

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

การติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เสนอ

สถาบันพระปกเกล้า

โดย

คณะบุคคลเพื่อทำการวิจัยเรื่องรัฐธรรมนูญ

## บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 นั้น

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ระบุดึงวัตถุประสงค์สำคัญในการนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

มีระบบรัฐสภาที่สมดุลและแก้ไขปัญหาการเมืองของรัฐธรรมนูญเก่าที่ก่อให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองของนักการเมืองที่ขาดความโปร่งใส

ขาดคุณธรรมและจริยธรรม

และการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่

ตามวัตถุประสงค์ในข้างต้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางของรัฐธรรมนูญไว้ 4 ประการด้วยกัน คือ

- (1) คุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
- (2) ลดการผูกขาดรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชน
- (3) ทำให้การเมืองโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม
- (4) ทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยและวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research)

มีวัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษาวิจัย คือ

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อเด่นและข้อด้อยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

ในประเด็นการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

กับบทบัญญัติตาม (1) หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย (2) หมวด 5

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (3) หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน (4)

มาตรา 190 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ (5) หมวด 8 การเงิน การคลังและงบประมาณ (6)

หมวด 10 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (7) หมวด 13

จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้ออุปสรรคและความจำเป็นต่อการปรับแก้รัฐธรรมนูญในกรอบที่สามารถถอด

สนองต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศโดยรวม

ผลการศึกษาวิจัย

ในส่วนข้อเด่นและข้อด้อยของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่าย

ผู้บริหาร บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร  
และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภานั้น ผลการศึกษาพบว่า ในแง่ที่เป็นข้อเด่น  
รัฐธรรมนูญได้บรรลุผลในหลักการของการปกครองในระบอบรัฐสภา  
โดยเฉพาะการสร้างองค์กรฝ่ายรัฐสภาที่เข้มแข็ง ส่วนในแง่ที่เป็นข้อด้อย  
รัฐธรรมนูญได้นำระบบการเมืองไปสู่ระบบรัฐสภาที่ขาดสมดุล  
ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดความสมบูรณ์ และองค์กรรัฐบาลที่ไม่เข้มแข็ง

สำหรับผลการศึกษาวิจัยในส่วนของผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน  
ดิน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติตาม 1) หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย 2) หมวด 5  
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 3) หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน 4)  
มาตรา 190 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ 5) หมวด 8 การเงิน การคลังและงบประมาณ 6) หมวด  
10 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ 7) หมวด 13  
จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ผลการศึกษาพบว่า  
ในแง่ของการแก้ไขปัญหาการเมืองของรัฐธรรมนูญเก่า:

รัฐธรรมนูญยังไม่สามารถแก้ปัญหาคำคัญของการเมืองตามรัฐธรรมนูญเก่าได้  
และในแง่ของการส่งเสริมการเมืองใหม่ตามแนวทางของสภาร่างรัฐธรรมนูญ:  
รัฐธรรมนูญสามารถส่งเสริมการเมืองใหม่ตามแนวทางของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ในส่วนของการ  
ขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการสร้างประสิทธิภาพขององค์กรอิสระ  
ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญกลับได้เพิ่มภาระความรับผิดชอบทางการบริหารให้แก่รัฐบาลมากขึ้น  
โดยที่อำนาจการบริหารของรัฐบาลกลับถูกจำกัดให้ถดถอยลงโดยการถ่ายเทอำนาจการบริหารของ  
รัฐบาลไปสู่องค์กรอื่นๆที่กระจายหลากหลาย  
ทั้งที่ความรับผิดชอบหลักยังคงผูกพันอยู่กับองค์กรรัฐบาลฝ่ายเดียว  
ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญยังได้เพิ่มความเหลื่อมล้ำ ความซ้ำซ้อน  
และความสลับซับซ้อนของกลไกต่างๆครอบซ้อนอยู่เหนืออำนาจการบริหารของรัฐบาลซึ่งเป็นกลไก  
ที่ทำหน้าที่ครอบคลุมทั้งในมาตรการเพื่อการจำกัดอำนาจ  
มาตรการเพื่อการควบคุมอำนาจและมาตรการเพื่อการตรวจสอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน  
ของรัฐบาล

ส่วนผลของการศึกษาวิจัยในส่วนของข้ออุปสรรคและความจำเป็นต่อการปรับแก้รัฐธรรมนูญ  
ในกรอบที่สามารถตอบสนองต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศโดยรวมนั้น  
ผลการศึกษาพบว่า ในแง่ของข้ออุปสรรค:  
รัฐธรรมนูญได้เผชิญกับปัญหาทางสองแพร่งระหว่างการสร้างสภาที่เข้มแข็งและการสร้างกลไกคว  
บคุมรัฐบาลที่เข้มแข็งขึ้น กับการลดความสามารถในการใช้อำนาจการบริหารของรัฐบาลลง  
และในแง่ของความจำเป็นต่อการปรับแก้รัฐธรรมนูญ:

- รัฐธรรมนูญมีความจำเป็นต้องได้รับการปรับแก้เกี่ยวกับ (1)
- การสร้างคุณภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (2)
- การสร้างคุณภาพระหว่างภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลกับอำนาจการบริหารของรัฐบาล (3)
- การรักษาความเป็นสายกลางของกลไกการควบคุมรัฐบาลไม่ให้สุดโต่งโดยตั้งอยู่บนแบบแผนพื้นฐานของการตรวจสอบและการถ่วงดุลที่แท้จริง (4)
- การสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระบบการเลือกตั้งหรือการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ (5)
- การสร้างความสมดุลของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมือง และ (6)
- การสร้างเสริมความสามารถในการใช้อำนาจการบริหารของรัฐบาล

## **Abstract**

### **An Enforceable Assessment of the Constitution**

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2550 (2007) , enacted on the 24<sup>th</sup> Day of August B.E.2550 (2007), the Constituent Assembly focused its major objective on completing the democratic regime of the country in terms of the balance of the parliamentary system and to correct the political problem pertaining with the former Constitution in the serious area of the unfair monopoly of political power, the political practice of the politician without transparency, the lack of morality and the inefficiency of promotion and protection the rights and liberties of the people.

To fulfill those major objectives, there were 4 frames which the Constituent Assembly contained in the Constitution as these followings:

1. To boost and enlarge the efficiency of promotion and protection the rights and liberties of the people.
2. To decrease the unfair monopoly of political power and empower the people.
3. To make up the transparency, the morality of the politician.
4. To strengthen the efficiency of the independence organization.

Basing on the documentary research, there are 3 significant issues of the objective and scope of study as the followings ; to study the strong and weak point of the Constitution in the area of the entry procedure, the function and the relationship between the legislative and the executive body ; to study the executive impact of the Constitution upon the area of the (1) Chapter 3: Rights and Liberties of the Thai People (2) Chapter 5: Directive Principle of Fundamental State Policy (3) Chapter 7: People's direct Political Participation (4) Section 190: the Treaties (5) Chapter 8: Money , Finance and Budget (6) Chapter 10: (Part 2) Acts Detrimental to Public Interests (7) Part Chapter 13: Morality of the Politician and the State Official and to study the obstacle and the adjustment need of the Constitution to make up the political reform.

The Study Conclusion on the strong and weak point of the Constitution in the area of the entry procedure, the function and the relationship of the legislative and executive body; the study reaches the finding that : in terms of the strong point: the Constitution attains to the principle of the parliamentary system in particular the scheme of the strong parliament : in terms of the weak

point: the Constitution leads the political system into an imbalance of the parliamentary system, an incomplete of the democratic regime and a weak government.

On the executive impact of the Constitution upon the area of the (1) Chapter 3: Rights and Liberties of the Thai People (2) Chapter 5: Directive Principle of Fundamental State Policy (3) Chapter 7: People's direct Political Participation (4) Section 190: the Treaties (5) Chapter 8: Money , Finance and Budget (6) Chapter 10: (Part 2) Acts Detrimental to Public Interests (7) Part Chapter 13: Morality of the Politician and the State Official; the study reaches the finding that : in terms of correcting the old politics: the Constitution could not solve and get rid the serious problem pertaining with the former Constitution and in terms of promoting the new politics: the Constitution could promote the new frame the Constituent Assembly in particular the scheme of enlargement the Rights and Liberties of the People and the scheme of increasing the efficiency of the independence organizations, meanwhile, the Constitution either provides the more burden of the government or limits the executive power of the government by means of delegating and sharing the executive power of the government into diverse organizations but the whole accountability just run by the sole government. Moreover, there are plenty of overlapping and redundancy of the multi- complicated mechanics covering to the limit measurement, the control measurement and the scrutinize measurement overwhelm the government power.

On the obstacle and the adjustment need of the Constitution to make up the political reform; the study reaches the finding that : in terms of the obstacle: the Constitution faces a paradoxical dilemma of trading- off between the strong parliament; the strong control mechanism over the government and the impotent of the executive power of the government and in terms of the adjustment need: The adjustment need of the Constitution are (1) the balance making to the relationship between the legislative and executive body (2) the balance making to the load of the government burden and the scale of the executive power of the government. (3) the moderate making to the extremely control mechanism over the government in terms of the checks and balances basis. (4) the democratic making to the electoral system. (5) the balance making to the relationship between the Member of Parliament and the political parties. and (6) the executive competence making to the government.

## บทสรุปย่อสำหรับนักบริหาร

### I. กรอบแนวทางของการศึกษา มีดังนี้

การศึกษาวិเคราะห์เรื่องการติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1)

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อเด่นและข้อด้อยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในประเด็นการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

(2)

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติตาม (1)หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย (2)หมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (3) หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน (4)มาตรา 190 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ (5) หมวด 8 การเงิน การคลังและงบประมาณ (6) หมวด 10 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (7) หมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3)

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้ออุปสรรคและความจำเป็นต่อการปรับแก้รัฐธรรมนูญในกรอบที่สามารถตอบสนองต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศโดยรวม

### II. กรอบผลของการศึกษา มีดังนี้

1. ข้อเด่นและข้อด้อยของการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภาและผลที่เกิดขึ้น

1.1 ข้อเด่นที่สำคัญของการได้มาซึ่ง ส.ส.

- สนองหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งด้านความเสมอภาคด้านการศึกษาของผู้สมัคร โดยไม่จำกัดวุฒิการศึกษา และด้านความเป็นอิสระของผู้สมัคร โดยมีโอกาสการเลือกสังกัดพรรคการเมืองได้ โดยลดอุปสรรคจากเงื่อนไขข้อจำกัดของกรอบเวลาในการเลือกสังกัดพรรคการเมืองได้อย่างยืดหยุ่นมากขึ้น

- เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารเวลาในการประกาศผลการเลือกตั้งและการบังคับโทษการทุจริตเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รวดเร็วตามมาตรการที่แยกระหว่างก่อนประกาศและหลังประกาศผลการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 239)
- เพิ่มโอกาสการได้รับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองให้กระจายตัวอย่างเท่าเทียมกันทั้งพรรคใหญ่และพรรคเล็ก (รัฐธรรมนูญ มาตรา 98)

### 1.2 ข้อค้อยที่สำคัญของการได้มาซึ่ง ส.ส.

- ไม่สนองหลักความเสมอภาคของผู้เลือกตั้งหรือหลักเสียงเท่ากันผู้แทนเท่ากัน และขยายความขัดแย้งของผู้สมัครภายในพรรคเดียวกัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 94)
- คุ่มครองสิทธิขาดของผู้ชนะเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาอบเดียว ในเขตเลือกตั้งจังหวัด โดยเงื่อนไขการตัดสินแบบฝ่ายคะแนนเสียงมากกว่าชนะหมด ฝ่ายคะแนนเสียงน้อยกว่าแพ้หมด (Winner Take All)
- เกณฑ์กำหนดเขตเลือกตั้งใหญ่แบบกลุ่มจังหวัดขาดเหตุผลสนับสนุนด้านหลักการทางการเมืองปกครองและหลักการเลือกตั้งที่แน่ชัดและมีความเป็นเหตุเป็นผลที่สามารถสอดรับกันได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 96)
- ผู้เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหญ่แบบกลุ่มจังหวัดถูกจำกัดเสรีภาพในการเลือกตั้งผู้สมัครที่ตนต้องการ ซึ่งถูกบังคับโดยการเรียงลำดับรายชื่อและการนับคะแนนที่ได้ลำดับจากมากไปน้อยตามลำดับต้นของบัญชีรายชื่อ แม้ผู้เลือกจะต้องการเลือกผู้สมัครในลำดับหลังสุดของบัญชีรายชื่อก็ไม่อาจกระทำ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 97)
- ความไม่ชัดเจนของเจตนารมณ์การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหญ่แบบกลุ่มจังหวัดว่าจะให้เลือกคน หรือเลือกพรรค หรือเลือกภูมิภาค

### 1.3 ข้อเด่นที่สำคัญของการได้มาซึ่ง ส.ว.

- การผสมทั้งการแต่งตั้งและการเลือกตั้งกระจายโอกาสให้ได้ ส.ว. ทั้งเขตพื้นที่และกลุ่มอาชีพ
- การรักษาความอิสระจากพันธะของพรรคการเมือง
- ผู้เลือกตั้ง ส.ว. จากการเลือกตั้งสามารถรับข้อมูลนโยบายจากการรณรงค์หาเสียงได้
- ผู้สมัคร ส.ว. ในเขตเลือกตั้งมีความผูกพันใกล้ชิดกับพื้นที่

#### 1.4 ข้อค้อยที่สำคัญของการได้มาซึ่ง ส.ว.

- ที่มาของ ส.ว. จากการสรรหา 74 คน  
จัดกับหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน
- เกณฑ์กำหนดคุณสมบัติสำคัญของผู้สมัครที่เสนอชื่อผู้แทนเข้ารับการสรรหา  
ทั้งเกณฑ์การไม่แสวงหากำไร  
ไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและสิทธิการเสนอบุคคล  
ไม่มีความชัดเจนที่เป็นรูปธรรมและกำหนดเป็นมาตรฐานอ้างอิงเป็นการทั่วไปได้
- กระบวนการคัดเลือก ส.ว. จากการสรรหา 74 คน  
เป็นการใช้ดุลพินิจฝ่ายเดียวของกรรมการสรรหาเพียง 7 คน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 113)
- การแบ่งแยก ส.ว.  
ออกเป็นสองฝักฝ่ายตามที่มาที่แตกต่างกันทำให้ขาดความเป็นเอกภาพของความเป็นองค์กรอำนาจเดียวกัน
- การขัดกัน ในตัวเองระหว่างที่มาที่ต่างกันแต่มีอำนาจเหมือนกันเท่ากัน
- การเลือกตั้ง ส.ว. ตามเขตจังหวัด  
ไม่สะท้อนความสัมพันธ์กับจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด
- การแยก ส.ว. จากพรรคการเมือง  
ทำให้ขาดการสื่อสารทางการเมืองที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนของ ส.ว

## 2. ข้อเด่นและข้อค้อยของการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารและผลที่เกิดขึ้น

### 2.1 ข้อเด่นที่สำคัญของการได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร

- สนองหลักความยินยอมของรัฐสภา  
และสนองหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล
- สนองหลักการปกครองระบอบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวโดยผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารไม่ต้องพ้นสภาพจากส.ส.
- สนองหลักรัฐบาลแห่งปวงชนโดยมาจากผู้แทนประชาชนในทางอ้อม

### 2.2 ข้อค้อยที่สำคัญของการได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร

- จัดหลักการเจตนารมณ์ประชาชนเป็นผู้กำหนดรัฐบาล  
หลักการสรรหาผู้นำทางการเมืองโดยกระบวนการเลือกตั้งทั่วไป  
หลักการสร้างผู้นำการเมืองโดยสถาบันพรรคการเมือง  
หลักการใช้กระบวนการประชาธิปไตยในการแข่งขันและสร้างสมรรถภาพในระยะยาวเพื่อการคัดสรรบุคคลกรทางการเมืองและหลักการปกครองในระบบรัฐสภาโด

สภาสามารถกำหนดตนเองได้ในการใช้เสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลได้เอง  
อันเนื่องจากการห้ามนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งต่อเนื่องเกินแปดปี (รัฐธรรมนูญ  
มาตรา 171)

- ความคลุมเครือของข้อห้ามการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี  
ระหว่างการห้ามกรณีดำรงตำแหน่งแปดปี  
กับการดำรงตำแหน่งหลายวาระโดยไม่เกินแปดปี  
หรือแม้แต่การยุบสภาก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งเพื่อไม่ให้เข้าเกณฑ์การดำรง  
ตำแหน่งแปดปีต่อเนื่องกัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 171)
- การขัดกันระหว่างคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามมาตรา 174  
กับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา 182  
โดยยอมให้ผู้พ้นโทษจำคุกมาแล้วห้าปีเป็นรัฐมนตรีได้  
ขณะที่ห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่แล้วเป็นรัฐมนตรีเมื่อต้องคำพิพากษา  
ให้จำคุก แม้คดียังไม่สิ้นสุด หรือแม้การรอลงอาญาในฐานความผิดประมาท  
หรือลหุโทษ หรือหมิ่นประมาทก็ตาม
- การขัดกันในตัวเองระหว่างหลักการปกครองด้วยเสียงข้างมาก  
และหลักการรัฐบาลโดยความยินยอมของสภาในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวกับ  
การห้ามรัฐมนตรีที่มาจาก  
ส.ส. ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง  
การปฏิบัติหน้าที่และการมีส่วนได้เสีย  
(ทำให้เป็นข้อจำกัดในการแต่งตั้งส.ส. ให้เป็นรัฐมนตรีเนื่องจากการเสียสิทธิลงคะ  
แนนและกระทบต่อเนื่องถึงการเสียโอกาสของ  
ส.ส. ในการได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและยังกระทบต่อเนื่องไปถึงการสูญเสียสัดส่วน  
ของ ส.ส. ที่แท้จริงในสภาเนื่องจาก ส.ส. ที่เป็นรัฐมนตรีมีแต่เพียงสถานะของ  
ส.ส. แต่ทำหน้าที่พื้นฐานของ ส.ส. ในการออกเสียงลงคะแนนให้รัฐมนตรีในฐานะ  
ส.ส. ไม่ได้ ทำให้จำนวน ส.ส. ในความเป็นจริงกับการมีอยู่จริงไม่เท่ากัน)  
(รัฐธรรมนูญ มาตรา 177)

### 3. ข้อเด่นและข้อด้อยของบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและผลที่เกิดขึ้น

#### 3.1 ข้อเด่นที่สำคัญของบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ส.ส.

- สนองหลักความสูงเด่นของรัฐสภาในการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติทั้งด้านการตรา  
กฎหมาย การให้ความยินยอมในการจัดตั้งรัฐบาล  
และการควบคุมตรวจสอบและถอดถอนรัฐบาล

- สอนงหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของ  
ส.ส.จากการครอบงำของพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 122)
- สอนงหลักการเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย กรณีการเปิดช่องพิเศษให้  
ส.ส.ของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีอาศัยเพียง ส.ส.  
จำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของส.ส.ฝ่ายค้านทั้งหมดเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่บริหารราชการเกินกว่าสองปีแล้ว  
แม้จะมีเสียงไม่ถึงเกณฑ์ตามมาตรฐานการอภิปรายทั่วไปได้เหมือนกับกรณีอื่น  
(รัฐธรรมนูญ มาตรา 160)
- การควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมการดำรงตำแหน่งของ ส.ส.  
และการห้ามมีผลประโยชน์ทับซ้อน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และ มาตรา 279)
- การเพิ่มมาตรการควบคุมโดยอำนาจทางศาลนอกเหนือมาตรการทางการเมืองให้ส.  
.ส.พ้นจากตำแหน่ง โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแม้รอการลงอาญา  
(รัฐธรรมนูญ มาตรา 106)
- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี  
ได้หลายช่องทางมากขึ้นทั้งกรณีการแต่งตั้งภายหลังการเลือกตั้ง  
การเสนอชื่อพร้อมญัตติอภิปรายทั่วไป  
และการแต่งตั้งในกรณีที่นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะดำรงตำแหน่งติดต่อกันครบแปดปีระหว่างที่อายุของสภายังไม่สิ้นสุด

### 3.2 ข้อค้อยสำคัญของบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ส.ส.

- ความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ของ  
ส.ส.ขัดแย้งกับการบังคับให้ ส.ส.ต้องสังกัดพรรคการเมือง การควบคุมวินัย  
ส.ส. โดยพรรคการเมืองและการขาดความหมายสำคัญทางการเมืองของความเป็น  
องค์กรพรรค
- การขัดกันระหว่างความเป็น ส.ส.กับความเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน  
เนื่องจากส.ส.ที่เป็นรัฐมนตรีไม่อาจใช้อำนาจของ ส.ส.ที่สมบูรณ์ครบถ้วนได้
- การห้าม ส.ส.  
แทรกแซงก้าวกำยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานของรัฐ  
เป็นหลักการที่ไม่มีมาตรการบังคับทางปฏิบัติที่สามารถหวังผลทางปฏิบัติได้จริง
- การห้าม ส.ส.ที่เป็นรัฐมนตรีไม่ให้ใช้อำนาจในการออกเสียงของ ส.ส.  
ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการกำหนดสภาพความเป็น ส.ส. ใต้นั้น  
ขัดกับหลักความสูงเด่นของสภาและหลักการการให้ความยินยอมต่อรัฐบาลของส  
ภา

### 3.3 ข้อเด่นที่สำคัญของบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ส.ว.

- สนองหลักระบบสภาคู่ที่ ส.ว. มีส่วนการใช้อำนาจทั้งการฉีกกำลังกัน การแบ่งเบาภาระกันกับ ส.ส. และการเพิ่มความหลากหลายของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการกลั่นกรองกฎหมาย
- สนองหลักการตรวจสอบของรัฐสภาโดยการขอเปิดอภิปรายให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงโดยไม่มีการลงมติด้วยวุฒิสภาเอง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 161)
- สนองหลักการคู่ของอำนาจการสถาปนาและอำนาจการถอดถอน โดย ส.ว. มีทั้งอำนาจแต่งตั้งและอำนาจถอดถอนบุคลากรในองค์กรตามรัฐธรรมนูญพร้อมกัน

### 3.4 ข้อด้อยที่สำคัญของบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ส.ว.

- การขัดกันระหว่างฐานะหน้าที่ในทางการเมืองของ ส.ว. กับการแยก ส.ว. ออกจากการเมืองและพรรคการเมือง
- การจำกัดการมีอำนาจเต็มในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเหลือเพียงการรับรองและไม่รับรอง  
นี้อาจเกิดช่องว่างในการแก้ปัญหาทางการเมืองในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ขยายวงออกไปได้ทั้งในแง่ของการถ่วงเวลา และการประลองอำนาจกันระหว่างกลุ่มย่อยภายใน ส.ว. เองและระหว่าง ส.ว. กับกรรมการสรรหา
- สัดส่วนของจำนวน ส.ว. ที่น้อยกว่า ส.ส. (150 ต่อ 480)  
ย่อมขาดความสำคัญทางการเมืองในกรณีต้องออกเสียงร่วมกับ ส.ส. ในการประชุมร่วมกันของสองสภา
- ส.ว. จากการเลือกตั้งกับ ส.ว. จากการแต่งตั้งซึ่งมีที่มาต่างกันนั้น นอกจากมีอำนาจเท่ากันแล้วยังมีอำนาจถอดถอนผู้สถาปนาตนเองในภายหลังได้ด้วย ขัดกับหลักอำนาจสถาปนามีอำนาจถอดถอน เพราะกรรมการสรรหา ส.ว. ซึ่งมีฐานะเป็นผู้สถาปนากลับมาถอดถอนตนเองได้อีก

## 4. ข้อเด่นและข้อด้อยของบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและผลที่เกิดขึ้น

### 4.1 ข้อเด่นที่สำคัญของบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

- พรรคร่วมรัฐบาลมีกรอบอ้างอิงนโยบายร่วมกันจากการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- ลดความขัดแย้งทางนโยบายระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

#### 4.2 ข้อค้อยที่สำคัญของบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

- อำนาจตรวจสอบของรัฐสภาที่มีผลได้เปรียบเหนือกว่าอำนาจถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร
- ฝ่ายบริหารถูกกำหนดให้ผูกพันกับภาระทางการบริหารมากกว่าการได้รับอำนาจทางการเมืองการบริหาร
- รัฐบาลขาดฐานการสนับสนุนของสภานี้เนื่องจากรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. ไม่สามารถออกเสียงเกี่ยวกับตำแหน่งและหน้าที่ได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 177)
- นายกรัฐมนตรียุบสภาระหว่างถูกยื่นญัตติอภิปรายไม่ได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 158)
- นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ถูกกำหนดกรอบให้จำกัดโดยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 176)
- การแถลงนโยบายของรัฐบาล ต้องแถลงรายละเอียดของกระบวนการปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญมากกว่าการกำหนดทิศทางและเป้าหมายนโยบายของรัฐบาล (รัฐธรรมนูญ มาตรา 176)
- ฝ่ายบริหารมีข้อจำกัดในการบริหารตามนโยบายทางการเมืองของพรรคการเมือง เมื่อเทียบกับนโยบายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- การขัดกันระหว่างกระบวนการประชาธิปไตยทางการเมืองในการเลือกตั้ง เพื่อจัดตั้งรัฐบาลและผลิตนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินกับการไม่สามารถใช้กระบวนการทางการเมืองในการผลิตและบริหารนโยบายซึ่งถูกกำหนดโดยเงื่อนไขทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน
- ขาดดุลยภาพระหว่างความสามารถในการใช้อำนาจการบริหารที่จำกัดของฝ่ายบริหาร กับสภาพบังคับทางกฎหมายของความรับผิดชอบต่อนโยบายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างกว้างขวางทั้งประเด็นนโยบายและเงื่อนไขการบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุมทั้งด้านการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน
- รัฐธรรมนูญกำหนดแต่ภาระทางนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนของอำนาจและทรัพยากรในการช่วยสนองนโยบายของฝ่ายบริหาร ขณะที่กลไกในการจำกัดควบคุมตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารได้รับการส่งเสริมให้มีอำนาจการควบคุมเหนือฝ่ายบริหาร
- การทอนอำนาจและเอกภาพในการบริหารนโยบายตามกรอบที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลของฝ่ายบริหารโดยมาตรการแทรกแซงทางการเมืองอื่นนอกองค์กรรัฐบาล

ส่งผลให้กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารมีฐานะเป็นเสมือนส่วนประกอบรองมากกว่าส่วนกลไกหลักในการใช้อำนาจบริหาร

- การเพิ่มข้อจำกัดในการบริหารราชการแผ่นดินในสภาวการณ์ที่เป็นวิกฤติ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดกระทำได้อย่างขึ้นจากมาตรการตรวจสอบที่เข้มงวดทั้งรูปแบบและเงื่อนไข (รัฐธรรมนูญ มาตรา 184)
- การใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีในขณะรักษาการจะต้องดำเนินการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 181)
- การบริหารนโยบายต่างประเทศ โดยการทำเป็นหนังสือสัญญาที่มีข้อจำกัดที่ซับซ้อนทั้งประเภทของหนังสือ ขั้นตอนดำเนินการก่อนการลงนาม หลังการลงนามการออกกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการ และการเยียวยาผลกระทบที่ไม่มีขอบเขตที่สามารถกำหนดให้ชัดเจนเป็นที่แน่นอนได้ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 190)

## 5. ข้อเด่นและข้อด้อยของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาและผลที่เกิดขึ้น

### 5.1 ข้อเด่นที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

- สนองหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล
- สนองหลักการรัฐสภาสูงเด่นเหนือรัฐบาล
- สนองหลักการจำกัด ควบคุมและตรวจสอบ
- สนองหลักการสถาปนาและถอดถอน
- สนองหลักการปฏิบัติได้ในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลของรัฐสภา
- สนองหลักการเคารพฝ่ายข้างน้อยโดยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายที่ไม่มีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้โดยที่จำนวนสมาชิกไม่ถึงเกณฑ์ตามกรณีทั่วไปในมาตรา 158 หรือ 159 รวมทั้งการยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่พร้อมผู้ติดต่ออภิปราย

### 5.2 ข้อด้อยที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

- การตั้งรับการอภิปรายทั่วไปที่ง่ายและมากเกินไปเป็นการสร้างภาระการบริหารเสถียรภาพและความเป็นเอกภาพภายในคณะรัฐบาลที่ผสมหลายพรรคเพิ่มขึ้นแทนภาระการบริหารราชการแผ่นดิน

- ภาระการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจะผันแปรเป็นปฏิฐานกับภาระในการดูแลตรวจสอบจากรัฐสภาด้วย
- คุณความสัมพันธ์แบบตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐบาลกับรัฐสภาโน้มเอียงไปในทางที่รัฐสภาครอบงำเหนือรัฐบาลค่อนข้างมาก ซึ่งกระทบต่อการความชัดเจนในการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาและการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกัน
- สร้างเงื่อนไขความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล โดยการรักษาฐานเสียงข้างมากในสภาให้มากขึ้นกว่าถึงหนึ่งมากขึ้น และต้องสำรองฐานเสียงของส.ส. ในสภาเพื่อไว้สำหรับการดำเนินภารกิจด้านต่างๆ ในสภาให้มากขึ้น โอกาสในการจัดสรรบุคลากรทางการเมืองจากสภามาทำหน้าที่ในฝ่ายรัฐบาลมีข้อจำกัดมากขึ้นตามไปด้วย
- การห้ามรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. ไม่ให้ใช้อำนาจในการออกเสียงของส.ส. เป็นตัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว ทำให้รัฐบาลกับรัฐสภาขาดความเชื่อมโยงในความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองตามหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภา

**6. ผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติตามหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย**

- (1) การสร้างพันธะผูกพันต่อการดำเนินนโยบายและการใช้บังคับกฎหมายของรัฐบาลตามมาตรา 27 ตามกรอบความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
- (2) การจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 26
- (3) การถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบาล โดยศาล เนื่องจากการใช้สิทธิทางศาลของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นสิทธิโดยตรงตามรัฐธรรมนูญไม่ต้องรอกฎหมายอื่นบัญญัติรองรับทีหลังตามมาตรา 28
- (4) การสร้างกลไกและเครื่องมือสนับสนุนการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงสิทธิเสรีภาพ การใช้ และการเยียวยาสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เพิ่มความซับซ้อนขึ้นทั้งทางด้านการตรากฎหมาย การช่วยเหลือทางทนายและค่าใช้จ่าย การจัดตั้งองค์กร การให้บริการสาธารณะเชิงสวัสดิการ การปรับปรุงกฎหมาย และการเพิ่มขึ้นตอนวิธีการทางการบริหารขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามกฎหมาย องค์กร และบริการสาธารณะที่เพิ่มปริมาณขึ้นจำนวนมากตามมาตราต่างๆ อาทิ มาตรา 28,

40, 44, 56, 61, 78, 81, 84 และ 87 ประกอบมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องอาทิมาตรา 176, 211, 212, 256 และ 303 เป็นต้น

**7. ผลกระทบของรัฐธรรมนุญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติตามหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**

- (1) รัฐบาลต้องระดมทรัพยากรส่วนใหญ่เพื่อสนองนโยบายตามรัฐธรรมนุญ ซึ่งตามหลักการเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลในรัฐสวัสดิการหรือรัฐสังคมนิยมที่มีการกำหนดนโยบายลักษณะนี้ในรูปของแผนกลาง (Central Plan) โดยที่รัฐบาลสามารถผูกขาดทรัพยากรสำคัญทางเศรษฐกิจได้เอง ซึ่งต่างจากรัฐบาลในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ไม่สามารถผูกขาดทรัพยากรสำคัญทางเศรษฐกิจเพื่อใช้สนองนโยบายตามรัฐธรรมนุญได้เหมือนกับรัฐสวัสดิการ
- (2) การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลลดโอกาสการใช้ดุลพินิจทางการเมืองในการดำเนินนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสถานการณ์และเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลและประชาชนได้
- (3) สร้างช่องว่างทางการเมืองในกระบวนการประชาธิปไตยที่รัฐบาลในระบบผู้แทนไม่สามารถริเริ่มสร้างหรือปรับแก้กรอบนโยบายทางการเมืองของตนเองให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม
- (4) การแสวงหาความสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชนและการตอบสนองความต้องการทางการเมืองแก่ประชาชนของรัฐบาลไม่สามารถกระทำผ่านทางกลไกนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐบาลต้องบริหารนโยบายผ่านอำตติและดุลพินิจทางกฎหมายมากกว่าอำตติและดุลพินิจทางการเมือง
- (5) กระบวนการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐลดสถานะบทบาทของรัฐบาลซึ่งเป็นกลไกการเมืองให้มีความเป็นกลไกราชการมากขึ้น โดยข้อบังคับทางปฏิบัติที่ลึงลิกในรายละเอียดปลีกย่อยของขั้นตอนและวิธีการมาก ทั้งการจัดทำแผนบริหารราชการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การกำหนดกรอบเวลาและแนวทางของการปฏิบัติ การแตกประเด็นนโยบายและการรายงานผลปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง
- (6) การกำหนดเงื่อนไขบังคับให้ดำเนินนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐต้องกระทำโดยกฎหมายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้เกิดช่องว่างของความสัมพันธ์ทางการเมืองบังคับบัญชาระหว่างข้าราชการการเมือง

องกับข้าราชการประจำ

โดยที่ข้าราชการประจำผูกพันกับการดำเนินงานตามกฎหมายและแผนการบริหารราชการมากกว่าการสนองตอบต่อการกำกับตามเหตุผลที่เป็นคุณพิณิจทางการเมืองของฝ่ายข้าราชการเมือง

โอกาสในการสนองหลักการรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนย่อมลดความสำคัญลงไปด้วย

(7) ความล่าช้าไม่คล่องตัวในการบริหารนโยบายในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและการเริ่มต้นใหม่ในการบริหารนโยบายของรัฐบาลใหม่ที่ต้องมีการปรับแก้กฎหมายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ด้วย

(8) ความเชื่อมโยงระหว่างบทบาททางนโยบายของประชาชนกับฝ่ายการเมืองมีช่องว่างมากขึ้นเนื่องจากการขยายบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำในการดำเนินนโยบายแทนฝ่ายข้าราชการเมือง

เนื่องจากบทบาทนำในการนี้ได้ถ่ายเทไปอยู่กับฝ่ายประจำมากกว่าฝ่ายการเมือง

(9) การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองถูกแปลงสถานะไปเป็นเพียงองค์กรราชการประจำในฐานะของความเป็นกลไกรัฐในการสนองนโยบายพื้นฐานของรัฐแทนนโยบายของรัฐบาล

และฐานะของการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายแทนเป้าหมายตามเจตนารมณ์ทางการเมือง

และฐานะของการเป็นผู้รับภาระความรับผิดชอบก่อนนโยบายทั้งที่เป็นความรับผิดชอบตามกฎหมายและความรับผิดชอบทางการเมืองพร้อมกันไปด้วย

(10) การบริหารราชการแผ่นดินตามภารกิจของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐบาลต้องรับผิดชอบทั้งภารกิจด้านนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและภารกิจในการดำเนินนโยบายในด้านการบริหารด้วย

ในขณะที่จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐสภาแต่กลับเพิ่มการตรวจสอบจากรัฐสภามากขึ้น

## 8. ผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติตามหมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

(1) การเข้าชื่อเสนอร่าง

พ.ร.บ. โดยประชาชนและการเปิดช่องทางให้มีผู้แทนของผู้เสนอชื่อเข้าชี้แจงหลักการและพิจารณาร่าง

พ.ร.บ. แม้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการกฎหมายในรัฐสภาโดยตรง

แต่อาจกระทบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายให้เป็นที่ไปตามเหตุผลทางการเมืองของรัฐบาลในฐานะผู้แทนผลประโยชน์มหาชนซึ่งเป็นประโยชน์ทั่วไปของฝ่ายข้างมาก

- (2) การเข้าซื้อที่ดินของผู้นับถือศาสนาแห่งทางการเมืองที่กระทำได้โดยง่ายและขาดมาตรการถ่วงคานอย่างรอบคอบ อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างอิทธิพลกดดันทางการเมืองเพื่อการข่มขู่และเรียกร้อยแลกเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจฝ่ายต่างๆอันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ทั่วไปของสาธารณะได้

#### 9. ผลกระทบของรัฐธรรมนุญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติตามมาตรา 190 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

- (1) การจำแนกประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้กว้างขวาง หลากหลายและครอบคลุมถึงมิติทั่วไปทางการบริหารย่อมจำเป็นต้องมีกระบวนการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นหลักและการไม่ขอความเห็นชอบจะเป็นข้อยกเว้น ซึ่งในทางปฏิบัติควรกำหนดเงื่อนไขไว้ให้ชัดเจนว่า ควรให้รัฐสภาหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้มีสิทธิในการใช้ดุลยพินิจนำในเรื่องนี้ หรือฝ่ายใดได้รับการสงวนสิทธิในการใช้ดุลยพินิจตาม หากมีเช่นนั้นแล้วฝ่ายบริหารย่อมเลือกเป็นผู้ตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจเองเพราะกิจการดังกล่าวเป็นการกระทำทางรัฐบาลของฝ่ายบริหารที่มีอำมอบหมายถ่ายโอนไปให้รัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการเสียเองได้
- (2) การบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงและเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาเป็นการล่วงหน้าก่อนนั้น ในทางปฏิบัติยังมีปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขและสาระของสัญญาของฝ่ายคู่สัญญาคือต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยซึ่งหากไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศคู่สัญญาที่ไม่อาจกระทำได้ในความเป็นจริงเพราะหากรัฐบาลดำเนินการฝ่ายเดียวก็ไม่อาจถือว่าเป็นสัญญาได้

(3)

การกำหนดเงื่อนไขบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่ได้ลงนามแล้วก่อนการแสดงเจตนาเพื่อให้มีผลผูกพันนั้น แม้ประชาชนจะให้การยอมรับแต่หากต่อมามีผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจะต้องรับภาระในการเยียวยาได้อย่างไร กลไกมาตรการและกระบวนการพิสูจน์จะอย่างไรและหากผลกระทบนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะหรือผลประโยชน์แห่งชาติ จะดำเนินการในปัญหารูปแบบนี้อย่างไรต่อไป

(4)

การกำหนดเงื่อนไขให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและมีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบด้านต่างๆ รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นธรรมระหว่างผู้ได้กับผู้เสียประโยชน์จากการดังกล่าว นั้น เป็นเงื่อนไขที่ครอบคลุมไปในเรื่องซึ่งเป็นภาระและกระบวนการที่ไม่อาจกำหนดขอบเขตและหาจุดสิ้นสุดได้เพราะผู้กระทบทั้งฝ่ายได้และเสียนั้นมีทั้งประชาชนทั่วประเทศ มีทั้งระยะสั้น-ระยะยาว มีทั้งปัจจุบัน-อนาคต มีทั้งความเป็นธรรมของฝ่ายได้ – ฝ่ายเสียประโยชน์ มีทั้งโจทก์จริง – สมมติ มีทั้งมิติทางเศรษฐกิจ – สังคม มีทั้งด้านการค้า-การลงทุน มีทั้งทุนท้องถิ่น-ทุนชาติ-ทุนข้ามชาติ มีทั้งผลกระทบตรง-อ้อม มีทั้งผลกระทบเชิงมั่นคง-ทั่วไป เป็นต้น

**10. ผลกระทบของรัฐธรรมนุญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติตามหมวด 8 การเงิน การคลังและงบประมาณ**

(1) คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

(2)

ในการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีจากการประกาศใช้รัฐธรรมนุญ รัฐบาลจะต้องจัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

(3)

ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย

คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย ซึ่งอาจเป็นเงื่อนไขการตรวจสอบของรัฐสภาเพิ่มขึ้น

(4)

การโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่น ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาทุกหกเดือน

ซึ่งในกรณีนี้มีปัญหาทางปฏิบัติในการตีความคำว่า “โอนหรือนำจ่าย” และ

“รายการ” ว่าจะมีความหมายตามรัฐธรรมนูญอย่างไร

ซึ่งอาจต้องแสวงหาแนวปฏิบัติที่เป็นไปได้ในสองทาง

คือการรอให้มีผู้แสดงตัวเข้ามาเป็นผู้ตัดสินหรือสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางเสนอตัวเข้ามารับผิดชอบแทน

(5)

การรายงานการรับ-

จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินคณะรัฐมนตรีจะต้องรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อการตรวจสอบ รายรับรายจ่ายเงินนอกงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังและการกำหนดยุทธศาสตร์ทางการเงินการคลังที่สมบูรณ์สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงด้านการเงินของประเทศ

ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องตรากฎหมายเพื่อการนี้เป็นการเฉพาะ

เพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของประเทศด้วย

## 11. ผลกระทบของรัฐธรรมนุญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติ

ตามหมวด 10 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

(1) มีรายละเอียดทางเทคนิคที่ปฏิบัติจริงได้ยากและมีแง่มุมทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาก

(2) มีผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาด้านสิทธิ-เสรีภาพของบุคคล

(3) มีบุคคล องค์กร ที่เกี่ยวข้องและยากแก่การกำกับ ควบคุม

(4) มีข้อจำกัดอันเกิดจากพลวัตและการเปลี่ยนแปลงโดยเงื่อนไขของมิติทางเวลา และมิติทางข้อเท็จจริง

(5) มีความละเอียดอ่อนประาะบางในการบังคับ การพิสูจน์และการมุ่งผลต่อการสร้างความเสื่อมด้านความชอบธรรมทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามได้ง่าย

- (6) กระบวนการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งการ  
ระบอบสิทธิได้

**12. ผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการบริหารราชการแผ่นดินอันเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติ  
ตามหมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

- (1) การเทียบเคียงว่า การกระทำฝ่าฝืนต่อจริยธรรมเป็นความผิดทางวินัยและความผิด  
ร้ายแรง เป็นการเพิ่มกฎหมายฉบับใหม่ให้มีค่าเท่ากับกฎหมายที่ใช้บังคับกับการ  
บริหารงานบุคคล ซึ่งในทางปฏิบัติอาจต้องตีความการใช้กฎหมายอื่นกับประมวล  
จริยธรรมให้ปฏิบัติร่วมกันได้ในภาคปฏิบัติจริงของทุกฝ่ายด้วย
- (2) ในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกับประมวลจริยธรรมอาจกระทบกับองค์กรที่  
เกี่ยวข้องกับการบังคับตามกฎหมายและบังคับตามประมวลจริยธรรม
- (3) มาตรการดำเนินการที่แตกต่างกันระหว่างเงื่อนไขทางกฎหมายกับประมวล  
จริยธรรม อาจกระทบต่อบรรทัดฐานที่ถือปฏิบัติต่างกันซึ่งอาจก่อความสับสนทั้ง  
ฝ่ายที่บังคับและฝ่ายถูกบังคับ

**III. กรอบข้อเสนอแนะที่ควรพิจารณาของการศึกษา มีดังนี้**

**1. ข้อเด่นของรัฐธรรมนูญที่ควรดำรงไว้**

- 1.1 ด้านการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา  
ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้
- ความเสมอภาคทางการศึกษาของผู้สมัคร โดยไม่จำกัดวุฒิการศึกษา
  - ความเป็นอิสระของผู้สมัคร โดยมีโอกาสการเลือกตั้งพรรคการเมืองได้  
โดยลดอุปสรรคจากเงื่อนไขข้อจำกัดของกรอบเวลามากขึ้น
  - การเพิ่มโอกาสการได้รับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองให้กระจายตัว  
อย่างเท่าเทียมกันทั้งพรรคใหญ่และพรรคเล็ก
  - ผู้เลือกตั้ง ส.ว.จากการเลือกตั้งสามารถรับข้อมูลนโยบายจากการรณรงค์หาเสียงได้
  - ผู้สมัคร ส.ว. ในเขตเลือกตั้งมีความผูกพันใกล้ชิดกับพื้นที่
- 1.2 ด้านการได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้
- ความยินยอมของรัฐสภา

- การปกครองโดยเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล
- การปกครองระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวโดยผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารไม่ต้องพ้นสภาพจากส.ส.
- การตั้งรัฐบาลแห่งปวงชน โดยทางอ้อมจากการได้รับความยินยอมของรัฐสภา

### 1.3 ด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- ความสูงเด่นของรัฐสภาในการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติทั้งด้านการตรากฎหมาย การให้ความยินยอมในการจัดตั้งรัฐบาล และการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล
- การเคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย  
กรณีการเปิดช่องพิเศษให้ส.ส.ของพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีอาศัยเพียง ส.ส.  
จำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของส.ส.ฝ่ายค้านทั้งหมดเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลที่บริหารราชการเกินหนึ่งปีไปแล้วได้  
แม้จะมีเสียงไม่ถึงเกณฑ์ตามมาตรฐานการอภิปรายทั่วไปได้เหมือนกับกรณีอื่น
- การจำกัดการใช้อำนาจทางบริหารของส.ส.  
โดยห้ามก้าวท่ายแทรกแซงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานของรัฐ
- ระบบสภาคู่ที่ ส.ว. มีส่วนการใช้อำนาจทั้งการฉีกกำลังกัน  
และการแบ่งเบาภาระกับส.ส.  
รวมทั้งการเพิ่มความหลากหลายของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์  
และการถ่วงดุลการกระทำกับส.ส.

### 1.4 ด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- พรรคร่วมรัฐบาลมีกรอบอ้างอิงนโยบายร่วมกันจากนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- ลดความขัดแย้งทางนโยบายระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

### 1.5 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล
- หลักการเคารพฝ่ายข้างน้อยโดยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายที่ไม่มีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้โดยที่จำนวนสมาชิกไม่ถึงเกณฑ์ตาม

กรณีทั่วไปในมาตรา 158 หรือ 159

รวมทั้งการยกเว้นไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่พร้อมผู้ติดต่อกับปราช

## 2. ข้อดีของรัฐธรรมนูญที่ควรพิจารณาปรับปรุง

2.1 ด้านการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา  
ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- ไม่สนองหลักความเสมอภาคของผู้เลือกตั้งหรือหลักเสียงเท่ากัน-ผู้แทนเท่ากัน
- คุ่มครองสิทธิขาดผู้ชนะเลือกตั้งเสียงข้างมากธรรมดาแบบรอบเดียว  
ในเขตเลือกตั้งจังหวัด โดยเงื่อนไขการตัดสินแบบฝ่ายคะแนนเสียงมากกว่าชนะหมด  
ฝ่ายคะแนนเสียงน้อยกว่าแพ้หมด (Winner Take All)
- เกณฑ์กำหนดเขตเลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัดขาดเหตุผลสนับสนุนด้านหลักการทาง  
การเมืองปกครองและหลักการเลือกตั้งที่แน่ชัด
- ผู้เลือกตั้งในเขตใหญ่แบบกลุ่มจังหวัดถูกจำกัดเสรีภาพในการเลือกตั้งผู้สมัครที่ตน  
ต้องการ
- ความไม่ชัดเจนของเจตนารมณ์การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแบบกลุ่มจังหวัดว่าจะ  
ให้เลือกคน หรือเลือกพรรค หรือเลือกภูมิภาค
- ที่มาของ ส.ว.จากการสรรหา 74 คน  
ขัดกับหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน
- เกณฑ์กำหนดคุณสมบัติสำคัญขององค์กรที่เสนอชื่อผู้แทนเข้ารับการสรรหา  
ทั้งเกณฑ์การไม่แสวงหากำไร  
ไม่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและสิทธิการเสนอบุคคล  
ไม่มีความชัดเจนที่เป็นรูปธรรมที่กำหนดเป็นมาตรฐานอ้างอิงเป็นการทั่วไปได้
- กระบวนการคัดเลือก ส.ว.จากการสรรหา 74  
คนเป็นการใช้ดุลพินิจฝ่ายเดียวของกรรมการสรรหาเพียง 7 คน
- การแบ่งแยก  
ส.ว.เป็นสองฝ่ายตามที่มาที่แตกต่างกันทำให้เกิดสภาพแปลกแยกแบบทวีลักษณ์ใน  
องค์กรเดียวกัน
- การเลือกตั้ง ส.ว.ตามเขตจังหวัด  
ไม่สะท้อนความสัมพันธ์กับจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด
- การแยก ส.ว.จากพรรคการเมือง  
ทำให้ขาดการสื่อสารทางการเมืองที่จำเป็นต่อการทำหน้าที่ผู้แทน

- ส.ว. ที่มีสมาชิกภาพแยกเป็นสองฝ่ายตามฐานที่มาที่แตกต่างกันแต่มีอำนาจในความเป็นผู้แทนประชาชนเท่ากัน
- ส.ว. ที่มาจากการสรรหามีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ที่สรรหาตนมาได้ในภายหลัง และอำนาจถอดถอนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนได้ด้วย

## 2.2 ด้านการได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- ขัดหลักการเจตนารมณ์ประชาชนและรัฐสภาในกรณีห้ามนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งต่อเนื่องเกินแปดปี
- ความคลุมเครือของข้อห้ามการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีระหว่างการห้ามกรณีดำรงตำแหน่งต่อเนื่องเกินแปดปีกับการดำรงตำแหน่งหลายวาระโดยไม่เกินแปดปี หรือการยุบสภาก่อนครบเทอมเพื่อดำรงตำแหน่งเกินแปดปีโดยไม่ต่อเนื่อง
- การขัดกันระหว่างมาตรฐานคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีตามมาตรา 174 กับความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา 182 โดยยอมให้ผู้พ้นโทษจำคุกมาแล้วห้าปีเป็นรัฐมนตรีได้ ขณะที่ห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดียังไม่สิ้นสุด หรือแม้การรอลงอาญาในฐานความผิดประมาท หรือลหุโทษ หรือหมิ่นประมาทก็ตาม
- การขัดกัน ในตัวเองระหว่างหลักการปกครองด้วยเสียงข้างมาก ในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวกับการห้ามรัฐมนตรีที่มาจากส.ส. ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ (ทำให้เป็นข้อจำกัดในการแต่งตั้งส.ส. ให้เป็นรัฐมนตรีเนื่องจากการเสียสิทธิออกเสียงลงคะแนนและกระทบต่อเนื่องถึงการเสียโอกาสของส.ส. ในการได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและยังกระทบต่อเนื่องไปถึงการสูญเสียสัดส่วนของส.ส. ที่แท้จริงในสภาเนื่องจากส.ส. ที่เป็นรัฐมนตรีมีแต่เพียงสถานะของส.ส. แต่ออกเสียงลงคะแนนในฐานะส.ส. ไม่ได้)

## 2.3 ด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- ความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ของส.ส. ขัดแย้งกับการบังคับให้ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง และการขาดความหมายสำคัญทางการเมืองของความเป็นองค์กรพรรค

- การขัดกันระหว่างความเป็นส.ส.กับความเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน  
เนื่องจากส.ส.ที่เป็นรัฐมนตรีไม่อาจใช้อำนาจของ ส.ส.ที่สมบูรณ์ครบถ้วนได้
- การห้ามส.ส.แทรกแซงก้าวยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงาน  
ของรัฐ เป็นหลักการที่ไม่มีมาตรการบังคับที่หวังผลทางปฏิบัติได้จริง
- การขัดกันระหว่างฐานะหน้าที่เป็นจริงในทางการเมืองของ ส.ว.กับการแยก ส.ว.  
ออกจากการเมืองและพรรคการเมือง
- การจำกัดการมีอำนาจเต็มในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเหลือเพียง  
การรับรองและไม่รับรอง นั้น  
อาจเกิดช่องว่างในการก่อปัญหาทางการเมืองในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง  
บุคคลเข้าสู่อำนาจตามรัฐธรรมนูญให้ขยายวงออกไปได้ทั้งในแง่ของการถ่วงเวลา  
และการประลองอำนาจกันระหว่างกลุ่มย่อยภายใน ส.ว. เองและระหว่าง ส.ว.  
กับกรรมการสรรหาได้
- สัดส่วนของจำนวน ส.ว. ที่น้อยกว่าส.ส.(150 ต่อ 480)  
ย่อมขาดความสำคัญทางการเมืองในกรณีต้องออกเสียงร่วมกับส.ส. ในการประชุม  
ร่วมกันของสองสภา

#### 2.4 ด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- อำนาจตรวจสอบของรัฐสภามีความได้เปรียบดุลสูงกว่าอำนาจถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร
- ฝ่ายบริหารถูกกำหนดให้ผูกพันกับภาระทางการเมืองมากกว่าการใช้อำนาจในการบริหาร
- รัฐมนตรีที่เป็น ส.ส.ไม่สามารถออกเสียงเกี่ยวกับตำแหน่งและหน้าที่ได้  
ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ
- นายกรัฐมนตรียุบสภาระหว่างถูกยื่นญัตติอภิปรายไม่ได้
- นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา  
ถูกกำหนดกรอบให้จำกัดโดยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- การแถลงนโยบายของรัฐบาล  
ต้องแถลงรายละเอียดของกระบวนการวิธีในการปฏิบัติหรือดำเนินนโยบายมากกว่าการกำหนดทิศทางและเป้าหมายนโยบาย
- ฝ่ายบริหารมีข้อจำกัดในการบริหารตามนโยบายทางการเมืองของพรรคการเมือง  
เมื่อเทียบกับนโยบายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

- การขัดกันระหว่างกระบวนการประชาธิปไตยทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อจัดตั้งรัฐบาลและผลิตนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินกับการไม่สามารถใช้กระบวนการทางการเมืองในการผลิตและบริหารนโยบายซึ่งถูกกำหนดโดยเงื่อนไขทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ
- ขาดคุณภาพระหว่างความสามารถในการใช้อำนาจการบริหารที่จำกัดของฝ่ายบริหารกับสภาพบังคับทางกฎหมายของความรับผิดชอบทางนโยบายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอย่างกว้างขวางทั้งประเด็นนโยบายและเงื่อนไขการบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุมทั้งด้านการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน
- รัฐธรรมนูญกำหนดแต่ภาระทางนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนของอำนาจและทรัพยากรในการช่วยสนองนโยบายของฝ่ายบริหาร ขณะที่กลไกในการจำกัดควบคุมตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารได้รับการส่งเสริมให้มีอำนาจควบคุมเหนือฝ่ายบริหาร
- การทอนอำนาจและเอกภาพในการบริหารนโยบายตามกรอบที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลของฝ่ายบริหาร โดยมาตรการแทรกแซงทางการเมืองอื่นนอกองค์กรรัฐบาลส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีฐานะเป็นเสมือนส่วนประกอบมากกว่าส่วนหลักในการใช้อำนาจบริหาร
- การเพิ่มข้อจำกัดในการบริหารราชการแผ่นดินในสภาวะการณ์ที่เป็นวิกฤติ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดกระทำได้ยากขึ้นจากมาตรการตรวจสอบที่เข้มงวดทั้งรูปแบบและเงื่อนไข
- การใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีในขณะรักษาการจะต้องดำเนินการภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- การบริหารนโยบายต่างประเทศ โดยการทำเป็นหนังสือสัญญาที่มีข้อจำกัดที่ซับซ้อนทั้งประเภทของหนังสือ ขั้นตอนดำเนินการก่อนการลงนาม หลังการลงนามการออกกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการฯ และการเยียวยาผลกระทบ

## 2.5 ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- การตั้งรับการอภิปรายทั่วไปที่ง่ายและมากเกินไปเป็นการสร้างภาระการบริหารเสถียรภาพและความเป็นเอกภาพภายในคณะรัฐบาลที่ผสมหลายพรรคเพิ่มขึ้นแทนภาระการบริหารราชการแผ่นดิน
- ภาระการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจะผันแปรเป็นปฏิฐานกับภาระในการถูกตรวจสอบจากรัฐสภาด้วย
- คุณความสัมพันธ์แบบตรวจสอบถ่วงดุลของรัฐบาลกับรัฐสภานี้มีแนวโน้มยิ่งไปในทางที่รัฐสภาครอบงำเหนือรัฐบาลค่อนข้างมาก  
ซึ่งกระทบต่อการความชัดเจนในการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาและการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกัน
- สร้างเงื่อนไขความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลโดยการรักษาสถานเสถียรข้างมากในสภาให้มากขึ้นกว่าที่หนึ่งมากขึ้น และต้องสำรองฐานเสียงของส.ส. ในสภาเพื่อไว้สำหรับการดำเนินภารกิจด้านต่างๆ ในสภาให้มากขึ้น  
โอกาสในการจัดสรรบุคลากรทางการเมืองจากสภามาทำหน้าที่ในฝ่ายรัฐบาลมีข้อจำกัดมากขึ้นตามไปด้วย

### 3. ข้อควรพิจารณาในการปรับปรุงผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

#### 3.1 หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- การถูกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐบาลโดยศาล  
เนื่องจากการใช้สิทธิทางศาลของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เป็นสิทธิโดยตรงตามรัฐธรรมนูญไม่ต้องรอกฎหมายอื่นบัญญัติรองรับที่หลังตามมาตรา 28

#### 3.2 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- รัฐบาลต้องระดมทรัพยากรส่วนใหญ่เพื่อสนองนโยบายตามรัฐธรรมนูญ  
ซึ่งตามหลักการเป็นรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลในรัฐสวัสดิการที่มีการกำหนดนโยบายลักษณะนี้ในรูปแบบของแผนกลาง(Central Plan)  
โดยที่รัฐบาลสามารถผูกขาดทรัพยากรสำคัญทางเศรษฐกิจได้เอง  
ซึ่งต่างจากรัฐบาลในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ไม่สามารถผูกขาดทรัพยากรสำคัญทางเศรษฐกิจเพื่อใช้สนองนโยบายตามรัฐธรรมนูญได้เหมือนกับรัฐสวัสดิการ
- การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐบาลลดโอกาสการใช้ดุลพินิจทางการเมืองในการดำเนินนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลให้มีความยืดหยุ่น

สอดคล้องกับสถานการณ์และเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลและประชาชน  
ได้

- สร้างช่องว่างทางการเมืองในกระบวนการประชาธิปไตยที่รัฐบาลในระบบผู้แทนไ  
ม่สามารถริเริ่มสร้างหรือปรับแก้กรอบนโยบายทางการเมืองของตนเองให้เป็นไป  
ตามความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม
- การแสวงหาความสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชนและการตอบสนองความต้  
องการทางการเมืองแก่ประชาชนของรัฐบาลไม่สามารถกระทำผ่านทางกลไกนโยบาย  
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
เนื่องจากรัฐบาลต้องบริหารนโยบายผ่านอภินิติและดุลพินิจทางกฎหมาย  
มากกว่าอภินิติและดุลพินิจทางการเมือง
- กระบวนการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกตสถานะบทบาท  
องรัฐบาลซึ่งเป็นกลไกการเมืองให้มีความเป็นกลไกราชการมากขึ้น  
โดยข้อบังคับทางปฏิบัติที่ลงลึกในรายละเอียดปลีกย่อยของขั้นตอนและวิธีการมา  
ก ทั้งการจัดทำแผนบริหารราชการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ  
การกำหนดกรอบเวลาและแนวทางของการปฏิบัติ  
การแตกประเด็นนโยบายและการรายงานผลปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

### 3.3 หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ควรพิจารณาใน ประเด็นดังต่อไปนี้

- การเข้าชื่อเสนอร่างพ.ร.บ. โดยประชาชนและการเปิดช่องทางให้มีผู้แทนของผู้เสนอ  
ชื่อเข้าชี้แจงหลักการและพิจารณาร่างพ.ร.บ. แม้จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการกฎหมาย  
ในรัฐสภาโดยตรง  
แต่อาจกระทบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีความ  
จำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและ  
นโยบายให้เป็นไปตามเหตุผลทางการเมืองของรัฐบาลในฐานะผู้แทนผลประโยชน์  
มหาชนซึ่งเป็นประโยชน์ทั่วไปของฝ่ายข้างมาก
- การเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำได้ง่าย  
และขาดมาตรการถ่วงคานอย่างรอบคอบ  
อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างอิทธิพลกดดันทางการเมืองเพื่อการข่มขู่และเรียกร้อย  
แลกเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจฝ่ายต่างๆ อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรค  
ต่อการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ทั่วไปของสาธารณะได้

### 3.4 มาตรา 190 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- การจำแนกประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้กว้างขวาง

หลากหลายและครอบคลุมถึงมิติทั่วไปทางการบริหารย่อมจำเป็นต้องมีกระบวนการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นหลักและการไม่ขอความเห็นชอบจะเป็นข้อยกเว้น ซึ่งในทางปฏิบัติควรกำหนดเงื่อนไขไว้ให้ชัดเจนว่า

ควรให้รัฐสภาหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้มีสิทธิในการใช้ดุลยพินิจนำในเรื่องนี้

หรือฝ่ายใดได้รับการสงวนสิทธิในการใช้ดุลยพินิจตาม

หากมีเช่นนั้นแล้วฝ่ายบริหารย่อมเลือกเป็นผู้ตัดสินใจในการใช้ดุลยพินิจเองเพราะกิจการดังกล่าวเป็นการกระทำทางรัฐบาลของฝ่ายบริหารที่มีอำมอบหมายถ่ายโอนไปให้รัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการเสียเองได้

- การบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงและเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

และต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาเป็นการล่วงหน้าก่อนนั้น

ในทางปฏิบัติยังมีปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขและสาระของสัญญาของฝ่ายคู่สัญญาคือต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยซึ่งหากไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศคู่สัญญาก็ไม่อาจกระทำได้ในความเป็นจริงเพราะหากรัฐบาลดำเนินการฝ่ายเดียวก็ไม่อาจถือว่าเป็นสัญญาได้

- การกำหนดเงื่อนไขบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่ได้ลงนามแล้วก่อนการแสดงเจตนาเพื่อให้มีผลผูกพันนั้น

แม้ประชาชนจะให้การยอมรับแต่หากต่อมามีผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจะต้องรับภาระในการเยียวยาได้อย่างไร

กลไกมาตรการและกระบวนการพิสูจน์จะทำอย่างไรและหากผลกระทบนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะหรือผลประโยชน์แห่งชาติ

จะดำเนินการในปัญหารูปแบบนี้ต่อไป

- การกำหนดเงื่อนไขให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและมีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบด้านต่างๆ

รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นธรรมระหว่างผู้ได้กับผู้เสียประโยชน์จากการดังกล่าว นั้น

เป็นเงื่อนไขที่ครอบคลุมแผ่คลุมไปในทุกเรื่องซึ่งเป็นภาระและกระบวนการที่ไม่อาจกำหนดขอบเขตและหาจุดสิ้นสุดได้เพราะผู้กระทบทั้งฝ่ายได้และเสียนั้นมี

ทั้งประชาชนทั้งประเทศ มีทั้งระยะสั้น-ระยะยาว มีทั้งปัจจุบัน-อนาคต มีทั้งความเป็นธรรมของฝ่ายได้ – ฝ่ายเสียประโยชน์ มีทั้งโจทก์จริง – สมมติ มีทั้งมิติทางเศรษฐกิจ – สังคม มีทั้งด้านการค้า-การลงทุน มีทั้งทุนท้องถิ่น-ทุนชาติ-ทุนข้ามชาติ มีทั้งผลกระทบตรง-อ้อม มีทั้งผลกระทบเชิงมั่นคง-ทั่วไป เป็นต้น

3.5 หมวด 8 การเงิน การคลังและงบประมาณ ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- การโอนหรือนำรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในรายการใดไปใช้ในรายการอื่น ให้รัฐบาลรายงานรัฐสภาทุกหกเดือน ซึ่งในกรณีนี้มีปัญหาทางปฏิบัติในการตีความคำว่า “ โอนหรือนำจ่าย” และ “รายการ” ว่ามีความหมายตามรัฐธรรมนูญอย่างไร ซึ่งอาจต้องแสวงหาแนวปฏิบัติที่เป็นไปได้ในสองทาง คือการรอให้มีผู้แสดงตัวเข้ามาเป็นผู้ตัดสินหรือสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางเสนอตัวเข้ามารับผิดชอบแทน
- การเพิ่มวินัยทางการเงินการคลังไม่สอดคล้องกับปัญหาความจำเป็นในการแข่งขันงบประมาณเพื่อสนองนโยบายพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

3.6 หมวด 10 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- มีความละเอียดอ่อนเปราะบางในการบังคับ การพิสูจน์และการมุ่งผลต่อการสร้างความเสื่อมด้านความชอบธรรมทางการเมืองของฝ่ายตรงข้ามได้ง่าย
- กระบวนการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวอาจถูกโต้แย้งเรื่องการกระทบสิทธิได้

3.7 หมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- การเทียบเคียงว่า การกระทำฝ่าฝืนต่อจริยธรรมเป็นความผิดทางวินัยและความผิดร้ายแรง เป็นการเพิ่มกฎหมายฉบับใหม่ให้มีค่าเท่ากับกฎหมายที่ใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลในทางปฏิบัติอาจต้องตีความการใช้กฎหมายกับประมวลจริยธรรมให้ปฏิบัติได้ในภาคปฏิบัติจริงของทุกฝ่ายไปด้วย

- ในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกับประมวลจริยธรรมอาจกระทบกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง  
องกับการบังคับตามกฎหมายและบังคับตามประมวลจริยธรรม
- มาตรการดำเนินการที่แตกต่างกันระหว่างเงื่อนไขทางกฎหมายกับประมวลจริยธรรม  
อาจกระทบต่อบรรทัดฐานที่ถือปฏิบัติต่างกันซึ่งอาจก่อความสับสนทั้งฝ่ายบังคับและ  
ฝ่ายถูกบังคับ

#### IV. กรอบข้อค้นพบรวบยอดของการศึกษา มีดังนี้

##### 1.

ข้อเด่นและข้อด้อยของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร  
บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภานั้น ข้อค้นพบรวบยอดของการศึกษา มีดังนี้

1.1 ในแง่ที่เป็นข้อเด่น: รัฐธรรมนูญได้บรรลุผลในหลักการของการปกครองใน  
ระบบรัฐสภา โดยเฉพาะการสร้างองค์กรฝ่ายรัฐสภาที่เข้มแข็ง

1.2 ในแง่ที่เป็นข้อด้อย: รัฐธรรมนูญได้นำระบบการเมืองไปสู่ระบบรัฐสภาที่ขาด  
สมดุล ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดความสมบูรณ์ และองค์กรรัฐบาลที่ไม่เข้มแข็ง

##### 2.

#### ผลกระทบของรัฐธรรมนูญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติตาม 1)หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย 2)หมวด 5  
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 3) หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน  
4)มาตรา 190 หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ 5) หมวด 8 การเงิน การคลังและงบประมาณ  
6)หมวด 10 ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ 7) หมวด 13

จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

ข้อค้นพบรวบยอดของการศึกษา มีดังนี้

2.1 ในแง่ของการแก้ไขปัญหาการเมืองของรัฐธรรมนูญเก่า:  
รัฐธรรมนูญยังไม่สามารถแก้ปัญหาคัญของการเมืองตามรัฐธรรมนูญเก่าได้

2.2 ในแง่ของการส่งเสริมการเมืองใหม่ตามแนวทางของสภาร่างรัฐธรรมนูญ:  
รัฐธรรมนูญสามารถส่งเสริมการเมืองใหม่ตามแนวทางของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ในส่วนของการ  
ขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการสร้างประสิทธิภาพขององค์กรอิสระ  
ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญกลับได้เพิ่มภาระความรับผิดชอบทางการบริหารให้แก่รัฐบาลมากขึ้น  
โดยที่อำนาจการบริหารของรัฐบาลกลับถูกจำกัดให้ถดถอยลงโดยการถ่ายเทอำนาจการบริหารของรั

รัฐบาลไปสู่องค์กรอื่นๆที่กระจายหลากหลาย  
ทั้งที่ความรับผิดชอบหลักยังคงผูกพันอยู่กับองค์กรรัฐบาลฝ่ายเดียว  
ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญยังได้เพิ่มความเหลื่อมล้ำ ความซ้ำซ้อน  
และความสลับซับซ้อนของกลไกต่างๆครอบงำอยู่เหนืออำนาจการบริหารของรัฐบาลซึ่งเป็นกลไก  
ที่ทำหน้าที่ครอบคลุมทั้งในมาตรการเพื่อการจำกัดอำนาจ  
มาตรการเพื่อการควบคุมอำนาจและมาตรการเพื่อการตรวจสอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินข  
องรัฐบาล

### 3.

ข้ออุปสรรคและความจำเป็นต่อการปรับแก้รัฐธรรมนูญในกรอบที่สามารถตอบสนองต่อการปฏิรูป  
การเมืองการปกครองของประเทศโดยรวมนั้น ข้อค้นพบรวบยอดของการศึกษา มีดังนี้

#### 3.1

ในแง่ของข้ออุปสรรค:

รัฐธรรมนูญได้เผชิญกับปัญหาทางสองแพร่งระหว่างการสร้างสภาพที่เข้มแข็งและการสร้างกลไกคว  
บคุมรัฐบาลที่เข้มแข็งขึ้น กับการลดความสามารถในการใช้อำนาจการบริหารของรัฐบาลลง

#### 3.2

ในแง่ของความจำเป็นต่อการปรับแก้รัฐธรรมนูญ:

รัฐธรรมนูญมีความจำเป็นต้องได้รับการปรับแก้เกี่ยวกับ (1)

การสร้างคุณภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (2)

การสร้างคุณภาพระหว่างภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลกับอำนาจการบริหารของรัฐบาล (3)

การรักษาความเป็นสายกลางของกลไกการควบคุมรัฐบาลไม่ให้สุดโต่งโดยตั้งอยู่บนแบบแผนพื้นฐ  
านของการตรวจสอบและการถ่วงดุลที่แท้จริง (4)

การสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระบบการเลือกตั้งหรือการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ (5)

การสร้างความสมดุลของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมือง และ(6)

การสร้างเสริมความสามารถในการใช้อำนาจการบริหารของรัฐบาล

