

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

อำนาจนิติบัญญัติ ถือเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยที่มีความสำคัญยิ่งต่อระบบการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติส่วนใหญ่จะยึดโยงกับประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องของที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเป็นผู้แทนปวงชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หรือผ่านการแต่งตั้งที่คำนึงถึงการเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่หลากหลายและมีจุดมุ่งหมายในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น การศึกษาในเรื่องของที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและสามารถบ่งชี้ถึงระดับความเป็นประชาธิปไตยหรือระดับของพัฒนาการทางการเมืองของสังคมหรือประเทศนั้น ๆ ได้ เพราะหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีที่มาจากการเป็นผู้แทนของปวงชน หรือมีที่มาโดยมิชอบ เช่น มาจากการซื้อเสียง หรือน้อฉลด้วยวิธีการต่างๆ อันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือมาจากการแต่งตั้งโดยมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างหลากหลาย ก็จะส่งผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีแนวโน้มจะมีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อแสวงหาอำนาจและปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งมีผลอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีผลต่อพัฒนาการทางการเมืองไทย

จากผลการศึกษาเรื่องที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในกรณีที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพบว่าการเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการของอำนาจอธิปไตยที่ปวงชนใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงประเภทวิธีการเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ “กลับไปกลับมา” โดยก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นวิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (เขตละไม่เกิน ๓ คน) และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จำนวน ๓๖๐-๓๘๓ คน ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ เริ่มมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (จำนวน ๑๐๐ คน) และแบบแบ่งเขตที่กลับไปใช้แบบเขตเดียวเบอร์เดียว

ดังเช่นการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๕ โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ๔๐๐ คน และต่อมาตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีแบ่งเขตก็กลับไปใช้แบบเขตละไม่เกิน ๓ คน และเปลี่ยนแปลงแบบบัญชีรายชื่อเป็นสัดส่วนกลุ่มจังหวัด โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวม ๔๘๐ คน จนมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๔ ก็กลับไปใช้แบบแบ่งเขตฯ ละ ๑ คน (จำนวน ๓๓๕) และแบบบัญชีรายชื่อ (จำนวน ๑๒๕ คน) อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งเรื่องประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วิธีการเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งก็มักจะมีคำอธิบายถึงเหตุผลความเหมาะสมต่างๆ แต่ไม่สามารถหาเหตุผลที่เป็นแก่นแกนที่แท้จริงที่สามารถใช้ได้เหมาะสมในทุกช่วงเวลาหรือทุกช่วงสถานการณ์ได้ เช่น เขตเลือกตั้งเล็ก (เขตละ ๑ คน) เขตเลือกตั้งใหญ่ (เขตละไม่เกิน ๓ คน), การนับคะแนนที่หน่วยหรือนับคะแนนรวม แบบหรือวิธีใดจะสามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้มากกว่ากัน ซึ่งหากยังไม่สามารถดกผลึกเหตุผลที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ ในอนาคตก็จะยังคงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วิธีการเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป สำหรับกรณีเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เช่นกัน ที่ยังคงหลักการเดิมที่ให้อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการออกกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ผ่านกระบวนการขึ้นกระทู้ ขึ้นข้ออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการการซัดต่างๆ แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่สำคัญบางประการ เช่น

๑. เพิ่มบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยโดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจของพรรค เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน หากเป็นรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต้องมีมติพรรครับรองให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคำนึงถึงหลัก free mandate ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ โดยไม่ต้องมีมติพรรครับรอง และยังคงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติใดๆ ในสภาฯ ได้อย่างอิสระ แม้จะขัดกับมติพรรค ซึ่งหากพรรคขับสมาชิกผู้นั้นออกจากการเป็นสมาชิกพรรค สมาชิกก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยและสามารถไปหาพรรคอื่นสังกัดได้ โดยไม่ขาดจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒. การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร นอกจากการขึ้นกระทู้และการตรวจสอบโดยคณะกรรมการของสภาแล้ว ในกรณีการขึ้นข้ออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อจาก ๒ ใน ๕ เหลือ ๑ ใน ๕

กรณีการยื่นขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และกรณียื่นขออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เหลือเพียง ๑ ใน ๖ ของสมาชิกที่มีอยู่ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการยื่นขออภิปรายไม่ไว้วางใจได้แม้เสียงของพรรคฝ่ายค้านจะไม่ถึงจำนวนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ โดยระบุว่าหากรัฐบาลบริหารงานมาครบ ๒ ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายค้านก็สามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติได้

๓. มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกันโดยไม่ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่างจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ต้องการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากสมาชิก เมื่อไปดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี

สำหรับกรณีสมาชิกวุฒิสภา ในเรื่องของที่มา จำนวนและคุณสมบัติก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิม กล่าวคือ จากประวัติศาสตร์ประเทศไทยมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม หลังจากนั้นสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยตลอด ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๘๐, ๒๔๘๒, ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ตามลำดับ จวบจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้เปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องนี้ โดยสิ้นเชิง โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน ๒๐๐ คน และต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นแบบผสม โดยแบ่งเป็น ๗๖ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และ ๗๔ คน มาจากการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปลี่ยนแปลงหลักการในเรื่องของที่มาของสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งมาเป็นการเลือกตั้ง โดยมีเหตุผลหลักในขณะนั้นคือ เชื่อว่าสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นผู้แทนปวงชน และการเป็นผู้แทนปวงชนควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพราะสอดคล้องกับวิถีทางประชาธิปไตย อีกทั้ง การที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อาณัติของผู้ใด โดยเฉพาะไม่อยู่ภายใต้อาณัติของผู้แต่งตั้ง อย่างไรก็ตามในเรื่องของที่มาของสมาชิกวุฒิสภานี้ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยส่วนหนึ่งคงหลักการเดิมว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ลดจำนวนลงเหลือเพียงจังหวัดละ ๑ คน และได้นำจุดแข็งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยเฉพาะในเรื่องความหลากหลายของสาขาอาชีพ และการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมาผสมผสานเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยมีการเน้นย้ำให้สมาชิกวุฒิสภาต้องปลอดจากพรรคการเมือง ซึ่งแต่เดิมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติเพียงว่าผู้ที่จะสมัครรับ

เลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ขยายระยะเวลาและขอบเขตความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองออกไป โดยบัญญัติว่าผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือเคยเป็นสมาชิกและพ้นมายังไม่เกินห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือวันได้รับการเสนอชื่อ และต้องไม่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งประเด็นการให้สมาชิกวุฒิสภาต้องปลอดจากพรรคการเมือง ในมุมหนึ่งอาจถูกต้องในเรื่องของความเป็นอิสระและสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองได้ แต่อีกมุมหนึ่งก็อาจมองได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิบางคนที่มีความรู้ความสามารถ แต่อาจเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรค หรือมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่อาจเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งพบว่าในช่วงสมัยที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด วุฒิสภามิมีบทบาทอำนาจหน้าที่เพียงการกลั่นกรองกฎหมาย เพราะถือว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ แต่หลักการดังกล่าวได้เปลี่ยนไปเมื่อมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่วุฒิสภามากขึ้น โดยให้มีอำนาจในการแต่งตั้ง หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือบุคคลในองค์กรต่างๆ และยังมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสามารถ ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ หรือสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงในการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยไม่มีการลงมติ

และจากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าล้วนส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการการเมืองไทยในหลายประการ ได้แก่

๑. ในกรณีเรื่องที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่บัญญัติให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้พัฒนาการทางการเมืองไทยมีทิศทางที่ยอมรับในวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน และทำให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใดๆ ที่มีได้เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตยดังกล่าว ไม่สามารถดำรงอยู่และได้รับการยอมรับจากสังคมได้

๒. การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งโดยให้มีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเพิ่มเติมจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเกิดการแข่งขันเชิงนโยบายของแต่ละพรรคการเมืองมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนหรือแบบบัญชีรายชื่อ และระบบการนับคะแนนแบบ winner take all ทำให้โอกาสที่พรรคการเมืองเล็กๆ จะชนะเลือกตั้งเป็นไปได้ยากและมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดระบบสองพรรค หรือพรรคเด่นพรรคเดียว

๓. กรณีที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากสองทางคือ จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และจากการแต่งตั้ง แม้จะอ้างว่าเป็นการนำจุดแข็งของทั้งระบบการเลือกตั้งและการแต่งตั้งมาผสมผสานกันทำให้เกิดความหลากหลาย และได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นทั้งตัวแทนของปวงชนและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากสาขาอาชีพต่างๆ แต่ในความเป็นจริงจะเกิดปัญหาเรื่องความยอมรับ โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง อันสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในการเสนอชื่อบุคคลเข้ารับการสรรหาของแต่ละองค์กร และความยอมรับในคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจนำไปสู่ปัญหาความไม่ลงรอยกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและที่มาจากการแต่งตั้งจนอาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในภาพรวมได้

๔. การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ให้มีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารและสามารถกระทำได้ง่ายขึ้น ช่วยส่งเสริมให้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลหรือการต่อสู้ทางการเมืองได้กลับเข้ามาสู่ระบบการเมืองภายในระบอบรัฐสภามากขึ้น แต่ขณะเดียวกันด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและสถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบันก็ได้ปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ตรงกันข้ามในหลายสถานการณ์กลับพบว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองภายนอกรัฐสภา มีการประสานและดำรงจุดมุ่งหมายร่วมกันกับสมาชิกรัฐสภาบางกลุ่ม หรือบางพรรคการเมือง เพื่อช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมืองในแต่ละสถานการณ์

ข้อเสนอแนะ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลโดยตรงต่อความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาและในแต่ละสถานการณ์เป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่การเปลี่ยนแปลงที่จะถือเป็นพัฒนาการทางการเมืองได้นั้น ควรต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑. จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒. การเปลี่ยนแปลงใดๆ โดยเฉพาะเรื่องของที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งอาจแสดงออกโดยผ่านระบบการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนที่เข้าไปใช้อำนาจแทนตน ในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง หรือด้วยวิธีการอื่นใดที่สะท้อนถึงการเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่หลากหลายและเป็นที่ยอมรับได้ทั่วไป เพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง

๓. การเปลี่ยนแปลงใดๆ โดยเฉพาะเรื่องของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ และต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่เหมาะสม