



บทนำ

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้นถือว่ามีมาจกปวงชนในรัฐ แต่เนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐสภาได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ก็เนื่องจากจำนวนประชากรของแต่ละรัฐมีจำนวนมากการที่จะให้ประชาชนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยเองย่อมจะเกิดความขัดข้อง ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเลือกตั้งผู้แทนให้เข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ในรูปของสภานิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นไว้บังคับแก่ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องยินยอมปฏิบัติตามด้วยความสมัครใจ

ดังนั้นอำนาจของสภานิติบัญญัติจึงมีมากมายอย่างฉับพลัน ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวความคิดขึ้นมาว่าอำนาจอธิปไตยนั้น ควรจะแยกให้องค์กรอื่นๆ ใช้อ้างเพราะการที่อำนาจอธิปไตยไปรวมอยู่ที่องค์กรเดียวย่อมจะก่อให้เกิดอันตรายแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้โดยง่าย และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในระบอบเสรีประชาธิปไตยว่า อำนาจอธิปไตยควรจะแยกใช้เป็นสามฝ่ายโดยเท่าเทียมกัน คือฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภานิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการตรากฎหมายขึ้นไว้บังคับ ฝ่ายบริหารเป็นผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของผู้ตรากฎหมายและยังเป็นผู้รักษากฎหมายด้วย ฝ่ายตุลาการโดยศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการวินิจฉัยกรณีพิพาทที่เกิดขึ้น แต่การแยกใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวในทางปฏิบัติแล้วหาได้เกิดความสมดุลกันไม่ ฝ่ายบริหารมักจะมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายอื่นๆ ทั้งนี้ก็เนื่องจากกิจกรรมของฝ่ายบริหารมีการขยายตัวอย่างกว้างขวางมากขึ้น ในขณะที่อำนาจของฝ่ายบริหารก็เพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ โอกาสที่ฝ่ายบริหารจะก่อความเสียหายแก่สิทธิเสรีภาพของเอกชนก็มีมากกว่าอำนาจฝ่ายอื่นๆ เมื่ออำนาจของฝ่ายบริหารมีมากขึ้นเช่นนี้ก็เกิดความจำเป็นจะต้องควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

แนวความคิดในการควบคุมฝ่ายบริหารในแต่ละประเทศก็แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพราะขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ตามระบบกฎหมายที่ประเทศนั้นๆ ใช้ ประวัติความเป็นมาและ เหตุผลทางการเมืองของแต่ละประเทศ กล่าวคือ แม้แต่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วยกันก็มีการควบคุมฝ่ายบริหารไม่เหมือนกัน คือ ในระบบรัฐสภาจะให้สถานิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารอย่างแน่นหนาแต่กลับไม่ได้ผลและมักจะก่อให้เกิดวิกฤตทางการเมืองอยู่เสมอ ส่วนในระบบประธานาธิบดีแบบสหรัฐอเมริกากลับไม่ให้อำนาจแก่สถานิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารโดยตรง แต่ให้หลักการตรวจสอบและคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารกลับได้ผลดีกว่าระบบรัฐสภาเสียอีก นอกจากควบคุมโดยสถานิติบัญญัติแล้วก็มีการควบคุมโดยศาล ซึ่งอาจจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้แล้วแต่ว่าประเทศนั้นๆ มีแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการแยกใช้อำนาจอย่างไร และมีประวัติความเป็นมาแต่อดีตอย่างไร

ความสำคัญของปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทย

ปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหารนับว่ามีความสำคัญมากในประเทศไทยในปัจจุบัน ประเทศไทยเราประสบปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารมาตั้งแต่สมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากการขยายตัวของกิจกรรมฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างกว้างขวางในขณะเดียวกันอำนาจของฝ่ายบริหารก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว และมีแนวโน้มไปในทางที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาเฉพาะปัญหาการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อหาหลักเกณฑ์ในการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของไทยกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ฯลฯ โดยใช้วิธีการ

คนควาและรวบรวมข้อมูล ซึ่งศึกษาจากตัวบทรัฐธรรมนูญและทฤษฎีการปกครองจากตำราต่างๆ แล้วใช้วิธี พรรณาและวิเคราะห์ โดยเปรียบเทียบให้เห็นทฤษฎีและรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ เพื่อเสนอแนะวิธีการปรับปรุงระบบการควบคุมฝ่ายบริหารในประเทศไทย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัยนี้

ประโยชน์ที่จะได้รับ ก็คือ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าสมควรใช้ระบบการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับการปกครองประเทศไทย เพื่อให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.