



กระบวนการนิติบัญญัติ
การปกครองระบอบประชาธิปไตย
โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข



วุฒิสภา

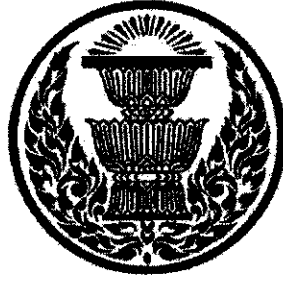
ศาสตราจารย์พิเศษ ประสพสุข บุญเดช
ประธานวุฒิสภา

2.1
94ก
14

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961184571



วันที่	๙/๘/๕๖
เลขทะเบียน	พ ๒๓๗๙๖ ค.๕ KD
เลขที่	๖๗๖๑ ๖/๒๓๗๙๖๖๖๖๖

กระบวนการนิติบัญญัติ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

โดย

ศาสตราจารย์พิเศษ ประสพสุข บุญเดช
ประธานวุฒิสภา

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

กระบวนการนิติบัญญัติ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ประสพสุข บุญเดช
ประธานวุฒิสภา

พิมพ์ครั้งที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔

จำนวนหน้า ๔๖ หน้า

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๔ ถนนอุทองโน ดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
กระบวนการนิติบัญญัติ	๑
ระบบรัฐสภา	๑
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล	๓
กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา	๕
๑. การพิจารณากฎหมาย	๕
๑.๑ ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมาย	๕
๑.๒ กระบวนการพิจารณากฎหมาย	๕
๑.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๖
๑.๒.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	๗
๑.๒.๓ พระราชบัญญัติ	๑๐
๑.๒.๔ กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ	๑๔
๑.๒.๕ พระราชกำหนด	๑๕
๑.๓ ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณากฎหมาย	๑๖
๑.๓.๑ ความผิดพลาดในการพิจารณากฎหมาย	๑๖
๑.๓.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมาย	๑๗
๑.๓.๓ รัฐสภาใช้เวลาในทางการเมืองมากกว่า ในการพิจารณากฎหมาย	๑๘
๑.๓.๔ กฎหมายสมัยใหม่ต้องใช้ความรอบรู้ ค่อนข้างมาก	๑๘
๑.๓.๕ เหตุปัจจัยอื่นๆ	๑๙
๒. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	๒๐
๓. การเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น	๒๒
๓.๑ กรรมการการเลือกตั้ง	๒๒
๓.๒ อัยการสูงสุด	๒๓
๓.๓ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ	๒๓
๓.๔ กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ	๒๔
๓.๕ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	๒๕
๓.๖ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	๒๕

๔. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง	๒๖
๔.๑ กรณีนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี	๒๗
๔.๒ กรณียื่นคำร้องขอถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจำนวน ๘ คน	๒๘
๕. การให้ความเห็นชอบหนังสือ/สนธิสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศ	๒๘
๖. การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	๓๐
๗. ด้านอื่นๆ	๓๐
๗.๑ การยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความหรือวินิจฉัย ความชอบด้วยกฎหมาย	๓๐
๗.๒ การรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน	๓๑
๗.๓ การพิจารณารับทราบรายงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ	๓๑
๗.๔ ด้านต่างประเทศ	๓๑
๗.๕ การเป็นผู้แทนปวงชน	๓๑
๗.๖ การพัฒนาองค์ความรู้ด้านนิติบัญญัติ	๓๑
จรรยาบรรณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา	๓๑
การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข	๓๕
การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข	๓๕
สถาบันการปกครองระบอบประชาธิปไตย	๔๐
ข้อดี-ข้อเสียของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเปรียบเทียบกับ	๔๑
การปกครองแบบเผด็จการ	
สถาบันพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย	๔๒

กระบวนการนิติบัญญัติ

โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ประสพสุข บุญเดช
ประธานวุฒิสภา

เป็นที่ทราบกันดีว่า ทุกประเทศไม่ว่าปกครองด้วยระบอบใด ต่างมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองบ้านเมืองให้มีความสงบเรียบร้อย ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย กฎหมายต่างๆ ที่ออกมาใช้บังคับกับประชาชนจะออกโดยรัฐสภาซึ่งมีที่มาจากตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับต้องเป็นไปตามความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Process) หรือกระบวนการในการตรากฎหมาย จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง กระบวนการนิติบัญญัติมีขอบเขตกว้าง นอกจากจะหมายถึงการพิจารณากฎหมายแล้ว ยังรวมถึงการยกร่างกฎหมาย และกระบวนการอื่นๆ ในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการด้วย

ระบบรัฐสภา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา (Parliamentary system) เป็นการปกครองซึ่งมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยมีที่มาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีวิวัฒนาการมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ โดยในช่วงศตวรรษที่ ๑๒ พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษได้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นเรียกว่า มหาสภา (Magnum Concilium หรือ The Great Council) ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากเชื้อพระวงศ์และผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากพระและขุนนาง เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ทั้งในเรื่องการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้เรียกประชุม โดยสมมติว่าบุคคลดังกล่าวนี้เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ มหาสภานี้เป็นต้นกำเนิดของรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งต่อมาได้มีวิวัฒนาการให้ผู้แทนของประชาชนธรรมดาที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในสภาด้วย และภายหลังได้แยกออกเป็น House of Commons (สภาสามัญ) และ House of Lords (สภาขุนนาง)

ระบบรัฐสภาในแต่ละประเทศนั้น อาจแบ่งได้เป็นประเภทใหญ่ๆ คือ ระบบสภาเดียว (Unicameralism) โดยมีสภานิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของรัฐสภา เช่น ในประเทศกรีซ สวีเดน จีน เกาหลีใต้ และระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา (Bicameralism) ซึ่งจะมีสภาที่สองทำหน้าที่กลั่นกรองการออกกฎหมายและการทำงานของสภาแรก เช่น ในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และประเทศไทย ประเทศไทยจะใช้ระบบสภาเดียวหรือสภาคู่ขึ้นอยู่กับเหตุผลทางประวัติศาสตร์ รูปแบบการปกครองว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม และความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

ระบบสภาเดียวมีข้อดี คือ กระบวนการนิติบัญญัติเป็นเอกภาพ เพราะมีสภาเดียว ยกเลิกสภาที่มีตัวแทนของขุนนางหรือฝ่ายที่มีที่มาจากประวัติศาสตร์ แต่มีข้อเสีย คือ ทำให้ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลหรือกลั่นกรองในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลเป็นพวกเดียวกัน ส่วนข้อดีของระบบสองสภา คือ มีสภาที่สองทำหน้าที่กลั่นกรองตรวจสอบการพิจารณากฎหมาย หรือการทำงานของสภาที่หนึ่ง หรือในบางประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบเป็นสหพันธรัฐ สภาที่สองจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของมลรัฐได้ เช่น ประเทศเยอรมนี สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ส่วนข้อเสียคือ ในบางกรณีอาจทำให้กระบวนการพิจารณากฎหมายล่าช้า

โครงสร้างของรัฐสภาไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐสภาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือระบบสองสภา โดยมี สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ และวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและสรรหา แต่ละสภามีประธานสภาทำหน้าที่ควบคุมและดำเนิน กิจการของแต่ละสภาให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ทำหน้าที่ตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดิน แต่งตั้งและถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้ความเห็นชอบในเรื่อง สำคัญต่างๆ และมีอำนาจหน้าที่ในด้านอื่น โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การประชุมสภามีลักษณะพิเศษต่างจากการประชุมทั่วไป โดยจะเป็นไปตามที่ รัฐธรรมนูญฯ กำหนด แบ่งเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุม ร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งจะประชุมกันในระหว่างสมัยประชุมของสภาเท่านั้น โดยแบ่งเป็น สมัยประชุมสามัญทั่วไป ซึ่งจะพิจารณาเรื่องใดๆก็ได้ และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งจะประชุมได้เฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น¹ นอกจากนี้ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งรัฐสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด² อาจเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศ เรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญซึ่งอยู่นอกสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาได้ การประชุมสภาแต่ละสภามีข้อบังคับการประชุม กำหนดกฎเกณฑ์ในการประชุมเพื่อให้ ดำเนินการประชุมไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยปัจจุบันคือ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภานั้น จะมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ เอกสิทธิ์ทางรัฐสภา หมายถึง สิทธิพิเศษในอันที่จะได้รับการยกเว้นบางประการ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานในด้านรัฐสภาอันเป็นอำนาจพิเศษที่จะประกันให้ สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในรัฐสภาได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งทางด้านความคิด และร่างกาย³ ในการประชุมสภา สมาชิกมีเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการกล่าวถ้อยคำใด

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๗

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๙

³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, ๒๕๕๒ (สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๒), หน้า ๑๓๖

ในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ แต่จะมีข้อยกเว้นในการให้ความคุ้มครองไม่รวมไปถึงกรณีที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาหรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกแห่งสภานั้น เอกสิทธิ์ดังกล่าวยังคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม⁴

ส่วนความคุ้มกันนั้น หมายถึง การให้สิทธิพิเศษที่สมาชิกรัฐสภาจะได้รับความคุ้มครองให้ปลอดภัยจากความผิดทั้งทางด้านนิคินัยและพฤตินัยในระหว่างสมัยประชุม เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถร่วมประชุมสภาได้โดยอิสระไม่มีอุปสรรคขัดขวาง⁵ โดยจะมีความคุ้มกันมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาคดีอาญาในสมัยประชุม โดยมีได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก เว้นแต่กรณีจับในขณะที่กระทำความผิด รวมทั้งมีความคุ้มกันที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม และถูกปล่อยจากที่คุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม⁶ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสภามักจะไม่อนุญาตให้นำสมาชิกไปดำเนินคดีเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการร้องขอมา

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

ตามหลักของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอนั้น อำนาจอธิปไตยถูกแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยมีหลักการสำคัญคือ การใช้อำนาจยับยั้งอำนาจ โดยให้อำนาจทั้งสามนี้ตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance) เพื่อมิให้บุคคลใดสามารถมีอำนาจทั้งสามอำนาจในเวลาเดียวกัน อันอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและไม่อาจตรวจสอบได้ ดังที่ Lord Acton ได้กล่าวไว้ว่า “Power trends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely” ตัวอย่างเช่น บุคคลหนึ่งเป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดความผิดทางอาญาขึ้นมาประเภทหนึ่ง และเป็นผู้ดำเนินการจับกุมและสอบสวนผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่ตนเองออกนั้น รวมทั้งฟ้องคดีต่อศาลเอง และต่อมากับบุคคลคนเดียวกันนี้ก็ทำหน้าที่ตัดสินคดีดังกล่าวเอง กรณีดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าไม่มีผู้ใดตรวจสอบการใช้อำนาจในขั้นตอนต่างๆ เพราะบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่ทั้งสามด้านเอง หากมีผู้ได้แย้งการดำเนินการเช่นว่านี้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยว่าการดำเนินการชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากตนเองเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะส่งผลให้เกิด

⁴ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๐

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบอบงานรัฐสภา ๒๕๕๒ (สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๒), หน้า ๑๓๗

⁶ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑

ปัญหาในการคุ้มครองการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐที่มีต่อประชาชนได้ จึงต้องมีกลไกจำกัดการใช้ อำนาจขององค์กรต่างๆ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบ หลักดังกล่าวมีที่มาจากแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ว่าจะต้องเป็นการ ปกครองที่ยอมรับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และถูกควบคุม ตรวจสอบได้ เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในการปกครองแบบรัฐสภานั้น เป็นการปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority rule) โดยคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority right) ด้วย อำนาจนิติบัญญัติจะมีความสัมพันธ์ กันอย่างใกล้ชิดกับอำนาจบริหาร โดยฝ่ายบริหารจะมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷ และเมื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีเสร็จแล้วจะต้องแถลงนโยบายต่อ รัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก่อนจึงจะบริหารราชการแผ่นดินได้

คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินโดยความไว้วางใจของรัฐสภา โดยรัฐสภาจะ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งควบคุมตรวจสอบว่ารัฐบาล บริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ โดยใช้วิธีควบคุมในทาง การเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล ซึ่งในส่วนของวุฒิสภาจะเป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้ คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ การถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอและประสงค์จะนำไปบังคับใช้กับประชาชนจะต้องผ่านความเห็นชอบ จากรัฐสภาก่อน รัฐสภายังมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ความเห็นชอบ ในการประกาศสงคราม รวมทั้งการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศด้วย

การถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติกระทำได้โดยนายกรัฐมนตรี มีอำนาจถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรใหม่ได้⁸ การยุบสภาโดยทั่วไปจะใช้เมื่อกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ในส่วนของอำนาจตุลาการนั้น อำนาจตุลาการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลผ่านการวินิจฉัยชี้ขาดอรรถคดี โดยตรวจสอบ การดำเนินการของฝ่ายบริหารว่าดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น การจับ ค้น คุมขัง หรือการตรวจสอบโดยการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ส่วนการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติจะตรวจสอบว่า กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ตราขึ้นมาใช้บังคับแก่ประชาชนมีหลักการ วิธีการ หรือเงื่อนไขขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น (Judicial review) โดยศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในทางกลับกันฝ่ายบริหารสามารถถ่วงดุล

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑-๑๗๒

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๘

ฝ่ายตุลาการโดยการอนุมัติงบประมาณประจำปี และฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบถ่วงดุล ฝ่ายตุลาการโดยการพิจารณาถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา

กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา อาจพิจารณาได้จากอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ ของรัฐสภา รวม ๗ ประการ คือ

๑. การพิจารณากฎหมาย

ในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกระบวนการนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชน ในประเทศไทยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมาย

กฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา มี ๔ ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด โดยผู้ที่จะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้นั้น นอกจากคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสิทธิเสนอพระราชกำหนด ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินเร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งต้องนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติภายหลังจากที่ใช้บังคับแล้ว ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน โดยกรณีของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้มีสิทธิเสนอ ร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ⁹ สำหรับในส่วนของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีรายละเอียดที่แตกต่างออกไป โดยประชาชนไม่มีสิทธิเสนอ ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้นมีสิทธิเสนอได้ แต่ต้องเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอโดยลำพังก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้¹⁰

๑.๒ กระบวนการพิจารณากฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐสภาประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือที่เรียกกันว่าระบบสองสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็น ผู้พิจารณากฎหมายก่อน เมื่อเห็นชอบแล้วจึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณากลับกรองต่อไป การพิจารณาของวุฒิสภาถือเป็นการพิจารณากลับกรองกฎหมายให้มีความละเอียดถี่ถ้วน

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๙

และดียิ่งขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติมากที่สุด การพิจารณากฎหมายของรัฐสภานี้ในบางช่วงเวลาจะมีลักษณะแตกต่างไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีแต่เพียงสภานิติบัญญัติแห่งชาติสภาเดียว ไม่มีวุฒิสภาทำหน้าที่พิจารณากลับกรองกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

การพิจารณากฎหมายในบางประเทศที่ใช้ระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา (Bicamerism) ลำดับในการพิจารณากฎหมายนั้นอาจไม่ต้องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนก็ได้ เช่น ในประเทศอังกฤษ อาจให้สภาสามัญ (House of Commons) หรือสภาขุนนาง (House of Lords) พิจารณาก่อน แล้วจึงให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาก็ได้ หรือในประเทศเยอรมัน ซึ่งมีสองสภาแต่มีลักษณะพิเศษ คือ ร่างกฎหมายบางประเภท (Zustimmungsgesetze) ที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และวุฒิสภาไม่เห็นชอบจะส่งผลให้ตกไป ในขณะที่กฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบ สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยืนยันร่างกฎหมายนั้น เพื่อให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

กระบวนการพิจารณากฎหมายในแต่ละประเภทมีรายละเอียดขั้นตอนแตกต่างกันไป กล่าวคือ

๑.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่วางกรอบ กติกา และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศ ด้วยความเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดนี้เองการแก้ไขเพิ่มเติมจึงมีวิธีการพิเศษที่ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประเภทอื่น ๆ อาทิเช่น การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากกรณีพระราชบัญญัติทั่วไป โดยห้ามมิให้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ การพิจารณาออกเสียงลงคะแนนให้ใช้การเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และคะแนนเสียงในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในแต่ละวาระจะแตกต่างจากการพิจารณาพระราชบัญญัติทั่วไป นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในการพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา เมื่อพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ยังกำหนดไว้ให้รอไว้สิบห้าวันจึงจะพิจารณาในวาระที่สามต่อไปได้ หลังจากรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบทั้งสามวาระแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ และ ๑๕๑ ต่อไป¹¹

ปัจจุบันรัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จำนวน ๒ ฉบับ คือ

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔¹² เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๓ - ๙๘ และมาตรา ๑๐๑, ๑๐๙ ในเรื่องจำนวนและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จาก ๔๘๐ คน เป็น ๕๐๐ คน จำแนกเป็นมาจากการเลือกตั้ง

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๑๓ ก วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔

แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (เขตละหนึ่งคน) จำนวน ๓๗๕ คน และมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง) จำนวน ๑๒๕ คน

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้กรณีที่ยังแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไม่แล้วเสร็จและต้องมีการเลือกตั้งทั่วไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และให้ข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวใช้บังคับแทนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔¹³ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ม. ๑๙๐ ในเรื่องเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา รวมทั้งขั้นตอน วิธีการ และการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าว

๑.๒.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่รัฐธรรมนูญระบุชื่อและหลักการสำคัญเอาไว้โดยเฉพาะ เพื่อขยายความเพิ่มเติมจากหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ขึ้นโดยไม่ต้องมีจำนวนมาตรามากเกินไปจนเกินความจำเป็น¹⁴ และกำหนดรายละเอียดของรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนสมบูรณ์ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นส่วนขยายของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมีความเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ด้วย และตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการดำเนินการหรือตัดสินชี้ขาดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้¹⁵ กฎหมายประเภทนี้มีลักษณะและหลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา การกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีผลดีคือ

ก) ประหยัดเวลาในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ออกมาบังคับใช้นั้นจะระบุเพียงหลักการใหญ่ๆ ที่สำคัญๆ เกี่ยวกับโครงสร้างหรือองค์ประกอบ ตลอดจนสถาบันหลักในการปกครองประเทศเท่านั้น

ข) ทำให้รัฐธรรมนูญสั้นและเข้าใจง่าย เนื่องจากเป็นหลักการขั้นพื้นฐานและเป็นแม่บทในการปกครองประเทศตลอดจนเป็นกฎหมายสูงสุดจึงควรมีข้อความสั้นและกะทัดรัดเพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจจดจำได้ง่าย

ค) ขจัดปัญหาในการที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยๆ เนื่องจากโดยปกติแล้วการแก้ไขรัฐธรรมนูญมักกระทำได้ยาก การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่าย เพราะสถานการณ์ความเป็นไปของบ้านเมืองย่อมมีการ

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๑๓ ก วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบอบงานรัฐสภา ๒๕๕๒ (สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๒), หน้า ๖๖

¹⁵ เรื่องเดียวกัน

เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำให้สามารถวางระเบียบกฎหมาย
รายละเอียดในการปกครองได้เหมาะสมและยึดหยุ่นกับสถานการณ์

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน
๙ ฉบับ ได้แก่

- ๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- ๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- ๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- ๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- ๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมือง
- ๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- ๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีกระบวนการในการพิจารณาเช่นเดียวกับ
กระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติ แต่กำหนดรายละเอียดแตกต่างกัน ซึ่งจะได้อธิบาย
รายละเอียดในส่วนของพระราชบัญญัติต่อไป เช่น ผู้มีสิทธิเสนอ และคะแนนเสียงในการ
เห็นชอบในแต่ละวาระ¹⁶ เป็นต้น

ปัจจุบันเนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ ในเรื่องจำนวนและที่มาของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้ว่ากรณีที่ยัง
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการ
ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไม่แล้วเสร็จและต้องมีการเลือกตั้งทั่วไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง
มีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ และให้
ข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวใช้บังคับแทนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ ในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น เพื่อป้องกัน
การเกิดปัญหาในข้อกฎหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง
สมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้
มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวและรองรับต่อการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไป ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎร

¹⁶ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๘ -๑๔๐

ได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับแล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นของกรรมาธิการ¹⁷

ข้อแตกต่างที่สำคัญของการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาพระราชบัญญัติทั่วไป คือ การตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือที่เรียกว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๑๔๑ แห่งรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนจึงจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่หากเป็นกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ตรขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการควบคุมโดยบังคับที่จะต้องให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งเป็นควบคุมตรวจสอบก่อนการประกาศใช้กฎหมาย (a priori control) ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดในส่วนของ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๔

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกเว้นร่างมาตรา ๖๔ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดและจัดทำอัตราบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานป.ป.ช. โดยไม่ต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล อันเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ

¹⁷ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม¹⁸ มาตราดังกล่าวจึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และให้สร้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม

สืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมวุฒิสภามีมติเห็นชอบให้แก้ไข ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยที่ให้ตัดร่างมาตรา ๖๔ ออกทั้งมาตรา และตัดคำว่า “มาตรา ๑๑๑” ในร่างมาตรา ๗๑ ออก เช่นเดียวกับที่สภาผู้แทนราษฎรแก้ไข ตามศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว

๑.๒.๓ พระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติ มี ๒ ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามที บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๔๓ วรรคแรก¹⁹ และร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติจะปรากฏตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๔๒ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องมีบันทึกวิเคราะห์ สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย และต้อง เปิดเผยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าถึงข้อมูล รายละเอียดได้โดยสะดวก

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วจึงจะส่งให้วุฒิสภาพิจารณา โดยการพิจารณาของแต่ละสภา ได้กำหนดเป็นสามวาระ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

¹⁸ มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้

เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐

¹⁹ มาตรา ๑๔๓ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การดั่งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(๓) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(๔) เงินตรา

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่หนึ่ง สภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ โดยผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายได้ไม่ว่าจะอภิปรายค้านหรือสนับสนุน หรือการถามข้อสงสัย หรือการตั้งข้อสังเกต ประธานสภาจะเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างตอบชี้แจงตามที่ผู้ตั้งคำถามหรือให้ข้อสังเกต เมื่อจบการอภิปรายแล้ว ประธานสภาจะขอมติจากที่ประชุมว่าจะรับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ถ้าที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะตกไป ถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการ ก็จะเข้าสู่การพิจารณาในลำดับต่อไป โดยที่ประชุมจะมอบหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา²⁰ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภานั้นๆ หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนด โดยในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบไปด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากพรรคฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคในสภาผู้แทนราษฎร²¹ และจะกำหนดเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวิสามัญในการพิจารณาที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอคำแปรญัตติ หากเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำใดในร่างพระราชบัญญัติ แล้วจึงจะดำเนินการพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สอง

ในบางกรณีที่ประชุมอาจลงมติให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนก็ได้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณา เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็ทำรายงานเสนอต่อสภาต่อไป หรือในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ

²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา ๓๕ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๑๕ คน

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภา ๒๒ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน แต่ไม่เกิน ๑๕ คน

²¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๓ สรรคสอง กำหนดว่า การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๑ พรรคแรกและพรรคสอง กำหนดว่า การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ ให้ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน เว้นแต่การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญประจำวุฒิสภา ให้ดำเนินการตามข้อ ๗๘ พรรคสอง

ในการเลือกคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เสนอรายชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด แต่ในการเลือกคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการในเรื่องอื่น ๆ ให้ประกอบด้วยบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามแต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ เมื่อครบกำหนดเวลาการรอการพิจารณาแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อพิจารณาต่อไป

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียดเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง เนื่องจากร่างกฎหมายที่เสนอมามีรายละเอียดและเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะด้าน จึงต้องมีบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อให้การร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดเวลาในการพิจารณาของสภา ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้ดำเนินการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา หรือมีมติแต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา

การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานกรรมาธิการ ซึ่งจะใช้สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นรีบด่วนหรือเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดไม่มาก และไม่ยากในการพิจารณา

การพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้ง อาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมการวิสามัญที่แต่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนด²² ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้ เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการชุดนั้นหากเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดๆ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นประการใดก็ให้เสนอคำขอ “แปรญัตติ” ต่อประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นภายในเวลาที่กำหนด หากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติ สมาชิกผู้เสนอคำแปรญัตติสามารถสงวนคำแปรญัตติเพื่อเป็นที่ประชุมสภาเป็นผู้พิจารณาได้ว่าจะเห็นด้วยกับคำแปรญัตติให้แก้ไขเพิ่มเติมของผู้เสนอคำแปรญัตติ หรือจะเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ โดยการแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา และจะต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในการพิจารณาชั้นของคณะกรรมการ ผู้ที่เป็นกรรมาธิการก็มีสิทธิเสนอความเห็นเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกัน หากคณะกรรมการไม่เห็นชอบด้วย กรรมาธิการผู้เสนอความเห็นดังกล่าวหรือที่เรียกกันว่ากรรมาธิการเสียงข้างน้อยก็มีสิทธิ “สงวนความเห็น” เพื่อให้ที่ประชุมสภาเป็นผู้พิจารณาว่าจะเห็นชอบด้วยกับที่ได้มีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการเสียงข้างน้อยหรือไม่เช่นเดียวกัน

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จะทำรายงานการพิจารณาเสนอต่อสภา โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม ถ้ามีข้อสังเกตที่ควรเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีก็ให้บันทึกไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา โดยสภาจะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติและสงวนความเห็นเท่านั้น เมื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่ละมาตราแล้วเป็นอันเสร็จการพิจารณาในวาระที่สอง

²² โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๓ สรรคสอง และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๑ วรรคแรกและวรรคสอง

วาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งฉบับหรือไม่ โดยไม่มีการอภิปรายใด ๆ หากที่ประชุมมีมติเห็นชอบก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวก็เป็นอันตกไป

การพิจารณาของวุฒิสภา

การพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภามีขั้นตอนกระบวนการพิจารณา เช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด กล่าวคือถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสัปดาห์ แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ไม่เกินสามสัปดาห์ ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จทันตามกำหนดเวลาดังกล่าวก็จะถือว่า วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

ผลการพิจารณาของวุฒิสภาจะเป็นการลงมติว่าเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ โดยอาจลงมติได้สามกรณี คือ

๑. เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการนำขึ้น ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

๒. ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรณีนี้ถือว่าวุฒิสภายับยั้ง ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา ๑๘๐ วัน ได้ล่วงพ้นไป เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎร ลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๓. แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว กรณีนี้ก็จะ ส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็จะส่งให้ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไข เพิ่มเติมของวุฒิสภา ก็จะมีการตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวน เท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน โดยปกติจะมี จำนวนสภาละ ๑๑ คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อคณะกรรมการร่วมกัน พิจารณาเสร็จแล้วให้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

กรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรอายกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก

ทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

ตัวอย่าง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ซึ่งเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เช่น การกำหนดประเภทตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ การกำหนดตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องมีการตั้งบุคคลสภาละ ๑๑ คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาทั้งสอง ปัจจุบันทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการร่วมกันแก้ไขแล้ว อยู่ในขั้นตอนให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๐ และ ๑๕๑ ต่อไป

จากกระบวนการพิจารณากฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการยืนยันกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาและวุฒิสภาไม่เห็นชอบได้ แม้รัฐธรรมนูญฯ จะกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่ที่ถ่วงดุลกฎหมายก็ตาม สิทธิในการยืนยันปรากฏตามมาตรา ๑๔๗ - ๑๔๙ ซึ่งในบางประเทศก็มีการกำหนดหลักการคล้ายๆ กันนี้ไว้ เช่น ในประเทศเยอรมนี จะปรากฏในมาตรา ๗๖ วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธ์ฯ ซึ่งระบุให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แต่จะไม่มีผลผูกพันใดๆ ทางกฎหมายกับสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือแม้แต่ปฏิเสธร่างนั้นๆ ก็ได้ โดยสิทธิดังกล่าวถือเป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรโดยแท้ วุฒิสภาไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆทั้งสิ้น²³

๑.๒.๔ กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ

กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณหรือกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าความรวมถึงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายพิเศษที่ต่างไปจากกฎหมายอื่นๆ โดยผู้เสนอจะเสนอได้ก็เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณนี้ ถือเป็นเรื่องสำคัญและมีความหมายต่อรัฐบาลอย่างมาก เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดที่จะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่สภาไม่อนุมัติเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีเสนอมานั้นเท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่จะให้งบประมาณแผ่นดินไปบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากเกิดกรณีดังกล่าว นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมักจะลาออกหรือไม่ก็ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

²³ Art. 76 Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland

กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณมีกระบวนการนิติบัญญัติแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติอื่นๆ หลายประการ เช่น มีกำหนดเวลาในการพิจารณาทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาจะถือว่าเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้²⁴

รัฐสภาได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายสำคัญที่จะกำหนดงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยปัจจุบันรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว ซึ่งรัฐบาลได้ขออนุมัติจากรัฐสภา เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการดำเนินการฟื้นฟู ช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหาจากผลกระทบอันเนื่องมาจากภัยพิบัติ รวมทั้งการดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมให้ทั่วถึง และเพื่อตั้งรายจ่ายขาดใช้เงินคงคลัง

๑.๒.๕ พระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ มีศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ แต่มีผลใช้บังคับได้ไปพลางก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่ เมื่อทั้งสองสภานุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดเหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

๑. พระราชกำหนดทั่วไป กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ²⁵ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้น

๒. พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งต้องได้รับพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน²⁶ เช่น พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งออกมาเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ตกต่ำในสมัยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นนี้จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

²⁴ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๘

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๖

พระราชกำหนดที่ใช้บังคับแล้วในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

การพิจารณาอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นจะไม่มี การพิจารณาแก้ไข ถ้อยคำในรายละเอียดดังเช่นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่จะอภิปรายเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย แล้วลงมติว่าเห็นชอบให้ใช้เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่เท่านั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติให้ถือว่า พระราชกำหนดนั้นตกไป ไม่สามารถบังคับใช้ได้อีกต่อไป หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป

การตกไปของพระราชกำหนดนี้ ไม่กระทบกระเทือนต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น หากพระราชกำหนดที่ออกบังคับใช้ไปแล้วมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไป ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่ไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามิอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กำหนด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นไม่ได้ตราขึ้นตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๘๔ ได้ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นไม่ได้ตราขึ้นตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๘๔ ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น

๑.๓ ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณากฎหมาย

๑.๓.๑ ความผิดพลาดในการพิจารณากฎหมาย

กรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการพิจารณาในปี ๒๕๕๖ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ นั้น ได้พบความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในมาตรา ๓ ซึ่งอธิบายลักษณะของเหรียญว่ามีพระรูปสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย “เหรียญรัตนภรณ์ รัชกาลที่ ๘” เป็นต้น โดยความเป็นจริงเป็นเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตระกูลอื่น ทำให้เกิดปัญหาขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญ

กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน ๒๐ วัน และไม่สามารถเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้เนื่องจากมิใช่กรณี ร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจึงต้องนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อขอพระมหากษัตริย์คุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แก้ไขเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ

การใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้อำนาจไว้ใน มาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ โดยร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๒๐ วันนับแต่แต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ นั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อบังคับใช้ต่อไป หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน สามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็น กฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

จากกรณีดังกล่าว ผลท้ายที่สุดทรงมีพระกระแสรับสั่งให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คืนรัฐสภา เท่ากับเป็นการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฯ ซึ่งต่อมารัฐสภาได้พิจารณาแล้วลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตกไป นับเป็นพระมหากษัตริย์คุณเป็นล้นพ้น ที่พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีโอกาสแก้ไขความคลาดเคลื่อนได้โดยชอบ ด้วยกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้อง สมบูรณ์ทั้งสองร่างดังกล่าวในสมัยประชุมต่อมา และรัฐสภาและรัฐบาลต้องวางมาตรการ ป้องกันมิให้เรื่องเช่นนี้เกิดขึ้นอีก

๑.๓.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายนั้น ได้เคยเกิดขึ้นในพ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเกี่ยวข้องกับขั้นตอนหลังจากรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรง ลงพระปรมาภิไธยเช่นเดียวกัน โดยได้ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ โดยใน พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ให้เพิ่มโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ในความผิดฐาน หมิ่นประมาท และให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดค่าสินไหมทดแทนในการละเมิดกรณีหมิ่นประมาท ให้คิดค่าสินไหมทดแทน ๒ เท่าของค่าปรับทางอาญา ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับถูกวิจารณ์

อย่างหนักว่าเป็นการจำกัดดุลพินิจของศาล ไม่สอดคล้องกับเสรีภาพของสื่อมวลชน นายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ยังไม่ได้มีการส่งกลับคืนก็มีการยุบสภา ทำให้เรื่องเงียบไป

๑.๓.๓ รัฐสภาใช้เวลาในทางการเมืองมากกว่าในการพิจารณากฎหมาย

จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาพบว่า รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายโดยเฉพาะ แต่กลับใช้เวลาในการนิติบัญญัติน้อยมาก ในแต่ละปีรัฐสภาผ่านกฎหมายออกมาเพียงไม่กี่ฉบับ รัฐมนตรีต่างๆ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหรือหน่วยงานที่ตนควบคุมดูแลมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งสั้น เมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ต้องใช้ในการจัดทำกฎหมาย ทำให้บางครั้งรัฐมนตรีต้องเร่งรีบและส่งผลให้ได้กฎหมายที่ไม่ดี เมื่อตราออกมาใช้บังคับก็พบข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไข ส่วนสมาชิกรัฐสภาก็ใช้เวลาสมัยประชุมส่วนมากเพื่อการต่อสู้ทางการเมืองต่างๆ แทนที่จะพิจารณาในเนื้อหาและเหตุผลทางวิชาการของกฎหมายฉบับนั้นๆ นอกจากนี้กฎหมายบางฉบับยังส่งผลต่อประโยชน์ในทางการเมือง ทำให้กฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อคะแนนเสียงตามบรรยากาศการเมืองในขณะนั้นๆ มักไม่ได้รับความสนใจและพิจารณาเป็นไปโดยล่าช้า อีกทั้งกฎหมายบางฉบับเป็นประเด็นซึ่งประชาชนโดยทั่วไปมีความคิดเห็นแตกต่างกันมาก ทำให้นักการเมืองไม่กล้าเสนอตนเข้าแก้ไขปัญหาเหล่านั้น หรือไม่สามารถตกลงหาข้อยุติกันได้ เช่น ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ทำแท้ง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดิน ภาษีมรดก และกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีผู้เสนอหลายฉบับ แต่ละฉบับก็เนื้อหาแตกต่างกัน ฉบับล่าสุด คือ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการบริหารการใช้สิทธิในการชุมนุมที่สาธารณะ พ.ศ. ... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว และสมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงประท้วงโดยการไม่เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัติไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีพัฒนาการที่ต้องหยุดชะงักอยู่เสมอ แม้บางกฎหมายจะมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อสังคมก็ตาม

๑.๓.๔ กฎหมายสมัยใหม่ต้องใช้ความรู้ค่อนข้างมาก

ในสังคมปัจจุบันที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านต่างๆ และพัฒนาการทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์ สังคม และธุรกิจที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ส่งผลให้การนำกฎหมายมาปรับใช้กับพัฒนาการและหลักเกณฑ์ใหม่ตามศาสตร์ต่างๆ ดังกล่าวมีความจำเป็นมากขึ้นเป็นเงาตามตัว จนในที่สุดบางเรื่องไม่สามารถนำกฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้ หรือหาข้อยุติในทางกฎหมายได้ยุ่งยาก เช่น ในเรื่องของเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมักจะมีคำกล่าวอยู่เสมอว่า “laws always lag behind technology” พัฒนาการดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สามัญชน หรือสมาชิกรัฐสภาโดยทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้โดยง่าย และจะต้องใช้เวลาเพื่อศึกษาทำความเข้าใจสิ่งนั้น กระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายโดยสมาชิกรัฐสภาแต่ล่าพียงยอมไม่อาจเพียงพอ

คณะกรรมการวิสามัญซึ่งต้องใช้บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาช่วยในการพิจารณาจึงมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในส่วนของข้าราชการประจำที่สนับสนุนการทำงานของรัฐสภา ก็จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในทางกฎหมายสมัยใหม่ที่หลากหลายและเฉพาะด้าน แต่บุคลากรเหล่านี้มักขาดแรงจูงใจที่จะทำงานให้แก่ภาครัฐ โดยมักจะมุ่งไปสู่เส้นทางของนักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมหรือภาคเอกชน ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขาดแคลนบุคลากรที่จะช่วยงานสมาชิกรัฐสภา เพื่อผลิตกฎหมายที่ออกมาให้มีคุณภาพแก่ประชาชนและเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายต่อไป

๑.๓.๕ เหตุปัจจัยอื่นๆ

เหตุปัจจัยอื่นๆ เช่น การยุบสภา หรือความไม่ต่อเนื่องของสภาผู้แทนราษฎร อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนรัฐบาล ทำให้มีการเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ หรืออาจเกิดจากความไม่ต่อเนื่องอันเกิดจากเหตุปัจจัยภายนอก เช่น การรัฐประหาร หรือปัจจัยทางการเมือง ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณากฎหมายได้ เนื่องจากในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะมีการประชุมวุฒิสภาไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่มาตรา ๑๓๒ กำหนดไว้เท่านั้น เช่น การพิจารณาในเรื่องการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงคราม การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง²⁷

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๓ กำหนดกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป และภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก หลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ในส่วนของวุฒิสภาก็พบปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน เช่น กรณีที่มาตรา ๒๙๗ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหามีวาระสามปีนับแต่วันเริ่มต้นสมาชิกภาพ และมีให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระมาใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวในการสรรหาคราวถัดไปหลังจากสิ้นสุดสมาชิกภาพ แต่มาตรา ๑๑๕ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อรับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ว่าจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การสรรหาจำนวนหนึ่งลาออกก่อนเพื่อเข้ารับการสรรหาใหม่ เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหาในเรื่องคุณสมบัติ ซึ่งกรณีดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๒

พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗^{๒๘} ที่ประชุมวุฒิสภาจึงต้องมีมติให้ยกเว้นการใช้ข้อบังคับการประชุม ในข้อดังกล่าว เพื่อให้คณะกรรมการธิการสามารถดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนในเรื่องความต่อเนื่อง ของวุฒิสภานั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๗ กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสรรหามีวาระครบการดำรงตำแหน่ง ไม่พร้อมกัน เนื่องจากผู้ร่างต้องการให้วุฒิสภามีความต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างไปจาก สภาผู้แทนราษฎร จึงไม่เกิดปัญหาดังกล่าว

๒. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นอำนาจในการควบคุม ดูแล หรือ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายที่ให้ไว้ ต่อรัฐสภา รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินนี้มีหลายกรณี เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษา หรือสอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรจะมีควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินโดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล เพื่อชี้ให้เห็นข้อบกพร่องหรือการบังคับใช้กฎหมายที่ผิดพลาดของรัฐมนตรี หรือหน่วยงานในกำกับดูแล โดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาพร้อมกันด้วย (constructive vote of no confidence) ในส่วนของวุฒิสภาก็จะมีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ โดยอำนาจหน้าที่วุฒิสภาจะต่างจากสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจาก รัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาเป็นสภาเป็นสภาตรวจสอบ กลั่นกรอง เนื่องจากมีความ เป็นกลางทางการเมือง จึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอีกด้วย

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะกรรมการ ถือเป็นการควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพอีกแนวทางหนึ่ง คณะกรรมการ กล่าวคือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อให้พิจารณากฎหมายหรือกระทำ กิจการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา ซึ่งนอกจากทำหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติแล้ว ยังทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง พิจารณาข้อร้องเรียนอันเกิดจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือนโยบายของรัฐบาล ผลการพิจารณาดังกล่าวจะเป็น ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อให้ดำเนินการให้ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนต่อไป โดยในการดำเนินการของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียก เอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการ ที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ปัจจุบันได้มีการพิจารณา

^{๒๘} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการธิการจำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน แต่ไม่เกิน ๑๕ คน และให้มีจำนวน ๒๒ คณะ

ร่างพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. เพื่อแก้ปัญหาที่ผ่านมามีบุคคลที่คณะกรรมการเชิญมาไม่ยอมมาชี้แจง เนื่องจากไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกดังกล่าวมีความผิดในทางอาญา ซึ่งปัจจุบันที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปว่าจะเห็นชอบด้วยกับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่

นอกจากนี้ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังมีการปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม เพื่อเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนหรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลหรือเรื่องต่างๆ ต่อที่ประชุมเพื่อที่จะได้ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ยังมีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๙ เป็นกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

ตัวอย่างการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น

- **ญัตติ** ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๑๕๙ โดยนายมีஙษ์ขวัญ แสงสุวรรณ กับคณะ จำนวน ๑๑๙ คน เป็นผู้เสนอ ซึ่งได้มีการพิจารณาญัตตินี้ดังกล่าวในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๔ สมัยสามัญทั่วไป เมื่อวันที่ ๑๕-๑๙ มีนาคม ๒๕๕๔ และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไว้วางใจ

- **ญัตติ** ขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๑ เพื่อให้คณะรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี) ชี้แจงปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย และปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินที่สื่อว่าจะเกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการชุมนุมเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ โดยนางสาวสุมล สุตะวิริยะวัฒน์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเพชรบุรี เป็นตัวแทนสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๑ คน ร่วมกันลงชื่อเสนอ

- **กระทู้ถาม** เรื่องการบริหารหรือการจัดการเรือนจำ ของนางนงนุช ศิริวัฒน์ ถามนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายพิระพันธ์ สาสิริรัฐวิภาค) ได้รับมอบหมายให้ตอบกระทู้ถามดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔

- **การปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา** เรื่องปัญหาผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่น โดยนายประเสริฐ ประคุณศึกษาพันธ์ สมาชิกวุฒิสภา ในคราวประชุม ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔



- การปรึกษาหารือของสมาชิกวุฒิสภา เรื่องแนวคิดในการกำหนดให้ผู้ประกันตนในระบบสำนักงานประกันสังคมเข้าสู่ระบบของหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยนายอนันต์ อริยะชัยพาณิชย์ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๔

๓. การเลือกและให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้อำนาจอวุฒิสภาในการ “เลือกและให้ความเห็นชอบ” บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ โดยอำนาจหน้าที่ในการเลือก ได้แก่ กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนการให้ความเห็นชอบ ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิในศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุด นอกนั้นจะเป็นการให้ความเห็นชอบตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้างต้น สามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีตัวอย่างขั้นตอนและการดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน ๕ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี โดยการสรรหากรรมการเลือกตั้งนั้นมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามที่มาตรา ๒๓๑ กำหนด โดยกรรมการการเลือกตั้งมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อตั้งคณะกรรมการธิการตรวจสอบประวัติความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวแล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา จากนั้นประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกดังกล่าว

การลงมติให้ความเห็นชอบกรรมการเลือกตั้งของวุฒิสภาชุดปัจจุบันที่ผ่านมานั้น ได้แก่ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบกรรมการการเลือกตั้งจำนวน ๑ คน คือ นายวิสุทธิ โภธิแทน ซึ่งเป็นการให้ความเห็นชอบ กรณีแทนตำแหน่งที่ว่างของคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันที่มีนายอภิชาติ สุขัคคานนท์ เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากนายสุเมธ อุปนิสากร ได้มีอายุครบ ๗๐ ปี จึงพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายวิสุทธิ โภธิแทน เป็นกรรมการการเลือกตั้ง วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

๓.๒ อัยการสูงสุด

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบนายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ เป็นอัยการสูงสุด และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายจุลสิงห์ วสันตสิงห์ เป็นอัยการสูงสุด เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

๓.๓ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ

สืบเนื่องจากที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเลือก นายอำนวยการ ยศสุข และนายไพรัช วรปภาณี เป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งครบวาระการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี ในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓^{๒๙} โดยมาตรา ๑๐๕ วรรคแรก ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ได้บัญญัติให้ดำเนินการเลือกและแต่งตั้งกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๘ (๓) และ (๔)^{๓๐} ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ดังนั้น จึงต้องมีการดำเนินการเลือกกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ (ก.อ.) ในส่วนของวุฒิสภาตามที่กฎหมายกำหนด โดยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิชาการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรจำนวนสองเท่าของกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะต้องเลือกต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่ประชุมจึงได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิชาการสามัญเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีกำหนดเวลาปฏิบัติการกิจภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติแต่งตั้ง

ด้วยเหตุที่ตำแหน่งกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ มีใช้ตำแหน่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการวิชาการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ ความประพฤติ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเพื่อความรอบคอบวุฒิสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา

^{๒๙} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๕ ก วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

^{๓๐} มาตรา ๑๘ ให้มีคณะกรรมการอัยการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.” ประกอบด้วย

.....
(๓) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งข้าราชการอัยการชั้น ๒ ขึ้นไปเป็นผู้เลือกจาก

(ก) ข้าราชการอัยการชั้น ๖ ขึ้นไป และมีได้เป็นกรอัยการโดยตำแหน่งอยู่แล้วสามคน

(ข) ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่า

ด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วและต้องไม่มีลักษณะ

ต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ ข. (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) สามคน

(๔) กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคนและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน หนึ่งคน

เสนอรายชื่อฯ ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓๕ ของ รัฐธรรมนูญไปในคราวเดียวกัน³¹ ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วและลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการ

๓.๔ กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ไว้ ๒ วิธี คือ

๑) จากการคัดเลือกกันเองของสมาคมวิชาชีพ สถาบันอุดมศึกษา และองค์กรเอกชน ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามมาตรา ๙

๒) มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งมีองค์ประกอบตามมาตรา ๑๔ โดยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภำทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาซึ่ง กสทช. ตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนกระบวนการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ และนำเสนอบัญชีรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาและมีมติเลือกต่อไป

การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่ง กสทช. นั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเนินการเกี่ยวกับการได้มาซึ่ง กสทช. เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็น กสทช. ซึ่งมีที่มาจากทั้งการคัดเลือกกันเองและการสรรหาตามที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยในส่วนของ การคัดเลือกกันเองนั้น จะมีการกำหนดให้ขึ้นทะเบียนสมาคมวิชาชีพ สถาบันอุดมศึกษา หรือองค์กรเอกชน และตรวจสอบคุณสมบัติจึงจะประกาศรายชื่อสมาคมวิชาชีพ สถาบันอุดมศึกษา และองค์กรเอกชนที่ได้รับจดทะเบียนไว้ และได้ประกาศกำหนดวันให้องค์กรดังกล่าวเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับเลือกเป็น กสทช. จากนั้นจะทำการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด ก่อนจัดประชุมผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อคัดเลือกกันเองให้เป็นผู้สมควรได้รับเลือกเป็น กสทช. จำนวน ๒๒ คน

ในส่วนของ การสรรหาของคณะกรรมการสรรหา นั้น เมื่อเสร็จสิ้นกำหนดวันรับสมัครบุคคลเข้ารับการสรรหาแล้ว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะทำการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร ก่อนเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาพิจารณาและลงมติเพื่อคัดเลือกผู้สมัครให้เหลือจำนวน ๒๒ คน เช่นเดียวกัน

ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีการดำเนินการประกาศรายชื่อองค์กรที่รับขึ้นทะเบียนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และได้ประกาศให้แต่ละองค์กรเสนอชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็น กสทช. เพื่อคัดเลือกกันเอง รวมทั้งได้มีการประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อเข้ารับการสรรหาแล้ว และเมื่อได้รับรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็น กสทช. ทั้ง ๒ บัญชี ๆ ละ ๒๒ คนแล้ว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะรวบรวมรายชื่อเสนอต่อ

³¹ มาตรา ๑๓๕ สมาชิกวุฒิสภาและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

ประธานวุฒิสภาเพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา และมีมติเลือกผู้สมควรเป็น กสทช. ให้เหลือจำนวน ๑๑ คนต่อไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖-๑๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ โดยให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ

๓.๕ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาฯ ทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามคุณสมบัติที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลผู้สมควรเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติฯ ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณา จากนั้นประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกดังกล่าว

การลงมติให้ความเห็นชอบกรรมการเลือกตั้งของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดปัจจุบันที่มีนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ เป็นประธานฯ ซึ่งเป็นกรณีนางสาวสมลักษณ์ จัตุระบวรพล ได้พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากมีอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ และได้มีการดำเนินการสรรหา โดยวุฒิสภาได้พิจารณาเห็นชอบให้นายปรีชา เลิศกมลมาศ เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓

๓.๖ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี โดยมีที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่น ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง โดยในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒินั้น จะมีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว แล้วเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกต่อไป

เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๑ วุฒิสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบัน จำนวน ๙ คน โดยมีนายชัช ชลวร เป็นประธานฯ และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๔. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

การยื่นถอดถอน (Impeachment) โดยทั่วไปหมายถึง การไต่สวนเพื่อการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยเป็นกระบวนการซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูง หรือการฟ้องร้องกล่าวโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารชั้นสูงของรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจหมายถึงกลไกที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยเปิดโอกาสให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระการดำรงตำแหน่ง เพราะเหตุว่า หากปล่อยให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายต่อประเทศชาติและประชาชน³²

การยื่นถอดถอน (Impeachment) มีที่มาจากประเทศอังกฤษ โดยสภาสามัญได้ใช้อำนาจในการฟ้องร้องกล่าวโทษรัฐมนตรีที่ประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อสภาขุนนาง และเมื่อสภาขุนนางพิจารณาแล้วได้มีการพิพากษาลงโทษปรับและจำคุก พร้อมทั้งถอดถอนออกจากตำแหน่งหน้าที่และตัดผลประโยชน์ที่ได้รับ³³ ส่วนการถอดถอนที่มักได้ยินกันบ่อยๆ คือ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะดำเนินการโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาและเสนอข้อกล่าวหาต่อวุฒิสภา โดยตั้งคณะบุคคลเรียกว่า “manager” ทำหน้าที่เสมือนพนักงานอัยการ ในนามของสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ฟ้องร้องตามข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาจะเป็นผู้พิจารณาและลงมติตัดสิน โดยคำตัดสินถือเป็นที่ยุติ และส่งผลให้บุคคลถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง อีกทั้งยังอาจถูกฟ้องร้องตามกฎหมายอื่นได้อีกด้วย³⁴

ในส่วนของประเทศไทย รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งแก่วุฒิสภา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งและแตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๗๐ - ๒๗๔ เมื่อบุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจนี้แก่วุฒิสภาเนื่องมาจากวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองไม่สังกัดพรรคการเมือง และไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดทางการเมือง บุคคลที่วุฒิสภามีอำนาจลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือตำแหน่งที่อาจถูกร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ อาทิเช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

³² กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, “การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน”, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๔๑

³³ ณวัฒน์ ศรีปิตถา, “ความเป็นไปได้ในการนำหลักการในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๓๒-๓๓

³⁴ United State constitution, Article I, Section 3, clause 7.

ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษา หรือพนักงานอัยการ และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นต้น

ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ถอดถอน คือ

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของสภาผู้แทนราษฎร (ปัจจุบัน ๑๒๕ คน)

๒) สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของวุฒิสภา (ปัจจุบัน ๓๘ คน) แล้วแต่กรณี

๓) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด³⁵ โดยยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอและได้ตรวจสอบแล้วพบว่าถูกต้องและครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐ และมาตรา ๒๗๑ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๖๒ และระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตรวจสอบและการพิจารณาคำร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ออกจากตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน หากเห็นว่าไม่ถูกต้องครบถ้วน ก็จะแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลก็จะส่งเรื่องกลับไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาว่าจะลงมติถอดถอนหรือไม่ถอดถอน มติของวุฒิสภาถือเป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ โดยผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือในการรับราชการเป็นเวลา ๕ ปี

กระบวนการในการถอดถอนนั้นจะเห็นได้ว่า ผู้ร้องขอให้ถอดถอน องค์กรที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและองค์กรที่ลงมติถอดถอน ไม่ได้เป็นองค์กรเดียวกัน โดยเฉพาะวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการลงมติถอดถอนผู้ที่ถูกไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วพบว่าคดีมีมูลเท่านั้น วุฒิสภาจะไม่มีโอกาสถอดถอนผู้ใดเลยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไต่สวนแล้วพบว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล เรื่องก็จะตกไปทันทีไม่มาถึงวุฒิสภา โดยมีตัวอย่างการดำเนินการเกี่ยวกับการถอดถอนของวุฒิสภาที่ผ่านมา ดังนี้

๔.๑ กรณีนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตนายกรัฐมนตรี

ผู้ยื่นคำร้องขอระบุว่า นายสมชายฯ มีพฤติการณ์สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ สื่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม สื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย กรณีสั่งสนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๑

สลายการชุมนุมกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่ปิดล้อมรัฐสภา เพื่อไม่ให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑

กรณีดังกล่าวประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงของสมาชิกวุฒิสภา คือ จะสามารถดำเนินการกระบวนการถอดถอนต่อไปได้หรือไม่ เนื่องจากนายสมชายฯ ผู้ถูกกล่าวหา ได้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน ส่งผลให้นายสมชายฯ ในฐานะหัวหน้าพรรคพลังประชาชน ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี และเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีต้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ (๕) นายสมชายฯ จึงได้พ้นจากตำแหน่งที่จะให้วุฒิสภามีมติถอดถอนไปแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล จึงได้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงให้ประธานวุฒิสภาพิจารณาดำเนินการ ส่วนการดำเนินคดีอาญาได้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ซึ่งหลังจากเป็นประเด็นถกเถียงกัน ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติให้ดำเนินกระบวนการถอดถอนต่อไป โดยดำเนินขั้นตอนต่างๆ ไปตามกระบวนการ และได้ลงมติไม่ถอดถอนนายสมชายฯ ออกจากตำแหน่ง (คะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึง ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา)

๔.๒ กรณียื่นคำร้องขอถอดถอนนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจำนวน ๘ คน

กรณีนี้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลของนายมีngthัญญ แสงสุวรรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน พรรคเพื่อไทย กับคณะ ซึ่งได้มีการพิจารณาญัตติดังกล่าวในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๕-๑๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการอภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติการณ์ร้ายวรมิติดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ กำหนดว่าจะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยไม่มีกรณียื่นคำร้องขอถอดถอนตามมาตรา ๒๗๑ ก่อนมิได้³⁶

เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ นายมีngthัญญ แสงสุวรรณ์ และคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ยื่นคำร้องขอถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาพิจารณาคำร้องขอแล้ว เห็นว่าถูกต้องและครบถ้วน จึงได้ส่งคำร้องขอดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนต่อไป

๕. การให้ความเห็นชอบหนังสือ/สนธิสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศ

การดำเนินการในส่วนนี้ถือเป็นบทบาทที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติอีกบทบาทหนึ่ง เพื่อให้เกิดความรอบคอบและรับฟังความคิดเห็นต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศเป็นอย่างมาก โดยมาตรา ๑๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้อำนาจรัฐสภาพิจารณาหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘, ๑๕๙

หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตาม หนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่าง กว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ เช่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แก่ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ³⁷ เป็นต้น

ที่ผ่านมารัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาดังกล่าวไปแล้วจำนวนมาก เช่น ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน - ญี่ปุ่น (Asean - Japan Comprehensive Economic Partnership - AJCEP) กรอบการเจรจาข้อตกลงชั่วคราวไทย-กัมพูชา เกี่ยวกับ สถานการณ์ชายแดนบริเวณเขาพระวิหาร ร่างหนังสือแลกเปลี่ยนว่าด้วยความร่วมมือทาง การเงินระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลญี่ปุ่น และร่างสัญญาเงินกู้และร่างสัญญาค้ำประกันเงินกู้ เป็นต้น ปัจจุบันในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้มีการพิจารณารายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาศึกษา บันทึกรการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา รวม ๓ ฉบับ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาศึกษานันทึกรประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วม ไทย - กัมพูชา รวม ๓ ฉบับ พิจารณาเสร็จแล้ว เป็นต้น

ตัวอย่าง ประเด็นการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาให้ความ เห็นชอบร่างหนังสือแลกเปลี่ยนว่าด้วยความร่วมมือทางการเงินระหว่างรัฐบาลไทยกับ รัฐบาลญี่ปุ่นและร่างสัญญาเงินกู้และร่างสัญญาค้ำประกันเงินกู้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายในแง่มุมข้อกฎหมายซึ่งมีความสำคัญ ได้แก่

๑. กรณีสัญญาเงินกู้ของใจก้าเป็นสัญญาที่ใช้สกุลเงินเยนซึ่งเป็นสกุลเงินที่มีความ ผันผวนมากไม่สามารถควบคุมได้ เห็นว่าควรแก้ไขสัญญาให้ใช้เป็นเงินบาทไทย ประกอบกับ สัญญาดังกล่าวกำหนดว่ากรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นให้ใช้อินญาโตตุลาการ กรณีนี้เห็นว่าประเทศไทย เสียเปรียบ จึงควรแก้ไขให้ฟ้องร้องต่อศาลไทยได้

๒. การพิจารณาร่างสัญญาระหว่างประเทศ จะพิจารณาจากหลัก ๒ ประการ คือ ความคุ้มค่าในการลงทุน ที่มาของแหล่งเงินและเงื่อนไขของสัญญา การทำสัญญากับ ต่างประเทศโดยเฉพาะการกู้เงินควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบและรับฟังความคิดเห็น ทุกภาคส่วน ซึ่งการกู้เงินจากสถาบันที่มียอดเงินกู้สูงและอัตราดอกเบี้ยสูงน่าจะมีปัญหา ดังนั้น การเสนอร่างสัญญาเงินกู้ต่อรัฐสภา ควรจัดทำเอกสารชี้แจงประกอบการพิจารณาโดยมี รายละเอียดเกี่ยวกับสถานะทางการเงิน ยอดหนี้สาธารณะเพื่อให้สมาชิกได้ติดตามตรวจสอบได้

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐

๖. การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การควบคุมการตรากฎหมายจะประกอบไปด้วยการควบคุมก่อนการประกาศใช้กฎหมายและหลังการประกาศใช้กฎหมาย การควบคุมก่อนการประกาศใช้กฎหมาย (a priori control) จะปรากฏอยู่ในเรื่องการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และในเรื่องการตราพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ กำหนดไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนตามที่กำหนดไว้ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า³⁸ โดยในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มีใช้กรณีข้างต้น ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป

ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลังการประกาศใช้กฎหมายนั้น เป็นการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เมื่อพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีระหว่างการพิจารณาของศาลมาตรา ๒๑๑ กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ หรือกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเห็นว่าบทบัญญัติกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๕๗ หรือกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอตามมาตรา ๒๔๕ เป็นต้น

๗. ด้านอื่นๆ

๗.๑ การยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความหรือวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น กรณีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๙ คน ร่วมกันลงชื่อเพื่อเสนอประธานวุฒิสภาให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ให้วินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของนายสมักร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ในประเด็นการเป็นพิธีกรประจำ หรือเป็นผู้ดำเนินรายการที่มีการจัดเตรียมล่วงหน้า รวมทั้งการเป็นพิธีเซ็นเตอร์โฆษณาสินค้าในรายการชิมไปบ่นไป และรายการยกโขยง ๖ โมงเช้า

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔

และกรณีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๗ คน ยื่นหนังสือต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีที่รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการขึ้นทะเบียนพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา และลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-กัมพูชา โดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ว่าเป็นการกระทำขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

๗.๒ การรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสมาชิกรัฐสภาสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีได้

๗.๓ การพิจารณารับทราบรายงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ เช่น รายงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

๗.๔ ด้านต่างประเทศ เพื่อสร้างเสริมความร่วมมือ กระชับความสัมพันธ์ และเสริมสร้างศักยภาพทางด้านกฎหมายระหว่างรัฐสภาของประเทศต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาค และระดับโลก รวมทั้งการดำเนินการในฐานะสมาชิกองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ ซึ่งล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐสภาไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา (IPU) และการประชุมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ครั้งที่ ๑๒๒ ซึ่งมีประเทศสมาชิกต่างๆเข้าร่วมเป็นจำนวนมากและดำเนินการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

๗.๕ การเป็นผู้แทนปวงชน เช่น การลงพื้นที่รับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนแล้วนำมาเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการสิทธิฯ หรือใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาศึกษาเรื่องต่างๆ เพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาล การรับและพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์

ในส่วนของวุฒิสภาได้มีการจัดโครงการสมาชิกวุฒิสภาพบประชาชนตามจังหวัดต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตลอดจนภารกิจและภาพลักษณ์ของวุฒิสภาสู่สาธารณชน อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนกับวุฒิสภา ร่วมกันเสนอปัญหาและทางออกที่เหมาะสม ตั้งอยู่บนฐานของความร่วมมือกัน อย่างสมานฉันท์ อันจะทำให้สมาชิกวุฒิสภาได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร และร่วมมือด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมายและสมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๗.๖ การพัฒนาองค์ความรู้ด้านนิติบัญญัติ เช่น การวิจัย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลนิติบัญญัติ หรือการเผยแพร่ประชาธิปไตยแก่ประชาชน

จริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

จริยธรรมมีที่มาจากคำว่าจริยกับธรรมะ จริย หมายถึง ความประพฤติ, กริยาที่ควรประพฤติ จริยธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม ธรรมะ หมายถึง คุณความดี คำสั่งสอนในศาสนา หลักประพฤติปฏิบัติในศาสนา ความจริง ความยุติธรรม ความถูกต้อง กฎ กฏเกณฑ์ กฎหมาย สิ่งทั้งหลาย สิ่งของ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของจริยธรรมไว้ว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง จริยธรรม คือ อุดมคติ หรือค่านิยมเกี่ยวกับความถูกต้องดีงามในเรื่องจรรยาบรรณความประพฤติของบุคคล ในสังคม จริยธรรมของบุคคลแต่ละประเภทอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไป โดยมี

ประมวลจริยธรรมกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้ออันพึงยึดถือปฏิบัติสำหรับบุคคลแต่ละประเภทไว้เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมเกียรติศักดิ์ของบุคคลประเภทดังกล่าว

ในส่วนของจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ด้วยเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ การดำรงตนและการฝ่าฝืนจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงส่งผลกระทบต่อสังคม รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปรากฏในมาตรา ๒๗๙ และมาตรา ๒๘๐ โดยกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น โดยมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ³⁹ หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันเป็นครั้งแรก โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีกลไก ระบบการบังคับใช้ และการลงโทษ เพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันทางการเมือง และสถาบันภาครัฐเป็นที่ยอมรับของประชาชน⁴⁰

ด้วยเหตุนี้ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงได้มีการตราข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาขึ้น ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเป็นผู้รักษาการตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมดังกล่าว ตามลำดับ

ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีหลักการคล้ายกัน โดยกำหนดเกี่ยวกับเรื่องอุดมคติของการเป็นสมาชิกและกรรมการ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกและกรรมการ จริยธรรมเกี่ยวกับการดำรงตน ครอบคร้ว และผู้อื่น และจริยธรรมต่อประชาชน ตัวอย่างเช่น สมาชิกและกรรมการจักต้องมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประเทศชาติและประชาชนอย่างเต็มความสามารถด้วยความรับผิดชอบ ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุดเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน⁴¹ สมาชิกและกรรมการจักต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุม โดยคำนึงถึงการตรงต่อเวลาและต้องไม่ขาดการประชุมโดยไม่จำเป็น เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วย หรือมีเหตุสุดวิสัย⁴² สมาชิกและกรรมการไม่พึงประกอบอาชีพ วิชาชีพ ดำเนินธุรกิจ หรือกระทำกิจการใดอันเป็นการเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกหรือกรรมการ⁴³ รวมทั้งจริยธรรมในเรื่อง

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙

⁴⁰ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๕/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐

⁴¹ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๘

⁴² ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๙

⁴³ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๒๓

เกี่ยวกับการรักษาความลับในการประชุม การไม่กระทำการที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น

นอกจากนี้ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมฯ ดังกล่าวยังกำหนดให้มีการควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรม โดยกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภา ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุม โดยมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับ รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิก โดยในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการจริยธรรมสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและพิจารณาลงโทษ แต่ในส่วนของวุฒิสภานั้น คณะกรรมการจริยธรรมวุฒิสภาจะเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องเรียน หากเห็นว่ามิมูล ก็จะรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงไปยังประธานวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภาจะต้องแจ้งต่อที่ประชุมวุฒิสภาโดยเร็ว เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาตั้งคณะกรรมการสอบสวน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๑ คน เพื่อพิจารณาสอบสวนแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติต่อไป

การพิจารณามีมติลงโทษนั้น หากพิจารณาเห็นว่าสมาชิกหรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับหรือเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ให้มีมติหรือลงโทษโดยการว่ากล่าวตักเตือน ดำเนินขอโทษต่อที่ประชุม หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ แต่หากเป็นกรณีเห็นว่าเป็นความผิดหรือเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับอันเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ในส่วนของประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ ได้กำหนดให้ลงโทษโดยการเสนอถอดถอนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายต่อไป สำหรับในส่วนของประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา ได้กำหนดให้ดำเนินการว่ากล่าวตักเตือน ดำเนินขอโทษต่อที่ประชุม หรือประณามให้เป็นที่ประจักษ์ และให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการ โดยส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการโดยถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนต่อไป

การควบคุมให้เป็นไปตามจริยธรรมนั้น ถือเป็นมาตรการสำคัญในการปกป้องเกียรติศักดิ์และส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจให้เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่และเป็นบุคคลสาธารณะ จึงสมควรที่จะดำรงตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีและเป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้ที่ฝ่าฝืนนอกจากจะมีมาตรการลงโทษในทางสังคม เช่น การว่ากล่าวตักเตือนแล้ว ยังมีมาตรการลงโทษในทางกฎหมาย โดยการเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาดำเนินการถอดถอนอีกด้วย

กระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการปกครองประเทศ และมีความสัมพันธ์กับหลายภาคส่วนในฐานะที่รัฐสภาเป็นหนึ่งในอำนาจอภิปไตย การดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติในด้านต่างๆ พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจดังกล่าวทางรัฐสภา พระราชอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติปรากฏอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ ดังจะเห็นตั้งแต่พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พระราชอำนาจในการตรากฎหมายซึ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชอำนาจในการ

ยับยั้งร่างกฎหมาย และพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ นอกจากนี้ในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นต้องมีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาโดยพระมหากษัตริย์ปรากฏให้เห็นจากการที่ห้องประชุมรัฐสภาต้องมีพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอยู่ด้านหลังบัลลังก์ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของรัฐสภาว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นพระประมุข และทรงใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อประโยชน์และความผาสุกของประชาชน ดังนั้นการดำเนินการของรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ประสพสุข บุญเดช
ประธานวุฒิสภา

ประชาธิปไตย (Democracy) หมายถึงรูปแบบการปกครองซึ่งวางรากฐานอยู่บนการปกครองตนเองของประชาชน (self-rule of the people) กล่าวคือ มีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นโดยเสรี มีรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อประชาชน ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาค มีสิทธิเท่าเทียมกันในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข การปกครองระบอบประชาธิปไตยแรกเริ่มมาจากการปกครองของกรีกในกรุงเอเธนส์ ในสมัยโบราณ คำว่า Democracy มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกคำว่า “people” และ “rule” ซึ่งหมายความว่า เป็นการปกครองที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยการไปร่วมออกเสียงในที่ประชุม ในสมัยนั้นกรุงเอเธนส์เองมีพลเมืองรวมทั้งสิ้นไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ คน และในจำนวนนี้เป็นอิสระชนเพียงประมาณ ๑,๐๐๐ คน เท่านั้น ที่เหลือนอกนั้นเป็นทาส ฉะนั้นการที่คนเพียงประมาณ ๑,๐๐๐ คน จึงสามารถที่จะมาประชุมกันเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพลเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนทุกคนไปร่วมประชุมย่อมทำไม่ได้ จึงต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบเป็นว่าให้มีการเลือกตั้งผู้แทนให้ทำหน้าที่แทนตนต่อไป

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าประเทศอังกฤษเป็นแหล่งกำเนิดของประชาธิปไตยสมัยใหม่ เพื่อให้เข้าใจถึงเรื่องนี้อย่างชัดเจนจึงควรที่จะได้กล่าวถึงลำดับความเป็นมาของประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษย้อนหลังถึงสมัยแองโกลแซกซอนที่ข้ามมาจากทะเลเหนือจากดินแดนที่เป็นเดนมาร์กและเยอรมนีในตอนกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๕ เข้ามายึดครองเกาะอังกฤษ ในชั้นแรกพวกบรรดาแม่ทัพนายกองที่แยกย้ายกันเข้ายึดครองเมืองต่างๆอยู่ ต่างก็ตั้งตัวเองเป็นประมุขและได้รวบรวมบรรดาเมืองเล็กๆ ที่อยู่ใกล้เคียงตั้งเป็นอาณาจักรขึ้น ๗ อาณาจักร คือ East Anglia, Mercia, Northumberland, Kent, Sussex, Essex และ Wessex แต่ละอาณาจักรมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จนถึงสมัยศตวรรษที่ ๙ อาณาจักรทั้ง ๗ นี้ได้รวมกันเป็นราชอาณาจักร Wessex มีพระมหากษัตริย์องค์เดียวปกครองทั้งประเทศอังกฤษ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๐๖๖ พระเจ้าวิลเลียม (William) แห่งแคว้นนอร์ม็องดี (Normandy) ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศฝรั่งเศสได้นำทัพข้ามช่องแคบอังกฤษมาขึ้นบกที่เมือง Hastings ทำสงครามได้รับชัยชนะ จึงปราบดาภิเษกเป็นพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษ มีสมญานามว่า พระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต (William the Conqueror) พระองค์ได้ก่อตั้งระบบการปกครองโดยมีสภาขึ้น คือมีมหาสภาที่เรียกว่า Magnum Concilium และอนุสภาที่เรียกว่า Curia Regis

มหาสภา - Magnum Concilium (The Great Council) ประกอบด้วยขุนนางชั้นผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายคฤหัสถ์และบรรพชิต ซึ่งพระเจ้าวิลเลียมได้ทรงเรียกมาประชุมประวัติศาสตร์ได้จารึกไว้ว่า “ปีละสามครั้ง พระเจ้าวิลเลียมทรงมงกุฎเข้าประชุมมหาสภาในวันอีสเตอร์ที่เมืองวินเชสเตอร์ ในวันเพนทีโคสต์ที่เวสมินสเตอร์ และในวันคริสต์มาสที่เมืองคลอสเตอร์ ในวันที่ประชุมนี้คนทั้งหมดในอังกฤษได้มาประชุมพร้อมกัน กล่าวคือ มหาสังฆราช นักบวช ขุนนาง ผู้ถือที่ดิน และอัศวิน” คนทั้งหมดในอังกฤษ (all the men of England) ก็คือบุคคลที่กล่าวถึงนั่นเอง โดยสมมติว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ พระเจ้าวิลเลียมทรงเป็นประธานที่ประชุมเอง สภามีหน้าที่ช่วยกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ ตรวจสอบการบริหารประเทศ ทำหน้าที่ตรากฎหมาย และเป็นศาลสูงสุดด้วย มหาสภานี้เป็นต้นกำเนิดของรัฐสภาอังกฤษซึ่งต่อมาภายหลังได้แยกออกเป็น House of Lords (สภาขุนนาง) และ House of Commons (สภาสามัญ)

สำหรับอนุสภา - Curia Regis (The King's Court) นั้นสืบเนื่องมาจากมหาสภาประชุมกันปีละ ๓ ครั้งเท่านั้น และแต่ละครั้งก็ประชุมเพียงระยะสั้น แต่การบริหารประเทศจำเป็นต้องดำเนินอยู่ตลอดเวลา จึงได้มีการจัดตั้งอนุสภาขึ้นเพื่อช่วยพระมหากษัตริย์ในการบริหารประเทศในระหว่างที่ไม่มีการประชุมมหาสภา อนุสภานี้เป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นแกนในของมหาสภาประกอบด้วยขุนนางชั้นผู้ใหญ่และขุนนางในราชสำนักซึ่งใกล้ชิดกับองค์พระมหากษัตริย์และติดตามพระมหากษัตริย์ไปในที่ต่างๆอยู่เสมอ อนุสภามีอำนาจทำกิจการทุกอย่างซึ่งอยู่ในอำนาจของมหาสภา แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก อนุสภาอาจจะรอเรื่องไว้ให้มหาสภาทำการวินิจฉัยเอง ในระยะหลังๆเมื่อกิจการบ้านเมืองทวีจำนวนมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่ว่าบุคคลที่จะเป็นสมาชิกของอนุสภานี้จะต้องมีความรู้ในกิจการต่างๆอย่างกว้างขวาง จำเป็นต้องแยกอนุสภาออกเป็นองค์การต่างๆตามสาขาของงาน เช่น การคลัง (Exchequer) คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ (Common Pleas) ศาลยุติธรรม (King's Bench และ Chancery) เป็นต้น ต่อมาในสมัยหลังๆอนุสภาได้มีการปรับปรุงตัวบุคคลที่จะเป็นสมาชิกโดยคัดเลือกจากบุคคลที่สมควรจริงๆ จึงเปลี่ยนชื่อเป็นคณะอภิรัฐมนตรี (Privy Council) ซึ่งในสมัยพระเจ้าชาลส์ที่ ๒ (๑๖๘๐ - ๑๖๘๕) พระองค์ได้คัดเลือกคณะอภิรัฐมนตรีที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยเพียง ๖-๗ คน ให้เป็นผู้ให้คำปรึกษาหารือในการดำเนินการปกครองประเทศและเนื่องจากได้ทรงปรึกษาหารือกับบุคคลเหล่านี้ในห้องส่วนพระองค์หรือห้องเล็กๆ (cabinet) คำคำนี้จึงได้นำมาใช้เรียกชื่อบุคคลเหล่านี้ว่าคณะรัฐมนตรีมาจนทุกวันนี้

ในสมัยพระเจ้าจอห์นขึ้นครองราชย์ปกครองราชอาณาจักรอังกฤษ (๑๑๙๙ - ๑๒๑๖) พระองค์ประสบความยุ่งยากอย่างมากทั้งกิจการภายในและภายนอกประเทศ จำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก จึงได้ออกหมายแจ้งไปยังเจ้าเมืองต่างๆ เมื่อปี ค.ศ. ๑๒๑๓ ให้จัดส่ง “อัศวินที่สุภาพ” (discreet knights) ไปร่วมประชุมในมหาสภาจังหวัดละ ๔ คน ครั้งนี้เองที่เป็นความคิดเริ่มแรกที่จะให้มีผู้แทนของประชาชนธรรมดาที่จะมีสิทธิเข้าร่วมประชุมในสภาด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๒๖๕ Simon de Monfort ซึ่งตั้งตนเองเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินได้เรียกประชุมมหาสภาเป็นการใหญ่อีก ในครั้งนั้นนอกจากจะมีขุนนางและอัศวินเข้าร่วมประชุมแล้ว Monfort ยังกำหนดให้เมืองต่างๆ อีก ๒๑ เมือง ส่งผู้แทนพลเมืองมาประชุมเมืองละ ๒ คน

ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีผู้แทนที่เป็นบุคคลธรรมดาเข้าร่วมประชุมกับขุนนาง ถึงแม้ว่าการกำหนดตัวผู้แทนจะไม่ใช่วิธีเลือกตั้งอย่างเสรีดังปัจจุบันก็ตาม แต่การยอมให้มีคนสามัญไปร่วมประชุมในสภาด้วยนั้นนับว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองระบบรัฐสภาอย่างสำคัญที่สุดและผู้แทนสองคนนี้เองที่ต่อๆมาได้กลายรูปให้มีการเลือกตั้งอย่างแท้จริง และเป็นผู้แทนของประชาชนในสมัยหลังๆผู้แทนคนสามัญเมืองละ ๒ คนนี้ ได้ร่วมหัวกับอัศวินของจังหวัดๆละ ๒ คน แยกตัวออกมาจากมหาสภาไปประชุมในระหว่างพวกตัวเองต่างหาก และได้กลายสภาพเป็นสภาสามัญ (House of Commons) ไปในที่สุด ส่วนบรรดาพวกพระและขุนนาง ซึ่งเห็นว่าผลประโยชน์ของพวกตน มีลักษณะคล้ายคลึงกันก็ได้มาร่วมประชุมในที่แห่งเดียวกัน ซึ่งต่อมาในภายหลังได้มีชื่อเรียกว่าสภาขุนนาง (House of Lords) มาตราบเท่าทุกวันนี้

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประมุขแห่งรัฐทำหน้าที่บริหารแต่ในนาม (Titular Heads)

๒. การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประมุขแห่งรัฐทำหน้าที่บริหารอย่างแท้จริง (Real Heads)

๑. การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประมุขแห่งรัฐทำหน้าที่บริหารแต่ในนาม หมายถึงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ประมุขแห่งรัฐมิได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ซึ่งตัวอย่างของ การนี้ได้แก่ระบบการปกครองของอังกฤษและของประเทศไทย ซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และการปกครองของฝรั่งเศสที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข

หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศไทย ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติยืนยันถึงรูปแบบการปกครองนี้ไว้ในมาตรา ๒ ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข” โดยมาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคสอง ยังได้กำหนดห้ามมิให้เสนอนุวัติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ ปัจจุบันทั่วโลกมีอยู่ ๒๙ ประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประมุขแห่งรัฐทำหน้าที่บริหารแต่ในนามนี้ ประมุขแห่งรัฐทำหน้าที่เป็นสัญลักษณ์แห่งการ รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ทำหน้าที่เป็นประธานในการพิธีที่สำคัญต่างๆ แต่มีสิทธิที่จะได้รับรายงานและได้รับคำปรึกษาหารือ ประมุขแห่งรัฐไม่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน หน้าที่ดังกล่าวนี้ดำเนินไปโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประมุขแห่งรัฐทำหน้าที่บริหารแต่ในนาม หรือที่เรียกว่าการปกครองแบบรัฐสภา มีหลักการสำคัญดังนี้

(๑) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

หลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งได้บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตย “มาจาก” ปวงชนชาวไทย โดยปัจจุบันได้เปลี่ยนถ้อยคำเป็นว่าอำนาจอธิปไตย “เป็นของ” ปวงชนชาวไทย ทั้งนี้ เนื่องจากต้องการสื่อให้เห็นว่าเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้วย่อมชอบที่จะมอบให้ผู้ปกครองใช้อำนาจนั้น และหากผู้ปกครองใช้อำนาจไม่ตรงตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มอบอำนาจให้ก็ย่อมชอบที่จะเรียกคืนอำนาจนั้นกลับมาจากผู้ปกครองได้ ตามแนวคิดของทฤษฎีสัญญาประชาคม (The Social Contract) ของฌอง-ฌัก รูโซ (Jean Jacques Rousseau) เพราะหากใช้คำว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนนั้นน่าจะหมายความว่าประชาชนมอบอำนาจให้ผู้ปกครองไปแล้วอย่างเด็ดขาด ไม่สามารถเรียกคืนได้

(๒) ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาโดยตรงและลับ

(๓) สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกคณะรัฐบาล

(๔) คณะรัฐมนตรีมาจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

(๕) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนมากต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอยู่ในตำแหน่งได้นานตราบเท่าที่ สภาไว้วางใจ

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๑ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจะดำรงติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ มิได้กำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด และการอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวโดยทั่วไปจะอยู่ภายใต้อายุของสภาผู้แทนราษฎร

(๖) พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นรัฐบาล ส่วนพรรคที่มีเสียงข้างน้อยทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน

(๗) ทุกครั้งที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องไปร่วมประชุมด้วย และมีหน้าที่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภา หลักการดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๒ โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้เฉพาะกรณีมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้ จะต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบก่อนหรือในวันประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว

(๘) ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายคือสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะรัฐมนตรี

ในส่วนของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เฉพาะร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(๙) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๒. การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประมุขแห่งรัฐทำหน้าที่บริหารอย่างแท้จริง หมายถึงรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี ซึ่งประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งจากราษฎรให้ทำหน้าที่ในการบริหารงานของแผ่นดินและเป็นประมุขแห่งรัฐ เช่น ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาและสั่งการแก่ข้าราชการทั้งหมด มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการชั้นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่สำคัญๆ นอกจากตำแหน่งตุลาการ เป็นผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุดของกองทัพ มีอำนาจสั่งให้ทหารดำเนินการสู้รบเองได้ หรือใช้กำลังทหารเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือปราบปรามการจลาจลภายใน มีอำนาจให้อภัยโทษหรือยับยั้งการลงโทษแก่บุคคลใดๆ ซึ่งกระทำผิดกฎหมาย การดำเนินกิจการต่างประเทศทั้งหมดจะต้องผ่านประธานาธิบดี ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งทูตไปประจำต่างประเทศและรับทูตต่างประเทศที่ถูกแต่งตั้งมาประจำประเทศของตน ทำหน้าที่ในการทำสนธิสัญญาต่างๆ

รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี มีหลักการสำคัญคือ

(๑) อำนาจสูงสุดหรืออำนาจปกครองเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีและเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาโดยตรง เช่น ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีและเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรส สภาองเกรส (Congress) ประกอบด้วยสภา ๒ สภา คือ

ก) *สภาซีเนต* หรือสภาผู้แทนมลรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ซีเนเตอ (Senator) หรือสมาชิกวุฒิสภาจากรัฐทุกรัฐ รัฐละ ๒ นาย รวมจำนวน ๑๐๐ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๖ ปี

ข) *สภาผู้แทนราษฎร* ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎร ที่เลือกตั้งโดยประชาชนทั่วไป มีจำนวน ๔๓๕ นาย มาจากแต่ละมลรัฐขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี

(๒) ประธานาธิบดีและรัฐสภา (สภาองเกรส) มีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งแน่นอนและมั่นคง ต่างเป็นอิสระต่างหากจากกัน ไม่ขึ้นต่อกันและกัน เช่น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เงินเดือนของประธานาธิบดีจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่ได้ในระหว่างระยะเวลา ๔ ปีนั้น การขึ้นเงินเดือนประธานาธิบดีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

และประธานาธิบดีไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองเดียวกับพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ในสภาผู้แทนราษฎรประธานาธิบดีเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี รัฐสภาไม่มีอำนาจลงมติ ไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีอาจถูกถอดถอน ออกจากตำแหน่งได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาและเสนอ ข้อกล่าวหาต่อวุฒิสภา และวุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาและลงมติตัดสิน

(๓) ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และเป็นประมุขของรัฐ เป็นผู้บัญชาการ ทหารสูงสุด มีอำนาจที่จะให้อภัยโทษ เป็นผู้แต่งตั้งเอกอัครราชทูตและเข้าทำ สนธิสัญญากับรัฐอื่นๆ เมื่อประธานาธิบดีถึงแก่อสัญกรรมหรือลาออกหรือไร้สมรรถภาพ รองประธานาธิบดีเข้าดำรงตำแหน่งแทนทันที

(๔) รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ ยกเว้นรองประธานาธิบดีซึ่งจะเป็นประธานวุฒิสภา โดยตำแหน่ง

(๕) สมาชิกรัฐสภาจะตั้งกระทู้ถามประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีไม่ได้ จึงไม่ต้องเข้าร่วม ประชุมรัฐสภาเพื่อตอบกระทู้ถาม เพราะรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดีเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(๖) ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

(๗) ร่างกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แล้วเสนอให้ ประธานาธิบดีลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้งกฎหมายได้ โดยไม่ยอมลงนาม ในกรณีเช่นนี้รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่และต้องลงคะแนน ด้วยเสียงข้างมากเป็นพิเศษ (ปกติคะแนนเสียงสองในสาม) จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยไม่ต้องให้ประธานาธิบดีลงนาม

สถาบันการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ระบอบการปกครองที่จะถือว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องมี สถาบันสำคัญ หรือที่เรียกว่า Democratic Institutions อยู่ ๗ ประการ คือ

๑. รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นเครื่องแสดงออกถึง ความยินยอมพร้อมใจของประชาชนในการจัดตั้งรัฐ เป็นสิ่งที่จะกำหนดรูปของรัฐบาลใน การปกครองรัฐ และรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นนี้ได้รับอำนาจและถูกจำกัดอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ

๒. การแบ่งแยกอำนาจ อำนาจสำคัญในการปกครองประเทศมีอยู่ ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ สถาบันในทางการเมืองต่างๆ ที่ได้ จัดตั้งขึ้นก็ด้วยมีวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจทั้งสามนี้ และต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ ระหว่างอำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจนิติบัญญัติ โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วน ในการใช้อำนาจนี้อย่างใกล้ชิดที่สุด

๓. รัฐสภา วิธีทางตรงในการให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองประเทศก็คือ ให้มีการประชุมคนทั้งเมืองเพื่อให้ออกความเห็นในการทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในสังคม ปัจจุบันซึ่งชุมนุมชนประกอบไปด้วยบุคคลเป็นจำนวนมากทำให้ดำเนินการดังกล่าวได้ยาก วิธีการที่เหมาะสมที่สุดก็คือให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทน มาดำเนินการทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา

เรียกว่าประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทน หรือประชาธิปไตยทางอ้อม ฉะนั้นรัฐสภาจึงเป็นสิ่งที่ควรมุ่งไปกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และในหลายประเทศรัฐสภาเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาลให้ทำการบริหารประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น

๔. *ความรับผิดชอบของรัฐสภา* เนื่องจากรัฐสภามีความสำคัญในการปกครองประเทศ รัฐสภาจึงมีข้อผูกพันในการที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งหมายถึงการที่จะต้องกำหนดไว้ว่าต้องให้มีการเลือกตั้งใหม่ทุกระยะกี่ปี เช่น ๔, ๕ หรือ ๖ ปี เป็นต้น การที่ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ก็เพื่อให้ประชาชนได้พิจารณาว่ารัฐสภาชุดนั้นได้ดำเนินการปกครองประเทศไปแล้วเป็นอย่างไร ประชาชนเห็นชอบด้วยหรือไม่

๕. *การเลือกตั้ง* การเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นสิทธิและหน้าที่พื้นฐานในการปกครองระบอบนี้ ซึ่งจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่บุคคลจำนวนมากที่สุดมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย เพื่อเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในการบริหารประเทศและออกกฎหมาย บุคคลเหล่านี้จะต้องมีอิสรภาพอย่างแท้จริงในการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน ซึ่งการลงคะแนนโดยลับก็เป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีอิสรภาพในการตัดสินใจอย่างแท้จริง

๖. *พรรคการเมือง* พรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญ อีกประการหนึ่งที่ควรมุ่งไปกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ยอมให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้หลายพรรคได้ ประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการจะไม่ยอมให้มีการตั้งพรรคการเมือง หรือถึงหากจะมีก็มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวคือพรรคที่ยึดครองอำนาจในการปกครองประเทศในขณะนั้น พรรคการเมืองมีข้อดีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในการรวบรวมกลุ่มผู้แทนต่างๆที่มีความคิดเห็นเหมือนกันเพื่อให้ประชาชนมีตัวเลือกที่ชัดเจนขึ้น และช่วยถ่วงถ่วงความคิดเห็นและการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคให้มีความรอบคอบและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๗. *การศึกษา* ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นบุคคลทุกคนจะต้องมีโอกาสเท่าเทียมกันในการศึกษา (Equal educational opportunity) ทั้งนี้ เพราะบุคคลจะใช้สิทธิเลือกตั้งได้ดีก็ต่อเมื่อตนได้รับการศึกษาดีพอสมควร ซึ่งจะสามารถทำให้บุคคลใช้ดุลพินิจในเรื่องต่างๆได้ถูกต้อง

ข้อดี-ข้อเสียของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเปรียบเทียบกับการปกครองแบบเผด็จการ

ประชาธิปไตย

ข้อดี

๑. เป็นระบอบการปกครองที่ให้สิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางแก่ประชาชน
๒. ความชั่วร้ายในสังคมจะถูกตีแผ่ให้ประชาชนทราบจนหมดสิ้น ทำให้ทุกคนไม่กล้ากระทำความชั่ว ความเลวร้ายในสังคมในสังคมจะถูกจัดให้หมดสิ้นไป

๓. การที่ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทำให้สามารถระดมความนึกคิดสติปัญญา นำเอาทรัพยากรในสมองของมนุษย์ออกมาใช้ประโยชน์ ทำความเจริญรุ่งเรืองให้แก่สังคมได้อย่างมหาศาล

๔. ความผิดพลาดในการปฏิบัติงานมีน้อย เพราะมักใช้การระดมความคิดของบุคคลหลายฝ่าย

ข้อเสีย

๑. การดำเนินการบริหารประเทศอาจล่าช้าอยู่บ้าง เพราะต้องใช้มติของคนเป็นจำนวนมาก

๒. บุคคลที่ยังไม่เข้าใจความเป็นประชาธิปไตยมักจะใช้เสรีภาพเกินขอบเขต ทำให้บุคคลอื่นหรือสังคมเดือดร้อน

เผด็จการ

ข้อดี

๑. การดำเนินการบริหารประเทศทำได้อย่างรวดเร็วเพราะผู้นำสามารถสั่งการใดๆ ได้โดยไม่ต้องปรึกษาหารือผู้ใด

๒. เหมาะสมสำหรับประเทศที่ด้อยพัฒนามากๆ ที่ประชาชนยังช่วยตัวเองไม่ได้ ต้องมีการสั่งการ หรือชี้แนะแนวทางเพื่อการหาเลี้ยงชีพ

ข้อเสีย

๑. เป็นระบอบการปกครองที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๒. ผู้ทำมักหลงอำนาจ ลืมตัว มีอคติ ทำให้ความเลวร้ายของสังคมเพิ่มมากขึ้น

๓. ไม่ได้สร้างสรรค์ความเจริญของสังคม เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนแสดงความคิดเห็นได้โดยเสรี การบริหารประเทศดำเนินไปโดยผู้ทำและผู้ร่วมงานเพียงไม่กี่คน ทำให้ขาดความคิดเห็นที่หลากหลาย ไม่เกิดผลดีต่องานของประเทศเท่าที่ควร

๔. มักเกิดความผิดพลาดในการทำงานอยู่เสมอ เพราะขาดการปรึกษาหารือและการพิจารณาอย่างรอบคอบ

สถาบันพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

พระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าพระองค์เป็นประมุขแห่งรัฐ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินแต่เพียงในนาม อำนาจอันแท้จริงในการดำเนินการบริหารในประเทศอยู่กับคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล เหตุผลที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านองค์กรทั้งสามนี้ก็เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องที่ราษฎรจักต้องดำเนินการเองโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในสภาแทน อีกทอดหนึ่ง พระมหากษัตริย์จะทรงเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองเฉพาะกรณีจำเป็นจริงๆ

หรือกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติที่รัฐบาลไม่อาจแก้ปัญหาได้ เช่น เหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งประเทศไทยเราอยู่ในภาวะวุ่นวายระส่ำระสาย เกิดการฆ่าฟันกันเองระหว่างคนไทยด้วยกัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้มีกระแสพระราชดำรัสแนะนำให้นายกรัฐมนตรีกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้กระทำตามพระราชดำรัสแล้ว พระองค์ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทุกอาชีพทุกชั้น เพื่อให้เลือกตั้งบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

อีกกรณีหนึ่งคือเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีเหตุการณ์เผชิญหน้าและเกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายต่อต้านรัฐบาล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พลเอกสุจินดา คราประยูร และพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้นำการประท้วงในขณะนั้นเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท รับกระแสพระราชดำรัส ซึ่งด้วยพระบารมีที่ทรงเตือนสติ ทำให้หลังจากนั้นเหตุการณ์ก็สงบลง

อย่างไรก็ดี การที่พระมหากษัตริย์ทรงเข้ามาเกี่ยวข้องทางการเมือง ก็ยังถือว่าพระองค์อยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลักกฎหมายที่ว่า “The King can do no wrong” นั่นเอง ซึ่งแนวคิดและข้อความดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘

สถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพอจะยกตัวอย่างให้เห็นเป็นสังเขป กล่าวคือ

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ และเพื่อการนี้พระองค์จึงทรงปฏิบัติหน้าที่ในทางสังคมและในทางพิธีต่างๆ พระองค์ทรงเป็นแหล่งกำเนิดของเกียรติยศทั้งหลาย (The King is a fountain of honour) โดยทรงเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๑) พระองค์ทรงเป็นแหล่งกำเนิดแห่งความกรุณาปราณี (The King is a fountain of mercy) และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะพระราชทานอภัยโทษ ดังเช่นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ได้มีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งตราขึ้นเนื่องในโอกาสพระราชพิธีบรมราชาภิเษกปีที่ ๖๐ วันที่ ๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓ อันมีผลให้มีการอภัยโทษแก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการถวายพระราชกุศล และเพื่อให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านั้นกลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดี อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป

พระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนสำคัญในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ในทางรัฐธรรมนูญและทางกฎหมายพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบเป็นการส่วนพระองค์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรต่างๆ จะต้องมีผู้ถวายคำแนะนำเพื่อมิให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดชอบทางการเมือง ผู้ที่จะรับผิดชอบในพระราชภารกิจตามรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์คือผู้ที่รับสนองพระบรมราชโองการ ตามหลัก “The King can do no wrong” พระมหากษัตริย์จะทำ

กิจการใดโดยลำพังตนเองไม่ได้ พระองค์จะปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรีหรือบุคคลตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และบุคคลดังกล่าว เป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมืองต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติรับรอง หลักดังกล่าวไว้ใน มาตรา ๑๙๕ ว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้.....” ฉะนั้น ในการยุบสภาภิวัตน์ การแต่งตั้ง รัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีต่างๆก็ติ พระมหากษัตริย์กระทำโดย คำแนะนำของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชน การที่จะกล่าวว่าพระมหากษัตริย์จะต้องปฏิบัติตาม คำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้นนับว่ายังไม่ถูกต้องแท้จริงนัก เพราะตามที่เป็นอยู่จริงแล้วพระมหากษัตริย์อาจจะทรงมีอิทธิพลอยู่อย่างมากในการกำหนด นโยบายต่างๆ ซึ่งมีคำกล่าวอยู่เสมอๆว่า

พระมหากษัตริย์ “มีสิทธิในการถูกปรึกษา สิทธิในการสนับสนุน และสิทธิในการเตือน” (the right to be consulted, the right to encourage, and the right to warn) ข้อเสนอ หรือคำวิพากษ์วิจารณ์ของพระมหากษัตริย์จึงได้รับการเคารพเชื่อฟังอย่างสูง ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงต้อนรับทูตานุทูตต่างประเทศ รัฐบุรุษและบุคคลสำคัญต่างๆ มีโอกาสเฝ้าพระองค์อยู่เสมอ พระองค์จึงมีโอกาสดูรู้ได้เห็นเหตุการณ์ต่างๆ ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ นอกจากนี้พระองค์ยังมีคณะองคมนตรีซึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๑๙ คน อันประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ทำหน้าที่ถวายความเห็นในพระราชกรณียกิจทั้งปวง ที่ทรงปรึกษา อาทิเช่น ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายการต่างประเทศ ฝ่ายการปกครอง ฝ่ายการเกษตร ฝ่ายการทหาร เป็นต้น พระมหากษัตริย์จึงย่อมทรงมีอิทธิพลอยู่อย่างมากในการ ปกครองประเทศ

พระมหากษัตริย์ในฐานะทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลนั้น พระราชอำนาจดังกล่าว ได้รับคำยืนยันตลอดมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็น ประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัติที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล” นี้ได้เคยมีท่าน ผู้พิพากษา Coke แห่งศาลประเทศอังกฤษได้ให้คำอธิบายไว้ในคดี Prohibition del Roy (1607) ไว้ว่า “พระมหากษัตริย์โดยพระองค์เองแล้วไม่สามารถพิจารณาพิพากษา อรรถคดีใดๆได้ ไม่ว่าจะเป็คดีอาญา คดีกบฏ หรือคดีที่พระองค์เป็นคู่ความในเรื่องที่ เกี่ยวกับการสืบราชสมบัติหรือพระราชทรัพย์ของพระองค์ ฯลฯ คดีเหล่านี้ควรจะได้รับ การพิจารณาและวินิจฉัยในศาลสถิตยุติธรรมตามกฎหมายและธรรมเนียมประเพณีของอังกฤษ พระผู้เป็นเจ้าของเจ้าได้ประทานความรู้อย่างประเสริฐและปฏิภาณแห่งธรรมชาติอันยิ่งใหญ่ ให้แก่องค์พระมหากษัตริย์ แต่พระองค์มิได้ทรงศึกษาเล่าเรียนในเรื่องกฎหมาย แห่งราชอาณาจักรอังกฤษของพระองค์ และข้อเตือนร้อนข้อใจอันเกี่ยวกับชีวิต การสืบมรดก

ทรัพย์สินหรือโชคลาภของไพร่ฟ้า พสกนิกรของพระองค์ก็ไม่อาจที่จะตัดสินโดยเหตุผลตามธรรมชาติได้ จำเป็นต้องอาศัยเหตุผลที่ปรุงแต่งและวิจารณ์ฐานแห่งกฎหมายกฎหมายเป็นศิลปะอย่างหนึ่งซึ่งต้องศึกษาและหาประสบการณ์อันยาวนานก่อนที่บุคคลจะสามารถเข้าใจได้ กฎหมายเป็นคธาทองอาญาสิทธิ์และเป็นมาตรการในอันที่จะวินิจฉัยข้อเดือดร้อนทั้งหลายของประชาชน ซึ่งปกป้องพระมหากษัตริย์ให้ปลอดภัยและสงบสุข” ฉะนั้นศาลสถิตย์ยุติธรรมทั้งหลายจึงดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยอาศัยอำนาจและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงเป็นบ่อเกิดแห่งความยุติธรรม (The King is the fountain of justice) และโดยเหตุที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาล จึงถือว่าพระองค์ประทับอยู่ ณ ศาลสถิตย์ยุติธรรมของพระองค์ทุกๆศาลด้วย

ความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสะท้อนออกมาทางบทเพลงสรรเสริญพระบารมี ซึ่งใช้สำหรับถวายเคารพและแสดงความจงรักภักดี รวมทั้งสรรเสริญพระเกียรติและถวายพระพรแด่องค์พระมหากษัตริย์ โดยในประเทศสหราชอาณาจักร เพลงสรรเสริญพระบารมีพระบรมราชินีนาถแห่งอังกฤษคือเพลง God Save the Queen ซึ่งมีเนื้อร้องท่อนแรกว่า

God save our gracious Queen !

Long live our noble Queen !

God save the Queen.

Send her victorious,

Happy and glorious,

Long to reign over us,

God save the Queen.

ขอให้พระผู้เป็นเจ้าจงปกป้องรักษาพระบรมราชินีนาถผู้ทรงพระมหากรุณาธิคุณของเรา !

ให้พระบรมราชินีนาถผู้งามสง่าของเราทรงมีพระชนมายุยั่งยืนนาน !

ขอให้พระผู้เป็นเจ้าจงปกป้องรักษาพระบรมราชินีนาถ

โปรดประทานชัยชนะ ความสุขและความรุ่งโรจน์ให้แก่พระองค์,

ให้พระองค์อยู่ในราชสมบัติปกครองพวกเราอย่างยั่งยืนนาน,

ขอให้พระผู้เป็นเจ้าจงปกป้องรักษาพระบรมราชินีนาถด้วย.

ส่วนประเทศไทย เนื้อร้องเพลงสรรเสริญพระบารมีในท่อนที่ว่า

“เย็นศิระเพราะพระบริบาล

ผลพระคุณ ธิ รักษา

ปวงประชาเป็นสุขศานต์”

สะท้อนให้เห็นถึงความผูกพันของประชาชนไทยกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นสถาบันที่อยู่คู่กับสังคมไทย ด้วยพระบารมีปกเกล้าฯ และพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ปกแผ่คุ้มเกล้าฯ ให้ประชาชนชาวไทยทั้งประเทศมีความสุขสงบร่มเย็นได้ร่มพระบารมี พระองค์ได้ทรงปกป้องรักษาพสกนิกรให้มีความอยู่เย็นเป็นสุข การที่พระองค์ทรงปกครองแผ่นดินด้วยหลักทศพิธราชธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนดังพระราชปณิธาน จึงทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนชาวไทยทั้งชาติ และเป็นที่เคารพรักเทิดทูนอย่างแท้จริง



ออกแบบและพิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
0 2244 1561. 0 2244 1563. 0 2831 9471. 0 2831 9475