

รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง

รัฐธรรมนูญนับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งมิได้ ประเทศทั้งหลายทั้งที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และระบอบเผด็จการต่างล้วนมีรัฐธรรมนูญ เป็นกลไกสำคัญทางการเมืองแทบทั้งสิ้น จึงย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้เป็นอย่างดีว่า กฎหมายนี้มีความสำคัญ อย่างยิ่งยวด ในกรณีของสังคมไทยยังมีความชัดเจนถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ เพราะนับ ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ ประชาธิปไตยจนกระทั่งปัจจุบันสังคมไทยยังคงถกเถียง ต่อสู้ แ่งชิงการกำหนดเนื้อหาและ ให้ความหมายต่อรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยเฉพาะหลังจากเกิดการยึดอำนาจหรือรัฐประหารแต่ละครั้งจากกองทัพ ซึ่งมีผลทำให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้ยู่ นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ส่วนสถาบันการเมือง ซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการเมืองการปกครองของประเทศในทุกระบอบการเมืองมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญอย่างแนบแน่น เพราะรัฐธรรมนูญเป็นตัว กำหนดโครงสร้างรูปแบบ บทบาท อำนาจและหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกันของสถาบันการเมืองแต่ละสถาบันว่าเป็นอย่างไร

รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ (Constitution) มีผู้ให้คำนิยามหรือความหมายไว้หลายคน ความหมายที่ให้ไว้ มีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เช่น

แอนดรูว์ ฮีย์วูด (Andrew Heywood, 2000: 196) อธิบายว่า รัฐธรรมนูญเป็นชุดของ กฎเกณฑ์ที่ต้องการสถาปนาบทบาท อำนาจและหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ของการปกครอง กำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างกันของสถาบันเหล่านั้น ตลอดจนระบุถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ กับปัจเจกชน

เค. เอ็ชเซ (K. Hesse, 1999: 10 อ้างถึงใน บุญศรี มิ่งวงศ์สุข, 2551: 281) อธิบายว่า รัฐธรรมนูญเป็นระบบพื้นฐานทางกฎหมายของประชาคม ที่วางแนวทางพื้นฐานสำหรับการสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงซึ่งภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งกำหนดกระบวนการในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในประชาคม นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดเกี่ยวกับการจัดองค์กรและกระบวนการของการสร้างความเป็นเอกภาพ ทางการเมือง และการใช้อำนาจต่าง ๆ ของรัฐ อีกทั้งยังกำหนดพื้นฐานและกรอบสำหรับระบบกฎหมาย ทั้งระบบ

ออสติน แรนนี่ (Austin Ranney, 1958: 77-78 อ้างถึงใน จิรโชค (บรรพต) วีระสัย สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, 2546: 149) อธิบายว่า รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมาย ซึ่งสถาปนาโครงสร้างการปกครอง กำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลและ ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือปรีดี พนมยงค์ (2513: 4 อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม, 2540: 103) อธิบายว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบ แห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าว อีกอย่างหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ

ชรินทร์ สันประเสริฐ (2547: 5) อธิบายว่า รัฐธรรมนูญคือ ข้อกำหนด ซึ่งอาจเป็นจารีต ประเพณี หรือ เป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการยอมรับ และดำเนินการภายใต้รูปแบบที่เป็นทางการ อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบองค์การ และความสัมพันธ์ของอำนาจมหาชน นอกจากนี้ ยังกำหนดถึงบรรดาสีทธิและเสรีภาพทั้งหลายของพลเมือง

จากความหมายที่นักวิชาการหลายคนได้ให้ไว้จึงพอสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย สูงสุด หรือ เป็นกฎหมายแม่บทที่มีสถานะสูงสุดเหนือกฎหมายอื่น ๆ ในการปกครองประเทศ โดย กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างกันของสถาบันทางการเมืองการปกครอง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งระบุถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชนและ สิทธิของประชาชนที่อยู่ภายในรัฐ

ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญ

จากความหมายของรัฐธรรมนูญที่นักวิชาการตั้งที่ได้ยกตัวอย่างได้ให้ไว้จะเห็นถึงลักษณะสำคัญ ของรัฐธรรมนูญหลายประการดังนี้ (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2549: 251-252)

1. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดระบอบการปกครองและกติกาทางการเมืองของรัฐ

ประเทศจะปกครองในระบอบใด ประชาธิปไตย สังคมนิยม หรือคอมมิวนิสต์ ตลอดจนถึงกติกาทางการเมืองต่าง ๆ จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดองค์กรของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจ

รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่จะบัญญัติรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจ 3 ฝ่ายคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน มิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดใช้อำนาจตามอำเภอใจ ได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมายโดยหลักทั่วไปเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารถือเป็นข้อยกเว้นคือเมื่อมีเหตุหรือเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อำนาจในการบริหารประเทศเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจในการวินิจฉัยคดีทั้งปวงเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ

3. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง การสิ้นสุด ตลอดจนความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับขั้นตอนของการดำรงตำแหน่งว่า วิธี การในการได้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐเป็นอย่างไร เช่น โดยการเลือกตั้ง การแต่งตั้ง หรือการสรรหา การสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งเป็นอย่างไร เช่น ตาย ลาออก ยุบสภา หรือการถูกถอดถอน เป็นต้น

4. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ (Hierarchy of Laws) สูงสุด กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ กฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญถือว่ากฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

บทบาทหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ

การที่สังคมการเมืองของประเทศต่าง ๆ มีการอภิปราย ถกเถียง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและมีบทบาทหน้าที่หลายประการดังต่อไปนี้ (Roskin, Cord, Medeiros and Jones, 1997: 48-50; Heywood, 2002: 298-300)

1. กำหนดค่านิยม อุดมการณ์หรือเป้าหมายทางการเมืองของชาติ

รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนดถึงค่านิยม อุดมการณ์ หรือเป้าหมายทางการเมืองของประเทศว่าเป็นอย่างไร ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นใคร มาจากไหนกระบวนการในการร่างเป็นอย่างไร เพราะค่านิยม อุดมการณ์ เป้าหมาย ที่ปรากฏออกมาในรูปของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญย่อมสะท้อนถึงตัวผู้ร่างว่ามีความคิดทางการเมืองอย่างไร

ค่านิยม อุดมการณ์ หรือเป้าหมายทางการเมืองของรัฐธรรมนูญมักจะปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในส่วนของคำปรารภหรืออารัมภบท เช่น กรณีของรัฐธรรมนูญไทยในแต่ละฉบับจะมีส่วนของคำปรารภ ซึ่งบ่งชี้ถึงค่านิยม อุดมการณ์ หรือเป้าหมายหลักของการจัดทำรัฐธรรมนูญ ว่าเป็นอย่างไร เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ระบุว่า “สาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ”

2. กำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างกันของภาครัฐ

รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนพิมพ์เขียวที่กำหนดโครงสร้างรูปแบบ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐแต่ละด้าน กำหนดที่มาของผู้ที่จะเข้ามามีอำนาจ และใช้อำนาจในองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนระบุถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันของหน่วยงานเหล่านี้ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ระบบราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เช่น ในหมวดที่ 1 มาตราที่ 1 ของรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” ดังนั้น รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจึงมีรัฐบาลเพียงแห่งเดียวคือ รัฐบาลกลาง ตามหลักรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ส่วนองค์กรปกครอง ท้องถิ่นทั้งหลายในรูปแบบต่าง ๆ ไม่นับว่าเป็นรัฐบาลท้องถิ่นในความหมายเดียวกับรูปแบบ การปกครองแบบสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นเพียงการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสบริหารจัดการด้วยตนเองในเรื่องที่จำเป็นพื้นฐานและมีความสามารถ เพื่อเป็นการแบ่งเบา ภาระหน้าที่ของส่วนกลางเท่านั้น

รัฐธรรมนูญไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ตั้งแต่หมวดที่ 6 จนถึงหมวดที่ 11 ระบุถึงโครงสร้าง รูปแบบ บทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกันของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล การปกครองท้องถิ่น และองค์กรอิสระต่าง ๆ

ส่วนรัฐธรรมนูญไทย ฉบับ พ.ศ. 2550 ตั้งแต่หมวดที่ 6 จนถึงหมวดที่ 11 ระบุถึงโครงสร้างรูปแบบ บทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างกันของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระต่าง ๆ

3. สร้างความชอบธรรมให้กับรัฐหรือระบอบการเมือง

รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องประทับความชอบธรรมให้กับรัฐหรือระบอบการเมือง ดังจะเห็นได้ว่าหลายประเทศในประชาคมโลกจะยังไม่ยินยอมให้การรับรองแก่รัฐหรือประเทศเกิดใหม่จนกว่าประเทศ นั้นจะมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์ของความยั่งยืนและความรับผิดชอบ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่ถูกร่างขึ้นหลังจากเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลง การปกครอง หรือ การได้รับเอกราชจากประเทศเจ้าอาณานิคม รัฐธรรมนูญจึงมีเป้าหมายเพื่อช่วย สถาปนาสิทธิในการปกครอง ของระบอบการเมืองใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ เป็นสัญลักษณ์ ของ การเป็นเอกราชของชาวอเมริกัน จากอำนาจของรัฐบาลอังกฤษ พร้อมกับการเกิดรัฐบาลใหม่ ภายใต้ รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1791 เป็นการสถาปนาอำนาจอธิปไตยที่มา จากประชาชนแทนที่อำนาจของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เป็นต้น

4. เสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล

การแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศส และ ไทยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการปกครองของประเทศให้มีเสถียรภาพ ก่อให้เกิดความต่อเนื่อง ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล สร้างความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหาร ประเทศของรัฐบาล จึงมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ เพื่อขจัดจุดบกพร่องที่ส่งผล ต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เช่น ประเด็นการเลือกตั้งที่มีปัญหาเรื่องความชอบธรรม ปัญหาภาวะผู้นำของผู้นำรัฐบาลประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เป็นต้น

ประเภทของรัฐธรรมนูญ

การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ใช้ว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใด เนื่องจาก มีเป็นจำนวนมาก เช่น การแบ่งตามรูปแบบรัฐบาล การแบ่งตามรูปแบบของรัฐ การแบ่งตามกำหนด เวลาที่ใช้ การแบ่งตามวิธีการบัญญัติ (วิชฌู เครืองาม, 2540: 112-113)

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างการแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญที่แบ่งตามวิธีการบัญญัติ เนื่องจากเป็นเกณฑ์ในการแบ่งที่ได้รับความนิยมและเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย

การแบ่งตามวิธีการบัญญัติ ตามวิธีนี้นิรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) และรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือจารีตประเพณี (Unwritten Constitution)

1. รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรเป็นรัฐธรรมนูญที่ประเทศโดยส่วนใหญ่ในโลกเลือก ใช้กันอย่างแพร่หลายในรัฐสมัยใหม่นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา โดยถือว่ารัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุด เพราะเป็นฉบับแรกของโลกและยังคงใช้อยู่จนถึง ปัจจุบัน ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1787 จนถึงปัจจุบัน มีอายุถึง 220 ปีแล้ว

ลักษณะเด่นหรือข้อดีของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ก็คือการจัดทำและบัญญัติเป็นลายลักษณ์ อักษรในรูปของเอกสารฉบับเดียว โดยแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ และเรียงตามมาตรา ซึ่งสะดวก ต่อการนำไปบังคับใช้และอ้างอิง

2. รัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือจารีตประเพณี

รัฐธรรมนูญรูปแบบนี้มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ใช้กันในปัจจุบัน อังกฤษถือเป็นประเทศแม่แบบ ของรัฐธรรมนูญรูปแบบนี้ นอกจากนั้นก็มีอิสราเอล นิวซีแลนด์ และประเทศเผด็จการบางแห่ง ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ ไม่มีการร่างหรือบัญญัติขึ้นในรูป ของเอกสารฉบับใดฉบับหนึ่ง อย่างที่รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรกระทำแต่อาศัยจารีตประเพณีปฏิบัติ ทางการเมืองการปกครองที่สืบทอดกันมา นับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับ อย่างแพร่หลายในหมู่ประชาชน เช่น นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคที่ครองเสียงข้างมากในสภา อย่างไรก็ดีตาม ไม่ได้หมายความว่าอังกฤษมีเพียง จารีตประเพณีที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เท่านั้นที่นับเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีบรรดากฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งถือ เป็นแหล่งที่มาสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ได้แก่ กฎบัตรหรือมหาเอกสาร “แม็กนา คาร์ตา” (Magna Carta) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจำกัดพระราชอำนาจ ขององค์พระมหากษัตริย์ เช่น Bill of Rights, Petition of Rights กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา คำพิพากษา ของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแบ่งรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประเภทแต่ทุกประเทศต่างล้วนมี รัฐธรรมนูญทั้ง 2 รูปแบบผสมผสานกันอยู่ เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญรูปแบบใดจะเป็นลักษณะเด่นหรือ เป็นส่วนสำคัญสำหรับ ประเทศนั้น ๆ ดังที่เราได้เห็นแล้วว่าในกรณีของอังกฤษ แม้ถือว่ามีรัฐธรรมนูญ แบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีบรรดากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นองค์ ประกอบที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกัน

บ่อเกิดหรือที่มาของรัฐธรรมนูญ

บ่อเกิดหรือที่มาของรัฐธรรมนูญในประเทศต่าง ๆ มาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่ง หมายถึง อำนาจทางการเมืองของบุคคล หรือคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะสามารถบันดาลให้มี รัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้ (วิชญ์ เครืองาม, 2540: 116-121; Johnson, 1971: 48 อ้างถึงใน จิรโชค (บรรพต) วีระชัย สุรพล ราชภัฏธนบุรี และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, 2546: 156 160)

1. มาจากประมุขของรัฐมอบให้

รัฐธรรมนูญที่มีบ่อเกิดมาจากการมอบให้ของประมุขของรัฐเกิดขึ้นในช่วงที่มีการปกครอง ในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยพระมหากษัตริย์จะสละพระราชอำนาจบางส่วนหรือพระราชอำนาจบางส่วนแก่คณะบุคคลอื่น หรือประชาชนโดยทั่วไป แต่ยังทรงสงวนพระราชอำนาจบางประการไว้ จึงยังไม่อาจ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ก็นับเป็นก้าวสำคัญของการไปสู่ การปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยต่อไป และยังก่อให้เกิดผลดีอีกอย่างน้อย 2 ประการคือ ป้องกัน ปัญหาการเกิดปฏิวัติ เปลี่ยนแปลงการปกครองหรือผู้ถืออำนาจจากบุคคลหรือคณะบุคคล และ เป็นการเสริมสร้างบารมี ของพระมหากษัตริย์ ทำให้พระมหากษัตริย์มีความเคารพยำเกรงมากยิ่งขึ้น เพราะ สำนึกในพระกรุณาและน้ำพระทัย ที่ทรงสละพระราชอำนาจบางส่วนแก่พสกนิกรของพระองค์

ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ เช่น รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับเมจิ (Meiji Constitution) ที่พระเจ้าจักรพรรดิมีสละสิทธิโดยพระราชทานเมื่อปี พ.ศ. 2433 รัฐธรรมนูญของรัสเซีย ปี พ.ศ. 2449

รัฐธรรมนูญของโมนาโก ปี พ.ศ. 2454 ในกรณีของไทย สมัยรัชกาลที่ 5 เคยมีโครงการ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อพระราชทานให้กับประชาชน แต่ไม่คืบหน้า และในสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งนับ เป็นครั้งแรกที่พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นผู้ดำริด้วยพระองค์เองที่จะให้มีการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) จึงมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นถึง 2 ฉบับ แต่ เนื่องจากคณะอภิมนตรีสภาไม่เห็นด้วยกับร่างทั้งสองจึง ถูกระงับไป จนในที่สุดคณะราษฎรก็ก่อการ ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ได้ร่าง เองไว้แล้ว

2. มาจากคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร

การปฏิวัติ (Revolution) มีความแตกต่างจากการรัฐประหาร (Coup d'Etat) กล่าวคือ การปฏิวัติ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเชิงโครงสร้างอย่างขนานใหญ่เป็นการ เปลี่ยนแปลงจากระบอบ การเมืองการปกครองหนึ่งไปสู่อีกระบอบการเมืองการปกครองหนึ่ง เช่น เปลี่ยนแปลงจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

ส่วนการรัฐประหาร คือ การยึดอำนาจหรือล้มล้างรัฐบาล โดยมุ่งหวังเพียงเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารหรือ ผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง การปกครอง ไปเป็นระบอบอื่น หรือการใช้กำลังหรือการกระทำอันมิชอบเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จอยู่ในฐานะเป็นรัฐธำณิษย์ มีอำนาจในการวางกฎ เกณฑ์การ ปกครองประเทศได้ตามที่ตนต้องการ รัฐธรรมนูญที่มาจากการปฏิวัติได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชา

3. มาจากความร่วมมือของประชาชน

การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองหรือการปฏิวัติโดยความร่วมมือของ ประชาชนเป็นจำนวนมาก ย่อมแตกต่างจากการกระทำโดยกลุ่มหรือคณะบุคคลจำนวนน้อย เมื่อการ ปฏิวัติประสบความสำเร็จ ประชาชน ทั้งปวงย่อมถือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐ แม้กระทั่งหัวหน้า คณะปฏิวัติก็ยังคงอยู่ภายใต้ความต้องการ ของประชาชน รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในสถานการณ์เช่นนี้ ย่อมถือว่ามีมาจากการร่วมมือของประชาชน หรือ ประชาชนในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 จากการที่ชาวอเมริกัน ปฏิวัติแยกตัวออกจากอังกฤษใน ปี ค.ศ. 1776 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 จากการที่ชาวฝรั่งเศส ปฏิวัติยึดอำนาจจาก พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ในปี ค.ศ. 1789 รัฐธรรมนูญของรัสเซีย ค.ศ. 1918 จากการที่ชาว รัสเซีย ปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้านิโคลัสในปี ค.ศ. 1917

4. มาจากประมุขของรัฐ คณะปฏิวัติ คณะรัฐประหาร หรือประชาชนร่วมมือกัน

ในบางกรณีเมื่อประชาชนหรือผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ยึดอำนาจจากประมุขของรัฐเป็น ผลสำเร็จ ประชาชนหรือผู้ก่อการปฏิวัติ รัฐประหารอาจตกลงประนีประนอมกับประมุขของ รัฐ ด้วยการ ยินยอมให้ประมุขของรัฐอยู่ในอำนาจสืบไปภายใต้เงื่อนไขบางประการในกรณีเช่นนี้ถือว่า รัฐธรรมนูญเกิดขึ้น โดยประมุขของรัฐร่วมกับคณะปฏิวัติ รัฐประหาร หรือประชาชนจัดให้มีขึ้น เช่น ใน ปี ค.ศ. 1215 เมื่อพระเจ้า จอห์นของอังกฤษทรงตกลงกับประชาชนและขุนนาง ตรากฎบัตรหรือ มหาเอกสาร (Magna Carta) ขึ้นเป็น กฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ในกรณีของประเทศไทย ถือ เป็นประเพณีการเมืองตลอดมาว่า ไม่ว่าจะ

การรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งใด การตรารัฐธรรมนูญขึ้น ใช้บังคับใหม่จะต้องถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่าง
ประมุขของรัฐกับคณะผู้ก่อการรัฐประหารเสมอ

5. มาจากผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกจัดให้

รัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกเป็นผู้จัดให้ เช่น ประเทศที่ตกเป็น เมืองขึ้นหรืออาณานิคม เมื่อเจ้าอาณานิคมจะให้เอกราชกลับคืนมักจะตกลงเงื่อนไขว่าประเทศอาณานิคมจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งประเทศเจ้าอาณานิคมเห็นชอบด้วย เช่น มาเลเซีย ที่อังกฤษให้เอกราชเมื่อปี 2500 หรือกรณีของญี่ปุ่น เมื่อพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 แก่ฝ่าย สัมพันธมิตร นายพลแมคอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารของสหรัฐอเมริกา ได้ตั้งคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งประกอบด้วยชาวอเมริกันทั้งหมด ใช้เวลาในการร่างเพียง 6 วัน ก็ได้รับรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดระบอบ การปกครองและวางกรอบกติกาทางการเมืองของรัฐ ทำให้โดยปกติการแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำ ได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้นับ เป็นเรื่องที่ดีและมีประโยชน์เป็นอย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญก็ไม่ต่างจากกฎหมายอื่น ๆ โดยทั่วไป ที่อาจล้าสมัย ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในเวลาต่อมา เนื่องจากร่างขึ้น ในสภาพสังคมที่แตกต่างจากปัจจุบัน อาจไม่มีบทบัญญัติที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือบทบัญญัติบางประการอาจพ้นสมัยไปแล้ว

การแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ด้วยวิธีการดังนี้

1. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญของประเทศโดยส่วนใหญ่มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดย ให้สมาชิกรัฐสภาเข้าชื่อร่วมกันตามเกณฑ์จำนวนที่กำหนดเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา แล้วดำเนินการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญตามกระบวนการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา

2. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยประชามติ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญบางประเทศมาจากการริเริ่มของประชาชนเข้าชื่อร้องตามจำนวน ที่กำหนด เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาแก้ไข และกระบวนการสุดท้ายต้องให้ประชาชนลงประชามติ เพื่อให้เสียงส่วนใหญ่ “รับ” หรือ “เห็นชอบ” ให้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขแล้วใช้บังคับต่อไป

3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกวิธีการหนึ่งคือ การแก้ไขโดยจัดตั้งกลุ่มบุคคลขึ้นมาคณะหนึ่ง ให้เป็นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือเรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจประกอบด้วยบุคคล หลายประเภท เช่น นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

4. การแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยตุลยพินิจเชิงตุลาการ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตรา อาจนำไปสู่ข้อถกเถียงจนนำไปสู่การตีความและ การตัดสินของศาลกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตุลยพินิจเชิงตุลาการ นับเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นการ

5. การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

การแก้ไขรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ เป็นการแก้ไขโดยผู้มีอำนาจของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร ประกาศยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่เห็นสมควรว่าควรเป็นอย่างไร

สถาบันการเมือง

ระบบการเมือง ซึ่งหมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ การบังคับ ให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรืออำนาจ และกลไกที่เกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีความชอบธรรมเพื่อจัดสรร หรือแบ่งปัน สิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะเป็นระบบใดก็ตาม จำเป็นต้องมีสถาบัน การเมือง เพื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ การบังคับให้มีการปฏิบัติ ตามกฎเกณฑ์ และการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม ดังนั้นสถาบันการเมืองจึงนับว่า มีความสำคัญยิ่งในระบบการเมือง

ความหมายของสถาบันการเมือง

สถาบันการเมือง (Political Institution) ไม่ได้หมายถึงตัวตึก อาคารหรือที่ทำการของ หน่วยงานทางการเมือง แม้ว่าสถาบันการเมืองเหล่านี้จะมีอาคารที่ทำการ เพื่อดำเนินงานหรือ กิจกรรมทางการเมือง ต่างๆก็ตาม เช่น รัฐบาล รัฐสภา สถาบันตุลาการ ระบบราชการ แต่สถาบัน การเมือง หมายถึง แบบแผนของ พฤติกรรมหรือการกระทำทางการเมือง ซึ่งถูกสร้าง วางระเบียบ กฎเกณฑ์ บรรทัดฐานและกระบวนการต่าง ๆ โดยมีโครงสร้างและองค์การทางการเมืองที่กำหนด รูปแบบและวิธีการในการประพฤติปฏิบัติ หรือกระทำทางการเมือง และมีปฏิสัมพันธ์หรือการกระทำ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม

จากความหมายของสถาบันการเมืองที่กล่าวมาข้างต้น เราจะพบลักษณะโดยทั่วไปของสถาบันการเมืองดังต่อไปนี้ (สุชาย ตรีรัตน์, 2521: 94-95 อ้างถึงใน จุมพล หนีมพานิช, 2546: 179-180)

(1) สถาบันการเมืองต้องมีแบบแผนในการจัดตั้ง ให้การยอมรับในพฤติกรรมทั้งหลาย ซึ่งรวมถึง กฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน และกระบวนการต่าง ๆ

(2) สถาบันการเมืองต้องมีโครงสร้าง และองค์การทางการเมืองที่กำหนดรูปแบบและวิธี การในการประพฤติปฏิบัติ หรือกระทำกิจกรรมทางการเมือง

(3) สถาบันการเมืองจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ หรือการกระทำที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคล กลุ่ม สมาคม หรือสังคมทั้งสังคม

สถาบันการเมืองที่สำคัญซึ่งจะหยิบยกมาศึกษาในที่นี้ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบัน บริหาร สถาบันตุลาการ และระบบราชการ

สถาบันนิติบัญญัติ

สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นับเป็นสถาบันหนึ่งในอำนาจอริปไตย 3 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ในระบอบประชาธิปไตยระบอบเอกราช อำนาจทั้ง 3 นี้ จะต้องแยก ออกจากกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ สามารถที่จะตรวจสอบ ถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ สถาบันนิติ บัญญัติ ไม่ได้มีเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ในระบอบเผด็จการก็มีสถาบันการเมืองนี้ เช่นเดียวกัน

สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ในแต่ละประเทศมีการเรียกขานที่แตกต่างกันออกไป เช่น อังกฤษเรียกขานสถาบันแห่งนี้ว่า Parliament ฝรั่งเศสเรียกว่า Assemblée สหราชอาณาจักรเรียกว่า Congress ญี่ปุ่นเรียกว่า Diet เป็นต้น นักวิชาการบางคนเรียกว่า สภานิติบัญญัติ (Legislature) เพื่อแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนว่าสถาบันการเมืองแห่งนี้มีหน้าที่สำคัญคือ การบัญญัติกฎหมาย (Heywood, 2002: 312)

1. โครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติ

โครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ ประเภทของสภานิติบัญญัติ แหล่งที่มา ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ จำนวนสมาชิกของสภานิติบัญญัติ การแบ่งงานหรืออำนาจ หน้าที่ ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นต้น มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้ (Heywood, 2002: 319-324; Roskin, Cord, Medeiros and Jones, 1997: 273-276; Ethridge and Handelman, 2004: 168-169)

1.1 ระบบของสภา แบ่งออกเป็น 2 ระบบดังนี้

1.1.1 ระบบสภาเดียว (Unicameral System) ระบบนี้ไม่เป็นที่นิยมมากนัก เพราะ มีข้อเสียตรงที่ การผ่านร่างกฎหมายอาจกระทำตามอำเภอใจ จนขาดความรอบคอบรัดกุม ส่งผลเสียหายต่อสังคมได้ แต่ในทางตรงกันข้ามมีข้อดีตรงที่เกิดความรวดเร็ว ฉับไว ทันต่อเหตุการณ์ ดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงกว่าระบบสองสภาประเทศที่มีเพียงสภาเดียวมักได้แก่ประเทศที่ปกครอง ในระบอบคอมมิวนิสต์ เช่น จีน ส่วนประเทศประชาธิปไตย ได้แก่ สวีเดน อิสราเอล และประเทศ ในทวีปแอฟริกา

1.1.2 ระบบสองสภา (Bicameral System) คือ ระบบที่มีทั้งสภาสูง (Upper House) และสภาล่าง (Lower House) ซึ่งแต่ละประเทศอาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น สหราชอาณาจักรวุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) อังกฤษเรียก สภาขุนนาง (House Lord) และสภาสามัญ (House of Commons) เป็นต้น ระบบสองสภาเป็นที่นิยมมากกว่า ระบบสภาเดียว กว่า 2 ใน 3 ของประเทศทั่วโลกใช้ระบบนี้เนื่องจากมีข้อดีหลายประการ เช่น มีความ รอบคอบ รัดกุมในการออกกฎหมายแต่ละฉบับ เพราะมีการกลั่นกรองถึง 2 ชั้น มีประสิทธิภาพสูง ในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลสถาบันบริหาร เพราะมีทั้ง 2 สภาที่ช่วยกันชี้ถึงจุดบกพร่องของรัฐบาล เป็นต้น

1.2 คณะกรรมการสภา

สถาบันนิติบัญญัติทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีการแบ่งสรรสมาชิกให้ทำหน้าที่ ในการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาในรูปของคณะกรรมการ (Committee) แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่ พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น ได้ คณะกรรมการสภายังแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1.2.1 คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) คือ คณะกรรมการ ที่สภาเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภารวมกันเป็นคณะกรรมการ และตั้งไว้เป็นการถาวร ตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวน และคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา

1.2.2 คณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committee) คือ คณะกรรมการ ที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็น หรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภามีจำนวนตามที่ประชุมสภากำหนด สภาจะ ตั้งกรรมการ

วิสามัญในกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่า มีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภา ซึ่งไม่อยู่ในขอบข่ายของ คณะกรรมการการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่าย ความรับผิดชอบของ คณะกรรมการการสามัญหลายคณะ ควรจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่ เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการการวิสามัญ ก็จะสิ้นสุดสภาพ

1.2.3 คณะกรรมการเต็มสภา คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิก ทุกคนในที่ประชุมสภา เป็นกรรมการโดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการนี้จะเกิดขึ้น ในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ซึ่งจะกระทำได้เมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติ และที่ประชุมอนุมัติ

2. อำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในทุกรูปแบบ หรือระบบการบริหารไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบกึ่งรัฐสภา กึ่ง ประธานาธิบดี (Semi-Parliamentary and Semi-Presidential System) ต่างล้วนมีอำนาจหน้าที่ หลักที่ไม่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ (Ranney, 1993: 243-245; Roskin, Cord, Medeiros and Jones, 1997: 270-272)

2.1 การบัญญัติกฎหมาย

การบัญญัติกฎหมายนับเป็นอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญยิ่งของรัฐสภา ซึ่งเป็นที่รับรู้กัน โดยทั่วไป ในประเทศที่มีระบบ 2 สภาคือ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง กับวุฒิสภาหรือสภาสูง การ เสนอร่างกฎหมาย เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวุฒิสภาทำหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบ ทัดทาน เสนอให้มีการปรับปรุง แก้ไขเพื่อความรอบคอบ รัดกุมของกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ ทั้งนี้ การเสนอร่างกฎหมายของ สภาผู้แทนราษฎร จะมีกระบวนการพิจารณาเป็น 3 วาระคือ

(1) วาระรับหลักการสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่า ร่างกฎหมายที่เสนอมา โดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี สมควรจะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ หรือไม่

(2) วาระแปรญัตติ หลังจากผ่านวาระรับหลักการแล้ว จะเข้าสู่การพิจารณา ของคณะกรรมการที่ สภาฯ ตั้ง หรือกรรมการเต็มสภา เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น

(3) วาระลงมติ วาระนี้ไม่มีการอภิปรายเพื่อปรับปรุงแก้ไข เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม ร่างกฎหมายอีกต่อไป แล้ว ที่ประชุมสภาฯ มีหน้าที่เพียงเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายเท่านั้น หาก ไม่เห็นชอบร่างกฎหมาย นั้นก็มิอันตกไป แต่หากเห็นชอบก็จะนำไปสู่กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป ซึ่งมีกระบวนการ พิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระเช่นเดียวกัน

2.2 การบัญญัติและเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สถาบันนิติบัญญัติในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายมีอำนาจในการบัญญัติและ เปลี่ยนแปลงแก้ไข ตลอดจนอนุมัติให้มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังที่ปรากฏว่า มีรัฐธรรมนูญของหลาย ประเทศเกิดจากการร่างขึ้นโดยสถาบันนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม มีบางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย สวิสเซอร์แลนด์ และฝรั่งเศส หลังจากมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสถาบันนิติบัญญัติแล้ว

ขั้นตอนสุดท้ายจะต้องให้ประชาชนลงประชามติว่าจะยอมรับ หรือปฏิเสธรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ต่อไป

2.3 การตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลสถาบันบริหารหรือรัฐบาล

รัฐสภาไม่เพียงมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่สำคัญอีก ประการหนึ่ง คือ การคอยตรวจสอบ ควบคุมและถ่วงดุลการทำงานของสถาบันบริหาร หรือรัฐบาล เพื่อให้ทำหน้าที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มีความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนที่ได้ให้ คำสัญญาไว้ในนโยบายหาเสียงเลือกตั้ง รัฐสภาทำหน้าที่นี้ในหลายรูปแบบ เช่น การตรวจสอบ และ ควบคุมผ่านการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติต่าง ๆ โดยเฉพาะ หากเป็นการบริหารในระบบรัฐสภา ผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการยื่นญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเพื่อให้พ้นจากตำแหน่ง

2.4 การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งและประชาชนทั่วประเทศ

โดยแท้จริงแล้ว การบัญญัติกฎหมายก็คือ การทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะ เป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งและประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว แต่สมาชิกรัฐสภายังมีบทบาทในการ รับฟังปัญหาความเดือดร้อน รวบรวมข้อมูล ข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะใน เขตเลือกตั้งที่ตนเป็นตัวแทนเพื่อนำไปเสนอให้รัฐบาลทราบ จนนำไปสู่การแสวงหาแนวทางแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ต่อไป อย่างไรก็ตาม มีการวิพากษ์วิจารณ์ ถึงเรื่องนี้ว่า สมาชิกรัฐสภา ควรให้ความสนใจในหน้าที่การบัญญัติกฎหมาย และการตรวจสอบ ถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายรัฐบาล ให้มากที่สุด แทนที่จะมุ่งเน้นความสนใจแก้ไขเฉพาะเขต พื้นที่เลือกตั้งมากเกินไป เพราะถือ เป็นผู้แทนของคนทั้งประเทศ ไม่ใช่เฉพาะเขตพื้นที่เลือกตั้งเท่านั้น

สถาบันบริหาร

สถาบันบริหารหรือฝ่ายบริหาร (The Executive) เป็นอีกสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญ ในทางการเมืองการปกครอง กล่าวได้ว่า สถาบันการเมืองแห่งนี้มีความเก่าแก่ยาวนานกว่าสถาบัน นิติบัญญัติ ก่อนหน้าที่จะมีสถาบันนิติบัญญัติเกิดขึ้น สังคมการเมืองในยุคโบราณมีสถาบันบริหาร เกิด ขึ้นมาก่อนแล้วในรูปของหัวหน้าเผ่า พระมหากษัตริย์ พระราชินี หรือจักรพรรดิ (Roskin, Cord, Medeiros and Jones, 1997: 283)

1. โครงสร้างของสถาบันบริหาร

สถาบันบริหารมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับรูปแบบ หรือระบบของรัฐบาล หรือการ บริหาร ความแตกต่างที่ชัดเจน คือ ระหว่างระบบรัฐสภากับระบบประธานาธิบดี

1.1 สถาบันบริหารในระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภาโดยส่วนใหญ่ประมุขของประเทศ คือ พระมหากษัตริย์ แต่สำหรับ ประเทศที่ไม่มีพระมหากษัตริย์ แต่ใช้ระบบนี้จะมีประธานาธิบดีเป็นประมุขแทน เช่น อินเดีย เยอรมนี หัวหน้าของรัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ต่าง ๆ ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารประเทศในรูปของคณะรัฐมนตรี หรือรับผิดชอบทางการเมือง ร่วมกันในรูปขององค์คณะ ภายใต้การ

แต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลในระบบรัฐสภา เป็นรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เช่น ไทย หรือรัฐบาลในสมเด็จพระบรมราชินีนาถ เช่น อังกฤษ

นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา โดยมีรัฐมนตรี กระทรวงต่าง ๆ มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน แต่ประเทศกำลังพัฒนามักจะเป็นรัฐบาลผสมที่คณะ รัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค วาระในการดำรงตำแหน่งสมัยละ 4 ปี หากไม่ถูก สภาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อขับให้พ้นจากตำแหน่งเสียก่อนหรือรัฐบาลตัดสินใจลาออกหรือยุบสภา

1.2 สถาบันบริหารในระบบประธานาธิบดี

ระบบนี้ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศ และผู้นำฝ่ายบริหารด้วยในขณะ เดียวกัน ตัวอย่างที่ชัดเจนของสถาบันบริหารในรูปแบบนี้ คือ สหรัฐอเมริกา ทำให้ตำแหน่งนี้ เปรียบ เป็นสัญลักษณ์ของชาติ มีเกียรติ ศักดิ์ศรี บทบาทและอิทธิพลสูงต่อชาวอเมริกัน หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งประธานาธิบดี เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองเฉพาะตัวเพียงลำพัง ไม่รับ ผิดชอบเป็นองค์คณะอย่างที่เป็นอยู่ในระบบรัฐสภา เนื่องจากในระบบนี้ประชาชนเป็นผู้เลือกประธานาธิบดี โดยตรง ส่วนบรรดารัฐมนตรี มาจากการเลือกของประธานาธิบดีและมีฐานะเปรียบเสมือนเลขานุการ มีหน้าที่ช่วยแบ่งเบาภาระงานในกระทรวงต่าง ๆ ของประธานาธิบดีเท่านั้น ซึ่งสังเกตจากตำแหน่งรัฐมนตรี ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Secretary เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศใช้คำว่า Secretary of State เป็นต้น

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้สถาบันบริหาร ในระบบประธานาธิบดี มีความมั่นคงสูง มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน เพราะสภาไม่มีอำนาจ ขับพ้นจากตำแหน่งเหมือนกับ รัฐบาลในระบบรัฐสภายาวระในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในแต่ละประเทศแตกต่างกัน แต่โดยส่วนใหญ่ จะอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี และไม่เกิน 2 วาระ 8 ปี เช่น สหรัฐอเมริกา

2. อำนาจหน้าที่ของสถาบันบริหาร

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสถาบันบริหารทั้งในระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี มีดังต่อไปนี้ (Ethridge and Handelman, 2004: 180-184; Heywood, 2002: 335-337)

2.1 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน

ก่อนที่จะเริ่มบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี หรือ ประธานาธิบดีจะแถลงต่อ รัฐสภาถึงนโยบายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการบริหาร ประเทศว่าเป็นอย่างไร เป็นการเสนอ และตอบคำถามต่อสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของ ประชาชนเปรียบเสมือนการให้สัญญาประชาคมต่อคน ในสังคมว่า รัฐบาลจะทำอะไร อย่างไร นโยบาย ที่กำหนดและแถลงต่อรัฐสภา รัฐบาลจะต้องนำไปดำเนินการ ให้บรรลุผลด้วยการบริหารควบคุม ตรวจสอบกลไกของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับ ต่าง ๆ ตั้งแต่ กระทรวง ทบวง กรม ลงไป จนถึงหน่วยงานในระดับล่างอื่น ๆ

2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและสั่งการระบบราชการ

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการควบคุมและสั่งการให้ระบบราชการดำเนินนโยบายที่รัฐบาล ได้กำหนดไว้ให้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือ ส่งเสริม คุณภาพชีวิตของ ประชาชนให้ดียิ่งขึ้นไป โดยนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีในฐานะผู้นำสูงสุดของ ระบบราชการ

เป็นผู้มอบหมายหรือแบ่งงานให้กับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในแต่ละกระทรวงไปกำกับ ดูแล งานที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีจึงถือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวงสำหรับข้าราชการฝ่ายการเมือง โดย มีปลัดกระทรวง ซึ่งถือเป็นข้าราชการประจำผู้มีตำแหน่งสูงสุดเป็นหัวหน้าของข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ในกระทรวง นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมต่อไป

2.3 อำนาจหน้าที่ในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และกฎหมายอื่น ๆ เข้าสู่การพิจารณาของสภา

คณะรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อให้สภาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำเงินไปใช้ จ่ายในการบริหารงานราชการแผ่นดินต่อไป ในฐานะที่สภาเป็นตัวแทนของประชาชน จึงต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ก่อนว่ารัฐบาลจะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านใดบ้าง มากน้อยเพียงใด นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถเสนอร่างกฎหมายอื่น ๆ ได้เองอีกด้วย ไม่ใช่อำนาจหน้าที่เฉพาะของสมาชิกสภานิติบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ในการบริหารราชการ แผ่นดิน เพราะสมาชิกสภาอาจจะมองไม่เห็นถึงความจำเป็นของกฎหมายบางอย่าง ฝ่ายบริหาร จึงมีความจำเป็นต้องเป็นฝ่ายริเริ่มเอง

2.4 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น เช่น ในระบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีอยู่ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด มีอำนาจในการบังคับใช้กำลัง ทหาร ในฐานะผู้นำทางการทูต มีอำนาจในการติดต่อ สร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

สถาบันตุลาการ

เมื่อพิจารณาตามกรอบแนวคิดของอัลมอนต์ (Almond, 1960: 17) ถึงหน้าที่ในด้านปัจจัย นำออก (Output Function) หรือหน้าที่ทางการปกครอง (Governmental Function) ของระบบ การเมืองทั้งหลาย จะพบว่า สถาบันตุลาการมีหน้าที่ในการตีความกฎหมายหรือตัดสินความในกรณี ต่าง ๆ ที่เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม (Rule-Adjudication) หลังจากที่สถาบันนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการสร้างกฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ (Rule-Making) และสถาบันบริหาร เป็นผู้นำกฎหมายหรือกฎระเบียบที่สร้างขึ้นไปใช้ (Rule-Application)

ด้วยเหตุที่สถาบันตุลาการมีความสำคัญในแง่ของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่าง ฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมจึงมีสถานะเปรียบเสมือนที่พึ่งสุดท้ายของประชาชนในการผดุงความยุติธรรม ดังนั้น คุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งของสถาบันตุลาการ โดยเฉพาะในสังคมเสรีประชาธิปไตยคือ ความเป็นอิสระ และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (Heywood, 2002: 304) เพื่อให้การพิจารณาและตัดสิน คดีเป็นไปอย่างไม่ลำเอียงหรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยมีหลักการสำคัญดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2546: 203)

- (1) บริหารงานยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด
- (2) สร้างความเป็นธรรมด้วยการพยายามให้ฝ่ายที่กล่าวหาและถูกกล่าวหามีโอกาสเท่าเทียมกันในการแสดงเหตุผลของตนอย่างเต็มที่ โดยไม่มีการลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

(3) ผู้กระทำผิดทุกคนต้องได้รับการลงโทษ เมื่อได้รับการพิสูจน์อย่างแน่นนอนว่าเป็นผู้ฝ่าฝืน กฎหมาย โดยไม่คำนึงว่าจะมียศตำแหน่ง ฐานะร่ำรวยหรือยากจน เพราะไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายได้

1. โครงสร้างของสถาบันตุลาการ

ในแต่ละประเทศโครงสร้างของสถาบันตุลาการ เช่น การเข้าสู่ตำแหน่ง และระยะเวลา ในการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา รวมถึงระดับชั้นของศาลมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ ลักษณะของการเมืองการบริหาร แต่โดยส่วนใหญ่ระดับชั้นของศาลมักแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ กลั่นกรองให้รอบคอบ รัดกุม อีกทั้งยังเป็นการถ่วงดุลเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฉ้อฉลใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดเพื่อเป็นการประกัน ความยุติธรรมให้เกิดขึ้นตามที่สังคมคาดหวัง (Ethridge and Handelman, 2004: 211-212) อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศยังมีรายละเอียดของศาลในแต่ละระดับแตกต่างกันออกไปโดยขึ้นอยู่กับระบบ การเมืองการบริหารของประเทศนั้น ๆ ในที่นี้ขอยกตัวอย่าง 3 ประเทศ ซึ่งมีความแตกต่าง ค่อนข้างมาก คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และไทย (รังสิกร อุปพงศ์, 2547: 300-307, 334-338)

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีลักษณะการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งมีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ส่งผลทำให้ระบบศาลของสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างและซับซ้อนเมื่อเทียบกับอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งมีลักษณะการปกครองแบบรัฐเดี่ยวดังนี้

(1) ศาลของรัฐบาลกลาง (Federal Court)

คือ ศาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา โดยมีเขตอำนาจ หน้าที่ตาม กฎหมายของรัฐบาลกลาง ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เช่น มีอำนาจพิจารณาคดีที่รัฐบาล หรือ เจ้าหน้าที่ของ รัฐบาลกลางเป็นคู่ความ คดีพิพาทระหว่างมลรัฐหรือระหว่างพลเมืองของมลรัฐหนึ่งกับอีกมลรัฐหนึ่ง คดีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คดีเกี่ยวกับสนธิสัญญา การเดินเรือ กฎหมายทะเล คดีเกี่ยวกับความผิด อาญาแผ่นดินของสหรัฐ หรือ คดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ศาลของรัฐบาลกลาง แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ซึ่งกระจายอยู่ตามมลรัฐต่าง ๆ และศาลฎีกา ซึ่งมีเพียงศาลเดียวอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1.1) ศาลชั้นต้น (Court of First Instance) ประกอบด้วยศาลจังหวัด ซึ่งผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา โดยต้องมีภูมิลำเนา อยู่ในเขตศาลจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ และดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตโดยไม่มีการโยกย้าย

นอกจากศาลจังหวัดแล้ว ศาลชั้นต้นยังประกอบไปด้วยศาลแขวง ซึ่ง ผู้พิพากษาศาลจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกผู้มาทำหน้าที่ผู้พิพากษาศาลแขวง และเป็นผู้ออกคำสั่งให้ศาล แขวงปฏิบัติ หน้าที่ ทำหน้าที่ได้ส่วนเบื้องต้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และพิจารณาพิพากษาคดี ที่มีโทษไม่สูงนัก ศาลชั้นต้นยังรวมไปถึงศาลพิเศษอื่น ๆ เช่น ศาลศุลกากร ศาลภาษีอากร เป็นต้น

(1.2) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeals) เป็นศาลระดับกลาง กระจายอยู่ตาม เขตภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งหมด 11 ภาค ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี 1 ศาล และศาลอุทธรณ์แห่งชาติ 1 ศาล รวมศาลอุทธรณ์ทั้งหมด 13 ศาล

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์ขึ้นมาจากศาลชั้นต้น ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอุทธรณ์แห่งชาติเป็น ศาลพิเศษที่พิจารณาพิพากษาคดีอุทธรณ์ ทางด้านภาษีอากร ทรัพย์สินทางปัญญา การค้าระหว่างประเทศ ผู้ พิพากษาทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภาเช่นเดียวกัน

(1.3) ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุด (Supreme Court) มีเพียงแห่งเดียวตั้งอยู่ที่กรุง วอชิงตัน ดี.ซี. มีผู้ พิพากษาทั้งหมด 9 คน รวมถึงตำแหน่งประธานศาลฎีกาด้วย ผู้พิพากษาทั้งหมด มาจากการแต่งตั้งของ ประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา ศาลฎีกามีเขตอำนาจรับผิดชอบ คดีที่ฎีกามาจากศาลชั้นต้นและ ศาลอุทธรณ์แห่งสหรัฐหรือรัฐบาลกลาง รวมทั้งคดีที่ฎีกามาจากศาลของมลรัฐ เพราะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับ กฎหมายของรัฐบาลกลาง ข้อพิพาทระหว่างรัฐ หรือรัฐธรรมนูญของประเทศ

(2) ศาลมลรัฐ (State Court)

มลรัฐต่าง ๆ จัดโครงสร้างของสถาบันตุลาการออกเป็น 3 ระดับเช่นเดียวกับศาล ของรัฐบาลกลางดังนี้

(2.1) ศาลชั้นต้น แต่ละมลรัฐเรียกชื่อศาลชั้นต้นแตกต่างกันออกไป และยังแบ่งศาล ชั้นต้นออกเป็น ศาลชั้นต้นหลัก ศาลชั้นต้นระดับล่างและศาลชั้นต้นพิเศษ

(1) ศาลชั้นต้นหลัก มีเขตอำนาจศาลครอบคลุมคดีทุกประเภททั้งคดีแพ่ง และคดีอาญา รวมทั้งคดีที่ กฎหมายของมลรัฐไม่ได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษา ของศาลใด ก็ให้เป็นอำนาจของศาล ชั้นต้นหลัก ศาลชั้นต้นหลักมีชื่อเรียกต่าง ๆ ดังนี้ เช่น ศาลจังหวัด ศาลภาค ศาลสูง

(2) ศาลชั้นต้นระดับล่าง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในความผิดลหุโทษ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการจราจร ความผิดที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 300 เหรียญสหรัฐ หากคู่ความ ไม่พอใจในคำพิพากษาสสามารถอุทธรณ์ ไปยังศาลชั้นต้นหลักของมลรัฐได้ ศาลนี้มีชื่อเรียกต่าง ๆ เช่น ศาลแขวง ศาลเทศบาล ศาลอำเภอ ศาลตำรวจ

(3) ศาลชั้นต้นพิเศษ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท เช่น คดี ครอบครัว คดีมรดก

(2.2) ศาลอุทธรณ์ มีทั้งหมด 23 มลรัฐ ไม่ได้มีทุกมลรัฐ ทำหน้าที่พิจารณา พิพากษา คดีที่คู่ความไม่ พอใจในคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

(2.3) ศาลฎีกา เป็นศาลสูงสุดของมลรัฐ

ทั้งนี้ ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาระดับมลรัฐทั้ง 3 ระดับ มีความแตกต่างกันไปใน แต่ละมลรัฐ แต่มลรัฐส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน บางมลรัฐ ให้สมัครโดยสังกัดพรรคการเมือง บางมลรัฐไม่ได้ระบุ เช่น มลรัฐจอร์เจีย ผู้พิพากษาอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 6-12 ปี

อังกฤษ

อังกฤษซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ แตกต่างจากสหรัฐอเมริกา ซึ่ง เป็นสหพันธรัฐ โครงสร้างสถาบันตุลาการของอังกฤษแบ่งศาลเป็น 2 ระดับคือ ศาลชั้นล่างและศาลชั้นสูง มีรายละเอียดดังนี้

(1) ศาลชั้นล่าง ประกอบด้วย

(1.1) ศาลแมจิซทเรท คอร์ท (Magistrates' Courts) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ชั้นต้นในการพิจารณา คดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา โดยผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ตามคำแนะนำของ Lord Chancellor ซึ่งได้รับการแนะนำอีกต่อหนึ่งจากคณะกรรมการ ที่ปรึกษาประจำท้องถิ่นที่ Lord Chancellor เป็นผู้แต่งตั้งขึ้นจากคนที่ไม่ได้เป็นนักกฎหมายและเป็น ตำแหน่งที่ไม่ได้รับเงินเดือน

(1.2) ศาลจูนิล คอร์ท (Juvenile Courts) เป็นศาลพิเศษทำหน้าที่พิจารณา พิพากษาคดีเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี และเยาวชนอายุระหว่าง 14-17 ปี

(1.3) ศาลเคาน์ตี คอร์ท (County Courts) พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง ผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของ Lord Chancellor จากผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่เคยเป็นทนายความผู้ว่าคดีมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยทำงานเต็มเวลาและ รับเงินเดือนประจำ

(2) ศาลชั้นสูง (Superior Courts)

ประกอบด้วยศาลสุพรีม คอร์ท ออฟ จูดิเคเตอร์ ศาลฎีกา และคณะกรรมการตุลาการแห่งสภาองคมนตรี มีรายละเอียดดังนี้

(2.1) ศาลสุพรีม คอร์ท ออฟ จูดิเคเตอร์ ได้แก่

(1) ศาลสูง (High Court of Justice) พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งทั่วประเทศ และ คดีอาญาที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลคราวน์ คอร์ท และศาล แมจิสทเรท คอร์ท ผู้พิพากษามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของ Lord Chancellor จาก ทนายความ ผู้ว่าคดีที่ประสบความสำเร็จในวิชาชีพและมีชื่อเสียงในสังคม ประกอบวิชาชีพมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 10 ปี

(2) ศาลคราวน์ คอร์ท (Crown Courts) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ที่มีโทษร้ายแรง หรือคดีที่มีการฟ้องร้องเป็นหนังสือมายังศาลคราวน์ คอร์ท และศาลจูนิล คอร์ท เช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ความผิดฐานเป็นกบฏ

(3) ศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีแพ่ง ที่อุทธรณ์มาจากศาลสูง ศาลเคาน์ตี คอร์ท และศาลริสทริกทิฟ แพรคทิส คอร์ท และคดีอาญา ที่อุทธรณ์มาจากศาลคราวน์คอร์ท

(4) ศาลริสทริกทิฟ แพรคทิส คอร์ท (Restrictive Practices Court) มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับข้อตกลงจำกัดทางการค้า ทั้งด้านสินค้าและบริการ เช่น ข้อตกลงกำหนดราคา

(2.2) ศาลสภาขุนนาง (The House of Lords) มีเขตอำนาจพิจารณา พิพากษา คดีแพ่ง และคดีอาญาที่ฎีกาคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในอังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์และ ไอร์แลนด์เหนือมี Lord Chancellor เป็นประธาน

(2.3) คณะกรรมการตุลาการแห่งสภาองคมนตรี (The Judicial Committee of the Privy Council) ประกอบด้วย Lord President of the Council เป็นประธาน มี Lord Chancellor อดีต Lord Chancellor ผู้พิพากษาศาลสภาขุนนางและผู้พิพากษาของประเทศ เครือจักรภพอังกฤษ มีหน้าที่ในการถวายคำแนะนำทางคดีที่ผ่านการพิจารณาตัดสินแล้วต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อที่พระองค์จะทรงใช้พระราชวินิจฉัยสั่งการให้คำตัดสินนี้มีผลบังคับใช้ต่อไป ซึ่งคดี ส่วนใหญ่ คือคดีที่เป็นปัญหาของการตีความกฎหมาย

ไทย

ไทยเป็นประเทศที่มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐเช่นเดียวกับอังกฤษมีโครงสร้างของสถาบันตุลาการแบ่งออกเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ศาลชั้นต้น

ศาลชั้นต้น เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งทางแพ่งและอาญา กระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ อย่างน้อยจังหวัดละ 1 ศาล หากเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ มีจำนวน พลเมืองและคดีมาก และการคมนาคมสัญจรไม่ค่อยสะดวกอาจมีมากกว่า 1 ศาล

ศาลชั้นต้นในกรุงเทพฯ เป็นศาลใหญ่จึงแบ่งศาลออกตามประเภทของคดี คือ ศาลแพ่ง และศาลอาญา แต่สำหรับศาลชั้นต้นในต่างจังหวัด คือ ศาลจังหวัด มีอำนาจพิจารณาทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

ในระดับศาลชั้นต้น ยังมีศาลแขวง ซึ่งเป็นศาลระดับล่างสุดของศาลชั้นต้นเพื่อแบ่งเบาภาระของศาลจังหวัด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีความผิดเล็กน้อย ๆ ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา เช่น คดีการพนัน โสเภณี หรือคดีอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท

(2) ศาลอุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์เป็นศาลชั้นกลาง ตั้งขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความที่ไม่พอใจในคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลชั้นต้นได้มีสิทธิที่จะขอให้ศาลในระดับที่สูงกว่า ประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มีความรู้และประสบการณ์มากกว่าได้พิจารณาคดีอีกครั้งคดีที่จะอุทธรณ์อาจเป็นคดีลหุโทษหรือคดีอุกฉกรรจ์ หรือคดีแพ่ง โดยไม่จำกัดจำนวนทุนทรัพย์ว่าจะมีมากน้อยเพียงใด

(3) ศาลฎีกา

ศาลฎีกาเป็นศาลชั้นสูงสุด เมื่อศาลอุทธรณ์ มีคำพิพากษาแล้วคู่ความไม่พอใจ ก็สามารถฎีกาต่อศาลฎีกาให้วินิจฉัยอีกชั้นหนึ่งเป็นชั้นสุดท้าย

นอกจากศาลยุติธรรมทั้ง 3 ระดับแล้ว ระบบศาลไทยยังมีศาลชำนาญพิเศษอื่น ๆ ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศศาลล้มละลาย

การเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการไทยมาจากการบรรจุ และแต่งตั้งโดยอำนาจของประธานศาลฎีกา เมื่อผ่านการสอบคัดเลือกหรือการทดสอบความรู้ โดยต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้จบการศึกษา เป็นนิติศาสตรบัณฑิต และสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และได้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายมาแล้ว เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี

2. อำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการ

สถาบันตุลาการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี

หน้าที่นี้เป็นสิ่งที่คนทั่วไปทั้งหลายรับรู้กันดี เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏ ชัดและมากที่สุด แต่อันที่จริงแล้วอำนาจหน้าที่ของสถาบันตุลาการไม่ได้มีเพียงด้านนี้ด้านเดียว เท่านั้น

2.2 อำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เมื่อเกิดปัญหาถึงความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจน กฎหมายต่าง ๆ ว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีของสหรัฐฯ คำตัดสิน หรือ ชี้อรรถของศาลสูงสุดถือเป็นข้อยุติ ส่วนไทยมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการพิจารณาตีความ เมื่อเกิดปัญหานี้

2.3 อำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมาย

กฎหมายแต่ละฉบับยากที่จะร่างออกมาให้มีความหมายชัดเจนโดยปราศจากการ ตีความได้ เพราะเมื่อครั้งที่ร่างขึ้นไม่สามารถมองเห็นครอบคลุมประเด็นปัญหาบางอย่างได้ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมายซึ่งก็คือ ศาล เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการตีความเมื่อเกิดปัญหาว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างใดกันแน่ (Ethridge and Handelman, 2004: 213)

ระบบราชการ

คำว่า ระบบราชการ มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Bureaucracy ซึ่งในความหมายของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นผู้คิดค้นคำนี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะองค์การภาครัฐอย่างที่เราคุ้นเคย แต่รวมถึงองค์การภาคเอกชนด้วย เพราะในความหมายของเวเบอร์นั้นหมายถึง องค์การที่มีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) เต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับและขั้นตอนในการทำงาน ตัวบุคคลกับองค์กรแยกออกจากกัน หรือองค์กรไม่ใช่ สมบัติส่วนตัวของบุคลากร (Impersonal) การรับคนเข้าทำงานและการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) มาจากความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญที่ตรงกับ ภาระหน้าที่ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) จากความสัมพันธ์ชอบพอเป็นการส่วนตัว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คำว่า ระบบราชการได้กลายเป็นคำที่คุ้นหู และใช้กันมายาวนานจนในสังคมไทย มีความหมายเฉพาะองค์การ หรือหน่วยงานภาครัฐไปแล้วโดยปริยาย

ในความคิดเห็นของเวเบอร์ ระบบราชการมีกำเนิดพร้อม ๆ กับการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ โดย เขาชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของตัวผู้นำตั้งแต่ยุคโบราณจนกระทั่งถึงปัจจุบันว่า ผู้นำและที่มาของผู้นำ

มี 3 ประเภทคือ

1. ผู้นำตามประเพณี (Traditional Leader) เกิดขึ้นในสังคมยุคโบราณ อำนาจมา จากการอ้างอิงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีที่คนในสังคมนับถือ เช่น ผู้นำในสังคมชนเผ่า
2. ผู้นำแบบบุญบารมี (Charismatic Leader) ผู้นำประเภทนี้อำนาจ หรือการขึ้นมาเป็นผู้นำ มาจากคุณลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากคนทั่วไป บางรายผู้เลื่อมใสศรัทธาอาจถึงขั้นเห็นว่า มีคุณสมบัติ เหนือมนุษย์ ก่อให้เกิดความเคารพยำเกรง แก่ผู้พบเห็น เช่น หัวหน้านักรบ ผู้นำทหาร ผู้ก่อตั้งศาสนา เป็นต้น
3. ผู้นำตามหลักเหตุผล/กฎหมาย (Rational/Legal Leader) เป็นผู้นำในสังคมสมัยใหม่ ที่อำนาจมาจากกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับที่วางอยู่บนหลักเหตุผล (Rational) ของสังคมสมัยใหม่ ซึ่งแยกออกจากตัวบุคคล (Impersonal)

ในความเห็นของเวเบอร์ ผู้นำประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นผู้นำในรัฐสมัยใหม่ที่วางอยู่บนหลักการ ของเหตุผล และกฎหมายต่างจาก 2 ประเภทแรก มีความสัมพันธ์กับแนวคิดในเรื่องของระบบราชการ ดังที่กล่าวมาข้างต้น (Hughes, 2003: 21; Stillman I, 1996: 55)

แจน-อีริก เลน (Jan-Erik Lane, 1993: 2-4) ขยายความระบบราชการที่หมายถึงองค์การ ภาครัฐว่า หมายถึงองค์การประเภทใด โดยสรุปถึงคุณลักษณะพื้นฐานขององค์การที่เรียกว่า ระบบ ราชการ ดังนี้

1. บทบาทหน้าที่ของระบบราชการมาจากการกำหนดของฝ่ายการเมือง ส่วนการบริหาร งานเป็นเรื่องของข้าราชการ

2. การบริหารงานอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นงานที่มีความต่อเนื่อง

3. ระบบราชการมีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ และผู้ปฏิบัติงานประจำฝ่ายต่าง ๆ มีความเชี่ยวชาญตามที่ได้รับการศึกษา หรือฝึกอบรม

4. มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นรูปปิรามิด รวบอำนาจการตัดสินใจเข้าสู่ส่วนกลาง

5. องค์การกับผู้ปฏิบัติงานแยกขาดออกจากกัน ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถยึดถือเอาทรัพยากร ขององค์การเป็นของตน ไม่สามารถใช้หน่วยงานเป็นสถานที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวไม่ว่ากรณีใด ๆ

6. ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดสำหรับระบบราชการคือ ผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นผู้ปฏิบัติ งานต้องยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนบุคคล

1. อำนาจหน้าที่ของระบบราชการ

จากความหมายและคุณลักษณะที่ได้กล่าวมาข้างต้น ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้ (Heywood, 2002: 362-365; Roskin, Cord, Medeiros and Jones, 1997: 310-313; Ranney, 1993: 306-309)

1.1 อำนาจหน้าที่ในการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ

อำนาจหน้าที่นี้ นับเป็นอำนาจหน้าที่ที่ระบบราชการทั่วโลกถือปฏิบัติเป็นสำคัญ เพราะ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกฎหมาย และฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลประกาศใช้นโยบายแล้ว เป็นหน้าที่ของระบบราชการที่จะนำกฎหมายไปบังคับใช้ และนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง จน บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งครอบคลุมด้านต่าง ๆ ทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ด้วยเหตุนี้ระบบราชการในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงล้วนมีขนาดใหญ่ ประกอบไปด้วย บุคลากรเป็นจำนวนมาก มีงบประมาณจำนวนมากมหาศาล ทั้งเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าตอบแทนข้าราชการ

1.2 อำนาจหน้าที่ในการให้บริการประชาชน

ระบบราชการจะแบ่งโครงสร้างออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงาน ต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านในการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความเชี่ยวชาญ ขององค์การและข้าราชการที่สังกัดในองค์กรนั้น เช่น กระทรวงศึกษาธิการมีโรงเรียนต่าง ๆ เป็น หน่วยงานทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาแต่ยังมีหลายหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ ซึ่งอาจเห็นว่า เป็น ประโยชน์เฉพาะคนบางกลุ่ม ไม่ใช่สำหรับคนส่วนใหญ่แต่ก็เป็นสิ่งที่ระบบราชการมีความจำเป็นต้อง ดำเนินบทบาทหน้าที่นั้น เช่น กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ ทำหน้าที่ในการรายงานสภาวะน้ำขึ้น น้ำลง เวลาดวงอาทิตย์ขึ้น-ตก เป็นต้น ซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับชาวประมงและนักเดินเรือ

1.3 อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎระเบียบ ข้อบังคับ

หน่วยงานต่าง ๆ ของระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชน หรือนิติบุคคลกระทำการบางอย่างที่อาจส่งผลกระทบในทางที่เลวร้าย ต่อสังคม หรือ

ส่งเสริมสนับสนุนให้กระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น ประกาศ กระทรวงพาณิชย์ ห้ามขึ้นราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในภาวะน้ำท่วม ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การควบคุมการถือครองบัตรเครดิต เป็นต้น

1.4 อำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชน

การทราบถึงข้อเรียกร้อง ข้อท้วงติง ความต้องการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่เพียงจะช่วยทำให้หน่วยงานราชการรีบเร่งปรับปรุงแก้ไข หรือดำเนินการจัดหาตรงตามที่ต้องการ อันเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่การแสวงหามาตรการ หรือแนวทาง แก้ไขในระยะยาวด้วยการนำข้อมูลที่รวบรวมมาได้ นำเสนอแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การออก กฎหมาย หรือนำเสนอแก่รัฐบาลเพื่อกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

2. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการปฏิรูประบบราชการ

กล่าวได้ว่าระบบราชการในความหมายขององค์การภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะแก่สังคมนั้น มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานหลายพันปีในรัฐยุคโบราณทั้งหลาย แต่ สำหรับระบบราชการสมัยใหม่ตามความหมายที่เวเบอร์ เสนอไว้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการก่อตัวของ รัฐสมัยใหม่ในยุโรป ราวศตวรรษที่ 16-17 ส่วนไทยระบบราชการสมัยใหม่มีจุดเริ่มต้นเมื่อพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2435

ความยาวนานของระบบราชการที่ทำหน้าที่รับใช้สังคมมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของ ระบบราชการ ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการขยายตัวของหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น หลายหน่วยงาน มีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดปัญหาความเป็นเอกภาพและสิ้นเปลืองงบประมาณในการดำเนินการ และค่าตอบแทนบุคลากร ขนาดที่ใหญ่โตเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ของระบบราชการทำให้งบประมาณใน การบริหารประเทศส่วนใหญ่ต้องหมดไปกับเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการ เช่น ระบบ ราชการไทย ในปีงบประมาณ 2541 รัฐต้องใช้งบประมาณเกี่ยวกับบุคลากรทั้งสิ้นถึง 342,209 ล้านบาท ซึ่งเท่ากับ 42.8 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด 800,000 ล้านบาท (คณะ กรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541: 19) ในขณะเดียวกันความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ใน สังคมสมัยใหม่ทุก ๆ ด้าน ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการให้บริการของหน่วยงานราชการ ซึ่งถูกวิพากษ์ วิจารณ์ อย่างรุนแรงถึงความล่าช้า แก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด ทำงานไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่เสียไป ขาดความรู้ความสามารถ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่แทนที่จะช่วยในการพัฒนา สังคมให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว กลับกลายเป็นตัวสร้างอุปสรรคหรือฉุดรั้งความเจริญก้าวหน้า ของสังคม

คำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นทั่วโลก จึงเกิดความพยายามในหมู่นักวิชาการและ นักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ เสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในฐานะที่ระบบราชการ เป็น องค์การในระบบเปิด (Open System) ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม เมื่อสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ ที่ห้อมล้อมระบบราชการเปลี่ยนแปลงไป เช่น สภาพแวดล้อมทางการเมือง สภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม โดยเฉพาะในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปมาก เมื่อเทียบกับอดีตที่เริ่มกำเนิดระบบราชการ

ความจำเป็นที่ต้องปรับตัวรับกับสภาพแวดล้อมใหม่ จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อความอยู่รอดขององค์กร แนวคิดที่ได้รับการยอมรับและกลายเป็น กระแสหลักในการปฏิรูประบบราชการในขณะนี้ก็คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) (Barzelay, 2001; Denhardt and Denhardt, 2003) เช่น ข้อเสนอของ 2 นักวิชาการชาวอเมริกันคือ เดวิด ออสบอร์นและเท็ด เกบเลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) ในหนังสือชื่อ Reinventing Government (1992) เสนอให้ปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐโดยมีสาระสำคัญ คือ การนำแนวคิดของธุรกิจภาคเอกชนและระบบตลาด (Market System) มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงานและประชาชนผู้รับบริการได้รับประโยชน์สูงสุดด้วยเช่นเดียวกัน โดยเชื่อว่าเทคนิค วิธีการต่าง ๆ ที่ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนประสบความสำเร็จ น่าจะ สามารถนำมาปรับใช้ในหน่วยงานภาครัฐได้เช่นเดียวกัน อาทิ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของข้าราชการ ให้มีจิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการหรือภาคธุรกิจ มุ่งเน้นตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้มารับบริการไม่แตกต่างจากธุรกิจเอกชนให้บริการดูแลลูกค้า มีการแข่งขันกันในการทำงาน ซึ่งมุ่ง เน้น ผลลัพธ์ที่ออกมา ด้วยการประเมินผลเป็นระยะ ทั้งในส่วนของข้าราชการและระหว่างหน่วยงาน เพื่อ คุณภาพของงานที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ มีการกระจายอำนาจการดำเนินงานและการตัดสินใจ บางกรณี เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ลด อำนาจบทบาทของราชการส่วนกลาง เป็นต้น

การปฏิรูประบบราชการภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นทั่วโลก ในขณะนี้ เช่น ในอังกฤษเกิดขึ้นนับตั้งแต่ยุคสมัยของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แทตเชอร์ ในสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ตลอดจน ถึงประเทศโลกที่ 3 เช่น อินเดีย เกาหลีใต้ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริการประชาชนมากยิ่งขึ้น สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมก่อตัวขึ้นมา นานพอสมควร แต่ปรากฏชัดขึ้นเมื่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) โดย กำหนดแนวทางและวิธีการปรับบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐไว้ 12 ประการ เช่น การจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดินและการพัสดุ การพัฒนาและนำเทคโนโลยี มาใช้ในการปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ และการลดขนาดกำลังคนของหน่วยงานของ รัฐ เป็นต้น (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541: 19)

ในเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อ รับผิดชอบในการปฏิรูประบบราชการในด้านต่าง ๆ รายละเอียดพอสังเขปของการปฏิรูประบบ ราชการตามที่ ก.พ.ร. พยายามดำเนินการปรากฏในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (2546-2551) (<http://www.opdc.go.th> เข้าถึงเมื่อ 16 มกราคม 2550) โดยกำหนดวิสัยทัศน์ว่า พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน และมีเป้าประสงค์หลัก หรือ ผลลัพธ์สุดท้าย 4 ข้อคือ

- (1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น

- (2) ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม
- (3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูง และเทียบเท่า เกณฑ์สากล
- (4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมียุทธศาสตร์ใน การพัฒนาระบบราชการไทยดังนี้

- (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
- (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
- (3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ
- (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
- (5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และค่านิยม
- (6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย
- (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการของไทยตามที่คณะกรรมการ ก.พ.ร. ได้ดำเนินการ ในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียง ข้อวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในด้านบวกและด้านลบเป็นอย่างมาก ซึ่ง นับเป็นเรื่องที่ดีสำหรับสังคมไทยโดยรวม เพราะจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นประโยชน์ ในการบริหารบ้านเมืองให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป

สรุป

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดหรือกฎหมายแม่บทที่มีสถานะสูงสุดเหนือกฎหมายอื่น ๆ ทำหน้าที่กำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกันของสถาบันการเมืองการปกครอง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

ส่วนสถาบันการเมืองมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ เป็น ผู้กำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกันของสถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่ สถาบัน นิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ และระบบราชการ

สถาบันนิติบัญญัติในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บางประเทศเป็นระบบสภาเดียว แต่ โดยส่วนใหญ่มีกนิยระบบสองสภา คือ มีทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การพิจารณาผ่าน ร่างกฎหมายมาบังคับใช้ในสังคมเป็นไปด้วยความรอบคอบ

สถาบันบริหารมีความแตกต่างในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับรูปแบบหรือระบบของรัฐบาล หรือ การบริหาร ความแตกต่างที่ชัดเจนก็คือ สถาบันบริหารในระบบรัฐสภากับสถาบันบริหารในระบบ ประธานาธิบดี

สถาบันตุลาการ โดยส่วนใหญ่มักจะแบ่งระดับชั้นของศาลเป็น 3 ระดับคือ ศาลชั้นต้น ศาล อุทธรณ์ และศาลฎีกา แต่ในแต่ละประเทศมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบบการเมือง การบริหารของประเทศ

ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ในการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ แต่เนื่องจากสถาบันการเมืองแห่งนี้เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน ด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันเมื่อ

สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตเป็นอย่างมาก จึงเกิดแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้ทำหน้าที่บริการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำถามทบทวน

1. รัฐธรรมนูญคืออะไร
2. รัฐธรรมนูญมีบทบาทหน้าที่ประการใดบ้าง
3. รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์ อักษรอย่างไร
4. สถาบันการเมืองคืออะไร
5. สถาบันนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่อย่างไร
6. สถาบันบริหารมีอำนาจหน้าที่อย่างไร
7. ศาลของรัฐบาลกลางกับศาลมลรัฐในสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างอย่างไร จงอธิบาย มาพอสังเขป
8. ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่อย่างไร
9. การจัดการภาครัฐแนวใหม่คืออะไร