเลื่อนเวลาการตอบกระทู้ถามได้ไปอย่างไม่มี

กำหนดก็ได้ หากเห็นว่าตนยังไม่พร้อมจะตอบ แต่มิได้หมายความว่ารัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะอ้างสิทธินี้เสมอไป เพราะการอ้างสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนี้อาจเป็นผลเสียต่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเสียเอง เพราะเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์รุนแรงมากกว่าที่จะเป็นจริงและการไม่ตอบอาจสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนได้เพราะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบทั้งในด้านสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศเป็นปฐมอยู่แล้ว จึงอาจก่อให้เกิดผลร้ายแก่คณะรัฐมนตรีในการเลือกตั้งคราวถัดไปได้

ส่วนกรณีการตอบเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องตอบคำถามนั้นในทันที แต่จะตอบใน Hansard และส่งคำตอบนั้นตรงถึงสมาชิกผู้ถามนั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่ได้รับคำตอบในเวลาอันสมควร สมาชิกผู้ถามมีสิทธิยื่นคำถามนั้นใหม่ได้ สำหรับคำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้นิยมถามเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเลขจำนวนมาก ๆ มีข้อสังเกตอยู่ข้อหนึ่งว่า สมาชิกสภาขุนนางไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม และวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้

ดังนั้น สิทธิในการตั้งกระทู้ถามเพื่อวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นของสมาชิกทั้งสองสภา และยังเป็นวิธีการที่รัฐสภาใช้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารซึ่งทำให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณชนอย่างระมัดระวัง สมเหตุสมผลและเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ รวมถึงทำให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีคอยสอดส่องดูแลเอาใจใส่การปฏิบัติงานของข้าราชการในสังกัดของตนอยู่เสมอเพื่อมิให้ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือกดขี่ข่มเหงราษฎร นอกจากนี้ การตั้งกระทู้ถามยังเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้รับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนจากการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีโดยทางอ้อมอีกด้วย ทำให้คณะรัฐมนตรีตลอดจนรัฐมนตรีทุกคนต้องบริหารราชการด้วยความระมัดระวังมีประสิทธิภาพและซื่อสัตย์ ไม่ใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผลหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับเจตจำนงของรัฐสภาและราษฎรอยู่เสมอ¹²⁹

¹²⁹ สรุปรจาก มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบต่อในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 134 - 135

3.1.2.4 ความรับผิดชอบต่อการลงมติไม่ไว้วางใจของสภาสมาชิก¹³⁰

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอญัตติของเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ (vote of censure; vote of no confidence) รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นการนำเอา หัวใจหรือแก่นสำคัญของระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา คือหลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้ก็ด้วยความไว้วางใจของสภามาใช้ เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีผู้นั้นก็ไม่อาจบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ การอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้เป็นที่รู้จักในภาษาพูด ว่า “การชกฟอก”

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้ง คณะเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการตั้งกระทู้ถาม เพราะการ ตั้งกระทู้ถามนั้นเมื่อรัฐมนตรีตอบแล้วก็ไม่มีการลงมติของสภาแต่อย่างใด แต่การอภิปรายทั่วไปเพื่อลง มติไม่ไว้วางใจนี้ต้องมีการลงมติและผลของการลงมติก็น่าจะมีผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีพ้นจาก ตำแหน่งได้ ถ้ามีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจตามเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากนี้ การถ่วงดุลอำนาจโดยวิธีนี้จึง เป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุด เนื่องจากทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติถึงขั้น แตกหัก อันมีผลให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจดำรงอยู่ในตำแหน่งได้อีกต่อไปหรือรัฐสภาต้องสิ้นสุดลงด้วย การยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ จึงถือว่าเป็นมาตรการที่ทำให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในทาง การเมืองต่อรัฐสภาได้อย่างแท้จริง

ในประเทศอังกฤษนั้น ในกรณีที่รัฐบาลบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับความ ต้องการของประชาชนหรือบริหารงานผิดพลาด สภาสมาชิกจะทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารโดยการ คัดค้านและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือบีบบังคับให้รัฐบาลต้องลาออก โดยปกติผู้ที่เสนอญัตติไม่ ไว้วางใจรัฐบาล คือ สมาชิกสภาสมาชิกฝ่ายค้าน (the opposition) ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าคำตอบของ รัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบจากการถูกตั้งกระทู้ถามนั้นไม่ชัดเจนหรือยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ฝ่ายค้านจึง จะประชุมปรึกษาเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และตามธรรมเนียมแล้วรัฐบาลจะไม่ปฏิเสธใน การที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพราะการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจนี้ ฝ่ายค้านจะต้องใช้ วิจารณ์อย่างถี่ถ้วน เพราะถ้ารัฐบาลแพ้เสียงและลาออก ฝ่ายค้านจะต้องรับผิดชอบจัดตั้งรัฐบาล ขึ้นใหม่

เรื่องที่ฝ่ายค้านจะขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนั้นจะต้องเป็น เรื่องที่มีความสำคัญมาก และเป็นเรื่องที่ควรจะได้มีการอภิปรายข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นกัน อย่างกว้างขวางร่วมกัน มิใช่เป็นเรื่องเฉพาะระหว่างสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งกับนายกรัฐมนตรีหรือ

¹³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 315 - 317

รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ สิทธิที่จะขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนี้ไม่ใช่สิทธิของสมาชิกสภาคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นสิทธิของกลุ่มบุคคลในบรรดาสมาชิกรัฐสภา เพราะการจะขอให้มีการอภิปรายในญัตติไม่ไว้วางใจนั้น จะต้องได้รับการยืนยัน หรือเสียงสนับสนุนของสมาชิกส่วนใหญ่ในสภา และนอกจากนี้ ญัตติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านจะต้องแสดงให้เห็นว่าไม่ไว้วางใจไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และต้องให้มีการอภิปรายที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นสาเหตุให้มีการเสนอญัตติในเรื่องใดบ้าง ซึ่งเรื่องที่ฝ่ายค้านจะหยิบยกเอาประเด็นมาอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้นั้น ต้องเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า จำกัดให้มีการอภิปรายเฉพาะการใช้อำนาจบริหารของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยมีได้จำกัดว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจบริหารภายในหรือภายนอกประเทศ เพียงแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็พอ แต่เหนือสิ่งอื่นใดสมาชิกผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจจะต้องพิจารณาดูว่าเรื่องใดสมควรหรือไม่สมควรในการเสนอเป็นญัตติไม่ไว้วางใจ โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ญัตติไม่ไว้วางใจต้องมีความชัดเจนเพียงพอว่าต้องการให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงอย่างไร ซึ่งผู้เสนอญัตติจะต้องมีข้อเท็จจริงประกอบด้วยหลักฐานและมีเหตุผลเพียงพอที่แสดงให้เห็นว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐสภาไม่สมควรให้ความไว้วางใจต่อไป โดยปกติหากสภาสามัญลงมติไม่ไว้วางใจ หรือมติที่ไว้วางใจที่รัฐบาลเสนอให้สภาสามัญยอมรับนั้นถูกปฏิเสธ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบ ด้วยการลาออกหรือถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาและประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

ดังนั้น การลงมติไม่ไว้วางใจจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่รัฐสภาใช้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบในทางการเมืองว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายทางการเมืองผิดพลาดหรือไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประเทศชาติหรือไม่ และเป็นการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐสภาในการเป็นผู้ชี้ขาดที่จะอนุญาตให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบในทางการเมืองที่คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจจากรัฐสภาเสมอ และรัฐสภามีอำนาจให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีได้ทุกเมื่อ เมื่อใดที่รัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกหรือยุบสภาแล้วจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญทันที และถึงแม้ว่าการลงมติไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านมักไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เพราะคณะรัฐมนตรีมักเป็นฝ่ายได้เปรียบเนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกข้างมากในสภา อย่างไรก็ตาม แม้สมาชิกฝ่ายค้านซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ จะได้ทราบแต่แรกแล้วว่าฝ่ายของตนจะ

เป็นฝ่ายแพ้ในการลงมติก็ตาม แต่ก็ได้ถือประโยชน์จากการอภิปรายนี้เป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจำต้องแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นกล่าวแก้คำตำหนิติเตียนโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งสามารถมีผลสะท้อนไปถึงการเลือกตั้งครั้งหน้า เพราะถ้าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตอบข้อซักถามหรือชี้แจงในการอภิปรายได้ไม่ชัดเจน คณะรัฐมนตรีตลอดจนสมาชิกฝ่ายที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีก็จะเสื่อมความนิยมจากประชาชน ทำให้พรรคฝ่ายค้านหรือสมาชิกฝ่ายข้างน้อยได้รับความนิยมและการสนับสนุนจากประชาชนมากยิ่งขึ้นจนอาจได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลในคราวถัดไป¹³¹

3.1.2.5 ความรับผิดชอบต่อการดำเนินการด้านการเงิน การคลังและการงบประมาณ¹³²

การบริหารงานของฝ่ายบริหารนั้นต้องมีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนและกำหนดนโยบาย ตลอดจนการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม งบประมาณที่จะนำออกมาใช้จ่ายนั้น ในระบบรัฐสภาถือเป็นเรื่องสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้าควบคุมเพื่อให้ฝ่ายบริหารแสดงความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจดำเนินการด้านงบประมาณ เพราะที่มาของงบประมาณดังกล่าวมาจากภาษีของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนของประชาชนจึงต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุมการใช้จ่ายดังกล่าวด้วย

ในประเทศอังกฤษนั้น การควบคุมเกี่ยวกับการเงินของประเทศเป็นอาวูร์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ในการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา และยังเป็นอาวูร์สำคัญที่ตกทอดมาของประชาชนเพื่อใช้ต่อต้านฝ่ายบริหารที่เป็นทรราชย์ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ อำนาจนี้เป็นของสภาสามัญโดยเด็ดขาด ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินทั้งหมดจะต้องนำเสนอต่อสภาสามัญ โดยตั้งแต่ภายหลัง ค.ศ. 1911 เป็นต้นมา สภาขุนนางก็ไม่มีอำนาจคัดค้านร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ผ่านสภาสามัญมาแล้ว¹³³

¹³¹ มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 140

¹³² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 326 - 328

¹³³ เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจของขุนนางเรียกว่า The Parliament Act of 1911 โดยมีข้อความว่า ร่างพระราชบัญญัติใดที่เกี่ยวกับภาษี การกู้ยืมเงิน หรือเรื่องที่คล้ายคลึงกัน และประธานสภาสามัญได้ชี้ขาดว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน (Money Bills) ที่

แต่ในทางปฏิบัติสภาสามัญจะยอมมอบอำนาจเกี่ยวกับการเงินให้กับคณะรัฐมนตรีตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ (Standing Orders) สภาไม่มีสิทธิริเริ่มเสนอเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยไม่ได้รับคำแนะนำจากพระมหากษัตริย์ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีเองที่เต็มใจต่อข้อเสนอเพิ่มค่าใช้จ่ายนั้น ซึ่งก็จะต้องทำเป็นงบประมาณเพิ่มเติม และข้อเสนอในการลดรายจ่ายถือว่าเป็นการแสดงความไม่ไว้วางใจต่อฝ่ายบริหาร งบประมาณที่เสนอครั้งแรกจึงมักได้รับการยอมรับโดยไม่มีเปลี่ยนแปลง ดังนั้น สมาชิกสภาจึงไม่ค่อยอภิปรายเรื่องจำนวนที่ของอนุมัติและเนื่องจากระยะเวลาที่กำหนดให้พิจารณางบประมาณ หรือที่เรียกว่า Supply Days ก็สั้นมาก คือเพียง 29 วัน แม้ว่าสภาจะพิจารณารายละเอียดไม่หมดก็就会被บังคับให้ลงมติ พรรคฝ่ายค้านจึงมักไม่ค่อยใช้เวลาในการตรวจสอบรายละเอียดของงบประมาณเท่าใดนัก แต่จะใช้เวลาเหล่านั้นอภิปรายนโยบายหรือโครงการของกระทรวง ทบวง กรมที่ขอตั้งงบประมาณมา อำนาจของสภาสามัญในเรื่องเกี่ยวกับการเงินในปัจจุบัน แท้ที่จริงแล้วมันก็เป็นเรื่องการควบคุมนโยบายของรัฐบาลไปนั่นเอง

การควบคุมด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ การอนุมัติงบประมาณและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล และกระบวนการควบคุมทางการเงินที่ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบนั้นอาจกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากสภาผู้แทน โดยสภาจะตั้งคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (Select Committee on Estimates) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 พรรค ทำการพิจารณาอย่างรอบคอบ คณะกรรมการชุดนี้โดยปกติจะตั้ง Sub - Committee ขึ้นอีกหลายคณะเพื่อพิจารณารายจ่ายและรายรับเป็นกรณี ๆ ไป ในระยะเวลาการพิจารณารายจ่ายและรายรับนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องกระทำให้เสร็จภายใน 29 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่น้อยมาก จนสมาชิกไม่มีเวลาพอที่จะพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินได้เพียงพอ การอภิปรายจึงอาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการชุดดังกล่าว และเน้นหนักเรื่องโครงการเฉพาะอย่าง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ และสภาผู้แทนไม่อาจจะควบคุมเรื่องการเงินได้อย่างแท้จริง แต่ก็สามารถจะอภิปรายได้โดยทางอ้อม นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางให้มีการจัดระบบบริหารของรัฐบาลให้ได้มีส่วนร่วมกับเงินที่จะต้องใช้จ่าย และช่วยให้กระทรวงการคลังสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมประจำของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง

ดังนั้นจึงสรุปความได้ว่า จากการศึกษามาตรการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีต้อง

ผ่านสภาสามัญไปแล้ว 1 เดือน ไม่ว่าจะสภาขุนนางจะพิจารณาหรือไม่ก็ตาม ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

แสดงความรับผิดชอบในการใช้อำนาจทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ต่อรัฐสภานั้น ก็เพื่อให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายทั่วไป ซึ่งตนได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา นอกจากนี้ การแสดงความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภายังเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) แห่งทฤษฎีนิติรัฐอีกด้วย กล่าวคือ ระบบรัฐสภาไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยเด็ดขาด เพราะฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งได้ย่อมขึ้นอยู่กับให้การสนับสนุนของสภาสามัญ โดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจและได้รับการสนับสนุนจากสภาสามัญ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างถ่วงดุลการใช้อำนาจของกันและกัน โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้มาตรการต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อให้ฝ่ายบริหารแสดงความรับผิดชอบต่อสภาสามัญ และฝ่ายบริหารก็สามารถถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีการยุบสภา¹³⁴

3.2 ความรับผิดชอบในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนในอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษนั้น ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนอย่างประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นทวีปยุโรปตะวันตกเพราะเป็นประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่พัฒนาโดยศาลยุติธรรม ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นทั้งองค์กรสูงสุดทางบริหารและองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองจึงไม่ได้ถูกกำหนดสถานะ อำนาจและหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ หากแต่ถูกกำหนดไว้ในธรรมเนียมปฏิบัติว่าเป็น “จุดยอดของฝ่ายบริหาร” ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องใหญ่ ๆ ในกิจการต่าง ๆ ของประเทศ และมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ตนได้เคยแถลงไว้ต่อรัฐสภา อีกทั้งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพและคุณภาพผลประโยชน์ของราษฎร ด้วยเหตุนี้เองแม้ว่าความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจะไม่ได้ถูกให้คำจำกัดความหรือถูกระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่คณะรัฐมนตรีก็ต้องผูกพันต่อกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นตามหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา หรือที่เรียกว่า Supremacy of Parliament เพราะบรรดาสหสิทธิ เสรีภาพทั้งหลายของราษฎรนั้นเกิด

¹³⁴ ปรับปรุงจาก มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 140 - 141

จากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ตราขึ้น และเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนาขึ้นโดยคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือ Common Law ฉะนั้นสิทธิขั้นพื้นฐานและผลประโยชน์ของราษฎรในประเทศอังกฤษจึงไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยการเขียนไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐสภาและศาลยุติธรรมซึ่งเป็นไปตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ของ A.V. Dicey ที่เห็นว่า “บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้” กรณีนี้จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย¹³⁵ ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในหัวข้อนี้ที่ว่าด้วยเรื่องความรับผิดชอบในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนให้ละเอียด เราจำเป็นต้องทราบถึงประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษและรายละเอียดของคำว่า “หลักนิติธรรม” หรือ The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษเสียก่อน จึงจะเข้าใจความรับผิดชอบในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลแห่งประเทศอังกฤษได้ ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุที่ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรปตะวันตกเหมือนอย่างฝรั่งเศสหรือเยอรมนีที่ได้กำหนดหรือเขียนไว้เป็นหมวดหมู่ในรัฐธรรมนูญถึงเรื่องการจัดตั้งโครงสร้างของรัฐบาล ตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

แนวคิดของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) นี้ สามารถย้อนที่มากลับไปถึงรัชสมัยกษัตริย์จอห์น (King John) แห่งอังกฤษในปี 1215 ที่ได้ลงนามในมหาบัตร Magna Carta ซึ่งเป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์แห่งอังกฤษทำกับขุนนางเพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์เอง และ Magna Carta นี้เองที่เป็นรากฐานของการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในเวลาต่อมา จึงทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายถูกบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและมีเรื่องหลักประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลอย่างชัดเจน ต่อมาในรัชสมัยกษัตริย์ชาร์ลส์ที่ 1 (ค.ศ. 1600 - 1649) ในปี 1628 รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องและคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งกำหนดว่าผู้ปกครองหรือรัฐบาล และศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น เอกสารฉบับนี้ยังเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภา

¹³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9, หน้า 442

อย่างมากด้วย ต่อมา Petition of Rights นี้ยังได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งชื่อ Habeas Corpus Act (1679) ซึ่งเป็นเอกสารที่เป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม รัฐสภาก็สามารถขยายอำนาจของตนออกไปอย่างมั่นคงทีละขั้น ๆ ยิ่งรัฐสภาขยายอำนาจมากขึ้นเท่าใด กษัตริย์ก็ค่อย ๆ ถูกจำกัดอำนาจลงเท่านั้น จนกระทั่งกษัตริย์เริ่มรู้พระองค์เองแล้วว่ารัฐสภามีอำนาจมากขึ้นเกินไปอันอาจจะส่งผลให้เกิดอันตรายต่อราชบัลลังก์ จึงทำให้รัฐสภากับราชบัลลังก์แข่งขันกันเพื่อครองอำนาจที่เหนือกว่า จนกลายเป็นสงครามกลางเมืองระหว่างปี ค.ศ. 1642 - 1649 ในที่สุดรัฐสภาก็ได้ชัยชนะในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) (ค.ศ.1688 - 1689) และรัฐสภาแห่งอังกฤษก็กลายเป็นรัฐาธิปัตย์คู่กันกับกษัตริย์หรือราชบัลลังก์ (The Crown)

ในส่วนที่เป็นรายละเอียดของหลักนิติธรรมนั้น มีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษชื่อ A.V. Dicey (ค.ศ.1835 - 1922) ได้อธิบายไว้ว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) สารระสำคัญอยู่ที่ว่า “บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (Ordinary Courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว”

กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งหลักนิติธรรม (Rule of Law) มีอยู่ว่า ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีไม่อาจจะกระทำการใดได้โดยปราศจากความชัดเจนที่มาจากอำนาจแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมคือหลักการแห่ง Common Law ที่ถูกสร้าง ถูกปรับและถูกบังคับใช้โดยศาลยุติธรรม หลักการพื้นฐานที่สุดของนิติธรรมคือ ถ้ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารกระทำการใดการหนึ่งที่ไม่เป็นอำนาจตามกฎหมายระบุให้กระทำได้แล้ว การกระทำนั้นถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลอาจยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ นี่ไม่ใช่สิ่งที่เป็นการอุปสรรคอันหนักอึ้งของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่จะเอาชนะแต่มันคือเหตุผล 2 เหตุผลที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะอ้างเพื่อให้พ้นอุปสรรคดังกล่าว ได้แก่

ประการแรก แม้กระทั่งสิ่งที่รัฐบาลไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่รัฐสภาออกมาไว้สำหรับให้กระทำการใดได้ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีก็อาจอ้างสิทธิได้ว่าเรามีอำนาจที่ได้รับมาจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในบางครั้งศาลจะไม่กวัดขັນจนดูน่าตกใจในการเข้าไปตรวจสอบขอบเขตที่อยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนที่เป็นของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร

ประการที่สอง ถ้ารัฐบาลขาดอำนาจตามกฎหมายสำหรับจะกระทำการใดการหนึ่งทีถือว่าจำเป็นต้องมีอำนาจกระทำการ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งหมดจำเป็นต้องกระทำเพื่อที่จะได้มาซึ่งอำนาจดังกล่าวเพื่อที่จะควบคุมการออกกฎหมายอย่างเหมาะสมผ่านรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวไม่ใช่กรณีที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะรักษา

อำนาจการออกกฎหมายโดยผ่านรัฐสภาซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องการ แต่มั่นเกือบจะเป็นกรณีที่ว่ารัฐบาลมักได้รับสิ่งที่ตนต้องการอย่างมากมาย (จากการออกกฎหมายของรัฐสภา)¹³⁶ เพราะเหตุว่าในทางปฏิบัติตามจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ รัฐสภานอกจากจะไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรมแล้วยังตรากฎหมายโดยขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของรัฐบาลอีกด้วย และพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมเป็นพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ถ้าพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมากสนับสนุนให้ตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของราษฎรอย่างรุนแรงแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งต่อไปย่อมเป็นที่คาดหมายได้หรือเล็งเห็นผลได้ ในที่สุดการตรากฎหมายของรัฐสภาจึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของราษฎร ทำที่สุดแล้วประชาชนอังกฤษนั่นเองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางหลัก ๆ ของการตรากฎหมาย และเมื่อความจริงคือรัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนามาในอังกฤษ ก็ย่อมต้องเข้าใจว่ารัฐสภาย่อมทรงอำนาจสูงสุดในหมู่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ อย่างไรก็ตาม ถ้าจะว่ากันในทางการเมือง รัฐสภาก็ยังอยู่ใต้ประชาชนอยู่ดี ดังนั้นในประเทศอังกฤษ การจำกัดอำนาจของรัฐสภาจึงไม่ได้เกิดจากกฎหมายเหมือนกับในภาคพื้นยุโรป แต่เกิดจากธรรมชาติทางการเมืองและจารีตประเพณีที่รับตกทอดสืบต่อกันมา ในประเทศที่สิทธิเสรีภาพฝังลึกอยู่ในจิตวิญญาณประชาชาติอย่างเช่นประเทศอังกฤษนี้ ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเลยที่จะต้องบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความเป็นนิติรัฐ หรือบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรแบบเรียงมาตราไป¹³⁷

จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมที่ได้นำเสนอมานี้ข้างต้นนั้นมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับความรับผิดชอบในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ในส่วนที่เป็นกฎหมายที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลแห่งอังกฤษจะต้องรับผิดชอบ หรือกระทำการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของกฎหมายนั้น วิทยานิพนธ์นี้จะขอนำเสนอพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 หรือ The Human Right Act 1998 ประกอบกับหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐบาลโดยฝ่ายตุลาการ หรือที่เรียกว่า Judicial Review

สรุปความได้ว่า ไม่ว่าจะพิจารณาฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลของประเทศอังกฤษในด้านที่เป็น

¹³⁶ Paul Craig and Adam Tomkins, The Executive and Public Law : Power and Accountability in Comparative Perspective, First Published ed.(New York: Oxford University Press, 2006), p. 41.

¹³⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9, หน้า 444

องค์กรสูงสุดทางบริหารก็ดี หรือองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครองก็ดี ก็ล้วนแต่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของหลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament) และหลัก Common Law ที่ได้รับการพัฒนาโดยศาลยุติธรรมทั้งสิ้น

3.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (The Human Right Act 1998) และหลัก Judicial Review

ในหัวข้อนี้จะยกตัวอย่างกฎหมาย Human Rights ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารแห่งอังกฤษต้องกระทำต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้กรอบของหลักการแห่งกฎหมายฉบับนี้ และเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลละเมิดหลักการของกฎหมายสิทธิมนุษยชน เมื่อนั้นรัฐบาลจะต้องแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติการหรือในการกระทำต่าง ๆ ของตนต่อศาลยุติธรรมตามหลัก Judicial Review หรือที่เรียกว่า “หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐบาลโดยฝ่ายตุลาการ” ซึ่งเป็นหลักการที่ฝ่ายตุลาการหรือศาลยุติธรรมแห่งประเทศอังกฤษเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์ของราษฎรมิให้ฝ่ายบริหารกระทำต่าง ๆ เกินไปจากอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ตามหลัก Common Law เพราะไม่ว่ารัฐบาลก็ดี องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ดี หรือราษฎรก็ดี ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังที่ A.V. Dicey มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า “รัฐรวมถึงนิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชนและราษฎรทั่วไปล้วนต้องตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้นการแยกกฎหมายปกครองที่ให้อภิสิทธิ์แก่รัฐออกมาจากกฎหมายอื่นให้เหนือกว่าประชาชนจึงไม่มีในอังกฤษ” และตามหลักนิติธรรมที่ได้ใช้เป็นระบบการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในประเทศอังกฤษ เพราะฉะนั้นรัฐจึงไม่มีอภิสิทธิ์เหนือราษฎร เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐสภาตราขึ้น ซึ่งก็เป็นไปตามหลัก “ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (The Supremacy of the Parliament) หรือไม่ก็ต้องเข้ากรณีสถานการณ์พิเศษ คือสถานการณ์ที่ราชบัลลังก์ (The Crown) สามารถอ้างสิทธิพิเศษในการใช้อำนาจโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างเช่น การสั่งให้บุคคลทำลายทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจพิเศษของราชบัลลังก์ (The Crown) ในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อป้องกันราชอาณาจักร (Military Necessity) เป็นต้น

อนึ่ง เนื่องจากกฎหมาย Human Right นี้เกี่ยวข้องกับองค์การระหว่างประเทศที่สหราชอาณาจักรเข้าร่วมด้วยจึงขอท้าวความประเด็นองค์การระหว่างประเทศเพียงเล็กน้อยพอสังเขป กล่าวคือ ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1973 สหราชอาณาจักรได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ทำให้กฎหมายของ สหราชอาณาจักรเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสหภาพยุโรป และกฎหมายใดก็ตาม

ของสหราชอาณาจักรเกิดความไม่สอดคล้องกับกฎหมาย สนธิสัญญา หรือข้อบังคับของสหภาพยุโรป ก็ให้ถือว่าไร้ผล นอกจากนี้ ในสหภาพยุโรปยังมีศาลสิทธิมนุษยชนที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีข้อร้องเรียนว่ามีการละเมิดต่อสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอีกด้วย ฉะนั้น คู่พิพาทในคดีที่เกิดในศาลประเทศอังกฤษก็อาจร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปว่า กฎหมายของอังกฤษมีบทบัญญัติที่ละเมิดต่อสนธิสัญญาดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมาย(ภายใน)ของอังกฤษได้ แต่กรณีอาจเกิดขึ้นได้ว่า รัฐบาลสามารถตัดสินใจนำประเด็นดังกล่าวไปแก้ไขกฎหมายภายในได้ อีกทั้งศาลในประเทศอังกฤษก็ไม่ผูกพันตามดุลพินิจของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป แม้จะมีความรับผิดชอบที่ควรปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ความผูกพันตามสนธิสัญญาดังกล่าวก็ได้ก่อให้เกิดผล 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก ศาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในสนธิสัญญา ซึ่งจะระบุไว้ใน Human Rights Act 1998 รวมทั้งการตีความก็ต้องเป็นไปตามสนธิสัญญาด้วย

ประการที่สอง การฟ้องคดีโดยตรงต่อองค์กรของรัฐว่ามีการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน ตามที่ระบุไว้ใน Human Rights Act 1998 นั้นสามารถกระทำได้

จะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลของอังกฤษกระทำการใด ๆ ก็ตามที่ละเมิดต่อกฎหมาย Human Rights Act แล้วกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนขึ้นมา ศาลยุติธรรมในอังกฤษสามารถเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Human Rights Act 1998) ของการกระทำของรัฐบาลได้ตามข้อผูกพันแห่งสนธิสัญญาดังกล่าวมาข้างต้น เพื่อดูว่าสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้รับการคุ้มครองและผลประโยชน์ของประชาชนได้รับการปกป้องหรือไม่ ดังนั้น พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 และหลัก Judicial Review ตามระบบ Common Law ที่ จะกล่าวในลำดับต่อไปนี้ คือตัวอย่างของกฎหมายและตัวอย่างของหลักการใช้อำนาจ Judicial Review ของศาลยุติธรรมในอังกฤษที่แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ว่าการกระทำใด ๆ ก็ตามของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และปกป้องผลประโยชน์ของราษฎรเป็นสำคัญ หากไม่แล้วรัฐบาลก็จะต้องตกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อการประกาศอุลตรา ไวร์ส (Ultra Vires) และการควบคุมตามหลัก Judicial Review ของศาลยุติธรรมอย่างแน่นอน

3.2.1.1 การตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลโดยฝ่ายตุลาการ

ปริมาณอำนาจบริหารของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้น ถูกมอบให้โดยการ

บัญญัติกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าว ศาลจะมีการขยายหลักพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญอยู่ในใจนอกเหนือไปจากทฤษฎีหลักนิติธรรม ศาลยุติธรรมจะมีหลัก Sovereignty of Parliament อยู่ในการพิจารณาด้วย ทฤษฎีนี้ก็เหมือนกับหลักนิติธรรมของ Common Law ที่กำหนดให้รัฐสภาอาจตราหรือไม่ตรากฎหมายก็ได้ และที่กำหนดให้ไม่มีใครอาจขัดหรือสงวนการออกพระราชบัญญัติของรัฐสภาตามความเหมาะสมได้ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารที่รัฐสภามี โดยการที่รัฐสภามอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีออกกฎหมายนั้น ศาลมีความกระตือรือร้นที่จะประกันความมั่นใจว่าฝ่ายบริหารได้กระทำการในทางที่สอดคล้องตรงกันกับกฎหมายที่รัฐสภาออกมา ตัวอย่างเช่น สมมติว่ารัฐสภาตรากฎหมายเพื่อที่จะมอบอำนาจดุลยพินิจ (Discretionary Power) แก่รัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งเมื่อสถานการณ์ A หรือ B เกิดขึ้น เขา (รัฐมนตรี) อาจกระทำการ X ได้ แต่เมื่อสถานการณ์ C หรือ D เกิดขึ้น รัฐมนตรีผู้นั้นไม่อาจกระทำการ X ได้ กรณีเช่นนี้ เมื่อศาลได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ X ของรัฐมนตรีผู้นั้นแล้ว ศาลจะมีความกระตือรือร้นที่จะประกันความมั่นใจว่าเขา (รัฐมนตรี) ได้กระทำการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับขณะที่สถานการณ์ A หรือ B เกิดขึ้นหรือไม่ ? และไม่กระทำการดังกล่าวเมื่อเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ C หรือ D เกิดขึ้นหรือไม่ ? สิ่งที่ได้ด้วยกัน (Concomitant) ของอำนาจอธิปไตยนี้เป็นที่รู้จักกันในนาม¹³⁸ “**หลักการกระทำของรัฐบาลที่เกินจากอำนาจ**” (The Doctrine of Ultra Vires) กล่าวคือ เป็นอำนาจของศาลที่จะกำกับให้รัฐบาลต้องบริหารประเทศภายใต้ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย มิฉะนั้นศาลสามารถใช้สิทธิในการประกาศอุลตราไวรส์ (Ultra Vires) หรือ การกระทำของรัฐบาลที่เกินจากอำนาจ (Beyond the Powers) ถ้าหากการกระทำของรัฐบาลมิได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรืออยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด¹³⁹ นอกจากนี้ พื้นฐานของหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญ 2 หลัก คือ หลักนิติธรรมและอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภานั้น ศาลได้ออกแบบรูปคดีที่ซับซ้อนซึ่งใช้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร และหลักกฎหมายที่ว่านี้ก็คือ “อำนาจตรวจสอบของฝ่ายตุลาการที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐบาลเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่” หรือที่เรียกว่า Judicial Review นั่นเอง

ตามหลัก Common Law จะมีเหตุผลหลักที่ฝ่ายตุลาการมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบเพื่อให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบอยู่ 3 เหตุผล คือ 1) ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality), 2) ความไม่มีเหตุผล (Irrationality) และ 3) ความไม่ชอบด้วยวิธีดำเนินการ (Procedural Impropriety) นอกจากนี้ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (The

¹³⁸ Paul Craig & Adam Tomkins, The Executive and Public Law : Power and Accountability in Comparative Perspective, p. 41

¹³⁹ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 202

Human Right Act 1998) ก็ต้องบัญญัติตามเหตุผลใหม่ซึ่งทำให้ 3 เหตุผลหลักนี้สมบูรณ์ด้วย ไม่ว่าจะ
จะเป็นเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ดี เหตุความไม่มีเหตุผลก็ดี ต่างก็สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับ
หลัก Ultra Vires ทั้งสิ้น ฝ่ายบริหารผู้ตัดสินใจจะกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายทันทีเมื่อรัฐมนตรีผู้
นั้นขาดการพิจารณาอย่างเหมาะสม หรือขาดการมีอำนาจที่มาจากกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจการ
ตัดสินใจแก่รัฐมนตรีผู้นั้น นี่คือการบัญญัติกฎหมายที่มีความตรงไปตรงมาซึ่งได้มอบอำนาจแก่รัฐมนตรี
ผู้ตัดสินใจอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น สมมติว่ากฎหมายบัญญัติว่าผู้ที่เป็รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจ
ออกคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ที่กระจายเสียงเกี่ยวกับเวลาและสถานการณ์ซึ่งพวกเขาอาจแพร่ภาพสื่อลามก
อนาจารได้ สมมติต่อไปว่าถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสนับสนุนที่จะอาศัยอำนาจนี้ในตอนที่เขาออก
คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ที่กระจายเสียงเกี่ยวกับจำนวนการแพร่ภาพพรรคการเมือง ดังนี้ การกระทำหรือ
การออกคำสั่งดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน เพราะ
อำนาจตามกฎหมายที่เขาสนับสนุนการใช้อำนาจนั้น ไม่ได้ให้อำนาจเขา(รัฐมนตรี) ที่จะออกคำสั่งที่
เกี่ยวกับการโฆษณาแพร่ภาพพรรคการเมืองเลย มันให้อำนาจเขา(รัฐมนตรี)ออกคำสั่งที่เกี่ยวกับสื่อ
ลามก อนาจารเท่านั้น¹⁴⁰

อย่างไรก็ตาม ประเด็นต่าง ๆ ไม่ง่ายเสมอไป อย่างน้อยที่สุดปัญหา 2
ประเภทอาจเกิดขึ้นกับหลัก “ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ได้แก่

ประเภทแรก คำสั่งที่พิจารณาอย่างรอบคอบโดยรัฐมนตรีแต่ละคน

กล่าวคือ สมมติว่า “รัฐสภามอบอำนาจ” ให้รัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีทำการตัดสินใจ อำนาจ
ที่จะกระทำการใดที่ “ถ้าเขาจะสั่งการ” หรือ “ถ้าเขาควรลงความเห็นมันอย่างมีเหตุผล” ภายใต้
สถานการณ์ใดที่ศาลสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ (หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่) ของอำนาจนั้นบน
พื้นฐานของหลัก “ความไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ได้ ? ในการโต้เถียงทางกฎหมายที่มีขึ้นอย่างกว้างขวาง
ในศาลสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งเป็นศาลที่แยกตัวออกมาจากสภาที่ปรึกษาพระมหากษัตริย์
(Curia Regis) และต่อมาแยกทำการออกจากสภาสามัญ (House of Commons) เป็นสถาบันที่
เก่าแก่พอ ๆ กับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษ และมีอำนาจนิติบัญญัติในฐานะสภาสูง มีอำนาจ
บริหารโดยมีลอร์ด ชานเซลเลอร์เป็นประธาน และมีอำนาจตุลาการเป็นศาลสูงสุดของทั้งอังกฤษ เวลส์
ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ เฉพาะที่เป็นคดีแพ่งเท่านั้น อนึ่ง การจะฎีกาขึ้นศาลนี้ให้ฎีกาข้อ
กฎหมายเท่านั้น และต้องมีคำรับรอง (Leave) จากศาลอุทธรณ์หรือศาลสภาขุนนางเองเท่านั้น และ
ข้อกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลสภาขุนนางนั้นจะต้องเป็นข้อกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่ง

¹⁴⁰ Paul Craig & Adam Tomkins, *The Executive and Public Law : Power and
Accountability in Comparative Perspective*, p. 41 - 42

หลวงจริง ๆ เท่านั้นด้วย¹⁴¹ ศาลสภาขุนนางได้ยึดหลักในคดี Padfield ว่าแม้สิ่งที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายเพื่อที่จะมอบการพิจารณาอย่างรอบคอบ (Subjective Discretion) ของรัฐมนตรีแต่ละคนให้รัฐมนตรีคนหนึ่งนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจดังกล่าว “จะต้องรับผิดชอบต่อ Judicial Review” ศาลสภาขุนนางซึ่งนำโดย Lord Reid วางกฎไว้ว่า รัฐมนตรีทั้งหลายซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจให้ทำการพิจารณาอย่างถ้อยเป็นเป็นการส่วนตัว (Apparently Subjective Discretion) นั้น จำต้องบริหารราชการแผ่นดินในทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายที่ไม่ขัดกับกฎหมายทั้งหมดด้วยความรอบคอบ เป้าหมายและการบรรลุนโยบายเช่นว่านี่คือประเด็นสำคัญในทางกฎหมายที่ศาลจะตัดสินชี้ขาด

ประเภทที่สอง เกี่ยวกับเรื่องความหมายที่กำกวมหรือการเปิดเผยภาษาทางกฎหมาย ประเด็นนี้จะเกี่ยวกับฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴² ซึ่งจะไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้

เหตุที่ 2 หลักความไม่มีเหตุผล (The Doctrine of Irrationality) หรือที่รู้จักกันในนาม “ความไม่มีเหตุผลของWednesbury” ซึ่งมีการให้คำจำกัดความอยู่ 2 ประการอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ

ประการแรก มาจากคดี Wednesbury ซึ่งมีหลักการว่า เป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรีต่าง ๆ) ที่จะกระทำการในทางที่ไร้เหตุผลอย่างยิ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีเหตุผลธรรมดา ๆ จะได้กระทำในทางนั้น

ประการที่สอง เป็นคำจำกัดความของ Lord Diplock ในคดี GCHQ ซึ่งมีหลักการว่า การตัดสินใจที่ไร้เหตุผลนั้นคือสิ่งหนึ่งซึ่ง “เป็นความอู้อ้ออย่างยิ่งในการขัดขึ้นต่อเหตุผลหรือการขัดขึ้นต่อการยอมรับในมาตรฐานทางศีลธรรมแห่งการตัดสินใจนั้น ๆ ซึ่งไม่มีวิญญูชนคนใดจะนำใจ (Mind) ของเขาไปใช้ตัดสินใจปัญหานั้น ๆ ที่น่าจะบรรลุถึงการตัดสินใจนั้นได้ แต่ก็หาได้บรรลุไม่”

ประเด็นนี้ศาลจะตีความและตัดสินเป็นคดี ๆ ไปว่ากรณีไหนคือ “การยอมรับในมาตรฐานทางศีลธรรม” และกรณีไหนคือ “วิญญูชน”(Sensible Person) ตามคำจำกัดความของ Lord Diplock

เมื่อความหมายของหลักความไม่มีเหตุผล (Unreasonableness หรือ

¹⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), หน้า 62.

¹⁴² Paul Craig & Adam Tomkins, *The Executive and Public Law : Power and Accountability in Comparative Perspective*, p. 42 - 43

Irrationality) ได้ถูกเปิดเผยให้ยุติข้างต้นแล้ว บางทีจะไม่ตกใจเลยว่าศาลได้พบว่ามันเป็นไปไม่ได้ที่จะสร้างคำแนะนำที่ชัดเจน หรือหลักการที่แน่นอนอย่างมากขึ้นมาใช้ ซึ่งมีตัวอย่างต่าง ๆ มากมายแต่สำหรับวัตถุประสงค์ของ 2 คดีแห่งศาลฎีกานางนั้นมันมีดังนี้

คดีแรก ศาลฎีกานางยึดหลักว่า Leicester City Council นั้นไม่มีเหตุผลที่ไม่อนุญาตให้สโมสร Leicester Rugby Football ใช้สนามกีฬาที่สร้างใหม่ของ The Council เพื่อฝึกซ้อม กรณีนี้เป็นการตอบโต้ข้อเท็จจริงของฝ่าย The Council ที่ว่ามีบรรดาผู้เล่นของ The Club ได้เข้าร่วมกับทัวร์ที่ทำการขัดขึ้นต่อนโยบายแยกคนต่างผิวของแอฟริกาใต้ อย่างไรก็ตามความจริงก็คือ The Council นั้น อยู่ภายใต้หน้าที่ตามกฎหมาย “ที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในการแข่งขัน”¹⁴³

คดีที่สอง เป็นคดีปกครองซึ่งจะไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้ ในปี 1990 ช่วงไม่นานก่อนพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (The Human Rights Act) จะออกมา ศาลพยายามจะทำให้คมขึ้นในการเข้าไปตรวจสอบคดี Wednesbury โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น ในคดี R v. Ministry of Defence, ex parte Smith, ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) วางกฎว่า “ยิ่งการแทรกแซงหลักสิทธิมนุษยชนมีมากเท่าใด ศาลก็ยิ่งต้องการให้คณะรัฐมนตรีให้เหตุผลว่า(การกระทำของตน)ชอบด้วยกฎหมาย (Justification) มากขึ้นเท่านั้น” นานแค่นั้นแล้วที่กฎหมาย Common Law ยังคงความสำคัญ และนานแค่นั้นแล้วที่จนกระทั่งปัจจุบันนี้มันยังถูกพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนเอาอย่างตามมา

เหตุที่ 3 ของ Lord Diplock ที่ฝ่ายตุลาการจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบฝ่ายบริหาร คือ ความไม่ชอบด้วยวิธีดำเนินการ (Procedural Impropriety) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับเรื่องวิธีพิจารณาความปกครองมากกว่า จึงไม่ขอกล่าวในที่นี้

หลักการที่ฝ่ายตุลาการสามารถเข้าไปตรวจสอบฝ่ายบริหารใน Common Law นั้นมีมากมายสิ่งเหล่านี้ในปัจจุบันเราต้องเพิ่มการปฏิรูปที่ได้ผลโดยพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1998 (The Human Rights Act 1998) และตามมาด้วยการตีความของศาลในกฎหมายสิทธิมนุษยชนโดยใน Section 6 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชน (รัฐมนตรีต่าง ๆ) ที่จะกระทำการในทางที่สอดคล้องกับสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention right)” ศาลฎีกานางแห่งอังกฤษได้ยึดในคำตัดสินที่แตกกฎของสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention right) ในคดี the Daly [R (Daly) v. Secretary of State for the Home Department [2001] 2 AC 532] ว่า เมื่อฝ่ายตุลาการได้เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีภายใต้ Section 6 ความเข้มงวดของ

¹⁴³ Ibid. p. 43

การตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการนั้นบ่อยครั้งจะแข็งแกร่งกว่าที่อยู่ภายใต้ Common Law ตามทฤษฎีความไม่มีเหตุผล (Irrationality) กฎใน Daly คือว่า ในเนื้อหาของสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติ ศาลครอบครัว (Domestic Courts) ควรนำการตรวจสอบตามหลักความได้สัดส่วนมาใช้มากกว่าที่จะใช้หลักที่ใกล้เคียงกับหลักความไม่มีเหตุผล (Irrationality) ดังนั้น Lord Steyn ผู้แถลงนำในคดี Daly ได้ให้คำจำกัดความ 3 ทางแก่การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการตามหลักความได้สัดส่วนแบบใหม่ไว้ว่า¹⁴⁴

เมื่อนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ ศาลควรตั้งคำถามหาสิ่งดังต่อไปนี้

- 1) จุดประสงค์ของกฎหมายหรือของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Objective) มีความสำคัญมากพอที่จะทำให้การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นมีความชอบธรรมหรือไม่
- 2) มาตรการต่าง ๆ ที่ออกแบบมาเพื่อที่จะทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถูกเชื่อมถึงหลักความได้สัดส่วนอย่างมีเหตุผลหรือไม่
- 3) วิธีการต่าง ๆ ที่เคยลดคุณค่าสิทธิและเสรีภาพ คือความจำเป็นที่จะทำให้วัตถุประสงค์แห่งกฎหมายสำเร็จลุล่วงหรือไม่ ดังที่ในคดี R (Assn of British Civilian Internees : Far East Region) v. Secretary of State for Defence [2003] QB 1397. ศาลอุทธรณ์ยึดหลักว่า หลักการตรวจสอบตามหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Test) นั้น นำมาใช้ในกฎหมายอังกฤษเพียงแคในเนื้อหาแห่งสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention Rights) เท่านั้น

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นคือเค้าหน้าของหลักพื้นฐานของ “การใช้อำนาจตรวจสอบของฝ่ายตุลาการที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐบาลเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” หรือไม่ หรือที่เรียกว่า Judicial Review ในกฎหมายมหาชนของอังกฤษ อย่างไรก็ตาม Judicial Review ของอังกฤษนั้นถูกจำกัดโดยปัจจัยต่าง ๆ มากมาย ในที่นี้จะนำเสนอ 2 ปัจจัยสำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่สัมพันธ์กับเนื้อหาของฝ่ายบริหาร ได้แก่ 1) สิทธิตามกฎหมายของบุคคลที่จะฟ้องศาล (Standing) เพื่อที่จะขอใช้สิทธิ Judicial Review และ 2) การเยียวยา (ความเสียหาย) ที่จะได้รับจากการใช้สิทธิ Judicial Review กล่าวคือ

ปัจจัยแรก สิทธิตามกฎหมายของบุคคลที่จะฟ้องศาล (Standing) เพื่อที่จะขอใช้สิทธิ Judicial Review นั้นคือ เมื่อหลายปีไม่นานมานี้ กฎหมายอังกฤษได้นำเสรีภาพทางความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามกฎหมายของบุคคลที่จะฟ้องศาล (Standing) มาใช้อย่างน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับศาล เช่น Court of Session ใน Scotland หรือศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (the European Court of Justice) ได้หลักการอันเป็นรากฐานว่า ผู้ร้อง (Applicant) จะสามารถขอใช้

¹⁴⁴ Ibid. p. 44

สิทธิ Judicial Review ได้ถ้าพวกเขา (ผู้ร้อง) แสดงให้ (ศาล) เห็นว่ามี “ส่วนได้เสียเพียงพอ” (Sufficient Interest) ในประเด็นแห่งคดี ในขณะที่มีข้อยกเว้นหลายข้อ ศาลจะมีแรงผลักดันทั่วไปในการตีความตามเงื่อนไขอย่างกว้างขวางทั้งต่อผู้ร้องที่เป็นปัจเจกชน และต่อผู้ร้องที่เป็นกลุ่มบุคคล, องค์กรต่าง ๆ เช่น กลุ่ม Greenpeace และ the World Development Movement ต่างก็ได้รับอนุญาตให้สามารถขอใช้สิทธิ Judicial Review ในการควบคุมการตัดสินใจของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้มีความที่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของพวกเขา ซึ่งการตัดสินใจ (ไม่ว่าจะตัดสินใจอะไรออกมา) ของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องสามารถชี้แจงเหตุผลต่อผู้ร้อง (ผู้มีส่วนได้เสีย) ได้ ในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมือง หรือองค์การมหาชนมากกว่า (ที่จะชี้แจงเหตุผล) ต่อ (ผู้ร้อง) ที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายทรัพย์สิน (ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ทั่วไป¹⁴⁵

จากที่เราได้ศึกษารายละเอียดถึงความรับผิดชอบต่อกฎหมายของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีแห่งอังกฤษมาแล้วก็จะพบว่ามันไม่ง่ายเลย อย่างไรก็ตาม ในด้านอื่น ๆ เราควรรอบคอบเกี่ยวกับคำอ้างสิทธิ์หรือข้อเรียกร้อง (Claim) ว่า Judicial Review นั้นถ้าไม่ใช่เรื่องที่มีมั่นคงแน่นอน (Constant) ก็ต้องเป็นศูนย์กลางการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ฝ่ายบริหารแสดงความรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ให้อำนาจ กรณีนี้มีเหตุผลอยู่หลายประการ ดังนี้

ประการแรก มีเรื่องที่ต้องเฝ้าระวังใหญ่ ๆ ที่เป็นเรื่องของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่ศาลจะไม่ไปแตะต้อง ได้แก่ กิจกรรมต่างประเทศ, การเจรจาทางการทูต และกิจกรรมทหาร กิจกรรมเหล่านี้ศาลเกือบจะไม่เคยเข้าไปใช้อำนาจตรวจสอบ(ความชอบด้วยกฎหมาย)เลย โอกาสที่ศาลจะเข้าไปกระทำการดังกล่าวนั้นหายากมาก นี่ก็เป็นเพราะกิจกรรมเหล่านี้เข้าทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล” นั่นเอง กล่าวคือ ในประเทศอังกฤษนั้นไม่มีหลักของการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) อยู่ในระบบกฎหมายเหมือนอย่างในประเทศฝรั่งเศส แต่มีหลัก “การกระทำของรัฐ” (Act of State) อยู่ ซึ่งได้อธิบายเรื่องนี้ไปแล้วในบทที่ 2 อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอกล่าวสำหรับว่า ในประเทศอังกฤษนั้นมืองค์รัฐาธิปัตย์อยู่ 2 องค์คือ พระมหากษัตริย์หรือราชบัลลังก์ (The Crown) กับรัฐสภา (The House of Parliament) ดังนั้นองค์ รัฐาธิปัตย์ทั้งสองจึงถูกห้ามขัดแย้งกันเองในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ กิจกรรมด้านการต่างประเทศก็ดี ด้านการทูตก็ดี ถือเป็นการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแบบพิธีการคือ ภายใต้อำนาจของ

¹⁴⁵ Ibid. p. 45

นายกรัฐมนตรี และหลักการกระทำของรัฐ (Act of State) นี้จะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหนึ่งกับอีกรัฐบาลหนึ่ง จึงขอยกตัวอย่างคดีที่เป็นการกระทำของรัฐซึ่งศาลจะไม่เข้าไปแตะต้อง ดังนี้¹⁴⁶

**คดี Buron V. Denman (1848) เรื่อง : กองทัพเรืออังกฤษทำลาย
อาคารชาวสเปนอันเป็นการกระทำของรัฐ (Act of State)**

ข้อเท็จจริง

Joseph Denman ผู้บัญชาการกองทัพเรือราชนาวีอังกฤษ ได้รับคำสั่งให้เข้าไปปฏิบัติการกิจในแอฟริกาเพื่อปราบปรามการค้าทาส จากการร้องขอโดย Sir Richard Doherty ผู้ว่าการประจำ Sierra Leone (ปัจจุบันคือ สาธารณรัฐเซียร์รา ลีออน ซึ่งตั้งอยู่ทางฝั่งประจันของทวีปแอฟริกา) โดยมีภารกิจหลักคือเข้าไปปลดปล่อยคนในอาณัติของอังกฤษซึ่งถูกกักตัวไว้เป็นทาส โดยโอรสของกษัตริย์ชาวแอฟริกา (King Siacca, the Negro sovereign of Gallinas) และในการปฏิบัติการกิจครั้งนี้ได้รับอนุญาตให้ใช้กำลังได้ถ้าจำเป็น Denman ได้นำเรือรบขนาดใหญ่ 3 ลำ และกองกำลังติดอาวุธประมาณ 120 คน เข้าไปยึดอาคารสำหรับกักขังทาส (Barracoons) ของโจทก์ซึ่งเป็นชาวสเปน ในดินแดนของประเทศ Gallinas และได้มีหนังสือไปถึงกษัตริย์ Siacca ให้ปล่อยคนในอาณัติของอังกฤษและได้ขอให้หยุดการกระทำที่เป็นการสนับสนุนการค้าทาสของชาวสเปนเสีย เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1840 Denman ได้ทำสนธิสัญญากับเจ้าชาย Manna ซึ่งทำการแทนกษัตริย์ Siacca โดยมีใจความสำคัญว่า ให้กษัตริย์ Siacca เลิกให้การสนับสนุนคนผิวขาวใด ๆ ที่เป็นชาวสเปนที่เข้ามาค้าทาสในดินแดนนี้ และทางรัฐบาลของ Sierra Leone จะให้การสนับสนุนทางการค้าแก่ Gallinas เป็นการแลกเปลี่ยน ต่อมา ผู้การ Denman ได้ทำการปฏิบัติให้เป็นไปตามสนธิสัญญาดังกล่าวด้วยการเผาอาคารสำหรับกักขังทาสของโจทก์ด้วยตนเองหลายแห่งใน Gallinas และได้ปลดปล่อยทาสเป็นอิสระกว่า 841 คน และทำให้สินค้าของโจทก์ได้รับความเสียหายหลายรายการ เช่น ฝ้าย สินค้าที่ทำจากหนังสัตว์ ดินปืน และสินค้าอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการขนส่งทาส

ภายหลังจากการกระทำดังกล่าวจำเลยได้ทำรายการเสนอต่อ Sir Richard Doherty ผู้ว่าการประจำ Sierra Leone โดยผู้ว่าฯ ได้ส่งรายงานดังกล่าวให้ Lord John Russell รัฐมนตรีประจำกระทรวงอาณานิคม (Secretary of State for the Colonial Department) เพื่อรับทราบ ในขณะที่เดียวกันจำเลยได้ส่งรายงานให้กับพัน Tucker ผู้บัญชาการอาวุโสแห่งกองเรือราช

¹⁴⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ, หน้า 154 - 159

นาวีประจำชายฝั่งตะวันตกของแอฟริกา และกัปตัน Tucker ก็ได้ส่งรายงานต่อไปยังผู้บัญชาการแห่งกองทัพเรือทราบ ต่อมาได้มีจดหมายจากกระทรวงอาณานิคมส่งไปยัง Viscount Palmerston รัฐมนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศทราบ นอกจากนี้ยังได้มีจดหมายโต้ตอบกันอีกหลายฉบับระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงหลายคนในรัฐบาลเพื่อรับทราบถึงการกระทำดังกล่าว

คำพิพากษา

โจทก์จะฟ้องว่า การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมิได้เป็นการกระทำที่ได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และไม่ได้ทำโดยคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งต้องมีการประทับตราสำคัญ (The Great Seal) จึงจะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของราชบัลลังก์แทน อย่างไรก็ตาม ศาลเห็นว่า แม้การกระทำของจำเลยจะมีได้รับอนุญาตก่อนการกระทำการ แต่เมื่อได้มีการกระทำการไปแล้ว (โดยเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์สำคัญตามข้อตกลงต่อต้านการค้าทาสระหว่างอังกฤษกับสเปน และเพื่อรักษามนุษยธรรม) จำเลยก็นำเสนอรายงานต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ และไม่ต้องพิจารณาว่าได้มีการประกาศเป็นการทั่วไป (ในราชกิจจานุเบกษา) แล้วหรือไม่ ทั้งนี้ยอมถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านั้นได้ให้สัตยาบันในการกระทำดังกล่าวแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงดังกล่าว คือ รัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทำการภายใต้พระปรมาภิไธยแห่งองค์สมเด็จพระราชินี การกระทำดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการกระทำซึ่งทำลงไปภายใต้พระปรมาภิไธยด้วยเช่นกัน และถือว่าการกระทำดังกล่าวที่ทำไปในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น เป็นการกระทำของรัฐ (Act of State) จึงไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลจะพิจารณาต่อไปได้ หากแต่เป็นความรับผิดชอบของราชบัลลังก์ (The Crown) ที่จะต้องรับผิดชอบไปเพียงลำพัง ดังนั้นการยึดทาสและสินค้าบางประการของโจทก์โดยจำเลยนั้น ก็ถือว่าเป็นการยึดโดยราชบัลลังก์ หาได้อยู่ในความรับผิดชอบของจำเลยไม่ จำเลยย่อมไม่มีความผิด

คดี Agbor V. Metropolitan Police Commissioner (1969) เรื่อง :
การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งทำไปภายใต้คำร้องขอของหน่วยงานของรัฐที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเรื่องเอกสิทธิ์ทางการทูตนั้นไม่มีความผิด (ศาลไม่รับพิจารณา)

ข้อเท็จจริง

เกิดสงครามกลางเมืองในประเทศไนจีเรีย ค.ศ. 1965 รัฐบาลของไนจีเรีย ตะวันออกได้เข้าไปจับจองอาคารเลขที่ 35 ถนนวุตสต็อกในกรุงลอนดอน เพื่อเป็นที่พักสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูง ต่อมาในปี 1966 กองกำลังของรัฐบาลกลางได้เข้าไปตั้งฐานในไนจีเรีย ทำให้

เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเข้าไปยึดชั้นล่างของอาคารดังกล่าว ในขณะที่ชั้นบนของอาคารดังกล่าวนั้น ยังคงอยู่ในการครอบครองของเจ้าหน้าที่จากไนจีเรียตะวันออก ภายหลังจากสงครามกลางเมืองดังกล่าวได้เริ่มขึ้น รัฐบาลของไนจีเรียตะวันออกซึ่งเรียกตนเองว่า สาธารณรัฐไบฟรา (The Republic of Biafra) ก็ยังคงอยู่ชั้นบนของอาคารดังกล่าวต่อไป เมื่อถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 1969 เจ้าหน้าที่ทางการทูตของรัฐบาลกลางแห่งไนจีเรียได้ตัดสินใจย้ายออกไป ในขณะที่คณะกรรมการแห่งชาติไนจีเรียยังคงแสดงเจตนาที่จะรักษาสีทธิในการครอบครองชั้นล่างของอาคารดังกล่าวต่อไป โดยการส่งช่างเข้ามาตกแต่งห้องดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่คนอื่นเข้ามาอยู่ เมื่อช่างที่เข้ามาตกแต่งห้องดังกล่าวออกไปแล้ว (พร้อมกับเปิดห้องไว้ตามเดิม) คิณนั้นเอง เจ้าหน้าที่ของสาธารณรัฐไบฟราเมื่อได้รู้ว่าเจ้าหน้าที่ทางการทูตของไนจีเรียย้ายออกไปแล้ว ได้ใช้กุญแจสำรองที่ตนมีอยู่ย้ายครอบครัวยุของเจ้าหน้าที่ไบฟรา (ครอบครัวของนาง Margaret Agbor ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้) ลงมาจับจองห้องชั้นล่างทันที เมื่อเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการแห่งชาติไนจีเรียมาถึง ได้ถูกครอบครัวของโจทก์ไล่กลับไป วันถัดมามีชาวไนจีเรียประมาณ 20 คนได้มาถึงและพยายามขับไล่ครอบครัวของโจทก์ให้ออกไป แต่ตำรวจได้เข้ามาเกลี้ยกล่อมให้คนเหล่านี้กลับไป และนายความของโจทก์ได้ทำหนังสือไปยังคณะกรรมการแห่งชาติไนจีเรียให้หยุดการกระทำที่เป็นการรบกวนสิทธิของโจทก์และให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลแทน

คณะกรรมการแห่งชาติไนจีเรียมิได้ดำเนินการโต้แย้งสิทธิทางศาลแต่อย่างใด ทำให้โจทก์พร้อมด้วยครอบครัวยังคงอาศัยอยู่ในห้องชั้นล่างดังกล่าวตลอดมา ต่อมากลับปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจ 4 คนได้มาขับไล่โจทก์พร้อมครอบครัวให้ออกไป โดยอ้างว่าทำตามคำร้องขอของคณะกรรมการแห่งชาติไนจีเรีย เช่นนี้แล้วนายความโจทก์ได้ร้องขอต่อศาลให้มีหมายศาลสั่งให้คณะกรรมการตำรวจประจำเมือง คินสีทธิในการครอบครองห้องดังกล่าวแก่โจทก์และหยุดการกระทำที่เป็นการรบกวนสิทธิในการครอบครองห้องดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น ศาลได้ปฏิเสธที่จะมีคำสั่ง จึงได้มีการอุทธรณ์มายังศาลอุทธรณ์

คำพิพากษา

ศาลได้พบว่าในคดีนี้คณะกรรมการแห่งชาติไนจีเรียเลือกที่จะใช้วิธีทางการทูตแทนการฟ้องร้องโต้แย้งสิทธิในการครอบครองห้องพิพาททางศาล โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำหนังสือไปยังกระทรวงต่างประเทศเพื่อขอให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์ทางการทูต (The Diplomatic Privileges Act 1964) ว่า “สถานที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ทางการทูตจะต้องได้รับการคุ้มครอง” ภายหลังจากได้รับหนังสือยืนยันอีกครั้ง กระทรวงต่างประเทศจึงได้ทำหนังสือติดต่อไปยังกระทรวงกิจการภายใน (The Home Office Department) และกระทรวงกิจการภายในได้ติดต่อไปยังคณะกรรมการตำรวจโดยมีใจความสำคัญว่า “กระทรวงต่างประเทศได้รับการ

ร้องเรียนว่าให้มีการขับไล่ “ผู้บุกรุก” ออกจากอาคารดังกล่าว...เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์ทางการทูต (The Diplomatic Privileges Act 1964) และให้ใช้การกระทำตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกอาคารดังกล่าวอีกต่อไปในอนาคต” คณะกรรมการตำรวจจึงได้กระทำตามคำร้องขอดังกล่าวโดยได้ทำการขับไล่ครอบครัวของโจทก์จากอาคารดังกล่าว แม้ศาลจะเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวที่อ้างว่า เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์ทางการทูตนั้น ศาลจะไม่เห็นด้วยก็ตาม แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวก็มีอาจตีความได้ เนื่องจากเป็นการกระทำภายใต้การร้องขอของกระทรวงกิจการภายในและโดยกระทรวงการต่างประเทศอีกทอดหนึ่ง ซึ่งมีความเข้าใจผิดว่าอาคารดังกล่าวเป็นสถานที่พักอาศัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ทางการทูต ดังนั้นจึงไม่อาจเอาผิดต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดพร้อมด้วยคดีที่นำมาเสนอนั้นจึงมีผลต่อไปว่า เมื่อมีการร้องขอ (Application) ให้ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารเพื่อที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐบาลเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่นั้น ก็จะไม่สำเร็จ ดังที่ปรากฏในคดี R. v. Secretary of State for the Foreign and Commonwealth Office, ex parte Rees-Mogg [1994] QB 552. ว่า มันเป็นไปได้ว่าผลกระทบหนึ่งของพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนอาจจะส่งเสริมให้ศาลเข้าไป(ตรวจสอบ)ในกิจการเหล่านี้(ของฝ่ายบริหาร)อย่างกล้าหาญมากขึ้น และมันยังเร็วเกินไปที่จะรู้หรือไม่ว่าสิ่งนี้(การที่ศาลเข้าไปตรวจสอบ)จะเป็นเช่นนั้นจริง ๆ¹⁴⁷

ประการที่สอง แนวของปัจจัยต่าง ๆ อาจนำเอาการตัดสินใจซึ่งจะถูกตรวจสอบโดยศาลตามปกติอยู่เหนือขอบเขตแห่งอำนาจ Judicial Review เช่น การตัดสินใจที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีอ้างเพื่อที่จะสร้างประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติ (เป็นสิ่งที่) ยิ่งคงใหญ่หลวงเกินกว่าขอบเขตแห่ง Judicial Review แม้แต่เมื่อเวลาที่คณะรัฐมนตรีกระทำการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนก็ตาม ดังที่ปรากฏในคดี Secretary of State for the Home Department v. Rehman [2003] 1 AC 153. หรือคดี A v. Secretary of State for the Home Department, n. 42. เช่นเดียวกัน การกันความมั่นใจในการค้าออกไปก็ได้ลดความสามารถ(อำนาจ)ของศาลอย่างสำคัญ เพื่อที่จะหาทางอย่างเหมาะสมในการให้ศาลตรวจสอบกิจกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้นิติกรรมสัญญา (Contract) ของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

ประการที่สาม นับเป็นความสำคัญที่จะจดจำความมีลักษณะพิเศษของ

¹⁴⁷ Paul Craig & Adam Tomkins, *The Executive and Public Law : Power and Accountability in Comparative Perspective*, p. 46

Judicial Review ในฐานะที่เป็น “กลไกหรือวิธีการของความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี” ศาลไม่เคย (และไม่ควรกระทำด้วย) ตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลเลย ทุกสิ่งทุกอย่างที่ได้ถูกตรวจสอบโดยศาลนั้นคือกรณีพิเศษ การตัดสินใจหรือการฟ้องร้องนโยบายของรัฐบาล ศาลก็ไม่เคยเข้าไปก้าวก้าว ตัวอย่างในเรื่องนี้คือคดีล่าสุด A v. Secretary of State for the Home Department, n. 42. ซึ่งศาลสภาขุนนาง (House of Lords) ได้ยึดว่า การหน่วงเหนี่ยวกักขังโดยปราศจากการสอบสวนผู้ต้องสงสัยว่าก่อการร้ายนานาชาตินั้น ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีเช่นนี้ไม่ใช่หน้าที่หลักของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต่อกรณียุทธศาสตร์เผชิญหน้ากับการก่อการร้ายเมื่อครั้งวันที่ 9 เดือน 11 (ที่สหรัฐอเมริกา) ที่จะต้องถูกประณาม อีกทั้งไม่ใช่งานชิ้นหลักของกลยุธนั้นในการต่อต้านการก่อการร้ายตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอย่าง Crime and Security Act 2001 จะเห็นได้ว่าทั้งหมดนี้คือความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งที่ถูกระบุไว้ใน Part 4 ของ Crime and Security Act 2001 ที่ชื่อว่า “อำนาจของรัฐบาลในการกักขังโดยปราศจากการสอบสวน”

ประการสุดท้าย เหตุผลข้อนี้จะต้องรอบคอบเกี่ยวกับความแน่นอนและการเป็นหัวใจสำคัญของ Judicial Review ในฐานะที่เป็นตัวจำกัด (อำนาจ) ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐบาลต้องแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น คือรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่แพ็คดีในศาล สามารถหาวิธีการ (mean) ที่จำเป็นได้ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะสามารถทำสิ่งซึ่งที่ตนปรารถนาจะทำได้อย่างแท้จริงในการบริหารประเทศ ถ้าหากศาลเห็นว่า รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีขาดอำนาจ (ในการบริหารประเทศ) แล้วละก็ สิ่งต่อไปที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งหมดจำเป็นต้องทำคือ การควบคุมการออกกฎหมายโดยผ่านทางรัฐสภา และถ้ารัฐบาลทำการดังกล่าวสำเร็จก็จะทำให้เขามีอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปได้ดังที่ปรากฏในคดี R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union [1995] 2 AC 513. นอกจากนี้ ถ้าศาลมีคำตัดสินว่า รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้กระทำการอย่างไม่ยุติธรรมในการตัดสินใจเรื่องพิเศษเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีก็สามารถจะตัดสินใจให้ดีอีกครั้งหนึ่งได้ ถึงแม้ว่า (การตัดสินใจ) ในครั้งที่ 2 นี้จะรับเอาวิธีดำเนินการ (Procedure) ซึ่งข้อกำหนดที่ระบุในวิธีดำเนินการดังกล่าวผิด (แต่กลับ) ทำให้น่าพอใจก็ตาม หรือแม้กระทั่งสิ่งที่ศาลวางกฎในคดีไว้ว่า อำนาจตามกฎหมายนั้นจะต้องสอดคล้องกับสิทธิตามธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention Rights) ภายใต้แบบแผนของพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (the Human Rights Act) ทุกสิ่งที่ศาลสามารถทำได้คือ การออกประกาศความไม่สอดคล้องกัน (ของอำนาจกับ Convention Rights) และการชดเชยค่าเสียหายที่พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนกำหนดเฉพาะที่ไม่กระทบต่อความถูกต้องตามกฎหมาย, การดำเนิน

กิจการ (Operation) หรือการบังคับใช้ (Enforcement) กฎหมายที่ถูกโต้แย้ง (Impugned Legislation) เท่านั้น¹⁴⁸

3.2.1.2 การแก้ไขเยียวยาความเสียหาย

การเยียวยาความเสียหาย (Remedies) ซึ่งอาจได้รับจาก Judicial Review นั้น ในกฎหมายมหาชนทั้งหมดจะมีความละเอียดรอบคอบ กล่าวคือ วิธีการก็คือถ้าผู้ร้อง (Applicant) ประสบความสำเร็จ (ชนะคดี) บนข้อผิดถูกในคดีของพวกเขา ศาลอาจ (ใช้ดุลพินิจ) ลดการขอค่าเสียหายลง การเยียวยาความเสียหายนั้นสามารถจะหาได้ตามปกติทั่วไปจากคำสั่งเพิกถอน (หรือ ยกเลิก) การตัดสินใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย, คำสั่งต้องการหน้าที่ที่จะต้องมีการดำเนินการ, คำสั่งห้าม การตัดสินใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากผู้ทำคำสั่ง และการประกาศใช้บังคับกฎ (Declaration) ซึ่งเป็น การประกาศใช้กฎหมายและไม่มีผลบังคับ นอกจากนี้ สิ่งที่เรียกว่าเป็นการชดเชยค่าเสียหาย เช่น รางวัล (ค่าชดเชย) ความเสียหายซึ่งไม่ได้หาได้ทั่วไปในกฎหมายมหาชน เพราะการจำกัด (รางวัลหรือค่าชดเชย ความเสียหาย) นี้โดยทั่วไปจะอยู่ภายใต้ความตึงเครียดบางอย่าง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นผลของทั้ง กฎหมาย EU และพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (the Human Rights Act) ฉะนั้นหลายปีไม่มากนักนี้ จึงได้มีการขยายสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ความเสียหายอาจถูกกำหนดรางวัลให้กว้างออกไปจนถึงขนาด สามารถเรียกร้องต่อรัฐได้ด้วย¹⁴⁹

กล่าวโดยสรุป จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นไม่ได้หมายความว่า Judicial Review จะไม่มีความสำคัญ แต่มันเป็นสิ่งที่เตือนเราให้รำลึกได้ว่ายังมีการจำกัดอำนาจที่สำคัญ ๆ ว่า ศาลได้จำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารไว้อย่างไร และยังเป็นสิ่งที่เตือนเราให้รำลึกอีกเช่นกันว่ายัง มีการจำกัดอำนาจในวิถีทางที่ศาลอาจยึดว่าการบริหารราชการแผ่นดินตามอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับการรับผิดชอบ¹⁵⁰

¹⁴⁸ Ibid. p. 47

¹⁴⁹ Ibid. p. 45

¹⁵⁰ Ibid. p. 48

3.3 วิวัฒนาการและความเป็นมาว่าด้วยความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนในเกาหลีใต้

หากจะศึกษาถึงการเมืองการปกครองของประเทศเกาหลีใต้หรือสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว ก็จำเป็นที่เราจะต้องเข้าใจถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของประเทศนี้เสียก่อน เพื่อจะได้เข้าใจสภาพการเมืองการปกครองว่าผลที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันนั้นสืบเนื่องมาจากการปกครองที่ต่อเนื่องในอดีตอย่างไรบ้าง กล่าวคือ อาณาบริเวณบนคาบสมุทรเกาหลีในปัจจุบัน ถือเป็นอีกอาณาบริเวณหนึ่งที่มีการตั้งถิ่นฐานมนุษย์มาแต่โบราณ โดยเริ่มต้นมาจากชุมชนเผ่า แล้วหลังจากนั้นจึงได้ขยายตัวเป็นอาณาจักร สำหรับอาณาจักรเริ่มแรกได้แก่อาณาจักรโชซอนโบราณ (Ancient Choson) หรือโคโจซอน (Kojoson) ซึ่งมีอำนาจอยู่ระหว่าง 400 - 300 ปีก่อนคริสตกาล ต่อจากนั้นก็มาสู่ยุคสมัยสามอาณาจักร อันประกอบด้วยอาณาจักรโคกูเรียว (Koguryo) อาณาจักรแพ็กเช (Paekche) และอาณาจักรซิลลา (Shilla) ต่อมาทั้งสามอาณาจักรได้มีการต่อสู้เพื่อแย่งชิงความเป็นใหญ่ ในที่สุดซิลลาประสบชัยชนะ จึงได้มีการเรียกช่วงเวลานั้นว่า สมัยการรวมสามอาณาจักรหรือสมัยสหอาณาจักรซิลลา (Unified Shilla) โดยมีความเจริญรุ่งเรืองในอำนาจอยู่ระหว่าง ค.ศ. 668 - 935 นอกจากนี้ในช่วงเวลาที่สหอาณาจักรซิลลาครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ของคาบสมุทรเกาหลีอยู่นั้น ในทางตอนเหนือของคาบสมุทรก็ได้มีการก่อตั้งอาณาจักรปาร์แฮ (Parhae) ขึ้น แต่อาณาจักรนี้มีอำนาจอยู่ได้ไม่นานก็ต้องสูญเสียอำนาจลงใน ค.ศ. 926 ต่อจากสมัยสหอาณาจักรซิลลาและปาร์แฮ เกาหลีก็ได้เข้าสู่สมัยราชวงศ์โคเรียว (Koryo Dynasty) โดยปกครองเกาหลีอยู่ระหว่าง ค.ศ. 918 - 1392 เป็นระยะเวลานานถึง 474 ปี ในสมัยราชวงศ์โคเรียวถือได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นที่ดินแดนต่าง ๆ บนคาบสมุทรเกาหลีมาอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ปกครองเพียงคนเดียว และเป็นยุคที่ชาติตะวันตกรู้จักดินแดนโคเรียว (Koryo) จากบันทึกของมาร์โค โปโล (Marco Polo) ในนามเกาหลี (Kaoli - สำเนียงจีน) Corea (ฝรั่งเศส) Corea (อังกฤษ) หรือ Korea (เยอรมันและอเมริกัน)

ต่อมาใน ค.ศ. 1392 ราชวงศ์โคเรียวก็ได้หมดอำนาจลง เมื่อพระมหากษัตริย์ถูกบีบบังคับให้สละราชสมบัติ เนื่องจากมีผู้ตั้งตนเป็นกษัตริย์และสถาปนาราชวงศ์ใหม่ขึ้นมาคือ ราชวงศ์ยี (Yi Dynasty) หรือราชวงศ์โชซอน (Choson Dynasty) โดยทำการปกครองเกาหลีอยู่ระหว่าง ค.ศ. 1392 - 1910 รวมระยะเวลา 518 ปี ตลอดระยะเวลาอันยาวนานนี้ราชวงศ์โชซอนต้องเผชิญกับแรงกดดันทั้งจากภายในประเทศซึ่งได้แก่กลุ่มที่ต้องการให้เกิดการปฏิรูป กับกลุ่มที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิมและแรงกดดันจากต่างประเทศ โดยเฉพาะชาติตะวันตกที่ต้องการจะเปิดประตูดินแดนที่เรียกว่าอาณาจักรฤาษี (Hermit Kingdom) นอกจากนี้ประเทศเพื่อนบ้านเอง เช่น จีน ญี่ปุ่น และรัสเซีย ต่างก็สนใจจะเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในดินแดนเกาหลีด้วย สงครามที่ถือเป็นผลพวงจากการที่ประเทศต่าง ๆ มุ่งเข้ามาแสวงหาอิทธิพลในดินแดนเกาหลีก็เช่น สงครามระหว่างจีนกับญี่ปุ่น (Sino -

Japanese War) ระหว่าง ค.ศ. 1894 - 1895 ซึ่งผลของสงครามทำให้ญี่ปุ่นสามารถขับไล่กองทัพจีนออกไปจากดินแดนเกาหลีได้ และใน ค.ศ. 1904 ก็ได้เกิดสงครามระหว่างญี่ปุ่นกับรัสเซีย (Russo - Japanese War) ผลของสงครามก็ทำให้ญี่ปุ่นสามารถแสวงหาประโยชน์เหนือดินแดนเกาหลี โดยรัสเซียให้การรับรองว่าจะไม่เข้าไปดำเนินการขัดขวาง และในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1905 ญี่ปุ่นก็สามารถบีบบังคับให้เกาหลีลงนามในสนธิสัญญาการอยู่ภายใต้การอารักขา (Protectorate Treaty of 1905) แล้วดำเนินการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ (Resident - General) ในฐานะตัวแทนของจักรพรรดิญี่ปุ่นมาประจำที่กรุงโซล เมืองหลวงของเกาหลี และในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1910 ญี่ปุ่นก็สามารถบีบบังคับให้เกาหลีลงนามในสนธิสัญญาผนวกดินแดนเกาหลีเข้าเป็นส่วนหนึ่งของญี่ปุ่น (Treaty of Annexation) นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ของเกาหลีก็ถูกบีบบังคับให้สละราชสมบัติ จึงถือเป็นการสิ้นสุดของราชวงศ์โชซอน

เกาหลีตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นอยู่ 35 ปี เพราะเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงใน ค.ศ. 1945 ทางประเทศมหาอำนาจผู้ชนะสงครามได้เตรียมการที่จะให้เกาหลีอยู่ในภาวะการพิทักษ์หรือทรัสต์ (International Trusteeship) ไประยะหนึ่งก่อน แล้วหลังจากนั้นจึงดำเนินการมอบเอกราชให้อย่างสมบูรณ์ต่อไป โดยในเบื้องต้นให้สหภาพโซเวียตเข้าไปทำการปลดอาวุธทหารญี่ปุ่นในเกาหลีเฉพาะส่วนที่อยู่เหนือเส้นขนานที่ 38 ส่วนสหรัฐให้ดำเนินการในส่วนที่อยู่ใต้เส้นขนานที่ 38 ลงมา แต่เมื่อภารกิจดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว สหภาพโซเวียตไม่ยินยอมให้สหประชาชาติ เข้าไปดำเนินการเลือกตั้งในพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ดังนั้นการเลือกตั้งจึงกระทำเฉพาะในพื้นที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสหรัฐ ภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงก็ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลและสถาปนา “สาธารณรัฐเกาหลี” (Republic of Korea - ROK) ขึ้นในวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งต่อมารู้จักกันในนาม “เกาหลีใต้” ส่วนในดินแดนซึ่งอยู่ในความดูแลของสหภาพโซเวียตก็ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลและสถาปนา “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี” (Democratic People’s Republic of Korea - DPRK) ขึ้นในวันที่ 9 กันยายนปีเดียวกัน ซึ่งต่อมารู้จักกันในนาม “เกาหลีเหนือ” ทั้งเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ต่างก็อ้างว่าฝ่ายตนเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมของชาวเกาหลีแต่เพียงรัฐบาลเดียว และทั้งสองฝ่ายก็ยึดถือระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เกาหลีเหนือยึดแนวทางสังคมนิยม ขณะที่เกาหลีใต้ยึดแนวทางเสรีนิยม นอกจากนี้ แนวทางการรวมประเทศที่ทั้งสองเสนอก็ไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ และจากสภาพความแตกต่างดังกล่าวนี้เอง ในที่สุดก็ได้นำไปสู่ความขัดแย้งและทวีความรุนแรงเป็นสงครามสู้รบกันระหว่างสองเกาหลี โดยมีประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นผู้นำค้ำยที่เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้สังกัดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย สงครามเกาหลี (Korean War) ได้สู้รบกันตั้งแต่ ค.ศ. 1950 และยุติลงใน ค.ศ. 1953 ด้วยการลงนามในความตกลงสงบศึก (Armistice Agreement) และนับถึงปัจจุบันคู่อริของสงครามเกาหลีก็ยังไม่ได้มีการทำสนธิสัญญาสันติภาพเพื่อเป็นสิ่งแสดงถึงการยุติสงครามกันอย่างเป็นทางการ

อย่างไรก็ตาม ในลำดับต่อไปนี้จะเป็นการนำเสนอภูมิหลังทางการเมืองการปกครองของ สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ โดยเป็นการนำเสนอสภาพการเมืองโดยสังเขปของแต่ละรัฐบาลที่ ปกครองเกาหลีใต้ นับตั้งแต่การก่อตั้งประเทศเรื่อยมา ดังนี้¹⁵¹

3.3.1 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีซิง มั่น รี

ซิง มั่น รี หรือ Syngman Rhee (ค.ศ. 1948 - 1960) ได้เข้าดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีของเกาหลีใต้เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1948 ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้การ ดูแลของสหประชาชาติ กฎหมายรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกก็ ได้รับการพิจารณายอมรับอย่างเป็นทางการโดยรัฐสภาแห่งชาติที่เพิ่งจะมีขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) และได้ประกาศเป็นกฎหมายในอีก 5 วันต่อมา ในอารัมภกถา ของรัฐธรรมนูญประกาศว่า สาธารณรัฐอิสระที่เกิดขึ้นใหม่นี้มุ่งหมายกำหนด “จัดตั้งรัฐบาลในระบอบ ประชาธิปไตยซึ่งจะจัดประเพณีสังคมอันชั่วร้ายทุกรูปแบบให้หมดไป แสวงหาโอกาสอันเท่าเทียมกัน ให้แก่ทุกคน และสนองให้เกิดการพัฒนาอย่างเต็มที่ในความสามารถของแต่ละปัจเจกบุคคลในทุกทาง ด้านการเมืองการเศรษฐกิจ ชีวิตสังคมและวัฒนธรรม”

บทที่ 1 ซึ่งว่าด้วยข้อกำหนดทั่วไปประกาศว่า สาธารณรัฐเกาหลี “เป็นสาธารณรัฐ ประชาธิปไตย” และว่า “อธิปไตยของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งมวล” มาตรา 5 กล่าวว่า “สาธารณรัฐจะรับผิดชอบให้ความเคารพและให้หลักประกันต่อเสรีภาพ ความเสมอภาค และความริเริ่มของแต่ละปัจเจกชน และจะป้องกันกับปรับสิ่งเหล่านี้ให้สนองตอบต่อ เป้าหมายอันจะส่งเสริมให้เกิดสวัสดิการโดยทั่วไป” มาตรา 11 ยังได้ประกาศสงครามที่เป็นการรุกราน ทุกรูปแบบ เน้นย้ำเรื่องทหารว่าเป็นผู้ทำ “หน้าที่อันสูงส่งแห่งการป้องกันประเทศ” รัฐธรรมนูญได้ กำหนดต่อไปอีกว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องไม่ได้รับการแต่งตั้งมาจากบุคลากรที่เป็นทหาร นอกจากทหารผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งที่ครองอยู่ในขณะนั้น

สิทธิและหน้าที่ของประชาชนของสาธารณรัฐก็มีระบุไว้เป็นการเฉพาะในบทที่ 2 ตั้งแต่มาตรา 8 ถึงมาตรา 30 ซึ่งมีรายละเอียดเรื่องการให้หลักประกันแก่สิทธิขั้นพื้นฐานในบทแรก รายละเอียดดังกล่าวรวมเอาเรื่องของความเสมอภาคตามกฎหมาย เสรีภาพส่วนบุคคล อิสรภาพในที่ อยู่อาศัย อิสรภาพจากการถูกทรมานและการถูกกล่าวหาอย่างผิดกฎหมาย อิสรภาพจากการติดต่อกัน

¹⁵¹ วิเชียร อินทะสี, "เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง : ความรู้เกี่ยวกับเกาหลีสำหรับนักเรียนระดับ มัธยมศึกษา" ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของเกาหลีใต้(ปทุมธานี: สถาบันเอเชีย ตะวันออกศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 1-7.

เป็นการส่วนตัว และอิสรภาพในการพูด อิสรภาพด้านหนังสือพิมพ์ การชุมนุม “สิทธิแห่งความยากจน” โอกาสอันเท่าเทียมกันทางการศึกษา และความเสมอภาคระหว่างชายกับหญิง จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกของเกาหลีใต้นั้นมีหลักแห่งการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเหมือนอย่างรัฐเสรีประชาธิปไตยสากลจนแทบจะหาข้อบกพร่องไม่ได้เลยจนถึงขณะนี้

อย่างไรก็ตาม มาตราที่ 28 ช่วยทำให้มาตราต่าง ๆ ก่อนหน้านั้นมีความสมบูรณ์ขึ้น โดยกำหนดเอาไว้ว่า “กฎหมายซึ่งตราขึ้นจำกัดเสรีภาพและสิทธิของประชาชนจะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อสวัสดิการของประชาชน” อิสรภาพดังกล่าวกำหนดไว้ในมาตราต่าง ๆ ก่อนหน้านั้นจะต้องได้รับการประกันให้คงไว้ และเป็นอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ นอกจากนี้จะมีกฎหมายตรากำหนดขึ้น “เป็นการยกเว้นเป็นไปตามกฎหมาย” และ “คือมีกำหนดไว้ในกฎหมาย” ซึ่งเห็นเป็นความจำเป็นต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิบัติการ “เพื่อชำระไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสาธารณชนหรือเพื่อสวัสดิการของชุมชน” เสรีภาพดังกล่าวเหล่านี้ย่อมสามารถร่างกำหนดขึ้นได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 57 ยังรวมเอาอนุมาตราที่ว่าด้วยความเร่งด่วนว่า “ในภาวะสงคราม ในสถานการณ์อันตรายอันเกิดจากความสัมพันธ์ต่างประเทศ หรือในกรณีที่เกิดภัยพิบัติจากธรรมชาติ หรือเมื่อเกิดเหตุวิกฤตร้ายแรงทางเศรษฐกิจและการคลัง ซึ่งจำเป็นต้องใช้มาตรการเร่งด่วนเพื่อชำระไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ ประธานาธิบดีย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งอันมีผลตามกฎหมาย หรือจัดดำเนินการแก้ไขด้านการเงินตามความจำเป็น ยกเว้นกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจดังกล่าวได้เต็มที่ก็แต่ในช่วงเวลาที่ไม่สามารถเปิดการประชุมแห่งชาติได้” ย่อหน้าที่สองของมาตรานี้ยังห้ามไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจด้วย โดยกล่าวว่า “การออกคำสั่งดังกล่าว หรือใช้อำนาจไปแล้วจะต้องรายงานต่อสภาแห่งชาติโดยไม่ชักช้าเพื่อยืนยันอีกครั้งหนึ่ง หากสภาแห่งชาติไม่เห็นด้วย ก็ให้คำสั่งหรือการใช้อำนาจนั้นไม่มีผลบังคับต่อไปและประธานาธิบดีจะต้องยกร่างคำสั่งดังกล่าวเป็นกฎหมายขึ้นมาโดยไม่ชักช้า”

แม้ว่าโครงสร้างของรัฐธรรมนูญจะมองดูผิวเผินว่าเป็นการสร้างระบบนิติบัญญัติไว้อย่างดียิ่งในสาธารณรัฐที่สร้างขึ้นใหม่ แต่หากดูกันให้ถี่ถ้วนแล้วจะเห็นว่าช่วยให้เกิดมีระบบประธานาธิบดีที่เข้มแข็งขึ้น อำนาจบางอย่างซึ่งโดยปกติแล้วเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่กลับเป็นอำนาจของประธานาธิบดีซึ่งสามารถที่จะใช้อำนาจนั้นได้ เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับว่าเป็นอำนาจที่ประธานาธิบดีจะใช้ได้ด้วยการออกเป็นคำสั่งของประธานาธิบดี (มาตรา 58)¹⁵²

อนึ่ง ในช่วงที่ประธานาธิบดีซิง มั่น ธิบริหารประเทศนั้น รัฐบาลต้องเผชิญกับความ

¹⁵² John Kie-Chiang Oh and เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ (ผู้แปล), การเมืองเกาหลีใต้, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 67-70.

ยุ่งยากทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น ปัญหาการเผชิญหน้ากับเกาหลีเหนือ การก่อความรุนแรงของกลุ่มคอมมิวนิสต์ที่ได้รับการสนับสนุนจากเกาหลีเหนือ ความตึงเครียดทางเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากสภาพดังกล่าวทำให้ผู้บริหารประเทศต้องการอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้เองรัฐบาลประธานาธิบดีซิง มั่น รีจึงได้ประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (National Security Law) ซึ่งมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อสารมวลชน ผลที่เกิดขึ้นติดต้ามมาก็คือ รัฐบาลได้มีลักษณะไปในทางเผด็จการมากขึ้น เมื่อใกล้ครบวาระการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีซิง มั่น รีได้ดำเนินการบีบบังคับให้สมัชชาแห่งชาติหรือสภาแห่งชาติ (National Assembly) แก้กฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำขึ้นในวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) เป็นการแก้ไขให้ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งนับเป็นการแก้ไขที่หาได้ขยายสิทธิของประชาชนให้กว้างขวางขึ้นแต่อย่างใดไม่ หากแต่ให้ทุกอย่างเป็นไปในทางที่จะทำให้ซิง มั่น รีได้รับเลือกตั้งใหม่อีกเท่านั้น ซึ่งผลการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1952 ประธานาธิบดีซิง มั่น รีก็ได้รับชัยชนะ

ในวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1954 (พ.ศ. 2497) ซิง มั่น รีก็แก้รัฐธรรมนูญอีกครั้ง จากฝ่ายนิติบัญญัติที่อ่อนเปี้ยก การแก้รัฐธรรมนูญคราวนี้เป็นารยกเลิกข้อกำหนดการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีที่มีวาระสมัยละ 4 ปีไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เป็นครั้งที่ 3 ให้แก่เป็นสามารถดำรงตำแหน่งครั้งที่ 3 ต่อไปได้แล้วเขาก็ได้เป็นประธานาธิบดีสำเร็จ

ในสาธารณรัฐที่ 2 นั้นเป็นผลโดยตรงที่ได้ออกมาจากการล่มสลายอย่างฉับพลันของสาธารณรัฐที่ 1 นั้นเอง เนื่องจากว่าระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีส่วนหนึ่งมาจากความต่อต้านของซิง มั่น รีเอง กับพวกที่เข้าไปจัดรัฐบาลใหม่ให้เป็นระบบที่ “**คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน**” ระบบดังกล่าวนี้แต่แรกเริ่มก็อยู่ในแนวคิดจริงจังของคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญแต่เดิมในปี ค.ศ. 1947 - 1948 (พ.ศ. 2490 - 2491) จนกระทั่งถูกซิง มั่น รีชี้ชวนจนไขว่เขวออกไปในปี ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) นั้นถูกแก้ไขอย่างมากมาในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503)¹⁵³ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1960 ที่ซิง มั่น รีได้รับชัยชนะนั้นเป็นการเลือกตั้งที่ไม่โปร่งใส จึงเป็นเหตุให้เกิดการชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลขึ้นทั่วประเทศ ในที่สุดประธานาธิบดีซิง มั่น รีก็ต้องลาออกจากตำแหน่งผู้นำประเทศ

3.3.2 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีปัก จุง ฮี

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90

ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีซิง มั่น รีพ้นจากตำแหน่ง สภาแห่งชาติได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ถูกแก้ไขมากมายในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) โดยแก้ไขให้ระบบการปกครองเป็นรูปแบบรัฐบาลในระบบรัฐสภาตามมาตรา 53 กำหนดว่า หัวหน้ารัฐบาลจะต้องเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งมาเป็นประธานาธิบดีจากเสียงข้างมากถึง 2 ใน 3 ของฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาจะเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีซึ่งจะต้องได้รับการยืนยันเพียงเสียงข้างมากจากสภาล่างเท่านั้นคือสภาผู้แทนตามมาตรา 69 นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (มาตรา 70) และจะเป็นหัวหน้าการบริหารกิจการของรัฐ คือคณะรัฐมนตรี โดย **คณะรัฐมนตรีทั้งหมดต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาล่าง (มาตรา 70)** ดังนั้นประธานาธิบดีจะทำหน้าที่เพียงประมุขของประเทศ ส่วนอำนาจในการบริหารประเทศให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ

การเลือกตั้งระดับชาติมีขึ้นในวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) สภาแห่งชาติได้มีมติเลือก Yun Po-Sun (ยุน โป ซุน) เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี โดยมีนายชาง เม็น (จอห์น เอ็ม ชาง) ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 19 สิงหาคมปีเดียวกัน ในทันทีที่คณะรัฐมนตรีของนายชาง เม็นจัดตั้งขึ้น เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมหาวิทยาลัยของเกาหลี 8 มหาวิทยาลัยให้ทำการสำรวจอย่างละเอียดว่า ประชาชนต้องการอะไรมากที่สุดที่อยากให้รัฐบาลทำ และคำตอบที่ได้ก็เป็นเรื่องให้รัฐบาลออกมาตรการเพื่อผ่อนคลายการว่างงาน กับเรื่องการสร้างราคาสินค้าให้เข้มแข็ง ดังนั้นรัฐบาลของนายชาง เม็นจึงเริ่มเร่งรีบให้ความสนใจต่อความทุกข์ร้อนทางเศรษฐกิจเพื่อสนองต่อความรู้สึกของประชาชนในเรื่องเหล่านี้¹⁵⁴ อย่างไรก็ตาม ปัญหาของประเทศที่หมักหมมมาจากรัฐบาลที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้สำเร็จภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เป็นผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาล ในที่สุดก็ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ซึ่งนำโดยนายพลปัก จุง ฮี (Park Chung-Hee) แล้วก็มี การจัดตั้งสภาสูงสุดเพื่อการฟื้นฟูประเทศ (Supreme Council for National Reconstruction - SCNR) ขึ้นมาปกครองประเทศ อีกทั้งยังมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกลับไปใช้ระบบประธานาธิบดี อนึ่ง สองเดือนหลังจากการรัฐประหาร ปัก จุง ฮีได้จัดตั้งองค์กรกลางในการสืบความลับของเกาหลี (Korean Central Intelligence Agency - KCIA) ในวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) จากนั้นในวันที่ 21 กรกฎาคม เขาก็เริ่มโครงการด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจซึ่งกรรมการวางแผนเศรษฐกิจนี้เป็นหน่วยงานที่รวมศูนย์อย่างสูงและทรงอิทธิพลมาก รองจากประธานาธิบดี ดังนั้นการตั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจจึงเป็นดังการจัดตั้งศูนย์กลางของการบัญชาการเพื่อให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยปัก จุง ฮีเองเป็นผู้บัญชาการในระดับยอดสุดทั้งองค์กรกลางในการสืบความลับของเกาหลี (KCIA) และคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (EPB) อย่างไรก็ตาม ปัก จุง ฮีไม่ได้

¹⁵⁴ สรุปรจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า 92 - 96

แต่งตั้งใครเลยจากสายทหารให้เข้าดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ แม้ทั้งที่มีตำแหน่งหลายตำแหน่ง ในคณะรัฐมนตรี เช่น รัฐมนตรีกลาโหม รัฐมนตรีมหาดไทยหรือรัฐมนตรียุติธรรม โดยแบ่งสายการบริหารของเขาออกเป็น 2 สายด้วยกันคือ สายเศรษฐกิจ และสายการเมือง

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข ผ่านการลงประชามติรับรองจากประชาชนแล้ว นายพล ปึก จุง ฮีก็ได้ลาออกจากตำแหน่งในกองทัพและลงสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งจัดให้มีขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1963 และก็ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งดังกล่าว ภารกิจสำคัญที่ประธานาธิบดีปึก จุง ฮีดำเนินการในช่วงที่บริหารประเทศก็คือ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก ส่วนเรื่องประชาธิปไตยนั้นให้ความสำคัญเป็นอันดับรอง โดยในช่วง ค.ศ. 1962 เกาหลีก็ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปีเป็นฉบับแรก ด้วยเป้าหมายที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคอุตสาหกรรม พร้อมกับการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และฉบับที่ 2 ได้มีการประกาศใช้ใน ค.ศ. 1967 ซึ่งได้ช่วยให้เกาหลีได้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีในระยะเวลาต่อมา

ในด้านการเมืองนั้น ประธานาธิบดีปึก จุง ฮีได้อาศัยกฎหมายทางด้านความมั่นคง และกฎหมายปราบปรามคอมมิวนิสต์ มาเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงพรรคการเมืองฝ่ายค้าน มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ซึ่งก็เป็นผลให้ประธานาธิบดีปึก จุง ฮีได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 1967, 1971 และ 1978 จนถูกลอบสังหารในวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522)

3.3.3 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีชุน ดู วาน

ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีปึก จุง ฮีถูกลอบสังหาร นายกรัฐมนตรีชอย คิว ฮา (Choi Kyu-Ha) ก็ได้รับเลือกจากที่ประชุมแห่งชาติเพื่อการรวมประเทศ (National Conference for Unification - NCU) อันเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดีปึก จุง ฮี ให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ในเดือนธันวาคมปีเดียวกันก็ได้เกิดรัฐประหารนำโดยนายพลชุน ดู วาน (Chun Doo-Hwan) ผลจากเหตุการณ์นี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ชาวเกาหลีใต้เป็นอย่างมาก จึงเกิดการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยไปทั่วประเทศ เหตุการณ์ที่ถือว่ามีคามรุนแรงมากที่สุดก็คือ การใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามนักศึกษาซึ่งชุมนุมกันที่เมืองกวางจู (Kwangju) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ต่อมาประธานาธิบดีชอย คิว ฮาได้ขอลาออกจากตำแหน่งในเดือนสิงหาคมปีเดียวกัน ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารแก้ไขได้มีผลบังคับใช้

ซึ่งยังผลให้นายพลซุน ดู วานได้รับเลือกจากคณะเลือกตั้งประธานาธิบดี (Presidential Electoral) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 ให้ดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศ มีกำหนดวาระ 7 ปี

ในสมัยที่ประธานาธิบดีซุน ดู วานดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศ สภาพการเมืองภายในเกาหลีใต้ถือว่าไม่แตกต่างไปจากสมัยประธานาธิบดีปัก จุง ฮี ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำประเทศได้เลือกเอาแนวทางเผด็จการมาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครอง จึงเป็นการสวนกระแสกับความต้องการของเหล่านักศึกษาและประชาชนที่ต้องการสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ดังนั้นเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงรัฐบาลจึงเกิดขึ้นตลอดเวลา ซึ่งในท้ายที่สุดรัฐบาลก็ไม่อาจทัดทานเสียงเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการเห็นประเทศปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยเหตุนี้เองการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในช่วงปลายของรัฐบาลประธานาธิบดีซุน ดู วาน

3.3.4 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีโร แท วู

ในช่วงที่ประธานาธิบดีซุน ดู วานใกล้จะหมดวาระ เกาหลีใต้ได้จัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ตามรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) โดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการเลือกผู้สมัครชิงตำแหน่งผู้นำประเทศโดยตรง จึงถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของเกาหลีใต้ที่การเปลี่ยนตัวผู้นำประเทศเป็นไปอย่างสันติ ผลการเลือกตั้งโร แท วู (Roh Tae-Woo) ซึ่งถือเป็นทายาททางการเมืองของประธานาธิบดีซุน ดู วาน ได้รับชัยชนะอย่างโร้คดี รัฐธรรมนูญก็ยังคงเป็นกฎหมายพื้นฐานของเกาหลีใต้ต่อไป ข้อนี้นับว่าเป็นความจริงไม่แต่ในช่วงที่ยังเป็นสาธารณรัฐที่ 6 ซึ่งนำโดยโร แท วูเท่านั้น หากแต่เป็นจริงในช่วงสาธารณรัฐที่ 7 ภายใต้การนำของคิม ยอง ซัม ผู้ที่กลายเป็นผู้บริหารคนแรกที่เข้ารับตำแหน่งโดยไม่เคยแก้ไขรัฐธรรมนูญเลย

การแก้ไขรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) นับเป็นการเริ่มบทใหม่ในประวัติศาสตร์ของเกาหลีใต้ และเป็นแรงบันดาลใจที่จะให้มีประชาธิปไตยเกิดขึ้น ดังที่มาตรา 1 ระบุว่า “สาธารณรัฐเกาหลีควรจักต้องเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตย อธิปไตยของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นอธิปไตยของประชาชน และบรรดาอำนาจแห่งรัฐทั้งปวงเป็นอำนาจที่มาจากปวงชน” อย่างไรก็ตามเมื่อคำนึงถึงวันอันมีเดมของเผด็จการทหาร รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขแล้วนี้มีประกาศในมาตรา 5 วรรค 2 ว่า “กองทัพจะต้องมีหน้าที่ในการป้องกันความมั่นคงแห่งชาติและเขตแดนของประเทศ และจะต้องวางตัวเป็นกลาง” โดยเหตุนี้ผู้ที่ยังประจำการอยู่ในกองทัพตอนนี้เลยถูกห้ามขาดไม่ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะรัฐมนตรี หรือในมาตรา 21 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 ก็ระบุว่า “การออกใบอนุญาตหรือการห้ามในเรื่องการพูด ภาพพิมพ์ และการออกใบอนุญาตห้ามไม่ให้มีการชุมนุม จะกระทำมิได้” และมาตรา 12 วรรค 6 ก็ระบุว่า “บุคคลทุกคนที่ถูก

จับกุมหรือถูกคุมขังไว้ ย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ศาลพิจารณาคำขอหมายอันถูกต้องในเรื่องการจับกุมหรือการถูกคุมขังไว้”

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่ไปไกลสุดจะเห็นได้ชัดตรงจุดที่กำหนดจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีซึ่งใช้อำนาจอย่างล้นเหลือบ่อยครั้งในกรณีที่เกิดการขาดดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินับแต่ปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 61 ว่า “รัฐสภาแห่งชาติอาจจะตรวจกิจการแห่งรัฐหรือทำการสอบสวนเรื่องอันเป็นกิจการของรัฐได้ และอาจจะเรียกเอกสาร เรียกพยานมาให้การและออกแถลงการณ์การสอบสวนหรือแสดงความคิดเห็นได้ตามความจำเป็น...เมื่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการร้องขอ นายกรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือตัวแทนรัฐบาลจะเข้าร่วมประชุมในรัฐสภาแห่งชาติและตอบคำถามของรัฐสภาแห่งชาติ” ยิ่งไปกว่านั้น รัฐสภาแห่งชาติยังมีอำนาจลงโทษปลดจากตำแหน่ง (Impeachment Power) ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาแห่งชาติ หัวหน้าฝ่ายบริหารของกระทรวง ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาอื่น ๆ สมาชิกคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐที่แต่งตั้งตามกฎหมาย อำนาจลงโทษปลดจากตำแหน่งนี้ในอดีตไม่ค่อยได้นำมาใช้ในสาธารณรัฐเกาหลี อำนาจดังกล่าวนี้จึงถูกนำมาใช้กับข้าราชการทุกฝ่ายยกเว้นแต่ประธานาธิบดี ซึ่งข้าราชการจะถูกอำนาจลงโทษปลดจากตำแหน่งได้ หากมีข้อเสนอ 1 ใน 3 ของสมาชิกรัฐสภาที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ และ

ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของสภา การลงโทษปลดออกจากตำแหน่งประธานาธิบดีจะกระทำได้โดยข้อเสนอ 1 ใน 3 ของสมาชิกรัฐสภา แต่จะต้องมีคะแนนเสียงรับรอง 2 ใน 3 นอกจากนี้ การออกกฤษฎีกาฉุกเฉินหรือมาตรการ

การเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่ 13 วันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1987

โร แท วู [พรรค Democratic Justice Party] ได้ 36.6%

คิม ยอง ซัม [พรรค Reunification Democratic Party] ได้ 28.0%

คิม แด จุง [พรรค Party for Peace and Democracy] ได้ 27.0%

คิม จุง พิล [พรรค New Democratic Republican Party] ได้ 8.1%

เจ วาย ซิน [พรรค Independent] ได้ 0.2%

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ฉุกเฉินใด ๆ โดยประธานาธิบดีจะต้องถูกยกเลิกไป หากไม่สามารถได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแห่งชาติ (มาตรา 76) การประกาศกฎอัยการศึก ในอดีตนั้นบ่อยครั้งที่เดี๋ยวก่อนที่ประธานาธิบดีมักใช้อำนาจอย่างผิด ๆ จำเป็นจะต้องยกเลิก ถ้ารัฐสภาแห่งชาติร้องขอให้ต้องยกเลิกด้วยเสียงข้างมากของสภาเท่านั้น (มาตรา 77) ยิ่งกว่านั้นก็คือ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบรัฐสภาแห่งชาติ

ข้อแก้ไขที่สำคัญที่สุดที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) ก็คือ ประธานาธิบดีจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไปอย่างเสมอภาค เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นการเลือกตั้งลับของประชาชน โดยให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงสมัยเดียวคือ 5 ปีเท่านั้น ซึ่งมาตรา 66 ระบุว่า อำนาจบริหาร “เป็นของฝ่ายบริหารซึ่งนำโดยประธานาธิบดี” และดำรงตำแหน่งเป็น “ผู้นำแห่งรัฐ” ด้วย แต่ประธานาธิบดียังคงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการกองทัพ สำนักนายกรัฐมนตรียังคงเป็นหน่วยงานบริหารหลักของเกาหลีใต้ แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจพิเศษ

ใด ๆ ภายใต้ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี ข้อยกเว้นมีอยู่เพียงในสมัยสาธารณรัฐที่ 2 (ค.ศ. 1960 - 1961) ซึ่งมีระบบคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบด้านการบริหาร โดยมีหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ไม่ค่อยจะมีการนำมาปฏิบัติกันนักก็คือว่า คณะรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 87) แต่ทว่าในเกือบทุกกรณี การแต่งตั้งดังกล่าวกลับเป็นอำนาจเอกสิทธิ์ของประธานาธิบดีพิจารณาเสียเอง

กล่าวโดยภาพรวม รัฐสภาแห่งชาติมีอำนาจกว้างขวางมากในการตรวจสอบเรื่องอันเป็นกิจการของรัฐ และอำนาจในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ อีกทั้งยังจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีในการใช้อำนาจฉุกเฉิน โดยเฉพาะอำนาจในการประกาศกฎอัยการศึก¹⁵⁵

ภายหลังจากการเข้าดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) ประธานาธิบดีโร แต วูก็ได้ดำเนินการปฏิรูปการเมือง การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน การเปิดโอกาสให้คนงานต่อรองค่าจ้างขั้นต่ำกับนายจ้างได้ การปล่อยนักโทษทางการเมือง และรวมถึงการฟื้นฟูกฎหมายที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเอง ซึ่งได้มีการยกเลิกไปตั้งแต่สมัยรัฐบาลประธานาธิบดีปัก จุง ฮี นอกเหนือไปจากการปฏิรูปทางการเมืองให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยดังกล่าวแล้ว ประธานาธิบดีโร แต วูยังได้กำหนดนโยบายทางด้านต่างประเทศที่เรียกว่า นโยบายมุ่งเหนือ (Northern Policy or Nord Politik) โดยมุ่งสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสหภาพโซเวียต จีน และประเทศคอมมิวนิสต์อื่น ๆ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและเป็นการตัดทานท่าทีของเกาหลีเหนือ ซึ่งผลจากการดำเนินนโยบายนี้ได้ทำให้เกาหลีได้กับประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์เริ่มมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

3.3.5 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม

เมื่อประธานาธิบดีโร แต วูครบวาระการดำรงตำแหน่งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ผู้ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้นำเกาหลีใต้คนถัดมาคือ คิม ยอง ซัม (Kim Young-Sam: ค.ศ. 1993 - 1998) ภายหลังจากการเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ประธานาธิบดีคิม ยอง ซัมได้ประกาศนโยบายที่จะสร้างเกาหลีใหม่ (New Korea) ด้วยการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และจัดการคอร์รัปชันออกไปจากแวดวงการเมือง

ในช่วงที่ประธานาธิบดีคิม ยอง ซัมบริหารประเทศ เกาหลีใต้ยังต้องเผชิญกับวิกฤต

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 199 - 203

ทางเศรษฐกิจซึ่งเริ่มต้นในราวต้น ค.ศ. 1997 ซึ่งส่งผลให้บริษัทในเครือของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่หลายกลุ่มประสบปัญหาการล้มละลาย สถาบันการเงินหลายแห่งต้องปิดกิจการ และรวมถึงสถานประกอบการบางส่วนต้องปลดคนงานออก ในที่สุดเกาหลีใต้ก็ต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) เพื่อมากอบกู้สถานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ต่อไปนี้จะเป็นการนำเสนอพลวัตความเป็นประชาธิปไตยในช่วงที่เกาหลีใต้มีผู้นำซึ่งเป็นนักการเมืองที่ต่อสู้กับเผด็จการมายาวนาน แน่ใจว่าจะต้องแสดงบทบาทในการจัดร่องรอยหรือมรดกของรัฐบาลเผด็จการที่ปกครองเกาหลีใต้ แต่การที่จะจัดร่องรอยดังกล่าวให้หมดสิ้นไปย่อมจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา เพราะบางสิ่งบางอย่างอาจกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง และการแก้ไขอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ของผู้นำการเมืองและพวกพ้อง ดังนี้¹⁵⁶

3.3.5.1 บทบาทในการปฏิรูปการเมือง

สำหรับการปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยประธานาธิบดีคิม ยอง ชัม ซึ่งเป็นการสร้างความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นให้แก่ระบอบประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ ถือว่าจำเป็นต้องชำระสะสางสิ่งตกค้างของระบอบอำนาจนิยม และแทนที่ด้วยหลักการและวิธีการประชาธิปไตยนั้นสามารถพิจารณาได้จาก “การจัดอิทธิพลของทหารออกจากการเมือง” กล่าวคือกองทัพของเกาหลีใต้นั้นได้เข้ามาอิทธิพลในทางการเมืองนับตั้งแต่การรัฐประหารใน ค.ศ. 1961 ที่นำโดยนายพลปัก จุง ฮี และภายหลังจากนั้นกองทัพภายใต้การนำของนายพลชุน ดู วาน และนายพลโรแต วูกี้ได้เข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองต่อ ดังนั้นตลอดระยะเวลาราว 30 ปี ที่ทหารเข้ามากุมอำนาจทางการเมือง รูปแบบการเมืองจึงเป็นแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยม ประชาชนมีบทบาทจำกัดในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล และเมื่อใดที่ประชาชนต้องการมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้นก็มักถูกรับปราบปรามจากฝ่ายรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมจึงตระหนักว่าการเข้าแทรกแซงการเมืองของกองทัพไม่ได้ก่อผลดีอันใดต่อประชาชน ดังนั้นกองทัพจึงควรปฏิบัติหน้าที่หลักในการป้องกันประเทศมากกว่า ส่วนกิจกรรมด้านการเมืองควรเป็นหน้าที่ของ

¹⁵⁶ วิเชียร อินทะสี, พลวัตความเป็นประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ : จากอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยที่มั่นคง, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 197-230.

ฝ่ายพลเรือนหรือนักการเมือง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและนำนโยบายในช่วงที่หาเสียงไว้มา กำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ เพื่อให้กลไกของรัฐบาลนำไปปฏิบัติ

สำหรับการดำเนินการไม่ให้ทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองนั้น ภายหลัง การเข้ารับตำแหน่งไม่ถึง 1 เดือน ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมได้เริ่มต้นปฏิรูปกองทัพ ขจัดกลุ่มทหารที่ รวมตัวกันเพื่อการต่อรองในด้านตำแหน่ง ทั้งนี้ก็เพื่อเป้าหมายให้ทหารและกองทัพมีลักษณะเป็นทหาร อาชีพอย่างแท้จริง วิธีการสำคัญที่ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมนำมาใช้ก็คือ การสลายขั้วอำนาจ โดยใน เดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 ได้ย้ายคิม จิน ยอง (Kim Jin-Young) เสนาธิการทหารบกผู้เป็นแกนนำของ ฮานาเฮวหรือสมาคมหนึ่งเดียว และซอ วาน ซู (Suh Hwan-Soo) ผู้บัญชาการหน่วยความมั่นคง จากนั้นได้มีการโยกย้ายและดำเนินการทางวินัยกับนายทหารอีกหลายคนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น ทหารระดับนายพลที่มีบทบาทในการก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1979 โดยรัฐบาล ได้จับกุมนายทหารที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ ระดับนายพลเรือเอก 5 คน และพันเอก 2 คน และจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ารับสินบน ซึ่งมีระดับนายพลอากาศ พร้อมกันนี้ได้สั่งให้สลายกลุ่มฮานาเฮวอันเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและชักใยอยู่เบื้องหลังการเมืองของประเทศ ในการสลายกลุ่มฮานาเฮว หรือกลุ่มทหารที่ใกล้ชิดกับอดีตประธานาธิบดีชุน ดู วาน และอดีตประธานาธิบดีโร แต่ วุนั้น นอกจาก การลงโทษทางวินัยและการดำเนินคดีแล้ว รัฐบาลคิม ยอง ชัมยังได้ใช้วิธีการกดดันทางอ้อมเพื่อให้ บุคคลเหล่านั้นลาออกจากตำแหน่ง ดังการเปิดเผยชื่อนายทหารจำนวน 105 คน ที่เป็นสมาชิกกลุ่ม ดังกล่าวเพื่อให้สังคมได้รับทราบ และผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมประสบความสำเร็จในการแต่งตั้งโยกย้ายทหารระดับนายพลมากกว่าร้อยละ 60 ซึ่งอดีต ประธานาธิบดีชุน ดู วาน และอดีตประธานาธิบดีโร แต่ วูแต่งตั้งไว้

รัฐบาลคิม ยอง ชัมยังได้ปรับโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานด้านทหาร โดยให้ปรับหน้าที่ซึ่งไม่ใช่ด้านการทหารออก คงให้เหลือเฉพาะหน้าที่ด้านการทหารและการป้องกัน ประเทศเท่านั้น ดังกรณีของหน่วยบัญชาการด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านข่าวกรองของฝ่าย ทหาร ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้ผู้บังคับบัญชาหรือนักการเมืองใช้ประโยชน์จากบุคลากรและเครื่องมือ เพื่อสร้าง ความได้เปรียบในทางการเมือง พร้อมทั้งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงเหล่านี้เป็นผู้รายงาน เหตุการณ์ต่าง ๆ ต่อรัฐมนตรีกลาโหมแทนประธานาธิบดีดังที่ปฏิบัติกันมา นอกจากนั้นเมื่อเกิดกรณี อื้อฉาวขึ้น ในกรณีที่ภรรยาของนายทหารออกมาเปิดเผยว่าสามีของตนไม่ได้เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ทั้งที่ได้จ่ายเงินให้แก่นายพลในกองทัพแล้ว จึงเป็นการแสดงว่ามีการซื้อขายตำแหน่งหรือจ่ายเงินใน การแต่งตั้ง จากกรณีดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การจับกุมและการลงโทษ ในขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสให้ รัฐบาลคิม ยอง ชัมชำระสะสางระบบอุปถัมภ์ภายในกองทัพ และแต่งตั้งนายทหารที่ตนไว้วางใจเข้า ดำรงตำแหน่งแทน จึงถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการทำลายฐานอำนาจของกลุ่มผู้นำเดิม และเป็น จุดเริ่มต้นของการเป็นยุคทหารอาชีพ อนึ่ง ความพยายามในการขจัดอิทธิพลของกองทัพออกจาก

การเมืองนั้น ได้รับปัจจัยหนุนที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การดำเนินคดีกับอดีตประธานาธิบดีชุน ดูวาน และอดีตประธานาธิบดีโร แด วู ในข้อหาการยึดอำนาจเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1979 และการใช้กำลังทหารปราบปรามผู้ชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยที่กวางจูเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1980 นอกจากนี้ผู้นำทั้งสองแล้ว ยังมีนายทหารระดับสูงอีกจำนวนหนึ่งที่ถูกดำเนินคดีดังกล่าวด้วย รวมทั้งคดีที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน ถึงแม้ในช่วงแรกประธานาธิบดีคิม ยอง ซัมแสดงจุดยืนที่จะไม่ดำเนินคดีกับอดีตผู้นำทั้งสอง โดยจะปล่อยให้ประวัติศาสตร์เป็นผู้ตัดสินการกระทำของผู้นำทั้งสองเอง แต่ต่อมาต้องเปลี่ยนท่าทีเนื่องจากไม่สามารถหัตถานข้อเรียกร้องของประชาสังคมและกลุ่มต่าง ๆ ได้ เมื่อผลการพิจารณาคดีของศาลระบุว่า จำเลยมีความผิดตามฟ้อง จึงเป็นผลให้ภาพลักษณ์ของกองทัพตกต่ำลง ในขณะเดียวกันก็ยิ่งเป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้รัฐบาลคิม ยอง ซัมจัดระเบียบของกองทัพใหม่ เพื่อให้รัฐบาลพลเรือนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและมีอำนาจเหนือกองทัพ

การปฏิรูปการเมืองของประธานาธิบดีคิม ยอง ซัมที่มุ่งให้ทหารยุติการแทรกแซงทางการเมือง และการสลายขั้วอำนาจของกลุ่มผู้นำเดิมภายในกองทัพนั้น เมื่อพิจารณาการสนับสนุนที่ได้รับจากสาธารณชนต้องถือว่าได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพราะผลการสำรวจประชามติที่กระทำโดยหนังสือพิมพ์โซซอน (Chosun Ilbo) และสมาคมสำรวจประชามติแห่งเกาหลี (Korean Gallup Association) ปรากฏว่ามีผู้แสดงความเห็นสนับสนุนการปฏิรูปของประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม ตามผลสำรวจในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 ร้อยละ 90 เดือนพฤษภาคม ร้อยละ 88.3 และเดือนสิงหาคม ร้อยละ 79.2

3.3.5.2 บทบาทในการปราบปรามคอร์รัปชัน

ลักษณะการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในภาครัฐนั้น จะเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนออกไปจากหน้าที่ต่อสาธารณะ โดยผู้กระทำจะมุ่งคำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตนและมีการละเมิดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การเรียกรับสินบน การเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องเครือญาติ และการเบียดบังเอาประโยชน์จากส่วนรวมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น สำหรับการคอร์รัปชันในเกาหลีได้นั้น ถ้าพิจารณากันตามประเภทแล้วก็มีทั้งการคอร์รัปชันในรูปแบบการบริหารราชการ การคอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ และการคอร์รัปชันทางการเมือง ซึ่งใน 3 รูปแบบนี้ การคอร์รัปชันทางการเมืองน่าจะก่อผลกระทบในเชิงลบมากที่สุด เพราะผู้ที่ใช้อำนาจในทางมิชอบดังกล่าวเป็นผู้นำการเมือง นักการเมือง และข้าราชการ ซึ่งสามารถกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์อันมีผลต่อสาธารณะหรือส่วนรวม เมื่อมองในลักษณะจำเพาะเจาะจงแล้วก็คือการกระทำเพื่อให้ตนเองและพวกพ้องสามารถก้าวเข้าสู่อำนาจและตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงอยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนาน ซึ่งการใช้อำนาจในทางมิชอบนี้อาจมี

ตั้งแต่การใช้จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้กลยุทธ์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น เพื่อเปิดโอกาสให้ดำรงตำแหน่งได้โดยไม่จำกัดวาระ การโกงการเลือกตั้ง การปิดกั้นและการปราบปรามผู้ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งการเรียกรับสินบนเพื่อนำไปใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือเพื่อการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง ในเกาหลีใต้ที่มีการคอร์รัปชันทางการเมืองอย่างเด่นชัดในสมัยรัฐบาลอำนาจนิยมทั้งรัฐบาลชุง มาน รี รัฐบาลปัก จุง ฮี แล้วก็รัฐบาลชุน ดู วานด้วย ซึ่งในที่นี้ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมได้ใช้วิธีการปราบปรามการคอร์รัปชันดังนี้

1) การกำหนดให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเปิดเผยบัญชี

ทรัพย์สิน

ความตั้งใจในการขจัดคอร์รัปชันของประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมในขั้นต้น ได้ดำเนินการโดยให้สมาชิกแห่งชาติหรือสภาแห่งชาติผ่านร่างกฎหมายจริยธรรมข้าราชการ (Public Servants' Ethics Law) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ และต่อมาได้รวมไปถึงนักการเมืองท้องถิ่น ต้องเปิดเผยทรัพย์สินของตนเองและสมาชิกในครอบครัวทุกปีในขณะที่กำลังดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อทำให้การเมืองปลอดจากการคอร์รัปชัน และนักการเมืองต้องเป็นบุคคลที่สะอาด (Clean Politician) ไม่มัวหมองในเรื่องต่าง ๆ โดยประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมตระหนักว่า “ถ้าข้างบนไม่สะอาด ข้างล่างก็คงไม่สะอาดด้วย” ซึ่งหมายถึง ถ้าข้าราชการระดับสูงประพฤติตนไม่สุจริต ข้าราชการระดับล่างก็คงจะเป็นเช่นนี้ด้วย นอกจากนี้ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมยังได้กำหนดมาตรฐานในการแต่งตั้ง “คณะรัฐมนตรี” ไว้ในเกณฑ์สูง โดยบุคคลที่แต่งตั้งต้องมีข้อดีพร้อมใจ ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการคอร์รัปชัน หากบุคคลมีข้อกังขาถึงจะไม่แต่งตั้ง แม้ว่าได้ถูกทาบทามให้ดำรงตำแหน่งก็ตาม ซึ่งในโอกาสแรก ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัม คณะรัฐมนตรี และข้าราชการระดับสูงราว 125 คน ได้แสดงความรับผิดชอบให้เห็นเป็นตัวอย่างในเรื่องนี้โดยการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของตนต่อสาธารณะ ในอดีตที่ผ่านมา สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีโร แท วู เกิดมีอดีตรัฐมนตรีกลาโหมและพรรคพวกมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีอื้อฉาวทางการเงิน อดีตที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและอดีตรัฐมนตรีบางคนได้ถูกจับกุมและศาลก็ได้พิพากษาให้จำคุก

ต่อมาเมื่อมีกฎหมายการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินมีผลบังคับใช้ ทำให้ข้าราชการและสมาชิกสภาแห่งชาติมากกว่า 1,100 คน ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ เป็นผลให้บุคคลเหล่านี้บางรายกลายเป็นที่ต้องสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และบางคนถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่ง โดยในส่วนของสมาชิกสภาแห่งชาติที่สังกัดพรรครัฐบาล และบางส่วนที่ดำรงตำแหน่งระดับรองรัฐมนตรี (รัฐมนตรีช่วยว่าการ) ได้ลาออกจากตำแหน่ง เช่น ปัก ชุน กยู (Park Jun-Kyu)

ประธานสภาแห่งชาติ ซึ่งมีทรัพย์สินจำนวน 14 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการได้มาหรือกรณีของยู ฮัก ซอง (Yoo Hak-Seong) ประธานคณะกรรมการมาธิการทหาร ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์ และกรณีของชอง ดง โฮ (Chung Dong-Ho) ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินในพื้นที่ซึ่งสงวนไว้สำหรับเป็นพื้นที่สีเขียว ขณะที่ตนกำลังดำรงตำแหน่งในบริษัททางด่วนเกาหลี (Korea Highway Corporation) และได้ใช้อิทธิพลให้เจ้าหน้าที่อนุมัติการก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าวเป็นต้น

การกำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูง ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของตนเองในแต่ละปีนั้นถือได้ว่าเป็นการสกัดกั้นช่องทางไม่ให้บุคคลเหล่านี้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเองเรียกรับผลประโยชน์ เพราะถ้าพฤติกรรมเช่นนี้เกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ สร้างฐานอำนาจให้กับตนเองเพื่อการอยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนาน หรือการช่วยเหลือพรรคพวกอันเป็นลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นในระบอบการเมืองแบบเผด็จการและการตรวจสอบจากประชาชนหรือสื่อมวลชนเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากการควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น การที่ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของตนเองจึงถือเป็นการแสดงความรับผิดชอบประการสำคัญต่อสาธารณะในด้านความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ และยังเป็นการแสดงความรับผิดชอบในทางกฎหมายของบรรดาผู้บริหารประเทศรวมถึงบรรดารัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีให้อยู่ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

2) การกำหนดให้ใช้ชื่อจริงในการทำธุรกรรมทางการเงิน

ความพยายามขจัดคอร์รัปชันของประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมในลำดับถัดไป ได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญในการออกกฎหมายให้การทำธุรกรรมทางการเงินต้องใช้ชื่อจริงเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 ซึ่งในเวลาต่อมาสภาแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบกับข้อกำหนดดังกล่าว แม้อาจจะมองกันว่ามาตรการนี้ไม่ใช่เป็นมาตรการเบ็ดเสร็จ แต่การกำหนดให้ผู้ทำธุรกรรมทางการเงินต้องใช้ชื่อจริงก็ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการลดช่องทางการยกยอกเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการหลีกเลี่ยงภาษี อันจะเป็นผลให้ผู้กระทำการทุจริตประสบความสำเร็จในการยกยอกถ่ายเทเงิน ทั้งนี้การใช้ชื่อแฝงในการเปิดบัญชีธนาคารหรือทำธุรกรรมทางการเงิน ตามความตั้งใจตั้งแต่แรกก็เพื่อกระตุ้นการออมหรือระดมเงินทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น ผลดีจากการกำหนดให้ใช้ชื่อจริงในการทำธุรกรรมทางการเงินอีกประการหนึ่งก็คือ โอกาสในการเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น การลงทุนในสาขาที่จะเพิ่มผลผลิตและบริการมีมากขึ้นแทนการเก็งกำไรในอสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่เดียวกันก็ลดช่องทางการคอร์รัปชันด้วย

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลคิม ยอง ชัมได้ใช้ความพยายามในช่องทางอื่นด้วย เพื่อไม่ให้มาตรการกำหนดให้ใช้ชื่อจริงในการทำธุรกรรมทางการเงินมีผลกระทบต่อแผนการปฏิรูป และการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งส่วนหนึ่งต้องพึ่งแหล่งทุนจากนอกระบบ เพราะไม่เช่นนั้นกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและเสียผลประโยชน์อาจรวมพลังจนทำให้รัฐบาลต้องทบทวนนโยบาย ซึ่งเท่ากับต้องยอมแพ้ต่อฝ่ายอำนาจเดิมที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมาอย่างยาวนาน ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมจึงเลือกวิธีการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นเอกภาพของรัฐบาล พร้อมกับการใช้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ ของปีงบประมาณ ค.ศ. 1994 ร้อยละ 14.5 อันเป็นผลให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีดังกล่าว เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8.6

3) การดำเนินคดีลึบระหว่างนักการเมืองกับผู้นำกลุ่มธุรกิจ

การแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะต่างตอบแทนระหว่างนักการเมือง กับผู้นำกลุ่มธุรกิจ ต้องถือว่ามีมาช้านาน กล่าวคือ ในช่วงประธานาธิบดีปัก จุง ฮี การที่รัฐบาลส่งเสริม การพัฒนาอุตสาหกรรมได้เป็นเหตุให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ต้องพึ่งพาเงินเชื่อจากรัฐบาล รวมทั้งความ ต้องการให้ได้รับการอนุมัติโครงการลงทุนและโครงการจัดซื้อจัดหาของรัฐบาล จึงนำไปสู่การให้สินบน เพื่อเป็นหลักประกันในการได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐบาล ในขณะที่ผู้นำการเมืองก็จะได้รับสินบนที่อยู่ในรูปของเงินหรือสิ่งของ เพื่อใช้ประโยชน์ในทางการเมืองและประโยชน์ส่วนตัว โดยทั่วไปสินบน เหล่านี้ถือว่ามีมูลค่ามหาศาล ดังในสมัยประธานาธิบดีชุน ดู วาน มีพวกกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ เช่น กลุ่มซัมซุง (Samsung) กลุ่มฮุนได (Hyundai) และกลุ่มแอลจี (LG) ต้องบริจาคเงินให้แก่มูลนิธิอิซิลแฮของ ประธานาธิบดีชุน ดู วาน เป็นจำนวน 5.5, 4.15 และ 3 พันล้านวอน ตามลำดับ

สำหรับการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบนของอดีตผู้นำเกาหลีใต้ได้ เริ่มขึ้นเมื่อ ปัก คย็อง (Park Kye-Dong) สมาชิกสภาแห่งชาติพรรคประชาธิปไตย ได้เปิดโปงเงิน สนับสนุนทางการเมืองหรือกองทุนการเมืองที่ได้มาโดยวิธีมิชอบ (Slush Fund) ของอดีต ประธานาธิบดีโร แท วู โดยเขาได้ระบุว่าขณะที่โร แท วูดำรงตำแหน่งผู้นำเกาหลีใต้ ได้รับสินบนและ เงินจำนวนมากจากนักธุรกิจ โดยชุกชอนไวโนบับชีลับ จากการเปิดโปงดังกล่าวเป็นผลให้รัฐบาลคิม ยอง ชัม สั่งให้ตรวจสอบนักการเมืองในรัฐบาลชุดก่อน รวมถึงอดีตประธานาธิบดีด้วย ผลการ ตรวจสอบไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงการสมรู้ร่วมคิดระหว่างนักการเมืองกับนักธุรกิจในสมัยรัฐบาล อำนาจนิยม แต่ยังเผยให้เห็นถึงการฝ่าฝืนกฎหมายการใช้ชื่อจริงในการทำธุรกรรมทางการเงินอีกด้วย อีกทั้งอดีตประธานาธิบดีโร แท วูก็ได้ยอมรับความจริงอีกว่าได้รับเงินที่เข้าข่ายทุจริตจำนวน 5 แสนล้านวอนในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้นำเกาหลีใต้ ดังนั้นรัฐบาลคิม ยอง ชัมจึงสั่งให้ดำเนินคดี และใน โอกาสเดียวกันได้ออกคำสั่งให้ตรวจสอบการรับสินบนของอดีตประธานาธิบดีชุน ดู วาน ซึ่งเป็นผลให้

อดีตประธานาธิบดีชุน ดู วานถูกจับกุมและถูกฟ้องร้องในข้อกล่าวหาทรัพย์สินเงินสนับสนุนทางการเมืองโดยมิชอบ และรับสินบนหลายพันล้านวอนจากกลุ่มธุรกิจ

ต่อมาในวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1995 สภาแห่งชาติได้ผ่านกฎหมายพิเศษสำหรับเหตุการณ์วันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1980 และได้นำข้อบัญญัติทางกฎหมายเข้าจัดการกับปัญหารัฐประหารเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1979 และเหตุการณ์ปราบปรามผู้ชุมนุมที่กวางจูจึงเป็นเหตุให้อดีตประธานาธิบดีทั้ง 2 คนได้รับข้อกล่าวหาเพิ่มเติมในฐานะผู้เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าว ผลการพิจารณาคดีศาลได้ตัดสินให้อดีตประธานาธิบดีชุน ดู วานได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิตและริบทรัพย์จำนวน 283 ล้านเหรียญสหรัฐ ส่วนอดีตประธานาธิบดีโร แต่ วูได้รับโทษจำคุกเป็นระยะเวลา 17 ปี และริบทรัพย์จำนวน 355 ล้านเหรียญสหรัฐ อีกทั้งยังมีคำตัดสินลงโทษผู้ร่วมกระทำ ความผิดคนอื่น ๆ ด้วย

ในด้านการเรียกรับเงินจากกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งกระทำในรูปของการบริจาคเงินให้แก่ผู้นำการเมืองนั้น ในกรณีของอดีตประธานาธิบดีโร แต่ วู กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่บริจาคเงินให้เป็นจำนวนมากที่สุด 4 ลำดับแรก ได้แก่ กลุ่มฮุนไดและกลุ่มซัมซุง จำนวนรายละเอียด 32.7 ล้านเหรียญสหรัฐ กลุ่มแดวู (Daewoo) จำนวน 31.4 ล้านเหรียญสหรัฐ และกลุ่มแอลจี จำนวน 27.5 ล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับผู้นำกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่ถูกดำเนินคดีในข้อหาการให้สินบนนั้น ประกอบด้วย ลี กอน ฮี (Lee Kon-Hi) ประธานกลุ่มซัมซุง, คิม อู ชุง (Kim Woo-Choong) ประธานกลุ่มแทฮู, ชอง แท ซู (Chong Tae-Su) ประธานกลุ่มฮันโบ (Hanbo Group) และผู้นำกลุ่มธุรกิจอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง โดยศาลมีคำพิพากษาให้จำคุก แต่ให้รอลงอาญา เนื่องจากศาลเห็นว่าอาจก่อผลกระทบในด้านเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของกลุ่มธุรกิจที่บุคคลเหล่านี้เป็นผู้นำ

3.3.5.3 บทบาทในการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้ง

รัฐบาลคิม ยอง ชัมได้ดำเนินการปฏิรูปการเลือกตั้งเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงและความแข็งแกร่งให้แก่ระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนกฎหมายการเลือกตั้ง รวมถึงกฎหมายการปกครองท้องถิ่น โดยในวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1994 ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมได้ลงนามในกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง กฎหมายการให้เงินสนับสนุนทางการเมือง และกฎหมายการปกครองท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้วกฎหมายเหล่านี้มีเป้าหมายให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่ต้องการให้เงินเข้ามามีอิทธิพลในการเลือกตั้ง และกฎหมายการเลือกตั้งใหม่นี้ได้ใช้ครอบคลุมไปถึงการเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่น และการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น กล่าวคือ

ประการแรก ได้กำหนดวันหรือช่วงเวลาการเลือกตั้งไว้ในกฎหมายเพื่อให้เกิดความแน่นอนในการจัดการเลือกตั้ง และเพิ่มความเป็นไปได้ในการคาดคะเนกิจกรรมอันเกี่ยวข้องกับเลือกตั้ง

ประการที่สอง เพิ่มเสรีภาพในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเพิ่มช่องทางการหาเสียงผ่านสื่อสารมวลชนประเภทต่าง ๆ อาทิเช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุและโทรทัศน์

ประการที่สาม ลดระยะเวลาการหาเสียงเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

ประการสุดท้าย เพิ่มมาตรการและบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายการเลือกตั้ง เช่น การให้ถือว่าผลการเลือกตั้งเป็นโมฆะ

นอกจากนี้ ในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติก็ได้แก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกพรรคการเมือง เพราะในอดีตพรรครัฐบาลเป็นฝ่ายได้เปรียบเนื่องจากการจัดสรรที่นั่งสมาชิกสภาแห่งชาติที่ถือเป็นตัวแทนพื้นที่ทั่วประเทศให้แก่พรรคการเมืองถือเอาจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับในการเลือกตั้ง ซึ่งปกติแล้วพรรครัฐบาลมักได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไป จึงทำให้ได้รับที่นั่งตัวแทนพื้นที่ทั่วประเทศมากตามไปด้วย ทั้งที่ในบางครั้งผู้ชนะในพื้นที่เขตเลือกตั้งได้คะแนนมากกว่าผู้แพ้ไม่กี่คะแนน ในกฎหมายใหม่จึงได้กำหนดให้การจัดสรรที่นั่งขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงรวมทั้งหมดที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ

ในส่วนเนื้อหาของกฎหมายการเงินสนับสนุนทางการเมือง ได้ระบุถึงการนำระบบใบเสร็จรับเงินมาใช้ การจัดระบบกลุ่มผู้ให้การสนับสนุน การเพิ่มจำนวนเงินสนับสนุนจากรัฐบาลที่ให้กับพรรคการเมือง อีกทั้งการเพิ่มสิทธิและอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินสนับสนุนทางการเมือง แต่ดูเหมือนว่ารัฐบาลได้ให้ความสนใจเฉพาะเรื่องการได้รับเงินสนับสนุนทางการเมืองเท่านั้น ส่วนเรื่องการใช้จ่ายเงินสนับสนุนหรือการควบคุมการเข้าออกของเงินสนับสนุน รวมไปถึงการเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินสนับสนุนทางการเมืองนั้นยังไม่ปรากฏมาตรการใดที่ชัดเจน ต่อมาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1997 ได้มีการปรับปรุงรายละเอียดเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายปฏิรูปการเมือง โดยให้ยกเลิกระบบการบริจาคเงินตามจำนวนที่กำหนดในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครที่ไม่มีเงินสามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งได้ง่ายขึ้น การรวมตัวหรือชุมนุมกันในที่สาธารณะเพื่อหาเสียงให้กระทำได้ ซึ่งถือเป็นการลดขอบเขตการเลือกตั้งโดยจ่ายเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ข้อกำหนดของกฎหมายฉบับนี้ก็มีปัญหาต่าง ๆ อยู่มากมาย เช่น การถูกมองว่ามีลักษณะปกป้องอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองที่มีอยู่ก่อน รวมทั้งการไม่บรรลุเป้าหมายในการนำระบบการใช้จ่ายจริงในการทำธุรกรรมทางการเงินมาใช้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ได้รับการประเมินว่าเป็นกฎหมายที่มีบทบาทและมีส่วนช่วยในการปฏิรูปการเมือง เพราะการหาเสียงเลือกตั้งไม่ใช่จะเกิดจากการรวมตัวชุมนุมกันในที่สาธารณะของคนส่วนใหญ่เท่านั้น แต่จะเกิดจากการใช้

สื่อสารมวลชน โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมาร่วมเสวนา ซึ่งหากมองในภาพรวมแล้ว แม้ว่ากฎหมายเลือกตั้งและการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับเงินสนับสนุนทางการเมืองนั้นมีข้อจำกัด แต่ก็ถือว่าเป็นแนวทางการปฏิบัติที่มีความหมาย และถึงแม้ในการเลือกตั้งยังคงมีการคอร์รัปชัน การใช้เงินซื้อเสียง หรือการพุดจาให้ร้ายป้ายสี และหมิ่นประมาทฝ่ายตรงข้าม แต่การเข้าไปแทรกแซงของรัฐหรือการทุจริตในการเลือกตั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมาแล้วถือว่าลดจำนวนลงไปอย่างมาก

3.3.6 สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีคิม แด จุง

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 เกาหลีใต้ได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้นำประเทศ เพื่อสืบทอดประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม ที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 ผลจากการเลือกตั้ง คิม แด จุง (Kim Dae-Jung) ได้รับชัยชนะโดยไม่ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ในช่วงที่ประธานาธิบดีคิม แด จุง บริหารประเทศนั้น แม้ว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง และนำเอา “ระบบคณะรัฐมนตรี” มาใช้ โดยส่วนหนึ่งมาจากการตกลงระหว่างคิม แด จุงกับคิม จุง พิล ก่อนที่เขามาร่วมเป็นรัฐบาลผสมก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดีปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลเกาหลีใต้ชุดนี้ได้ทุ่มเทความพยายามอย่างมากในการจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจ เพราะเกาหลีใต้ไม่ต้องการให้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจมาเป็นตัวบั่นทอนการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังนั้นนโยบายเพื่อการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ จึงถูกกำหนดขึ้น อาทิเช่น การปฏิรูปในภาคราชการโดยการยุบรวมกระทรวง กรม การลดกำลังคนในภาครัฐ ส่วนในภาคของรัฐวิสาหกิจก็ได้ดำเนินการแปรรูปให้เป็นเอกชนมากขึ้น ส่วนในภาคเศรษฐกิจโดยรวม นอกเหนือไปจากการดำเนินการปรับโครงสร้างหนี้แล้ว ยังได้มีการขอความร่วมมือให้บรรดากลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (Chaebol) ดำเนินการปรับโครงสร้างธุรกิจของกลุ่ม ด้วยเหตุนี้เองจึงเกิดปัญหาการลดขนาดองค์กร การปิดกิจการ และการเลิกจ้างงานติดตามมา ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มประจักษ์ของบรรดาสหภาพแรงงานต่าง ๆ

อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงที่ประธานาธิบดีคิม แด จุงเป็นผู้นำเกาหลีใต้นั้น ปัญหาทางการเมืองภายใน อาทิเช่น การชุมนุมเรียกร้องในทางการเมืองแทบจะไม่ใช่ปัญหาต่อการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้ส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการที่กระบวนการทางการเมืองของเกาหลีใต้ได้มีการพัฒนาไปตามวิถีทางประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าอาจจะยังไม่อยู่ในขั้นที่สมบูรณ์ก็ตาม สภาพเช่นนี้มีส่วนเกื้อกูลประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายการสร้างสายสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ หรือนโยบายตะวันตแสง (Sunshine Policy) ของผู้นำเกาหลีใต้มีความรวดเร็ว จะสังเกตได้จากการที่ประธานาธิบดีคิม แด จุง กับ คิม จอง อิล (Kim Jong-Il) ประธานคณะกรรมการป้องกันประเทศ (National Defense Commission - NDC) ผู้นำเกาหลีเหนือมีการประชุมร่วมกันที่กรุงเปียงยางเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.

2000 ซึ่งถือเป็นการประชุมร่วมกันเป็นครั้งแรกของผู้นำสูงสุดของทั้งสองเกาหลี นับตั้งแต่เกาหลีต้องถูกแบ่งแยกเป็นสองประเทศ ผลจากการประชุมทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะร่วมมือกันเพื่อให้เกาหลีทั้งสองส่วนกลับมารวมตัวเป็นประเทศเดียวกันในโอกาสต่อไป

3.3.6.1 บทบาทในการปฏิรูปการเมือง¹⁵⁷

กระบวนการความเป็นประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ไม่ได้มีพัฒนาการที่มั่นคงขึ้นก็คือในช่วงที่ประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม ใกล้เคียงสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง เกาหลีใต้ก็ได้จัดการเลือกตั้งประธานาธิบดีขึ้น การเลือกตั้งครั้งนี้ถือว่ามีความสำคัญในประเด็นที่ว่า คิม แด จุง ซึ่งเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับรัฐบาลเผด็จการมาโดยตลอด ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยผลปรากฏว่าได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งจึงเท่ากับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ของเกาหลีใต้ที่ผู้สมัครพรรคฝ่ายค้านสามารถเอาชนะผู้สมัครที่สังกัดพรรครัฐบาลได้ กล่าวคือ การที่คิม แด จุงเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการสนับสนุนให้ “พรรคประชาธิปไตย” (Democratic Party) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งท้องถิ่นเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1995 นั้นทำให้คิม แด จุงกลับมาอยู่ในแนวหน้าของวงการเมือง และในเดือนกันยายน ค.ศ. 1995 คิม แด จุงได้ตัดสินใจก่อตั้ง “พรรคสภาแห่งชาติเพื่อการเมืองใหม่” (National Congress for New Politics) โดยสมาชิกส่วนหนึ่งย้ายมาจากพรรคประชาธิปไตย ผลปรากฏว่าในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 15 ซึ่งจัดขึ้นใน ค.ศ. 1996 พรรคสภาแห่งชาติเพื่อการเมืองใหม่ได้ที่นั่งในสภาแห่งชาติ 79 ที่นั่ง ในส่วนของคิม จุง พิลที่ร่วมเป็นพันธมิตรทางการเมืองกับอดีตประธานาธิบดีโร แด วู และประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม เมื่อเห็นว่าการแข่งขันกันภายใน “พรรคเสรีประชาธิปไตย” เกิดการแข่งขันกันเพื่อเป็นตัวแทนในการลงสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีที่จะมีขึ้นใน ค.ศ. 1997 จึงได้ตัดสินใจออกมาตั้ง “พรรคสหเสรีประชาธิปไตย” (United Liberal Democratic Party) ตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 1995 ส่วนฝ่ายประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม เมื่อเห็นว่าประชาชนเกาหลีใต้ไม่พอใจต่อกรณีการทุจริต และการปราบปรามผู้ชุมนุมในเหตุการณ์ที่วางจู่ของอดีตประธานาธิบดีชุน ดู วาน และอดีตประธานาธิบดีโร แด วู กอปรกับการก่อตั้งพรรคการเมืองของคิม จุง พิลกับคิม แด จุง นั้นก็ดูประหนึ่งว่าตนมีคู่แข่งที่สำคัญ ดังนั้น คิม ยอง ซัมจึงต้องดำเนินกลยุทธ์ถอยห่างจากอดีตผู้นำเกาหลีทั้งสอง โดยได้เปลี่ยนชื่อพรรคเสรีประชาธิปไตยเป็น “พรรคเกาหลีใหม่” (New Korea Party) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996

เนื่องจากผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ ค.ศ. 1996 พรรคสภาแห่งชาติเพื่อ

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 234 - 239

การเมืองใหม่ไม่ได้ที่นั่งในสภาแห่งชาติตามจำนวนที่คิม แด จุงคาดหวังไว้ ดังนั้นคิม แด จุง จึงเห็นความจำเป็นในการร่วมมือกับพรรคสหเสรีประชาธิปไตย เพื่อเป็นหลักประกันในการได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี คิม แด จุงจึงได้แสดงเจตนาในการร่วมมือกับคิม จุง พิล และนี่ก็ได้กลายเป็นที่มาของแนวร่วม DJP (Kim Dae-Jung & Kim Jong-Pill) คิม จุง พิลได้ชั่งน้ำหนักระหว่างความร่วมมืออีกครั้งกับพรรคเกาหลีใหม่ กับการสู้เพียงลำพังในการเลือกตั้ง หรือการร่วมมือกับพรรคสภาแห่งชาติเพื่อการเมืองใหม่ แต่เมื่อ ลี เฮว ชาง (Lee Hoi-Chang) เป็นตัวแทนพรรคเกาหลีใหม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง ในขณะที่ความนิยมของประชาชนที่มีต่อลี เฮว ชางลดลง คิม จุง พิลจึงตัดสินใจร่วมมือกับคิม แด จุงในการเจรจาเพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งตำแหน่งประธานาธิบดี พรรคสภาแห่งชาติเพื่อการเมืองใหม่ได้ต่อรองว่า นอกจากตำแหน่งผู้สมัครเป็นประธานาธิบดีแล้ว พรรคสภาแห่งชาติเพื่อการเมืองใหม่สามารถให้ทุกตำแหน่งที่คิม จุง พิลต้องการได้ ด้วยเหตุนี้คิม แด จุงจึงได้เป็นผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี และคิม จุง พิลจะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกถ้าทั้งสองประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง ก็ได้ตกลงกันที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้อำนาจบริหารหรือรูปแบบรัฐบาลเป็นไปตามระบบคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ปัก แท จุน (Park Tae-Joon) อดีตประธานบริษัทเหล็กโพฮัง (Pohang) ซึ่งไม่เห็นด้วยในการเลือกคิม ยอง ชัมเป็นตัวแทนเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยเมื่อยังอยู่พรรคยุติธรรมประชาธิปไตยก็ได้เข้าร่วมพรรคสหเสรีประชาธิปไตยด้วย ดังนั้นจึงถือว่าแนวร่วม DJP มีความได้เปรียบ เพราะแนวร่วม DJP สามารถขยายฐานเสียงครอบคลุมพื้นที่โฮนัม (Honam) ชุงชอง (Chungcheong) และยองนัม (Yeongnam) บางส่วน เนื่องจากคิม แด จุงมีฐานเสียงสนับสนุนในพื้นที่ชอลลาหรือโฮนัม ส่วนคิม จุง พิลมีฐานคะแนนนิยมในพื้นที่ชุงชอง และปัก แท จุนมีฐานสนับสนุนอยู่ในพื้นที่เคียงชังหรือยองนัม

ส่วนพรรคเกาหลีใหม่ เมื่อถึงช่วงคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นตัวแทนพรรค ก็ได้เกิดความแตกแยกภายในพรรคขึ้น เนื่องจากลี เฮว ชาง ซึ่งได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงเป็นลำดับ 1 ในการเป็นตัวแทนของพรรค แต่คะแนนเสียงได้ลดลงเนื่องจากปัญหาบุตรชายทั้ง 2 คนถูกกล่าวหาว่าหลีกเลี่ยงการเกณฑ์ทหาร จึงส่งผลให้คะแนนนิยมของลี เฮว ชางตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว และเมื่อคะแนนนิยมของลี เฮว ชางได้ตกต่ำลงถึงกว่าร้อยละ 70 ภายในพรรคเกาหลีใหม่จึงเสนอให้มีการเปลี่ยนตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยได้เสนอให้รี อิน เจ (Rhee In-Je) ซึ่งได้รับคะแนนสนับสนุนอันดับ 2 ในช่วงการคัดเลือกตัวแทนพรรคเข้าไปแทน แต่ข้อเสนอนี้ไม่ได้รับการตอบรับ จึงทำให้รี อิน เจตัดสินใจลาออกจากพรรคเกาหลีใหม่ และไปตั้ง “พรรคประชาชนใหม่” (New People Party) พร้อมกับประกาศลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี ในด้านของลี เฮว ชาง ซึ่งถือเป็นตัวแทนพรรคในการเลือกตั้งประธานาธิบดี นอกจากจะเผชิญกับปัญหาเรื่องบุตรชายหลีกเลี่ยงการเกณฑ์ทหารแล้ว ลี เฮว ชางก็ยังกังวลถึงการร่วมเป็นพันธมิตรกันระหว่างคิม แด จุง กับคิม จุง พิลอีกด้วย จึงเป็นเหตุให้เขาต้องแสวงหาพันธมิตรในทางการเมือง ในที่สุดจึงได้ชักนำให้พรรคประชาธิปไตยซึ่งมี

สมาชิกในสภาแห่งชาติเพียงไม่กี่คนเข้าร่วมกับพรรคเกาหลีใหม่ และจัดตั้ง “พรรคหนึ่งประเทศ” (Grand National Party) หรือฮันนาราดัง (Hannara-Dang) ขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 การรวมกันครั้งนี้ได้เพิ่มพลังการสนับสนุนให้แก่ลี เหว ซาง เนื่องจากพรรคประชาธิปไตยมีฐานเสียงสนับสนุนในจังหวัดคังวอน (Gangwon) ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของเกาหลีใต้ พร้อมกันนั้นก็เป็นการแสดงท่าทีถอยห่างจากประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม ซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการคอร์รัปชันของบุคคลใกล้ชิด

ในที่สุด การเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1997 คิม แด จุง ผู้สมัครจากพรรคสภาแห่งชาติเพื่อการเมืองใหม่ ก็ได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 40.3 ส่วนลี เหว ซาง ผู้สมัครจากพรรคหนึ่งประเทศได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 38.7 ดังนั้น คิม แด จุง ซึ่งเคยพ่ายแพ้การเลือกตั้งประธานาธิบดีมาแล้ว 3 ครั้ง จึงได้รับชัยชนะในครั้งนี้

ผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่ผู้สมัครของพรรครัฐบาลพ่ายแพ้ การเลือกตั้ง โดยผู้สมัครพรรคฝ่ายค้านประสบความสำเร็จ จึงนับเป็นพัฒนาการที่ก้าวหน้าประการหนึ่งของการเมืองเกาหลีใต้ที่การเปลี่ยนถ่ายอำนาจทางการเมืองจากพรรครัฐบาลไปสู่พรรคฝ่ายค้านเกิดขึ้นอย่างสันติ ตามครรลองของประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นไปตามการตัดสินใจของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการตัดสินใจดังกล่าวนี้ก็เป็นการแสดงออกถึงความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลชุดใหม่ด้วยว่าฝ่ายบริหารที่นำโดยประธานาธิบดีนั้น จะสามารถบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของตน และจะไม่กระทำการใด ๆ ที่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนด้วย ดังนั้นชัยชนะของคิม แด จุงจึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับส่วนยอดของการเมืองเกาหลีใต้

3.3.6.2 บทบาทในการเยียวยาประชาชนเกาหลีใต้ที่ถูกกระทำอย่างอธรรมจาก

ช่วงรัฐบาลที่เป็นเผด็จการ¹⁵⁸

ในช่วงที่เกาหลีใต้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลอำนาจนิยมนับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีซิง มั่น รี, ปัก จุง ฮี และชุน ดู วานนั้น รัฐบาลได้ใช้หน่วยงานและกลไกของรัฐในการปราบปรามผู้ต่อต้านผู้นำการเมืองและรัฐบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นผลให้ผู้ต่อต้านหรือผู้ตกเป็นเป้าหมายในการปราบปรามบางรายต้องเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ ถูกจับกุมคุมขัง ถูกออกจากงาน หรือไม่ก็กลายเป็นบุคคลสูญหาย ในสภาพดังกล่าว ครอบครัวของผู้ที่ได้รับเคราะห์กรรมจะร้องขอ

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 239 - 245

ความเป็นธรรมให้รัฐรับผิดชอบ หรือสื่อสารมวลชนจะรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแทบกระทำไม่ได้เลย เพราะผู้มีอำนาจสามารถใช้วิธีการต่าง ๆ ในการข่มขู่หรือทำให้เกิดความกลัว เมื่อตกอยู่ในสภาพนี้ข้อเท็จจริงจึงไม่ปรากฏต่อสาธารณะหรือไม่มีน้ำหนักพอที่จะทำให้กลไกของรัฐดำเนินการนำบุคคลที่ใช้อำนาจโดยมิชอบมาลงโทษได้ และที่สำคัญกลไกของรัฐกลับรับใช้หรือตอบสนองต่อผู้มีอำนาจอย่างไรก็ตาม เมื่อการเมืองเกาหลีใต้ได้เข้าสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตยเมื่อ ค.ศ. 1987 ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ จึงได้เรียกร้องให้ลงโทษผู้ใช้ความรุนแรงในการปราบปรามประชาชน อันเป็นความผิดที่กลุ่มผู้มีอำนาจการเมืองได้ก่อขึ้นใน ค.ศ. 1980 อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวได้เกิดขึ้นในฝ่ายผู้กระทำความผิด แต่การให้ความช่วยเหลือและให้ความเป็นธรรมกับผู้ที่ถูกเป็นเหยื่อจากการใช้ความรุนแรง หรือใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้มีอำนาจ ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เพราะรัฐบาลโร แด วู และรัฐบาลคิม ยอง ซัม หันเหถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตนเอง เนื่องจากการได้เป็นผู้นำรัฐบาลของประธานาธิบดีโร แด วู และประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม ถือเป็นผลมาจากความช่วยเหลือของอดีตประธานาธิบดีชุน ดู วาน ซึ่งเคยเป็นนายทหารที่มีบทบาทสำคัญในเหตุการณ์ปราบปรามขบวนการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย ดังนั้นผู้ที่ถูกกล่าวหาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นกบฏสนับสนุนคอมมิวนิสต์ และผู้ก่อความวุ่นวายหรืออันตราย จึงยังไม่ได้รับการชำระสะสาง ทั้งที่ข้อเท็จจริงบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยโดยแท้

ในช่วงที่ประธานาธิบดีคิม แด จุง เป็นผู้นำเกาหลีใต้ ในฐานะที่เขามีภูมิหลังในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน จึงได้ผลักดันให้กฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขและเยียวยาผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในอดีต ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งชาติจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่

ฉบับแรก กฎหมายการฟื้นฟูเกียรติและการจ่ายค่าชดเชยหรือเยียวยาแก่ผู้เกี่ยวข้องในขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย (Act on Restoration and Compensation for Those Involved in the Democratization Movement) ซึ่งผ่านการพิจารณาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1999 โดยมีสาระสำคัญคือ การฟื้นฟูเกียรติและการจ่ายค่าเยียวยาให้แก่ผู้เสียชีวิต สูญหาย ได้รับความเจ็บ หรือถูกจับกุมคุมขัง ในเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย และโครงการจัดกิจกรรมรำลึก ซึ่งได้รวมไปถึงการสร้างอนุสรณ์สถานด้วย

ฉบับที่ 2 กฎหมายพิเศษเพื่อค้นหาความจริงกรณีการเสียชีวิตอันมีเหตุต้องสงสัย (Special Act to Find the Truth on Suspicious Deaths) ซึ่งผ่านการพิจารณาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1999 โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดให้มีการสอบสวนผู้เสียชีวิตอันมีเหตุต้องสงสัยว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ในเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องประชาธิปไตย

ฉบับที่ 3 กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission Act) ซึ่งผ่านการพิจารณาในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศึกษากฎหมายและกฎหมายรอง

ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข สอบสวนและเยียวยาการกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติ และศึกษาประเด็นสิทธิมนุษยชน

ฉบับที่ 4 กฎหมายโครงการรำลึกขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย (Democratization Movement Commemoration Projects Law) ซึ่งผ่านการพิจารณาในเดือน มิถุนายน ค.ศ. 2001 โดยมีสาระสำคัญคือ การสร้างอาคารและสวนรำลึกขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อ ประชาธิปไตย การเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดอยู่ในรูปเอกสารคอมพิวเตอร์ และการศึกษาค้นคว้า เกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย การให้ความรู้และการปลูกฝังจิตวิญญาณ ประชาธิปไตย และการจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่สนับสนุนประชาธิปไตย

การออกกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนี้มีทั้งการเสนอของสมาชิกสภาแห่งชาติที่ สังกัดพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน รวมทั้งประชาสังคมด้วย

เมื่อพิจารณากรณีกฎหมายการฟื้นฟูเกียรติและการจ่ายค่าชดเชยหรือ เยียวยาแก่ผู้เกี่ยวข้องแล้ว จะพบว่าในขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยภายหลังจากที่กฎหมาย นี้มีผลบังคับใช้นั้น ได้มีผู้มายื่นเรื่องอันเป็นผลมาจากการได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากการ กระทำของรัฐ อันเนื่องมาจากการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย ตลอดช่วงเวลาที่คณะกรรมการซึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย เปิดรับเรื่องระหว่างเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2000 ถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 มีจำนวน 10,807 กรณี โดยกลุ่มแรกเป็นกรณีการจ่ายค่าชดเชยหรือเยียวยา จำแนกเป็นการเสียชีวิต 270 ราย สูญหาย 12 ราย และบาดเจ็บ 1,013 ราย กลุ่มที่ 2 เป็นกรณีการฟื้นฟูเกียรติ จำแนกเป็น การถูกตัดสินให้ได้รับโทษ 5,724 ราย การถูกออกจากงาน 3,393 ราย การได้รับโทษทางวินัย 393 ราย และอื่น ๆ อีก 2 ราย ซึ่งสถิติดังกล่าวนี้นับรวมเฉพาะผู้ตกเป็นเหยื่อจากการกระทำของรัฐหรือผู้ที่ เสียสละหรืออุทิศตนในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยไม่นับรวมเหตุการณ์ที่กว้าง จู เพราะในเหตุการณ์หลังจำแนกเป็นการเสียชีวิต 161 ราย สูญหาย 64 ราย บาดเจ็บ 2,948 ราย และถูกจับกุมคุมขัง 1,364 ราย อันถือเป็นเหตุการณ์ที่มีผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่รัฐมากที่สุด

สำหรับเรื่องการให้ความเป็นธรรมและการดำเนินการตามกฎหมายพิเศษ เพื่อค้นหาความจริงกรณีการเสียชีวิตอันมีเหตุต้องสงสัยมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในช่วง รัฐบาลเผด็จการที่มุ่งกำจัดบุคคลที่ต่อต้านรัฐบาลหรือต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยเพราะเห็นว่าเป็นภัย คุกคามต่อผู้นำและความมั่นคงของรัฐบาลนั้น เมื่อกฎหมายนี้ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งชาติใน เดือนธันวาคม ค.ศ. 1999 ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการค้นหาความจริงขึ้นในสังกัดสำนัก ประธานาธิบดี (Presidential Truth Commission on Suspicious Death) โดยประกอบด้วย สมาชิก 9 คน ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติ โดยประธานคณะกรรมการมีฐานะเทียบเท่า รัฐมนตรี ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการแทรกแซงการทำงานจากหน่วยงานของรัฐบาล เมื่อคณะกรรมการ

ค้นหาความจริงเริ่มต้นการปฏิบัติงาน ก็ได้มีการยื่นคำร้องให้สอบสวนการเสียชีวิตจำนวน 80 ราย อันเนื่องมาจากเหตุต้องสงสัยว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1970 จำนวน 13 ราย, ทศวรรษที่ 1980 จำนวน 52 ราย และทศวรรษที่ 1990 จำนวน 15 ราย ส่วนถ้าจะพิจารณาในด้านอาชีพของผู้เสียชีวิตแล้ว 3 ลำดับแรกจะได้แก่ ทหาร 27 ราย, นักศึกษา 18 ราย, ผู้ใช้แรงงาน ผู้ว่างงานและคนขับรถรับจ้าง 15 ราย เหตุผลที่ทหารมีจำนวนมากที่สุดนั้นก็เนื่องจากชายฉกรรจ์เกาหลีใต้ทุกคนต้องไปเกณฑ์ทหารนั่นเอง แน่นอนว่าในจำนวนนี้ได้มีนักศึกษารวมอยู่ด้วยสำหรับนักศึกษาที่มีแนวความคิดรุนแรงมักถูกนำไปฝึกในโครงการเปลี่ยนแดงเป็นฟ้า (convert-red-into-blue project) เพื่อเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจาก “แดง” หรือนิยมซ้าย ดังนั้นสภาพการฝึกที่มีลักษณะรุนแรงต่อต้านร่างกายและจิตใจจึงเป็นเหตุนำไปสู่การเสียชีวิตในค่ายทหารขึ้น ในสมัยประธานาธิบดีชุน ดู วาน หน่วยงานด้านข่าวกรองและศูนย์บัญชาการด้านความมั่นคงของกองทัพยังคงนำนักศึกษาที่มีความคิดก้าวหน้ามาเข้าโครงการเพื่อเปลี่ยนแปลงแนวความคิดให้สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการ โดยการบังคับขู่เข็ญนักศึกษาที่ถูกเกณฑ์มาเป็นทหาร ให้ทำหน้าที่เป็นสายลับในการสืบเสาะข้อมูลความเคลื่อนไหวของนักศึกษาคนอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป ความพยายามในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือผู้ตกเป็นเหยื่อของการกระทำที่เกิดขึ้นในยุคเผด็จการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ถือได้ว่าเป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีความชอบธรรมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นอีกด้วยว่า บุคคลใดก็ตามที่กำลังอยู่ในอำนาจนั้น แม้จะใช้อิทธิพลดังกล่าวปกปิดความผิดของตนเองไว้ หากว่าหมดอำนาจหรือเมื่อใดก็ตามที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองแล้ว การปกครองโดยกฎหมายตามแนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) ที่นอกจากจะมีหลักการสำคัญอยู่ที่การปกครองโดยตัวแทนแล้ว ยังมี “หลักการปกครองที่จำกัด” (Limited Government) โดยการปกป้องเสียงข้างน้อยหรือชนหมู่น้อย (Minorities) จากเสียงข้างมากหรือชนหมู่มาก (Majorities) อีกทั้งยังต้องปกป้องประชาชนจากการใช้อำนาจของผู้นำประเทศเพื่อไม่ให้ผู้นำประเทศหรือผู้คุมอำนาจรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยการจำกัดอำนาจของผู้นำประเทศให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้ในรัฐตาม “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ที่ทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายแห่งรัฐ เมื่อนั้นก็ย่อมมีผลในทางปฏิบัติเกิดขึ้น ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีที่แตกต่างกันกับระบอบอำนาจนิยมอย่างชัดเจน

3.4 หลักความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ

และผลประโยชน์ของประชาชนของประเทศเกาหลีใต้

ภายหลังจากการสถาปนาสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea - ROK) หรือประเทศเกาหลีใต้ใน ค.ศ. 1948 นั้นการเมืองเกาหลีใต้ได้มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากการเมืองของอีกหลายประเทศในเอเชียรวมถึงประเทศไทยด้วย กล่าวคือ อำนาจการเมืองถูกผูกขาดอยู่ที่ผู้ปกครอง และผู้ปกครองไม่ว่ามาจากพลเรือนหรือทหาร ต่างก็พยายามรักษาอำนาจของตนไว้ให้นานตราบเท่าที่จะทำได้โดยไม่คำนึงถึงความต้องการ หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารประเทศ ในขณะเดียวกัน กลไกของรัฐบาลแทนที่จะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน กลับถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามประชาชนและนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามซึ่งเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.3 และจากสถานะความเป็นมาเป็นไปทางการเมืองการปกครองของเกาหลีใต้ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับความเป็นมาเป็นไปทางการเมืองการปกครองของไทยนับตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยก็อยู่ในระบอบอำนาจนิยมเผด็จการทหารมาหลายสมัยรัฐบาลกว่าจะเข้าสู่การพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยตามแนวคิดประชาธิปไตยเสรีนิยมเหมือนอย่างเกาหลีใต้ อีกทั้งยังมีการฉีกรัฐธรรมนูญและเขียนขึ้นใหม่ครั้งแล้วครั้งเล่า ดังที่ปรากฏในเกาหลีใต้ นับแต่มีรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่วันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) จนถึงปี ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) รัฐธรรมนูญได้ถูกแก้ไข หรือเขียนขึ้นใหม่บางส่วนหรือทั้งหมดถึง 9 ครั้งด้วยกัน ซึ่งทำให้ข้อเท็จจริงข้อนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเมืองการปกครองของเกาหลีใต้ที่มีดমনต่อระบอบประชาธิปไตย และสะท้อนให้เห็นว่าคนเกาหลีใต้ถือว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของเขาหาใช่กฎหมายหลักที่สูงที่สุดซึ่งควรดำรงอยู่อย่างถาวรไม่ หากแต่เป็นแค่เพียงเอกสารซึ่งสามารถเขียนขึ้นใหม่ได้อีกครั้งแล้วครั้งเล่า เพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ดังนั้นจึงน่าสนใจศึกษาความรับผิดชอบในทางการเมืองของฝ่ายบริหารของเกาหลีใต้เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทยในบทที่ 4 ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นฉบับที่มีการแก้ไขครั้งสุดท้ายคือครั้งที่ 9 เมื่อปี ค.ศ. 1987 นั้น ได้กำหนดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “สถาบันฝ่ายบริหาร” เอาไว้ว่า สถาบันฝ่ายบริหารจะประกอบไปด้วย 1.

ประธานาธิบดี 2. คณะรัฐมนตรี 3. กระทรวง และ 4. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและตรวจราชการ กล่าวคือ¹⁵⁹

ประธานาธิบดีแห่งเกาหลีใต้นั้นจะทำหน้าที่ทั้งในด้านการเป็นประมุขและเป็นผู้แทนของรัฐในการติดต่อกับต่างประเทศ รวมถึงการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศด้วย โดยประธานาธิบดีจะถือเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี (State Council) และยังมีนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่เกิน 30 คน ประกอบเข้าเป็นคณะรัฐมนตรี เวลาคณะรัฐมนตรีทำงานร่วมกันโดยวิธีการประชุม ประธานาธิบดีจะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ส่วนนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นรองประธาน อีกทั้งประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีให้มารับผิดชอบในการควบคุมดูแลและบริหารราชการในกระทรวงต่าง ๆ โดยจะแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี อนึ่ง ประธานาธิบดียังมีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งที่จัดว่าเป็นหน่วยงานทางฝ่ายบริหาร (แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี) ซึ่งขึ้นตรงต่อตน คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและตรวจราชการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายได้และรายจ่ายของรัฐ บัญชีของส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และรวมถึงการติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการด้วย การปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดนี้ให้ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี ส่วนผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้น ให้รายงานต่อสภาแห่งชาติแทน

จะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีแห่งเกาหลีใต้ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น จำต้องปฏิบัติหน้าที่บริหารประเทศร่วมกับสมาชิกในคณะรัฐมนตรี โดยการมีปฏิสัมพันธ์กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงอย่างแยกจากกันไม่ได้ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ของประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีนั้นจะขอเสนอเป็นลำดับดังต่อไปนี้

3.4.1 สถานะของประธานาธิบดี

ประเทศเกาหลีใต้หรือสาธารณรัฐเกาหลี (The Republic of Korea) นั้น เป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) หรือที่เรียกว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดี (President) เป็นประมุขของประเทศ และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ¹⁶⁰ นอกจากนี้ ประธานาธิบดีไม่เพียงแต่เป็นประมุขของ

¹⁵⁹ วิเชียร อินทาสี, “เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง : ความรู้เกี่ยวกับเกาหลีสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษา” ใน ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของเกาหลีใต้, หน้า 7 - 10

¹⁶⁰ ปัทมา สุภก่าปิง, รัฐสภาและระบบสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา : ศึกษาเปรียบเทียบไทยและสาธารณรัฐเกาหลี, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 12.

ประเทศเท่านั้น ยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อีกด้วย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นครั้งที่สองได้ ทั้งนี้ ประธานาธิบดีสามารถเสนอร่างกฎหมายให้สภาแห่งชาติพิจารณาได้ แต่ไม่มีอำนาจยุบสภา

รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีไว้ในมาตรา 67 และ 68 ทั้งนี้ มาตรา 67 กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทั่วไป (Universal) ของ ประชาชนอย่างเสมอภาค (Equal) โดยตรง (Direct) ด้วยวิธีลงคะแนนลับ (Secret Ballot) ในกรณีที่ มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดมีจำนวนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ก็ให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงมาก ที่สุดในการประชุมสภาแห่งชาติ เป็นผู้ได้รับตำแหน่งประธานาธิบดี ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ประธานาธิบดีเพียงคนเดียว ผู้สมัครไม่อาจได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี เว้นแต่ได้รับคะแนนเสียง เลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิสมัครรับ เลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาแห่งชาติ และต้องมีอายุตั้งแต่ 40 ปีขึ้นไปในวันเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีให้กำหนด โดยกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Official Election Act) เป็น กฎหมายหมายเลข 4739 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1994 และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม อีกหลายครั้ง ซึ่งครั้งสุดท้ายได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายหมายเลข 7850 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 2006 อนึ่ง ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และไม่สามารถรับเลือกตั้งได้อีก ทั้งนี้ ตาม มาตรา 70

รัฐธรรมนูญกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ที่แสดงถึงความรับผิดชอบของ ประธานาธิบดีไว้ ดังต่อไปนี้

- 1) ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และเป็นตัวแทนของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ (มาตรา 66 (1))
- 2) ประธานาธิบดีมีความรับผิดชอบและมีหน้าที่อำรงไว้ซึ่งอิสรภาพ บูรณภาพแห่ง ดินแดน และความยั่งยืนของรัฐและรัฐธรรมนูญ (มาตรา 66 (2))
- 3) ประธานาธิบดีมีหน้าที่หาแนวทางรวมประเทศด้วยสันติวิธี (มาตรา 66 (3))
- 4) ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (The Executive) ซึ่งประกอบไปด้วย คณะรัฐมนตรี (State Council) นายกรัฐมนตรี (The Prime Minister) และรัฐมนตรีต่าง ๆ (Executive Ministers) โดยประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี กับเป็นประธานในที่ประชุม คณะรัฐมนตรี
- 5) กรณีจำเป็นประธานาธิบดีอาจเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ ในนโยบายที่

สำคัญอันเกี่ยวข้องกับการทูต การป้องกันประเทศ การรวมประเทศ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนาคตของประเทศ (มาตรา 72)

6) ประธานาธิบดีมีอำนาจในการทำหรือให้สัตยาบันสนธิสัญญา แต่งตั้ง รับหรือส่งผู้แทนทางการทูต รวมทั้งประกาศสงครามและตกลงเพื่อให้เกิดสันติภาพ (มาตรา 73)

7) ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของเหล่าทัพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (มาตรา 74 (1))

8) ประธานาธิบดีอาจตรากฎีกาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายได้ให้อำนาจและกำหนดขอบเขตไว้ รวมทั้งเรื่องอื่นที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย (มาตรา 75)

9) กรณีเกิดเหตุการณ์วุ่นวายภายในประเทศ ภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือวิกฤติการณ์ทางการเงินหรือเศรษฐกิจซึ่งรุนแรง ประธานาธิบดีอาจดำเนินการเท่าที่จำเป็นทางด้านการเงินหรือเศรษฐกิจ หรือออกคำสั่งซึ่งมีผลเป็นกฎหมาย เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนในการรักษาความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน และไม่มีเวลารอการประชุมสภาแห่งชาติ (มาตรา 76 (1))

10) กรณีที่มีการสู้รบกระทบถึงความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ประธานาธิบดีสามารถออกคำสั่งซึ่งมีผลเป็นกฎหมาย เมื่อมีความจำเป็นในการดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของชาติ และไม่มีเวลารอการประชุมสภาแห่งชาติ (มาตรา 76 (2))

11) กรณีมีความจำเป็นต้องดำเนินการทางทหารหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยการเคลื่อนย้ายกำลังพลในภาวะสงคราม ภาวะความขัดแย้งทางทหาร หรือเมื่อเกิดเหตุเร่งด่วนในลักษณะคล้ายกัน ประธานาธิบดีอาจประกาศกฎอัยการศึก (Martial Law) ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 77 (1))

12) ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งและให้ข้าราชการออกจากตำแหน่ง ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (มาตรา 78)

13) ประธานาธิบดีอาจให้อภัยโทษ ลดโทษ และคืนสิทธิได้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 79 (1)) ทั้งนี้ กรณีให้อภัยโทษทั่วไปต้องได้รับความยินยอมจากสภาแห่งชาติ และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอภัยโทษ การลดโทษ และการคืนสิทธิ ให้กำหนดไว้โดยกฎหมาย (มาตรา 79 (2) (3))

14) ประธานาธิบดีอาจให้เครื่องราชอิสริยาภรณ์และเครื่องแสดงเกียรติยศอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 80)

15) ประธานาธิบดีอาจเข้าร่วมและกล่าวสุนทรพจน์ต่อสภาแห่งชาติ หรือแสดงความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (มาตรา 81)

16) การกระทำของประธานาธิบดีตามกฎหมายจะต้องดำเนินการเป็นลายลักษณ์

อักษร และเอกสารเหล่านั้นต้องลงนามสนอง (Countersigned) โดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้กับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหารด้วย (มาตรา 82)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสถานะและการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีไว้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประธานาธิบดีต้องไม่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง หรือตำแหน่งอื่นในทางราชการหรือเอกชน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 83)

ประการที่สอง ห้ามมิให้ฟ้องประธานาธิบดีในทางอาญาใด ๆ ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เว้นแต่เป็นกรณีกบฏหรือทรยศต่อชาติ (มาตรา 84)

ประการสุดท้าย สถานภาพและการปฏิบัติต่ออดีตประธานาธิบดีให้กำหนดไว้โดยกฎหมาย (มาตรา 85)¹⁶¹

3.4.2 สถานะของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยผ่านความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 86 (1)) ส่วน**คณะรัฐมนตรี**นั้นจะประกอบไปด้วย**ประธานาธิบดี** นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ ซึ่งมีจำนวนไม่มากกว่า 30 คน และไม่น้อยกว่า 15 คน (มาตรา 88 (2)) โดยให้รัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 87 (1)) ทั้งนี้ ห้ามมิให้แต่งตั้งทหารเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี นอกจากต้องพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว (มาตรา 86 (3) และ มาตรา 87 (4))

คณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีบทบาท อำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1) ให้นายกรัฐมนตรีช่วยเหลือประธานาธิบดีและกำกับดูแลกระทรวงในฝ่ายบริหารภายใต้คำสั่งของประธานาธิบดี (มาตรา 86 (2))

2) ให้คณะรัฐมนตรีช่วยเหลือประธานาธิบดีในการดำเนินกิจการแห่งรัฐ และในฐานะที่เป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่พิจารณาพิจารณากิจการของรัฐ (มาตรา 87 (2))

3) นายกรัฐมนตรีอาจแนะนำประธานาธิบดีให้ปลด (Removal) รัฐมนตรีออกจาก

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14 - 18

ตำแหน่ง (มาตรา 87 (3))

4) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานโยบายสำคัญซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร

(มาตรา 88 (1))

5) เรื่องที่ต้องส่งเข้าสู่การพิจารณา ปรีกษาหาหรือจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 89)

มีดังนี้

(1) แผนหลักเกี่ยวกับกิจการของรัฐและนโยบายทั่วไปของฝ่ายบริหาร

(2) การประกาศสงคราม การตกลงสันติภาพและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ต่างประเทศ

(3) ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอในการขอประชามติ ร่างสนธิสัญญา
ร่างพระราชบัญญัติ และร่างกฎหมายของประธานาธิบดี

(4) งบประมาณ บัญชีงบดุล แผนหลักเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินของรัฐ
สัญญาที่สร้างภาระผูกพันทางการเงินให้กับรัฐ และเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับการเงินอื่น ๆ

(5) คำสั่งฉุกเฉิน ปฏิบัติการทางเศรษฐกิจและการเงินฉุกเฉิน หรือคำสั่ง
ประธานาธิบดี และการประกาศหรือการยกเลิกกฎอัยการศึก

(6) กิจการทางการทหารที่สำคัญ

(7) คำร้องขอให้เปิดการประชุมสมัยวิสามัญของสภาแห่งชาติ

(8) การให้รางวัลเกียรติยศ

(9) การให้อภัยโทษ ลดโทษ และการคืนสิทธิ์

(10) การแบ่งเขตอำนาจระหว่างกระทรวงของฝ่ายบริหาร

(11) แผนหลักเกี่ยวกับการมอบอำนาจหรือการจัดแบ่งอำนาจภายในฝ่าย

บริหาร

(12) การประเมินและการวิเคราะห์การบริหารราชการแผ่นดิน

(13) การกำหนดและการประสานนโยบายสำคัญของกระทรวงต่าง ๆ ในฝ่าย

บริหาร

(14) การดำเนินการเพื่อยกเลิกพรรคการเมือง

(15) การตรวจสอบคำร้องเกี่ยวกับนโยบายด้านการบริหารที่ยื่นหรือส่งต่อมายัง

ฝ่ายบริหาร

(16)การแต่งตั้งอัยการสูงสุด ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารแต่ละเหล่าทัพ อธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ เอกอัครราชทูต และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ และผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ตามที่กฎหมายกำหนด

(17)เรื่องอื่น ๆ ที่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกคนใดคนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

คณะรัฐมนตรี ประกอบไปด้วยกระทรวงต่าง ๆ จำนวน 15 กระทรวง และหน่วยงานอิสระ (Independent Agencies) อีกจำนวน 16 หน่วยงาน รวมทั้งจังหวัดปกครองตนเองพิเศษเซจู (The Jeju Special Self-Governing Province) นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังประกอบด้วย สภาที่ปรึกษาอาวุโสหรือสภาที่ปรึกษารัฐบุรุษอาวุโส (Advisory Council of Elder Statement) โดยมีอดีตประธานาธิบดีคนล่าสุดเป็นประธาน, สภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council), สภาที่ปรึกษาการรวมประเทศ (Advisory Council on Democratic and Peaceful Unification), สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Advisory Council), คณะกรรมการวางแผนและงบประมาณ, คณะกรรมการเกี่ยวกับสิทธิสตรี, สภาที่ปรึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, คณะกรรมการเกี่ยวกับธุรกิจขนาดกลางและเล็ก, คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล และสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ โดยประธานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีทั้งสิ้น ทั้งนี้ หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีด้วย¹⁶²

3.4.3 สถานะของสมาชิกสภาแห่งชาติ (National Assembly)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดให้สภาแห่งชาติ (National Assembly) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (มาตรา 40) โดยสมาชิกสภาแห่งชาติจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 200 คน (มาตรา 41) และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี (มาตรา 42) นอกจากนี้ สภาแห่งชาติของเกาหลีใต้ยังมีความเป็นรูปแบบสภาเดียว (Unicameral System) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน โดยสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนสมาชิกอีก 1 ใน 3 มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน อันได้แก่

- 1) สมาชิกสภาแห่งชาติ จำนวน 243 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 20 - 23

(Local Constituency Representation System) ภายใต้ระบบผู้แทนเสียงข้างมากแบบเขตเล็ก (Small Electoral District and Plurality Representation System) ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อน จึงจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ

2) สมาชิกสภาแห่งชาติ จำนวน 56 คน มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation System) โดยการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติที่แต่ละพรรคจะได้รับนั้น ให้คำนวณตามจำนวนสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับจากที่มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงเลือกผู้สมัครและพรรคการเมือง ทั้งนี้ พรรคการเมืองต้องได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอย่างน้อย 5 ที่นั่ง หรือได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวนร้อยละ 3 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งแบบสัดส่วน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลียังได้กำหนดให้สภาแห่งชาติเลือกประธานสภาแห่งชาติ (Speaker) 1 คน รองประธาน (Vice-Speaker) จำนวน 2 คน เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ มาตรา 48) ซึ่งในการเลือกประธานสภาแห่งชาติและรองประธานสภาแห่งชาตินี้ จะใช้วิธีเลือกตั้งโดยลับ (Secret Ballot) และให้ผู้ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด (Majority of All Members) ดำรงตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาแห่งชาติ แต่ถ้าไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากให้จัดเลือกตั้งรอบสอง หากเลือกตั้งรอบสองแล้วยังไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากอีก ให้เลือกตั้งอีกรอบโดยเลือกจากผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด และผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากลำดับรองลงไป หรือเลือกจากผู้ได้รับคะแนนเสียงมากจำนวนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป และผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาแห่งชาติที่เข้าร่วมประชุม ทั้งนี้ตามมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ เมื่อตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาแห่งชาติว่างลง ให้ดำเนินการจัดเลือกตั้งพิเศษ (Special Election) เพื่อให้ได้ประธานและหรือรองประธานสภาแห่งชาติแทนตำแหน่งนั้น ๆ โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติอีกเช่นกัน

ประธานและรองประธานสภาแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ตามมาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ แต่ประธานและรองประธานที่มาจากเลือกตั้งพิเศษ (Special Election) ให้อยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับที่ตนเข้าดำรงตำแหน่งแทนนั้น อีกทั้งประธานหรือรองประธานสภาแห่งชาติ จะต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองในระหว่างที่ตนกำลังดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่อาจกลับไปเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองได้ ทั้งนี้จะต้องพ้นจากตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาแห่งชาติก่อน ตามมาตรา 20 - 22 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ

ประธานสภาแห่งชาติเป็นผู้แทนของสภาแห่งชาติ คอยทำหน้าที่ควบคุมดูแล กระบวนการ รักษากฎ ระเบียบ และควบคุมดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาแห่งชาติ ตามมาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ในกรณีที่ประธานสภาแห่งชาติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่แทน โดยให้รองประธานสภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ได้เช่นเดียวกับ ประธานสภาแห่งชาติ ตามมาตรา 12 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ แต่ถ้าไม่มีทั้งประธานและรองประธานสภาแห่งชาติ ให้เลือกประธานสภาแห่งชาติไว้คอยทำหน้าที่ชั่วคราว โดยวิธีการเลือกตั้งแบบลับ (Secret Ballot) และต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ตามมาตรา 13 และ 17 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ อนึ่ง ในช่วงสมัยประชุมวิสามัญ (An Extraordinary Session) ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปจนถึงการเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาแห่งชาติ ให้เลขาธิการสภาแห่งชาติ (Secretary General) ปฏิบัติหน้าที่ประธานสภาแห่งชาติ ตามมาตรา 14 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ¹⁶³

3.4.4 ความรับผิดชอบร่วมกันในการใช้อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อสภาแห่งชาติเกาหลีใต้

3.4.4.1 ความรับผิดชอบในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งชาติ

เมื่อกล่าวถึงคณะรัฐมนตรี (State Council) ในเกาหลีใต้นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีจะหมายความถึงประธานาธิบดีรวมอยู่ในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลด้วย ดังนั้นความรับผิดชอบของประธานาธิบดีจึงถือเป็นความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีด้วย ตราบใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุให้ความรับผิดชอบของประธานาธิบดีดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวหรือเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวที่ไม่เกี่ยวกับการกระทำการในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีเกาหลีใต้ต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติก็คือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินเสนอต่อสภาแห่งชาติภายใน 90 วันก่อนเริ่มปีงบประมาณ และสภาแห่งชาติต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 30 วันก่อนเริ่มปีงบประมาณ แต่ถ้าเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณแล้ว ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินยังไม่ได้รับการอนุมัติ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลอาจใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยสอดคล้องกับงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมาได้ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45 - 48

สาธารณรัฐเกาหลี ถ้ามีกรณีจำเป็นที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีอาจจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม และส่งให้สภาแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม นั้น สภาแห่งชาติจะพิจารณาเพิ่มจำนวนเงินในรายจ่ายกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือกำหนดรายการใหม่ที่จะจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 57

การงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบจัดทำนี้ คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนงานด้านการเงิน (The Preliminary Financial Plan) ประกอบด้วยรายได้และค่าใช้จ่ายภายในปีงบประมาณ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสภาแห่งชาติจะมีบทบาทในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดทำ และมีบทบาทในการทำให้เกิดความคิดเห็นสาธารณะ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งนับเป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารให้มีความรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶⁴

3.4.4.2 ความรับผิดชอบต่อการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลโดยสภาแห่งชาติ

3.4.4.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเกาหลีใต้จะต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารของสภาแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมาตรา 62 (1) และ (2) กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้แทนของรัฐบาล อาจเข้าร่วมการประชุมของสภาแห่งชาติหรือคณะกรรมการของสภาแห่งชาติ เพื่อรายงานการบริหารราชการแผ่นดิน และแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนตอบกระทู้ถาม (Answer Questions) ด้วย นอกจากนี้ เมื่อได้รับการร้องขอจากสภาแห่งชาติ หรือคณะกรรมการของสภาแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้แทนของรัฐบาลต้องเข้าร่วมการประชุมสภาแห่งชาติ และตอบกระทู้ถาม อนึ่ง เมื่อได้รับการร้องขอ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รัฐมนตรีหรือผู้แทนของรัฐบาลเข้าร่วมประชุมและสามารถตอบกระทู้ถามแทนได้¹⁶⁵

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61 - 62

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64

3.4.4.2 การปลด (Removal) ออกจากตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี จะต้องแสดงความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวเมื่อถูกปลดออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา 63 กล่าวคือ สมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอแนะ (Recommendation) ต่อสภาแห่งชาติให้พิจารณาปลด (Removal) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ และหากสภาแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด ก็ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองโดยพ้นจากตำแหน่ง¹⁶⁶

3.4.4.2.3 การถอดถอน (Impeachment) ออกจากตำแหน่ง

ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารจะต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาแห่งชาติหรือฝ่ายนิติบัญญัติตามมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี เมื่อสภาแห่งชาติใช้อำนาจถอดถอน (Impeachment) ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญยังได้รวมผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่สภาแห่งชาติสามารถใช้อำนาจถอดถอนได้อีกด้วย เช่น ผู้บริหารในกระทรวง, ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้พิพากษา, กรรมการการเลือกตั้ง, สมาชิกในสภาตรวจสอบและควบคุม ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย กล่าวคือ

ประการแรก กรณีที่บุคคลดังกล่าวข้างต้นกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน สภาแห่งชาติสามารถเสนอญัตติ (Motions) เพื่อให้พิจารณาถอดถอน (Impeachment) บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้

ประการที่สอง การเสนอญัตติให้ถอดถอนต้องมีสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติเข้าชื่อกัน โดยต้องมีสมาชิกสภาแห่งชาติลงมติรับรองด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ยกเว้น การเสนอญัตติให้ถอดถอนประธานาธิบดีต้องเป็นมติเสียงข้างมากและต้องมีคะแนนเสียงรับรองไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติ

ประการที่สาม เมื่อมีการเสนอญัตติให้ถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่ง ให้บุคคลดังกล่าวพักการปฏิบัติหน้าที่ไว้ก่อนจนกว่าผลการพิจารณาถอดถอนจะเสร็จสิ้น

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64 - 65

ประการสุดท้าย คำตัดสินให้ออกจากตำแหน่งไม่ขยายมากไปกว่าการให้ออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม คำสั่งดังกล่าวจะไม่มีผลเป็นการยกเว้นความรับผิดชอบทางแพ่งหรือทางอาญาของบุคคลดังกล่าว

บุคคลใดที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใน 5 ปีนับแต่วันที่มิมติให้ถอดถอน ตามมาตรา 54 แห่งกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการพิจารณาถอดถอน จะถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ หมวด 11 มาตรา 130 – มาตรา 134 ส่วนการดำเนินการสอบสวนกรณีให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการด้านกฎหมายและการยุติธรรมนั้น ให้นำกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบและการสืบสวนสอบสวนการดำเนินงานภาครัฐมาใช้โดยอนุโลม¹⁶⁷

3.4.4.3 ความรับผิดชอบอื่น ๆ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีแผนการที่จะออกพันธบัตรแห่งชาติ หรือ ทำสัญญาที่อาจสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่รัฐนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจตัดสินใจกระทำการดังกล่าวไปมิได้จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติก่อน บทบัญญัติมาตรานี้จึงเป็นบทบัญญัติหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีเกาหลีใต้ต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติหรือฝ่ายนิติบัญญัติก่อนการตัดสินใจ

นอกจากนี้ ในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจของประธานาธิบดีซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารของประเทศนั้น ก็จะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการให้สภาแห่งชาติเห็นชอบก่อนที่จะกระทำการใดลงไป อันได้แก่

ประการแรก ถ้าประธานาธิบดีจะดำเนินการหรือออกคำสั่งเกี่ยวกับคำสั่งฉุกเฉิน, การเงินฉุกเฉิน หรือการกระทำทางเศรษฐกิจนั้น ให้ประธานาธิบดีขอความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติก่อน หากสภาแห่งชาติมิมติไม่เห็นชอบ ให้ถือว่าการกระทำหรือคำสั่งดังกล่าวเป็นโมฆะ (Null and Void)

ประการที่สอง ในกรณีที่ประธานาธิบดีประกาศกฎอัยการศึก ถ้าสภา

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65 - 66

แห่งชาติพิจารณาและมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของผู้เข้าร่วมประชุมให้ยกเลิกกฎอัยการศึก
ประธานาธิบดีก็ต้องแสดงความรับผิดชอบยกเลิกกฎอัยการศึกตามที่สภาแห่งชาติมีมติ

ประการที่สาม ในกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจนิรโทษกรรมให้แก่
บุคคลใด ก็ไม่สามารถจะนิรโทษกรรมตามอำเภอใจตนได้ แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากสภา
แห่งชาติก่อน

ประการสุดท้าย ในกรณีที่ประธานาธิบดีประกาศสงคราม, ส่งกำลังทหารไป
ต่างประเทศ หรือให้กองกำลังต่างชาติตั้งอยู่ในอาณาเขตของประเทศเกาหลีได้ตามมาตรา 60 (2) ของ
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ประธานาธิบดีต้องให้สภาแห่งชาติยินยอมก่อน จึงจะใช้อำนาจ
ดำเนินการสั่งการได้¹⁶⁸

3.5 ความรับผิดชอบในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและ ผลประโยชน์ของประชาชนในเกาหลีใต้

ในสังคมการเมืองของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ให้ความสำคัญในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และ
การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักการเมืองซึ่งก็รวมถึงรัฐมนตรีแต่ละคน
ด้วย จะมีมาตรฐานในเรื่องคุณธรรม จริยธรรมในระดับที่สูงมากกว่าบุคคลทั่วไป เช่น กรณีที่เป็นข่าว
ว่ามีนักการเมืองลาออกเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อทางการเมืองเนื่องจากไปตีกอล์ฟในช่วงที่ประเทศ
อยู่ในภาวะวิกฤตต่าง ๆ หรือแม้แต่บุคคลในครอบครัวมีการกระทำที่ไม่เหมาะสม หรือกรณีการฆ่าตัว
ตายเนื่องจากถูกอัยการสอบสวนกรณีถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตในขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่ง
“ความรับผิดชอบต่อทางการเมือง” เช่นนี้ปรากฏขึ้นบ่อยครั้งในสาธารณรัฐเกาหลี ควบคู่ไปกับ “ความ
รับผิดชอบต่อกฎหมาย”¹⁶⁹ อย่างไรก็ตาม ในลักษณะจำเพาะทางวัฒนธรรมเกาหลีนั้น มีรากเหง้าของ
การคอร์รัปชันเช่นเดียวกับจีนและญี่ปุ่น รวมถึงอีกหลายประเทศในเอเชีย กล่าวคือ วัฒนธรรมทาง
การเมือง (Political Culture) ของเกาหลีใต้มีแนวโน้มเป็นแบบอำนาจนิยมและยึดถือลัทธิ
ชาตินิยมเป็นหลักในการบริหาร การพัฒนาประเทศ และในกิจการระหว่างประเทศ ทั้งยังการเคารพ
ยกย่องผู้มีอำนาจโดยศูนย์รวมของอำนาจอยู่ที่ตัวผู้นำและพรรคพวกกลุ่มวงในที่อยู่กับผู้นำ คนกลุ่มนี้
จะผูกพันกันอย่างแน่นแฟ้นโดยสายสัมพันธ์ที่มาจากบ้านเกิดเดียวกัน หรือที่เรียกว่า ภูมิภาคนิยม บาง
ทีก็เกิดจากการที่เคยเป็นเพื่อนนักเรียนนักศึกษา ร่วมสถาบันการศึกษาเดียวกัน หรือจากแหล่งที่
ทำงานแห่งเดียวกันมาก่อน จึงก่อให้เกิดระบบการเมืองเป็นแบบพวกพ้อง (Crony) และยึดพื้นเพเดิม

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 203

(Regionalism) ซึ่งสมาชิกวงในจะผูกพันต่อกันอย่างใกล้ชิด ทั้งในแง่การปกป้อง การสนับสนุน การกระทำตาม ตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ให้กันและกันอย่างลงตัว ส่งผลให้เกิดเป็นแกนหลักทางการเมืองที่คนนอกกลุ่มจะเจาะลึกเข้าไปร่วมด้วยได้ยากยิ่ง ลักษณะของการรวมกลุ่มวงในที่ยึดและใช้อำนาจทางการเมืองตลอดมานับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศในปี ค.ศ. 1948 มานี้เองที่ได้กลายเป็นเป้าให้กลุ่มประชาสังคมทำการเคลื่อนไหว (Civic Social Movements) ทำทลายอำนาจของนักการเมืองในระบบรัฐสภาซึ่งเป็นแกนกลางทางการเมือง โดยสมาชิกของขบวนการประชาสังคมนี้อาจประกอบไปด้วยคนหลากหลายอาชีพ ต่างพื้นเพหรือบ้านเกิด และต่างระดับการศึกษา มีทั้งกลุ่มนักศึกษา กลุ่มกรรมกร และกลุ่มศาสนาที่ได้รวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น และดำเนินการเรียกร้อง ผลักดันเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งต่อมายังได้เกิดกลุ่มองค์กรเอกชนขึ้นอย่างมากมายที่แสดงจุดยืนของการมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองควบคู่ไปกับการเมืองในระบบ

จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองของประเทศเกาหลีใต้เป็นระบบที่สะท้อนมาจากปัจจัยทางประวัติศาสตร์ที่ได้สั่งสมกันมานาน จนตกผลึกเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง ดังจะขอชี้ประเด็นหลัก ๆ จากข้อมูลประวัติศาสตร์มาสนับสนุนเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ เกาหลีเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาตลอดตั้งแต่อดีตกาลจนถึง ค.ศ. 1907 ในยุคโบราณที่กษัตริย์และขุนนางทำการปกครองบ้านเมืองนั้น ลูกหลานของชนชั้นปกครองจะสืบทอดครอบครองอำนาจจากพ่อแม่ ดังนั้นอำนาจทางการเมืองจึงเป็นการสืบทอดกันทางสายโลหิต ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยสายตระกูล ทำให้ยุคนั้นสังคมเกาหลีแบ่งออกเป็น 4 ชนชั้น ได้แก่ 1. ยางบันหรือชนชั้นสูง, 2. ชุงอินหรือชนชั้นกลาง, 3. ชังมินและยางมินหรือสามัญชน ส่วนชนชั้นต่ำสุดเรียกว่า 4. ชอนมินหรือทาส คนแต่ละชนชั้นจะมีความขัดแย้งและแย้งซึ่งผลประโยชน์จากกันและกันเสมอ ดังที่อิซาเบลลา บิชอป ผู้เป็นนักเขียนชาวอังกฤษที่ปลอมตัวเป็นชายเดินทางมาท่องเที่ยวในเกาหลีในราวปี ค.ศ. 1898 ได้บรรยายไว้ว่า “...คนเกาหลีทั่วไปไม่ชอบชนชั้นสูงเพราะทรัพย์สินของผู้คนส่วนใหญ่จะถูกปล้นไปบำรุงบำเรอความสุขของเหล่าข้าราชการสำนักเกือบทั้งหมด...” ดังนั้น อำนาจจึงเป็นสิ่งที่ชนชั้นสูงมีใช้อย่างเหลือเฟือและเป็นสิ่งที่นำมาซึ่งทรัพย์สินและข้าทาสบริวาร ทำให้กลายเป็นวัฒนธรรมที่คนมักจะแสวงหาอำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ที่จะสามารถอภิบาลผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง ทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจในมือของคนบางกลุ่มและกีดกันไม่ให้คนกลุ่มอื่นหรือประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ วัฒนธรรมนี้ได้มีติดต่อกันเรื่อยมาจนถึงเกาหลียุคใหม่ที่ผู้นำมักจะถูกผูกขาดอำนาจไว้ในมือตราบนานเท่านาน ด้วยเหตุนี้การยึดถือพวกพ้องและการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งทางการเมืองด้วยการคอร์รัปชันจึงมีปรากฏอยู่อย่างดาษดื่นมาจนถึงทุกวันนี้¹⁷⁰ นอกจากนั้น เกาหลียังมีประเพณีปฏิบัติ

¹⁷⁰ ดำรงค์ ฐานดี, "วัฒนธรรมทางการเมืองและการพัฒนาทางการเมืองของเกาหลีใต้," วารสารรวมคำแห่งฉบับมนุษยศาสตร์ (28 กันยายน 2546): หน้า 86-88.

มายาวนานในเรื่องการให้ของขวัญ ของขวัญบางอย่างเป็นการให้อย่างบริสุทธิ์ใจ แต่ของขวัญบางอย่างก็มีเจตนาอันไม่บริสุทธิ์ แฝงเร้น ซึ่งหากของขวัญนั้นเป็นของที่มีราคาแพงมอบให้กับผู้ทรงอิทธิพล มักมีการคาดหวังว่าการให้นั้นจะได้รับผลตอบแทนซึ่งก็ไม่ต่างกับการให้สินบนนั่นเอง

ในช่วงประธานาธิบดีคนแรกซึ่ง มั่น ธิบริหารประเทศกว่า 12 ปีนั้น เป็นช่วงก่อตั้งเกาหลีใต้ ข้าราชการในยุคนั้นมีเงินเดือนต่ำมากจึงทำให้ต่างก็รับสินบนเพื่อช่วยตอบแทน ซึ่งซึ่ง มั่น ธิ ผู้ก่อตั้งพรรคเสรีนิยม ในปี พ.ศ. 2494 ก็ได้ดำเนินการเชิงเรียกร้องและรับเงินบริจาคจำนวนมหาศาลจากบรรดาธุรกิจขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ ในการพิจารณาช่วยเหลือเป็นพิเศษรวมถึงการช่วยเหลือเกี่ยวกับเรื่องภาษี ต่อมาในสมัยรัฐบาลปัก จุง ฮี ได้ปฏิรูปทางเศรษฐกิจวางแผนทางพัฒนาประเทศจากภาคเกษตรกรรมให้ก้าวสู่ภาคอุตสาหกรรม เพื่อหวังสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว จึงมีการเอื้อประโยชน์กันระหว่างการเมืองกับธุรกิจทั้งในรูปการให้เงินบริจาคหรือเงินกินเปล่าแก่คณะรัฐบาล เช่นเดียวกับในช่วงของ ชุน ดู วาน และโร แท วู ก็มีการปฏิบัติไม่ต่างจากยุคของ ปัก จุง ฮี โดยเฉพาะชุน ดู วาน ซึ่งเป็นเผด็จการทหารยึดอำนาจแทบจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงไม่มีสถาบันใดดำเนินการตรวจสอบได้

หลักฐานการคอร์รัปชันในเกาหลีใต้ได้สอดแสดงอยู่เป็นระยะ ตัวอย่างเช่น การล้มล้างของสะพานชงซู ให้ข้ามแม่น้ำฮันที่กรุงโซล เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2537 มีผู้เสียชีวิต 32 คน บาดเจ็บอีก 17 คน อีก 2 เดือนต่อมาในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2537 สถานีส่งท่อก๊าซใต้ดินระเบิด มีผู้เสียชีวิต 12 คน มีผู้บาดเจ็บและความเสียหายอีกมาก และวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2538 ห้างสรรพสินค้าซัมปุงที่มีความสูง 5 ชั้นได้ถล่ม มีผู้เสียชีวิต 502 คน บาดเจ็บ 937 คน เป็นต้น นี่คือสัญญาณว่าได้มีการทุจริตในวงการก่อสร้าง มีการลดคุณภาพของวัสดุ รวมทั้งออกแบบและก่อสร้างอย่างไร้คุณภาพ¹⁷¹

จะเห็นได้ว่าจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้มีอำนาจในประเทศเกาหลีใต้นั้น มีความคล้ายคลึงกับวัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมของผู้มีอำนาจในประเทศไทยอย่างมาก ในหัวข้อนี้จึงจะทำการศึกษาถึงเรื่องความรับผิดชอบในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ใช่เป็นความรับผิดชอบทั้งคณะ หากแต่เป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวผู้กระทำ

¹⁷¹ นักศึกษาหลักสูตร ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาด้านการบริหารสำหรับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. กลุ่มที่ 1, "เอกสารกลุ่มกรณีศึกษา เรื่อง : แนวทางในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเปรียบเทียบกับ ไทย ฮองกง เกาหลี"(กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), หน้า 79-80.

การทุจริตว่าสาธารณรัฐเกาหลีมีการดำเนินการปราบปรามการทุจริตโดยองค์กรผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายป้องกันการทุจริต ให้สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้จริง เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนหรือไม่ อย่างไร เพื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทยในบทที่ 4 ต่อไป

3.5.1 ศึกษาความรับผิดชอบของอดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเกาหลี

กรณีถูกสอบสวนคดีทุจริต

สืบเนื่องจากการใช้มาตรการให้ใช้ชื่อจริงในการโอนเงินของประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม ตามคำสั่งที่ 16 ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2536 ทำให้มีข่าวร่ำลือว่า ชุน ดู วาน และโร แด วู กับพรรคพวกได้มีการฟอกเงินที่ได้รับโดยไม่ชอบอย่างมหาศาล เมื่อมีการอภิปรายทั่วไปในสภาแห่งชาติเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2538 ปัก จี ดอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายเปิดเผยว่า โร แด วู มีเงินลับก้อนหนึ่งสูงถึง 500 ล้านเหรียญสหรัฐ ฝากไว้ในธนาคารพาณิชย์หลายแห่ง โดยใช้ชื่อปลอมถึง 40 บัญชี และนำเอาสำเนารายละเอียดบัญชีไปแฉต่อที่ประชุมรัฐสภา โร แด วูได้ออกมาสารภาพโดยการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่า เขาได้รับเงินบริจาคจริงจึงทำให้เกิดการเดินขบวนครั้งใหญ่ นำโดยคิม แด จุง ผู้นำฝ่ายค้านเพื่อเรียกร้องให้ประธานาธิบดีคิม ยอง ซัม พิสูจน์ตัวเองว่าไม่ได้รับเงินจากโร แด วู จึงมีผลให้สำนักงานอัยการต้องดำเนินการสอบสวนกรณีดังกล่าวต่อ โดยเรียกโร แด วูไปสอบปากคำในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 และได้ดำเนินการจับกุมตัวในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 ในข้อหารับสินบน ขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ได้วินิจฉัยคำตัดสินของสำนักงานอัยการเกาหลีใต้กรณีนักสิทธิมนุษยชนและญาติผู้เสียชีวิตยื่นเรื่องต่อสำนักงานอัยการให้ดำเนินคดีเหตุการณ์ฆ่าหมู่ผู้ประท้วงในเมืองกวางจูจำนวน 398 คน ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งก่อนหน้านั้นสำนักงานอัยการได้มีความเห็นว่าการที่ชุน ดู วาน โร แด วู และคณะทำรัฐประหารสำเร็จ ไม่สามารถนำมาดำเนินคดีได้ตามกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญกลับเห็นว่าเป็นเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง เพราะศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าสำนักงานอัยการสามารถดำเนินการกับพวกที่ล้มล้างรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 สำนักงานอัยการจึงตั้งชุดสอบสวนชั้นรื้อฟื้นคดีดังกล่าว โดยรัฐบาลคิม ยอง ซัม ได้จัดทำกฎหมายพิเศษเพื่อใช้ในการพิจารณากรณีการให้สินบนทางการเมือง การรัฐประหาร และเหตุการณ์ฆ่าหมู่ที่เมืองกวางจู ฉะนั้นกฎหมายดังกล่าวจึงเปิดโอกาสให้ดำเนินคดีและลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2538 ชุน ดู วาน ได้ถูกจับกุมในข้อหาก่อการรัฐประหาร

และต่อมาถูกตั้งข้อหาว่ารับสินบน ชุน ดู วานยอมรับในระหว่างการสอบสวนคดีว่า เขาได้ส่งเงินราว ๆ 240 ล้านเหรียญสหรัฐไปให้กับโร แต่ ดู เพื่อใช้ในการรณรงค์เลือกตั้งประธานาธิบดีเมื่อปี พ.ศ. 2530 ส่วนอดีตหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงของชุน ดู วาน ยังได้เปิดเผยว่าชุน ดู วาน ได้มอบเงินให้แก่โร แต่ ดู อีกถึง 70 ล้านเหรียญสหรัฐเพื่อฉลองกับการได้รับเลือกตั้งของโร แต่ ดู ต่อมาไม่นานนัก ชุน ดู วาน ยังได้ยอมรับอีกด้วยว่าเขาได้จ่ายเงินอีกมากถึง 680 ล้านเหรียญสหรัฐเพื่อซื้อนักการเมือง และข้าราชการเข้ามาเป็นพรรคพวก เงินจำนวนนี้ได้มาจากการเก็บรวบรวมมาจากบริษัทขนาดใหญ่ต่าง ๆ อีกประมาณ 120 ล้านเหรียญ นับแต่เขาพ้นจากตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ยังมีข้อสงสัยว่า เขาคงยังไม่ยอมเปิดเผยยอดเงินจำนวนทั้งหมดอย่างถูกต้อง และเมื่อพนักงานอัยการเข้าทำการตรวจค้นก็พบว่ายังมีเงินสดอีกประมาณ 8 ล้านเหรียญสหรัฐที่ถูกเก็บไว้ในกล่องแอปเปิลจำนวน 24 กล่องด้วยกัน

โร แต่ ดู ยังยอมรับอีกด้วยว่า เขาได้รับบริจาคไม่ใช่เงินสินบนและจำนวนเงินประมาณ 575 ล้านเหรียญสหรัฐจากบริษัทอุตสาหกรรมชั้นนำของประเทศ 35 แห่งด้วยกันในระหว่างที่เขาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 เขากล่าวว่า เขาจำได้ว่าได้ใช้เงิน 175 ล้านเหรียญสหรัฐเพื่อช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายรัฐบาลในปี พ.ศ. 2531 และ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีการเลือกตั้งประธานาธิบดี ส่วนในกรณีของการรัฐประหารเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2522 ทั้งชุน ดู วาน และโร แต่ ดู ต่างก็ยืนยันว่าทั้งสองมีความรักชาติอันแรงกล้าเพียงวันรุ่งขึ้นจากที่ประธานาธิบดีปัก จุง ฮี ถูกลอบสังหารจึงทำการรัฐประหาร เพราะเกรงว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะนำไปสู่เหตุวุ่นวายภายในประเทศแล้วก็ลุกลามเป็นเหตุให้เกาหลีเหนือทำการรุกรานเอาได้

สำหรับกรณีการฆ่าหมู่ที่เมืองกวางจูนั้น ต่างอธิบายว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยให้กลับคืนมาหลังจากมีเหตุการณ์ลอบสังหารประธานาธิบดีปัก จุง ฮี

ในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2539 สำนักงานอัยการได้แถลงสรุปคดี สรุปความได้ดังนี้

1.) ผู้ถูกกล่าวหาได้นำการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2522

สอดคล้องกับแผนการที่มีการไตร่ตรองมาอย่างดี เพื่อที่จะยึดอำนาจทั้งประเทศ

2.) ทั้งชุน ดู วาน และโร แต่ ดู เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนในความมั่งคั่งอย่างมหาศาลที่ผิดกฎหมาย ด้วยการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ชอบธรรมในการเก็บส่วยสินบนจากบริษัทขนาดใหญ่เพื่อช่วยเหลือให้ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษในการจัดหาแหล่งเงินกู้จำนวนมากด้วยเงื่อนไขตอบแทนที่เอื้อให้กับการให้ส่วยสินบน หรือไม่ก็ยกเว้นภาษีให้ แม้ว่า จะเรียกสินบนว่าเป็นเงินทุนทางการเมืองหรือเงินทุนในการปกครองทั้งชุน ดู วาน และโร แต่ ดู ใช้เงินไม่น้อยเป็นประโยชน์ส่วนตัว เช่น ซื้อที่ดินจัดสรร และจัดสรรเงินกู้ที่ผิดปกติให้กับวิสาหกิจหลายแห่ง เป็นต้น

3.) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอาชญากรซึ่งได้ก่อการฆาตกรรมต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์ เพื่อที่จะให้แผนการยึดอำนาจบรรลุผล ทั้งสองจึงใช้กองกำลังทหารกระทำความผิด ทหารเหล่านี้เป็นทหารของประชาชน ถูกใช้ให้เหยียบย่ำทำลายกรุงโซลในฤดูใบไม้ผลิของปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นสิ่งให้ความหวังว่าจะช่วยให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง การใช้กำลังทหารดังกล่าวนำมาซึ่งโศกนาฏกรรมอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในการกดขี่อย่างโหดร้ายทารุณต่อขบวนการประชาธิปไตยในเมืองกวางจู

4.) ชุน ดู วาน และโร แต วู ได้นำประเทศชาติเข้าสู่กระบวนการสร้างการโง่กินหลายรูปแบบ เป็นสถาบันขึ้นมา และยังทำให้เกิดการขัดกันระหว่างรัฐบาลและธุรกิจ การโง่กินในระดับสูงของพวกเขาเท่ากับไปหนุนให้เกิดการโง่กินในหมู่ข้าราชการ และยังรวมตัวกันเป็นอุปสรรคขัดขวางพัฒนาการทางเศรษฐกิจของชาติ และสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงให้กับระเบียบเศรษฐกิจการตลาด ซึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับการแข่งขันอย่างยุติธรรมและเป็นธรรม การกระทำดังกล่าวนำไปสู่ความอ่อนแอในการแข่งขันของประเทศ

อัยการของรัฐจึงเรียกร้องให้ศาลลงโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิตแก่คนทั้งสองตามลำดับ ในฐานะความผิดก่อการกบฏ ทรมานต่อชาติ และโง่กินตามมาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายอาญารวมทั้งขอให้ศาลปรับ ชุน ดู วาน เป็นเงิน 277 ล้านเหรียญสหรัฐ และโร แต วู จำนวน 355 ล้านเหรียญสหรัฐ

ศาลชั้นต้น (ศาลกรุงโซล) ของเกาหลีใต้ได้พิพากษาคดีประวัติศาสตร์ดังกล่าวเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2539 โดยอดีตประธานาธิบดีชุน ดู วาน ถูกศาลตัดสินประหารชีวิตโทษฐานก่อการปฏิวัติรัฐประหาร จนได้ขึ้นปกครองประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2522 และกรณีสั่งให้ทหารสังหารประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในปีถัดมา

ส่วนอดีตประธานาธิบดีโร แต วู ซึ่งสืบทอดอำนาจต่อจากประธานาธิบดีชุน ดู วาน ถูกตัดสินจำคุก 22 ปี กับอีก 6 เดือน โทษฐานให้การสนับสนุนประธานาธิบดีชุน ดู วาน นอกจากนั้น อดีตประธานาธิบดีทั้งสองคนยังมีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตด้วย

นอกจากการลงโทษอดีตผู้นำทั้งสองของประเทศแล้ว ยังมีนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงของประเทศอีก 9 คน ถูกศาลตัดสินลงโทษด้วย ซึ่งประกอบด้วย นายลี กุน ฮี ประธานกลุ่มซัมซุง, คิม วู ซุง ประธานกลุ่มแดวู และชง แต สู ประธานกลุ่มเหล็กฮันโบ โทษฐานให้สินบนแก่อดีตประธานาธิบดีโร แต วู โดยบุคคลทั้งหมดถูกตัดสินจำคุก ส่วนประธานกลุ่มซัมซุงให้รอลงอาญาไว้ก่อน ยังมีอดีตนายทหารรุ่นเดียวกับนายชุน ดู วาน และนายโร แต วู รวม 13 คน ได้รับการลงโทษจำคุกคนละ 4 ถึง

10 ปี นอกจากนี้ศาลยังได้พิพากษาให้ยึดเงินจำนวน 283 ล้านบาทเหรียญสหรัฐจากขุน ดุ วาน และจำนวน 355 ล้านบาทเหรียญสหรัฐจากโร แด วู ทั้งนี้จำเลยได้ยื่นอุทธรณ์เพื่อต่อสู้คดี

ศาลอุทธรณ์ได้พิพากษาเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539 โดยให้ลดโทษขุน ดุ วาน จากประหารชีวิตเหลือเพียงจำคุกตลอดชีวิต ส่วนโร แด วู ลดโทษจากจำคุก 22 ปี 6 เดือน เหลือเพียงจำคุก 17 ปี ส่วนนักธุรกิจทั้งหมดได้พิพากษารอลงอาญา สำหรับศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2540 ว่าโดยเฉพะ ชง แด สุ ประธานกลุ่มฮันโบนั้น ศาลฎีกาเห็นว่าศาลชั้นต้นพิพากษาคิด เพราะบริษัทดังกล่าวไม่ได้ให้สินบนต่อประธานาธิบดีทั้งสอง แต่เขาเกี่ยวข้องกับทำให้สินบนในหมู่ข้าราชการระดับสูงของรัฐบาลคิม ยอง ชัม รวมทั้งโยล ซอล บุตรชายคนที่สองของคิม ยอง ชัม จึงทำให้ชง แด สุ ถูกจับกุมดำเนินคดีต่อ

ในที่สุด การพิจารณาคดีประวัติศาสตร์ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2538 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2540 ก็สิ้นสุดลง สองวันภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ในวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. อดีตประธานาธิบดีคิม ยอง ชัม กับประธานาธิบดีคนใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งคือ คิม แด จุง ก็ตกลงให้อภัยโทษแก่ขุน ดุ วาน และโร แด วู รวมทั้งผู้ร่วมก่อการอีก 23 คนที่ถูกจำคุกมาตั้งแต่เริ่มมีการพิจารณาคดี เนื่องจากเกาหลีใต้ได้เซ็นสัญญากับองค์การกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อกอบกู้วิกฤตการณ์เศรษฐกิจของประเทศในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2540 และการให้อภัยโทษทั้งหมดกับทุกคนเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานที่เรียกว่า “การปกครองแห่งชาติที่ยิ่งใหญ่” เพื่อเผชิญกับวิกฤตการณ์ของประเทศ¹⁷²

จะเห็นได้ว่าภารกิจของรัฐในสาธารณรัฐเกาหลีไม่ว่าจะเป็นองค์กรอัยการหรือองค์กรตุลาการ ตลอดจนกลุ่มประชาสังคมมีความกระตือรือร้นอย่างจริงจังที่จะดำเนินคดีกับอดีตประธานาธิบดีทั้งสองให้ถึงที่สุดนั้น ถือได้ว่าหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ประชาชนทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งว่าผู้นำของประเทศหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐจะต้องมีสิทธิพิเศษเหนือกว่าประชาชนนั้น ถูกนำมาใช้ให้มีผลบังคับอย่างเห็นได้ชัด โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และอาศัยอำนาจตุลาการที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออที่เขาเคยกล่าวไว้ว่า “ประสบการณ์เรื่อยมาแสดงให้เห็นว่า คนทุกคนที่มีอำนาจมักจะใช้มันไปในทางที่ผิดและถืออำนาจให้ถึงที่สุดเท่าที่จะทำได้ และเพื่อที่จะสถาปนาและดำรงไว้ซึ่งรัฐบาลแบบสายกลาง อำนาจจึงต้องต้านด้วยอำนาจ” อันเป็นไปตามแนวคิดการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) ที่เชื่อว่าการแบ่งแยกอำนาจเท่านั้นที่จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของ

¹⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 80 - 83

ประชาชนที่อาจถูกคุกคามโดยรัฐ อีกทั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการนั้น จะต้องต่างองค์กรกันและเป็นอิสระต่อกัน สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ อันเป็นการคานอำนาจไปในตัวและป้องกันการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของผู้นำประเทศที่อาจนำไปสู่วงจรการปกครองแบบเผด็จการเดิม ๆ ได้อีก นอกจากนี้ การที่ประธานาธิบดีทั้งสองและผู้เกี่ยวข้องถูกตัดสินลงโทษดังกล่าว ยังแสดงให้เห็นอีกด้วยว่าสาธารณรัฐเกาหลีได้ยึดหลักการแห่งทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมอย่างเคร่งครัด เพราะรัฐธรรมนูญนิยมถือว่าอำนาจรัฐและรัฐบาลมีอยู่และใช้เพื่อปกป้องรักษาสีทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน ดังนั้นอำนาจรัฐจะต้องถูกควบคุมและจำกัดโดยอำนาจของประชาสังคม ถือได้ว่าสอดคล้องกับการสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้แก่ประชาชนเกาหลีได้ว่า รัฐจะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากว่ารัฐก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเมื่อใด เมื่อนั้นความรับผิดชอบของรัฐก็จะตามมา

3.5.2 ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย Anti – Corruption Act 2001

ในปี พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001) รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้ตระหนักถึงเรื่องปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงได้ตรากฎหมายการต่อต้านการทุจริต Anti – Corruption Act ขึ้นมา โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงาน Korea Independent Commission Against Corruption หรือ KICAC เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดย KICAC ได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2545 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 9 คน เจ้าหน้าที่ประมาณ 205 คน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁷³

3.5.2.1 การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Korea Independent Commission Against Corruption)

คณะกรรมการ KICAC ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน รวมประธานและกรรมการประจำ 2 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ส่วนกรรมการไม่ประจำก็แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีอีกเช่นกัน แต่ต้องแต่งตั้งตามคำแนะนำของสภาแห่งชาติ 3 คน และตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกา 3 คน คณะกรรมการ KICAC ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และอาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อได้ สำนักงาน KICAC มีเลขาธิการคณะกรรมการเป็นผู้กำกับดูแลด้านการบริหารและงานธุรการ

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83 - 92

คณะกรรมการ KICAC มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชันและให้ความเห็นเกี่ยวกับการป้องกันการคอร์รัปชันเพื่อให้องค์กรของรัฐมีระบบการทำงานและนโยบายที่เข้มแข็ง และดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงจากการดำเนินการสอบสวนองค์กรของรัฐ
 - 2) ศึกษาสภาพที่แท้จริงและประเมินความก้าวหน้าขององค์กรของรัฐในการนำเอานโยบายการป้องกันการทุจริตไปใช้
 - 3) จัดทำและส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนการให้การสนับสนุนการศึกษาเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชัน
 - 4) ให้ความช่วยเหลือองค์กรเอกชนที่ตั้งขึ้นโดยไม่แสวงหากำไรในการดำเนินกิจกรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน
 - 5) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันการคอร์รัปชัน
 - 6) รับรายงานและเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน
 - 7) ให้ความคุ้มครองและให้เงินรางวัลตอบแทนแก่บุคคลที่ได้รายงานเรื่องการกระทำที่มีเหตุสงสัยว่ามีการคอร์รัปชัน
 - 8) ตรวจสอบสิ่งที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดการคอร์รัปชันที่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายและกฎข้อบังคับต่าง ๆ
 - 9) รวบรวม จัดการและวิเคราะห์ข้อมูลและเรื่องราวที่เกี่ยวกับการป้องกันการคอร์รัปชัน
 - 10) ดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามประมวลการประพฤติปฏิบัติตน (Code of Conduct) ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรของรัฐ รวมทั้งรับและดำเนินการตามหน้าที่ในกรณีมีการรายงานว่ามีการฝ่าฝืนประมวลดังกล่าว
 - 11) ทำคำแนะนำเรื่องที่ประธานาธิบดีมอบให้เป็นประเด็นพิจารณาของคณะกรรมการ เพื่อการป้องกันการคอร์รัปชัน
- (“Anti – Corruption Act” Amended by Act. No 7612, July 21, 2005)

3.5.2.2 กระบวนการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ KICAC เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเบื้องต้น โดยมีหน้าที่รับรายงานและเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน แล้วส่งให้องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนดำเนินการ โดยมีกระบวนการตามกฎหมาย Anti – Corruption Act ดังนี้

1) นิยาม “การกระทำที่เป็นคอร์รัปชัน” (Corruption) ตามมาตรา 2

หมายถึง

(1) การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือเพื่อบุคคลที่สาม ด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ หรือเป็นการละเมิดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ของตน

(2) การกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของหน่วยงานภาครัฐใด ๆ ซึ่งเป็นการละเมิดต่อกฎหมายในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หรือเข้าทำหรือจัดทำสัญญาซึ่งหน่วยงานภาครัฐนั้น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้อง และ

(3) การบังคับ แนะนำ หรือยุยง ให้บุคคลใดกระทำการอันเป็นการทุจริตตามข้อ (1) และข้อ (2)

2) การรายงานเรื่องการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชัน ตามมาตรา 16 (6), 26, 27 มี 2 กรณี

(1) บุคคลที่ได้ทราบว่ามีการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชันสามารถรายงานต่อคณะกรรมการ KICAC ได้

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทราบว่าเจ้าหน้าที่คนอื่นกระทำการคอร์รัปชัน หรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับหรือเสนอให้ตนกระทำคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องรายงานเรื่องดังกล่าวต่อหน่วยงานที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการ KICAC โดยเร็ว

3) การดำเนินการกับรายงานเรื่องคอร์รัปชัน ตามมาตรา 29

(1) เมื่อได้รับรายงานแล้วคณะกรรมการ KICAC อาจให้ผู้ให้ข่าว ผู้ร้องเรียน หรือผู้ที่เอาเรื่องคอร์รัปชันมาเปิดเผย (Whistleblower) ยืนยันในรายละเอียด ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ รายละเอียดสำคัญของรายงาน แล้วตรวจสอบว่ารายงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(2) อาจให้ส่งสิ่งที่จำเป็นตามที่ให้ยืนยันด้วย

(3) เมื่อตรวจสอบแล้วเป็นกรณีต้องมีการสอบสวน คณะกรรมการ KICAC จะส่งเรื่องให้องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวน (Investigative Organization) ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit and Inspection) หน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวน (Investigative Agency) หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน แล้วแต่กรณี

(4) หากบุคคลที่ต้องสงสัยว่ากระทำการคอร์รัปชันตามที่ คณะกรรมการ KICAC ได้รับรายงาน เป็น **เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง (Senior Public Official)** และมีรายละเอียดที่ต้องสงสัยว่ากระทำการที่เป็นการคอร์รัปชัน จำเป็นที่จะต้องมีการสอบสวนเพื่อ **ลงโทษทางอาญาและดำเนินการโดยสำนักงานอัยการ** คณะกรรมการ KICAC จะยื่นคำกล่าวหาบุคคล นั้นต่อพนักงานอัยการในนามของคณะกรรมการ

เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ได้แก่

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงขึ้นไป
(2) นายกเทศมนตรีเมืองหลวงมหานคร นายกเทศมนตรีเมืองมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) พนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศตั้งแต่ นายพลตำรวจเอกขึ้นไป

(4) ผู้พิพากษาหรือพนักงานอัยการ

(5) ทหารซึ่งมียศตั้งแต่นายพลเอก

(6) สมาชิกสภาแห่งชาติ

4) การดำเนินการเรื่องที่มีผลสอบสวนตาม มาตรา 30

(1) องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนต้องดำเนินการตรวจ สอบสวน หรือ ตรวจสอบคดีให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับคดีว่ามีมูลความผิดหรือไม่ โดยอาจขยายเวลาได้ ถ้ามีเหตุผล

(2) องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนต้องแจ้งผลการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ได้ จากการตรวจ สอบสวน หรือตรวจสอบต่อคณะกรรมการ KICAC แจ้งสรุปผลให้ผู้ที่น่าเรื่องมาเปิดเผย

(3) กรณีมีความจำเป็น คณะกรรมการ KICAC ขอให้องค์กรที่มีหน้าที่

สอบสวนชี้แจงผลตามที่แจ้งมาได้ หรืออาจขอให้ตรวจ สอบสวน หรือตรวจสอบอีกครั้งโดยให้นำเสนอ หลักฐานที่เชื่อถือได้ รวมทั้งผู้ให้ข่าว ผู้รับเรื่อง หรือเปิดเผยการคอร์รัปชัน ซึ่งได้สรุปผล อาจคัดค้าน ผลการแถลงข้อเท็จจริงนั้นได้

(4) ให้องค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนซึ่งได้รับการขอให้มีการตรวจ สอบสวน หรือตรวจสอบอีกครั้งนั้น แจ้งผลการตรวจ สอบสวน หรือตรวจสอบเพิ่มเติมต่อ คณะกรรมการภายใน 7 วัน นับแต่สรุปผล

การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

1) รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี โดย

→ การร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี ทำโดยสมาชิกรัฐสภา 1 ใน 3 เสนอขอให้ถอดถอน และสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมากเห็นชอบ

→ การร้องขอให้ถอดถอนประธานาธิบดีต้องเป็นกรณีสมาชิกรัฐสภา เสียงข้างมากเสนอ และสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 ให้ความเห็นชอบ

2) เมื่อสมาชิกรัฐสภามีมติให้ถอดถอนแล้ว จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ตัดสิน

3) เมื่อสมาชิกรัฐสภามีมติให้ถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นต้องพ้นจาก หน้าที่ชั่วคราวระหว่างการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างกรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงถูกถอดถอน ได้แก่ กรณีรัฐสภาลงมติ ถอดถอนประธานาธิบดี Roh Moo-Hyun เมื่อปี พ.ศ. 2547 ต่อมาเรื่องก็เข้าสู่การพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วไม่เป็นความผิดรุนแรงที่ต้องถอดถอนจากตำแหน่ง และแล้วประธานาธิบดี Roh Moo-Hyun จึงกลับเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อ

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริต (KICAC) แห่งสาธารณรัฐเกาหลีไม่มีอำนาจในการไต่สวนคดีทุจริตในการปราบปรามการ ทุจริตแต่อย่างใด คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและรวบรวมพยานหลักฐาน ให้มากที่สุดเพื่อส่งไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเท่านั้น งานที่ถือเป็นงานหลักก็คือ การมุ่งเน้นต่อต้าน

คอร์รัปชันในรูปแบบการกำหนดนโยบายและมาตรการต่อต้านคอร์รัปชันให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ เสริมสร้างการมีคุณธรรมศึกษา และติดตามประเมินความก้าวหน้า ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือจาก ภาคส่วนต่าง ๆ โดยประสานภาคประชาสังคม (Civil Society) และองค์กรเอกชน

สำหรับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ตรวจสอบเงินแผ่นดิน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องลงทะเบียนทรัพย์สินและหนี้สินไว้ ซึ่งสำนักงานตรวจสอบเงิน แผ่นดินจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน และหากมีการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอัน เป็นเท็จก็จะมีการสอบสวนและลงโทษต่อไป

กล่าวโดยสรุป นายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ต่างก็เป็นสมาชิกคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยกรณีนี้ถือเป็นความ รับผิดชอบเฉพาะตัวที่ไม่มีผลต่อความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หากนายกรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีกระทำการทุจริตหรือคอร์รัปชันก็เป็นหน้าที่ของรัฐสภาจะดำเนินการถอดถอน แต่ หากเป็นรัฐมนตรีตั้งแต่ระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงขึ้นไปก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ตามนิยามของกฎหมาย Anti – Corruption Act ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (KICAC) จะเข้ามาประสานงานกับสำนักงานอัยการเพื่อให้มีการสอบสวนและดำเนินคดีทางอาญา ต่อไป

เนื่องจากการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (KICAC) แห่งสาธารณรัฐเกาหลีจะต้องประสานงานกับองค์กรอัยการในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐระดับสูงกรณีกระทำการทุจริต จึงขอเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับสำนักงานอัยการแห่งเกาหลีได้ ดังต่อไปนี้

3.5.2.3 การดำเนินการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน

อัยการสาธารณรัฐเกาหลี

สำนักงานอัยการประกอบด้วย สำนักงานอัยการสูงสุด (The Supreme Public Prosecutor's Office) 1 แห่ง สำนักงานอัยการระดับสูง (High Public Prosecutor's Offices) 5 แห่ง สำนักงานอัยการเขต (District Public Prosecutor's Offices) 12 แห่ง และ สำนักงานสาขา (Branch Offices) อีก 38 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับศาลในเขต อำนาจที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานอิสระภายในกระทรวงยุติธรรม ส่วน พนักงานอัยการมีหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดอาญา ดำเนินคดีอาญาในฐานะ ผู้แทนของรัฐ และดูแลการบังคับตามคำพิพากษาในคดีอาญา รวมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลตำรวจในการ

สืบสวนสอบสวนคดีอาญา เป็นตัวแทนของรัฐในคดีแพ่งและคดีปกครองเมื่อรัฐเป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ พนักงานอัยการและเจ้าพนักงานตำรวจยังมีอำนาจที่จะสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำผิดอาญา แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานตำรวจจะทำงานสืบสวนสอบสวนภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ

1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับหมายจับ (Warrant Requirement)

เจ้าพนักงานที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน จะจับผู้ต้องสงสัยมาควบคุมตัวได้ก็ต่อเมื่อมีหมายจับ ซึ่งออกโดยผู้พิพากษา พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีสิทธิขอให้ศาลออกหมายจับ พนักงานตำรวจต้องร้องขอต่ออัยการให้ขอหมายจับ ผู้พิพากษาจะออกหมายจับได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องสงสัยไม่มีถิ่นที่อยู่ที่แน่นอน หรือ
- (2) มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องสงสัยจะหลบหนี

หรือทำลายพยานหลักฐาน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังต่อไปนี้เป็นข้อยกเว้นในการจับโดยไม่ต้องมีหมายจับ

- (1) บุคคลใด ๆ สามารถจับผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องมีหมายจับได้ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดกำลังกระทำความผิดหรือเพิ่งจะกระทำความผิดมา (“in flagrante delicto” arrest)
- (2) เจ้าพนักงานตำรวจหรืออัยการสามารถจับบุคคลซึ่งเชื่อว่าได้กระทำความผิดในความผิดซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไปได้ หากไม่มีเวลาเพียงพอที่จะขอหมายจับล่วงหน้าจากผู้พิพากษาศาลประจำเขต อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวจะต้องปล่อยผู้ต้องสงสัยหากไม่มีการออกหมายจับในทันทีหลังการจับกุม

2) การควบคุมตัวก่อนพิจารณาคดี (Pre-Trial Detention)

ในกรณีที่พนักงานตำรวจเป็นผู้ควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย จะต้องปล่อยผู้ต้องสงสัยหากไม่ได้มีการส่งตัวไปให้พนักงานอัยการภายใน 10 วัน เมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วพนักงานตำรวจจะส่งตัวผู้ต้องสงสัยไปยังสำนักงานอัยการ

พนักงานอัยการมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้ 10 วัน การควบคุมตัวดังกล่าวจะกระทำต่อเมื่อมีหมายจับ หากพนักงานอัยการต้องการสอบสวนเพิ่มเติมก็สามารถร้องขอต่อศาลขอควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยได้อีก 10 วัน รวมระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยก่อนการพิจารณาคดีรวมกันต้องไม่เกิน 29 วัน

ก่อนสอบปากคำผู้ต้องสงสัย เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานอัยการ

จะต้องแจ้งสิทธิให้ผู้ต้องสงสัยทราบก่อนว่าจะไม่ให้การใด ๆ ก็ได้ ผู้ต้องสงสัยมีสิทธิที่จะปรึกษาทนายระหว่างการควบคุมก่อนการพิจารณาคดีด้วย

ก่อนการฟ้องคดี ผู้ต้องสงสัยจะถูกควบคุมตัวในสถานที่ 2 แห่ง คือ ผู้ต้องสงสัยในความควบคุมของพนักงานตำรวจจะถูกควบคุมตัวอยู่ที่ห้องควบคุมของตำรวจ ส่วนผู้ต้องสงสัยที่ถูกส่งตัวมายังสำนักงานอัยการแล้วจะถูกควบคุมตัวที่สถานควบคุมก่อนการพิจารณาคดี (Pre-Trial Detention Houses) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้ให้สิทธิแก่ผู้ถูกควบคุมตัวที่จะร้องขอต่อศาล ให้ไต่สวนถึงความชอบด้วยกฎหมายในการควบคุมตัวก่อนจะมีการฟ้องคดีด้วย

3) การสอบสวน (Investigation)

โดยทั่วไปพนักงานตำรวจจะเป็นผู้เริ่มทำการสืบสวนสอบสวน อย่างไรก็ตาม ในคดีสำคัญ ๆ เจ้าพนักงานตำรวจจะรายงานผลการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ และทำการสืบสวนสอบสวนภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ

ในบางครั้งพนักงานอัยการจะเริ่มทำการสอบสวนเอง เช่น ในคดีเจ้าพนักงานของรัฐทุจริต (Official Corruption) ความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจ (Economic Offenses) คดีความผิดเกี่ยวกับเสพติดยา (Drug Offenses) ความผิดเกี่ยวกับการทำให้เกิดมลภาวะกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Pollution) องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) การเลี่ยงภาษี (Tax Evasion) และอื่น ๆ โดยเฉพาะในกรณีความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด พนักงานอัยการจะเป็นผู้เริ่มคดี ผู้ต้องสงสัยซึ่งถูกพนักงานตำรวจจับ จะต้องได้รับการปล่อยตัวหากไม่มีการส่งตัวไปยังพนักงานอัยการภายใน 10 วัน พนักงานอัยการจะไปตรวจสอบห้องคุมขังของตำรวจเดือนละ 1 หรือ 2 ครั้ง เพื่อตรวจสอบให้แน่ใจว่าไม่มีการควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากรับคดีจากพนักงานตำรวจแล้ว พนักงานอัยการจะทำการสอบสวนคดีเอง เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วพนักงานอัยการจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะฟ้องผู้ต้องสงสัยหรือไม่

4) การประกัน (Bail)

เมื่อผู้ต้องสงสัยถูกฟ้องแล้วก็มีสิทธิที่จะได้รับการประกันตัว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดว่าจำเลยจะต้องได้รับอนุญาตให้ประกันตัว ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) จำเลยถูกฟ้องในข้อหาที่มีโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกเกินกว่า 10 ปี
- (2) จำเลยเป็นผู้กระทำผิดติดเป็นนิสัย
- (3) มีเหตุอันน่าสงสัยว่าจำเลยได้ทำลาย หรืออาจพยายามที่จะทำลาย

พยานหลักฐาน

- (4) มีเหตุอันน่าสงสัยว่าจำเลยจะหลบหนี หรือ
- (5) ไม่ทราบถิ่นที่อยู่ของจำเลยแน่นอน

นอกจากนี้ ศาลอาจจะอนุญาตให้มีการประกันตัวตามคำร้องของจำเลย หรือโดยดุลพินิจของศาลเอง โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อจำกัดข้างต้นก็ได้

ก่อนจะพิจารณาอนุญาตให้มีการประกันตัว ผู้พิพากษาจะต้องถามความเห็นจากพนักงานอัยการเสียก่อน หากผู้พิพากษาเห็นควรให้มีการประกันตัวก็จะกำหนดเงื่อนไขการประกัน รวมถึงจำนวนเงินประกัน พนักงานอัยการสามารถอุทธรณ์คำสั่งให้ประกันตัวของศาลได้ทันที

5) การสั่งคดี (Case Dispositions)

พนักงานอัยการมีอำนาจเต็มในการใช้ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องผู้ต้องสงสัยได้ การฟ้องคดีมีอยู่ 2 แบบ คือ การดำเนินกระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบ (Formal Trial) กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบรวบรัด (Summary Trial) การดำเนินกระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบใช้กับผู้ต้องสงสัย ซึ่งพนักงานอัยการเห็นว่าควรได้รับโทษประหารชีวิต กักขัง หรือจำคุก ส่วนการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบรวบรัดจะใช้กับผู้ต้องสงสัยซึ่งพนักงานอัยการเห็นว่าควรมีโทษเพียงถูกปรับ

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบรวบรัด การพิจารณาคดีจะกระทำโดยผู้พิพากษาเพียงคนเดียวโดยอาศัยพยานเอกสาร จำเลยคนใดที่ไม่พอใจคำพิพากษาก็สามารถร้องขอให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบได้ คดีนั้นก็จะถูกโอนไปดำเนินกระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบตามคำร้องขอ

ถึงแม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องสงสัย พนักงานอัยการก็อาจจะชะลอการฟ้องไว้ก่อน (Suspend Prosecution) หากเห็นคดีนั้นเป็นคดีเล็กน้อย และหรือผู้ต้องสงสัยได้สำนึกผิด และหรือมีเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องสงสัยนั้นไม่ควรถูกลงโทษ

คดีการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงถือเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (KICAC) ส่งเรื่องมาให้สำนักงานอัยการ สำนักงานอัยการจะดำเนินการสอบสวนเอง โดยมีการจัดตั้งฝ่ายสืบสวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นในทุกสำนักงานอัยการ (Anti Corruption Investigation Headquarters) และสำนักงานอัยการทั่วประเทศ โดยมีคณะทำงานประกอบด้วยฝ่ายสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน และกำหนดเป้าหมายสืบสวนทั้งในพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการข่าว (Corruption Prone Areas) คือใช้วิธีเจาะลึกลงไปด้วย

การจัดตั้งแหล่งข่าว (Structural Corruption) สำหรับกลยุทธ์การปราบปรามจะเน้นไปที่พื้นที่ที่มี ศักยภาพของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

กล่าวโดยสรุป ความรับผิดชอบในทางกฎหมายต่อต้านการทุจริตหรือ Anti – Corruption Act ของคณะรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐเกาหลีนั้น เป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของ สมาชิกในคณะรัฐมนตรีโดยเริ่มตั้งแต่ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงทั้งหลาย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนแต่อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง” ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติฉบับนี้ทั้งสิ้น โดยมี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (KICAC) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Anti – Corruption Act และขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี คอยทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนและรวบรวม พยานหลักฐานการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้มากที่สุดเพื่อส่งไปให้สำนักงานอัยการ ดำเนินการสอบสวน และส่งฟ้องศาลฎีกาให้มีการลงโทษทางอาญาต่อไป ส่วนกรณีการคอร์รัปชันของ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในคณะรัฐมนตรีอย่างประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยวิธีมีมติให้ถอดถอน ของสมาชิกสภาแห่งชาติ และต้องผ่านการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งกรณีของ สาธารณรัฐเกาหลีนั้น ได้ใช้กลไกดังที่กล่าวมาอย่างจริงจังและได้ผล ทั้งนี้ก็เพราะสังคมการเมืองของ สาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ความสำคัญในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม และการปฏิบัติตามกฎหมายอย่าง เคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในทางการเมืองของเกาหลีได้นั้นถือเป็นบุคคลที่ ต้องมีมาตรฐานในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมในระดับที่สูงกว่าบุคคลทั่วไป อีกทั้งภาคประชาสังคมก็มี ความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมติดตาม และตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารประเทศมา โดยตลอดนับตั้งแต่เกาหลีได้เริ่มก่อตั้งเป็นสาธารณรัฐ และมีลำดับการพัฒนาการปกครองตามแนวคิด ประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy) ที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ภายหลังก่อนยุคแห่งการมีรัฐบาล เผด็จการอำนาจนิยม

บทที่ 4

ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1 ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยแบบเด็ดขาด (Strict Separation of Power) เหมือนที่ปฏิบัติอยู่ในบางประเทศ แต่รัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตยอยู่ 3 องค์กร โดยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อำนาจอริปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นอำนาจอิสระที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของประเทศ ไม่อยู่ในบังคับของใคร หรือเป็นเมืองขึ้นใคร เป็นอำนาจของประชาชน แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากและไม่มีเวลาพอหรืออาจขาดความสันทัดจัดเจนที่จะจัดการปกครองบ้านเมืองได้เอง จึงจำเป็นต้องมอบหมายให้ผู้อื่นไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอริปไตยแทน ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยผู้ที่ทำหน้าที่แทนนั้นก็คือ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาล

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่เราจะเข้าไปศึกษาถึงปัญหาความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีไทยในกรอบของรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาแนวความคิดและวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองของไทยเสียก่อน เพื่อจะได้ทราบถึงรากเหง้าอันเป็นที่มาของปัญหาระดับโครงสร้างทางการเมืองไทยว่าเป็นอย่างไร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁷⁴

ตลอดระยะเวลาหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าสังคมไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องทางด้านประชากร การเติบโตของเมือง การขยายตัวทางเศรษฐกิจ โครงสร้างด้านอาชีพและการทำงาน การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษาและเทคโนโลยี ตลอดจนหนทางการสื่อสาร

¹⁷⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชาธิปไตย : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 4 ed.(กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2554), หน้า 1-19.

คมนาคม ด้านค่านิยมและทัศนคติ ตลอดจนทางด้านวัฒนธรรมก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดดังกล่าวมานั้น เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างทางด้านการเมืองและการบริหารที่มีการปรับตัวน้อยมาก

รัฐที่มีความสามารถในการปรับตัวสูงจะต้องเป็นรัฐที่มีเอกภาพในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะเอกภาพทางอำนาจของกลุ่มผู้นำทางการเมือง และจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มผู้นำสามารถสร้างความชอบธรรมในวงแคบ ๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่คุมกลไกอำนาจรัฐไว้ได้ การพึ่งพากลุ่มข้าราชการของรัฐให้พิทักษ์ระบอบการเมืองนี้เอง ทำให้เกิดลักษณะอำนาจรัฐซ้อนอำนาจรัฐ เพราะการสร้างรัฐ (State-Building) เป็นการสร้างกลุ่มข้าราชการโดยไม่มีการส่งเสริมให้เกิดระบบการถ่วงดุลทางอำนาจภายนอกจากสังคม เพราะขาดมิติของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองยังไม่ได้มีลำดับความสำคัญในฐานะเป้าหมายด้านหนึ่งของรัฐ อนึ่ง การสร้างรัฐต่างกับการสร้างชาติ ตรงที่การสร้างรัฐไม่จำเป็นต้องสร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็นชาติ การเริ่มกระบวนการสร้างความทันสมัยโดยมิได้มีมิติในด้านการสร้างความสำนึกในความเป็นชาตินี้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการสร้างความแข็งแกร่งและความเป็นปึกแผ่นแน่นหนา (Consolidation) ของศูนย์กลางมากกว่าที่จะมีการกระจายและการให้อำนาจบริเวณรอบนอกมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้น กระบวนการสร้างความทันสมัยของไทยจึงเป็นการสร้างรัฐ (State-Building) มากกว่าการสร้างชาติ (Nation-Building)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งได้มีการกำหนดลักษณะของระบอบการเมืองใหม่ภายใต้กลไกอำนาจรัฐที่มีมาอย่างต่อเนื่องนับจากสมัยปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 นั้น ปัญหาหลักที่ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมายังไม่มีฉันทานุมัติ (Consensus) ในสังคมไทยก็คือ ปัญหาประชาธิปไตย แต่ในเนื้อแท้แล้วปัญหานี้มี 2 ระดับคือ ระดับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน และระดับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ (กองทัพและระบบราชการ) กับฝ่ายที่ควบคุมกลไกอำนาจทางการเมือง (สถาบันทางการเมือง) อีกทั้งในระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางกติกาหลักของการปกครองประเทศโดยมีรัฐธรรมนูญถึง 18 ฉบับ (แต่ปัจจุบันถ้ารวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ด้วยก็จะเป็น 19 ฉบับ) ดังนั้น พิจารณาในแง่นี้ วาทกรรม (Discourse) เกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองจึงยังไม่สิ้นสุดและไม่มีข้อยุติ และถ้าจะคำนึงถึงการเริ่มสถาปนาองค์กรที่อยู่ในขอบวงอำนาจรัฐแต่ไม่ใช่ส่วนประกอบของระบบราชการ คือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2417 แล้วก็จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาอันยาวนานนี้ ประเทศไทยก็ยังไม่อาจมีข้อยุติในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองได้ และนับวันก็จะเห็นได้ชัดว่า แม้จะมีระบอบการเมืองโดยมีรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ประเด็นปัญหาสำคัญก็คือความสัมพันธ์ระหว่างกลไกทางการเมืองกับกลไกทางการบริหาร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักจะมองกันว่าปี พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ เพราะมีการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์และมีการสถาปนา

ระบอบรัฐธรรมนูญขึ้น ทั้งนี้ เรามักจะมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญ (อย่างเช่นที่ วิทยานิพนธ์เล่มนี้กำลังนำเสนอ) แต่ที่ควรตั้งข้อสังเกตก็คือ ระบอบรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นใหม่นี้ ขาดกลไกทางการเมืองที่เป็นรากฐานคือพรรคการเมืองมีแต่การเลือกตั้งและมีสภาผู้แทนราษฎร ที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไม่ได้ส่งผลสะท้อนต่ออำนาจของระบบราชการ เลย ในทางตรงกันข้าม กลับมีผลทำให้ระบบราชการปลอดจากการควบคุมทางการเมืองอย่าง กระทั่งหันหน้า

การมีระบบคณะรัฐมนตรีควบคุมการบริหารราชการโดยวัตถุประสงค์หลักของการปกครอง ในระบบรัฐสภานั้น ก็เพราะต้องการให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์คณะที่ทำการบริหารกิจการของรัฐโดยมีความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ต่อรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของ ประชาชนในการบริหารกิจการของรัฐ คณะรัฐมนตรีย่อมดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อ รัฐสภาและถูกควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา แต่สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่อาจกล่าวได้ว่า เรามี “ระบบ” คณะรัฐมนตรีตามความหมายดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าเราจะมีคณะบุคคลที่มีตำแหน่งและ หน้าที่ที่เรียกว่า “รัฐมนตรี” มาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ความเป็นคณะรัฐมนตรีอยู่ในการทำงาน ร่วมกัน เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาทางนโยบายทั้งที่เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด หรือหลายกระทรวง มากกว่าการพิจารณาเรื่องที่เป็นงานประจำ ยิ่งไปกว่านั้น คณะรัฐมนตรีไทยส่วน ใหญ่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา เพราะนอกจากระยะเวลาส่วนมาก จะเป็นเวลาที่ปลอดจากการมีระบอบประชาธิปไตยแล้ว ในหลายกรณียังมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ (ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540) ให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องขอความไว้วางใจ จากรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศอีกด้วย

วิวัฒนาการของการจัดตั้งระบบบริหารราชการแบบตะวันตก โดยไม่ได้มีบริบททางการเมืองที่มี อยู่นั้นในสังคมตะวันตก จึงน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญในการอธิบายลักษณะเด่นของคณะรัฐมนตรีไทยซึ่งมี ภารกิจเกี่ยวกับงานประจำมากเป็นพิเศษได้ นอกจากนั้น การที่เสนาบดีหรือรัฐมนตรีของไทยส่วนใหญ่ มักจะมาจากระบบราชการก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานของคณะรัฐมนตรี การ ปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจัดเป็นจุดเปลี่ยนที่มีความ สำคัญต่อรัฐและสังคมไทย ในแง่ของการจัดระบบความสัมพันธ์ภายในกลไกอำนาจรัฐ เพื่อเผชิญ กับการเปลี่ยนแปลงและการท้าทายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมในสมัยนั้น แม้ว่าการ เปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 19 จะไม่รวดเร็วและรุนแรง-กว้างขวาง-ซับซ้อนเท่ากับการเปลี่ยนแปลงใน ปัจจุบัน แต่เมื่อพิจารณาถึงความต้อยกว่าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตลอดจนกำลังอำนาจของ สยามประเทศต่อภัยคุกคามที่มาจากชาติตะวันตกแล้ว ก็จะต้องถือได้ว่าการท้าทายที่รัฐต้องเผชิญเป็น สิ่งที่ส่งผลสะท้อนอย่างรุนแรงต่อระบบการจัดการปกครองดั้งเดิมที่ใช้กันมานานอย่างต่อเนื่อง โดยไม่ มีการปรับเปลี่ยน

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น แม้จะมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นก็ตาม แต่ก็ไม่มีกฎหมายแม่บท กฎหมายหนึ่งกฎหมายใดโดยเฉพาะที่จัดระเบียบราชการฝ่ายบริหาร อำนาจของกระทรวงต่าง ๆ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือประกาศซึ่งนับวันที่ทวีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ การขาดกฎหมายแม่บทในการกำหนดอำนาจและจัดองค์กรทั้งหมดของรัฐในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น มีผลทำให้คณะราษฎรสามารถวางแนวทางในการจัดระเบียบราชการ โดยเฉพาะของฝ่ายพลเรือนโดยไม่มีข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือการจัดองค์กร ดังนั้นนอกจากการมีรัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการแล้ว ก็จะต้องถือว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ย่อมเป็นรากฐานทางอำนาจที่สำคัญยิ่งของกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยมีการแทรกแซงจากพลังนอกระบบราชการน้อยมาก อีกทั้งอำนาจรัฐไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2475 ยังได้ยืนอยู่บน 2 ขาหลัก กล่าวคือ ขาหยั่งที่ 1 ได้แก่ กองทัพ ซึ่งมีกฎหมายจัดการด้านองค์กรเป็นของตนเอง โดยไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การของกองทัพเป็นไปตามเหตุผลและความต้องการภายในองค์กรเองที่ปลอดจากการแทรกแซงจากภายนอก ส่วนขาหยั่งที่ 2 ได้แก่ มหาตมไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นรากฐานสำคัญของอำนาจ และแม้จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารขึ้นใหม่ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้กระทบกระเทือนต่ออำนาจดั้งเดิมของฝ่ายมหาตมไทย กลับเสริมให้อำนาจเดิมนั้นมีความแข็งแกร่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการที่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ครั้งแรกใน พ.ศ. 2486 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึง 11 ปี

การทำงานของคณะรัฐมนตรีจึงน่าจะเกี่ยวพันกับลักษณะการจัดองค์กรของกลไกรัฐซึ่งเป็นตัวกำหนดลักษณะของโครงสร้างอำนาจคณะรัฐมนตรี และการแบ่งกิจกรรมระหว่างรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมากกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่จำเป็นว่าจะต้องมีเงื่อนไขกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีในด้านความรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐธรรมนูญไทยมักจะไม่มียึดหลักการปกครองในระบบรัฐสภาอย่างเคร่งครัด เช่น คณะรัฐมนตรีสามารถแถลงนโยบายและเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้โดยไม่ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร หรือฝ่ายนิติบัญญัติมักจะประกอบด้วยสภาที่มาจากการแต่งตั้งด้วย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อควรสังเกตว่า ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้มุ่งเน้นการจัดองค์กรการบริหารราชการของฝ่ายทหารมากกว่าทางด้านพลเรือน เป็นการยิ่งทำให้กลไกของรัฐที่เป็นฝ่ายทหารปลอดจากการควบคุมทางการเมืองมากขึ้น เพราะในขณะที่ร่าง

พระราชบัญญัติในการจัดกระทรวง ทบวง กรม ของฝ่ายพลเรือนจะต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการจัดตั้งกล่าวกระทำในรูปพระราชบัญญัติ แต่การจัดองค์กรของฝ่ายทหารกลับไม่ต้องผ่าน เพราะสามารถออกเป็นประกาศโดยอาศัยอำนาจการบริหารภายในของฝ่ายทหารได้

การศึกษาระบบคณะรัฐมนตรีและระบบราชการฝ่ายบริหารจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจกับรัฐ อำนาจรัฐ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารของไทย และสามารถนำไปสู่การตอบคำถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ตลอดจนทางออกของการจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างพลังอำนาจในสังคมได้ แทนที่จะเน้นไปที่การวิเคราะห์ลักษณะของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าไม่มีผลในทางปฏิบัติ เพราะรัฐธรรมนูญไทยยังไม่มีความเป็นสถาบัน เนื่องจากไม่ได้มีฉบับใดฉบับหนึ่งที่มีความต่อเนื่อง ในขณะที่การจัดระเบียบราชการบริหารและกลไกของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่มิยอมรับในหลักการสำคัญ ๆ และมีความต่อเนื่อง หากจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็น้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่าการจัดแบ่งกระทรวงให้มีจำนวนน้อย แต่เป็นกระทรวงขนาดใหญ่ มีกรมหลายกรมอยู่ภายใต้โครงสร้างกระทรวงเป็นแนวทางที่ใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ไว้เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการพัฒนาทางการเมืองอาจเกิดขึ้นได้จากการปรับเปลี่ยนการจัดกลไกอำนาจรัฐเสียใหม่ ด้วยการทบทวนเป้าหมายและบทบาทของรัฐเป็นลำดับแรก ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดหน้าที่หลักของกลุ่มกรมและกลุ่มกระทรวง และจัดระบบคณะรัฐมนตรีและระบบราชการฝ่ายบริหารเสียใหม่ให้สอดคล้องกับลักษณะของการทำลายและการพัฒนาประเทศ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

การปรับกลไกอำนาจรัฐ จะนำไปสู่การมีระบบคณะรัฐมนตรีที่ประกอบไปด้วยกลุ่มกระทรวงที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนไม่สับสน และเป็นการง่ายต่อการสร้างกลไกทางการเมืองที่จะมาควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของกลุ่มงานเหล่านี้ สาเหตุหนึ่งที่กลไกทางการเมืองซึ่งมักมีความอ่อนแอ และไม่อาจควบคุมตรวจสอบกลไกของรัฐได้ ก็เพราะความไม่เป็นระบบของการจัดองค์กรการบริหารราชการนั่นเอง และเนื่องจากการปรับบทบาทของรัฐและการจัดกลุ่มกิจกรรม การกำหนดกลุ่มกรมและกระทรวง ตลอดจนระบบคณะรัฐมนตรี เป็นงานใหญ่ที่จะต้องใช้เวลา งานนี้จึงไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง แต่นักการเมืองมักหันไปแก้ปัญหาด้วยการใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลมากกว่า อันเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำมากขึ้นเป็นลำดับ

หากเราศึกษาความเป็นมาของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจรัฐด้วยตนเอง นอกเหนือไปจากการดูเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่าระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2501 นั้น ยังไม่มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะสร้างระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ในทางตรงกันข้าม ได้มีความพยายามที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในระดับภูมิภาคหลายครั้ง นอกจากนั้น ในระยะเวลาดังกล่าวก็ยังไม่มีความพยายามอย่าง

จริงจิ่งในการสร้างกลไกทางอำนาจให้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ว่า การจัดให้กรมต่าง ๆ อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี หรือการจัดให้ข้าหลวงตรวจการขึ้นกับคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการยึดโยงกับคณะรัฐมนตรีมากกว่าเป็นการยึดโยงต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยซ้ำ ดังนั้น ก่อน พ.ศ. 2501 จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี แยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน แต่ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2501 ได้มีความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะสร้างอำนาจให้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับเป็นการปรับเปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีที่มีฐานกำลังสนับสนุนจากกองทัพอยู่แล้ว ได้มีกลไกการบริหารทางพลเรือนที่ส่งเสริมอำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย เพราะก่อนหน้าการรัฐประหาร พ.ศ. 2501 นั้น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจส่วนตัวในการรักษาคุณแห่งอำนาจมากกว่าอำนาจเชิงสถาบัน นอกจากนี้ การดำเนินการสร้างฐานอำนาจรัฐเพื่อควบคุมกลไกการบริหารด้านพลเรือนให้กับผู้นำที่มีฐานอำนาจจากกองทัพนี้ มีผลให้อำนาจทางราชการกับอำนาจทางการเมืองชนกประสานได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ตัวนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมควบคู่ไปด้วย เป็นผลให้ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้น สามารถควบคุมกลไกด้านทหารไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะทางทหารมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการแยกเป็นเอกเทศมานานแล้ว แต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นยังไม่ได้ควบคุมกลไกการบริหารราชการพลเรือนได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ เนื่องจากนับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาจนถึงก่อน พ.ศ. 2501 นั้น อำนาจทางราชการไม่ได้รวมศูนย์อยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด หากกระจายอยู่ตามกระทรวงและกรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้อำนาจรองรับอยู่ อำนาจทางราชการที่กระจายตัวอยู่นี้ ภายในเองก็ไม่ใช่เป็นการกระจายแบบเท่าเทียมกัน หากมีความไม่สม่ำเสมอ และมีน้ำหนักอยู่ที่กระทรวงและกรมบางกรม เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ และกรมการปกครอง¹⁷⁵ เป็นต้น

ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น การมีคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่อำนาจการบริหารอยู่ที่ “คณะรัฐมนตรี” นั้นถือว่าเป็นของใหม่ เพราะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการมอบอำนาจระหว่างเสนาบดีกับปลัดทูลฉลอง (ปัจจุบันเป็นตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวง) แต่อย่างไรก็ตาม เพราะอำนาจของเสนาบดีนั้นไม่ใช่อำนาจเด็ดขาดสมบูรณ์ เมื่อมีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญนั้น อำนาจบริหารเป็นอำนาจหนึ่งในอำนาจ 3 ฝ่าย โดยอำนาจบริหารนี้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ ดังนั้นปัญหาทางการใช้อำนาจจึงเกิดขึ้นเมื่อรัฐมนตรีไม่อยู่ ส่วนในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 - 2487 นั้น ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจของรัฐมนตรีเป็นปัญหาหลัก และมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140 - 141

กล่าวคือ มีการระบุงการมอบอำนาจระหว่างรัฐมนตรีว่าการกับรัฐมนตรีช่วยว่าการ และระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงและอธิบดี มิฉะนั้นแล้วรัฐมนตรีจะต้องให้อนุญาตหรืออนุมัติเรื่องราวต่าง ๆ ที่เป็นงานประจำมากมาย อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2495 นั้น แม้ว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารหลายครั้งหลายหน แต่ก็ได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีเลย ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการยึดถือธรรมเนียมปฏิบัติของระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) ตามระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งไม่ได้เน้นความสำคัญต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในด้านการบริหาร แต่เน้นความเป็นผู้นำของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา นอกจากระบอบรัฐธรรมนูญและระบบรัฐสภาจะถูกถล่มเล็กไปยาวนานถึงเกือบ 10 ปีแล้ว ที่สำคัญก็คือแนวคิดและธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางราชการ ซึ่งแต่เดิมได้เคยยึดถือตามระบบรัฐสภาก็ได้ถูกทำลายไปด้วย การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินนี้ อาจถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานของอำนาจทางราชการที่สำคัญยิ่ง และได้กระทำกันในระหว่างที่มีอำนาจเผด็จการเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์คณะทางการเมืองลง และเพิ่มความสำคัญในบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การสร้างกลไกอำนาจทางฝ่ายราชการพลเรือนให้มารวมศูนย์อยู่ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น จัดว่าเป็นการฉีกกำลังอำนาจที่เข้มข้นที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพราะมีความเข้มข้นเสมือนหนึ่งรวมอำนาจของสมุหกลาโหม และสมุหนายกเข้ามาอยู่ในตำแหน่งเดียวกัน โดยผู้ดำรงตำแหน่งสามารถควบคุมกำลังหลักในกองทัพได้ อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงคำว่า “สำนักคณะรัฐมนตรี” มาเป็น “สำนักนายกรัฐมนตรี” ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการแปรเปลี่ยนลักษณะของอำนาจจากองค์คณะบุคคลที่มีความรับผิดชอบร่วมกัน คือ คณะรัฐมนตรี มาเป็นตัวบุคคลเพียงคนเดียว คือ นายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีจึงไม่ใช่หน่วยงานหรือกลไกที่ช่วยงานคณะรัฐมนตรี แต่เป็นกระทรวงของนายกรัฐมนตรี¹⁷⁶

สำนักงบประมาณได้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญของนายกรัฐมนตรีในการควบคุมงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ได้เกิดแหล่งอำนาจใหม่ขึ้นภายในระบบราชการ และเป็นแหล่งอำนาจที่เกิดขึ้นเพราะแนวคิดใหม่ในการบริหารซึ่งได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาที่ระบอบการเมืองแบบประธานาธิบดี (Presidential System) อันแตกต่างไปจากระบบการเมืองแบบรัฐสภาที่ไทยได้ใช้เป็นแนวทางการปกครองประเทศมาตลอดเวลา จะเห็นได้ว่าการนำระบบฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive)

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148 - 151

มาใช้โดยที่มีการเสริมอำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น มีผลกระทบโดยตรงต่อการทำงานของ คณะรัฐมนตรี เพราะแทนที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรการตัดสินใจด้านนโยบายที่สำคัญ ก็กลับ กลายเป็นองค์กรที่พิจารณาเรื่องที่เป็นงานประจำ เพราะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้มีหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณทำหน้าที่อยู่แล้ว แม้ในหลักการหน่วยงานทั้งสองนี้จะเป็นเพียงหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก (Staff Agency) ของฝ่าย บริหารก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารในที่นี้ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะอีกแล้ว หากแต่เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่ง ไม่ใช่นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี แต่ทว่าเป็นนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้า กระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี อนึ่ง ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนัก นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ได้สั่งให้ข้าราชการพลเรือนในทุกกระทรวง ทบวง กรม มาสำรองราชการ ในสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น เกิดขึ้นในสมัยที่มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และมีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ไม่ใช่ระบบรัฐสภา หากแต่เป็นระบอบอำนาจ เต็ดขาด¹⁷⁷

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของการจัดระเบียบบริหารราชการของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 นั้น มีแนวโน้มไปในทางการสร้างอำนาจให้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากกว่าการสร้างอำนาจให้แก่ระบบ คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในศูนย์อำนาจ กลไกและกระบวนการตัดสินใจระดับ สูงสุดจากคณะรัฐมนตรีไปสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากลักษณะของการตัดสินใจเชิงนโยบาย ในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2500 ที่คณะรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายอย่างมาก ผลกระทบที่สำคัญยิ่งก็คือ เมื่อระบุให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ มีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าเป็นงานนโยบายหรืองานประจำแล้ว จึงทำให้เรื่องที่เป็นงานประจำจำนวนมาก ต้องผ่านขึ้นมามีนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับการ บริหารราชการของหน่วยงานเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อคำว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” กินความเกินกว่าการกำหนดนโยบาย ย่อมมีผลทำให้เกิดการนำเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายเข้าสู่ที่ ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2515 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญโดยไม่ได้อาศัยบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นการอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ปกครองที่มีฐานะต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ แท้ที่จริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในระยะเวลา นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้ทำให้อำนาจทางราชการมีความกล้าแข็งเป็นปีกแผ่นแน่นหนามากขึ้น โดยพัฒนาการเหล่านี้ได้ก่อให้เกิด การสร้างอำนาจเชิงสถาบันให้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะนักบริหาร ไม่ใช่ในฐานะนักการเมือง

¹⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157 - 159

และกลไกที่ได้รับการพัฒนามากที่สุดอย่างต่อเนื่องจนมีความเป็นสถาบัน โดยเป็นกลไกทางการบริหารที่มีลักษณะเป็นสถาบันทางราชการ เช่น สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มากกว่าที่จะเป็นกลไกทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นสถาบันทางนโยบาย ตำแหน่งต่าง ๆ ที่เคยเป็นตำแหน่งทางการเมือง เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็กลายมาเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำหมด¹⁷⁸

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นการนำเสนอวิวัฒนาการของอำนาจการเมืองไทยที่สะท้อนให้เห็นปัญหาขององค์กรสูงสุดหรือ “จุดยอด” ของฝ่ายบริหารในอดีตที่ค่อย ๆ มีพัฒนาการเป็นลำดับ อีกทั้งยังเป็นวิวัฒนาการที่ดำเนินไปควบคู่กับอำนาจรัฐที่อยู่ในรูปของระบบราชการ แต่แล้วพัฒนาการดังกล่าวก็หยุดชะงักไปเมื่อเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร ทำให้ระบบความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีไทยมีการพัฒนาที่ต่ำและดำเนินไปอย่างช้า ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะเป็นการนำเสนอความรับผิดชอบในทางการเมืองและในทางกฎหมายของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยการวิเคราะห์ผ่านตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นสำคัญ หากได้ใช้วิธีการศึกษาโดยอาศัยการวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ไม่ ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจความหมายของคณะรัฐมนตรีภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญเสียก่อน กล่าวคือ คำว่า “คณะรัฐมนตรี” หมายถึง องค์กร สถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่บริหาร หรือจัดการปกครองประเทศ ซึ่งมีศัพท์เฉพาะสำหรับประเทศไทยว่า “มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”¹⁷⁹ ซึ่งแตกต่างไปจากหน้าที่ของรัฐสภาและศาล โดยคำว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” นั้นมีความหมายดังนี้

1. การกำหนดนโยบายสาธารณะว่า จะจัดการปกครองประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศในแนวทางใด และจะใช้วิธีการใดจึงจะบังเกิดประโยชน์สูงสุด นโยบายสาธารณะที่ว่านี้ถ้าเป็นนโยบายจัดการปกครองภายในประเทศเรียกว่า “รัฐประศาสนโยบาย” แต่ถ้านโยบายเกี่ยวกับต่างประเทศจะเรียกว่า “รัฐวิเทศนโยบาย”

2. การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดเพื่อผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลเป็นจริง เช่น ต้องจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่าง ๆ มารองรับให้พร้อมเพื่อให้นโยบายสาธารณะขับเคลื่อนไปได้หรือแปรผลเป็นรูปธรรมได้

¹⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163 - 164

¹⁷⁹ วิษณุ เครืองาม, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 14.

3. การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ออกมาใช้บังคับนั้นไม่อาจมีผลในตัวเอง หากแต่ต้องมีการ “บังคับการ” เช่น ถ้ากฎหมายนั้น กำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิด ก็ต้องมีการบังคับเอาแก่ผู้กระทำความผิดโดยมีเจ้าหน้าที่จับกุม ผู้กระทำความผิด มีการสืบสวนสอบสวนและฟ้องคดี ถ้ากฎหมายกำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานใดขึ้น ก็ต้องมีการบังคับให้เป็นผล โดยจัดหาอาคารสถานที่ บรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำหน่วยงานนั้น และหางบประมาณให้ เป็นต้น

4. การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของบ้านเมืองซึ่งไม่ได้คาดหมายมาก่อน เช่น ภัยธรรมชาติ โรคระบาด ความขัดแย้ง ปัญหาชายแดน เป็นต้น¹⁸⁰

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีไว้แตกต่างจาก รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น จำนวนรัฐมนตรีอื่นในคณะรัฐมนตรีนอกจากนายกรัฐมนตรีมีน้อยลง เหลือไม่เกิน 35 คน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ให้มีได้ไม่เกิน 48 คน การเสนอชื่อบุคคล เพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือการเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐมนตรีมีขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ มากขึ้นและชัดเจนขึ้น ในขณะที่การเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 และก่อนหน้านั้น อยู่ในดุลพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประเพณีการปกครอง ประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย แม้แต่คุณสมบัติของรัฐมนตรี การควบคุมและการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีก็แตกต่างไปจากเดิมเป็นอันมาก

ในที่สุด จึงเกิดความคิดที่จะหาแนวทางการปฏิรูประบบรัฐสภาของไทยเพื่อเป็นการสนองตอบต่อการปฏิรูปการเมือง โดยมุ่งแก้ไขปัญหาสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาการขาดความชอบธรรมทางการเมือง ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง และปัญหาการไร้เสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งแต่ละปัญหานั้นล้วนแต่ส่งผลเกี่ยวพันกับปัญหาความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนทั้งสิ้น โดยเฉพาะความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำลังจะนำเสนอในหัวข้อนี้ แต่ก่อนอื่นขออธิบายปัญหาสำคัญเพื่อการปฏิรูปการเมือง 3 ประการดังกล่าวพอสังเขปดังต่อไปนี้¹⁸¹

¹⁸⁰ "การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล," วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 8, ฉบับที่ 2: หน้า 5-6.

¹⁸¹ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, "แนวทางการปฏิรูประบบรัฐสภาไทย", เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 14 ประจำปี 2555 การปฏิรูประบบรัฐสภา : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ

ประการแรก ปัญหาด้านความชอบธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดทั้งการใช้อำนาจและการสืบทอดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง ได้แก่ การซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา การเลือกตั้งนับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา มีการใช้เงินในการเลือกตั้งมากถึงหลาย 10 ล้านบาทต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง 1 คน และยิ่งระบดลงไปในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ตาม

การใช้เงินในการเลือกตั้งจำนวนมาก ทำให้การเมืองเป็นเรื่องของ “ธุรกิจการเมือง” โดยมีนายทุนทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ที่ลงทุนกว้านซื้อ ส.ส.มาอยู่ในกลุ่มของตนเพื่อใช้ต่อรองในการเป็นรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นแทนที่ประเทศชาติจะได้คนดีที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นรัฐมนตรี กลับกลายเป็นได้บุคคลที่ไม่มีคุณภาพและจริยธรรมเท่าที่ควร นอกจากนี้ ในเมื่อการเมืองเป็นเรื่องที่ใช้เงินจำนวนมาก ก็จะทำให้ได้นักการเมืองประเภทถอนทุนคืน พรรคการเมืองก็ต้องใช้เงินมาก ดังนั้นพรรคการเมืองจะต้องหาเงินจำนวนมาก ประกอบกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบการเมืองและระบบราชการขาดกลไกในการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การทุจริตและประพฤติมิชอบจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง การใช้อำนาจทางการเมืองและการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของบรรดานักการเมืองและพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อศีลธรรมแทบทั้งสิ้น และนำไปสู่ปัญหาความชอบธรรมทางการเมืองในที่สุด

ประการที่สอง ปัญหาด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านความชอบธรรมทางการเมือง เนื่องจากคนดีที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้ยาก เพราะไม่สามารถต่อสู้กับการใช้เงินในการเลือกตั้งได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าไปสังกัดพรรคการเมืองที่มีอยู่ได้ หรือไม่มีเงินเพียงพอที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองได้เอง ส่วนนักการเมืองและพรรคการเมืองส่วนใหญ่เมื่อต้องใช้งเงินมากในการรณรงค์เลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องแสวงหาเงินทุนกลับคืนมาสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองและนักการเมือง ทั้งในด้านนิติบัญญัติและการบริหารราชการแผ่นดินจึงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยปริยาย

ด้านนิติบัญญัติ พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความสนใจด้านนิติบัญญัติ น้อย แต่จะไปสนใจเรื่องการบริหารมากกว่า ประกอบกับกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรงในระบบรัฐสภาของไทยให้ความสำคัญแก่การริเริ่มของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำมากกว่า ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงเสมือนเป็นเพียงสภา “ตรายาง” ที่ให้การรับรองหรือให้ความเห็นชอบต่อการนำเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรมี

ช่วงเวลาของการประชุมที่ค่อนข้างจำกัด และใช้เวลาที่มีจำกัดนี้ไปเพื่อความพยายามในการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อาทิ การยื่นญัตติธรรมดาหรือการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งมักมีผลน้อยในการตรวจสอบคานอำนาจอย่างจริงจัง แต่อาจมีผลทำให้มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีใหม่หรือปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ดังนั้นงานด้านนิติบัญญัติโดยตรงจึงขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเห็นได้ชัด

ด้านการบริหาร เนื่องจากในระบบรัฐบาลผสมที่มีการแก่งแย่งตำแหน่งหน้าที่ในกระทรวงต่าง ๆ ค่อนข้างสูง และแม้แต่กระทรวงเดียวกันก็ยังมี การแบ่งงานในการควบคุม หรือหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ส่งผลให้ขาดความร่วมมือประสานงานในระหว่างรัฐมนตรีในกระทรวงเดียวกันและความร่วมมือในระหว่างรัฐมนตรีในหลาย ๆ กระทรวง นอกจากนี้ ระบบการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีในระบบโควตา หรือจัดสรรส่วนโดยไม่ได้คำนึงถึงผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ ทำให้ขาดต่อประสิทธิภาพในการบริหารที่จะต้องวางคนให้เหมาะสมกับงานหรือกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นนี้เป็นเพียงปัญหาพื้นฐานของการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่พิจารณาจากประเด็นคุณภาพของคนเท่านั้น ดังนั้นหากมีปัจจัยอื่น ๆ ซ้ำเติม อาทิ การแก่งแย่งอำนาจ การไม่ไว้วางใจ การเล่นเกมการเมืองอย่างเรื้อรัง การทุจริตคอร์รัปชัน การขาดกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส และการขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมบั่นทอนประสิทธิภาพในการบริหาร และนำไปสู่การขาดประสิทธิผลของระบบการเมืองในที่สุด

ประการสุดท้าย ปัญหาด้านการไร้เสถียรภาพทางการเมือง การไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและระบบการเมือง เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านความชอบธรรม และปัญหาด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง เนื่องจากกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการรักษาหรือสืบต่ออำนาจกระทำได้ง่ายและผูกขาดอยู่กับคนจำนวนน้อย หรือคนเพียงไม่กี่คนที่กุมอำนาจอยู่เบื้องหลัง เพราะการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพียงต้องอาศัยเงินเป็นจำนวนมาก ทำให้พรรคการเมืองแทบทั้งหมดขาดโครงสร้างและกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย ทำให้คนจำนวนไม่กี่คนสามารถกุมอำนาจพรรคการเมืองและทำให้การเมืองเป็นเรื่องผูกขาดโดยคนจำนวนน้อย

นอกจากนั้น การขาดระบบและกลไกในการกลั่นกรองบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการขาดระบบและกลไกในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองก็ทำให้การแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์กระทำได้ง่าย ประกอบกับมีคนจำนวนหนึ่งที่ลงทุนไปมากต้องการจะถอนทุนคืน แรงกตตันที่จะแย่งกันเป็นรัฐบาลจึงรุนแรงหนักหน่วง จนทำให้นักการเมืองหมดเวลาไปกับการต่อสู้แย่งชิงกันอย่างเห็นเดเห็น้อยทั้งภายในพรรคและระหว่างพรรคการเมือง การต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันมากเกินไปทำให้เกิดการทำลายนักการเมืองและพรรคการเมืองอย่างรุนแรง รัฐบาลจึงมักล้มลุกคลุกคลานอยู่เป็นประจำหรือไม่สามารถบริหารประเทศได้ครบตามกำหนด

ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งตามวาระ ดังนั้นการไร้ความชอบธรรมและประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง ในที่สุดแล้วจึงนำไปสู่สภาพการไร้เสถียรภาพทางการเมืองเรื้อรัง ที่ยากเกินกว่าจะพยายามแก้ไขเป็นการเฉพาะบุคคลได้ จึงจำเป็นต้องนำไปสู่วิธีการปฏิรูปการเมืองต่อไป

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะลงรายละเอียดเรื่องความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐสภาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ผู้เขียนขอเสนออำนาจของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหารก่อน เพื่อให้เห็นภาพของอำนาจหน้าที่อันกว้างขวางของฝ่ายบริหารในการทำหน้าที่บริหารประเทศ กล่าวคือ อำนาจของคณะรัฐมนตรี ในรัฐธรรมนูญไทยเรียกว่า “อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน” มีความหมายและขอบเขต 3 ประการ ดังนี้¹⁸²

ประการแรก อำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ อาจจำแนกได้เป็น รัฐประศาสนโยบาย (Public Policy) หรือนโยบายทั่วไปในการจัดการปกครองภายในประเทศ และรัฐวิเทศนโยบาย (Foreign Policy) หรือนโยบายเกี่ยวกับการต่างประเทศ นโยบายเหล่านี้อาจเป็นนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นใหม่ภายหลังในเหตุการณ์เฉพาะหน้า

ประการที่สอง อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา การออกกฎหมายบางประเภทได้เองเพื่อเร่งรัดให้เป็นไปตามกฎหมาย การอนุมัติโครงการพร้อมทั้งงบประมาณเพื่อผลักดันให้โครงการตามนโยบายเป็นผลสำเร็จ การแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน ตลอดจนบริหารงานด้านบุคลากรเพื่อให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นไปได้อย่างราบรื่น

ประการที่สุดท้าย อำนาจการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตรงกับที่เรียกว่า “Law Enforcement” โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเครื่องมือในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในสามที่ใช้อำนาจอธิปไตย แต่นับว่ามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าการใช้อำนาจขององค์กรอื่นเพราะเป็นอำนาจที่ครอบคลุมกิจการที่บังเกิดขึ้นและผ่านเข้ามาในแต่ละวัน (Day to Day Affairs) ซึ่งจะต้องวางมาตรการป้องกันแก้ไข หรือสะสางอยู่เป็นปกติธุระ ทั้งยังเป็นการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอันเป็นการปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้กว้าง ๆ ล่วงหน้าแล้ว ในทางวิชาการเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐ (State Power หรือ Police Power) แม้แต่คำว่าอำนาจในการ “ปกครองประเทศ” หรือที่

¹⁸² สิบพัน วณวิสุทธิ์, เอกสารวิชาการ : ระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี (ช่วงปี 2540 - กลางปี 2549)(กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2550), หน้า 23.

รัฐธรรมนูญเรียกว่า “บริหารราชการแผ่นดิน” นั้นก็มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงการทำกิจกรรมทั้งปวงที่มีใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น อันได้แก่ รัฐสภาและศาล ซึ่งขอบเขตอำนาจองค์กรนั้นจำกัดและมีกรอบแน่นอนชัดเจนกว่ามาก ในประเทศไทยเคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 559/2496 รับรองอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีไว้ทำนองเดียวกัน¹⁸³ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคณะบุคคล ที่ประกอบไปด้วยบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ หลายคน ได้แก่ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งยังประกอบไปด้วยรัฐมนตรีอื่น ๆ ซึ่งจะมีจำนวนเท่าใดก็สุดแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นจะกำหนด ในบางประเทศก็ได้มีกฎหมายกำหนดแต่เป็นไปตามประเพณีการปกครองและบางประเทศก็ไม่ได้มีข้อจำกัดเรื่องจำนวนในทีเดียวสำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญในอดีตเคยกำหนดให้มีจำนวนต่าง ๆ กัน บางครั้งก็กำหนดจำนวนอย่างน้อยไว้ด้วย เหมือนจะเกรงว่าอาจแต่งตั้งน้อยคนเกินไป รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน เท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีของไทยมีจำนวนไม่เกิน 36 คนนั่นเอง รัฐมนตรีอื่นดังกล่าวอาจกำหนดตำแหน่งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ซึ่งจะมีจำนวนมากน้อยเท่าใดก็ได้ แต่รวมกันต้องไม่เกิน 35 คน เช่น ถ้าแต่งตั้งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรี 10 คนเสียแล้ว ก็เท่ากับว่าเหลือจำนวนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และอื่น ๆ อีกเพียง 25 คน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แต่งตั้งบุคคลเดียวให้ดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่ง เช่น เป็นทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถือว่ามีจำนวนคนเดียว

นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่าง ๆ นั้น เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง แต่โดยที่การเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งอาศัยเหตุทางการเมือง มิใช่เข้ามาโดยการสอบหรือการคัดเลือก และมีได้พ้นไปโดยการเกษียณอายุ จึงเรียกว่า “ข้าราชการการเมือง” ซึ่งต่างจากข้าราชการทั่วไปที่เรียกว่า ข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมืองเหล่านี้มีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และถ้าดำรงตำแหน่งนาระยะหนึ่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปก็จะได้รับเงินบำเหน็จเป็นก้อนหรือเงินบำนาญเป็นรายเดือนอีกด้วย

คำว่า “คณะรัฐมนตรี” เป็นคำที่ใช้ในกฎหมาย มุ่งหมายถึงเฉพาะข้าราชการการเมืองผู้มีตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Council of Ministers” หรือ “Cabinet” และยังมีอีกคำหนึ่งที่ใช้ควบคู่กันคือคำว่า “รัฐบาล” หรือ “Government” ในบางครั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลมีความหมายอย่างเดียวกัน คือคณะบุคคลฝ่ายการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารประเทศ แต่บางครั้งคำว่ารัฐบาลอาจมีความหมายกว้างกว่านั้น เพราะรวมไปถึงข้าราชการ

¹⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

และเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของฝ่ายบริหารอีกด้วย เช่น ตำรวจ ทหาร อัยการ เจ้าหน้าที่สรรพากร สรรพสามิต ป่าไม้ แรงงาน ข้าราชการครู อาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อแยกให้เห็นว่าเป็นคนฝ่ายกับภาคเอกชน สมาชิกรัฐสภาและผู้พิพากษา ตุลาการ แต่คำว่า คณะรัฐมนตรีมีความหมายเฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการและถือว่าเป็นฝ่ายปกครอง คณะรัฐมนตรีจึงมีความหมายแคบกว่ารัฐบาล อย่างไรก็ตาม คำกล่าวที่ว่านายกรัฐมนตรีเป็นทั้งหัวหน้าหรือผู้นำรัฐบาลและหัวหน้าหรือผู้นำของ คณะรัฐมนตรีเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะนายกรัฐมนตรีย่อมเป็นทั้งผู้นำของบรรดารัฐมนตรีอันเป็นฝ่าย การเมือง และบรรดาข้าราชการเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในซีกฝ่ายบริหารอันเป็นฝ่ายประจำด้วย

นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรียังต้องทำหน้าที่ตามมติที่ได้ กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี 19 มีนาคม 2502 น.ว.21 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2502 ว่า เรื่องดังกล่าว ต่อไปนี้จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนเสมอ คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ¹⁸⁴

- 1.) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างพระราชกำหนด และร่างกฎกระทรวง
- 2.) ระเบียบการและข้อบังคับที่ใช้บังคับเป็นส่วนรวม หรือต่อองค์การของรัฐ
- 3.) เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
- 4.) เรื่องที่ขอปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรี
- 5.) การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะให้ถือเป็นหลักปฏิบัติเป็นส่วนรวม
- 6.) โครงการหรือกิจการที่กระทบถึงนโยบายการบริหารราชการ
- 7.) เรื่องเสนอสถานการณ์บัญญัติ
- 8.) เรื่องที่จะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (เช่น การยกฐานะสถานทูต การรับรอง การแต่งตั้งทูตและกงสุลของต่างประเทศ การแต่งตั้ง ย้าย ถอดถอนทูต กงสุลซึ่งจะไปประจำใน ต่างประเทศ การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การเข้าเป็นภาคีในสัญญาความตกลงระหว่างประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศ การตั้งทูตสันถวไมตรีไปเยือน ต่างประเทศ การตั้งผู้แทนไปร่วมประชุมระหว่างประเทศ หรือประชุมองค์การชำนาญพิเศษต่าง ๆ ซึ่ง ไม่ใช่กรณีปกติ การรับ การเยี่ยมเยียนจากประมุข หัวหน้ารัฐบาล ทูตสันถวไมตรี และผู้แทนของ ต่างประเทศเป็นแขกของรัฐบาล การช่วยเหลือและการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ หรือ ระหว่างประเทศไทยกับสถาบันต่าง ๆ)

¹⁸⁴ กิตติวัฒน์ รัตนติลล ก ณ ภูเก็ต, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย)(Thai Administration Law)(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2553), หน้า 77-78.

- 9.) เรื่องที่จะเป็นผลให้กระทบถึงงบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากที่ได้อนุมัติไว้แล้วตาม กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ
- 10.) การค้าประกันของกระทรวงการคลัง
- 11.) การแต่งตั้งข้าราชการเนื่องในการโอนหรือเลื่อนชั้น ซึ่งจะต้องนำความกราบบังคมทูลให้ ทรงถอดถอน
- 12.) การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
- 13.) การขอพระราชทานยศตั้งแต่ชั้นนายพลขึ้นไป
- 14.) การเลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการผู้ที่ประสบอันตรายในการปฏิบัติ หน้าที่
- 15.) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีแล้วก็เป็นที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้อง พิจารณาลงมติต่อไป

4.1.1 ความรับผิดชอบต่อการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) มีระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งระบบที่ฝ่าย บริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีที่มาจากความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา (Confidence of Parliament) และคณะรัฐมนตรีต้องบริหารงานภายใต้ความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐสภาจึงมีอำนาจ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งแตกต่างจากระบบรัฐบาลแบบ ประธานาธิบดี

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีในประเทศไทยจึงมีลักษณะถ่วงดุล และคานอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) กล่าวคือ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจาก กัน แต่ยังคงสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายได้ โดยนัยนี้ รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ หลักในทางนิติบัญญัติ ส่วนคณะรัฐมนตรีมีอำนาจบริหาร บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาแทบทุก ฉบับจึงกำหนดความสัมพันธ์ที่เปิดโอกาสให้ทั้งสององค์กรสามารถตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและ กันได้ โดยการกำหนดกลไกที่อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบรัฐมนตรี รายบุคคลหรือทั้งคณะเพื่อให้ฝ่ายบริหารแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาโดยการเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือการให้ฝ่ายบริหารสามารถถ่วงดุลอำนาจ

ของรัฐสภาได้โดยการถวายคำแนะนำยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรใหม่¹⁸⁵ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมการใช้อำนาจบริหารหรือการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้นมีทั้งมาตรการในสภาและนอกสภา แต่ในหัวข้อ 4.1.5 นี้จะนำเสนอความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่เป็นมาตรการในสภา

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่เพียงถูกควบคุมและถ่วงดุลโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังถูกควบคุมและถ่วงดุลโดยประชาชนอีกด้วยเพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยแท้จริง เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างกว้างขวาง เช่น การเลือกตั้ง การริเริ่มถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติงานกับองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนร่วมรับรู้ ร่วมควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานและการใช้อำนาจอธิปไตยของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินสร้างความเสียหายหรือเกินขอบเขตของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มอบให้¹⁸⁶ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารไว้ในหลายมาตรา ประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

4.1.1.1 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ตามมาตรา 171 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน นอกจากนั้นแล้วก่อนการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้นั้น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 176 ก็ได้มีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 เพื่อนำไปสู่การทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 76 แห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

วิธีการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการ

¹⁸⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 331 - 332

¹⁸⁶ มีนา กิตติอนุกุล, “ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 216

แผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ การซักถามและการอภิปรายนโยบายของ คณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ ต้องแถลงนโยบายและชี้แจงการ ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต่อรัฐสภา เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา สามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาต้องกระทำ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ แต่ถ้าก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภามีกรณีที่สำคัญ และจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี ที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นได้

หลักการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสมาชิกรัฐสภาใน ฐานะผู้แทนปวงชน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 176 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยไม่มีการลงมติความ ไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา 76

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็น เร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับ หน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้”

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้การแถลงนโยบายดังกล่าวไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ซึ่งเป็นการคงหลักการเดิมตามมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการในแต่ละปี อันเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาจะไม่มีมติความไว้วางใจแต่ อย่างไม่ได้ แต่การแถลงนโยบาย การซักถาม และอภิปรายนโยบายดังกล่าว ก็ก่อให้เกิดผลอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

- 1) รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือ แนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร ซึ่งจะเป็นการผูกมัดคณะรัฐมนตรีให้บริหารราชการ แผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา
- 2) ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถซักถามและอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในแง่มุมต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง
- 3) ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่าง

ถูกต้องเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ปฏิบัติขัดต่อนโยบาย หรือปฏิบัตินอกเหนือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

4) คณะรัฐมนตรีได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวไปปรับใช้เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁸⁷

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นจำนวนมาก ก็ได้ถูกตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า แม้รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีจำนวนมากว่าที่มีอยู่ในอดีตเป็นอย่างดี แต่ก็ยังมีปัญหาที่สำคัญคือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental Principle of State) เมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น คณะกรรมาธิการยกร่างพิจารณาแล้วเห็นว่าควรบัญญัติเฉพาะสิ่งที่เป็นพื้นฐาน (Fundamental) ของรัฐไทยที่ต้องดำเนินการเท่านั้น ส่วนวิธีการและรายละเอียดการดำเนินการเป็นการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชนที่จะปรับให้เข้ากับยุคสมัยและพื้นที่ ฉะนั้น คำถามเชิงทฤษฎีจึงเกิดขึ้นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีความชอบธรรมใดที่จะกำหนดวิธีการและรายละเอียดซึ่งเป็นการตัดสินใจทางการเมืองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อผูกพันอนุชนรุ่นหลัง เพราะรัฐธรรมนูญต้องเป็นรัฐธรรมนูญถาวรโดยต้องใช้ตลอดไป และไม่ควรแก้ไขบ่อย ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ขยายรายละเอียดลงไปถึงวิธีการและรายละเอียดของการดำเนินการซึ่งแม้จะไม่เพิ่มมาตรา แต่ก็ขัดกับหลักการดังกล่าว¹⁸⁸

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่าการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา 176 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นี้ ได้กำหนดให้ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ แสดงให้เห็นว่ายังไม่มียกย่องญัตติทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ ออกมาขยายความหรือกำหนดบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตามในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา กรณีนี้หากเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษนั้น ก็พบว่าคณะรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ต้องแถลงนโยบายทั่วไปของตนเพื่อขอรับความ

¹⁸⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 46-48.

¹⁸⁸ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550), พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 210.

ไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนแต่อย่างใด โดยคณะรัฐมนตรีสามารถเข้าบริหารประเทศตามนโยบายทั่วไปของตนได้ทันที ซึ่งก็คือนโยบายที่พรรคที่ชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้จัดตั้งรัฐบาลได้ แสดงออกในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไปนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ากรณีนี้ยังไม่มีความจำเป็นที่จะให้คณะรัฐมนตรีแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองแต่อย่างใด เพราะเหตุว่าการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นเพียงการชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้รัฐสภาได้ทราบก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจริง ๆ เท่านั้น เพื่อให้รัฐสภาคอยทำหน้าที่จับตาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลต่อไป เหมือนอย่างประเทศอังกฤษที่มีรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) ไว้สำหรับเตรียมพร้อมทันทีที่รัฐบาลลาออก หรือถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือกรณีอื่นใดที่มีผลให้รัฐบาลต้องลาออกทั้งคณะด้วยเหตุนี้ การที่คณะรัฐมนตรียังไม่ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินเลย ก็ทำให้ความผิดพลาดหรือเสียหายในการบริหารประเทศยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรปล่อยให้คณะรัฐมนตรีแสดงฝีมือในการบริหารประเทศไปพลางก่อน แล้วหากเกิดข้อผิดพลาดหรือความเสียหายก็ค่อยดำเนินการมาตรการอื่น ๆ ที่บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบใดอย่างหนึ่ง เพราะถึงอย่างไร คณะรัฐมนตรีก็ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในนโยบายที่ตนหาเสียงเลือกตั้งอยู่แล้ว รัฐบาลจึงได้รับชัยชนะให้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศตามนโยบายของตนต่อไป

4.1.1.2 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาร่างกฎหมาย

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ¹⁸⁹และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ¹⁹⁰

การที่รัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีเหตุผลหลายประการ ได้แก่

- (1) คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่ต้องนำกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติไปใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีจึงทราบดีว่าต้องการกฎหมายใดไปใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ และหากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีความบกพร่อง ขาดความสมบูรณ์ ควรจะแก้ไขอย่างไร คณะรัฐมนตรีจะทราบเป็นอย่างดี ดังนั้น จึงควรให้คณะรัฐมนตรีมีโอกาสชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นผู้เสนอให้มีการออกกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายบริหาร ที่ต้องแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

¹⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 (1)

¹⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139 (1)

ของประเทศ ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่รู้และเข้าถึงปัญหาได้มากกว่าองค์กรอื่น จึงสมควรให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น และพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพราะหากคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจดังกล่าวแล้ว แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีเครื่องมือเครื่องใช้พร้อมแล้ว แต่ก็ขาดตัวบทกฎหมายที่จะให้อำนาจในการปฏิบัติการ

(3) ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ก่อนคณะรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายก็เท่ากับว่าเป็นการจัดให้คณะรัฐมนตรีมีโอกาสปฏิบัติตามนโยบายของตนได้ นอกจากนี้ ในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารมีอำนาจเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ การให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายได้ จัดว่าเป็นความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจทั้งสอง คือฝ่ายหนึ่งเสนอร่างกฎหมาย อีกฝ่ายหนึ่งพิจารณาร่างกฎหมาย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้สงวนสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน ตามมาตรา 140 และมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีงบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการตราแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป คณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตามมาตรา 142 วรรคสี่ ประกอบมาตรา 140 วรรคสอง¹⁹¹

อนึ่ง รัฐธรรมนูญกำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน (มาตรา 166) ซึ่งตามทฤษฎีในเรื่องการควบคุมการใช้จำนวนเงินของรัฐสภา สภามีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้โดยการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ในมาตรา 166 ก็ไม่ได้กำหนดห้ามฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

¹⁹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 370 - 371

ได้ เพียงแต่นายกรัฐมนตรีอาจจะไม่รับรองให้เสนอเข้าสู่สภาให้ก็ได้¹⁹² จะเห็นได้ว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหาร (ในที่นี้คือนายกรัฐมนตรี) ทำหน้าที่ควบคุมหรือคานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอย่างหนึ่ง โดยการที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่ให้การรับรองแก่รัฐสภาได้ และยังเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย ถือได้ว่าเป็นการเดินตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งมุ่งหมายกำหนดมาตรฐานให้องค์กรทางการเมืองฝ่ายบริหารสามารถมีแนวนโยบายและสามารถบริหารนโยบายได้อย่างมี “ความเป็นผู้นำ” เพื่อจะได้รับการพิชิตชอบต่อ “ประโยชน์ของชาติโดยรวม” ถึงแม้ว่าประโยชน์ของชาติดังกล่าวอาจจะขัดแย้งกับกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารก็ต้องอยู่ในฐานะที่สามารถตัดสินใจกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายให้บรรลุผลให้จงได้ตามเจตจำนงของประชาชนที่ได้ตกลงกันมอบความปอดภัยของพวกเขาไว้ให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐบาลแบบผู้แทนและรับผิดชอบต่อประชาชน อีกทั้งยังเป็นรัฐบาลที่จะต้องทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ตามทฤษฎีของจอห์น ล็อก (John Locke) อีกด้วย สรุปได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องอาศัย “ความเป็นผู้นำในทางนโยบาย” ของผู้บริหารประเทศนั่นเอง

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงหลักการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินไว้ในหมวด 8 การเงิน การคลังและงบประมาณ มาตรา 166 - 170 ซึ่งมีทั้งหลักการที่บัญญัติไว้คงเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และเป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เป็นครั้งแรกเพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยในมาตรา 166 เป็นบทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยมีเจตนารมณ์คือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดินตามระบอบประชาธิปไตยโดยถือว่าเงินแผ่นดินเป็นเงินของประชาชน ดังนั้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องทำในรูปพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบโดยต้องมีการแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายตามวิธีการงบประมาณอย่างโปร่งใส เป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้

ส่วนบทบัญญัติมาตรา 167 นั้น เป็นหลักการใหม่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เป็นครั้งแรก โดยมีเจตนารมณ์คือ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และรูปแบบแนวทางการจัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และทำให้การเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและมั่นคง รวมทั้งเพื่อให้สามารถกำหนด

¹⁹² มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 33-34.

ยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลังของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการกำหนดแนวทางการจัดทำรายการรายจ่ายงบกลางในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยให้แสดงเหตุผลและความจำเป็น เพื่อป้องกันการใช้จ่ายงบกลางอย่างบิดเบือนวัตถุประสงค์และไม่ผ่านการวิเคราะห์ความเหมาะสมของการใช้จ่ายซึ่งหมายรวมถึงการควบคุมการตั้งงบประมาณรายจ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งเป็นรายการหนึ่งในรายการรายจ่ายงบกลางตลอดจนเพื่อกำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเป็นกรอบควบคุมการบริหารและการใช้จ่ายเงินของประเทศ และวินัยทางการเงินการคลัง โดยให้เป็นไปตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคมอีกด้วย

สำหรับบทบัญญัติมาตรา 168 นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอ การพิจารณาและกรอบระยะเวลาของการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายซึ่งได้บัญญัติไว้ในหลักการเดียวกันกับมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่มาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มบทบัญญัติวรรคแปดและวรรคเก้าให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา ศาล และองค์กรตามวรรคแปด หากหน่วยงานนั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ นั้นไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่

อนึ่ง ในประเด็นระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ นั้น ยาวกว่าระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทางการเงินถึง 120 วัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้เวลาการพิจารณาร่างดังกล่าวเพียง 105 วัน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อได้พิจารณาจากบทสัมภาษณ์ของนายเดโช สวานานนท์ และนายชุมพล ศิลปอาชา เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2545 และวันที่ 31 พฤษภาคม 2545 ในเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นของการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาใช้ระยะเวลาพิจารณา 120 วันนั้น ผู้ถูกสัมภาษณ์เห็นว่า ระยะเวลาดังกล่าวไม่น่าจะเพียงพอต่อการพิจารณา จึงสมควรที่จะตั้งคณะกรรมการสามัญหรือ

คณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อให้มีกระบวนการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ไม่ถูกจำกัดด้วยระยะเวลา ทั้งนี้ รวมถึงระยะเวลาการเสนอญัตติเพื่อให้มีการพิจารณางบประมาณรายจ่าย จึงมีความเห็นว่าสมควรกำหนดให้มีระยะเวลายาวนานขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้ระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสั้นลงกว่าเดิม อาจจะไม่เป็นผลดีต่อการพิจารณาร่างดังกล่าวนัก เพราะอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นไปโดยละเอียดรอบคอบเนื่องจากติดข้อจำกัดเรื่องของระยะเวลาที่สั้นเกินไป

สำหรับมาตรา 169 นั้น ก็คงหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไว้ แต่ได้เพิ่มความในวรรคแรกเกี่ยวกับการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อน รวมทั้งเพิ่มความในวรรคสองและวรรคสาม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถแก้ไขปัญหากรณีมีเหตุฉุกเฉินได้ โดยโอนงบประมาณไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันทีแล้วแจ้งให้รัฐสภาทราบ นอกจากนี้ มาตรา 169 นี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการจ่ายเงินแผ่นดินทุกกรณีและต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ถูกใช้ไปก่อนในปีงบประมาณถัดไปโดยต้องระบุที่มาของเงินรายได้เพื่อชดใช้เงินคงคลังดังกล่าวด้วยว่ามาจากรายได้ประเภทใด เป็นจำนวนเท่าใด และให้แยกวงเงินชดใช้นั้นไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากวงเงินงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ขอตั้งชดใช้ ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งโครงสร้างการจัดทำงบประมาณที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาและในกรณีที่เงินคงคลังมีจำนวนเพิ่มขึ้นก็จะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยชดเชยการขาดดุลงบประมาณโดยไม่ต้องทำการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลได้อีกทางหนึ่ง

ส่วนมาตรา 170 นั้น ก็เป็นการบัญญัติหลักการใหม่ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเงินรายได้แผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อให้สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณดังกล่าวให้เป็นไปโดยโปร่งใส และกำหนดให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้ตรวจสอบการรับและการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน อันนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลังที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงด้านการเงินของประเทศ

บทบัญญัติในเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาและเพิ่มความรัดกุมเกี่ยวกับการจัดทำและนำเสนอร่างงบประมาณของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เช่น การกำหนดให้ต้องมีเอกสารประกอบร่างงบประมาณที่นำเสนอ หรือให้มีการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อน หรือการกำหนดให้หน่วยงานที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลังต้องทำรายงานการใช้จ่ายเงินชี้แจงต่อสภาด้วย

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่เพิ่มความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยการให้คณะรัฐมนตรีสามารถโอนเงินงบประมาณไปใช้ในภาวะสงครามได้แล้วจึงแจ้งให้รัฐสภาทราบ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาก็ยังไม่พบปัญหาเกี่ยวกับกลไกการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน¹⁹³

สำหรับกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอโดยเฉพาะก็ดี หรือหลักการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ตามหมวด 8 มาตรา 166 - 170 ก็ดี เมื่อศึกษาแล้วจะพบว่า ยังไม่มีบทบัญญัติทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ เมื่อปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินผิดพลาดและเสียหายแก่ประเทศชาติ ต่อกรณีนี้หากเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ เช่น ในประเทศอังกฤษนั้น การควบคุมด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ การอนุมัติงบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล และกระบวนการควบคุมทางการเงินที่ฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบนั้นนอกจากกล่าวได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากสภาผู้แทน โดยสภาจะตั้งคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ (Select Committee on Estimates) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 พรรค ทำการพิจารณาอย่างรอบคอบ คณะกรรมการชุดนี้โดยปกติจะตั้ง Sub - Committee ขึ้นอีกหลายคณะเพื่อพิจารณารายจ่ายและรายรับเป็นกรณี ๆ ไป ในระยะเวลาการพิจารณารายจ่ายและรายรับนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องกระทำให้เสร็จภายใน 29 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่น้อยมาก จนสมาชิกไม่มีเวลาพอที่จะพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินได้เพียงพอ การอภิปรายจึงอาศัยข้อมูลจากคณะกรรมการชุดดังกล่าว และเน้นหนักเรื่องโครงการเฉพาะอย่าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ และสภาผู้แทนไม่อาจจะควบคุมเรื่องการเงินได้อย่างแท้จริง แต่ก็สามารถจะอภิปรายได้โดยทางอ้อม นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางให้มีการจัดระบบบริหารของรัฐบาลให้ได้มีส่วนร่วมกับเงินที่จะต้องใช้จ่าย และช่วยให้กระทรวงการคลังสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมประจำของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง

หรือในสาธารณรัฐเกาหลี อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีเกาหลีใต้ต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติก็คือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินเสนอต่อสภาแห่งชาติภายใน 90 วันก่อนเริ่มปีงบประมาณ และสภาแห่งชาติต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 30 วันก่อนเริ่มปีงบประมาณ แต่ถ้าเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณแล้ว ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินยังไม่ได้รับการอนุมัติ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลอาจใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยสอดคล้องกับงบประมาณของปีงบประมาณที่ผ่านมาได้ตามมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 347 - 353

สาธารณรัฐเกาหลี ถ้ามีกรณีจำเป็นที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีอาจจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม และส่งให้สภาแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56 อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม นั้น สภาแห่งชาติจะพิจารณาเพิ่มจำนวนเงินในรายจ่ายกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือกำหนดรายการใหม่ที่จะจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 57

การงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบจัดทำนี้ คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนงานด้านการเงิน (The Preliminary Financial Plan) ประกอบด้วยรายได้และค่าใช้จ่ายภายในปีงบประมาณ และจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสภาแห่งชาติจะมีบทบาทในการพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดทำ และมีบทบาทในการทำให้เกิดความคิดเห็นสาธารณะ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งนับเป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารให้มีความรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่ได้หยิบยกกรณีของประเทศอังกฤษและสาธารณรัฐเกาหลีดังกล่าวมาข้างต้นก็จะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การปกครองในระบบรัฐสภาที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกัน ตามมาตรา 171 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อย่างเห็นได้ชัดเป็นรูปธรรมจริง ๆ นั้น ผู้เขียนขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 168 โดยการกำหนดบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบลงไป กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ, ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ให้คณะรัฐมนตรีต้อง “ลาออก” จากตำแหน่งทั้งคณะ ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี หรือ Collective Responsibility ทั้งนี้เพราะหากให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป อาจใช้จ่ายเงินของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินงบประมาณแผ่นดิน จนทำให้ประเทศเสียหายและตกเป็นหนี้ต่างประเทศในระยะยาวได้ นอกจากนี้ หากเกิดกรณีในคณะรัฐบาลมีรัฐมนตรีที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อย และไม่เห็นด้วยกับการใช้จ่ายเงินในร่างพระราชบัญญัติทั้งสามดังกล่าวของรัฐบาล ผู้เขียนขอเสนอให้รัฐมนตรีผู้ไม่เห็นด้วย “ลาออก” ไป เพื่อที่ว่า :

→ เมื่อรัฐบาลได้พ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งไปตาม

เงื่อนไขดังกล่าวที่ผู้เขียนเสนอไปข้างต้นแล้ว รัฐมนตรีจากพรรคร่วมรัฐบาลที่ได้ลาออกเป็นการเฉพาะตัวไปก่อนหน้านี้ จะได้ยังคงมีสิทธิร่วมจัดตั้งรัฐบาลใหม่กับพรรคฝ่ายค้านที่เตรียมขึ้นมาแทนที่ เพราะพรรคร่วมรัฐบาลดังกล่าวก็ไม่มีเสียงข้างมากเพียงพอที่จัดตั้งรัฐบาลได้เองอยู่แล้ว

→ เป็นการรักษากฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

(Unanimity Rule) ดังที่ Geoffrey Marshall กล่าวไว้ว่า “ธรรมเนียมปฏิบัติของความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility)” นั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 ธรรมเนียม และแต่ละธรรมเนียมปฏิบัตินี้นั้นจะถูกเรียกว่าเป็นกฎ หากแต่มันไม่ใช่กฎหมายแท้ ๆ ของรัฐธรรมนูญ คือ กฎแห่งความไว้วางใจ (Confidence Rule) กฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unanimity Rule) กฎแห่งการรักษาความลับ (Confidentiality Rule)

2) การขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมติไม่ให้ความเห็นชอบ¹⁹⁴

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีดังกล่าวให้รัฐสภาได้พิจารณาอีกครั้งนั้น เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ป้องกันไม่ให้นักสภาผู้แทนราษฎรต่อรองกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเพื่อผ่านกฎหมายให้ โดยให้รัฐบาลสามารถนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอในที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้ง ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ กรณีสภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านกฎหมายนั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ถ้าถึงครึ่งหรือเกินครึ่ง ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป จะใช้มาตรการนี้ไม่ได้ และโดยมารยาทรัฐบาลต้องลาออก) และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารของรัฐบาล มาตรการนี้ จะช่วยรัฐบาลเอาชนะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการ “ต่อรอง” ด้วยการไม่ผ่านกฎหมายให้ได้ และช่วยรัฐบาลเสียงข้างน้อยที่ฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเสียงข้างมากได้ด้วย เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้ และเป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบาลที่แพ้เสียงในสภาไม่ถึงครึ่งไม่ต้องลาออก¹⁹⁵

3) การร้องขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องตกไปเนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณาต่อไป¹⁹⁶ กล่าวคือ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมาก

¹⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 145

¹⁹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 371

¹⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 153

ขึ้น ทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วทันการขึ้น ไม่ต้องเริ่มเสนอใหม่ซึ่งทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินทองมหาศาล¹⁹⁷

4) การเสนอขออนุมัติพระราชกำหนดต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา¹⁹⁸

โดยหลักแล้ว อำนาจในการตรากฎหมายจะเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ การที่คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจในการตรากฎหมายที่ผลบังคับใช้เช่นเดียวกับกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างกรณีการตราพระราชกำหนดจึงถือเป็นข้อยกเว้น อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกำหนดจะบัญญัติไว้ในมาตรา 184 และ 186 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

(1) การตราพระราชกำหนดทั่วไป ตามมาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกำหนดได้ ในกรณีที่มีเหตุกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(2) การตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ตามมาตรา 186 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายเกี่ยวข้องกับเรื่องภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนและเป็น การลับเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศ ก็ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดออกมาใช้บังคับได้

ข้อสังเกต การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “...ตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ...” นั้นส่งผลให้ศักดิ์หรือลำดับชั้นของพระราชกำหนดนั้นเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติและมีผลตามมาบนพื้นฐานแห่งหลักศักดิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายศักดิ์เท่ากันสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งกันและกันได้ โดยถือเอาตามกฎหมายฉบับที่ประกาศในภายหลัง ดังนั้นพระราชกำหนดเมื่อตราออกมาแล้ว ย่อมสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในพระราชบัญญัติได้ในทางกลับกัน รัฐสภาก็สามารถตราพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกำหนดได้¹⁹⁹

¹⁹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 372

¹⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 วรรคสาม

¹⁹⁹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2, หน้า 76

การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดที่มีความฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนนั้น ประเด็นปัญหาที่ว่าเรื่องดังกล่าวจะถือว่ามีเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา ในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ และการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดและให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา และเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญมาตรา 3 บัญญัติไว้

อำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่จอห์น ล็อก (ผู้วางรากฐานแนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ) เห็นว่า “อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้นจะต้องไม่รวมอยู่ในมือเดียวกัน เพราะจะทำให้อันตรายเกินไป โดยอำนาจดังกล่าวจะถูกใช้ไปในทางที่ผิด... ส่วนองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น ไม่สามารถมีอำนาจใดที่เป็นอิสระจากการควบคุมขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้” แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีฝ่ายบริหารก็มีความจำเป็นรีบด่วนที่ไม่อาจตรากฎหมายโดยรัฐสภาได้ รัฐธรรมนูญจึงแบ่งอำนาจนิติบัญญัติไปให้ฝ่ายบริหารชั่วคราว ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่อง “ชั่วคราว” เพื่อจะให้เป็น “ถาวร” รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ต้องมีการเสนอพระราชกำหนดที่ตราออกมาเป็นกฎหมายแล้วให้รัฐสภาอนุมัติอีกครั้ง นี่ก็แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญวางหลักการควบคุมและถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ ไม่ให้อำนาจของฝ่ายบริหารเป็นอิสระจากการควบคุมของอำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของจอห์น ล็อกที่ใช้อยู่ในระบอบประชาธิปไตยตามระบอบรัฐสภานั้นเอง

4.1.1.3 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการเสนอขอความเห็นชอบหนังสือ

สัญญาต่อรัฐสภา²⁰⁰

การทำสนธิสัญญานั้นย่อมกระทำได้โดยบุคคลภายใต้กฎหมายระหว่าง

²⁰⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 373 - 374

ประเทศ อันได้แก่ รัฐ และองค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การที่รัฐ และองค์การระหว่างประเทศ เป็นนิติบุคคลนั้น ก็ย่อมจะต้องมีผู้แทนนิติบุคคล หรือตัวแทนที่มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล ถ้า เป็นกรณีของรัฐก็ได้แก่ ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาลหรือรัฐมนตรี เป็นต้น อันขึ้นอยู่กับระบอบการ ปกครองของประเทศนั้น ๆ มาตรา 190 อยู่ในหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีนั้น ในวรรคแรกของมาตรานี้ได้บัญญัติถวายนอำนาจให้ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทำสนธิสัญญา แต่เนื่องจากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทยและให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ดังนั้นอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกและสัญญาอื่น ๆ กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ จึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญไทยมีบทบัญญัติรับรองว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราช อำนาจในการทำหนังสือสัญญาโดยตลอด เพียงแต่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจด้วยพระองค์ เองแต่ทรงใช้อำนาจผ่านทางคณะรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ได้ กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล และบทบัญญัติที่ เกี่ยวกับสนธิสัญญานั้น อยู่ในหมวดของ “คณะรัฐมนตรี” ดังนั้นจึงหมายความว่า อำนาจทำ สนธิสัญญาเป็นของฝ่ายบริหาร มิใช่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ สำหรับบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 ได้บัญญัติหลักการและวิธีการทำ หนังสือสัญญาไว้ดังต่อไปนี้

1) กำหนดหนังสือสัญญา 5 ประเภทที่ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อ รัฐสภาเพื่อเป็นการให้ฝ่ายบริหารแสดงความรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ (1) หนังสือสัญญาที่มี บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย (2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศ ไทยมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมาย ระหว่างประเทศ (3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา (4) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และ (5) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมี นัยสำคัญ ซึ่งหนังสือสัญญา 5 ประเภทดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ 3 ขั้นตอนคือ

(1) ก่อนดำเนินการทำสัญญาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูล และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบก่อนลงนามตามมาตรา 190 วรรคสาม

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มความในวรรคสามและ

วรรคสี่ โดยกำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาที่รัฐจะเข้าทำ กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งรัฐต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ทราบด้วยเพื่อที่รัฐจะ ได้นำข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจก่อนเข้าทำสนธิสัญญา ตลอดจนต้องจัดให้ประชาชนเข้า ตรวจสอบและขอดูรายละเอียดของสนธิสัญญาได้ และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตาม สนธิสัญญาอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรมด้วย เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้รัฐทำสนธิสัญญาที่มี ผลกระทบต่อประเทศหรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย²⁰¹ กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าตัว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง โดยการให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็นและติดตามรายละเอียดของสนธิสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจัดทำเพื่อ ประชาชนจะได้ทราบว่าสนธิสัญญาดังกล่าวจะส่งผลกระทบในสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของ ตัวเองหรือไม่ อย่างไร จะได้ดำเนินการเรียกร้องหรือคัดค้านได้ทันที่ในกรณีที่ราษฎรเห็นว่าเกิด ความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของตนและประเทศชาติ

(2) เมื่อเจรจาเสร็จก่อนจะทำให้สัญญามีผลบังคับ ต้องนำหนังสือ สัญญานั้นไปขอความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมรัฐสภาและรัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ตามมาตรา 190 วรรคสอง

(3) เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสองแล้ว ก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของสัญญา และต้องแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบโดยเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม ขั้นตอนนี้คงมีไว้สำหรับ สัญญาเป็นทางการที่ต้องให้สัตยาบัน และแม้ว่าจะเป็นสัญญาแบบรวบรัด (Executive Agreement) ก็ต้องเปิดเผยรายละเอียดและให้การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน

แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติมาตรานี้เป็นการคานและถ่วงดุลอำนาจ ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีว่า การใช้อำนาจทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ที่กล่าวมาของ คณะรัฐมนตรีนั้นต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเสียก่อนที่จะดำเนินการตัดสินใจใด ๆ ลงไป เพราะการทำ หนังสือสัญญาดังกล่าวตลอดจนการอนุมัติให้มีการลงนามในหนังสือสัญญานั้น ๆ ล้วนส่งผลกระทบต่อ ผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน จึงต้องให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยและ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเห็นชอบเสียก่อน ดังนั้นการทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาระหว่าง ประเทศโดยทั่วไปที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขของมาตรา 190 วรรคสอง ดังกล่าว ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี

²⁰¹ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2, หน้า 99 – 100

ย่อมสามารถทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นไปได้โดยทันทีโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา²⁰²

ต่อกรณีนี้จะเห็นได้ว่า แม้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 190 จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอขอความเห็นชอบหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับใด กำหนดบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองไว้ ในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธไม่ให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาทั้ง 5 ประเภท อย่างไรก็ตาม หากไปศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบบรัฐสภาแล้วจะพบว่า หนึ่งในบรรดากรณีที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งทางการเมืองไปนั้น จะต้องปรากฏว่า รัฐสภาได้ปฏิเสธไม่ให้ความเห็นชอบในรัฐกิจอันใดอันหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีมาขอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 190 ลงไปว่า หากคณะรัฐมนตรีเสนอขอความเห็นชอบหนังสือสัญญาใด ๆ ใน 5 ประเภท ต่อรัฐสภาแล้วรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ผู้เขียนขอเสนอให้ระบุบทบังคับ คณะรัฐมนตรีว่าต้องรับผิดชอบร่วมกันทางการเมืองโดยการ “ลาออก” จากตำแหน่งทั้งคณะ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีคณะใดก็ตามที่ขึ้นมาจัดตั้งรัฐบาลเกิดความระมัดระวังในการใช้อำนาจทำสนธิสัญญา ตามมาตรา 190 ให้มากที่สุด

2) รัฐธรรมนูญมาตรา 190 วรรคสี่ กำหนดให้ออกกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำสนธิสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม หรือมีผลผูกพันในด้านการค้า การลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งวิธีการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ต่อกรณีของมาตรา 190 วรรค 4 ที่กำหนดว่า เมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญา ตามมาตรา 190 วรรค 2 แล้ว เกิดกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน หรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม อีกทั้ง ในมาตรา 190 วรรค 5 ก็ให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวด้วยนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 190 สอดคล้องกับ “ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ” ซึ่งเป็นทฤษฎีหนึ่งในหลักความรับผิดชอบของรัฐโดย

²⁰² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 ed.(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 316.

ปราศจากความผิด (la responsabilité sans faute) ของระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั่นเอง โดยในทางกฎหมายมหาชนนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันเหมือนอย่างในกฎหมายเอกชน กล่าวคือ รัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนทุกคนในรัฐ และมีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ สิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้นั้นอาจจะอยู่เหนือความสามารถที่ปัจเจกชนธรรมดาจะกระทำได้ และหากผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ของรัฐย่อมอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าผลประโยชน์ของเอกชน การที่จะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อการชดเชยค่าเสียหายแก่เอกชน แม้จะปรากฏว่ารัฐมิได้กระทำการใด ๆ อันถือเป็นความผิดก็ตาม ก็ไม่สามารถถือได้ว่าเป็นการไม่เป็นธรรมแก่รัฐ เพราะมิใช่เป็นเรื่องที่บุคคลหนึ่งจะยากจนลงอันเนื่องมาจากการใช้ค่าเสียหายในกรณีที่ไม่ใช่ความผิดของตน แต่เป็นปัญหาเรื่องสมควรหรือไม่ที่จะให้เอกชนต้องรับภาระทั้งหมดที่เกิดจากการให้บริการสาธารณะของรัฐ หรือว่าควรแบ่งเบาภาระนั้นในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐนั้น ดังนั้น ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ทฤษฎีนี้เองที่จะเข้ามากำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องออกกฎหมายมาดำเนินการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ตามมาตรา 190 วรรค 4 และวรรค 5 ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดได้นั้น จะต้องปรากฏสาระสำคัญว่า “ในกรณีที่การให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไป ได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือเกิดความเสียหายพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง และการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติและการปฏิบัติงานดังกล่าวได้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกัน ดังนั้น ผู้ที่รับภาระเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไปจะต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐ” โดยสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้วางหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีนี้ไว้ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ มาตรา 190 วรรค 4 และวรรค 5 ได้แก่ ความรับผิดชอบอันเกิดจากการทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ (Responsabilité du fait des conventions internationales) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะปรับใช้หลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดจากการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้ก็ต่อเมื่อไม่ปรากฏว่าหนังสือสัญญานั้นเองหรือพระราชบัญญัติซึ่งอนุวัติการตามหนังสือสัญญานั้นมีข้อความบัญญัติห้ามไม่ให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เอกชนได้รับ ต่อกรณีนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดการสอดคล้องกับ มาตรา 190 วรรค 5 โดยเป็นพระราชบัญญัติที่อนุวัติการตามหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจัดทำ อีกทั้งพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องกำหนดบทบังคับเรื่อง “ความรับผิดชอบทางแพ่งของคณะรัฐมนตรี” ด้วยการชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือค่าทดแทนความเสียหาย แก่ราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว หรือราษฎรซึ่งเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม อย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม

3) ในกรณีที่มีปัญหาโต้แย้งกันว่าสัญญาใดเป็นสัญญา 1 ใน 5 ตามมาตรา 190 หรือไม่ ให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

อนึ่ง ปัญหาที่เกิดขึ้นในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่นำไปสู่การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม นั่นคือปัญหาในวรรคสามของมาตรา 190 ที่ต้องการให้แก้ไขโดยการยกเลิก และให้แก้ไขเพิ่มเติมวรรคสี่ของมาตรา 190 เรื่องการกำหนดขั้นตอนการจัดทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการเจรจา ดังนี้

“ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม”

โดยมีเหตุผลว่า การต้องเสนอ “กรอบเจรจา” เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การเปิดเผย “กรอบเจรจา” คู่เจรจากรู้สิ่งที่เราต้องการ ทำให้เราเสียเปรียบในการเจรจา จึงต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนนี้

แต่ฝ่ายผู้คัดค้าน เห็นว่า การที่ฝ่ายการเมืองลบล้างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา นี้ เป็นการเอื้อให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบาย เอื้อให้รัฐบาลที่ฉ้อฉลสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ โดยเอาผลประโยชน์ของชาติไปเจรจาอย่างลับ ๆ แลกกับผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง โดยไม่ต้องดูแล เยียวยา หรือแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม²⁰³

จะเห็นได้ว่า คำคัดค้านของฝ่ายผู้คัดค้านนั้น ทำให้หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อประชาชนยังคงอยู่ต่อไป ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นอกจากจะเป็นบททั่วไปที่บ่งชี้ว่า จะต้องเคารพยึดถือ โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยแล้ว ยังให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทั้งหมดต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงไม่ยอมให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยปราศจากการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนอย่างเด็ดขาด แม้ประชาชนจะไม่ได้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถใช้อำนาจได้

²⁰³ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 1 ed.(กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551), หน้า 61-62.

เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะ “ตัวแทน” แล้ว ตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการเฝ้าดูและตรวจสอบควบคุมการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้เสมอ อันจะทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน (Responsiveness) ตลอดจนมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย อีกทั้งการนำหลักการเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบออกไป ก็เท่ากับเป็นการทำลายหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาออกไปเช่นกัน

4.1.1.4 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี²⁰⁴

การตั้งกระทู้ถามคือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบ โดยนัยนั้นกระทู้จึงเป็นข้อสงสัยหรือคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายซึ่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องตอบ โดยอาจจะตอบในที่ประชุมสภาของตน (อาจเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี) หรืออาจตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

กระทู้ถามจึงเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตนให้ดียิ่งขึ้น เพราะการที่ถูกสมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามย่อมแสดงถึงความผิดพลาดหรือความบกพร่องในการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

เมื่อพิจารณา “กระทู้ถาม” ในรัฐสภาไทยจะพบว่าสมัยแรก ๆ จะมีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่างกระทู้ถามตามศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Question กับ Interpellation ที่ใช้ในยุโรป กล่าวคือ คำว่า Interpellation นั้นจะแปลว่า การสอดแทรกหรือการทำให้ชะงักงัน ซึ่งเมื่อนำมาใช้ในกิจกรรมทางการเมืองในรัฐสภาแล้วจึงหมายความว่า การท้วงติงหรือการซักถามการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา การกระทำดังกล่าวเป็นผลทำให้การบริหารของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลงอย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่ง ผู้ที่จะทำการท้วงติงหรือซักถามการบริหารงานของรัฐบาลได้ต้องเป็นสมาชิกสภาเท่านั้น และจากผลของการซักถามหรือท้วงติงการบริหารงานของรัฐบาลจนก่อให้เกิดการชะงักงันของงานในหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าว อาจเรียกร้องความสนใจจากสมาชิกคน

²⁰⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 ed.(กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2551), หน้า 142-45.

อื่น ๆ จนกระทั่งนำไปสู่การอภิปรายทั่วไปได้ และผลขั้นสุดท้ายอาจนำมาซึ่งการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะหรือเฉพาะกระทรวงได้

ส่วนคำว่า Question ซึ่งใช้ในรัฐสภาอังกฤษนั้น หมายความว่า การซักถามของสมาชิกสภาต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารเกี่ยวกับงานในหน้าที่และเรื่องที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ส่วนคำตอบนั้นมีอยู่ 2 วิธี คือ ตอบด้วยวาจาหรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งขึ้นกับการกำหนดของสมาชิกสภาในกรณีที่ต้องการคำตอบด้วยวาจาจะต้องให้เวลารัฐมนตรีอย่างน้อยที่สุดสองวัน ในการประชุมแต่ละวันสมาชิกจะได้รับอนุญาตให้ซักถามได้ไม่เกินคนละหนึ่งเรื่อง โดยมีเวลาการซักถามและตอบคราวละหนึ่งชั่วโมง คำตอบที่ไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดเวลาจะตกไปและจะนำไปจัดพิมพ์ลงใน “Hansard” เอกสารของรัฐสภาซึ่งพิมพ์เผยแพร่กระทู้ถามที่ระบุให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร นอกเสียจากว่าสมาชิกจะร้องขอให้เลื่อนหรือถอนคำถามนั้นเสีย

จะเห็นได้ว่า การที่กระทู้ถามในรัฐสภาไทยสมัยแรก ๆ มีลักษณะคาบเกี่ยวกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษสองคำดังกล่าวก็เพราะยังไม่มีกฎข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ใช้เป็นการถามด้วยปากเปล่า และมีการอภิปรายร่วมกัน จนเมื่อมีข้อบังคับการประชุมกำหนดระเบียบปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนและถือเป็นอย่างจริงจัง เรื่องของกระทู้ถามจึงมีวิวัฒนาการเรื่อยมา และมีความหมายชัดเจนใกล้เคียงกับคำว่า Question จะแตกต่างกันบ้างก็เพียงข้อปลีกย่อยเท่านั้น ส่วนคำว่า Interpellation นั้น อาจจะพอเทียบเคียงได้กับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป อย่างไรก็ตามวิธีการก็ยังแตกต่างกันอยู่มาก

กล่าวโดยสรุป กระทู้ถามในระบบรัฐสภาไทยปัจจุบันได้แก่คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถามเรื่องราวเกี่ยวกับนโยบายหรือข้อเท็จจริงของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลในฐานะผู้รับผิดชอบด้านการบริหาร ซึ่งคำถามนี้เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนสามารถติดตามและควบคุมการบริหารงานของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีได้ และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถามจะต้องตอบและชี้แจงกระทู้ถามเหล่านั้น ฉะนั้นกระทู้ถามที่สมาชิกตั้งคำถามรัฐมนตรีมีอยู่ 2 ลักษณะ ดังนี้

- 1) คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น
- 2) คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของรัฐมนตรี อันเป็นคำถามที่สมาชิกรัฐสภาตั้งขึ้น เมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือเห็นว่าดำเนินงานการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย

กระทู้ถามต้องเป็นคำถาม ข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้อง

ชัดเจน ไม่พุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย ฉะนั้นกระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 143 ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นการประชด เสียดสี หรือกลั่นแกล้ง ใส่ร้าย
- 2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
- 3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
- 4) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน
- 5) เป็นการให้ออกความเห็น
- 6) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
- 7) เป็นเรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญ
- 8) เป็นส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

กระทู้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอยู่ 2 ประเภท (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 141) ได้แก่

1) กระทู้ถามทั่วไป

คือคำถามที่สมาชิกสภาเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อ

ประธานสภาของตนโดยระบุว่าจะถามใคร รัฐมนตรีคนใด และจะให้ตอบในที่ประชุมหรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดถึงเรื่องกระทู้ทั่วไปไว้ในมาตรา 156 ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

2) กระทู้สด

คือคำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามใคร ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยระบุชื่อเรื่องที่จะถามแต่ไม่ต้องระบุคำถาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดถึงเรื่องกระทู้สดไว้ในมาตรา 157 ว่า การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

กระทู้ถามสดต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 156) ดังนี้

- (1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน

(2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

(3) เป็นเรื่องด่วน

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ได้กำหนดสาระสำคัญของกระทู้สดไว้ ดังต่อไปนี้

(1) การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามสดได้ไม่เกิน 3 กระทู้

(2) ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้วเกิน 3 กระทู้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากให้เหลือเพียง 3 กระทู้ในจำนวน 3 กระทู้นี้ ถ้าปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทู้ถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป

(3) กระทู้ถามสดที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยแล้วให้บรรจุเข้าระเบียบวาระกระทู้ถามสด และแจ้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทราบ

(4) การถามและการตอบกระทู้ถามสดในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 60 นาที

(5) กระทู้ถามสดแต่ละกระทู้ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง และต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที

(6) การตอบกระทู้ถามสด นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่หรือติดราชการสำคัญจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นได้

ตัวอย่างงานศึกษาการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 พ.ศ. 2551 – 2554 ซึ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่การเมืองไทยเต็มไปด้วยความวุ่นวาย มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล 3 ครั้ง มีนายกรัฐมนตรีถึง 3 คนในช่วงเวลาเพียง 3 ปี โดยนำเสนอ 3 ประเด็น คือ (1) บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถาม (2) ประเด็นพิจารณาในกระทู้ต่าง ๆ และ (3) ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการตอบ

กระทู้ หนึ่ง ในที่นี้จะขอนำเสนองานศึกษาเฉพาะการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่นับรวมกระทู้ถามที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา²⁰⁵ ดังนี้

ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23

สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคพลังประชาชนที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค ชนะการเลือกตั้ง ได้ที่นั่งทั้งหมด 233 ที่นั่ง²⁰⁶

ต่อมาเมื่อรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งคณะ
เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคมีชัยมา
ธิปไตย สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและ
หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 27 ของประเทศไทย โดยจัดตั้งรัฐบาล
ร่วมกับพรรคภูมิใจไทย พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรคชาติไทยพัฒนา พรรครวมชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม
และพรรคมาตุภูมิ ซึ่งภายหลังจากการยุบพรรคได้ทำให้มี ส.ส. จำนวนหนึ่งย้ายไปสังกัดพรรคใหม่
และจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมในเขตที่ว่างลง จึงทำให้จำนวน ส.ส.ในสภาผู้แทนราษฎรมีการ
เปลี่ยนแปลง

ส่วนที่ 1 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁰⁷

เมื่อพิจารณาบทบาทการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น
รายบุคคลแล้ว พบว่า ตลอดระยะเวลาของสภาผู้แทนราษฎร มี ส.ส. ตั้งกระทู้ถามเพียง 148 คน จาก
จำนวน ส.ส.ทั้งหมด 480 คน แบ่งเป็น ส.ส.สัดส่วน 23 คน เป็น ส.ส.เขต 125 คน โดยมาจากพรรค
ประชาธิปัตย์ 76 คน พรรคพลังประชาชน/พรรคเพื่อไทย 49 คน, พรรคมีชัยมาธิปไตย/พรรคภูมิใจ
ไทย 7 คน, พรรคเพื่อแผ่นดิน 6 คน, พรรคชาติไทย/ชาติไทยพัฒนา 6 คน, พรรครวมใจไทยชาติ
พัฒนา/รวมชาติพัฒนา 3 คน, พรรคกิจสังคม 2 คน และพรรคประชาราช 1 คน ทั้งนี้มี ส.ส. 2 คนที่

²⁰⁵ ปุริวิชญ์ วัฒนสุข, "การตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 (พ.ศ. 2551-2554): ศึกษา
บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นพิจารณา และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี",
เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 14 ประจำปี 2555 การปฏิรูประบบ
รัฐสภา: มุมมองเชิงเปรียบเทียบ (Parliamentary Reform: Comparative Perspectives)
(กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 119.

²⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121 - 123

²⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 123 - 124

ย้ายจากพรรคพลังประชาชนมาอยู่พรรคภูมิใจไทย และเคยตั้งกระทู้ในนาม ส.ส. ของพรรคทั้งสอง คือ นายทวีวัฒน์ ฤทธิฤชัย และนายสนอง เทพอักษรณรงค์

ส่วนที่ 2 ประเด็นพิจารณา²⁰⁸

ประเด็นพิจารณากระทู้ถามทั่วไปในช่วงรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช

พบว่า มี 2 ประเด็นหลัก คือ ประเด็นปัญหาความเดือดร้อน พบว่าเป็นเรื่อง ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ, ปัญหามลภาวะและสิ่งแวดล้อมในบริเวณโรงงานอุตสาหกรรม, ปัญหาเส้นทางการคมนาคม, ปัญหาการขาดแคลนโรงพยาบาล, ปัญหาการขาดแคลนน้ำประปา, ปัญหาที่ดินทำกิน, ปัญหาปุ๋ยราคาแพง รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และประเด็นทางนโยบายพบว่า เป็นเรื่องมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร, การออกโฉนดที่ดิน, การสร้างโรงพยาบาลประจำอำเภอ, การก่อสร้างถนนและขยายช่องจราจร, การขุดลอกแม่น้ำก่อสร้างฝายชลประทานและพัฒนาแหล่งน้ำ, การขยายนิคมอุตสาหกรรม, การสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน และการขอรับการสนับสนุนงบประมาณในโครงการต่าง ๆ

ประเด็นพิจารณากระทู้ถามสดในช่วงรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช

พบว่า มี 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นปัญหาความเดือดร้อน พบว่าเป็นเรื่องปัญหาราคาสินค้าเกษตร เช่น ข้าวนาปรัง อ้อย น้ำตาล กระเทียม, ปัญหาราคาวัสดุก่อสร้าง, ปัญหาของผู้ใช้แรงงาน, ปัญหาในการเปิดภาคเรียนใหม่ และปัญหาสถานศึกษาคัดค้านการคลุมฮิญาบของนักศึกษามุสลิม ประเด็นเหตุการณ์ทางการเมือง พบว่าเป็นเรื่องของเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย รวมทั้งแนวทางของนโยบายของนายกรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศในช่วงเวลานั้น ประเด็นการบริหารราชการแผ่นดิน พบว่าเป็นเรื่องการโยกย้ายข้าราชการ (อธิบดีกรม DSI, เลขาธิการ อย. และการโยกย้ายข้าราชการตำรวจ), การคืนยศทหารให้นายดวง อยู่บำรุง, กรณีสัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ที่มีปัญหา, ความไม่โปร่งใสในการกำกับดูแลการบริหารสถานีนีออนบีที, กรณีอดีตนายกรัฐมนตรีออกแถลงการณ์ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ, ธรรมนูญศาลและการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รวมทั้งเรื่องรายการสนทนาประสาสมัคร (แต่กระทู้ตกไป เพราะนายกรัฐมนตรีติดภารกิจ และตกไปเมื่อรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ) และประเด็นทางนโยบาย พบว่าเป็นเรื่องมาตรการแก้ปัญหาราคาสินค้าเกษตร, การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต, การแก้ปัญหาราคาข้าวและปัญหาการรับจำนำข้าว, การแก้ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้, การแก้ปัญหาน้ำท่วม และโครงการต่าง ๆ เช่น การตั้งบ่อนกาสิโน, การฟื้นห้วยบนดิน 2 ตัว 3 ตัว และการสร้างเขื่อน

ประเด็นพิจารณากระทู้ถามทั่วไปในช่วงรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

²⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124 - 128

มี 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นปัญหาและความเดือดร้อน พบว่ามีเรื่อง การเฝ้าระวังเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดกับเด็กและเยาวชน, ปัญหาคนเร่ร่อนจรจัดในกรุงเทพมหานคร, ปัญหาการก่อสร้างศูนย์วิจัยนิวเคลียร์ รวมทั้งปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อมและปัญหาคนต่างด้าว (แต่ตกไปเมื่อรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ) และประเด็นทางนโยบาย พบว่ามีเรื่องโครงการก่อสร้าง และปรับปรุงถนน, โครงการก่อสร้างประตูประบายน้ำ, โรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม และการขยายระบบ รถไฟรางทั่วประเทศ

ประเด็นพิจารณากระทู้ถามสดในช่วงรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

มี 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นปัญหาและความเดือดร้อน พบว่ามีเรื่อง ปัญหาราคาปาล์มน้ำมันและยางพาราตกต่ำ, ปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้, ปัญหาการประกันราคาข้าวหอมมะลิ, วิกฤติการณ์เงินและเศรษฐกิจโลก, ปัญหาการ รับจำหน่ายข้าวเปลือกนปี รวมทั้งปัญหาราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (แต่ตกไปเมื่อรัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง ทั้งคณะ) ประเด็นเหตุการณ์ทางการเมือง คือเรื่องบทบาทและความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีต่อ เหตุการณ์เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม และเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง ส่วนประเด็นการบริหารราชการแผ่นดิน คือ เรื่องทำที่และแนวทางปฏิบัติของนายกรัฐมนตรีต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในกรุงเทพมหานคร และ ประเด็นทางนโยบายมี 4 กระทู้ ได้แก่ หวยบนดิน 2 ตัว 3 ตัว, การป้องกันและปราบปรามและการ ดูแลความสงบเรียบร้อย, กองทุนช่วยเหลือเกษตรกรลดน้อยลง และสถานการณ์เศรษฐกิจของ ประเทศ

ประเด็นพิจารณากระทู้ถามทั่วไปในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ปี 2552 ประเด็นปัญหาและความเดือดร้อน พบว่ามีเรื่องปัญหามลภาวะ, ปัญหาการว่างงาน, ปัญหาภัยแล้ง และปัญหาคลื่นกัดเซาะชายฝั่งทะเลอันดามัน ประเด็นการบริหาร ราชการแผ่นดิน พบว่ามีเรื่องกรณีการเสนอถอดยศอดีตนายกรัฐมนตรี, กรณีการดำเนินคดีกับ ผู้กระทำความผิดในคดีหมิ่นสถาบันพระมหากษัตริย์ ส่วนประเด็นทางนโยบาย เนื่องจากมีจำนวน กระทู้ถามจำนวนมาก เรื่องสำคัญที่พบ คือ การแก้ไขปัญหาหนี้สิน, โครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มี รายได้น้อย, การก่อสร้างตลาดกลางสินค้าเกษตรภาคตะวันออก, การแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตร ตกต่ำ, ปัญหาการขาดทุน, การปรับปรุงและก่อสร้างถนน, การพัฒนาการกีฬา, โครงการรถไฟฟ้าสี น้ำเงิน, การจัดสรรงบประมาณก่อสร้างต่าง ๆ, การออกโฉนดชุมชน, การสร้างเขื่อนเพื่อแก้ปัญหา อุทกภัย, การพัฒนาระบบชลประทาน, การขึ้นภาษีสรรพสามิตและการเก็บเงินเข้ากองทุนน้ำมัน เชื้อเพลิง เป็นต้น

ปี 2553 ประเด็นปัญหาและความเดือดร้อน พบว่าเป็นปัญหาความ เดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกหน่อไม้ฝรั่งและข้าวโพดฝักอ่อน, ความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูก ข้าวเหนียว, ความเดือดร้อนของประชาชนผู้เลี้ยงนกกรงหัวจุก, ปัญหาโครงการประกันรายได้

เกษตรกร, ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร, ปัญหาหนี้ในระบบ, ปัญหาการจลาจลติดขัดในจังหวัดชลบุรี, ปัญหาการปลูกข้าว ส่วนประเด็นทางนโยบายนั้นเนื่องจากมีกระทู้ถามจำนวนมาก เรื่องสำคัญที่พบ คือ การกำกับดูแลตลาดพลังงาน, การก่อสร้างถนนและขอขยายช่องทางการจราจร, นโยบายพัฒนาการกีฬา, การประกันรายได้ของเกษตรกร, การขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการต่าง ๆ, การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทย, การปรับปรุงการให้บริการของบริษัทขนส่ง จำกัด, โครงการพัฒนาระบบชลประทาน, การฟื้นฟูการท่องเที่ยวในภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, การแก้ไขปัญหามลพิษในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด, นโยบายแก้ปัญหาที่ดินทำกิน และโครงการก่อสร้างเขื่อน เป็นต้น

ปี 2554 ประเด็นปัญหาและความเดือดร้อน พบว่ามีเรื่องปัญหาความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นและการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่, ปัญหาการสอบเลื่อนวิทยฐานะของข้าราชการครู และสถานการณ์ปัญหาภัยแล้งซ้ำซากในจังหวัดสุโขทัย ส่วนประเด็นทางนโยบายก็เช่น การขอรับการสนับสนุนงบประมาณโครงการต่าง ๆ, การป้องกันปราบปรามและแก้ปัญหายาเสพติด, การจัดสร้างโรงพยาบาลชุมชน, การแก้ปัญหาภัยแล้ง, มาตรการแก้ปัญหาลำไย, การขยายเขตไฟฟ้าเพื่อใช้ในการเกษตร, การแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภค, การแก้ปัญหาการขาดแคลนเนื้อสัตว์อุปโภค-บริโภค และการพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาอาสาสมัครภาครัฐ

ประเด็นพิจารณาการตั้งกระทู้ถามสดในช่วงรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

ปี 2552 ประเด็นปัญหาและความเดือดร้อน พบว่ามีเรื่องปัญหาแรงงานที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ, สถานการณ์ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้, ปัญหาโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง, ปัญหาราคาลำไยตกต่ำ, ปัญหาตลิ่งพังริมแม่น้ำตามแนวชายแดนระหว่างประเทศ, ปัญหาราคาสินค้าทางการเกษตร, ปัญหาการหลอกลวงแรงงานไปต่างประเทศ ส่วนประเด็นเหตุการณ์ทางการเมือง มีเรื่องการค้าเงินการกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, การเร่งรัดการค้าเงินคดีกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, การเสียชีวิตของพลทหารในบ้านพักแม่ทัพภาคที่ 1 ในภาวะบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน, การดำเนินคดีกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปิดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานจังหวัดต่าง ๆ ส่วนประเด็นการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ความบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข, เรื่องปลากระป๋องเน่าเสีย, การโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เป็นธรรม, ปัญหาการแต่งตั้งรักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, โครงการไทยเข้มแข็งส่อไปในทางทุจริต, การประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ส่วนประเด็นนโยบายนั้นมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การแก้ปัญหาราคากะหล่ำปลีตกต่ำ, การปรับขึ้นราคาน้ำมันในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ, การประกันราคาสินค้าเกษตร, กองทุนหมู่บ้าน, การแก้ไขปัญหาที่ดินและหนี้สินแก่ประชาชน, นโยบาย

ประกันราคาข้าวและการแก้ไขปัญหาการค้าข้าวต่ำ, มาตรการป้องกันการทุจริตในโครงการไทยเข้มแข็ง, การกระจายอำนาจบริหารโดยการจัดตั้งนครปัตตานี, มาตรการควบคุมโรคติดต่อ, นโยบายจัดการศึกษาฟรี 15 ปี และการระงับ 76 โครงการที่มาบตาพุด

ปี 2553 ประเด็นปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน พบว่ามีเรื่องการคุกคามเสรีภาพของประชาชน, ปัญหาการเรียกร้องของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี, ปัญหาการชุมนุมของกลุ่ม นปช., ปัญหาราคาข้าว, ปัญหาน้ำท่วม, ปัญหาอันเนื่องมาจากโครงการขุดเจาะสำรวจน้ำมัน, ปัญหาปัจจัยการผลิตด้านการเกษตรมีราคาแพง ส่วนประเด็นเหตุการณ์ทางการเมืองนั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องวิธีการดำเนินการกับกลุ่มผู้ชุมนุมโดยทหาร และผลกระทบของประชาชนในกรุงเทพฯจากการชุมนุม

ประเด็นการบริหารราชการแผ่นดิน ก็มีเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีในสถานการณ์ฉุกเฉิน, การโยกย้ายข้าราชการที่ไม่เป็นธรรม, การนำเสนอข่าวสารของรัฐบาลที่นำไปสู่ความขัดแย้ง และเหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้, การจัดการภัยพิบัติ และนโยบายประกันราคาข้าว ส่วนประเด็นทางนโยบาย ได้แก่ การบริหารจัดการน้ำและระบบชลประทาน, การแก้ไขปัญหาการค้าข้าวตกต่ำ, การบริหารงานในบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน), การแก้ปัญหาภัยแล้ง, การแก้ปัญหาบัตรประชาชนแบบ Smart Card, โครงการประกันรายได้เกษตรกร, การจัดซื้อยุทธโศปกรณ์, การแก้ปัญหาอุทกภัยและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ

ปี 2554 ประเด็นปัญหาและความเดือดร้อน ได้แก่ ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้, ปัญหาไซ้, ปัญหาภัยแล้ง, ปัญหาการขาดแคลนน้ำมันปาล์ม, สินค้าอุปโภคบริโภคราคาแพง, ปัญหาและความคับหน้าการดำเนินนโยบายประชานิยม และปัญหาแรงงานต่างด้าว ส่วนประเด็นการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ การแก้ไขปัญหาประเทศที่ไร้ทิศทาง, ความล้มเหลวในการไม่กำกับควบคุมราคาสินค้า, ค่าโง่คลองด่าน 7,000 ล้านบาท, การบริหารราชการผิดพลาด, การทุจริตกรณี กสท. โทรชุมพ์ และการแก้ปัญหาวิกฤติชาติที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน ส่วนประเด็นทางนโยบาย ได้แก่ การปรับปรุงค่าตอบแทนให้กับสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น, ระบบโทรศัพท์ 3G, การควบคุมดูแลสื่อสาธารณะของรัฐบาล, การแก้ไขปัญหาคนงานไทยในประเทศตะวันออกกลาง, การนำเงินไปลงทุนในต่างประเทศ, นโยบายการแก้ไขปัญหาการค้าข้าวตกต่ำ, นโยบายประชานิยม, แนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จากประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศไทย

ส่วนที่ 3 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี²⁰⁹

จากการศึกษาการตอบกระทู้ของทั้ง 3 รัฐบาล พบว่านายกรัฐมนตรีมักไม่

²⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128 - 137

มาตอบกระทู้ถามทั่วไปด้วยตนเอง หรือมาตอบเพียงน้อยครั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากกระทู้ทั่วไปโดยส่วนใหญ่ เป็นเรื่องปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน หรือประเด็นทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่เฉพาะของกระทรวง นายกรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตอบแทน ส่วนกระทู้ถามทั่วไปที่ถามรัฐมนตรีบางคนเฉพาะเจาะจง โดยมากแล้วรัฐมนตรีมักมาตอบด้วยตนเอง หรือไม่ก็ มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยมาตอบแทนเป็นบางครั้ง ส่วนการตอบกระทู้ถามสดนั้น พบว่า นายกรัฐมนตรีล้วนมาตอบด้วยตนเองทั้งสิ้น แต่ในสัดส่วนที่แตกต่างกันไป แต่การตอบกระทู้ถามสด ด้วยตนเองมีข้อสังเกตว่าในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีร่วมตอบกระทู้ถามสดกับรัฐมนตรีคนอื่นอยู่บ่อยครั้ง แต่ถ้าเป็นการมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบแทน จะพบอยู่ 2 ลักษณะ คือ มอบหมายให้รัฐมนตรีคนเดียวมาตอบแทน ก็มีรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย 2 - 3 คนมาตอบกระทู้ร่วมกัน (ซึ่งปรากฏทั้งในรัฐบาลนายสมัคร นายสมชาย และนายอภิสิทธิ์)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีกระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามสดถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล) หลายครั้ง แต่ไม่เคยมาตอบด้วยตนเองเลย โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์) มาตอบแทนทุกครั้ง

ต่อกรณีความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามนั้น ก็พบว่าไม่มีบทบัญญัติใดเลยในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้การตั้งกระทู้ถามมีผลบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกัน หรือรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวในทางการเมือง โดยการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถามนั้น เป็นเพียงแค่ความต้องการทราบข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น และถึงแม้ว่าจะปรากฏอย่างชัดเจนในการตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรีและบรรดารัฐมนตรี ว่ามีการบริหารงานที่ผิดพลาดหรือเสียหาย แต่ก็ไม่มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ระบุเป็นการบังคับให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนต้องลาออกแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนลอยตัวเสมอมา สำหรับกรณีนี้หากเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ พบว่า การตั้งกระทู้ถามในระบอบรัฐสภาแบบอังกฤษก็ไม่มีผลบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่งเช่นเดียวกัน กล่าวคือ รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีแห่งอังกฤษมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามนั้นได้ ซึ่งถือเป็นสิทธิเด็ดขาด หากเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรืออาจจะเลื่อนเวลาการตอบกระทู้ถามได้ไปอย่างไม่มีกำหนดก็ได้ หากเห็นว่าตนยังไม่พร้อมจะตอบ แต่มีได้หมายความว่ารัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะอ้างสิทธินี้เสมอไป เพราะการอ้างสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามนี้ อาจเป็นผลเสียต่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเสียเอง เพราะเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์รุนแรงมากกว่าที่จะเป็นจริงและการไม่ตอบอาจสร้างความไม่พอใจ

แก่ประชาชนได้เพราะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบทั้งในด้านสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศเป็นปฐมอยู่แล้ว จึงอาจก่อให้เกิดผลร้ายแก่คณะรัฐมนตรีในการเลือกตั้งคราวถัดไปได้

ส่วนกรณีการตอบเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องตอบคำถามนั้นในทันที แต่จะตอบใน Hansard และส่งคำตอบนั้นตรงถึงสมาชิกผู้ถามนั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่ได้รับคำตอบในเวลาอันสมควร สมาชิกผู้ถามมีสิทธิยื่นคำถามนั้นใหม่ได้ สำหรับคำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้นิยมถามเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเลขจำนวนมาก ๆ มีข้อสังเกตอยู่ข้อหนึ่งว่า สมาชิกสภาขุนนางไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิในการตั้งกระทู้ถาม และวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1.) ถ้ากระทู้ถามเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่จะถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นปัญหาและความเดือดร้อนที่กระทบสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ผู้เขียนขอเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญระบุให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ไม่สามารถตอบกระทู้ถามให้เป็นที่พอใจแก่รัฐสภา หรือไม่ยอมมาตอบกระทู้เลย ต้องถูก “ปลดออกจากตำแหน่ง” (Removal) เหมือนอย่างในสาธารณรัฐเกาหลี กล่าวคือ ผู้เขียนขอเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 (กรณีปลดนายกรัฐมนตรี) หรือจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 (กรณีปลดรัฐมนตรี) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอแนะ (Recommendation) ต่อสภาให้พิจารณาปลด (Removal) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ออกจากตำแหน่งได้ และหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองโดยพ้นจากตำแหน่ง

2.) ถ้ากระทู้ถามเป็นคำถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล อันเป็นคำถามที่สมาชิกรัฐสภาตั้งขึ้นเมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือเห็นว่าดำเนินงานการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย เช่นนี้ผู้เขียนขอเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองด้วยการ “ลาออก” ทั้งคณะ ถ้าปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่สามารถตอบกระทู้ให้เป็นที่พอใจแก่รัฐสภาได้ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่กระทบสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เช่น ตัวอย่างที่ยกมาก็ได้แก่ ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ, ปัญหาราคาข้าวและปัญหาการรับจำนำข้าว, ปัญหาราคายางพาราตกต่ำ และปัญหาสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

เป็นต้น ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ตามมาตรา 171 ทั้งยังต้องรับผิดชอบในนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ก่อนเข้าทำหน้าที่ ตามมาตรา 176 ด้วย เพราะฉะนั้นหากจะว่าตาม “กฎแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน” (Unanimity Rule) ของคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ต้องลาออกทั้งคณะ

ส่วนกรณีพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อยในคณะรัฐบาล แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล อีกทั้งยังมีรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลเป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีด้วยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่ารัฐมนตรีคนใดจะมาจากพรรคไหนก็ตาม เมื่อได้เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะต้องอยู่ภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) ต่อกระทั่งทุกประการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลเสมอ ดังนั้นหากรัฐมนตรีคนใดที่มาจากพรรคร่วมรัฐบาล เป็นผู้ไม่เห็นด้วยในนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้แต่แรก และกำลังถูกรัฐสภาตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีผู้นั้นก็ควรที่จะ “ยอมรับ” หรือไม่ก็ “ลาออก” ไป อันเป็นกรณีที่ได้กล่าวสอดคล้องกับธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญแห่งอังกฤษในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีอังกฤษซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยอย่างยิ่งว่าไทยควรนำมาเป็นแบบอย่าง โดยที่รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีจะต้องปกป้องนโยบายในที่สาธารณะ ด้วยกับเหตุผลต่าง ๆ ได้แก่ (1) เมื่ออำนาจบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่แก่คณะรัฐมนตรี ทั้งคณะเป็นส่วนรวม มิได้ตกอยู่แก่รัฐมนตรีหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องกระทำในนามของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ อันเนื่องมาจากพัฒนาการของการถ่ายเทอำนาจจากพระมหากษัตริย์มาสู่คณะรัฐมนตรีโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีทุกคนจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมนตรีทุกคนมีภาระที่จะต้องผูกพันกับมติคณะรัฐมนตรี (Conclusion) ซึ่งถือว่าได้ผ่านการประชุมปรึกษาหารือและเห็นชอบของรัฐมนตรีทุกคนในคณะแล้ว กิจการใดที่ได้ผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและถือเป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้วต้องถือว่าผูกมัดรัฐมนตรีทุกคนที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตาม แม้รัฐมนตรีคนนั้นจะไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วยก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดมีความคิดเห็นแตกต่างจากความคิดเห็นของรัฐมนตรีฝ่ายข้างมาก รัฐมนตรีผู้นั้นก็ควรลาออกไป ไม่ควรอยู่ร่วมคณะรัฐมนตรีอีกต่อไป トラบใดที่รัฐมนตรีผู้นั้นยังไม่ลาออกย่อมถือว่ารัฐมนตรีผู้นั้นยินยอมที่จะผูกพันกับมติคณะรัฐมนตรีนั้นอยู่ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง, (2) ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีย่อมจะต้องกำหนดนโยบายทั่วไปขึ้นมาเพื่อเป็นวิธีการหรือแนวทางการปฏิบัติ จัดทำหรือดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะ เพราะคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะย่อมมีนโยบายทั่วไปแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้าง แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับแนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ เป็นความต้องการให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย มีความเจริญรุ่งเรือง และประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งเมื่อนโยบายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณากำหนดขึ้นนั้นเป็น

นโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มิใช่เป็นนโยบายของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ และ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องเป็นผู้ดำเนินการหรือดำเนินการโดยอาศัยอำนาจต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็น เครื่องมือ เพื่อให้การดำเนินงานตลอดจนสามารถควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินทุกอย่างให้ ดำเนินไปและอยู่ในกรอบแห่งนโยบายทั่วไปของตนได้ คณะรัฐมนตรีจึงย่อมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ร่วมกันในนโยบายทั่วไปนั้นโดยตรง และ (3) ในการดำเนินการตามนโยบายทั่วไปอย่างใดอย่างหนึ่งของ คณะรัฐมนตรีนั้น อาจจะต้องเกี่ยวข้องกันหลายกระทรวง ดังนั้นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน ได้เป็นไปตามนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ จึงต้องจัดให้กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายทั่วไปนั้นมีการร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิด และผู้ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการ ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ดีที่ที่สุดคือคณะรัฐมนตรี

4.1.1.5 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการเปิดอภิปรายทั่วไป²¹⁰

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญและให้ผลที่เด็ดขาดตรงกับ ความหมายและความประสงค์ของการควบคุมฝ่ายบริหารที่สุดก็คือ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติ ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ กล่าวคือ เป็นการนำเอาหัวใจหรือแก่น สำคัญของระบบรัฐสภา อันได้แก่ หลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้ก็ด้วยความ ไว้วางใจของรัฐสภามาใช้ เมื่อสภาสิ้นสุดความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นก็ย่อมไม่อาจ บริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ การเปิดอภิปรายนี้บางครั้งก็เรียกว่า “กระทู้หมู” ซึ่งมีลักษณะ ดังกล่าว เพราะเมื่อเปิดอภิปรายแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดจะขออภิปรายก็ได้ จะถามหรือ วิพากษ์วิจารณ์หรือแม้แต่เสนอข้อมูลหักล้างอย่างใดก็ได้โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นสมาชิกผู้เข้าชื่อขอเปิด อภิปรายเท่านั้น จึงนับได้ว่าแตกต่างจากกรณีควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งมักกระทำต่อเมื่อสมาชิก เห็นว่า การบริหารงานของรัฐสภาไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือบริหารงานผิดพลาด ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้นถือว่าเป็นมาตรการควบคุมขั้นสุดท้าย เพราะอาจมี ผลทำให้รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งได้ หรือฝ่ายบริหารอาจจะยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็เป็นได้ การอภิปรายทั่วไปจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะเป็นเครื่องมือถ่วงดุล อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การเปิดอภิปรายทั่วไปมีได้ 2 ลักษณะ คือ (1) การเปิด อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ (2) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งการเปิด

²¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า 148 - 151

อภิปรายทั่วไปในแต่ละลักษณะจะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนดไว้อย่างไร

การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอยู่ 2 กรณี คือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การเปิดอภิปรายทั่วไปอาจแยกการอภิปรายทั่วไปได้ 3 กรณี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา และการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

1) การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร

(1) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 158 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังต่อไปนี้

[1] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

[2] การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปราย และเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ในญัตติด้วย

[3] ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เสนอโดยไม่มี การยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 ก่อนมิได้และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้วให้ ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 272

[4] เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้ทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่อง ให้ประธานสภา ผู้แทนราษฎรแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้วให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และแจ้งให้ นายกรัฐมนตรีทราบ

[5] เมื่อได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

[6] นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่าที่มีสิทธิอภิปรายชี้แจง ในการชี้แจงจะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทีละคนเป็นลำดับไป หรือจะรอรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้

[7] เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยการลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

[8] มติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

[9] ในกรณีมีมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

[10] ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นนายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น

รายบุคคล

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 159 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังนี้

[1] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

[2] การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปราย

[3] ในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มี การยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 ก่อนมิได้และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 272

[4] เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลแล้ว ให้ทำการตรวจสอบหากมีข้อบกพร่อง ให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับญัตติ เมื่อประธานสภา ผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่อง ต่อเนื่องและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

[5] นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่าที่นั้นมีสิทธิอภิปรายชี้แจง ใน การชี้แจงจะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทีละคนเป็นลำดับไป หรือจะรวบรวมชี้แจง ครั้งละหลายคนก็ได้

[6] เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติ ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล โดยการลงมติกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับ วันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

[7] มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องมีคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

[8] ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลมีคะแนนเสียง ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

2) การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 161 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง ข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

(2) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาดังกล่าว ให้ทำเป็นหนังสือ ยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยระบุให้ชัดเจนว่าจะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหา สำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใด

(3) ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาไปยังนายกรัฐมนตรี และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

(4) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามได้

(5) รัฐมนตรีเท่าที่ที่มีสิทธิจะอภิปรายตอบข้อซักถาม รัฐมนตรีจะตอบสมาชิกวุฒิสภาที่ซักถามและอภิปรายในเรื่องที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปทีละคนเป็นลำดับต่อไป หรือจะรวบรวมตอบครั้งละหลายคนก็ได้

(6) เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง จะไม่มีการลงมติ

(7) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาดังกล่าวนี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

3) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 179 มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(2) นายกรัฐมนตรีแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(3) ให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน

(4) เมื่อมีการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร ในวุฒิสภา หรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เป็นอีกวิธีหนึ่งของรัฐสภาในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะมีผลโดยทางอ้อมต่อการควบคุมฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารด้วย

4.1.1.6 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการสภา

กรรมการสภา หมายถึง บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการสภา

เพื่อให้กระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการอาจจำแนกได้เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการสามัญประจำสภา คือ กรรมการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภานั้น ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้น 22 คณะ โดยแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน

คณะกรรมการวิสามัญ คือ กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ประชุมสภากำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการสภา สามารถตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่ามีเหตุผลความจำเป็นในกิจการของสภาซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญหลายคณะควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้และผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จแล้ว คณะกรรมการวิสามัญก็จะสลายตัวสิ้นสภาพไป สำหรับการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ส่วนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ ส่วนจำนวนของคณะกรรมการวิสามัญจะไม่มีกำหนดไว้แน่นอนและจะตั้งขึ้นเมื่อใดก็ขึ้นอยู่กับมติของสภาที่พิจารณา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา²¹¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 135 ว่า

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจ

²¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145 - 146

หน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา 131 ด้วย

กรรมการวิสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 134 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

กล่าวโดยสรุป การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกลไกการตรวจสอบจากคณะกรรมการถือว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางอ้อม ซึ่งผลของการควบคุมตรวจสอบไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารมากนัก โดยหลักการแล้วเป็นการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาญัตติหรือประเด็นปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ต้องการจะให้พิจารณาศึกษาในรายละเอียดเพื่อให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ก่อนที่จะนำผลการพิจารณาสรุปเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของรัฐสภาผ่านไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยไม่มีข้อผูกพันว่ารัฐบาลจะต้องนำไปปฏิบัติ เป็นเพียงข้อเสนอแนะซึ่งรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ ระบบการตั้งคณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 135 ดังกล่าวข้างต้นยังคง

หลักการไว้เช่นเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เพียงแต่เพิ่มเติมสภาพบังคับของคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลของคณะกรรมการมาธิการ ด้วยการให้คณะกรรมการมาธิการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมาธิการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากเดิมที่คำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงแค่การขอความร่วมมือซึ่งไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด²¹²

จากที่ได้ศึกษาเรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกลไกการตรวจสอบจากคณะกรรมการ ก็ทำให้พบว่า ยังไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะกรรมการมาธิการสามารถบังคับคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้ต้องรับผิดชอบใดไว้เลย ซึ่งก็เหมือนกับของประเทศอังกฤษเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้มีให้คณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องลอยตัวจากการถูกคณะกรรมการมาธิการสภาเรียกมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 135 โดยขยายอำนาจของคณะกรรมการมาธิการให้สามารถบังคับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ กล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการมาธิการสามัญประจำสภาเรียกนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา แล้วเกิดพบความผิดพลาดบกพร่อง หรือพบการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างร้ายแรง ผู้เขียนขอเสนอให้คณะกรรมการสามัญประจำสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอแนะ (Recommendation) ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาปลด (Removal) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ออกจากตำแหน่งได้ เหมือนอย่างในประเทศเกาหลีใต้ที่มีระบบ “ปลดออกจากตำแหน่ง” (Removal) ซึ่งหากวุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ก็ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นรับผิดชอบทางการเมืองโดยพ้นจากตำแหน่งไป

4.1.1.7 ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อมีการถอดถอน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง²¹³

หลักเกณฑ์การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปรากฏขึ้นครั้งแรกใน

²¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา, หน้า 346

²¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 344 - 346

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นการมอบอำนาจให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งได้โดยการถอดถอนผู้ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หลักการนี้ได้ยึดถือต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่ได้มีการเพิ่มเติมกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ คำว่า “ส่อ” ในมาตรานี้มีความหมายในลักษณะเปิดกว้างกว่าคำว่า “จงใจหรือเจตนา” เพื่อให้ครอบคลุมได้อย่างกว้างขวาง การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 270 และมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

“มาตรา 270 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือ อัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

“มาตรา 271 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164”

การกำหนดให้รัฐสภาสามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารโดยการถอด

ถอนของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 158 นี้ว่าเป็นหลักการที่ทำให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอัตราส่วนเสียงที่ต้องใช้เพื่อที่จะสามารถร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้มีมติถอดถอนได้นั้น พบว่า ต้องใช้อัตราส่วนที่มากกว่าการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้เพียง 1 ใน 5 สำหรับนายกรัฐมนตรี และ 1 ใน 6 สำหรับรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลเสียอีก หมายความว่า ต้องใช้จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เหตุของการเสนอถอดถอนตามมาตรา 158 นี้ ล้วนแต่เป็นเหตุที่น่าได้มีความร้ายแรง เหตุเช่นนี้ควรจะกำหนดให้การควบคุมตรวจสอบสามารถทำได้โดยง่าย มิใช่กำหนดให้การตรวจสอบทำได้ยากกว่ากรณีอื่น ๆ ดังเช่นที่ได้กล่าวไปแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น ตามบทบัญญัติมาตรา 158 และมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้จำเป็นต้องมีการยื่นถอดถอนก่อนที่จะขอยื่นญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจถ้าเป็นกรณีของการมีพฤติการณ์พิเศษดังกล่าวอีกด้วย มันก็จะเท่ากับว่า หากจำนวนผู้ลงชื่อเพื่อยื่นถอดถอนไม่ถึง 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งต้องการจำนวนผู้ลงชื่อในกรณีของนายกรัฐมนตรีคือ 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และ 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ก็ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

อนึ่ง กรณีการถอดถอนนี้ หากเปรียบเทียบกับของประเทศเกาหลีใต้แล้วจะพบว่ามีภาระบุให้ “คำตัดสินของสภาแห่งชาติให้ออกจากตำแหน่งไม่ขยายมากไปกว่าการให้ออกจากตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม คำสั่งดังกล่าวจะไม่มีผลเป็นการยกเว้นความรับผิดชอบหรือทางอาญาของบุคคลดังกล่าว นอกจากนี้ บุคคลใดที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใน 5 ปีนับแต่วันที่มามีมติให้ถอดถอน ตามมาตรา 54 แห่งกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการพิจารณาถอดถอน จะถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ หมวด 11 มาตรา 130 – มาตรา 134 ส่วนการดำเนินการสอบสวนกรณีให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการด้านกฎหมายและการยุติธรรมนั้น ให้นำกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบและการสืบสวนสอบสวนการดำเนินงานภาครัฐมาใช้โดยอนุโลม” ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับระบบของประเทศเกาหลีใต้ตามที่กล่าวมา และขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยการกำหนดให้ “เมื่อมีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 270 และมาตรา 271 แล้วไม่ให้มีผลเป็นการยกเว้นความรับผิดชอบหรือทางอาญาของบุคคลดังกล่าว” ลงไปในรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกถอดถอนด้วยเหตุ “มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ” จะต้องถูกบังคับให้รับผิดชอบอาญาอีกต่อหนึ่งด้วย เช่นเดียวกับของประเทศเกาหลีใต้ที่ความตั้งใจในการขจัดคอร์รัปชันของประธานาธิบดีคิม ยอง ซัมในขั้นต้น ได้ดำเนินการโดยให้สมาชิกสภาแห่งชาติหรือสภาแห่งชาติผ่านร่าง

กฎหมายจริยธรรมข้าราชการ (Public Servants' Ethics Law) เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ และต่อมาได้รวมไปถึงนักการเมืองท้องถิ่น ต้องเปิดเผยทรัพย์สินของตนเองและสมาชิกในครอบครัวทุกปีในขณะที่กำลังดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อทำให้การเมืองปลอดจากการคอร์รัปชัน และนักการเมืองต้องเป็นบุคคลที่สะอาด (Clean Politician) ไม่มีหมองในเรื่องต่าง ๆ โดยประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมตระหนักว่า “ถ้าข้างบนไม่สะอาด ข้างล่างก็คงไม่สะอาดด้วย” ซึ่งหมายถึง ถ้าข้าราชการระดับสูงประพฤติตนไม่สุจริต ข้าราชการระดับล่างก็คงจะเป็นเช่นนั้นด้วย นอกจากนี้ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัมยังได้กำหนดมาตรฐานในการแต่งตั้ง “คณะรัฐมนตรี” ไว้ในเกณฑ์สูง โดยบุคคลที่แต่งตั้งต้องมีข้อต่างพร้อยใด ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการคอร์รัปชัน หากบุคคลมีข้อท้วงติงก็จะไม่แต่งตั้ง แม้ว่าได้ถูกทาบทามให้ดำรงตำแหน่งก็ตาม ซึ่งในโอกาสแรก ประธานาธิบดีคิม ยอง ชัม คณะรัฐมนตรี และข้าราชการระดับสูงราว 125 คน ได้แสดงความรับผิดชอบให้เห็นเป็นตัวอย่างในเรื่องนี้โดยการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของตนต่อสาธารณะ ในอดีตที่ผ่านมา สมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีโร แต่ วูเกิดมีอดีตรัฐมนตรีกลาโหมและพรรคพวกมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีอื้อฉาวทางการเงิน อดีตที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและอดีตรัฐมนตรีบางคนได้ถูกจับกุมและศาลก็ได้พิพากษาให้จำคุก

ต่อมาเมื่อมีกฎหมายการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินมีผลบังคับใช้ ทำให้ข้าราชการและสมาชิกสภาแห่งชาติมากกว่า 1,100 คน ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ เป็นผลให้บุคคลเหล่านี้บางรายกลายเป็นที่ต้องสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และบางคนถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่ง โดยในส่วนของสมาชิกสภาแห่งชาติที่สังกัดพรรครัฐบาล และบางส่วนของดำรงตำแหน่งระดับรองรัฐมนตรี (รัฐมนตรีช่วยว่าการ) ได้ลาออกจากตำแหน่ง เช่น ปัก จุน กยู (Park Jun-Kyu) ประธานสภาแห่งชาติ ซึ่งมีทรัพย์สินจำนวน 14 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการได้มาหรือกรณีของยู ฮัก ซอง (Yoo Hak-Seong) ประธานคณะกรรมการอาหาร ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์ และกรณีของชอง ดง โฮ (Chung Dong-Ho) ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินในพื้นที่ซึ่งสงวนไว้สำหรับเป็นพื้นที่สีเขียว ขณะที่ตนกำลังดำรงตำแหน่งในบริษัททางด่วนเกาหลี (Korea Highway Corporation) และได้ใช้อิทธิพลให้เจ้าหน้าที่อนุมัติการก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น

การกำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูง ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของตนเองในแต่ละปีนั้นถือได้ว่าเป็นการสกัดกั้นช่องทางไม่ให้บุคคลเหล่านี้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเองเรียกรับผลประโยชน์ เพราะถ้าพฤติกรรมเช่นนี้เกิดขึ้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ สร้างฐานอำนาจให้กับตนเองเพื่อการอยู่ในตำแหน่งได้อย่างยาวนาน หรือการช่วยเหลือพรรคพวกอันเป็นลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นในระบอบการเมืองแบบเผด็จการและการตรวจสอบจาก

ประชาชนหรือสื่อมวลชนเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากการควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น การที่ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของตนเอง จึงถือเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะในด้านความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ และยังเป็น การแสดงความรับผิดชอบต่อในทางกฎหมายของบรรดาผู้บริหารประเทศรวมถึงบรรดารัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีให้อยู่ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 275 มาตรา 250 และมาตรา 262 ทั้งนี้ก็เพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาพิพากษาต่อไป

4.2 ความรับผิดชอบต่อของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของตนต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาด้วย เมื่อปรากฏกรณีที่ต้องรับผิดตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ใช้อำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ การกำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมานอกเหนือจากรัฐสภาก็เพื่อมาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจบริหารประเทศอย่างกว้างขวางและสามารถกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติและประชาชนได้โดยง่ายหากไม่ระมัดระวังในการใช้อำนาจของตน ดังนั้น ในลำดับต่อไปนี้จะขอนำเสนอองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ อำนาจของคณะรัฐมนตรี 4 องค์กร คือ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครอง ดังนี้

4.2.1 ความรับผิดชอบต่อการใช้ อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรศาล ไม่มีอำนาจในการ

พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยตรง องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องยื่นคำร้องต่อองค์กรศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด กับทั้งมีอำนาจในการกำหนดสภาพบังคับที่คณะรัฐมนตรีต้องถือปฏิบัติตาม เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่สุดเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ²¹⁴ ดังนั้น ในลำดับต่อไปนี้จะเป็นการพิจารณาว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดบ้าง หรือผู้ใดบ้าง ที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

4.2.1.1 กรณีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภามีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ใน 4 กรณี ดังนี้

1) การควบคุมตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของ

คณะรัฐมนตรี

การตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นกรณียกเว้นให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนี้ การใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดจึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเคร่งครัด ดังนั้นต้องมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 185 มีหลักการสำคัญคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือไม่ โดยรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เป็นผู้เสนอความเห็นผ่านประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นและในระหว่างนั้นประธานแห่งสภานั้น จะต้องรอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้

การเสนอความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หากเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนด หากเสนอโดยวุฒิสภาก็ต้องดำเนินการก่อนวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนด

การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานั้น เสนอได้ 2 ประเด็น คือ ให้

²¹⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช and คณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ(กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549), หน้า 79.

ตรวจสอบว่าการตราพระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ กับอีกประเด็นคือ ให้ตรวจสอบว่าการตราพระราชกำหนดนั้น เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคสองหรือไม่ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งนั้น ได้กระทำเฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่

หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง กล่าวคือ ไม่ได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ อีกทั้งยังตราพระราชกำหนดไปโดยไม่ปรากฏว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้แล้ว ผลก็คือ พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ตามมาตรา 185 วรรคสาม

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยเกี่ยวกับพระราช

กำหนด

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2552 เรื่อง พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 99 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนด โดยสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ และตามมาตรา 184 วรรคสองว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ด้วย นอกจากนี้ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ต่างจากการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีอื่น โดยจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรค

สอง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 วรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญมาตรา 216 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดว่า “โดยที่ได้เกิดวิกฤตการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินการมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง แต่เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อจำกัดบางประการ ฉะนั้น เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายหรือลงทุน หรือเพื่อดำเนินมาตรการที่สำคัญและจำเป็นต่อการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

ในการพิจารณาว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่ เห็นสมควรกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยดังนี้²¹⁵

ประเด็นที่ 1 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกที่เกิดปัญหาขึ้นส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแล้ว ปัญหาการเมืองภายในประเทศก็มีความสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของไทยเกิดภาวะชะลอตัวลง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและผู้ลงทุน ตลอดจนก่อให้เกิดความล่าช้าในการผลักดันโครงการต่าง ๆ ของทางภาครัฐ จากเหตุความเป็นไปในภาวะของเศรษฐกิจของประเทศ

²¹⁵ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2, หน้า 90 – 94

ไทยดังกล่าว สรุปรูปที่มาของปัญหาโดยมีที่มาจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัว และชะงักงัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบเศรษฐกิจ ตลาดเงิน ตลาดทุน และการล้มละลายของสถาบันการเงินในหลายประเทศที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อเศรษฐกิจโลก ปัจจัยภายใน ได้แก่ สถานการณ์การเมืองที่ขาดเสถียรภาพซึ่งส่งผลให้ความเชื่อมั่นของนักลงทุนลดลงและเกิดความลังเลในการตัดสินใจที่จะมาลงทุน ทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดสภาพคล่องทางการเงิน โดยเฉพาะด้านการส่งออก และรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เคยทำรายได้เข้าประเทศสูงสุดกลับมีรายได้ลดลง เนื่องจากนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศขาดความมั่นใจในสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการเดินทาง มาประเทศไทย สิ่งบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤตการเมืองภายในประเทศ ได้แก่ มูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยหดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น กำลังซื้อสินค้าและบริการของประชาชนโดยรวมลดลง ผลกระทบทั้งหมดทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หดตัวลงอย่างมาก

ปัจจัยข้างต้นส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศ กล่าวคือ รายได้ที่จัดเก็บได้จริงน้อยกว่าประมาณการที่ตั้งเป้าหมายไว้ ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องถึงความสามารถในการใช้จ่ายและจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งฝ่ายผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นจริง แต่เห็นว่ากรณีที่รัฐบาลไม่สามารถหาเงินเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้นั้น มีวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาอยู่หลายแนวทางโดยให้ข้อเสนอแนะแก่ทางรัฐบาลว่า อาจชะลอการใช้จ่ายโครงการที่ไม่จำเป็น หรือสามารถที่จะตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เพื่อปรับเพดานวงเงินกู้ให้สูงขึ้นได้ หรืออาจเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 โดยไม่ต้องใช้วิธีการตราพระราชกำหนด ทั้งการตราพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจำนวน 400,000 ล้านบาท เป็นตัวเลขที่มากเกินไปตาม ความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด 6 ส่วนที่ 7 ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา 142 ถึง มาตรา 153 ซึ่งทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด ดังนั้นหากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้รัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้ง

มาตรการช่วยเหลือภาคก่อสร้างหิรัญทรัพย์ มาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 หรือมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐก็ตาม ก็ยังไม่อาจทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องได้แน่

สำหรับความห่วงใยของผู้แทนผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภา

ผู้แทนราษฎร ตามหนังสือแถลงเพิ่มเติมที่เห็นว่า “หากให้รัฐบาลตราพระราชกำหนดขอกู้เงินในระหว่างที่ปีงบประมาณยังเหลือเวลาอีกนาน โดยเหตุผลว่า มีข้อจำกัดบางประการทางด้านกฎหมายจะเป็นช่องว่างให้รัฐบาลนี้และรัฐบาลต่อ ๆ ไป ตราพระราชกำหนดกู้เงินเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีที่สิ้นสุด” นั้น ศาลได้พิจารณาประเด็นความห่วงใยดังกล่าวแล้ว เห็นว่า หากเหตุการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ ไม่ได้เกิดวิกฤตการณ์ใด ๆ ที่กระทบถึงความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจที่จะตราพระราชกำหนดได้อยู่แล้ว แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจไปทั่วโลก และมีผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย จึงมีเหตุผลเพียงพอที่รัฐบาลจะตราพระราชกำหนดดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ประกอบเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ขึ้นมาก็เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ให้ตกต่ำไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งเพื่อให้ภาครัฐในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะช่วยสร้างกำลังซื้ออย่างเร่งด่วนในระบบในช่วงที่กำลังซื้อจากต่างประเทศและในประเทศหดตัวลงจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกที่จำเป็นต้องรีบดำเนินการมาตรการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันปัญหาที่ปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจจะลุกลามไปในทุกภาคส่วนอันเป็นการทำหน้าที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคหนึ่ง แล้ว

ประเด็นที่ 2 พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง หรือไม่

กรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสองหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนที่จะต้องรีบป้องกันแก้ไขโดยพลัน หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่เร่งรีบดำเนินการป้องกันและวางแนวทางแก้ไขไว้ก่อน ย่อมจะ

ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ทั้งนี้การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นกรณีฉุกเฉินหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีแต่ละกรณีไป

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะมูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยที่หดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง การที่ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ปัญหาอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นั้นเสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งทุกเหตุปัจจัยส่งผลกระทบต่อภัยวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศจนรัฐบาลต้องเร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขวิกฤตนั้น ไม่ว่าจะมาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในงบประมาณ พ.ศ. 2552 และมาตรการอื่น ๆ เพื่อแก้ไขภัยจากวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว แต่สภาวะเศรษฐกิจโลกและสภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังคงชะลอตัวอย่างต่อเนื่องแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เกิดขึ้นแล้ว

ข้อเท็จจริงที่ผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้แทนคณะรัฐมนตรี รับกันมีว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เพื่อให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินวงเงิน 400,000 ล้านบาท และขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร อีกจำนวน 400,000 ล้านบาท โดยสาระสำคัญในพระราชกำหนดและร่างพระราชบัญญัติคล้ายกันนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนเพื่อยับยั้งและบรรเทาความเสียหายที่เกิดปัญหาขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำ และเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้มิให้เกิดความเสียหายที่มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามความจำเป็นรีบด่วนที่ลดหลั่นเป็นลำดับ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่เป็นกรณีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบสาระสำคัญของกรอบการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 แล้วไม่มีมูลกรณีให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริตหรือใช้ดุลพินิจปิดเบี่ยงหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 วรรคสอง แล้ว

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น กล่าวสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีสามารถมอบหมายให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติได้ โดยให้ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอยู่ ไม่ว่าคำวินิจฉัยจะออกมาในแง่บวกหรือลบก็ตาม ทั้งนี้ก็เพื่อให้องค์กรศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจออกพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไม่ให้ตรากฎหมายตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงหลักการและเหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ มิฉะนั้นพระราชกำหนดหรือกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหารก็อาจละเมิดสิทธิ เสรีภาพ และกระทบผลประโยชน์ของประชาชนก็เป็นได้

ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 185) กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 184 วรรคหนึ่ง) หรือไม่ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้²¹⁶

(1) การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไว้ 2 ประการ ประกอบกัน กล่าวคือ ประการแรก ตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง คือ ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และประการที่สอง ตามมาตรา 218 วรรคสอง คือ ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดนั้นโดยศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภา เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์และผลของการตรวจสอบไว้ต่างกันเป็น 2 ขั้นตอนคือ การตรวจสอบโดยรัฐสภา รัฐธรรมนูญมาตรา 218 วรรคสาม (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 184 วรรคสาม) บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติ

²¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79 - 82

พระราชกำหนดโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคหนึ่ง (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 185 วรรคหนึ่ง) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 218 วรรคสอง ที่ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วย (แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 185 วรรคสาม กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบได้แล้ว) กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ 1/2541 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2541 ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 219 วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง เท่านั้น” นอกจากนี้ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ต่างจากการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญกรณีอื่น โดยจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสี่ (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 185 วรรคสี่) ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 267 วรรคหนึ่ง (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 216 วรรคหนึ่ง) บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

(2) การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทาง

นโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการพิจารณา

อนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสาม และมาตรา 182 ที่บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้หลายประการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดและให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 3 บัญญัติไว้ ดังนั้นการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่งหรือไม่ มิได้เป็นการยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดที่ถูกควบคุมตรวจสอบเงื่อนไขการตราโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น พบว่า ยังไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ระบุบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองแต่อย่างใดเลย ถ้าหากปรากฏกรณีศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตรานั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง อันถือว่าเป็นความผิดพลาดของคณะรัฐมนตรีอย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่การตราพระราชกำหนดนั้นเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องดำเนินตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจในการตรากฎหมายมาบังคับใช้โดยอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรคอยช่วยสนับสนุนให้ผ่านกฎหมายออกมาอย่างง่ายดาย อันอาจเป็นผลให้กฎหมายที่ผ่านออกมามีเนื้อหาลิดรอนสิทธิเสรีภาพและคุกคามผลประโยชน์ของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ต่อกรณีนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ให้มีการระบุความรับผิดชอบต่อทางการเมืองไว้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดออกมา แล้วศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่เป็นไปตาม มาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ก็ให้คณะรัฐมนตรี “ลาออก” ทั้งคณะอย่างไรก็ดี ผู้เขียนขอเสนอข้อยกเว้นไว้หนอยว่า ในกรณีที่รัฐบาลชุดดังกล่าว เป็นรัฐบาลผสมที่มาจากหลายพรรค และในคณะรัฐมนตรีก็มีรัฐมนตรีบางคนที่เป็นสมาชิกของพรรคเสียงข้างน้อย หากว่ารัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกของพรรคเสียงข้างน้อยสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนไม่เห็นด้วยกับการออกพระราชกำหนดดังกล่าว อีกทั้งการพิสูจน์ดังกล่าวก็มีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน กรณีนี้ผู้เขียนขอเสนอให้รัฐมนตรีผู้พ้นจากการร่วมรับผิดชอบทางการเมืองที่ต้องลาออกไปกับคณะรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งรัฐมนตรีส่วนใหญ่ในคณะมักสังกัดพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาลอยู่แล้ว

2) การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง (มาตรา 141 วรรคหนึ่ง)

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 141 วรรคสอง)

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 90 และมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณีต่อไป (มาตรา 141 วรรคสาม)

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ขยายรายละเอียดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดให้มีกระบวนการที่จะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกฎหมายไม่ให้มีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก่อน และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการขัดหรือแย้งในข้อความใด ให้ข้อความนั้นตกไป หากเป็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทั้งฉบับ²¹⁷

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่

²¹⁷ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550),

นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 150 หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 151 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (มาตรา 154 วรรคหนึ่ง)

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(3) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย (มาตรา 154 วรรคสอง)

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 154 วรรคสาม)

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มีใช้กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณีต่อไป (มาตรา 154 วรรคสี่)

การควบคุมร่างพระราชบัญญัติปกติที่กำหนดไว้นี้ เป็นการกำหนดให้มีการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติได้เมื่อเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ต่างจากกรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 บังคับให้ต้องนำไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เสมอ อนึ่ง การควบคุมร่างพระราชบัญญัติไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้นี้ ควบคุมใน 2 ประเด็นหลัก คือ

- (1) ควบคุมไม่ให้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- (2) ควบคุมไม่ให้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่กำหนดไว้ใน

รัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ต้องได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นก็ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ผลการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่สาระสำคัญ เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป²¹⁸

อย่างไรก็ดี รัฐสภาได้ตราระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545 กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ต่อเมื่อเวลา 3 วันได้ล่วงพ้นแล้ว นับแต่วันที่ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาฝ่ายบริหารตัดโอกาสฝ่ายค้านหรือสมาชิกวุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 154 โดยขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับส่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีรับนำร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ก่อนที่ฝ่ายค้านหรือสมาชิกวุฒิสภาจะดำเนินการยื่นเรื่องต่อประธานสภา ขอให้ส่งความเห็นของตนไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 154²¹⁹

ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (การตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรูปแบบของกฎหมาย) ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13 – 14/2541 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุปกรณีร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา โดยวุฒิสภาได้ลง

²¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 305 - 306

²¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 84

มติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 175 (3) (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 147) เพื่อให้มาตราต่าง ๆ สมบูรณ์ขึ้น และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ไม่ได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ตามมาตรา 29 วรรคสอง จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภเป็นว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ กับทั้งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 64) บัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ”

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคืนมาจากวุฒิสภา แล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) ต่อมาคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันว่า เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และแก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภเป็นว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อันมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งมาตรา 35 และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 33 และมาตรา 64 ตามลำดับ) บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

เมื่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. พร้อมทั้งรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว วุฒิสภาลงมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2541 เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอมา แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2541 ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ถูกยับยั้งไว้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 175 (3) และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 วรรคสอง (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 148) ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ 7 ตุลาคม 2541 และลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง 213 คะแนน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา

กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 3 ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็น มาตรา 4 มีข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

กรณีร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. นั้น สภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณา และวุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง วุฒิสภาลงมติเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2541 ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) แต่ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงต้องรอรระยะเวลาให้ล่วงพ้น 180 วัน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 วรรคหนึ่ง เมื่อพ้นกำหนด 180 วันแล้ว เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2541 สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยมาตรา 176 วรรคหนึ่ง ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ขึ้นพิจารณาใหม่ และลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันจะเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 3 ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็น มาตรา 4 มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

(1) กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 90) บัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา มาตรา 90 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 88) บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มาตรา 169 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 บัญญัติหลักการเดียวกันไว้ในมาตรา 142 และมาตรา 143) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี มาตรา 172 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 บัญญัติหลักการเดียวกันไว้ในมาตรา 140 วรรคสอง และมาตรา 142 วรรคสี่) บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 174 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 146) ถ้าพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 150) คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาเสร็จภายในกำหนดเวลา จะต้องพิจารณาตามมาตรา 175 คือ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา 176 วรรคหนึ่ง ต่อเมื่อล่วงพ้น 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 175 (2) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณีข้างต้นตามมาตรา 175 (3) แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยกขึ้นนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ตามมาตรา 176 วรรคสอง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยกขึ้นพิจารณาใหม่ตามมาตรา 176 นี้ ไม่ว่าจะเป็ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยกขึ้นพิจารณาใหม่นั้น สภาผู้แทนราษฎรลงมติได้เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง คือยืนยันร่างเดิม หรือยืนยันร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา การยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง การยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอไปยังวุฒิสภาทุก

ประการ ซึ่งมีผลตามมาตรา 176 ที่ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์

พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 3 ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา 4 เพื่อระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 29 วรรคสองด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญมาตรา 90 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 88) รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การที่สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 4

ภายหลังที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ประกอบมาตรา 93 มาตรา 92 และมาตรา 90 เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. จึงตกไปทั้งฉบับ ตามมาตรา 262 วรรคสาม

(2) การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเพิ่ม

บทบัญญัติมาตรา 4 ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 176 แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. จึงตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับกรณีการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์²²⁰ พ.ศ.

ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตรา
กฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (การตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายและมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ) ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2552 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป คือ ผู้ร้อง (พลเอก สุรินทร์ พิกุล

²²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84 - 88

ทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม 29 คน) เสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยมีความเห็นดังนี้

(1) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในลักษณะ “รับรองสิทธิ” คือ รับรองสิ่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยอาจอยู่ในรูปแบบวิถีชีวิตและจารีตประเพณีที่ชุมชนยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมา อันเป็นรูปธรรมอย่างหนึ่งของสิทธิชุมชนที่สังคมวิชาการใช้เรียกกันอยู่ในขณะนี้ แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35 มีลักษณะเข้าไปจำกัดสิทธิ หรือยกเลิกเพิกถอนสิทธิชุมชนที่มีอยู่ตามสภาพความเป็นจริงก่อนแล้ว นอกจากนี้ ชุมชนที่อยู่ในชายขอบเขตอนุรักษ์เป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีวิถีชีวิตพึ่งพาป่า มีจารีตประเพณีและกฎกติกาในการดูแลจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในป่าอย่างสมบูรณ์และยั่งยืนในรูปแบบที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” มาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ แต่ในการประกาศเขตอนุรักษ์ของภาครัฐได้มีการกันพื้นที่อยู่อาศัยของชุมชนเหล่านั้นออกจากพื้นที่เขตอนุรักษ์ แต่ได้รวมพื้นที่ “ป่าชุมชน” ไว้ในเขตอนุรักษ์ ในปัจจุบันชุมชนดังกล่าวยังคงมีการดูแลจัดการป่าชุมชนที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์โดยได้รับการยอมรับจากภาครัฐและสังคม หลายชุมชนได้รับพระราชทานธงพิทักษ์ป่าหรือรางวัลด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เนื่องจากได้พิสูจน์เป็นที่ประจักษ์ว่าได้มีบทบาทสำคัญต่อการอนุรักษ์ป่า มีการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์จากป่าอย่างยั่งยืน ดังนั้น เจื่อนไขในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 ที่กำหนดให้สิทธิยื่นขอจัดตั้งป่าชุมชนแก่ชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตอนุรักษ์มาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์เท่านั้น จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 ที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมรับรองให้ชุมชนที่มีสำนึก มีความพร้อม มีศักยภาพและผลงานเป็นที่ประจักษ์ในการฟื้นฟู จัดการ คุ้มครองดูแลพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(2) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 35 ว่าด้วยการจัดการป่าชุมชนนั้น ได้บัญญัติว่า “ห้ามทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์” ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ “ทำไม้” หมายความว่า ตัด ฟัน กาน โคน ลิด เลื่อย ผ่า ถาก ทอน ขุด หรือชักลากไม้ที่มีอยู่ในป่า หรือนำไม้ที่มีอยู่ในป่าออกจากป่าด้วยประการใด ๆ ดังนั้น ถึงแม้ว่าชุมชนที่มีคุณสมบัติและเงื่อนไขครบถ้วนตามมาตรา 25 และได้ผ่านกระบวนการตรวจสอบจนได้รับอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ได้ แต่ชุมชนดังกล่าวไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ใด ๆ จากไม้ซึ่งจะไม่ใช่ไปตามหลัก “ป่าสามอย่าง ประโยชน์สี่อย่าง” ตามพระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ได้พิจารณาถึงหลักความเป็นจริงและไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของสังคม กล่าวคือ การจัดการป่าในรูปแบบป่าชุมชนจะแบ่งพื้นที่ป่าชุมชนออกเป็น 2 ส่วน คือ ป่าชุมชนบริเวณเพื่อการใช้สอย และป่าชุมชนบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ โดย

ชุมชนจะร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์กติกาและใช้ภูมิปัญญา จารีตประเพณีท้องถิ่นในการกำกับดูแลเพื่อการใช้ประโยชน์จากป่าและทรัพยากรในป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้นการห้ามใช้ประโยชน์จากไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็ป่าชุมชนในบริเวณเพื่อการใช้สอยหรือบริเวณเพื่อการอนุรักษ์ จึงขัดหรือแย้งกับสภาพความเป็นจริงของวิถีชีวิตของชุมชน อีกทั้งเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นอันดี และสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามที่ได้รับการคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 66

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 154 วรรคหนึ่ง (1) และให้ผู้เกี่ยวข้อง คือ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชี้แจงแสดงความเห็นเพื่อมาประกอบการพิจารณา ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 20/2550 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2550 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ที่ “คณะรัฐมนตรี” เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติที่ป่าชุมชน พ.ศ. ที่พลเอก สุรยุทธ์ พิบูลทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ 114 เสียง และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 กำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 โดยถือเอาร่างของ “คณะรัฐมนตรี” เป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น จึงขอให้ความเห็นของนายกรัฐมนตรีที่จะต้องส่งเป็นเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา มากกล่าวโดยสรุป คือ นายกรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/1184 ลงวันที่ 16 มกราคม 2551 ชี้แจงสรุปความได้ว่า

(1) สิทธิของชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 66 บัญญัติรับรองไว้นั้น เป็นสิทธิที่เกิดจากการสั่งสมด้วยการปฏิบัติหรือการดำเนินชีวิตของชุมชนอย่างมีแบบแผนที่ชัดเจนมาเป็นเวลานาน สิทธิที่ก่อร่างขึ้นในลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ จึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง แต่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรู้ ให้การรับรองและประสงค์จะส่งเสริมให้ชุมชนได้ใช้สิทธินั้นอย่างเหมาะสม การออกกฎหมายเพื่อให้ชุมชนได้ใช้สิทธิในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการจึงไม่ใช่การลิดรอนสิทธิชุมชนแต่อย่างใด

(2) นอกจากนี้ การที่กฎหมายฉบับหนึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของชุมชน

ท้องถิ่นดั้งเดิมให้เข้ามาบทบาทร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 นั้นไม่ได้หมายความว่ากฎหมายฉบับนั้นจะสงวนพื้นที่บางแห่งหรือกิจกรรมบางกิจกรรมให้ปลอดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไม่ได้แต่อย่างใด

(3) ดังนั้น การที่ร่างมาตรา 25 กำหนดให้เฉพาะชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศให้พื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์เท่านั้นที่อาจยื่นคำขอจัดตั้งป่าชุมชนได้ ซึ่งมีผลเป็นการกั้นชุมชนที่อยู่ชายขอบเขตอนุรักษ์ออกจากการมีสิทธิขอจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ และการที่ร่างมาตรา 35 กำหนดห้ามทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตอนุรักษ์ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 66

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารหลักฐานประกอบของผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว จึงกำหนดประเด็นวินิจฉัยว่า (1) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (2) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 หรือไม่

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามหลักการตรวจสอบประกาศใช้เป็นกฎหมายในมาตรา 141 และมาตรา 154 ซึ่งเป็นการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ทั้งในประเด็นว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง ดังนั้น แม้ผู้ร้องจะไม่ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติได้

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 293 หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ให้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญตรงกัน คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาอารยประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตลอดมาล้วนแต่มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุม ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. นั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 293 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภา

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนารายงานการประชุม และสำเนาเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 20/2550 วันพฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2550 อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุม 114 คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง 240 คน จึงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 120 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตราขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ในวาระที่สองและวาระที่สามในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 65/2550 พิเศษ วันพุธที่ 21 พฤศจิกายน 2550 ปรากฏว่าในวาระที่สอง มีสมาชิกเข้าประชุมในการพิจารณาร่างมาตรา 25 ซึ่งกรรมการผู้ขอสงวนคำแปรญัตติตัดความในหมวด 5 การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตอนุรักษ์ออกทั้งหมด มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 89 คน เกี่ยวกับร่างมาตรา 25 ซึ่งกรรมการผู้ขอสงวนความเห็นโดยแก้ไขความของมาตรา 29 มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 94 คน เกี่ยวกับร่างมาตรา 35 มีสมาชิกเข้าประชุม 61 คน ส่วนในวาระที่สาม มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 60 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ได้

ดังนั้น เมื่อองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือว่าการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่าหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม แล้ว กรณีจึง

ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตรา 25 และมาตรา 35 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้ว่าการตรากฎหมายจะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรีในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ และในบางกรณีคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกฎหมายอันเนื่องมาจากเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาส่วนใหญ่เป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปได้ว่า คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือร่างกฎหมายมีรูปแบบหรือกระบวนการตรากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แล้วอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แม้ว่าร่างกฎหมายนั้นวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 147 วรรคหนึ่ง (2) หรือวุฒิสภาได้แก้ไขร่างกฎหมายนั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 147 วรรคหนึ่ง (3) แต่ฝ่ายบริหารก็อาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรให้ยืนยันร่างกฎหมายเดิมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีได้อยู่ดี ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนี้ จึงถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอีกทางหนึ่ง²²¹

3) การตรวจสอบร่างกฎหมายใดว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ยับยั้งไว้หรือไม่

การวินิจฉัยตรวจสอบร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่กำหนดว่า ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดตามมาตรา 147 คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ไม่ได้ (มาตรา 149 วรรคหนึ่ง) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้ง

²²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93

ไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 149 วรรคสอง)

ถึงแม้ว่าการตรากฎหมายจะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรีในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ และในบางกรณีคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกฎหมาย อันเนื่องมาจากเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้ว ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาส่วนใหญ่มักเป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปได้ว่าคณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างกฎหมายที่หลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ต้องยับยั้งไว้ แล้วอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวนี้ จึงถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอีกทางหนึ่ง²²²

อย่างไรก็ดี ยังไม่มีตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ต้องยับยั้งไว้

จากการศึกษากรณี “การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” กับกรณี “การตรวจสอบร่างกฎหมายใดว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ยับยั้งไว้หรือไม่” ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจผิดพลาดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ตกไปตามมาตรา 154 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ตาม แต่ผู้เขียนก็เห็นว่า คณะรัฐมนตรียังไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการพ้นจากอำนาจหน้าที่และลาออกจากตำแหน่ง เหมือนอย่างกรณีการตราพระราชกำหนดผิดพลาด เพราะเหตุว่าคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายที่ตนเห็นว่าจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ตนแถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำอยู่แล้ว และหากว่ามันเกิดความไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจริง ๆ ก็เพียงแค่นี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ตกไปก็นับว่า

²²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 94

เพียงพอแล้ว แต่ถ้าจะให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบด้วยการลาออก อาจจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่กล้าเสนอร่างกฎหมายได้อีกเลย อันจะมีผลให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้

4) การวินิจฉัยสถานะความเป็นรัฐมนตรีว่าสิ้นสุดลงหรือไม่

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีไว้ อันจะมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีคนใดที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตรงตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีไปได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ใช้สิทธิเข้าชื่อกันเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ ดังนั้นความเป็นรัฐมนตรีจึงอาจสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อเกิดกรณีดังนี้

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(4) สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 158 หรือ

มาตรา 159

(5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 174

(6) มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตาม

มาตรา 183

(7) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 267 มาตรา 268 หรือ

มาตรา 269

(8) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง (มาตรา 182 วรรคหนึ่ง) นอกจากเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามวรรคหนึ่งแล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลาตามมาตรา 171 วรรคสี่ ด้วย (มาตรา 182 วรรคสอง) ให้นำบทบัญญัติมาตรา 91 และมาตรา 92 มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2) (3) (5) หรือ (7) หรือวรรคสอง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย (มาตรา 182 วรรคสาม)

นอกจากนี้ ถ้าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 แล้ว ย่อมส่งผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย (มาตรา 180 วรรคหนึ่ง (1))

ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงโดยสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12 - 13/2551 เรื่องนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ ได้ยื่นคำร้องพร้อมพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการตรวจสอบว่า กรณีการจัดรายการโทรทัศน์ของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ในรายการ “ชิมไป บ่นไป” และรายการ “ยกโขยง 6 โมงเช้า” นั้นเป็นการกระทำความผิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 267 อันเป็นเหตุให้นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ และสมาชิกวุฒิสภารวมทั้งสิ้น 29 คน สามารถดำเนินการเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่า สถานะความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงไปแล้วหรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป คือ จากบรรยากาศทางการเมืองที่ร้อนระอุตลอดระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่าเป็น “นอมินี” ของอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร โดยกลุ่มผู้ชุมนุมพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยก็ได้ชุมนุมเรียกร้องให้นายสมัคร สุนทรเวช และคณะรัฐมนตรีทั้งหมดลาออกบนข้อกล่าวหาต่าง ๆ อาทิ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อหลบเลี่ยงการยุบพรรคพลังประชาชนและเพื่อช่วยอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ให้รอดพ้นการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หรือกรณีที่รัฐบาลทำให้ประเทศไทยเสียดินแดนในประเด็นเขาพระวิหาร เป็นต้น รวมถึงประเด็นตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่กำลังเสนออยู่ด้วย ทำให้วันที่ 5 สิงหาคม 2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้รับคำร้องทั้ง 2 ที่ทางประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ 2 มิถุนายน 2551 และทางประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 ตามลำดับไว้พิจารณา โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการตรวจพยานหลักฐานครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2551 และนัดไต่สวนทั้งสิ้น 4 นัด ได้แก่ วันที่ 26, 27 สิงหาคม กับ 4 และ 8 กันยายน พร้อมทั้งนัดฟังคำวินิจฉัยในวันรุ่งขึ้นคือ วันที่ 9 กันยายน 2551 เวลา 14:00

ในการทำคำวินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการทั้งหมดได้มุ่งพิจารณาเป็นพิเศษกับมาตรา 267 อันเป็นบทบัญญัติที่ผู้ร้องทั้งสอง (นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ และกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาทั้งสิ้น 29 คนและคณะกรรมการการเลือกตั้ง) เห็นว่า การที่นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี เป็นพิธีกรรายการชิมไป บ่นไป และรายการยกโขยง หกโมงเช้า ถือว่าเป็นการกระทำความผิดต่อมาตรา 267 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาใช้บังคับกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่เป็นการดำรงตำแหน่งหรือดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ได้ด้วย” กล่าวคือ นายสมัคร สุนทรเวช ได้เป็นลูกจ้างของบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรีตามที่ได้ปรากฏอยู่ในคำร้องและเอกสารประกอบต่าง ๆ ของผู้ร้องทั้งสอง ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดประเด็นในการพิจารณา วินิจฉัยว่า นายสมักร สุนทรเวช เป็นลูกจ้างของบริษัท เพช มีเดีย จำกัด หรือไม่ อันส่งผลให้ต้อง วินิจฉัยถึงคำว่า “ลูกจ้าง” เป็นหลักว่ามีนัยอย่างไร โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าบริษัท เพช มีเดีย จำกัด นั้นเป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจซึ่งมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือไม่ เนื่องจากเป็นที่เห็น ประจักษ์ชัดแจ้งอยู่แล้วนั่นเอง

ทางฝ่ายผู้ถูกร้อง (นายสมักร สุนทรเวช) ได้มีการหยิบยกข้อต่อสู้ใน ประเด็นดังกล่าวข้างต้นโดยมีการอ้างถึงคำว่า “ลูกจ้าง” ตามความหมายของพระราชบัญญัติ คຸ່ມครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 6 เรื่องจ้าง แรงงาน ในมาตรา 575 พร้อมทั้งหลักฐานด้านภาษีอากรและสรุปว่านายสมักร สุนทรเวชนั้น ไม่ได้ เป็นลูกจ้างแต่อย่างใด แต่ข้อต่อสู้ดังกล่าวต้องตกไปเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า

“ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 ซึ่งบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีเป็นลูกจ้างของบุคคลใดเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นไปโดย ชอบ ป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อันจะก่อให้เกิดสถานการณ์ขาด จริยธรรมซึ่งยากต่อการตัดสินใจ ทำให้ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับ ประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ การ ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จึงขัดกันในลักษณะที่ประโยชน์ ส่วนตัวจะได้มาจากการเสียไปซึ่งประโยชน์สาธารณะ

การทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรลุผลจึงมิใช่แปลคำว่า “ลูกจ้าง” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 เพียงหมายถึงลูกจ้างตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือตามกฎหมายภาษีอากร เท่านั้น...

ดังนั้น คำว่า “ลูกจ้าง” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 จึงมีความหมาย กว้างกว่าคำนิยามของกฎหมายอื่น โดยต้องแปลความตามความหมายทั่วไป...”

จากเหตุผลที่ได้หยิบยกขึ้นมาเพื่อประกอบคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญข้างต้นนั้นมีประเด็นปัญหาที่น่าวิเคราะห์ในทางวิชาการนิติศาสตร์ซึ่งได้มีการ วิพากษ์วิจารณ์กันไปทั่ว กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญพยายามที่จะไม่ตีความตามลายลักษณ์อักษรอย่าง จำกัดเคร่งครัด หากแต่ได้มีการตีความด้วยรัฐธรรมนูญโดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเจตนารมณ์ด้วย อย่างไม่รู้ก็ตี ประเด็นปัญหาหลักของคำวินิจฉัยนี้ไม่ได้เป็นเรื่องการตีความเฉพาะแต่คำว่า “ลูกจ้าง” ที่ กว้างจนเกินไปเท่านั้น แต่ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปัญหาหลักที่สะท้อนให้เห็นจากคำ วินิจฉัยนี้คือตรรกะของการตีความรัฐธรรมนูญตามหลักนิติวิธี (Juristic Method) โดยรวมและความ

เข้าใจอย่างถ่องแท้กับความหมายของคำว่า “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ของศาลรัฐธรรมนูญที่ผิดพลาด ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์อย่างมากจนนำไปสู่ผลของคำวินิจฉัยอันแปลกประหลาดซึ่งกลายเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปโดยปริยาย (De Facto Amendment) ทั้งนี้ เนื่องจากการตีความของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะที่มีการบังคับใช้แบบนามธรรมกลายเป็นบทบัญญัติที่มีการบังคับใช้แบบรูปธรรมและผูกพันในองค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐต้องกระทำตามนั่นเอง

ประเด็นแรก คือ วิธีการและแนวคิดที่ใช้ในการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า “...การทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรลุผลจึงมิใช่แปลคำว่า “ลูกจ้าง” ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 เพียงหมายถึงลูกจ้างตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือตามกฎหมายภาษีอากรเท่านั้น...ทั้งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และยังมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แตกต่างจากกฎหมายดังกล่าวอีกด้วย...” ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมุมมองไปในทางที่ว่ามาตรา 267 แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีการโต้แย้งกันอยู่นั้น จะต้องเป็นการตีความที่ไม่อ้างอิงกับตัวบทกฎหมายอื่น ๆ ด้วยเหตุที่ว่า (1) กฎหมายอื่นมีเจตนารมณ์ที่ผิดแผกแตกต่างกันไปกับรัฐธรรมนูญ (2) กฎหมายอื่น ๆ เป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และ (3) กฎหมายอื่น ๆ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ นั้น เป็นวิธีคิดและการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้องหมดเสียทีเดียว หากแต่เป็นการตีความกฎหมายที่ขัดกับหลักความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย กล่าวคือ เนื่องจากว่าไม่ว่าตัวบทกฎหมายที่ศาลจะทำการตีความนั้นจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ซึ่งข้อเท็จจริงดูราวกับว่าจะเป็นระบบที่แตกต่างกันและแยกออกจากกันอย่างเห็นได้ชัด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายทั้ง 2 ประเภทนี้จะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างเป็นเอกเทศโดยไม่มีความเชื่อมโยงกันเลยแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น การกล่าวอ้างถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) ที่มีการจัดลำดับให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อเป็นฐานรองรับในการตัดการรับพิจารณากฎหมายอื่นใดเพื่อช่วยในการตีความกฎหมายหาใช่เหตุผลที่ถูกต้องและเหมาะสมในการอธิบายเพื่อเชื่อมโยงถึงการตีความรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ ระบบลำดับศักดิ์ของกฎหมายโดยทั่วไปนั้นถูกประดิษฐ์คิดค้นขึ้นเพื่อจุดประสงค์หลักอันเกี่ยวข้องกับการตราบังคับใช้ตัวบทกฎหมายและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Judicial Review) ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าหรือไม่ อย่างไร ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการตีความตัวบทกฎหมายตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายความไว้ในคำวินิจฉัยเลยแม้แต่น้อย หากนักกฎหมายถือตามแนวความคิดของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการตีความรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้เกิดแนวคิด

ทฤษฎีกฎหมายใหม่ที่แปลกประหลาด คือนอกจากการบัญญัติและบังคับใช้ตัวบทกฎหมายใด ๆ ที่จะต้องคำนึงถึงหลักลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว การตีความรัฐธรรมนูญก็ย่อมที่จะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวด้วย ซึ่งหมายความว่า นักกฎหมายรวมทั้งศาลทั้งหลายก็ไม่อาจที่จะนำเอากฎหมายต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันเป็นอย่างมากกับกฎหมายที่ต้องการตีความ อาทิ รัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้น มาใช้เพื่อช่วยในการตีความได้ เนื่องจากกฎหมายเหล่านั้นมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญอันถือเป็นเรื่องแปลกประหลาดอย่างมาก อีกทั้งการตีความด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้ปรากฏขึ้นในศาลรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศ รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมันอันเป็นต้นแบบของศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยด้วย

ในคดีของนายสมัคร สุนทรเวชนี้ ปรากฏว่าทางฝ่ายผู้ถูกร้อง (นายสมัคร สุนทรเวช) ได้มีการหยิบยกเอาตัวบทกฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยตีความคำว่า “ลูกจ้าง” ที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 267 ของรัฐธรรมนูญว่ามีความหมายอย่างไร แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญปฏิเสธที่จะรับฟังการกล่าวอ้างถึงกฎหมายเหล่านี้ แล้วกลับกล่าวอ้างเพียงแต่ตัวพจนานุกรมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการค้นหาความหมายที่แท้จริงของคำว่า “ลูกจ้าง” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่ได้ตรวจสอบจากตัวบทกฎหมายอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งตัวบริบทแห่งรัฐธรรมนูญในมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยนั้น เป็นการผิดหลักการตีความกฎหมายที่สากลประเทศเขาปฏิบัติกัน คือศาลรัฐธรรมนูญได้ยึดพจนานุกรมเป็นสรณะในการตีความรัฐธรรมนูญนั่นเอง จึงเกิดคำถามขึ้นมาว่า พจนานุกรมที่ถูกใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญนั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับตัวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมากเสียจนกระทั่งสามารถใช้ในการค้นหาเจตนารมณ์ของตัวรัฐธรรมนูญได้อย่างไร ซึ่งหากจะดูในต่างประเทศแล้ว ก็พบว่าไม่มีศาลใดที่ใช้แต่เพียงพจนานุกรมและพยานหลักฐานอื่นที่ไม่ใช่ตัวบทกฎหมายเท่านั้นในการตีความ เพื่อหาความหมายของคำที่มีการโต้แย้งกัน เพราะโดยมากแล้ว ศาลจะมีการใช้เครื่องมืออื่น ๆ เพื่อช่วยในการตีความกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ รายงานการประชุมของตัวกฎหมายที่มีการโต้แย้ง ตัวร่างกฎหมายที่มีการโต้แย้ง บริบทแวดล้อมของตัวกฎหมายฉบับนั้น ๆ เอง กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่ความเห็นของผู้รู้ (Opinio Juris) ในเรื่องและตัวบทกฎหมายนั้น ๆ เป็นต้น ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีความพยายามที่จะตีความรัฐธรรมนูญโดยไม่ได้มุ่งแต่จะยึดโยงกับลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่เป็นหลัก แต่ได้มุ่งเน้นไปพิจารณาและค้นหาเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญตามที่ได้มีการอธิบายความไว้ในคำวินิจฉัย ถือเป็นนิมิตหมายอันดีที่จะได้มีแนวคิดดังกล่าวในการตีความรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในความเป็นจริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้ตีความรัฐธรรมนูญเพื่อค้นหาเจตนารมณ์อย่างที่กล่าวไว้แต่อย่างใด

นอกจากแนวความคิดของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ใช้หลักว่าด้วยความเป็น

เอกเทศของรัฐธรรมนูญและทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเพื่อเป็นการตัดการรับพิจารณาในการใช้ตัวบทกฎหมายอื่น ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่กลับไปยึดโยงกับตัวพจนานุกรมเป็นหลักแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้มีคำวินิจฉัยด้วยมติเอกฉันท์ว่า นายสมักร สุนทรเวช ได้ทำหน้าที่พิธีกรในรายการชิมไป บ่นไป หลังจากเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว อีกทั้งยังคงได้รับค่าตอบแทนที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินจากบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่มุ่งแสวงหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันอันเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนั้นจึงเป็นการรับจ้างทำงานตามความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” ตามนัยแห่งมาตรา 267 ของรัฐธรรมนูญ อันส่งผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ก็เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีความเข้าใจอย่างถ่องแท้กับคำว่า “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือ “Conflict of Interests” เลย ถึงแม้ว่าในคำวินิจฉัยจะได้มีการกล่าวถึงเรื่องของกรกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้ แต่ก็ไม่ได้อธิบายไว้อย่างละเอียดว่าการกระทำของนายสมักร สุนทรเวช ซึ่งไปดำเนินการเป็นพิธีกรในรายการทำอาหารนั้นเป็นการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์เช่นไร กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญเพียงแต่มีคำวินิจฉัยว่า “...ผู้ถูกร้องก็ได้รับค่าตอบแทนอย่างสมฐานะและภารกิจ เมื่อได้กระทำในระหว่างที่ผู้ถูกร้องดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีจึงเป็นการกระทำและนิติสัมพันธ์ที่อยู่ในขอบข่ายที่มาตรา 267 ประสงค์จะป้องปรามเพื่อไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกับภาคธุรกิจเอกชน...”

ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีมติเอกฉันท์ให้นายสมักร สุนทรเวช สิ้นสภาพความเป็นนายกรัฐมนตรีด้วยการตั้งด้วยบทรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 อันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ประเด็นนี้มีข้อน่าพิจารณาคือ แม้นายสมักร สุนทรเวช จะมีการรับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นรูปของตัวเงินจริง แต่การกระทำดังกล่าวก็หาได้เป็นการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยแท้แต่อย่างใด กล่าวคือ “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” นั้น มีนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านจริยธรรม ได้แก่ ดร. ไมเคิล แม็คดอนนาลด์ (Dr. Michael McDonald) แห่งมหาวิทยาลัยบริติช โคลัมเบีย (The University of British Columbia) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “สถานการณ์ที่บุคคลใด ๆ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐก็ดี ลูกจ้างก็ดี หรือนักวิชาชีพใด ๆ ก็ดี มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคล (Private or Personal Interest) อย่างมากพอที่จะเห็นได้ว่าส่งผลกระทบต่อการใช้หน้าที่อย่างภววิสัย (ตรงไปตรงมา) ของบุคคลดังกล่าว” ซึ่งก็สอดคล้องต้องกันกับศาสตราจารย์ทางกฎหมาย แคทลีน คลาร์ก (Prof. Kathleen Clark) ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายจริยธรรมแห่งมหาวิทยาลัยวอชิงตัน (Washington University) ที่ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับการกระทำอันถือได้ว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ว่า “เป็นการรับผลประโยชน์ตอบแทนอันส่งผลกระทบมากเพียงพอ (Substantially) กับการตัดสินใจใด ๆ ลงไปในตำแหน่งหน้าที่

การทำงานของตนเองเพื่อตอบแทนผลประโยชน์ที่ได้รับมาดังกล่าว” จากนิยามดังกล่าวสรุปได้ว่า การใด ๆ จะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างแท้จริง (Actual Conflict of Interest) ได้ จะต้องมียปัจจัยสำคัญคือ ผลประโยชน์ที่ได้รับนั้น ๆ มีอิทธิพล (Influence) มากจนกระทั่งทำให้ผู้รับผลประโยชน์ดังกล่าวตัดสินใจที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ในหน้าที่การงานของตนเองไปเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตัวผู้ให้ประโยชน์นั่นเอง

นอกจากหลักการว่าด้วยเรื่องของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ยังมีหลักการที่ใช้ในการตรวจสอบว่าในสถานการณ์ใดจะถือว่าบุคคลนั้น ๆ ได้มีการกระทำอันถือได้ว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ กล่าวคือ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดว่าบุคคลใด ๆ อยู่ในสถานการณ์ที่ว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่ คือ ทฤษฎีว่าด้วยความน่าเชื่อถือ (Trust Test Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ดีและได้รับการยอมรับมากโดยการนำเสนอของ ดร.ไมเคิล แม็คดอนาลด์ ที่ว่า การที่จะตรวจสอบว่าบุคคลใดก็ตามซึ่งได้รับผลประโยชน์มาจากบุคคลภายนอกนั้น จะเป็นกรณีของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่ ให้พิจารณาว่าการที่บุคคลนั้น ๆ ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ มา มันได้ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือในการตัดสินใจใด ๆ ไปในตำแหน่งหน้าที่การงานของบุคคลดังกล่าวหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่ากรรับประโยชน์ใด ๆ ของบุคคลนั้น ๆ ส่งผลให้ภาพลักษณ์ของเขาไม่ได้รับความน่าเชื่อถือในการตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่การงานแล้วไซ้ ก็อาจสรุปได้ว่า เป็นกรณีที่กำลังอยู่ในภาวะของการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้วิธีการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของมาตรา 267 และเข้าใจในความหมายของ “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” โดยไม่ใช่เพียงแค่การอ่านและตีความคำว่า “ลูกจ้าง” ซึ่งมีนิติสัมพันธ์กับบริษัทที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งแสวงหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันดังที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานความเข้าใจที่ถูกต้องแล้ว ก็จะไม่ดำเนินไปสู่การตีความที่กว้างมากเกินไปกว่าถ้อยคำและเจตนารมณ์ที่แท้จริง (Praeter Verba Legis) จนครอบคลุมไปเกือบทุกสถานการณ์เช่นนี้ ดังนั้น การตีความรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องในคดีนี้จึงจำเป็นต้องพิจารณาหลักกฎหมายมหาชน โดยคำนึงถึงมาตรา 265 อันเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 267 โดยตรง พร้อมทั้งพิจารณามาตรา 266 ด้วย ทั้งนี้ เพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันแท้จริงว่าต้องการกำหนดกฎเกณฑ์การป้องกันปรามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น ก็ต้องไม่ลืมที่จะไปศึกษาในบันทึกเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในขณะที่ยังอยู่ในรูปแบบของร่างกฎหมายซึ่งได้มีการถกเถียงกันในประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องการค้นหาเจตนารมณ์ รวมถึงการไปศึกษาในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแม้จะมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่ก็มีเนื้อเรื่องเชื่อมโยงกันเป็นอย่างมากจนกระทั่งสามารถทำให้ผู้ที่ต้องการตีความ

สามารถล่วงรู้ถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้เป็นอย่างดี อนึ่ง เมื่อนำหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนที่ดี บันทึกลงเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญก็ดี มาตรา 265 และมาตรา 266 ในรัฐธรรมนูญก็ดี ตลอดจนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 100 ก็ดี จึงทำให้เกิดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องตรงกัน (Common Point) อันถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญที่ต้องการวางหลักเกณฑ์ว่าด้วยเรื่อง “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” คือ การรับผลประโยชน์จากบุคคลใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจที่จะกระทำการ หรือไม่กระทำการในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนเอง โดยเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐไปโดยมิชอบ (Abuse of Powers) ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ก็เป็นการถูกต้องตรงกันกับหลักการที่สากลยอมรับและผู้เชี่ยวชาญทางจริยธรรมได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น

จากหลักเกณฑ์ที่หยิบยกมาข้างต้นนั้น หากนำมาปรับใช้เพื่อทำการวินิจฉัยการกระทำของนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการรับผลประโยชน์จากบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด จะเห็นได้ว่า แม้นายสมักร สุนทรเวช จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด จริงก็ตาม แต่การรับผลประโยชน์ดังกล่าวก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในการทำงานในฐานะของนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยแต่อย่างใด กล่าวคือ การรับเงินตอบแทนจากการเป็นพิธีกรในรายการทำอาหาร ไม่ได้ส่งผลให้นายสมักร สุนทรเวช ต้องดำเนินการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายใด ๆ (Policy Making) อันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทเฟซ มีเดีย จำกัด ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่านายสมักร สุนทรเวช ได้ใช้อำนาจรัฐในฐานะนายกรัฐมนตรีไปโดยมิชอบ ยิ่งไปกว่านั้น หากได้มีการนำเอาหลักทฤษฎีว่าด้วยความน่าเชื่อถือ (Trust Test) มาปรับใช้ในคดีของนายสมักร สุนทรเวช เพื่อตรวจสอบว่าในสถานการณ์ของนายสมักร สุนทรเวช นั้นเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยแท้หรือไม่ ก็พบว่า การรับเงินตอบแทนจากการเป็นพิธีกรในรายการทำอาหารก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรีเลย กล่าวคือ ไม่มีความข้องเกี่ยวกันอย่างมากเพียงพอ (Substantial Sufficiency) ที่จะบั่นทอนความมั่นใจ (Confidence) ของประชาชนในการรับผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อไปทำหน้าที่เป็นพิธีกรในรายการสารคดีการทำอาหาร ดังนั้นจากการตรวจสอบข้างต้นจึงเป็นการเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีของนายสมักร สุนทรเวช เกิดความผิดพลาดขึ้น

นอกจากนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นเพื่อตีความคำว่า “ลูกจ้าง” ในมาตรา 267 โดยยึดพจนานุกรมเป็นหลัก อันนำไปสู่การตีความที่กว้างมากจนเกินไปเพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ทราบและเข้าใจถึงความหมายที่แท้จริงของคำว่า “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” อย่างแท้จริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังละเลยหลักการหนึ่งในการตีความรัฐธรรมนูญชั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญในระบบกฎหมายมหาชน คือ หลักนิติรัฐ (Legal State) ด้วย กล่าวคือ

ศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่ลืมว่าการวินิจฉัยคดีนี้มีมิติที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 43 ดังนั้นจึงต้องด้วยหลักการที่ว่า การตีความซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นจำต้องตีความอย่างแคบ โดยหลักการดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2543 ซึ่งเชื่อมโยงกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และหลักนิติรัฐที่บัญญัติไว้ในมาตรา 29 ว่าด้วย “หลักพอสมควรแก่เหตุ” ยิ่งไปกว่านั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนายสมักร สุนทรเวช นี้ยังสะท้อนให้เห็นว่าคำวินิจฉัยนี้กำลังทำลาย “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ” และ “หลักความมั่นคง แน่นนอนแห่งนิติฐานะ” ในระบบกฎหมายมหาชนลง ถึงแม้ว่าหลักการเหล่านี้จะไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในตัวรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวนี้ก็ถือเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การมีคำวินิจฉัยว่า “ลูกจ้าง” ที่ถือตามพจนานุกรมอย่างเดียวนั้น เป็นการตีความที่กว้างมากจนเป็นการยากที่ประชาชนจะคาดการณ์ได้ว่าต่อจากนี้ไปศาลรัฐธรรมนูญจะมีการวินิจฉัยชี้ขาดไปในลักษณะใด กรณีเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญนั้นไม่น่าเชื่อถือและเป็นตัวบทกฎหมายที่ไม่มีความแน่นอน ซึ่งทั้งหมดนี้คือสิ่งที่เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายมหาชนที่ศาลรัฐธรรมนูญพึงต้องนำไปใช้ในการตีความรัฐธรรมนูญด้วย มิฉะนั้นคำวินิจฉัยของศาลอาจกลายเป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลใด ๆ ไป อันเป็นการขัดกับหลักนิติรัฐซึ่งองค์กรตุลาการต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตาม อีกทั้งยังขัดกับบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเองที่รัฐธรรมนูญได้สถาปนาขึ้นเพื่อเป็นกลไกหนึ่งในการปฏิบัติพันธกิจเพื่อป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาโดยถี่ถ้วนมากกว่าที่เคยเป็น กล่าวคือ หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งอื่นใด เช่น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นต้น ได้รับผลประโยชน์จากบุคคลภายนอกซึ่งแม้ว่าจะดำเนินกิจการที่แสวงหาผลกำไร เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งอื่น ๆ เหล่านี้ไปดำเนินกิจการที่เป็นการแสดงออก (Expressive Conduct) เช่น การเชิญไปปาฐกถา เขียนหนังสือหรือบทความใด ๆ เป็นต้น ศาลจะต้องตรวจสอบว่าการรับผลประโยชน์ตอบแทนนั้น ๆ ส่งผลกระทบมากเพียงพอ (Substantially) กับการตัดสินใจใด ๆ ในตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือไม่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐไปตามอำเภอใจซึ่งมีผลทำให้ความน่าเชื่อถือของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวลดลงหรือหมดไป หรือไม่ อย่างไร ดังนั้น จึงขอยกตัวอย่างคำพิพากษาของศาลสูงสุดในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นประเทศที่มีตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีมาตรฐานสูงจนน่าอารยประเทศได้นำไปเป็นต้นแบบในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของประเทศตนเอง โดยศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้มีคำพิพากษาในปี 1995 ว่าการออกกฎหมายโดยสภาองเกรสว่าด้วยการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกไปกระทำการใด ๆ ในฐานะผู้รับเชิญกิตติมศักดิ์ ขัดกับรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพ

เกินขอบเขต จนกระทั่งทางสำนักงานจริยธรรมของรัฐ (Office of Government Ethics) ต้องมีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมฉบับใหม่ต่อสภาองเกรสให้ใหม่เนื้อหาแคบลงกว่าเดิม คือให้มีการจำกัดเสรีภาพที่ไม่กว้างจนเกินไปอันส่งผลให้ขัดกับเสรีภาพที่มีการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีการระบุว่า “การได้รับเชิญไปเป็นวิทยากรกิตติมศักดิ์นั้นจะถือได้ว่าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ต่อเมื่อปรากฏอย่างชัดเจนว่าการรับผลประโยชน์จากการถูกรับเชิญดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อนโยบายที่ได้มีการประกาศไปแล้ว หรือกำลังจะประกาศ”²²³

จากการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 12 - 13/2551 ดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยตรง แต่เป็นการตรวจสอบรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบนี้อาจส่งผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งได้ เช่น กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 (1) หากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 เป็นต้น ดังนั้น จึงถือว่าการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 182 ประกอบมาตรา 180 (1) นี้ เป็นการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีให้รับผิดชอบในการใช้อำนาจอีกทางหนึ่งเช่นกัน²²⁴

4.2.1.2 กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประธานรัฐสภานายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย (มาตรา 214)

องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 หมายถึง

²²³ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, "ผ่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12-13/2551 (กรณีการจัดรายการโทรทัศน์ของนายสมักร สุนทรเวช)," รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 8 (2552): หน้า 256-73.

²²⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 97 - 98

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ 53/2542, 54/2542, 13/2544, 14/2544, 3 – 4/2545, 43/2546) คณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยที่ 11/2542) ศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ 13/2543) ศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ 56/2546) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 3/2541, 15/2541, 6/2542, 7/2542, 8/2542, 6/2543, 13/2543, 52/2546) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 63/2543, 2/2546, 33/2546, 36/2547, 44/2547) คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัยที่ 47/2547) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 18/2546, 19/2546, 20/2546) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 31/2548) รวมทั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 38/2545) คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 44/2547) เป็นต้น

ปัญหาที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานตามคำวินิจฉัยที่ 54/2542 เกี่ยวกับลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 266 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 214) ได้นั้นแยกได้เป็น 2 กรณี คือ (1) ลักษณะของการมีปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือ (2) ลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง

ผู้มีอำนาจหน้าที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ประธานรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรี ในกรณีของการส่งโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี โดยหลักแล้วการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรดังกล่าวก่อน สมาชิกแต่ละคนจะเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเองไม่ได้ (เทียบเคียง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 63/2547) ซึ่งในทางปฏิบัติ การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะมีการประชุมและลงมติกันก่อน

ส่วนในกรณีของประธานรัฐสภานั้น ประธานรัฐสภามี 2 ฐานะ คือ ในฐานะตัวแทนของรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎร กับในฐานะผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น ถ้าเป็นการส่งในฐานะแรก การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรก่อนเช่นเดียวกัน ส่วนการส่งในฐานะหลัง อาจเป็นกรณีมีการขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ของ 2 องค์กร แล้วองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือทั้ง 2 องค์กรเสนอเรื่องไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้

ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรืออาจเป็นกรณีที่รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น แล้วมอบหมายให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 224 วรรคสอง (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 190) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา สรุปได้ว่า พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 126 คน ได้เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 304 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 271) เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 274) ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ سوءว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง เนื่องจากรัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งความจำนงถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องขอถอดถอนดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 321 เพื่อดำเนินการไต่สวนตามมาตรา 305 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 272) ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่าหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่ และโดยที่ประเด็นนี้มีความเห็นขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม 126 คน เป็นปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 214) จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า หนังสือแจ้งความจำนงทุกฉบับเป็นการชี้แจงนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อเป็นเหตุผลประกอบการขอใช้สิทธิถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวของรัฐบาลไทยเพื่อขอใช้สิทธิ

ของตนในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกในการขอใช้ทรัพยากรทั่วไปของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตาม “ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ” โดยฝ่ายรัฐบาลไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยลงนามในหนังสือแจ้งความจำนงเพียงฝ่ายเดียวแสดงแผนการที่รัฐบาลไทยจะปฏิบัติ หากปฏิบัติไม่ได้ก็จะไม่บังคับกันตามกฎหมาย และกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่ได้มีหนังสือตอบรับสนองตามรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ อีกทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือขอทำความตกลงที่ทั้งสองฝ่ายต้องการให้เกิดพันธผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นการแสดงว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลไทยได้กำหนดจะปฏิบัติการบางอย่างซึ่งเป็นเกณฑ์ปฏิบัติไว้ในหนังสือแจ้งความจำนง เช่น ระบุให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายโดยจะดำเนินการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบภายในวันที่ 31 ตุลาคม 2541 เป็นเกณฑ์ปฏิบัติก็ตาม แต่การที่รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์ปฏิบัติได้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ได้ถือว่าเป็นการละเมิดพันธะที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะรัฐสมาชิก และไม่ส่งผลให้ได้รับโทษภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดังนั้นหนังสือแจ้งความจำนงที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงไม่ใช่ “หนังสือสัญญา” ในความหมายของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศเพราะขาดลักษณะของความเป็นความตกลงระหว่างประเทศ โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 จึงไม่เป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามวรรคสองของมาตราดังกล่าว²²⁵

ต่อกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องแสดงความรับผิดชอบใด ๆ หากมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ เพราะเป็นเรื่องเกิดข้อสงสัยในความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเท่านั้น ไม่ใช่กรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ไปกระทำผิดใด ๆ

4.2.1.3 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

²²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98 - 100

โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ การตรวจสอบกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ข้อบังคับ ระเบียบนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง สำหรับกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหมายที่ประกาศใช้บังคับนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีความหรือมีข้อพิพาทกันในศาลก่อน ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 245 (1) ได้ อีกทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วโดยศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีผู้ไปร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และโดยไม่ต้องมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารก่อน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 นี้ถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอีกทางหนึ่งเช่นกัน เพราะว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติของไทยส่วนใหญ่เป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อก่อน ๆ

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 นี้ รวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วด้วย และกล่าวได้ว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยตรง เพราะว่าตามปกติแล้ว การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติของรัฐสภา อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในด้านเนื้อหา รูปแบบหรือกระบวนการตรา ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 แต่ในกรณีการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในด้านเนื้อหา ก่อนที่พระราชกำหนดนั้นได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ไม่มีช่องทางใดเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในด้านเนื้อหาได้เลย อาจทำได้แต่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 คือ เป็นการตราเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ อีกทั้งต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ เท่านั้น หากพระราชกำหนดใดที่คณะรัฐมนตรีได้ตราขึ้น มีข้อความขัดหรือแย้งหรือมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภามีทางเลือกเพียงสองทางเลือกเท่านั้น คือ อนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น รัฐสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของพระราชกำหนดนั้น ซึ่งตามปกติแล้วคณะรัฐมนตรีย่อมต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้นเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไป ปัญหาจึงมีอยู่ว่า หากเนื้อหาของพระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนั้นไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ก็จะไม่มียุติธรรมใดเข้ามาตรวจสอบได้

จนกว่ารัฐสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้นแล้ว ประชาชนจึงจะมีสิทธิใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 หรือมาตรา 211 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญทำการตรวจสอบ

ตัวอย่างของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราช

กำหนด คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 32/2548 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ใช้คำว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เฉย ๆ) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 245) ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 3 เฉพาะพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ 12 ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ 12.01 กิจการโทรคมนาคม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 วรรคหนึ่งและวรรคสอง (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 47) ประกอบมาตรา 335 (2) และมาตรา 50 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 43) หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป กล่าวคือ นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภา และคณะ และนางสาวสายรุ้ง ทองพลอน ตัวแทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน และคณะ มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตขึ้นใหม่ โดยขยายพิกัดไปยังกิจการโทรคมนาคมในอัตราร้อยละ 50 ตามมูลค่าบริการ ในฐานะที่เป็นกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ผู้ร้องยื่นคำร้องพร้อมความเห็น ลงวันที่ 24 กันยายน 2546 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตฯ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ประกอบมาตรา 335 (2) และมาตรา 50

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 เป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักการที่ว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสาธารณะของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ไว้เป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยในส่วนของกิจการโทรคมนาคมนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ใช้บังคับ และกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เพื่อทำหน้าที่หลักในการ

บริหารความถี่วิทยุ อนุญาต และกำกับดูแลการใช้ความถี่วิทยุ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข ค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตและการกำกับดูแลการใช้ความถี่วิทยุเพื่อกิจการโทรคมนาคมไว้โดยเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 และรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (2) เป็นบทบัญญัติรับรองหลักประกันความมั่นคงแห่งการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญา ซึ่งมีความสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 มีผลใช้บังคับ หรือจนกว่าการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญานั้นจะสิ้นผลไป และรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 เป็นบทบัญญัติมุ่งคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 วรรคสอง เท่านั้น

สำหรับการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิตฯ เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดประกอบคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีแล้ว ฟังได้ว่า การจัดเก็บภาษีรัฐบาลอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 69 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 71 ประกอบมาตรา 73) ที่บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากร ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าว เป็นกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายด้านภาษีว่า กิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐหรือประโยชน์จากสัมปทานของรัฐต้องเสียภาษีจากการใช้ประโยชน์ในกิจการที่ได้รับสัมปทานนั้น ประกอบกับความจำเป็นที่ว่า รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการโทรคมนาคม คือ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยต้องแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด อันมีผลทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้ซึ่งได้จากค่าส่วนแบ่งรายได้ที่รัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้รับจากการให้สัมปทานแก่เอกชนที่เข้าร่วมตามสัญญาสัมปทาน ซึ่งภายหลังจากที่รัฐวิสาหกิจทั้งสองได้แปรรูปแล้ว รายได้ดังกล่าวทั้งหมดส่วนใหญ่จะตกเป็นของผู้ถือหุ้น มิใช่ตกเป็นรายได้ทั้งหมดของรัฐทั้งหมดอีกต่อไป สำหรับการกำหนดให้การจัดเก็บอยู่ในรูปของภาษีสรรพสามิต เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่ไม่มีความจำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงใช้มาตรการทางภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นภาษีที่เรียกเก็บเป็นการเฉพาะจากสินค้าและบริการชนิดใดชนิดหนึ่งที่มีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีเพิ่มเติมจากการจัดเก็บภาษีจากรายได้หรือรายรับนั้น มารองรับในการจัดเก็บภาษีจากรายได้จากการประกอบกิจการโทรคมนาคม จึงเห็นได้ว่า การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายแห่งรัฐด้านการจัดเก็บรายได้ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ไม่ได้เป็นการลดสิทธิและเสรีภาพ หรือจำกัดการเข้าถึงการใช้ประโยชน์สาธารณะจากทรัพยากรสื่อสารของชาติแต่อย่างใด ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เช่นไร ก็ยังใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้อยู่เช่นนั้น จึงไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสื่อสารของชาติแต่อย่างใด นอกจากนี้ การใช้

อำนาจของรัฐในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามพระราชกำหนดนี้ มิได้เป็นการก้ำกึ่งการใช้อำนาจของ กทช. ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตามมาตรา 40 ไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดมิได้เป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียม และค่าบริการของผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ และไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะบังคับใช้เพื่อการกำกับกิจการโทรคมนาคม กทช. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายทุกประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการโทรคมนาคม หรือกำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการในกิจการโทรคมนาคม ดังนั้น การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนี้ จึงเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลตามที่กฎหมายด้านภาษีกำหนดไว้ โดยไม่เป็นการใช้อำนาจที่เข้าซ้อนหรือเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของ กทช.แต่อย่างใด

สำหรับในส่วนของมาตรา 50 นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าการจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพจะกระทำมิได้ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ใช่เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวสามารถทำได้ ถ้าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 วรรคสอง ซึ่งในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามพระราชกำหนดนี้ เป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์หารายได้เข้ารัฐเพื่อรักษาความมั่นคงทางการคลังและเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นการเรียกเก็บจากรายได้ของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่ขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน โดยการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเป็นภาษีที่จัดเก็บในอัตราที่เท่ากันหมดทุกรายซึ่งมีความเสมอภาคและเป็นธรรม

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 3 เฉพาะพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ 12 ว่าด้วยกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากรัฐ ประเภทที่ 12.01 กิจการโทรคมนาคม ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 40 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ประกอบมาตรา 335 (2) และมาตรา 50²²⁶

4.2.1.4 กรณีศาลเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้เป็นการควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วเช่นเดียวกัน แต่ต่าง

²²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109 - 113

จากกรณีการยื่นคำร้องโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ กรณีนี้จะต้องมีข้อพิพาทเป็นคดีความในชั้นศาลก่อน ศาลที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร โดยเสนอมาในชั้นการพิจารณาของศาลไม่ว่าจะเป็นในศาลชั้นใด หากคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือศาลเห็นเองว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับในคดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งความเห็นนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 ได้ อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังได้เพิ่มบทบัญญัติให้บุคคล (ธรรมดา) ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ (มาตรา 212 วรรคหนึ่ง) แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิดังกล่าวตามวรรคหนึ่งของบุคคลธรรมดานั้นต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นใดได้แล้ว (มาตรา 212 วรรคสอง) นับเป็นบทบัญญัติที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงในการใช้อำนาจตรากฎหมายของตนด้วยเหมือนกัน แต่ในหัวข้อนี้จะขอก้าวถึงกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

สำหรับคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ จะหมายถึงกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายประเภทใดบ้างนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2542 ว่า “...ประกาศนาคกรแห่งประเทศไทยดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ และมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ประกาศนาคกรแห่งประเทศไทยดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือมาตรา 211)”

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น นอกจากจะหมายถึงบรรดาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้ว ยังหมายรวมถึงพระราชกำหนดที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วด้วย และอาจกล่าวได้ว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่มีความสำคัญเช่นเดียวกันกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 ตามที่ได้กล่าวผ่านมาแล้ว

ศาลต่าง ๆ ได้ส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เช่น²²⁷ คำวินิจฉัยที่ 9 – 10/2544 คำวินิจฉัยที่ 16/2544 คำวินิจฉัยที่ 40 – 49/2544 คำวินิจฉัยที่ 9/2545 คำวินิจฉัยที่ 19 – 22/2545

²²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113 - 114

คำวินิจฉัยที่ 23/2545 คำวินิจฉัยที่ 24/2545 คำวินิจฉัยที่ 25/2545 คำวินิจฉัยที่ 26 – 34/2545 คำวินิจฉัยที่ 40/2545 คำวินิจฉัยที่ 57/2545 คำวินิจฉัยที่ 61/2545 คำวินิจฉัยที่ 4/2546 คำวินิจฉัยที่ 8 – 11/2546 คำวินิจฉัยที่ 22/2546 คำวินิจฉัยที่ 37/2547 คำวินิจฉัยที่ 38 – 39/2547 คำวินิจฉัยที่ 40/2547 คำวินิจฉัยที่ 43/2547 คำวินิจฉัยที่ 86/2547 คำวินิจฉัยที่ 49 – 50/2548 คำวินิจฉัยที่ 53/2548

จากที่ได้ศึกษา “กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ” กับ “กรณีศาลเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ” ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนก็เห็นด้วยเหมือนกรณีของมาตรา 184 และมาตรา 185 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามมาตรา 245 นี้แล้ว พบว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตรา มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่คณะรัฐมนตรีกลับอาศัยความได้เปรียบในสภาพผู้แทนราษฎรที่มีเสียงข้างมากทำการอนุมัติพระราชกำหนดให้มีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ แล้วพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาไปกระทบสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนขึ้นมา ผู้เขียนก็ขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ให้มีการระบุนับความรับผิดชอบทางการเมืองไว้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดออกมา แล้วศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่เป็นไปตาม มาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ก็ให้คณะรัฐมนตรี “ลาออก” ทั้งคณะ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนขอเสนอข้อยกเว้นไว้เหมือนกันว่า ในกรณีที่รัฐบาลชุดดังกล่าวเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากหลายพรรค และในคณะรัฐมนตรีก็มีรัฐมนตรีบางคนที่เป็นสมาชิกของพรรคเสียงข้างน้อย หากว่ารัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกของพรรคเสียงข้างน้อยสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนไม่เห็นด้วยกับการออกพระราชกำหนดดังกล่าว อีกทั้งการพิสูจน์ดังกล่าวก็มีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน กรณีนี้ผู้เขียนขอเสนอให้รัฐมนตรีผู้นี้พ้นจากการร่วมรับผิดชอบทางการเมืองที่ต้องลาออกไปกับคณะรัฐมนตรีทั้งคณะซึ่งรัฐมนตรีส่วนใหญ่ในคณะมักสังกัดพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาลอยู่แล้ว

4.2.2 ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบ

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในกรณีคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากสาเหตุที่อายุสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 180 วรรคหนึ่ง (2) แต่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้น

ใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 181 ดังต่อไปนี้

(1) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน (มาตรา 181 (1))

(2) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน (มาตรา 181 (2))

(3) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการหรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป (มาตรา 181 (3))

(4) ไม่ใช่ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 181 (4))

กรณีตามมาตรา 180 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบมาตรา 181 (1) นั้น ถือว่าเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น โดยลักษณะการตรวจสอบเป็นการควบคุมตรวจสอบก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่มีตำแหน่งระดับสูงในกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ในระหว่างที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ...” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 181 (1) หมายถึงตำแหน่งใดบ้างนั้น คงต้องพิจารณาว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดว่า ต้องให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในการย้าย การแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง ข้าราชการ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ ตำแหน่งใดบ้าง หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตัวอย่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้การย้าย การแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง ข้าราชการ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า²²⁸

“มาตรา 52 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการ

²²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131 - 132

แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 หรือมาตรา 66 แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ยกเว้นการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ที่ระบุไว้ใน

(3) ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

.....” เป็นต้น

จากที่ได้ศึกษามาตรา 181 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็พบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่ออย่างใดอย่างหนึ่งไว้เลย ในกรณีที่ตนกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 181 ดังกล่าว ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 181 ดังนี้

❶ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 181 (1) ผู้เขียนขอเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง และเป็นตัวแทนของรัฐหรือผู้เสียหายหรืออาจได้รับความเสียหาย ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้

กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า
กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

อีกทั้งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดเรื่องคู่กรณีฝ่ายปกครอง คือหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่
ฝ่ายปกครองเอาไว้ว่า ให้หน่วยงานทางปกครองนั้น หมายความว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ซึ่งก็
คือ คณะรัฐมนตรี และคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ให้หมายความรวมถึง “คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานใน
หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มี
ผลกระทบต่อบุคคลด้วย” (มาตรา 3 (1)(2)) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดลักษณะของข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลปกครองไว้ด้วยว่า

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มี
อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน
หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็น
การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิด
กับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

.....

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง
ปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง
หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่
ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

.....”

ต่อกรณีนี้จะเห็นได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง
ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่ในฐานะที่คณะรัฐมนตรี
เป็นองค์กรสูงสุดทางบริหาร อย่างกรณีที่กำลังอธิบายอยู่นี้ คือตามมาตรา 181 (1) ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันถือเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 181 (1) อันได้แก่ ข้าราชการ, พนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีกระทำการฝ่าฝืนโดยไม่ขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน หากผู้เสียหายต้องการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองของคณะรัฐมนตรีก็ให้ “กระทรวงการคลัง” ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบในผลแห่งละเมิดอันเกิดจากการกระทำของคณะรัฐมนตรีแทน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่ได้อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ตามมาตรา 5 วรรคสองของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2547 : การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจเป็นผู้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี มิใช่หน่วยงานของรัฐและไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จึงให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กรณีนี้กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบหากมีการกระทำละเมิดของคณะรัฐมนตรี

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐหรือผู้เสียหายหรืออาจได้รับความเสียหาย ส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ “คณะรัฐมนตรี” ซึ่งมีใช้หน่วยงานของรัฐและไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2547 แต่เป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ” และเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้อง “รับผิดทางละเมิดในทางปกครอง” ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ “กระทรวงการคลัง” เป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ในมาตรา 181 (1) ทั้งนี้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

๒ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 181 (2) (3) ผู้เขียน

ขอเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ปรับปรุง พ.ศ. 2554) ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 66 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

มาตรา 66 วรรคสาม บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่งเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย”

“มาตรา 70 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

เพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 9 ศาลมีอำนาจพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คดีที่มีมูลเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (1) หรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1)

(3) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(4) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตกเป็นของแผ่นดิน”

ต่อกรณีนี้ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้น โดยระบุลงไปว่า หากเป็นการ “กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่” ตามมาตรา 9 (1) แล้ว ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ถึง 20 ปี และให้ถือว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรีที่ฝ่าฝืนมาตรา 181 (2) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น เป็นการ “กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่” ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีและบรรดาระัฐมนตรีจะต้อง “รับผิดทางอาญา” โดยการจำคุกตั้งแต่ 10 ถึง 20 ปี หากปรากฏว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 181 (2) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น ทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินอย่างใหญ่หลวง

4.2.3 ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบ โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกเหนือจากการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติให้มีกรณีถือว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอาไว้ด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา (มาตรา 275 วรรคหนึ่ง) โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 250 วรรคหนึ่ง (2)) และการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 วรรคหนึ่ง (2) ก็ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 275 วรรคสาม) นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง

หรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบรายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 262 วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป... (มาตรา 262 วรรคสอง)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ปรับปรุง พ.ศ. 2554) ซึ่งมีกำหนดไว้ดังนี้

“มาตรา 66 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหายและคำกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้

มาตรา 66 วรรคสาม บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามวรรคหนึ่งเพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย”

“มาตรา 70 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดตาม มาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

“มาตรา 71 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 70 มาใช้บังคับกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอต่อวุฒิสภามาตรา 59 มีมูลความผิดตามมาตรา 66 โดยอนุโลม”

“มาตรา 75 การกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ร่ำรวยผิดปกติ ให้ผู้กล่าวหาดำเนินการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาอยู่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐไม่เกินห้าปี โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์หรือเรื่องดังกล่าวหานั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินห้าปีแล้ว ห้ามมิให้มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นตามวรรคหนึ่งอีก แต่ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นร่ำรวยผิดปกติขึ้นได้ส่วนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี”

“มาตรา 80 ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

.....”

อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ดังนี้

“มาตรา 9 ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหานายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คดีที่มีมูลเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (1) หรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1)

(3) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่า

กรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(4) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี้ รัฐมนตรี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตกเป็นของแผ่นดิน”²²⁹

ตัวอย่างคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กล่าวหารัฐมนตรีในคดีร่ำรวยผิดปกติ ดังนี้²³⁰

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.ม. 1/2546 เป็นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2542 นายเดช พุ่มคชา กล่าวหาว่า ระหว่างที่นายรักเกียรติ สุขชนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีเงินไหลเข้าออกในบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาแยกสะพานกรุงธน ของนางสุรกัญญา สุขชนะ ภริยานายรักเกียรติ สุขชนะ นับร้อยล้านบาท น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณา จึงมีมติเอกฉันท์ให้ไต่สวนข้อเท็จจริง และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการแทน ในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ความว่า นายรักเกียรติ สุขชนะ มีเงินฝากในบัญชีธนาคารหลายแห่งเพิ่มขึ้น คณะอนุกรรมการไต่สวนจึงแจ้งขอหาแก่นายรักเกียรติฯ และนายรักเกียรติฯ ได้ชี้แจงข้อกล่าวหาแล้ว แต่คณะอนุกรรมการเห็นว่านายรักเกียรติฯ ไม่สามารถชี้แจงได้ว่า นายรักเกียรติฯ ได้เงินจำนวน 233,880,000 บาท มาโดยชอบ เงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงินในบัญชีเงินฝากในชื่อของบุคคลอื่นและนางสุรกัญญา นายรักเกียรติฯยอมรับว่าเป็นของตนได้มาจากการเล่นการพนัน เว้นแต่เงินจำนวน 18,000,000 บาท เป็นเงินที่กู้ยืมจากนายสมบัติ เพชรตระกูล และอีก 1,000,000 บาท เป็นเงินของตน คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า นายรักเกียรติฯ ได้เงินจำนวนดังกล่าวมาโดยร่ำรวยผิดปกติ ในที่สุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า ระหว่างที่นายรักเกียรติฯ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ โดยมีทรัพย์สินมากขึ้น หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งสิ้น 233,880,000 บาท และขอให้ศาลมีคำสั่งว่า ทรัพย์สินเงินสดจำนวน 233,880,000 บาท ดังกล่าว ตกเป็นของแผ่นดิน นายรักเกียรติ สุขชนะ และนางสุรกัญญา สุขชนะ ยื่นคำคัดค้านเข้ามาในคดีนี้โดยยกข้อต่อสู้ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงหลายประการ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่า ข้อต่อสู้ของผู้ถูก

²²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134 - 135

²³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135 - 136

ร้องที่ว่า นายเดช พุ่มคชา ไม่ใช่ผู้เสียหาย ไม่มีอำนาจยื่นคำร้อง ฟังไม่ขึ้น เพราะ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 และมาตรา 76 แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ในการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ นั้น ผู้กล่าวหาไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายดังเช่นการกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ตามมาตรา 66

ส่วนปัญหาข้อเท็จจริง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฟังว่า ผู้คัดค้านทั้งสองไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ได้รับเงินจำนวนดังกล่าวมาโดยชอบ และมีได้เกิดจากการ ร่ำรวยผิดปกติ องค์กรเสียงข้างมากจึงมีมติว่า คำคัดค้านฟังไม่ขึ้น และพิพากษาให้ทรัพย์สินของนาย รักเกียรติ สุขธนะ จำนวน 233,880,000 บาท ตกเป็นของแผ่นดิน

กล่าวโดยสรุป คำพิพากษาชี้ขาดของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น แม้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ไม่ใช่การ ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะก็ตาม แต่ก็มีผลเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมนตรีต่าง ๆ ในคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน เพราะจะทำให้รัฐมนตรีคนอื่น ๆ ในคณะรัฐมนตรีเกิดความระมัดระวังและไม่กล้าใช้อำนาจไปในทางทุจริตในขณะที่ตนกำลังดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง อันจะทำให้รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความสุจริต ยุติธรรม และรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของชาติและประชาชนอย่างเคร่งครัด

4.2.4 ความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

การใช้อำนาจออกกฎของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลก็ดี จะต้องรับผิดชอบต่อศาลปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้อนุมัติการให้เป็นไป ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยกำหนดถึงคู่กรณีฝ่ายปกครอง คือ หน่วยงานทางปกครองและ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ให้ครอบคลุมถึงคณะรัฐมนตรีด้วย กล่าวคือ ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติ นี้ให้หน่วยงานทางปกครองนั้น หมายความรวมถึง “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรี และคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ให้หมายความรวมถึง “คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย (มาตรา 3 (1)(2))” นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542 ยังได้กำหนดลักษณะของข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ด้วยว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (มาตรา 9 (1)) หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 9 (3))

โดยหลักแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ได้กำหนดลักษณะของข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ไว้ว่า

“มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น”

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว คณะรัฐมนตรีจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 (2) ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎนั้น ตาม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 และรวมถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่เห็นว่าฎีกาที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 จึงให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42²³¹

ตัวอย่างของการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยศาลปกครอง

สูงสุดคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.5/2549 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบ

ด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ระหว่างผู้ฟ้องคดี (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 - 11) กับผู้ถูกฟ้องคดี (นายกรัฐมนตรี ที่ 1 สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ 3 กระทรวงพลังงาน ที่ 4 และคณะรัฐมนตรี ที่ 5)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้ง 11 ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทมูลนิธิ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 11 เป็นประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าที่เดิมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้บริการ และปัจจุบัน บริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ให้บริการ ผู้ฟ้องคดีทั้ง 11 เห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากก่อนตราพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับไม่ได้จัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 19 (9) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง 11 ไม่มีโอกาสได้แย้งคัดค้านแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบขั้นตอนและเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งมีผลให้มีการโอน เปลี่ยนแปลงและระงับบรรดาสินทรัพย์ หน้าที่ รวมตลอดถึงทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมกัน ไปเป็นของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ที่มีบุคคลบางกลุ่มมีโอกาสได้เป็นเจ้าของ ปรึกษาการให้บริการก็เปลี่ยนไปเพื่อมุ่งหวังกำไร และตกอยู่กับบุคคลบางกลุ่ม ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่ได้คำนึงถึงหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการโอนสิทธิและทรัพย์สินทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประชาชนทั่วไปและผู้ฟ้องคดีทั้ง 11 ขาดหลักประกัน

²³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116 - 117

อันมั่นคงในการได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐ ทั้งในการบริการ การเสียค่าบริการ และการตรวจสอบ อีกทั้งกระทรวงการคลังยังมีหน้าที่กำกับหน้ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นอกจากนี้การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ที่ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 รวม 5 ฉบับนั้น มาตรา 19 (8) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเท่านั้น จึงไม่สามารถยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ และขัดรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการกระจายหุ้นก็มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากจัดสรรหุ้นให้พนักงานบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ในราคาต่ำกว่าที่ขายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548

ผู้ฟ้องคดีทั้ง 11 ขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยมีคำสั่งให้งดการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2549 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 และให้ระงับการดำเนินการเกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ไว้เป็นการชั่วคราวนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การนำหุ้นออกขายเป็นผลมาจากมีการจัดตั้งบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และได้โอนกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับเป็นประเด็นหลักแห่งคดีที่ศาลต้องพิจารณาพิพากษา อีกทั้งมีขั้นตอนที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการต่อไปตามพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ หากให้ระงับการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับจะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และเกิดปัญหาแก่การบริหารงานของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) จึงยังไม่สมควรที่จะสั่งทุเลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับ ส่วนคำขอให้ระงับการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ไว้ก่อนนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า หากให้มีการดำเนินการดังกล่าวและในภายหลังหากศาลพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 ย่อมทำให้เกิดความเสียหายในวงกว้างแก่ประชาชนที่จองซื้อหุ้นซึ่งมีจำนวนมาก แต่การให้ระงับการดำเนินการเพื่อเสนอขายหุ้นให้แก่ประชาชนไว้ก่อนไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินบริการสาธารณะของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ไม่มีผลกระทบต่อนโยบายการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยของรัฐบาล และไม่กระทบต่อเงินทุนในการขยายบริการให้แก่ประชาชน เนื่องจากมิใช่เป็นเรื่อง

จำเป็นที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน และไม่น่าจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน เนื่องจากมิใช่เกิดจากการดำเนินกิจการของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) เสนอขายหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ส่วนคำขอให้ทุเลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 นั้น ให้ยก

คดีมีประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ คือ มาตรา 4 กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการจัดทำารรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการในแต่ละขั้นตอนซึ่งเป็นการดำเนินการโดยต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน และเมื่อได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายต่อไปได้ คือการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทตามมาตรา 26 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 28 และเมื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะทำให้การเปลี่ยนแปลงสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) เสร็จสมบูรณ์ การเปลี่ยนแปลงสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) เป็นการจัดการทรัพย์สินของประเทศที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของชาติ และโดยที่การดำเนินการเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติอีก ดังนั้น การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญ และต้องเป็นไปเพื่อการปกป้องการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ

ฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว จึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

คดีจึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การแต่งตั้งนายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ตามหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) กำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทประการหนึ่งว่า ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบสื่อสารโทรคมนาคม และเห็นว่ากิจการของบริษัท ซิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) และนายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการของบริษัท ซิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตลอดมา ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การออกคำสั่งแต่งตั้งนายโอฬาร เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นการออกคำสั่งโดยขัดต่อกฎหมาย แม้ว่าจะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ตาม แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทถือเป็นองค์ประกอบพิเศษและมีความสำคัญในคณะกรรมการ เพราะเป็นบุคคลที่กฎหมายถือว่าต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ดังนั้น ผลของการออกคำสั่งแต่งตั้งโดยขัดต่อกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทไม่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้โดยเคร่งครัดด้วย ไม่อาจนำหลักการพ้นจากตำแหน่งไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพราะเหตุการณ์ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อใช้กับกรณีนี้ และมีผลทำให้การกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลทางกฎหมาย

ประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ไม่ได้จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ อีกทั้งนายปริญญา นุตาลัย ประธานคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการดังกล่าว รับฟังได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 (5) และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะมีได้กำหนดนิยามคำว่า ผู้

ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ แต่การที่ข้อ 5 (3) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดลักษณะต้องห้ามของ คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยระบุว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อจากคำว่า ข้าราชการการเมือง ลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมมีสาระสำคัญ เช่นเดียวกับข้าราชการการเมือง และเมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยรัฐมนตรีตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 ในข้อ 3 ที่กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 30 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในฐานะคณะกรรมการหรือแยกกัน ปฏิบัติหน้าที่ โดยเรียกว่าผู้ช่วยรัฐมนตรี ตามด้วยชื่อกระทรวงที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งมอบหมายให้ ปฏิบัติหน้าที่ประจำ ผู้ช่วยรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำกระทรวงใด ให้ปฏิบัติงาน ในฐานะผู้ช่วยของรัฐมนตรีทั้งหลายในกระทรวงนั้น เพื่อประโยชน์ราชการทั่วไปของกระทรวงนั้น รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ภารกิจสำคัญของผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี รวมทั้ง นายกรัฐมนตรีในการอำนวยความสะดวกการบริหารประเทศ หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็น ภารกิจทำนองเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี หรือเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการ เมือง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งต้องห้ามมิให้ เป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในทางกฎหมายจึงถือว่าผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต้องห้ามเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย เช่นกัน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 5 อ้างบทนิยามว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้หมายความถึงตำแหน่งผู้ช่วย รัฐมนตรีจึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ได้ใช้อำนาจตามข้อ 4 ของระเบียบ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 แต่งตั้งให้นายปริญญา นุตาลัย ตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นประธานกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน อันเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลาง ซึ่งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการ จัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 4 และข้อ 5 (3) ของระเบียบ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 การ ดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชุดดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วย กฎหมาย และทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การดำเนินการของคณะกรรมการชุดนี้ รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ที่อนุมัติเปลี่ยนแปลงทุนของการ

ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัทและการออกพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับที่เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่กำหนดกิจการ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดสาระสำคัญและวิธีการและกระบวนการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบประเด็นและข้อมูลที่จะจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ และการลงทะเบียนเข้าร่วมการแสดงความคิดเห็น ไว้ในข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ว่า ให้คณะกรรมการจัดทำประกาศโดยสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการจำหน่ายแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน จากพยานหลักฐานการประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันมิได้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับเดียวติดต่อกัน การที่ระเบียบกำหนดให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการจำหน่ายแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน จึงต้องแปลความว่า หมายถึงประกาศในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน มิใช่ฉบับละ 1 วันรวม 3 ฉบับ โดยที่เรื่องที่ประกาศจะต้องสรุปเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำเพียงการระบุเฉพาะหัวข้อเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลที่เป็นตัวเลขเกี่ยวกับกิจการการผลิตไฟฟ้าสั้น ๆ โดยไม่ได้จัดทำสรุปเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ามีสาระสำคัญเช่นใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสทราบล่วงหน้า เพื่อเตรียมข้อมูลสำหรับแสดงความคิดเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2542 และไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ 6 และข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้กระทำก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548

ในส่วนของบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 นั้น มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 นั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อันเป็นอำนาจมหาชนของรัฐตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ และการที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังคงให้บริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป นอกจากจะทำให้บริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) มีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังเป็นการให้อำนาจและให้สิทธิบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ถูกรรณสิทธิในที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนการเปลี่ยนสถานะด้วย และโดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 49 วรรคหนึ่ง (รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 คือ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง) ของรัฐธรรมนูญว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและอนุรักษ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นเท่านั้น แม้ว่ามาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทอาจจำกัดหรือดัดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด ตามที่จะกำหนดหรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้สงวนการใช้อำนาจไว้ด้วยว่า การออกพระราชกฤษฎีกาต้องคำนึงถึงการควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องและการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย ดังนั้น จึงไม่อาจแปลความเพื่อเป็นการยกเว้นและนำมาใช้กับกรณีการใช้อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 49 (หรือ มาตรา 42 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550) ของรัฐธรรมนูญได้ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 จะมีมติ

กำหนดว่ากระทรวงการคลังจะถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ก็ไม่อาจเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีกระทรวงการคลังถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ตลอดไป เพราะกระทรวงการคลังอาจถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจต่ำกว่าจำนวนดังกล่าวได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 มีได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าว จึงมีผลให้อำนาจมหาชนดังกล่าวโอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา 48 และมาตรา 49 (หรือมาตรา 41 และมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และการให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ เพราะการโอนอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ ตามมาตรา 30 และมาตรา 50 (หรือมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 87 (หรือมาตรา 84 (1) ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550) ของรัฐธรรมนูญด้วย

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยด้วยว่า ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ โดยที่การเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และมีกรจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทจำกัดในระบบกฎหมายเอกชน แม้ว่ากระทรวงการคลังยังคงถือหุ้น

ทั้งหมดก็ตาม แต่บริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นบริษัทที่มีส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 ทำให้บริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและมีการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนจำกัด ข้อเท็จจริงฟังต่อไปได้ว่า กระทรวงการคลังได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับการรักษาสาธารณสมบัติและทรัพย์สินของชาติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ในการประชุมเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 โดยเสนอให้กำหนดเป็นหลักในการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ได้มาโดยการใช้อำนาจรัฐซึ่งเดิมอยู่ในความครอบครองของรัฐวิสาหกิจนั้น ได้กลับมาเป็นของแผ่นดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีมติว่าจะอนุมัติให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้อำนาจรัฐเป็นของกระทรวงการคลังหรือของบริษัทได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี ต่อมา ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2548 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีมติเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนสิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยส่วนที่จะโอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลังว่า กิจการที่โอนไปยังบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ให้โอนกิจการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการทั้งหมดให้แก่บริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) และโอนกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำโดยไม่รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และให้โอนที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำและห้วยงานให้แก่กระทรวงการคลัง โดยบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวและควรรับโอนกิจการที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำด้วย สำหรับสินทรัพย์ที่จะโอนไปยังบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ในวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทนั้น ให้บริษัทรับโอนสินทรัพย์ทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในราคามูลค่าทางบัญชี และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโอนกรรมสิทธิ์โครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำจำนวน 21 เขื่อน และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำและห้วยงานให้กระทรวงการคลัง ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2548 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินข้างต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ต่อมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือลงวันที่ 23 มิถุนายน 2548 แจ้งการโอนโครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำจำนวน 21 เขื่อน และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำและห้วยงานให้กระทรวงการคลัง โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) แต่มิได้โอนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและโรงไฟฟ้าพลังน้ำที่อยู่ในท้องที่อำเภอบางปะกง และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงสายส่งและทรัพย์สินอื่นที่

ก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีมติให้โอน อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านพลังงานไฟฟ้าให้แก่ กระทรวงการคลังแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มิได้อนุมัติการโอนที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มาด้วยการเวนคืนที่ดินตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมทั้งสายส่งและทรัพย์สินอื่นที่ก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าวที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มาตาม มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้กระทรวงการคลังด้วย นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการโอนทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 นั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีหนังสือลงวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ถึงปลัดกระทรวงการคลัง แจ้งรายการทรัพย์สินที่จะโอนให้แก่กระทรวงการคลัง โดยแจ้งว่าจะจัดส่งข้อมูลรายละเอียดให้กระทรวงการคลัง ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2548 บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กับกรมธนารักษ์ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจ เกี่ยวกับการเช่าหรือการใช้ที่ราชพัสดุที่โอนให้แก่กระทรวงการคลัง โดยมีข้อตกลงว่าจะทำสัญญาเช่า ภายใน 3 ปีนับแต่วันจดทะเบียน อันแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการเตรียมโอนทรัพย์สินดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ เป็นการโอนกันเพียงอาศัยข้อมูลทางบัญชี ซึ่งถือไม่ได้ว่ามีการดำเนินการเสร็จสมบูรณ์ก่อนที่จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีมติให้โอนเฉพาะเขื่อน และอ่างเก็บน้ำจำนวน 21 แห่ง และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และพลังงานให้แก่ กระทรวงการคลัง โดยมีได้โอนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้า กังหันก๊าซ และโรงไฟฟ้าพลังน้ำในท้องที่ อำเภอบางปะกง และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงสายส่งและทรัพย์สินอื่นที่ทำให้ ก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้นย่อมมีผลไปถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ด้วย เพราะการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อใช้บังคับทำให้สถานะทางกฎหมายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ถูกยกเลิกไป ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ขึ้นใช้บังคับจึงไม่อาจกระทำได้

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติ

ของผู้ผูกฟองคดีที่ 5 ที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนแปลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เสียไปด้วยเช่นกัน

พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว²³²

อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองคู่กรณีต้องฟ้องศาลปกครองชั้นต้น เช่น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาทางปกครองและหน่วยงานนั้น ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนทำสัญญา หรือคณะรัฐมนตรีมีมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เมื่อมีข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง คดีก็จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คดีก็จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดในที่สุด²³³

ต่อกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า หากให้ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎ ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการออกโดยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือแม้กระทั่งกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ตาม ถ้าหากปรากฏว่าพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกมาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาแล้วว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เขียนเห็นควรให้มีการระบุงไปในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่า หากพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกมาดังกล่าว ไปก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือชื่อเสียงแก่ประชาชนหรือเอกชน คณะรัฐมนตรีก็จำต้อง “รับผิดชอบละเมิดในทางปกครอง” ต่อผู้ฟ้องคดี หรือผู้ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

²³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 119 - 128

²³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130

พ.ศ. 2542 ได้ระบุคุณลักษณะฝ่ายปกครอง คือหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอาไว้ว่า ให้นำหน่วยงานทางปกครองนั้น หมายความว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ซึ่งก็คือ คณะรัฐมนตรี ส่วนคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้นก็ให้หมายความรวมถึง “คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย” [มาตรา 3 (1) (2)] อีกทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดลักษณะของข้อพิพาทที่จะสามารถบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบละเมิดไว้โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

.....

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

.....”

เมื่อนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ก็จะพบว่า การที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎไม่ว่าจะเป็นการออกโดยนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือแม้กระทั่งกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็ตาม ถ้าหากศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาแล้วว่าไม่ชอบด้วย

กฎหมาย แล้วพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกมานั้นยังไปก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และอนามัย หรือเสียหายแก่ชื่อเสียง หรือเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เช่นนี้แล้วผู้เขียนขอเสนอให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้ โดยให้ “กระทรวงการคลัง” ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบในผลแห่งละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่ได้อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2547 : การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจเป็นผู้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี มิใช่หน่วยงานของรัฐและไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด จึงให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กรณีนี้กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบหากมีการกระทำละเมิดของคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยการระบุว่า หากพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกมามีผลไปก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือชื่อเสียงแก่ประชาชนหรือเอกชน คณะรัฐมนตรีก็จำต้อง “รับผิดชอบละเมิดในทางปกครอง” ต่อผู้ฟ้องคดี หรือผู้ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าวมาข้างต้น ด้วยการให้ผู้ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการออกพระราชกฤษฎีกา หรือกฎนั้น ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 11 โดยให้ “กระทรวงการคลัง” เป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี หรือผู้ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 ความรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมือง

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีที่ดีหรือความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีที่ดี ต่อการถูกควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่ามีการกำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารไว้หลายประการ ได้แก่

- 1) การควบคุมตรวจสอบโดยการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (มาตรา 176)
- 2) การควบคุมตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (มาตรา 156 และมาตรา 157)
- 3) การควบคุมตรวจสอบโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (มาตรา 158)
- 4) การควบคุมตรวจสอบโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (มาตรา 159)
- 5) การควบคุมตรวจสอบโดยการอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา (มาตรา 161)
- 6) การควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการสภา (มาตรา 135)
- 7) การควบคุมตรวจสอบโดยการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (มาตรา 270 และมาตรา 271)

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารไว้หลายประการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องอยู่บนความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาเรื่องการขาดประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลในบางกลไก อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ ที่กำหนดบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางการเมืองต่อรัฐสภาภายหลังจากที่ได้ผ่านการเข้าสู่กลไกการควบคุมตรวจสอบต่าง ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การตั้งคณะกรรมการสภา และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กลไกการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น แม้จะเป็นกลไกการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนการกระทำใด ๆ ที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ดีพอ

ส่วนกรณีการกำหนดให้รัฐสภาสามารถ่วงดุลอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลโดยการถอดถอนของสมาชิกวุฒิสภา พบว่า เหตุของการเสนอให้มีการถอดถอนนั้น ล้วนเป็นเหตุที่ถือได้ว่ามีความร้ายแรง แต่กลับต้องใช้อัตราส่วนเสียงสมาชิกวุฒิสภาถึง 1 ใน 4 ซึ่งมากกว่าอัตราส่วนในการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคือ 1 ใน 5 และไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลคือ 1 ใน 6 ดังนั้นจึงทำให้การควบคุมตรวจสอบโดยการถอดถอน ทำได้ยาก

นอกจากนี้ สำหรับประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการทำสนธิสัญญานั้น จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 พบว่ามาตรานี้ได้กำหนดให้มีหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจในทางการเมืองของฝ่ายบริหารอยู่ โดยการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ตามมาตรา 190 วรรคสอง ของคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาเสียก่อนที่จะตัดสินใจ ส่วนปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดบ้างที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น ก็พบว่า เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะทำการวินิจฉัยชี้ขาดว่าหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีจัดทำนั้นเข้าความหมายที่จะต้องเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบหรือไม่ แม้ว่าอาจเข้าข่ายยกเว้นที่ดูเหมือนจะเป็นปัญหา คือข้อยกเว้นตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติหรือนายกรัฐมนตรีสามารถมีคำสั่งภายในให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาออกความเห็น ว่า หนังสือสัญญาใดบ้างที่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสองซึ่งจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยไม่ต้องผ่านการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม อย่างไรก็ตาม ก็ยังพบว่าไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับใดกำหนดบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองไว้ ในกรณีที่รัฐสภาปฏิเสธไม่ให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาทั้ง 5 ประเภทดังกล่าว

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการกำหนดบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยการถูกปลดออกจากตำแหน่ง หรือไม่ก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง ในกรณีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี และใช้ระบบการปลดออกจากตำแหน่ง ในกรณีการตั้งคณะกรรมการสิทธิการสภาด้วย ส่วนกรณีการถอดถอนนั้น ผู้เขียนก็ขอเสนอให้แก้รัฐธรรมนูญ มาตรา 271 โดยเปลี่ยนอัตราส่วนเสียงจาก 1 ใน 4 ให้เป็น 1 ใน 5 กรณีถอดถอนนายกรัฐมนตรี และให้เป็น 1 ใน

6 กรณีถอดถอนรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เพื่อจะได้สอดคล้องและสอดคล้องกับมาตรา 158 และมาตรา 159 และเห็นควรเพิ่มการดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ภายหลังจากที่ได้ถูกถอดถอนแล้ว อีกทั้งในประเด็นการเสนอขอความเห็นชอบหนังสือสัญญาต่อรัฐสภา ก็เห็นควรให้กำหนดความชัดเจนของหนังสือสัญญาที่จะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา และกำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการทำหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้จริงและสามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชนให้มากที่สุด นอกจากนี้ผู้เขียนก็ขอเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วย

5.2 ความรับผิดชอบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น พบว่ามีอยู่ 4 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่เข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลปกครอง

โดยการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจของ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่ด้วย ลักษณะขององค์กรศาลจะดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีด้วยตนเองโดยที่ไม่มีผู้ร้องขอไม่ได้ ฉะนั้นจึงต้องมีผู้ยื่นคำร้องหรือเสนอเรื่องต่อศาล เพื่อให้ ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ อีกทั้งคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลก็จะมีสภาพบังคับและผูกพันองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้บุคคลหรือองค์กรดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องหรือเสนอเรื่องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ คือ สมาชิกรัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และศาล เป็นต้น ส่วน ประชาชนจะสามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงนั้นจะต้อง เป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นใดได้แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่พบว่ายังไม่มี บทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่ระบุบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อคำ พิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญได้เลย ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง ความรับผิดชอบทางอาญา หรือความรับผิดชอบทางละเมิดก็ตาม

สำหรับกรณีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่าเป็นข้อยกเว้นที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุมตรวจสอบก่อนที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะใช้อำนาจทางปกครอง อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่ระบุบทบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบใดอย่างหนึ่งไว้เลย ในกรณีที่ตนกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 181 ส่วนกรณีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่าโดยหลักการแล้วเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งไม่ใช่การตรวจสอบคณะรัฐมนตรีทั้งคณะให้รับผิดชอบร่วมกัน แต่ด้วยลักษณะขององค์กรศาลอย่างศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จะดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเอง โดยปราศจากผู้ร้องขอไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลไว้ ได้แก่ อัยการสูงสุด

นอกจากนี้ ยังมีกรณีความรับผิดชอบในการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ซึ่งจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่าจะเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายปกครอง หรือเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ และที่สำคัญจะต้องมีผู้ยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาล เพราะองค์กรศาลจะดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเอง โดยไม่มีผู้ร้องขอไม่ได้ ดังนั้น ผู้มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ตามที่ได้ศึกษาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้แก่ (1) ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และ (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบใดอย่างหนึ่ง ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ไปก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ทรัพย์สินหรือชื่อเสียงของราษฎร

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการระบุมความรับผิดชอบในทางการเมืองไว้ด้วยการลาออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดออกมา แล้วศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อีกทั้งยังขอเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดในทางปกครองและความรับผิดทางอาญาของคณะรัฐมนตรีลงไปในมาตรา 181 ด้วย นอกจากนี้

ผู้เขียนยังขอเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดในทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไว้ด้วย ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี ไปก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ราษฎร



รายการอ้างอิง

. (!!! INVALID CITATION !!!).

Dell Gillette Hitchner, and William Henry Harbold. *Modern Government*. 2 ed. New York: Dodd, Mead & Company, 1965.

Geoffrey Marshall. *Constitutional Conventions*. New York: Oxford University Press, 1984.

Jean Blondel, and Ferdinand Muller-Rommel. *Cabinets in Western Europe*. second ed. New York: ST. Martin's Press, INC., 1997.

John Kie-Chiang Oh, and เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ (ผู้แปล). *การเมืองเกาหลีใต้*. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2547.

Paul Craig, and Adam Tomkins. *The Executive and Public Law : Power and Accountability in Comparative Perspective*. First Published ed. New York: Oxford University Press, 2006.

กิตติวัฒน์ รัตนติลก ณ ภูเก็ต. *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย)(Thai Administration Law)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2553.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส*. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

———. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

———. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 2 ed. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

———. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 5 ed. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. *ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518.

ฉันทิกา กุลธำรงค์. "ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย." *วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2551.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *100 ปีแห่งการปฏิรูประบะบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*. พิมพ์ครั้งที่ 4 ed. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2554.

———. *รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม*. พิมพ์ครั้งที่ 2 ed. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2554.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, and คณะ. *รายงานการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549.

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 7 ed. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 18 ed. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. "ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด." [Online] Available from : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1665>, 4 ธันวาคม 2554.
- ดำรงค์ ฐานดี. "วัฒนธรรมทางการเมืองและการพัฒนาทางการเมืองของเกาหลีใต้." วารสารรามคำแหงฉบับมนุษยศาสตร์ (28 กันยายน 2546-28 กันยายน 2546).
- ทรงศักดิ์ วุฒิศโร. "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- จงทอง จันทรางศุ. "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. "แนวทางการปฏิรูปรัฐสภาไทย." เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 14 ประจำปี 2555 การปฏิรูประบบรัฐสภา : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ (Parliamentary Reform: Comparative Perspectives). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- นักศึกษาหลักสูตร ธรรมมาภิบาลกับการพัฒนาด้านการบริหารสำหรับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. กลุ่มที่ 1. "เอกสารกลุ่มกรณีศึกษา เรื่อง : แนวทางในการดำเนินการปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเปรียบเทียบ ไทย ฮองกง เกาหลี". กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- นิติราษฎร์. อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย. "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม." [Online]. 2011. Available from: http://www.enlightened-jurists.com/page_print/77/parent/60 2011.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3 ed. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- . หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 3 ed. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.
- . กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 3 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- . คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งบัณฑิตยสภา, 2553.
- . ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.

- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ปณิธีร์ ปทุมวัฒน์. "The USA Impeachment Overview : ระบบการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกา." [Online] Available from: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1684>, 25 มกราคม 2555.
- ปัทมา สุขกำปัง. รัฐสภาและระบบสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล : ศึกษาเปรียบเทียบไทยและสาธารณรัฐเกาหลี. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553.
- ปรีวิชัย วัฒนสุข. "การตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 (พ.ศ. 2551-2554): ศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นพิจารณา และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี". เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 14 ประจำปี 2555 การปฏิรูประบบรัฐสภา: มุมมองเชิงเปรียบเทียบ (Parliamentary Reform: Comparative Perspectives). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. "ผ่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12-13/2551 (กรณีการจัดรายการโทรทัศน์ของนายสมัคร สุนทรเวช)". รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 8 (2552).
- ม.ร.ว.พททิสาน ชุมพล. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- มนตรี รุประเสริฐ. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 11 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.
- . บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). พิมพ์ครั้งที่ 2 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- . ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 3 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- มีนา กิตติอนุกุล. "ความรับผิดชอบในทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศสและอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- . "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม." รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 9 (2553).

วัฒนา สุตรสุวรรณ. "ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2501.

วิเชียร อินทะสี. พลวัตความเป็นประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ : จากอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยที่มั่นคง. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

———. "เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง : ความรู้เกี่ยวกับเกาหลีสำหรับนักเรียนระดับมัธยมศึกษา" ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของเกาหลีใต้. ปทุมธานี: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

วิชญ์ เครืองาม. "การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล." วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 8, ฉบับที่ 2 (ปีที่ 8).

———. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 11 ed. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมารธรรม, 2555.

สิบลักษณ์ วนวิสุทธิ. เอกสารวิชาการ : ระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี (ช่วงปี 2540 - กลางปี 2549). กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2550.

สุรพล นิตไกรพจน์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่อง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

เสน่ห์ จามริก. สังเขปประวัติและผลงาน 85 ปี ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และความคิดทางการเมืองจากเปลล์ได้ถึงปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 1 ed. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถีทรรศน์, 2555.

อมร จันทรสุมบูรณ์. การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักนโยบายศึกษา, 2539.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายรังสี มุทธามณี เกิดวันเสาร์ที่ 5 ตุลาคม พุทธศักราช 2528 ที่กรุงเทพมหานคร
ศึกษาระดับมัธยมที่โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2551 เข้าศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2554

