

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยปัญหารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 336 เกี่ยวกับอำนาจเสนอความเห็นขององค์กรอิสระต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สภาพปัญหาอยู่ที่กระบวนการ “ก่อน” การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อยู่ที่การ “เสนอความเห็น” เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมิได้อยู่ที่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาพปัญหา เป็นการจำกัดอำนาจองค์กรอิสระให้มีอำนาจเสนอความเห็นเพียงสามองค์กรทั้งกรณีเป็นการบัญญัติเพียงให้อำนาจเสนอความเห็นย่อมไม่ผูกพันรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีให้ต้องทำ หรือรวมเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภาตามมาตรา 313 ตลอดทั้งองค์กรอิสระมีหลายองค์กรย่อมมีหลายความเห็นไม่เป็นเอกภาพต่อการเสนอความเห็น

จากการศึกษาพบว่า สองทฤษฎีของสำนักกรรมนิยม ซึ่งเป็นผลจากการศึกษาค้นคว้าหาคำตอบให้กับความยุติธรรมเมื่อสองพันกว่าปีมาแล้ว ความยุติธรรมเกี่ยวข้องเป็นปัจจัยการกับธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) จากสองทฤษฎีที่ว่าธรรมชาติของมนุษย์ดีกับธรรมชาติของมนุษย์เลว ของสำนักกรรมนิยม วิวัฒนาการตามความ

เปลี่ยนแปลงของสังคมจนมาบรรจบกับทฤษฎีปัจเจกชนนิยม (Individualism) ก่อเกิดสัญญาประชาคมสัญญาประชาคมนั้นมีสองแนวความคิด เช่นเดียวกับสองทฤษฎีของสำนักกรรมนิยดังกล่าวจึงกล่าวได้ว่าสองทฤษฎีธรรมชาติของมนุษย์รากฐานของสัญญาประชาคมและของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมาโดยท่าน John Locke และท่าน Montesquieu พัฒนาเป็นระบบการปกครองที่จำกัด (Limited Government) หรือที่เรียกว่า ระบบการปกครองแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) โดยแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ มิให้อำนาจทั้งสามรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวและให้ตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจซึ่งกันและกันได้พัฒนาในประเทศอังกฤษเรียกว่า ระบบรัฐสภา สหรัฐอเมริกาเรียกว่า ระบบประธานาธิบดี และในฝรั่งเศสเรียกว่า ระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี 100 ปีต่อมาหลังจากสหรัฐอเมริกาประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปรากฏว่ามีการทุจริตจากนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งทั้งในระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา แสดงให้เห็นว่า ระบบการปกครองแบบแบ่งแยกอำนาจ ระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาได้หรือเสียไป สหรัฐอเมริกาจึงได้คิดและนำองค์กระอิสรระมาใช้เสริม ระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจของระบบแบ่งแยกอำนาจที่เสียไป ปรากฏว่าสามารถตอบสนองต่อปัญหาเหมาะกับระบบเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสนำมาปรับใช้ และต่อมาประเทศต่าง ๆ ได้นำมาปรับใช้ รวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย

ประเทศไทยนำองค์กระอิสรระมาใช้ ปัญหาต้องทำการศึกษาวิจัยก็คือ อำนาจเสนอความเห็นขององค์กรอิสระต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 336 ตามสภาพปัญหาที่กล่าวข้างต้น

ความเห็นหรือการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าออกมาในรูปของการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายวิธีอื่น ๆ เป็นสิทธิประเภทสิทธิทางการเมืองและทางแพ่ง (Political and Civil Right) เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย แต่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน องค์กรอิสระเกิดขึ้นและสัมพันธยึดโยงรับมอบอำนาจ ยินยอมจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยผ่านทางวุฒิสภาซึ่งรับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงและเป็นผู้มีอำนาจสรรหาแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระวุฒิสภาและองค์กรอิสระทำงานร่วมกันเป็นองค์กร

กลั่นกรองและสภาตรวจสอบ กล่าวได้ว่ามีที่มาและที่ไปขององค์กรอิสระเพื่อประชาชน องค์กรอิสระจึงกระทำการในนามประชาชน หรือทำแทนประชาชนองค์กรอิสระจึงเปรียบเสมือนประชาชนคนหนึ่ง ที่มีสิทธิและหน้าที่เช่นประชาชนทั่วไป ดังนั้น จึงสรุปตามปัญหาที่ศึกษาวิจัยทั้งสามประการได้ดังนี้

ประการที่ 1 รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มาตรา 336 บัญญัติเป็นการจำกัดอำนาจ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอื่น ๆ กล่าวคือ ไม่ควรบัญญัติให้อำนาจเพียงสามองค์กรอิสระ ควรบัญญัติเปิดกว้างให้อำนาจองค์กรอิสระอื่น ๆ ด้วย

ประการที่ 2 รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มาตรา 336 บัญญัติเพียงให้สิทธิเสนอความเห็น จึงข่อมไม่ผูกพันให้รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีให้มีหน้าที่ต้องทำ หรือรวมเป็น ญัตติเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน องค์กรอิสระได้ รับมอบอำนาจ ยินยอม สัมพันธ์ยึดโยงกับประชาชนทำแทน ทำในนามประชาชน ดังนั้น ความเห็นของประชาชนที่เสนอผ่านองค์กรอิสระจึงต้องมีความหมาย อันต้องผูกพันให้ รัฐสภาและรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องทำหรือรวมเป็นญัตติ เสนอต่อรัฐสภาพิจารณาต่อไป

ประการที่ 3 รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มีหลายมาตราบัญญัติให้มืองค์กรอิสระ หลายองค์กร (Package) หากให้ต่างองค์กรต่างเสนอ ความเห็นก็จะมามากไม่เป็นเอกภาพ มีหลักการทางวิชาการว่า วุฒิสภาร่วมกับองค์กรอิสระทั้งหลายเป็นองค์กรกลั่นกรอง และสภาตรวจสอบ ดังนั้นวุฒิสภาและองค์กรอิสระจะต้องทำงานร่วมกันเป็นคณะ เพื่อ ให้ความคิดเห็นออกมาเป็นหนึ่งเดียว

องค์กรอิสระเกิดในต่างประเทศ นำมาปรับใช้ในประเทศไทยโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะฉบับ 2540 ได้ร่างโดยใช้หลัก Constitutionalism นำ เอาองค์กรอิสระหลายองค์กรมาใช้ร่วมกัน (Package) เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ถ่วงดุล และคานอำนาจอันเป็นการปรับ (Rationalize) องค์กรการเมือง ระบบรัฐสภาให้ เป็น ระบบรัฐสภาสมัยใหม่ (Rationalized Parliamentary System) ค้อนรับการเปลี่ยน- แปลงทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การศึกษาและวัฒนธรรม และ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โลกานุวัตน์ (Globalisation) ที่จะทวีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้เป็นไปอย่างรวดเร็วใน ภายหน้าได้

ABSTRACT

Thesis Title : The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540: A Case Study on the Presentation of the Opinions of Agencies Under the Constitution to the National Assembly and the Cabinet for Amendments to the Constitution Under Article 336

Student's Name : Mr. Pravat Kaewthong

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2007

Advisory Committee :

1. Dr. Sathaporn Samalee Chairperson
2. Prof. Dr. Uwatana Wuthimethee

204788

The purpose of the thesis is to study the problems related to Article 336 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540 (the "Constitution"). This Article relates to the authority of independent agencies under the Constitution to present their opinions to the National Assembly and the Cabinet regarding amendments to the Constitution. The problems considered relate to the process prior to the amendments to the Constitution. Specifically, the problems relate to the presentation of the opinions for the amendments to the Constitution--not the amendment process itself.

The problems arise because of restrictions on the power of the independent agencies with respect to presenting opinions. In cases where three independent agencies present their opinions to the National Assembly and the Cabinet, their opinions are not binding upon the National Assembly and the National Assembly is not required to make motions for the amendments to the Constitution to the National Assembly according to Article 313. Also, since there are several independent agencies, there may not be unity in their opinion and a motion may not be brought.

The result of the study reveals that the philosophy of "natural law" has long held theories regarding the concept of justice. Justice is related to human nature. According to the two theories of human nature, there are good human beings and bad human beings. These two theories have developed according to the changes in the societies and the theories merge with the theory of individualism which produced the theory of the social contract. The social contract consisted of two concepts as did the theory of the natural law school. Therefore, it can be said that the two theories of human nature are the basis of the social contract and the democratic concepts of John Locke and Montesquieu. These concepts developed into the system of limited government and the separation of powers.

According to the concept of the separation of powers, the legislature, the executive and the judicial powers cannot be vested in a single person. There should be checks and balances on these three powers. Such systems are called the parliamentary system in Britain and the presidential system in the

United States. In France it is called the semi parliamentary presidential system.

One hundred years after the Constitution of the United States was ratified there were a number of political scandals which followed the elections in both the parliamentary and presidential system countries. As a result, it was apparent that the systems of separation of powers and checks and balances were not adequate solutions to the problems. The United States introduced the system of independent agencies to supplement the system of separation of powers and checks and balances. The agencies are able to respond to the problems and are consistent with the concepts of modern democracy. Britain and France were the very first countries which followed the pattern initiated by the United States and Thailand later followed suit.

Thailand has introduced the concept of independent agencies into its system of government. Therefore, the issue for the study is the powers of the independent agencies to present their opinions to the National Assembly and the Cabinet for the amendments to the Constitution under Article 336 according to the problems stated above.

The expression of one's views and opinions which may be in the form of speech, writing, publishing, advertising, or other media can be regarded as an individual's political and civil rights. These rights are part of the sovereignty which belongs to the people. The independent agencies are created and tied to the consent of the people who are the real owners of the sovereign power and exercise their power through the Senate, whose members are elected by the

people. It is the Senate which selects, appoints and removes the individuals who occupy important positions in the various independent agencies. It is the Senate in cooperation with the independent agencies which scrutinizes the performance of these individuals.

What has been described is the origin of the independent agencies which are created to give protection to the people. The independent agencies perform their duties under the name of the people or it can be said that they act on behalf of the people, so they should have the same rights and duties as the people in general. In summary, there are three issues which have been found as a result of the study. They are as follows:

1. Article 336 of the Constitution has limited the power of other independent agencies except as specified therein. The Constitution should grant the same power to other independent agencies.

2. Article 336 of the Constitution only grants the independent agencies the right to present their opinions to the National Assembly and the Cabinet. The National Assembly and the Cabinet do not have to adopt the opinions or combine them together and submit them as motions to the National Assembly for its consideration. The reason behind such an idea is that the sovereignty belongs to the people and the independent agencies are entrusted with sovereign power and are obligated to act on behalf of the people. Therefore, the opinions of the people expressed through the independent agencies should have some weight. The National Assembly and the Cabinet should be

required to put them together as motions to be submitted to the National Assembly for its consideration.

3. The Constitution contains several provisions which have created the independent agencies. If each agency can independently present its opinion, there may be a variety of opinions without any unity in the opinions. Technically, the Senate, in cooperation with the independent agencies, should screen all of the opinions presented, so that there is a unity in the opinions.

Independent agencies were first created in foreign countries, and have been incorporated in Thailand's constitutions, especially the Constitution which was promulgated in B.E. 2540. The idea of constitutionalism was introduced in drafting the Constitution and a package of independent agencies have been created for the purpose of checking and balancing each other, so that the traditional political institutions and the parliamentary system will be a rationalized parliamentary system, ready to face economic, political, social, educational and cultural changes which are the result of globalization.