



ส่วนที่ ๑

หลักทั่วไป

ดังได้กล่าวในพินัยกรรมมาแล้วว่า อำนาจอธิปไตยควรจะแยกใช้เป็นส่วนสามส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตามทฤษฎีการแยกใช้อำนาจของ "มองเตสกีเออร์" แต่อย่างไรก็ตามประเทศต่างๆ ได้นำเอาทฤษฎีการแยกใช้อำนาจไปใช้ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ

ก. ประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภา ถือว่าอำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหารไม่ได้แยกใช้ออกจากกันโดยเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการบริหารกิจการของรัฐ และฝ่ายบริหารก็มีส่วนในการตรากฎหมาย เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภานิติบัญญัติ และการตรากฎหมายลำดับรอง เช่น การตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงเหล่านี้เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าในระบบรัฐสภานั้นแยกใช้อำนาจโดยมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องควบคุมซึ่งกันและกัน

ข. ประเทศที่ปกครองโดยระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา ถือว่าอำนาจทั้งสามฝ่ายจะต้องแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจฝ่ายอื่นๆ เช่น ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะไปใช้อำนาจของฝ่ายอื่นไม่ได้โดยเด็ดขาด กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจตุลาการไม่ได้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะเข้าไปใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการก็ไม่ได้ ทำนองเดียวกันอำนาจตุลาการก็จะเข้าไปใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจอธิปไตยไม่ได้เช่นกัน แต่อำนาจทั้งสามฝ่ายสามารถตรวจสอบกันได้ เช่น วิธีการอิมพีชเมนต์โดยสภา อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของประธานาธิบดี อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญของศาลสูงสุดแล้วไม่กฎหมายนั้น

ซึ่งถือว่าเป็นระบบการตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) แต่ในปัจจุบันอำนาจฝ่ายบริหารมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นกว่าอำนาจฝ่ายอื่นๆ ความสมดุลระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่ายจึงเกิดขึ้นได้ยาก จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องทำการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อให้สมดุลกับอำนาจฝ่ายอื่นๆ การควบคุมฝ่ายบริหารในแต่ละประเทศในปัจจุบันก็ไม่เหมือนกัน กล่าวคือในระบบรัฐสภา สภานิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารโดยให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงต่อสภา ควบคุมฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราโดยสภานิติบัญญัติ ควบคุมในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร และควบคุมในคานตัวบุคคลเหล่านี้เป็นต้น

ส่วนในระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในคานนโยบายได้โดยตรง หากแต่กระทำได้โดยทางอ้อม กล่าวคือการควบคุมโดยการตราพระราชบัญญัติทั่วไป และการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และการควบคุมในคานตัวบุคคลโดยวิธีการ "อิมพีชเมนต์" นอกจากนี้เกือบทุกประเทศก็ควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำการในทางปกครองโดยศาล ซึ่งอาจจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็แล้วแต่ว่าประเทศนั้นใช้ระบบกฎหมาย "แองโกลแซกซอน" หรือระบบกฎหมาย "โรมัน" ดังจะได้กล่าวต่อไปโดยลำดับ

การแยกใช้อำนาจอธิปไตย

ความจริงแล้วอำนาจอธิปไตยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ เพียงแต่แยกใช้โดยองค์กรที่ต่างกันเท่านั้น คือองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการตรากฎหมายขึ้นในบังคับ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารที่ใช้อำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายและรักษาหรือปฏิบัติตามกฎหมาย และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่ใช้อำนาจอธิปไตย เช่นกันแต่ใช้ในการตีความและปรับตัวบทกฎหมายเพื่อให้เข้ากับคดีที่เกิดขึ้น และองค์กรทั้งสามจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยมีส่วนสัคสมคูลย์กัน ถ้าหากไม่มีการแยกใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว โดยให้เพียงองค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหมดย่อมเป็นอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างมาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย

ก. ความจำเป็นในการแยกใช้อำนาจอธิปไตย

เนื่องจากเป็นที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า คนเรานั้นเมื่อได้รับมอบอำนาจให้ปกครองประเทศ มักจะมีแนวโน้มไปในทางที่จะใช้อำนาจเกินส่วนโดยไม่มีขอบเขตจนกว่าจะถูกขัดขวางการใช้อำนาจดังกล่าว ฉะนั้นการที่จะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเกินส่วนได้ จึงจำเป็นจะต้องแยกใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสัดส่วนและให้ผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายควบคุมซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดดุลย์แห่งอำนาจ

ดังนั้นหลักการสำคัญในเรื่องการแยกใช้อำนาจก็คือ องค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐ และรัฐจะแสดงเจตนารมณ์ของรัฐปรากฏออกมาในรูปของกฎหมาย กฎหมายเหล่านี้ต้องมีองค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาเพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในกรณีที่เกิดขัดแย้งกันขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับฝ่ายบริหาร จะต้องมีองค์กรทำหน้าที่ตีความกฎหมายเพื่อปรับเข้ากับกรณีพิพาทนั้น โดยเหตุผลดังกล่าวอำนาจอธิปไตยจึงถูกแบ่งให้แก่องค์กรต่างๆ เป็นผู้ใช้ เรียกว่าอำนาจ

นิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติก็มีหน้าที่ตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ อำนาจบริหารก็มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหรือรักษากฎหมาย และอำนาจตุลาการมีหน้าที่ตีความกฎหมายและตัดสินข้อพิพาทหรือตัดสินลงโทษผู้ละเมิดกฎหมาย ทฤษฎีที่ว่าหน้าที่สำคัญเหล่านี้จะต้องมีองค์กรต่างๆ กันเป็นผู้ใช้นั้น ก็มีหลักอยู่ว่าแต่ละองค์กรก็จะต้องมีหน้าที่จำกัดเฉพาะที่ตนต้องปฏิบัติเท่านั้น โดยไม่ก้าวท้าวหน้าที่หรืออำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง จนเป็นอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ แต่ละองค์กรจะต้องเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน^๑ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีนักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์หลายท่านได้พยายามคิดค้นสร้างทฤษฎีในทางรัฐศาสตร์ เพื่อวางกำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครอง และให้ผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายเกณฑ์ที่วางไว้ เพื่อความร่มเย็นเป็นสุขของราษฎร ทฤษฎีนี้มีชื่อว่า ทฤษฎีการแยกใช้อำนาจ (Separation of powers) สาระสำคัญของทฤษฎีนี้ว่าแต่ละอำนาจนั้นจะต้องควบคุมซึ่งกันและกัน หรือเรียกว่าทฤษฎีควบคุมและสมดุลย์ (check and balance) ในเวลาที่เกรงกลัวว่าฝ่ายบริหารจะไม่ทำหน้าที่อย่างรับผิดชอบและกลายเป็นเผด็จการ การแยกใช้อำนาจเช่นนี้เป็นการป้องกันไม่ให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจมากกว่าอีกอำนาจหนึ่ง และในขณะเดียวกันเป็นการให้ความมั่นคงแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชนด้วย

ข. ทฤษฎีการแยกใช้อำนาจอริปไตย

ในการปกครองรัฐนั้นได้แยกใช้อำนาจหน้าที่ออกได้เป็น ๓ อย่างคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ นักปราชญ์ทางการเมืองหลายท่านในสมัยโบราณมุ่งหวังที่จะให้รัฐทำหน้าที่ให้มนุษย์บรรลุถึงชีวิตที่ดี เช่น อริสโตเติล (Aristotle) ก็เคยพูดไว้ เพราะฉะนั้นในยุคนั้นหลักการแยกใช้อำนาจเพื่อให้เกิดเสรีภาพจึงมิใช่เป็นสิ่งจำเป็น ในสมัยกลางก็เช่นเดียวกัน ความคิดเรื่องการแยกใช้อำนาจยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เพราะวาทะทุกสิ่งทุกอย่างในรัฐเป็นเรื่องของพระเจ้า ฝ่ายศาสนจักรได้เข้าครอบ

^๑ เฉลซชาติ, วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาคมนักคิด
ศาสตร์ โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย) ๑๔๕

งานต่างๆ อย่างสิ้นเชิง คนจำนวนมากเชื่อว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างโลก เป็นผู้สร้างทุกสิ่งทุกอย่างในโลก เพราะฉะนั้นมนุษย์จึงไม่มีอำนาจที่จะสร้างกฎหมายหรือแม่แต่การตีความกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม เราก็ไม่อาจจะปฏิเสธได้อย่างสิ้นเชิงเช่นกันว่า เหล่านักปราชญ์ทางการเมืองสมัยโบราณจะไม่กล่าวถึงแนวทางการแยกใช้อำนาจไว้เลย เพียงแต่ว่าในสมัยนั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์การแยกใช้อำนาจและเหตุผลสนับสนุนปรากฏชัดแจ้งเท่าในสมัยศตวรรษที่ ๑๗ เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีนักปราชญ์หลายท่านได้กล่าวถึงเรื่องการแยกใช้อำนาจไว้ ก็กล่าวแต่เพียงว่าอำนาจอธิปไตยแยกให้ออกเป็นเท่านั้นเท่านั้นหาได้มีนักปราชญ์ท่านใดกล่าวถึงเหตุผลว่าทำไมจึงต้องแยกใช้อำนาจออกไปเป็นเช่นนั้นไม่ ดังนั้นความคิดเห็นในเรื่องการแยกใช้อำนาจอธิปไตยในสมัยก่อน จึงไม่สูงจะมีความสำคัญเท่าใดนัก^๑ นักปราชญ์ทางการเมืองที่อธิบายและให้เหตุผลในการแยกใช้อำนาจที่สำคัญๆ คือ จอห์น ล็อก และ มองเตสกีเออร์ ก็จะได้อธิบายต่อไปตามลำดับ

๑. จอห์น ล็อก (John Locke ๑๖๓๒-๑๗๐๔) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ได้กล่าวถึงเรื่องการแยกใช้อำนาจอธิปไตย และได้อธิบายถึงเหตุผลของการแยกใช้อำนาจอธิปไตยดีกว่านักปราชญ์คนอื่นๆ ในหนังสือ ชื่อ Second Treatise of Civil Government (ค.ศ. ๑๖๘๐) ว่า "อำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญาและสัมพันธไมตรี

ข้อที่น่าสนใจสองประการในความเห็นของ จอห์น ล็อก คือ จอห์น ล็อก ไม่ได้พูดถึงอำนาจเกี่ยวกับตุลาการ และได้แยกอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศ คืออำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญาและสัมพันธไมตรีออกมาเป็นอีกอำนาจหนึ่งต่างหาก

^๑ ประชิด ประคัมสุข, การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย. วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๖ หน้า ๘

จอห์น ล็อก เห็นว่าอำนาจที่สำคัญที่สุดก็คือแก้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สิน ส่วนอำนาจบริหารซึ่งหมายถึงอำนาจบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย จอห์น ล็อก ถือว่าเป็นอำนาจที่มีความสำคัญน้อยกว่าอำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็ก็เป็นอำนาจที่จะขาดเสียมิได้ ได้มีผู้อธิบายว่า "การที่จอห์น ล็อก มีความเห็นเช่นนั้นก็เพราะว่า จอห์น ล็อก ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและสถานการณ์ของประเทศอังกฤษในระบอบกษัตริย์ที่ ๑๗ และจอห์น ล็อก มีความประสงค์จะเพิ่มอำนาจให้แก่สถานนิติบัญญัติ"

เหตุผลของ จอห์น ล็อก กล่าวว่า อำนาจบัญญัติกฎหมายและอำนาจที่บังคับใช้กฎหมาย(อำนาจบริหาร)นั้น ควรให้มีผู้ใช้ต่างกัน อำนาจนิติบัญญัตินั้นอาจปฏิบัติหน้าที่ได้สำเร็จภายในเวลาเพียงเล็กน้อย แต่อำนาจบริหารนั้นต้องมีการปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นอำนาจทั้งสองนี้จึงควรแบ่งแยกให้มีการใช้โดยองค์กรที่ต่างกัน ยิ่งกว่านั้นเป็นการ "ไม่เหมาะสมเลยที่จะให้บุคคลผู้บัญญัติกฎหมายนั้นเองเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย" เพราะว่าคุณบัญญัติกฎหมายอาจจะยกเว้นตัวเขาเองจากการปฏิบัติตามกฎหมายที่เขาได้บัญญัติขึ้น และไม่ยอมกระทำตามกฎหมาย ทั้งการบัญญัติกฎหมายและการบังคับ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นก็จะเป็นไปตามความประสงค์ส่วนตัวของผู้บัญญัติกฎหมาย ด้วย เหตุนี้เอง จอห์น ล็อก จึงมีความเห็นว่าในรัฐที่ดำเนินสายกลางและในรัฐที่มีระบอบการปกครองที่ค้ำอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ควรให้อยู่ในองค์กรที่ต่างกัน

๒. มองเตสกีเออร์ Montesquieu ๑๖๘๙-๑๗๕๕) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส

ได้เขียนหลักการแยกใช้อำนาจไว้ในหนังสือ *De L'Esprit des lois* ซึ่งทำให้มองเตสกีเออร์มีชื่อเสียงมาก

หลักการแยกใช้อำนาจของมองเตสกีเออร์ มีอิทธิพลต่อสภาาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๗๘๘ ในการยกกร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในระบอบนั้น และยัง

๑ อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง) ๕๐-๕๑

ยังปรากฏในทฤษฎีการแยกใช้อำนาจในรัฐธรรมนูญหลายฉบับในตอนปลายศตวรรษที่ ๑๘

หลักสำคัญของการแยกใช้อำนาจของ มองเตสกีเออร์ มองเตสกีเออร์ กล่าว
ว่า รัฐมีกิจกรรมอยู่ ๓ ประเภท และมีการใช้อำนาจอยู่ ๓ ชนิดเท่านั้น กล่าวคือ

ก) ประการแรก รัฐออกกฎหมายมาบังคับแก่การดำเนินชีวิตของประชาชน
ทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย แก่ไขกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย คืออำนาจนิติบัญญัติ

ข) ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยทั้งภายในและภายใน
นอกประเทศ และใช้อำนาจเพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านเคารพในเอกราชอธิปไตยของประเทศ
และการใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ภารกิจนี้เป็นการปฏิบัติการตาม
ความหมายอย่างกว้าง มองเตสกีเออร์เรียกอำนาจนี้ว่า อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจ
กรรมตามกฎหมาย ที่ตราขึ้นใช้โดยอำนาจนิติบัญญัติ

ค) ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคล เมื่อมีการ
กระทำผิดกฎหมายและจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย
กรณีนี้เป็นภารกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ภารกิจนี้ต่างกับภารกิจที่สอง
เพราะเป็นอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกิจการตามกฎหมายแพ่ง ข้อแตกต่างระหว่าง "อ
นาจที่สอง" ซึ่งปัจจุบันเราเรียกว่า อำนาจบริหารกับ "อำนาจที่สาม" ซึ่งในปัจจุบัน
เราเรียกว่า อำนาจตุลาการซึ่งทั้งสองอำนาจต่างเป็นอำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายเหมือน
กัน ใต้เงาเงื่อนโซ่ของการปฏิบัติการ "อำนาจบริหาร" เป็นอำนาจปฏิบัติการโดยตรง
ซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ "อำนาจตุลาการ" เป็นอำนาจในการพิจารณาและ
พิพากษาในเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือมีการขัดแย้ง อำนาจบริหารเป็นอำนาจสำคัญและมี
อำนาจในการริเริ่มปฏิบัติการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก่อนอำนาจอื่นๆ ความสำคัญ
ของความเห็นของ มองเตสกีเออร์มีใจอยู่ที่เรื่องการแยกใช้อำนาจ เพราะอำนาจนั้นอาจ
จะพิจารณาแบ่งแยกได้ตามลักษณะของเรื่อง แต่การแยกใช้อำนาจต้องหมายถึงการแบ่งองค์
กรปฏิบัติการด้วย^๑ ทั้งนี้เพราะว่าถ้ามิได้มีการแบ่งองค์กรปฏิบัติการ เสรีภาพของประชาชน

^๑ อมร จันทรสุมบุรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำ
แหง) , ๒๕๑๘ , ๕๒

ก็ไม่มี

มองเตสกีเออร์ ได้เน้นให้เห็นความมุ่งหมายในการจำแนกอำนาจเช่นนี้ ก็เพื่อที่จะคุ้มครองและให้หลักประกันแก่บุคคล มิให้รัฐละเมิดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้โดยง่าย โดยกล่าวไว้ว่า

"ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่กับบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีขึ้นได้เลย เพราะภักดิ์หรือสภานิติบัญญัติอาจจะสร้างกฎหมายขึ้นเพื่อบีบบังคับประชาชนและใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกตัญญูได้"

"เสรีภาพย่อมจะมีไม่ได้เช่นเดียวกัน ถ้าอำนาจตุลาการมิได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ถ้าใช้อำนาจตุลาการร่วมกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจเหนือชีวิตและเสรีภาพของประชาชนพลเมืองก็จะจะเป็นไปตามอำเภอใจ เพราะว่าตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายเอง และตัดสินคดีตามกฎหมายเอง ถ้าใช้อำนาจตุลาการร่วมกับอำนาจบริหาร ตุลาการก็จะกดขี่บังคับพลเมืองได้อย่างเต็มที่" และ

"ทุกสิ่งทุกอย่างจะเป็นอันวอดวาย ถ้าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรอันเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้สูงศักดิ์หรือราษฎรสามัญใช้อำนาจทั้งสามนี้ กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมายและอำนาจในการตัดสินคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน"

มองเตสกีเออร์ ได้ให้เหตุผลในการที่กล่าว เช่นนี้ว่า

"เป็นที่รู้กันอยู่ชั่วนิรันดรแล้วว่า คนเราทุกคนที่มีอำนาจย่อมชอบใช้อำนาจเกินส่วน จนกว่าจะประสบอุปสรรคขัดขวางจึงจะหยุดยั้ง อย่าวาแต่อะไรเลยแม้แต่คุณธรรมก็ยังต้องมีขอบเขตจำกัด"

"เมื่อคนเราอาจใช้อำนาจเกินส่วนได้เช่นนี้ จึงจำเป็นจะต้องหาวิธีให้อำนาจคอยเหนี่ยวรั้งอำนาจไว้..."^๑

^๑ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๘, ๑๔

ซึ่งหมายความว่า ให้ผู้ใช้อำนาจแต่ละส่วนคอยเห็นวรั้งซึ่งกันและกัน มิให้ฝ่ายใดใช้อำนาจเกินขอบเขต ทั้งนี้เพราะอำนาจฝ่ายบริหารมักอยู่เหนืออำนาจฝ่ายอื่นๆ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยยังไม่ฝังรากลึกอย่างเช่น ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารมักจะใช้อำนาจเกินส่วนจนไม่สามารถควบคุมได้ เช่น ประเทศอุกานดาเป็นต้น ดังนั้นจึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องคอยเห็นวรั้งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้ใช้อำนาจเกินส่วน

ค. การแยกใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของไทย

การปกครองในประเทศไทยเราในสมัยโบราณที่ปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น เราไม่มีการแยกใช้อำนาจอธิปไตย เพราะระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์คนเดียว กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการอยู่ที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้ด้วยพระองค์เอง ต่อมาภายหลังเราได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วเราจึงได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการแยกใช้อำนาจเข้ามาใช้ในประเทศเราดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ แต่อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ประเทศไทยปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เราได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการแยกใช้อำนาจแตกต่างกันไปในแต่ละสมัย ทั้งนี้ก็เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองและทัศนคติของผู้มีอำนาจในทางการเมืองในแต่ละสมัย กล่าวคือ

๑. พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เราใช้ระบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา (Assembly Government) ไม่ได้แยกใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารเป็นแต่เพียงเครื่องมือหรือเจ้าหน้าที่ของสภานิติบัญญัติเท่านั้น สภานิติบัญญัติจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้ เพื่อให้เกิดผลสมดังเจตนารมณ์ของสภานิติบัญญัติ ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา ๔ ความว่า

...สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย...

นอกจากนี้สภานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมตรวจตราให้ฝ่ายบริหารดำเนินการ ตามนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยเคร่งครัดอีกด้วย ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๔ ความว่า

...คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ของสภา"

และยังบัญญัติไว้ใน มาตรา ๕ อีกว่า

...สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอยถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้"

สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งประธานกรรมการราษฎร และให้ความเห็นชอบในการเลือกกรรมการราษฎรอื่นๆ ตามมาตรา ๓๓^๑ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการราษฎรหรือฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แตกต่างกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา กล่าวคือฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.๒๔๙๕ ถูกแต่งตั้งโดยสภา แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ฝ่ายบริหารแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

ต่อมาหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.๒๔๙๕ จึงเปลี่ยนแปลงไปใช้หลักการวางดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยนำเอาระบบรัฐสภามาใช้ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๔๙๕ และฉบับต่อๆ มา

^๑ คณะกรรมการราษฎร ได้มาโดยสภาเลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้หนึ่ง ขึ้นเป็นประธานกรรมการ และให้เป็นผู้เป็นประธานนั้นเลือกสมาชิกในสภาอีก ๑๔ นาย เพื่อเป็นกรรมการ การเลือกนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบของสภาแล้ว ให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกนั้นๆ เป็นกรรมการของสภาในเมื่อสภาเห็นว่าการรมการมิได้ดำเนินการตามรัฐประศาสนโยบายของสภา สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่...."

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕, พ.ศ. ๒๔๘๘, พ.ศ. ๒๔๙๐, พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕, พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวนี้ ใช้ระบบรัฐสภาโดยให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน หรือถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในลักษณะที่สมดุลย์กัน ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภานิติบัญญัติ ถ้าหากสภานิติบัญญัติลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารก็พ้นจากตำแหน่ง และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็อาจยุบสภานิติบัญญัติได้โดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือว่าเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร

๓. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒, พ.ศ. ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘

รัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับนี้มีลักษณะเป็นการแยกให้อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน คล้ายกับระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา กล่าวคือสภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้ ฝ่ายบริหารไม่ต้องแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน สภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติได้เช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจของฝ่ายบริหารมีมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติโดยจะเห็นได้จาก มาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ และ พ.ศ. ๒๕๑๕ และมาตรา ๒๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมาก เช่นนี้ก็เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง และระยะเวลาที่ให้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารก็เป็นระยะเวลาชั่วคราว คือในกรณีที่ประเทศตกอยู่ในภาวะอันตรายต่อความมั่นคงเท่านั้น เมื่อเหตุการณ์คลี่คลายลงแล้วก็จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังที่เคยเป็นมาแล้วในอดีต ในสมัยที่ใช้ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้วมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๒ จะให้สิทธิแก่สมาชิก

สภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารได้ก็ตาม หามิผลในการควบคุม
ฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงไม่

ง. วิจารณ์ทฤษฎีการแยกใช้อำนาจอธิปไตย

เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจที่แยกจากกันไม่ได้ การใช้อำนาจหนึ่งอำนาจ
ใด จึงเท่ากับใช้อำนาจอธิปไตยเหมือนกัน เช่นการใช้อำนาจนิติบัญญัติก็หมายความว่า
อำนาจอธิปไตยถูกใช้ในลักษณะหนึ่งซึ่งเรียกว่านิติบัญญัติ คือใช้ในการตราระเบียบข้อบังคับ
การใช้อำนาจบริหารก็เป็นอำนาจเดียวกับอำนาจอธิปไตย แต่ถูกใช้เพื่อบังคับการให้เป็น
ไปตามระเบียบที่ได้ตราไว้ เมื่อแต่ละอำนาจเป็นอำนาจอธิปไตยเหมือนกัน จึงจำเป็นจะ
ต้องกำหนดขอบเขตการแยกใช้อำนาจมิใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย เพราะอำนาจ
อธิปไตยเป็นอำนาจอันหนึ่งอันเดียวกันไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ เพียงแต่มีการแยก
ใช้อำนาจอธิปไตยเท่านั้น

004545

ถ้ามิได้กำหนดขอบเขตการแยกใช้อำนาจ ก็จะทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำระหว่าง
อำนาจ ซึ่งจะพาไปสู่ปัญหาการขัดแย้ง ความมุ่งหมายของหลักการแยกใช้อำนาจก็ต้อง
สูญสิ้นไปด้วย และในที่สุดหลักการแยกใช้อำนาจซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะไร้คุณค่า
ทางค่านปฏิบัติ การแยกใช้อำนาจยอมทำให้แต่ละอำนาจมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน

หากองค์กรที่ใช้อำนาจหนึ่งจะเกิดการใช้อำนาจอีกฝ่ายหนึ่ง หรือใช้อำนาจนั้นโดยวิธีการที่ไม่ชอบ องค์กรที่ถูกละเมิดก็จะต้องหาช่องทางป้องกันตนเอง ดังนั้นการแยกใช้อำนาจทำให้องค์กรที่ใช้อำนาจต่างๆ มีทางควบคุมการทำงานซึ่งกันและกัน ดังเช่นรัฐสภาใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายให้ฝ่ายบริหารนำไปบังคับใช้ หากฝ่ายบริหารบริหารราชการแผ่นดินขัดต่อกฎหมายหรือนโยบายที่แถลงต่อสภาฯ สภานิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายย่อมตั้งกระทูถามฝ่ายบริหารได้ ถ้าพฤติการณ์ของฝ่ายบริหารแสดงให้เห็นว่าเจตนาจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบาย รัฐสภาก็สามารถขอเบิกอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ฝ่ายบริหาร ซึ่งยังผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากหน้าที่ไป หลักการแยกใช้อำนาจจึงเท่ากับป้องกันการใช้อำนาจโดยวิธีทางที่ไม่ชอบไม่ควรของแต่ละฝ่าย

ความมุ่งหมายของการแยกใช้อำนาจอีกประการหนึ่งก็คือ ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศ ทั้งนี้เพราะแต่ละองค์กรใช้อำนาจตรวจสอบซึ่งกันและกัน เท่ากับรักษาประโยชน์ของประชาชน^๑ เช่นในรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า อะไรคือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล หากรัฐสภาคือคั้งบัญญัติกฎหมายที่รุกรอนสิทธิเสรีภาพและฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วย ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภา ได้ ในประเทศที่ปกครองโดยระบบรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม การแยกใช้อำนาจก็มีได้หมายความว่า อำนาจแต่ละอำนาจจะต้องแยกใช้โดยอิสระออกจากกัน อำนาจทั้งสามฝ่ายย่อมมีความสัมพันธ์กันและต้องพึ่งพาอาศัยกันไม่มากนักน้อย เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

ส่วนอำนาจตุลาการนั้นมักจะเป็นอิสระที่เห็นได้ชัดเจนกว่าอำนาจฝ่ายอื่นๆ ในสหรัฐอเมริกาผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ผู้พิพากษาก็ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลฝ่ายอื่นๆ อันจะทำให้การรักษาความยุติธรรมเป็นไปด้วยความยากลำบาก ส่วนอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงแต่ออกกฎหมายที่ศาลนำไปใช้ในการพิจารณาคดีเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นศาลพิพากษาคดีและทำหน้าที่พิพากษาลงโทษข้าราชการ

^๑ สุจินต์ ทั้งสุบุตร, เยอรมันวิเคราะห์. (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ๔๕.

ชั้นสูงที่ทำความผิด ต่อชาติ (Court of Impeachment)^๑ อย่างเป็นปรากฏอยู่ในสหรัฐอเมริกา หรือเป็นศาลสูงสุดเช่นในประเทศอังกฤษ จึงแสดงให้เห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติก็ยังมีหน้าที่ในทางตุลาการเพิ่มขึ้นอีกโสดหนึ่งด้วย ซึ่งตามความจริงควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ในสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ชัดเจนว่า อำนาจตุลาการมีอำนาจควบคุมการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติ เพราะศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีอำนาจชี้ขาดว่า กฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ยอมให้บังคับ

อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัตินี้ อาจจะถูกแบ่งออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ความจริงเมื่อผู้ว่ากฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับใช้นั้นส่วนมากตราโดยอำนาจนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วส่วนมากจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกฎหมายแล้วจึงนำมาใช้อีกทอดหนึ่ง และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ได้รับมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าบุคคลกลุ่มหนึ่ง คือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินและการออกกฎหมายในขณะเดียวกัน สภานิติบัญญัติมีอำนาจร่วมกับฝ่ายบริหารในการอนุมัติงบประมาณและทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ แต่ความจริงแล้วในปัจจุบันอำนาจฝ่ายบริหารมีแนวโน้มจะมากกว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ก็เนื่องจากเหตุผลหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

๑. ความเจริญทางสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนทำให้ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นจะต้องเข้าไปควบคุม เช่น เกี่ยวกับกิจการสวัสดิภาพสังคม เกี่ยวกับปัญหาแรงงานเหล่านี้เป็นต้น

๒. ความเจริญทางด้านเทคโนโลยีในด้านต่างๆ การตรากฎหมายเกี่ยวกับกิจการเหล่านี้ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถจะจัดทำได้เอง จึงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

^๑ เศรษฐาธิ วงศ์โกมลเชษฐ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย) ๒๕๐๖, ๒๐๔

การคัดทอนร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารก็เป็นไปโดยยากเพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความรู้ ในรายละเอียด

๓. การขยายตัวทางกานเศรษฐกิจ ฝ่ายบริหารก็ต้องเข้าไปควบคุมทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐวิสาหกิจ

๔. เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะเข้าดำเนินการ โดยเฉพาะประเทศที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเมือง ฝ่ายบริหารก็จะยิ่งเพิ่มอำนาจมากขึ้นโดยการประกาศกฎอัยการศึก เช่นประเทศอินเดียนเคยประกาศกฎหมายภาวะฉุกเฉิน ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นต้น

๕. การเร่งรัดพัฒนาประเทศโดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนา ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจมากในกิจการหลายด้าน รวมทั้งอำนาจการจ่ายงบประมาณในการพัฒนาประเทศ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นฝ่ายบริหารจะกระทำโดยปราศจากกฎหมายรองรับไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามโอกาสที่ฝ่ายบริหารจะกระทำการนอกเหนือขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมมีมาก ด้วยเหตุนี้ผลที่ตามมาคืออาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของประชาชนได้มาก รวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการก็จะมีมาก ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งระบบการควบคุมฝ่ายบริหารก็มีแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศดังจะได้อธิบายในบทต่อไป



บทที่ ๒

การควบคุมฝ่ายบริหาร

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการควบคุมฝ่ายบริหาร มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการควบคุมในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานภายในขอบเขตของกฎหมายที่ตราโดยสภานิติบัญญัติ และบริหารราชการแผ่นดินตามแนวนโยบายแห่งรัฐหรือนโยบายที่แถลงต่อสภา

ก. ความหมายของฝ่ายบริหาร

คำว่าฝ่ายบริหาร " The Executive " ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน

๑. Alfred de Grazia อธิบายคำว่า "ฝ่ายบริหาร" ไว้ว่า "คือองค์กรที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญในการบริหารประเทศ และเป็นองค์กรที่กำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย"^๑

ความเห็นของ Alfred de Grazia เน้นไปในทางค่านบริหารงานมาก โดยไม่คำนึงอำนาจทางการเมือง

๒. G.K. Roberts ได้บรรยายคำว่า "ฝ่ายบริหาร" ไว้ดังนี้ "ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐบาลซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายซึ่งกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ"^๒

ตามความเห็นของนักรัฐศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้น ก็พอจะสรุปได้ว่า ฝ่ายบริหาร

^๑ Alfred de Grazia, Politics and Government. Collier Books New York, N.Y. p.95

² G.K.Roberts, A Dictionary of Political Analysis, S.T. Martin is Press.

คือ

"องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะ และบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ"

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีอยู่สองอย่าง คือ

(๑) อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (Government)

(๒) อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration)

อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสองประการนี้มีความเกี่ยวพันกันมาก ซึ่งพอจะวางแนวทางการกว้างๆ เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของแต่ละฐานะดังต่อไปนี้

กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติไปในฐานะรัฐบาล

กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำในฐานะรัฐบาลนั้น เป็นกิจกรรมที่มีลักษณะสำคัญๆ ที่ปฏิบัติไปก็เพื่อความมั่นคงและความเป็นอยู่และความมั่นคงของรัฐ และความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เช่น การดำเนินกิจกรรมระหว่างรัฐมนตรีกับรัฐสภา การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การประกาศสงคราม การยุบสภาผู้แทนราษฎร การประกาศใช้กฎอัยการศึกเหล่านี้เป็นต้น เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติไปในฐานะรัฐบาล คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ การวางนโยบายการบริหารประเทศและรับผิดชอบร่วมกัน จะมอบหมายให้องค์กรใดรับไปวินิจฉัยและปฏิบัติการแทนเหมือนกิจการทางปกครองหาได้ไม่ กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติไปในฐานะฝ่ายปกครองเป็นการปฏิบัติงานประจำตามปกติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทำการในฐานะรัฐบาลได้วางไว้ ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติกิจกรรมในทางปกครองนี้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงพร้อมด้วยข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวงการเมืองต่างๆ ทั่วประเทศเป็นผู้ปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการเองทุกเรื่องไปเหมือนกับกิจการที่ฝ่ายบริหารกระทำการในฐานะรัฐบาล เว้นแต่กรณีเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับนโยบายเท่านั้นที่คณะรัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยสั่งการเอง ฉะนั้นกิจกรรมในทางปกครองฝ่ายบริหารจึงมอบหมายให้กระทรวง ทบวงการเมืองต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติการแทนได้



กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติในฐานะฝ่ายปกครอง

กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำในฐานะฝ่ายปกครอง ก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การสังคมสงเคราะห์ การคมนาคม การเกษตร การเศรษฐกิจและกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะประโยชน์

กิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำไปในฐานะรัฐบาลนั้น อยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจของรัฐบาลไว้ ส่วนกิจกรรมที่ฝ่ายบริหารกระทำไปในฐานะฝ่ายปกครองนั้น อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและฝ่ายปกครองนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่มาก เพราะเหตุว่าฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้นำนโยบาย และฝ่ายปกครองเป็นผู้ปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุถึงผลสำเร็จตามนโยบาย ที่ฝ่ายรัฐบาลวางไว้

จึงสรุปได้ว่า กิจกรรมในหน้าที่รัฐบาลจะทำได้แต่โดยคณะรัฐมนตรี แต่กิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองอาจมอบหมายให้องค์การอื่นๆ รับผิดชอบไปจัดทำแทนได้ เช่น การมอบอำนาจให้เทศบาลไปจัดการปกครองท้องถิ่น หรือให้สัมปทานแก่เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะแทน เป็นต้น

ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร จะต้องแยกออกเป็นสองระดับ กล่าวคือ ระดับที่ฝ่ายบริหารกระทำการในฐานะรัฐบาล จะต้องทำการควบคุมโดยวิธีทางการเมืองหรือโดยสภานิติบัญญัติ และระดับที่ฝ่ายบริหารกระทำการในฐานะฝ่ายปกครองจะต้องทำการควบคุมโดยศาล หรือโดยฝ่ายบริหารนั่นเอง อย่างไรก็ตามการควบคุมฝ่ายบริหารในแต่ละระบบการปกครองก็ยังมีความแตกต่างกันออกไป เช่น ระบบรัฐสภา สภานิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยตรง โดยการ ตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เหล่านี้เป็นต้น ส่วนระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา รัฐสภาสามารถควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม โดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

ข. การควบคุมฝ่ายบริหาร

แนวความคิดในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้มีการคบคิดกันมาตั้งแต่สมัยโบราณก่อนที่รัฐจะมีสภาพเป็นอยู่อย่างในปัจจุบัน ในสมัยที่อาณาจักรโรมันกำลังเจริญรุ่งเรืองระหว่างปี ๒๐๐-๔๐ ก่อนคริสตศตวรรษอาณาจักรโรมันได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำแหน่งตรวจสอบ (Office of Censor) โดยกำหนดให้ทุกๆ ๕ ปี จะมีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้น ๒ นาย ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบควบคุมกิจกรรมในหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และรับพิจารณาเรื่องราวการร้องทุกข์จากราษฎรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารที่ก่อความเสียหายแก่ราษฎร

ในระยะใกล้เคียงกันคือราวๆ ปี ๒๐๖ ก่อนคริสตศตวรรษ จนถึง ค.ศ. ๒๒๐ ในประเทศจีน ราชวงศ์ฉันก็มีระบบการปกครองที่มีองค์การควบคุมเรียกว่า (Control Yuan) ทำหน้าที่ดำเนินการควบคุมฝ่ายบริหารและรับเรื่องราวร้องทุกข์ทำนองเดียวกับตำแหน่ง "ตรวจสอบ" ของอาณาจักรโรมัน อำนาจการควบคุมของประเทศจีนโบราณนั้นปัจจุบันประเทศจีนคณะชาติก็ยังนำมาใช้อยู่ ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ^๑

ส่วนหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ "สภาพาร์เลียมেন্টมีหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร"^๒ กระทรวงต่างๆ ต้องรับผิดชอบงานของตนต่อสภาพาร์เลียมেন্ট นโยบายทั่วไปของฝ่ายบริหารที่แถลงต่อสภาเป็นเรื่องที่อาจถูกตั้งกระทู้ถามได้โดยสภาพาร์เลียมেন্টได้ โดยเฉพาะการอภิปรายในวันที่สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีของอังกฤษทรงเปิดสภาและในการเสนองบประมาณก็จะถูกสภาพาร์เลียมেন্টอภิปรายมากในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาพาร์เลียมেন্টเป็นการควบคุมการ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน มาตรา ๕๐ "สภาควบคุมเป็นองค์กรควบคุมสูงสุดของรัฐ และมีอำนาจหน้าที่ให้ความยินยอมการลงโทษข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดร้ายแรง..." (เคชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์) ๒๕๑๘, ๖๘.

^๒ Ernest S. Griffith, The American System of Government.
นิพนธ์ มาสะวิสุทธิ (กรุงเทพมหานคร: มปท. และ มปป.) ๑๖๘.

กระทำของฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาลเท่านั้น ส่วนการควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำ
 ในฐานะฝ่ายปกครองก็ควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการหรือองค์กรพิเศษ เช่น ad
 hoc local committee เหล่านี้เป็นต้น ในระบบประธานาธิบดีนั้นถือหลักการแยกใช้อำนาจ
 อำนาจเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมฝ่ายบริหารไม่ได้ แต่สภาองเกรสก็ควบคุมฝ่าย
 บริหารโดยทางอ้อม เช่น โดยการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ การอนุมัติงบประมาณและ
 การควบคุมโดยวิธีการ "Impeachment" เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในตอน
 ต่อไป

ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารนับว่าเป็นปัญหาสำคัญของทุก ๆ ประเทศในสมัย
 ปัจจุบัน แต่สมัยก่อนปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารจะมีอยู่บ้างก็ไม่ถึงกับเป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่
 แต่อย่างใด เพราะอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารอยู่ในวงจำกัดมาก แต่ในปัจจุบันอำนาจ
 หน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีมากขึ้น และขยายวงกว้างออกไปอย่างมากมาย ฝ่าย
 บริหารจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรผู้ใต้การปกครองมากขึ้นเป็นลำดับ
 เช่น ในด้านเศรษฐกิจโดยถือว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญของฝ่ายบริหาร การพัฒนาเศรษฐกิจ
 การปฏิรูปที่ดิน การก่อสร้าง การขนส่ง การประปา การไฟฟ้า และการบริการสาธารณะ
 ทั้งหลายก็ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ในด้านชีวิตความเป็นอยู่ของ
 ราษฎร ฝ่ายบริหารก็ขยายตัวไปในรูปของรัฐสวัสดิการ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร
 ในการดำเนินบริการสาธารณะก็เพิ่มมากขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับกฎหมายดังกล่าวก็คือ
 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

อำนาจโดยทั่วไปของฝ่ายบริหารปัจจุบันนี้ได้แก่

๑. อำนาจในการกำหนดแผนนโยบายในการบริหารงานซึ่งกำหนดโดยมติของ
 คณะรัฐมนตรี

๒. อำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยฝ่ายบริหาร

3. อำนาจสอบสวนของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยฝ่ายบริหาร
4. อำนาจในการอนุญาต ให้เอกชนทำกิจการต่างๆ เช่น การให้สัมปทาน แก่เอกชนจัดทำบริการสาธารณูปโภคอื่นๆ และอำนาจการควบคุมกิจการของเอกชน หรือ กิจการระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
5. อำนาจในการกำหนดมาตรฐาน องค์การของฝ่ายบริหารบางหน่วยงาน มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กำหนดมาตรฐานสินค้ากำหนดมาตรฐานในการบริโภค กำหนดราคาสินค้าเหล่านี้ เป็นต้น
6. อำนาจในการออกกฎข้อบังคับต่างๆ
7. อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์จากราษฎรที่ร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง¹

ในสมัยปัจจุบันจึงเป็นระยะที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจกว้างขวางเกี่ยวข้องกับชีวิตและทรัพย์สินของเอกชนอย่างที่ไม่อาจจะเปรียบเทียบได้กับสมัยก่อนๆ เมื่อมีการขัดแย้งกันระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็มักจะให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในการที่จะวินิจฉัยข้อขัดแย้งนั้น เช่น ให้อธิบดี รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารจัดตั้งขึ้น เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมภายในระบบบริหาร เองย่อมไม่เป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชนเท่าที่ควร ประเทศต่างๆ จึงพยายามสร้างระบบการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เช่น โดยศาลปกครองในกลุ่มประเทศยุโรป องค์กรออมนุกสแมนในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นต้น

¹ J.F. Garner, Administrative Law. London Butterworths, p.9-10

จุดสำคัญในการกำหนดวิธีการหรือการจัดตั้งองค์กร เพื่อการควบคุมฝ่ายบริหาร จำเป็นต้องแยกออกพิจารณาเป็นสองกรณี คือ กรณีแรกพิจารณาถึง "ลักษณะของวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร" และกรณีที่สอง พิจารณาถึงลักษณะขององค์กรที่จะทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นในการวิเคราะห์ถึงระบบการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ในวิทยานิพนธ์นี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงการควบคุมฝ่ายบริหารออกเป็น ๒ ระดับ คือ

๑) การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในฐานะรัฐบาล การควบคุมฝ่ายบริหารในกรณีเช่นนี้กระทำโดยวิถีทางการเมืองหรือโดยสถานิติบัญญัติ ซึ่งปัญหานี้ประเทศไทยกำลังประสบอยู่นับจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน

๒) การควบคุมฝ่ายบริหารที่กระทำในฐานะฝ่ายปกครอง อาจจะกระทำได้โดยศาลยุติธรรมสำหรับประเทศที่มีระบบศาลเดี่ยวหรือศาลปกครองในกรณีที่ประเทศนั้นๆ ใช้ระบบศาลคู่ นอกจากนี้ก็ยังมีองค์กรพิเศษที่ใช้ในการควบคุมฝ่ายบริหารเฉพาะกรณีอีกด้วย เช่น ออมบุดสแมน ของประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย เป็นต้น ซึ่งจะได้พิจารณาในบทต่อไป

ทฤษฎีที่สนับสนุนแนวความคิดในการควบคุมฝ่ายบริหาร

จากแนวความคิดในการควบคุมฝ่ายบริหารดังได้กล่าวมาแล้วว่า มีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดในการที่จะจำกัดอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ตั้งแต่ในสมัยอดีตของประเทศอังกฤษ ด้วยเหตุนี้จึงมีนักรัฐศาสตร์ได้ตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารไว้สองทฤษฎี คือ ทฤษฎีดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมือง สาระสำคัญของแต่ละทฤษฎีดังจะกล่าวต่อไป

ก. ทฤษฎีดุลยภาพแห่งอำนาจ^๑

^๑ โกลินทร์ วงศ์สุวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพิตยา) ๒๕๑๘ หน้า ๒๔.

นักนิเทศศาสตร์ชาวฝรั่งเศสหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์คูกูย และศาสตราจารย์เอสแม็ง เป็นผู้คิดค้นขึ้นเมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ จากข้อสังเกตที่ว่าระบบรัฐสภาเป็นระบบที่เกิดคุณภาพในการปกครองมากที่สุด คือ การวางดุลยภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างเหมาะสมที่สุด และก่อให้เกิดเสถียรภาพในการปกครองด้วย ถ้าอำนาจฝ่ายใดมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งก็จะก่อให้เกิดความล้มเหลวในการปกครองซึ่งนักนิเทศศาสตร์ก็พยายามหาจุดกึ่งกลางที่เหมาะสมที่สุดในการวางดุลยภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีประเทศใดที่ก้าวไปถึงอุดมคติแห่งทฤษฎีดุลยภาพแห่งอำนาจได้อย่างแท้จริง เพราะปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองไม่อำนวย เช่น เกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองของประชาชนในแต่ละประเทศ

สาระสำคัญของทฤษฎีดุลยภาพแห่งอำนาจมีอยู่ ๒ ประการ คือ

๑. ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารประการหนึ่ง
๒. ความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง

ในเรื่องที่เกี่ยวกับดุลยภาพแห่งอำนาจนั้นจะเห็นได้ว่า ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนวางดุลยภาพกับอำนาจฝ่ายอื่นๆ อยางใดคนหนึ่ง เช่น สถานนิติบัญญัติอาจจะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกันฝ่ายบริหารก็มีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงชี้แจงปัญหาต่างๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ หรือถ้าฝ่ายบริหารเห็นว่าปัญหาที่ถูกตั้งกระทู้ถามนั้นเป็น ความลับหรือเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐฝ่ายบริหารก็ไม่จำเป็นต้องตอบก็ได้ หรือฝ่ายบริหารอาจยุบสภาเสียก็ได้ ซึ่งเป็นอำนาจที่ทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์คูกูย เชื่อว่า "การที่ฝ่ายบริหารมีสิทธิในการยุบสภานั้นเป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อน ก่อนที่จะดำเนินมาตรการรุนแรงใด ๆ ต่อฝ่ายบริหาร แนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่มองเห็นได้ไม่ยากเพราะมี

ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวกับคุณภาพแห่งอำนาจเกิดขึ้น แต่ในปัจจุบันนี้สถานการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไปมาก รัฐสภาเป็นสภาที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยกรรมการยุบสภาในบางกรณีจึงไม่เกี่ยวกับคุณภาพแห่งอำนาจแต่อย่างใด หากมีเหตุขัดแย้งหรือความดั่งใจในการบริหารประเทศเกิดขึ้น ฝ่ายบริหารอาจหาคำคอบควยการยุบสภาเพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินควยการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีแนวความคิดสนับสนุนการดำเนินงานหรือนโยบายใดนโยบายหนึ่งเข้ามาในรัฐสภาเป็นการบีบบังคับให้รัฐบาลต้องคำนึงถึงการปฏิบัติตามความต้องการของประชาชน

นอกจากคูลยแห่งอำนาจในลักษณะดังกล่าวมาแล้ว ในทางทฤษฎียังมีคูลยภาพระหว่างองค์กรต่าง ๆ อย่างใดสักส่วน เช่น รัฐสภา ส่วนมากมักจะประกอบไปด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกมา และวุฒิสภาหรือสภาสูงซึ่งสมาชิกอาจได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยทางอ้อม เช่น ประเทศฝรั่งเศส หรือโดยการแต่งตั้งเช่นของประเทศไทย ในสมัยที่มีสองสภาหรือโดยชาติกำเนิด เช่น สภามุขนางของอังกฤษเป็นต้น ในทำนองเดียวกัน ทางฝ่ายบริหารก็มีการแบ่งแยกออกเป็นสองส่วนเช่นกัน ใดแก่ประมุขของประเทศซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี ส่วนหนึ่ง และรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารซึ่งประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ นับว่าองค์กรของแต่ละอำนาจ มีการแบ่งแยกออกไปอย่างมีคูลยภาพ

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือถอยที่ถอยอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้น ทั้งรัฐสภาและฝ่ายบริหารต่าง ก็พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและฝ่ายบริหารอาจเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เพราะระกฏหมายบางฉบับก็เกี่ยวกับเทคนิคการบริหารก็จำเป็นจะต้องให้ฝ่ายบริหารเสนอ เพราะถ้าให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจจะไม่เหมาะ หรือฝ่ายบริหารไม่สามารถนำเอาไปปฏิบัติให้เกิดผลต่อประเทศชาติ ฝ่ายบริหารนั่นเองที่เป็นผู้ใ้กฏหมายซึ่งผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแล้ว นอกจากนั้นฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการออก

ออกกฎ ระเบียบข้อบังคับหรือเป็นผู้ประกาศพระราชกฤษฎีกา เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ในทำนองเดียวกันสถานิติบัญญัติก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้นว่า นิติบัญญัติสภาเป็นผู้อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณ ในบางกรณีการเจรจาทำความตกลงเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ซึ่งใดกระทำไปโดยฝ่ายบริหารนั้น จะมีผลผูกพันประเทศและไซ้บังคับใดก็ตองได้รับการรับรองหรือให้สัตยาบันจากรัฐสภาแล้วเท่านั้น

๑
ข. ทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมือง

ในทางทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมืองนี้ นักรัฐศาสตร์กล่าวกันว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมืองด้วยถ้ารัฐสภาออกจากตำแหน่งสืบเนื่องมาจากการที่รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ ซึ่งก็นับว่าเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารวิธีหนึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจจะมีเฉพาะในระบบรัฐสภาเท่านั้น ในระบบประธานาธิบดีสภาผู้แทนราษฎร จะลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารไม่ได้ เพราะถือระบบการแยกใช้อำนาจโดยเด็ดขาด ที่มาของทฤษฎีควมรับผิดชอบทางการเมืองเกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองในสมัยเก่า ได้แก่การลาออกจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารโดยการนำของลอร์ดนอร์ธ ในประเทศอังกฤษ ในปีคริสต์ศักราช 1782 ของ Depretis และ Crispi ในประเทศอิตาลีในปีคริสต์ศักราช 1876 และ 1886 เป็นต้น ประเทศที่นำเอาระบบรัฐสภาไปประยุกต์ใช้ก็จะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเลยว่ารัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาจึงเป็นการระบุดำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลไปในตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่าง เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม

1 เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๘.

ชั่วคราว พ.ศ.๒๔๙๕ จนถึงฉบับ ๒๕๑๓ ยกเว้นฉบับปี ๒๕๐๒, ๒๕๑๕ และฉบับปี ๒๕๑๘
กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.๒๔๙๕ กับบัญญัติ
ไว้ใน มาตรา ๙ ความว่า

"สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลความทุกข์กิจการของประเทศและมีอำนาจประชุมกัน ออก
ถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลหนึ่งผู้ใดก็ได้" และตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๓ มาตรา ๑๘๓ ความว่า

"รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ ตาม มาตรา ๑๕๘..."

จากทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบทางการเมือง เป็นเหตุให้ประมุขของประเทศไม่
ว่าจะเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีต่างก็มีบทบาททางการเมืองน้อยลง เนื่องจาก
ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองเองทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งทฤษฎีคุณภาพแห่งอำนาจและทฤษฎีว่าด้วยควมรับผิดชอบ
ทางการเมืองต่างก็มีจุดอ่อนอยู่ด้วยกันทั้งนั้น เช่น การยุบสภาของฝ่ายบริหารอาจจะเนื่อง
จากขาดเสียงสนับสนุนในสภาหรือในกรณีรัฐบาลผสมเสี่ยงในการสนับสนุนกระจาย หรือใน
กรณีลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ถ้าสมาชิกส่วนใหญ่มาจากพรรคการเมืองเดียวกับรัฐ
บาลก็จะยากที่ฝ่ายข้างน้อยจะสามารถลงมติไม่ไว้วางใจจนฝ่ายบริหารต้องลาออกไป ปัญหา
เหล่านี้เป็นปัญหาที่ทุกประเทศกำลังประสบแม้แต่ในประเทศอังกฤษที่ระบบรัฐสภาฝังรากลึกนับ
เวลาเป็นร้อยๆ ปีแล้วก็ตาม

สำหรับประเทศไทยเรานั้นนับว่าเป็นประชาธิปไตยเพียงผิวเผินมาก ทั้งนี้นับตั้ง
แต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบ ประชาธิป
ไทย เมื่อปี พ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งนับเวลาแล้วก็เพียง ๔๕ ปีเท่านั้น แต่ความเป็นจริงแล้วเรา
อยู่ในระบอบประชาธิปไตยจริงๆ เพียง ๔-๕ ปีเท่านั้น เพราะนอกจากนั้นเป็นการปกครอง
โดยฝ่ายบริหารรวบอำนาจหรือแยกใช้อำนาจเด็ดขาด แม้กระทั่งการปกครองใน

ในปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพราะเหตุผลและความจำเป็นทางการเมือง ดังนั้นโอกาสที่สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรจะได้รับการเรียนรู้เกี่ยวกับระบอบรัฐสภาจึงมีน้อย กล่าวคือสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรส่วนมากจะไม่ค่อยเข้าใจในกระบวนการทางสภานิติบัญญัติและบทบาทของสภา
นิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร ดังนั้นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภานิติบัญญัติในประ-
เทศไทยเราจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร ในบทต่อไปจะได้อธิบายถึงกระบวนการควบคุมฝ่ายบริ-
หารโดยสภานิติบัญญัติในระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกา