

Explore • Commit • Discover



วารสารกฎหมาย สงขลานครินทร์



SONGKLANAKARIN LAW JOURNAL

ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 เดือนกรกฎาคม - ธันวาคม 2561 ISSN 2651-1894



คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์





วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์
SONGKLANAKARIN LAW JOURNAL
ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม 2561
ISSN 2651-1894

วัตถุประสงค์ของวารสาร

- (1) เพื่อสนับสนุนส่งเสริมให้อาจารย์และบุคลากรภายในคณะได้สร้างสรรค์บทความวิชาการหรือบทความวิจัยที่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์มหาวิทยาลัยและยุทธศาสตร์ชาติ
- (2) เพื่อเป็นช่องทางการเผยแพร่ผลงานวิจัยรวมถึงผลงานวิชาการของอาจารย์และบุคลากรภายในคณะอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม
- (3) เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้เผยแพร่ผลงานวิจัยรวมถึงผลงานวิชาการ
- (4) เพื่อมุ่งสู่ความเป็นวารสารที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์คุณภาพวารสารระดับชาติรวมถึงระดับนานาชาติและการเป็นวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูลวารสารที่ ก.พ.อ. กำหนด
- (5) เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบและประจักษ์ถึงความมีชื่อเสียงของคณะและมหาวิทยาลัย

ขอบเขตของบทความในวารสาร

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ เปิดกว้างรับพิจารณาบทความวิชาการรวมถึงบทความวิจัยทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมาย การปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริง หรือประเด็นปัญหากฎหมาย ตลอดจนบทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปรับใช้ศาสตร์แขนงต่าง ๆ กับกฎหมาย เช่น การพัฒนากับกฎหมาย เศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย วิทยาศาสตร์กับกฎหมาย หรือมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์กับกฎหมาย เป็นต้น

กระบวนการกลั่นกรองบทความ

เมื่อผู้เขียนได้ส่งต้นฉบับบทความตามรูปแบบที่วารสารกำหนดแล้ว กองบรรณาธิการจะดำเนินการพิจารณาสรุหาผู้ทรงคุณวุฒิ และส่งบทความให้กับผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 ท่าน เพื่อทำหน้าที่ประเมินบทความ (double - blind peer review) เมื่อผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นให้สมควรตีพิมพ์แล้วจึงส่งผลการพิจารณาให้กับผู้เขียนบทความ หากผู้เขียนบทความได้แก้ไขเพิ่มเติมตามแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว กองบรรณาธิการจะนำบทความเข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงพิมพ์และตีพิมพ์ต่อไป โดยผู้เขียนบทความจะได้รับเล่มวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ และเงินสมนาคุณ การเขียนบทความตามความเหมาะสม

กำหนดเวลาเผยแพร่

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ จัดพิมพ์และเผยแพร่วารสารปีละ 2 ฉบับ คือ ฉบับเดือนมกราคม - เดือนมิถุนายน และฉบับเดือนกรกฎาคม-เดือนธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการ วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ตึกปณ.56 ปณ.คองหส์ อ.หาดใหญ่

จ.สงขลา 90112 โทร. 0-7428-2520

- บทความทุกเรื่องได้รับการตรวจประเมินคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) จากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย
- ความคิดเห็นใด ๆ ของผู้เขียนบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ เป็นของผู้เขียนบทความ กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย
- กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ไม่สงวนสิทธิในการคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย
- ออกแบบปกวารสาร โดยนายพงศกร แยมมีศิลป์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

อาจารย์ ศุภวัชร มาลานนท์

อาจารย์ สุทธิชัย งามชื่นสุวรรณ

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บรรณาธิการ

อาจารย์ ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

กองบรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อาจารย์ ดร.สรเพชดา ครุฑเครือ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

อาจารย์ พ.ต.ท.ดร.ชวนัสถ์ เจนการ

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้จัดการวารสาร

นางสาวจันทิรา จันทรโชติ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

บทบรรณาธิการ

สวัสดีท่านผู้อ่านทุกท่านครับ ในฐานะที่ผมรับหน้าที่เป็นบรรณาธิการคนแรกของวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ จึงขออนุญาตกล่าวถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการจัดทำวารสารกฎหมายของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ดังนี้ กล่าวคือ นับจากสภามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้มีประกาศจัดตั้งคณะนิติศาสตร์เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2546 จนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งตลอดระยะเวลา 15 ปี ที่ผ่านมา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจในฐานะที่เป็นหน่วยงานในสถาบันอุดมศึกษาอย่างเข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ด้านการผลิตบัณฑิต การผลิตผลงานวิจัย การให้บริการวิชาการและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลของการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ส่งผลให้คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีความเข้มแข็งในทุกด้านและมีความเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ

การริเริ่มจัดทำวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์จึงเป็นอีกหนึ่งภารกิจที่มีความท้าทายที่อยู่บนพื้นฐานความพร้อมของทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของคณะนิติศาสตร์ โดยมีการกำหนดเป้าหมายของการจัดทำวารสาร การวางแผนการดำเนินการ และการดำเนินงานให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมและมีความเป็นมาตรฐาน ซึ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจัดทำวารสาร ประกอบด้วย 1) การสนับสนุนส่งเสริมให้อาจารย์และบุคลากรภายในคณะได้สร้างสรรค์บทความวิชาการหรือบทความวิจัยที่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์มหาวิทยาลัยและยุทธศาสตร์ชาติ 2) การเป็นช่องทางการเผยแพร่ผลงานวิจัยรวมถึงผลงานวิชาการของอาจารย์และบุคลากรภายในคณะอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม 3) การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้เผยแพร่ผลงานวิจัยรวมถึงผลงานวิชาการ 4) การมุ่งสู่ความเป็นวารสารที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์คุณภาพวารสารระดับชาติรวมถึงระดับนานาชาติและการเป็นวารสารวิชาการที่อยู่ในฐานข้อมูลวารสารที่ ก.พ.อ. กำหนด และ 5) การประชาสัมพันธ์ให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบและประจักษ์ถึงความมีชื่อเสียงของคณะและมหาวิทยาลัย

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 จึงเป็นผลของการดำเนินการข้างต้นและเป็นผลของการดำเนินงานที่เกิดจากกระบวนการทำงานที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ในฉบับปฐมฤกษ์นี้วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ได้รับโอกาสให้ตีพิมพ์เผยแพร่บทความวิชาการของผู้เขียนที่เป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยดังนี้ 1) บทความเรื่อง “ปัญหาว่าด้วยความไม่มีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากข้อจำกัดในเชิงกระบวนการของการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” ของคุณณัฐดนัย นาจันทร์ 2) บทความเรื่อง “การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย” ของคุณศุภณัฐ บุญสด และ 3) บทความเรื่อง “บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในการกำกับการณ์คลังมหาชน” ของคุณอลงกรณ์ กลิ่นหอม ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ขอขอบคุณผู้เขียนบทความที่กรุณาส่งบทความมาตีพิมพ์เผยแพร่ในครั้งนี้

นอกจากนี้วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ยังได้รับความอนุเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยทำหน้าที่กองบรรณาธิการวารสารไม่ว่าจะเป็นการจัดทำและบริหารงานการจัดทำวารสาร การกำหนดหลักเกณฑ์การเตรียมต้นฉบับบทความ ตลอดจนรูปแบบการเขียนอ้างอิงในบทความ การสรรหา พิจารณากลั่นกรองและคัดเลือกบทความที่จะตีพิมพ์ในวารสาร การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ประเมินบทความเพื่อตีพิมพ์ (peer review) ตลอดจนการเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงบทความให้กับผู้เขียนบทความตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยทั้งสามท่านเป็นอย่างยิ่ง

แม้ว่าบรรณาธิการและกองบรรณาธิการวารสารจะไม่สามารถเปิดเผยรายนามผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพบทความให้รับทราบเป็นการทั่วไปได้ แต่คำแนะนำและข้อเสนอแนะของท่านถือเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนบทความและวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์เป็นอย่างมาก ซึ่งกองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพบทความอีกครั้งหนึ่ง

ในท้ายสุดนี้ กองบรรณาธิการวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ ขออภัยในข้อผิดพลาดใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้น พร้อมทั้งยินดีรับคำติชมและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์เพื่อพัฒนาปรับปรุงวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ให้มีความมาตรฐานยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

ดร.กฤษรัตน์ ศรีสว่าง

บรรณาธิการ

9 ธันวาคม 2561

สารบัญ

บทความ	หน้า
ปัญหาว่าด้วยความไม่มีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากข้อจำกัด ในเชิงกระบวนการของการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ภายใต้มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 The Issue of Constitutional Instability Caused By The Limitation of Constitution Amendment Procedure Under Article 256 of The Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560. ณัฐดนัย นาจันทร์ <i>Natdanai Nachan</i>	1
การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย Civilian Control of the Military in Thailand's Legal System ศุภณัฐ บุญสด <i>Supanut Boonsod</i>	13
บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในการกำกับการคลังมหาชน The Role of State Audit Mechanism in Regulating Public Finance อลงกรณ์ กลิ่นหอม <i>Alongkorn Klinhom</i>	32

ปัญหาว่าด้วยควมไม่มีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากข้อจำกัดในเชิงกระบวนการของการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

The Issue of Constitutional Instability Caused By The Limitation of Constitution Amendment Procedure Under Article 256 of The Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560.

ณัฐดนัย นาจันทร์¹

Natdanai Nachan

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารทางกฎหมายที่แสดงถึงอุดมการณ์ทางการเมืองของรัฐและเป็นเครื่องมือสำคัญในการก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้เมื่อสภาพการณ์ต่าง ๆ ในสังคมเปลี่ยนแปลงไป โดยอาจมีการวางข้อจำกัดบางประการเพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่สามารถกระทำได้อย่างง่าย ๆ ส่วนหนึ่งเพื่อรักษาเสถียรภาพให้กับรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดนั้นจะต้องไม่ทำให้รัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพราะหากสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปและความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ไม่สามารถกระทำได้เพราะข้อจำกัดเชิงกระบวนการแล้ว สิ่งตามมาคือการปลุกเอาอำนาจสถาบันรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้เพื่อล้มล้างและสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ อันเป็นสิ่งที่พึงประสงค์สำหรับรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจากการค้นคว้าข้อมูลทางเอกสารผู้เขียนพบว่า ปัญหาและความสับสนวุ่นวายนี้กำลังเกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดขั้นตอนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ยากและจัดอยู่ในระดับที่อาจไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้เลยในทางปฏิบัติ

คำสำคัญ: อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, ข้อจำกัดเชิงกระบวนการ, รัฐธรรมนูญนิยม

Abstract

The constitution is a law that represents the political ideology of state and established a legal system of state. The constitution must be amendable anytime when the ideology of people in the state have changed. However, to maintain the constitutional stability, especially the Constitution, which protects the rights and freedoms of the people under the ideal of constitutionalism, some restrictions may be imposed for the amendment process.

Moreover, The restriction must not make the Constitution unamendable. Because when people in the state want to amend their constitution, It means a political ideal of society already change. The barrier of unamendable will force them to use the constituent power to subvert the constitution and create a new one. This is not a wishes situation for every democratic state in the world including Thailand. However, according to the study, the unamendable and the risk of subvert now happen in Thailand due to the article 256 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560.

Keywords: Amendment Powers, Limitation of the Process, Constitutionalism

¹นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสาขากฎหมายมหาชน สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, E-mail natdanai.nac@mfu.ac.th
LL.B. (First Class Honors) Prince of Songkla University, LL.M. (Public Law) Chulalongkorn University, Public Law Lecturer at School of Law Mae Fah Luang University. E-mail natdanai.nac@mfu.ac.th

1. ความนำ

รัฐธรรมนูญคือการแปรสภาพอุดมการณ์ทางการเมืองหรือแนวคิดทางการเมืองของ “ผู้ทรงอำนาจอธิปไตย” อันเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ณ ช่วงเวลาที่ปราศจากรัฐธรรมนูญให้กลายมาเป็นตัวบทกฎหมาย โดยถือว่าเนื้อหาสาระทั้งหลายภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ คือคุณค่าที่รัฐพึงจะต้องยึดถือ และไม่มีผู้ใดสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย จึงได้มีการวางข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมตลอดจนวางแนวทางในการบังคับใช้ข้อจำกัดดังกล่าวขึ้นผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การยึดมั่นในความเป็นกฎหมายสูงสุดและคุณค่าที่พึงยึดถือของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่มากเกินไปจนความพอดี ย่อมเป็นการปฏิเสธข้อเท็จจริงประการที่ว่ารัฐธรรมนูญนั้นโดยสภาพแล้วเป็นเพียงอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดถือ ณ ช่วงเวลาหนึ่งเวลาใดไป เมื่ออุดมการณ์ทางการเมืองถูกยึดถือไว้ในฐานะคุณค่าสูงสุดที่ไม่สามารถแก้ไขได้หรือแก้ไขได้ยากเป็นอย่างยิ่ง และอุดมการณ์เช่นนั้นถูกท้าทายโดยกระแสธารแห่งความต้องการของผู้ที่อยู่อาศัยภายในรัฐ สิ่งที่มาตามนั้นคือการเกิดขึ้นของวิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญที่ถึงที่สุดแล้วอาจนำไปสู่การถอดรื้อรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ลงเพื่อการริเริ่มให้เกิดสภาวะปลอดรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นการเปิดทางให้มีการกล่าวอ้างเอาอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ได้

เหตุการณ์เช่นว่านี้จะไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใดเลยหากไม่ใช่เพราะว่ารัฐธรรมนูญของบรรดารัฐสมัยใหม่ทั้งหลายในปัจจุบันเป็นเพียงแค่เครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง กำหนดอุดมการณ์ของรัฐ และกำหนดการใช้อำนาจอธิปไตย หากแต่รัฐธรรมนูญทั้งหลายของรัฐสมัยใหม่เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความมั่นคงให้แก่บรรดาสิทธิมนุษยชนทั้งหลายที่มนุษย์พึงมี โดยเชื่อว่าการบรรจุสิทธิเหล่านี้เข้าไปในกฎหมายสูงสุดของประเทศจะทำให้สิทธิทั้งหลายได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างสถิตเสถียรสถาพร อันเป็นความเชื่อพื้นฐานตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญใดปรากฏบทบัญญัติที่อาจส่งผลให้ตัวรัฐธรรมนูญนั้นถูกทำลายลงเสียเองจึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้น เนื่องจากโดยสภาพแล้วก่อให้เกิดความเสี่ยงในการละเมิดคุณค่าสูงสุดที่รัฐธรรมนูญพึงคุ้มครองอันได้แก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะเขียนบทความฉบับนี้ขึ้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยผู้เขียนจะขอแบ่งเนื้อหาในบทความนี้ออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ส่วนแรกจะเป็นการอธิบายถึงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ว่าอำนาจดังกล่าวมีลักษณะอย่างไรมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเช่นใดและสามารถถูกจำกัดได้หรือไม่ เพียงใด รวมถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นควรถูกวางขอบข่ายไว้ในลักษณะใด จากนั้นจึงจะนำไปสู่การอธิบายในหัวข้อที่สองว่าด้วยแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมโดยเน้นไปที่ความพยายามรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดดังกล่าว

ต่อมาในหัวข้อที่สาม จะเป็นการพิจารณาถึงเฉพาะบทบัญญัติในมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่ามีการวางข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในเรื่องใดบ้างและวางไว้เพียงไร และก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จากนั้นจะนำไปสู่หัวข้อสุดท้ายคือบทสรุปและข้อเสนอแนะ

2. ความทั่วไปว่าด้วยอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาถึงความทั่วไปว่าด้วยอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเราไม่สามารถพิจารณาถึงอำนาจดังกล่าวได้โดยการแบ่งแยกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกมาอธิบายโดด ๆ เนื่องจากอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถแยกออกจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจนนัก และแน่นอนว่าย่อมไม่มีการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหากยังไม่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้เขียนจะขออธิบายความในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้โดยแบ่งออกเป็นสองหัวข้อย่อย ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นหัวข้อที่หนึ่ง และหัวข้อที่สอง ได้แก่ ข้อเสนอแนะว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ข้อจำกัดและลักษณะของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเชิงกระบวนการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

“อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดจากความว่างเปล่า” ถือเป็นถ้อยคำที่ผู้เขียนชอบมากที่สุดจากหนังสือกฎหมายรัฐธรรมนูญ: การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ของ รศ.ดร.ปิยบุตร แสงกนกกุล² ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่สำคัญที่สุดที่จำต้องทำความเข้าใจภายใต้บทความชิ้นนี้ เนื่องจากการจะอธิบายถึงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้น จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่ารัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากสิ่งไหน และอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นมาจากแห่งไหนได้กันแน่ ดังนั้น ในส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนี้ผู้เขียนจะขอเริ่มพิจารณาจากความหมายของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญก่อน จากนั้นจะพิจารณาถึงความหมายของอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสองต่อไป

2.1.1 ความหมายของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะมีการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญระบบกฎหมายและระบบการเมืองล้วนว่างเปล่า³ สังคมเต็มไปด้วยการต่อสู้ระหว่างพลังการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามจะสถาปนาตนเองเป็นใหญ่เหนือชนทั้งหลายในสังคม ผู้ถือครองอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงเป็นผู้ถือครองอำนาจริเริ่มในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและระบบกฎหมายอันอิสระและปราศจากเงื่อนไข⁴

ข้อความข้างต้นคือข้อความที่แสดงออกถึงลักษณะทั่วไปและความหมายของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน ภายใต้สังคมที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งของอุดมการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ย่อมปราศจากระบบกฎหมายและระบบการเมือง ผู้นำของกลุ่มก้อนทางการเมืองที่สามารถก้าวข้ามคนอื่นได้ไม่ว่าโดยทางความคิดหรือโดยกำลังย่อมเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในการที่จะริเริ่มก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและระบบกฎหมายภายใต้การตัดสินใจที่อิสระของตน และเป็นการก่อสร้างโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาถึงการชิงดีชิงเด่นในชัยชนะทางการเมืองอย่างเด็ดขาดตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นสิ่งที่ผู้เขียนค่อนข้างไม่เห็นด้วย เนื่องจากการช่วงชิงอำนาจตัดสินใจทางการเมืองเป็นเพียงการอธิบายความหมายของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ไม่ครบถ้วนและรอบด้านตัดขาดความสัมพันธ์กับสังคมอันมีความเป็นพลวัตรออกไปอย่างสิ้นเชิง โดยในบรรดาทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนักปรัชญาการเมืองทั้งหลาย ทั้งทฤษฎีกฎเกณฑ์นิยม (Normativism) ตัดสินใจนิยม (Decisionism) และสัมพันธ์นิยม (Relationsim) ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับทฤษฎีสัมพันธ์นิยมซึ่งเสนอโดย Martin Loughlin มากที่สุดผู้เขียนจึงขออธิบายไว้เฉพาะการให้ความหมายของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญภายใต้ทฤษฎีนี้ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วนำไปสู่คำอธิบายตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ว่า รัฐธรรมนูญคือการแปรสภาพอุดมการณ์ทางการเมืองให้เป็นสถาบันทางกฎหมาย

ข้อเขียนของ Martin Loughlin เรื่อง On Constituent Power ได้กล่าวถึงทฤษฎีสัมพันธ์นิยมไว้ ซึ่งผู้เขียนขออธิบายถึงทฤษฎีนี้โดยสรุปว่า⁵ ในการกล่าวถึงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เรามักจะกล่าวว่าประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือประชาชน

²ปิยบุตร แสงกนกกุล, กฎหมายรัฐธรรมนูญ: การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 26.

³การที่ผู้เขียนกล่าวว่า “ก่อนที่จะมีการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมายและระบบการเมืองล้วนว่างเปล่า” นั้น ผู้เขียนจึงจะใช้คำดังกล่าวเพื่อที่จะสะท้อนถึงสภาพก่อนที่ปัจเจกชนทั้งหลายจะรวมกันเข้าเป็นสังคมหรือเป็นรัฐ ซึ่ง ณ ช่วงเวลานั้น ระบบกฎหมาย (ระบบที่ประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ของสังคม องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเพื่อตัดสินความผิดเมื่อกฎเกณฑ์นั้นถูกละเมิด และการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาคำวินิจฉัย) และระบบการเมือง (การจัดสร้างองค์กรทางการเมืองและการวางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองอย่างเป็นระบบ) ภายใต้การรับรู้ของผู้คนเหล่านั้นในปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้นแน่นอนว่าหากพิจารณาจากประสบการณ์ตามที่เราพบเจอในปัจจุบันโดยเฉพาะภายหลังจากช่วงเวลาแห่งการรัฐประหาร ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวโดยผู้มีอำนาจ ถ้อยคำที่ผู้เขียนเลือกใช้อาจฟังดูขัดแย้งกับความเป็นจริง เพราะช่วงเวลานั้น แม้ไม่มีรัฐธรรมนูญแต่บรรดากระบวนกฎหมายและระบบการเมืองทั้งหลายก็ยังคงสภาพอยู่ได้ ลักษณะเช่นนี้ผู้เขียนเห็นว่ามีความเป็นไปได้ว่าระบบกฎหมายทั้งหลายนั้นยังคงอยู่ได้ด้วยเจตจำนงแห่งผู้ใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญคือคณะรัฐประหาร ซึ่งใช้อำนาจที่ตนมีคงสภาพของระบบกฎหมายและระบบการเมืองไว้ผ่านการออกประกาศหรือคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญได้หากพิจารณาจากความหมายที่ว่า รัฐธรรมนูญคือตัวบทกฎหมายที่จัดตั้งระบบกฎหมายและระบบการเมืองให้กับรัฐ เมื่อเป็นเช่นนั้น กฎหมายอื่นที่ไม่ได้ถูกเรียกว่ารัฐธรรมนูญ แต่ทำหน้าที่ดังเช่นรัฐธรรมนูญก็อาจถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญในความหมายนี้ได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้สามารถถกเถียงกันได้ต่อไปในเชิงวิชาการ ซึ่งผู้เขียนยินดีอย่างยิ่งที่จะได้พูดคุยกับท่านที่มีความเห็นแย้ง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขออธิบายด้วยตนเองแล้ว ณ ที่นี้ เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับผู้อ่านทุกท่านในการอ่านบทความฉบับนี้ในส่วนต่อ ๆ ไป

⁴ปิยบุตร แสงกนกกุล, เรื่องเดิม, หน้า 34-35

⁵Loughlin M, On Constituent Power, in Constitutionalism Beyond Liberalism (United Kingdom: Cambridge University Press, 2017).

เป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้เป็นเพียงวาทกรรมที่ถูกประดิษฐ์ขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปรัชญาการเมืองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น เนื่องจากประชาชนทั้งหลายจะไม่สามารถสร้างฉันทามติอันนำไปสู่การสร้างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนได้เลย หากประชาชนทั้งหลายยังมีความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมือง และแน่นอนว่าการทำให้ความขัดแย้งเช่นนั้นสูญสลายไปเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นมีอยู่จริง ดังนั้นเราจึงพอจะสรุปได้ว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้เอกภาพของสังคม และไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้ชัยชนะอย่างเด็ดขาดของอุดมการณ์ทางการเมืองใด

ในความคิดของ Martin Loughlin อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนในฐานะตัวตนรวมศูนย์ซึ่งมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยถูกก่อตั้งขึ้นการก่อตั้งขึ้นที่วามไม่ได้อาจอยู่บนการสร้างฉันทามติ แต่เป็นการกดทับอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีผู้สนับสนุนน้อยกว่าไว้ภายใต้อุดมการณ์ที่มีจำนวนผู้เห็นชอบเหนือกว่าและในเวลาเดียวกัน ผู้แทนของประชาชนซึ่งเหนือกว่าจะเข้ามาใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแทนประชาชน เพื่อก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบการเมืองในท้ายที่สุด

ดังนั้น เราอาจกล่าวได้ว่า การพูดถึงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงเป็นเหมือนการอธิบายให้เห็นถึงการชิงดีชิงเด่นระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองเพื่อจัดระเบียบสังคมเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะสัมพัทธ์ (Relative) คือมีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญโดยตัวของมันเองแล้วจึงเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง เป็นเรื่องของความพยายามในการรักษาสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างสองฝ่าย โดยหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเปลี่ยนแปลงอีกฝ่ายอาจรวบรวมเอาอำนาจที่ตนมีเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิม และสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นภายใต้อำนาจของตนเองได้นั่นเอง

2.1.2 ความหมายของอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาถึงความหมายของอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น หากพิจารณาเพียงความหมายจากถ้อยคำเราจะพบว่าราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “แก้ไข” ว่าหมายถึง การดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น⁶ ในขณะที่คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ถูกให้ความหมายไว้ว่า บทกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ⁷ ดังนั้น ในแง่นี้ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายสูงสุดที่ว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศ” นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายในลักษณะที่ตรงไปตรงมาและเป็นการให้ความหมายตามตัวอักษรเช่นนี้ ไม่ได้สื่อถึงลักษณะเฉพาะของอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เนื่องจากอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นคาบเกี่ยวโดยตรงกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจสูงสุดที่ผู้ใช้สามารถใช้เพื่อสถาปนารัฐ ระบบการเมือง และระบบกฎหมายได้โดยอิสระซึ่งหากเราพิจารณาในมุมนี้แล้ว เราย่อมเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดที่ถูกสถาปนาขึ้นเพื่อวางรูปแบบของรัฐบาลการเมือง และระบบกฎหมาย ภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองที่ได้ถือครองอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ณ เวลานั้น ดังนั้น อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงอำนาจที่จะแก้ไขระบบการเมืองหรือระบบกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนั้น โดยสภาพแล้วถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญเองเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้แก่องค์กรการเมืองต่าง ๆ ด้วยลำดับชั้น (Hierarchy) ที่สูงกว่า เช่นนี้ จึงเป็นไปได้เลยที่กฎหมายในลำดับที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอย่างไรก็ตาม ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอีกส่วนหนึ่งคงมาจากตัวอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเองซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่เกิดขึ้นก่อนมีรัฐเป็นอำนาจที่กำหนดรูปแบบของรัฐบาลรูปแบบการปกครองและกำหนดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองโดยอิสระ ด้วยลักษณะของอำนาจสูงสุดเช่นนี้เองทำให้

⁶ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2554), หน้า 151.

⁷ราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 987.

ตัวรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดตามไปด้วย

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant dérivé) ซึ่งอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มอบและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรากลับพบว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถถูกจัดให้เป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (Constituted Power) ได้ เนื่องจาก อำนาจดังกล่าวสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญวางแนวทางเอาไว้แล้วได้ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจพิเศษที่แม้จะอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่สามารถจัดไว้ในลำดับชั้นของกฎหมายปกติ ถือเป็นอำนาจที่วางอยู่บนเขตแดนที่คลุมเครือระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจตามรัฐธรรมนูญ⁸ เมื่อเป็นเช่นนั้น การอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปได้โดยยากยิ่ง

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นถูกอธิบายไว้ในหลายรูปแบบ บ้างก็ว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นจะต้องคงอยู่ตลอดไป ไม่มีทางที่จะลบล้างลงไปได้ บ้างก็ว่าภายหลังจากที่สถาปนารัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมสูญสิ้นลง และได้ก่อตั้งอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฐานะสถาบันทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้นมาแทนที่ และในอีกกลุ่มหนึ่งกลับมองว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้สูญหายไปไหน เพียงแต่อยู่เคียงคู่กันไปกับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งได้สถาปนาเอาไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง⁹

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สามารถอธิบายความในส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ได้ ผู้เขียนจึงมีความจำเป็นที่จะเลือกนำเสนอเอาแนวคิดที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสองของ Yaniv Roznai เป็นหลักเนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเป็นการอธิบายที่สมเหตุสมผลที่สุด เป็นการอธิบายถึงความคงอยู่ของอำนาจทั้งสองไปพร้อมๆกัน โดยที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญยังคงดำรงอยู่ไม่ได้สูญเสียความศักดิ์สิทธิ์ของตนลง แต่ในขณะที่เดียวกันอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ยังคงทำงานต่อไปในฐานะภาพแทนบางประการของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

จากหนังสือเรื่อง Unconstitutional Constitution Amendments ซึ่ง Roznai ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2017 Roznai ได้นำเสนอทศนะที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยอาจสรุปความได้ ดังนี้

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ดำรงอยู่คู่กันไปแต่ไม่ได้มีสถานะที่เท่าเทียมกัน ภายหลังจากที่ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญซึ่งในที่นี้หมายถึงประชาชน ได้ใช้อำนาจของตนสถาปนารัฐธรรมนูญไว้แล้ว ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้กับองค์กรพิเศษขององค์กรหนึ่งองค์กรใด (ในที่นี้อาจหมายถึงรัฐสภา) เป็นผู้ทรงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจดังกล่าวมีลักษณะ**ก้ำกึ่งระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (sui generis)** กล่าวคือ อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการมอบส่วนหนึ่งของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมาไว้กับหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในห้วงเวลาที่เหมาะสม ดังนั้น อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงมีธรรมชาติ (Nature) ของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอยู่ในตัว แต่ในขณะที่เมื่อถึงคราวที่ต้องแสดงออกซึ่งอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขั้นตอนของการใช้อำนาจดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการใช้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นทำให้ในเชิงกระบวนการแล้ว (Function) อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลับมีลักษณะของความ**เป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ**

เมื่อเป็นเช่นนั้น Roznai จึงได้สรุปว่า เราอาจเรียกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งหลายขึ้นมามีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับที่หนึ่ง (Primary Constituent Power) และเรียกอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าเป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญลำดับที่สอง (Secondary Constituent Power) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลำดับชั้นของอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็น

⁸Roznai Y, Towards a Theory of Unamendability, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers 515(2015).

⁹ปิยบุตร แสงกนกกุล, เรื่องเดิม, หน้า. 95 - 99

¹⁰Roznai Y, Unconstitutional Constitution Amendments (United Kingdom: Oxford University Press, 2017). pp. 110 - 123

เห็นว่าอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นยังมีสถานะบางประการที่สูงส่งกว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง¹¹

เมื่ออำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจัดเป็นอำนาจลำดับรองซึ่งผู้ถืออำนาจนั้นได้รับมอบมาจากผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอีกทีหนึ่ง อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงสามารถถูกจำกัดได้โดยตัวของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั่นเอง ผู้ทรงอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงปราศจากความสามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไปในทิศทางที่ตนเองต้องการได้อย่างอิสระเสรี เนื่องจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจะวางข้อกำหนดเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจและสิ่งที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ในรัฐธรรมนูญไว้¹² ในแง่นี้ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงไม่ได้ดับสูญลงพร้อมกับการตรารัฐธรรมนูญที่แล้วเสร็จ แต่อำนาจดังกล่าวถูกเก็บซ่อนไว้ และในแง่มุมหนึ่งอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้แสดง**ความคงอยู่ของตนไว้ผ่านการวางข้อกำหนดของการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเอง**

ทั้งนี้ ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวไว้ในส่วนนี้เองที่แสดงให้เห็นว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดได้ ภายใต้การวางเงื่อนไขแห่งการจำกัดของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

2.2 ข้อเสนอสนับสนุนว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ข้อจำกัด และลักษณะของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเชิงกระบวนการ

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะขอแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองหัวข้อย่อย ๆ หัวข้อแรกคือการกล่าวถึงเหตุผลความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญจะต้องถูกแก้ไขได้ตลอดจนการจำกัดอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และในอีกหัวข้อหนึ่งจะเป็นการออกแบบกระบวนการโดยทั่วไปของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

2.2.1 ข้อเสนอสนับสนุนว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการจำกัดการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอสนับสนุนว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นข้อถกเถียงที่ปรากฏมาเป็นเวลานานว่าตัวรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) สมควรที่จะถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอสนับสนุนทั้งหลายจะเอนเอียงไปยังฝั่งที่มองว่ารัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นกฎหมายสูงสุดก็จริง แต่ก็สมควรเป็นกฎหมายสูงสุดที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้ กล่าวคือ

ณ จุดตั้งต้นก่อนที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากการช่วงชิงความได้เปรียบระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ ณ ห้วงเวลานั้น ๆ ด้วยความเป็นพลวัตรของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่ถูกใช้ในการก่อตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นมาเองจึงไม่มีสิ่งใดจะรับรองได้ว่า เนื้อหาที่อยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นจะถูกต้องสูงสุดเสมอไป หากรัฐธรรมนูญ ถูกใช้ไปสิบหรือยี่สิบปี และคนซึ่งอยู่อาศัยภายใต้กฎระเบียบของรัฐธรรมนูญ ณ ห้วงเวลานั้น เห็นว่าสิ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญล้าสมัยไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่คนรุ่นใหม่ยึดถือการบัญญัติไว้ว่าห้ามมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการจำกัดโอกาสและผูกมัดคนรุ่นหลังไว้โดยรัฐธรรมนูญของคนในรุ่นก่อน¹³

นอกจากนี้ อุดมการณ์ทางการเมือง ณ ห้วงเวลาหนึ่งเวลาใดย่อมเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ ณ ห้วงเวลานั้น ๆ ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปรัฐธรรมนูญที่ไม่ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่น่าพึงประสงค์ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญจะถูกแก้ไขได้จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมแล้วและสมควรอย่างยิ่งที่จะกระทำ¹⁴

คำถามประการต่อมา นั่นคืออำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจที่มีลักษณะผสมระหว่างความเป็นอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจตามรัฐธรรมนูญสมควรที่จะถูกจำกัดได้หรือไม่ ซึ่งแน่นอนว่าหากดูจากทัศนคติของผู้เขียนและ

¹¹ ผู้สนใจเพิ่มเติมสามารถอ่านความเห็นของ Roznai เช่นนี้ในบริบทที่แปลเป็นภาษาไทยได้จากงานเขียนของ รศ.ดร.ปิยบุตร แสงกนกกุล เรื่อง กฎหมายรัฐธรรมนูญ: การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

¹² Roznai Y, Op. cit., p.134

¹³ ปิยบุตร แสงกนกกุล, เรื่องเดิม, หน้า 117.

¹⁴ Böckenförde M, Constitutional Amendment Procedures: International Idea Constitution-Building Primer 10 (Sweden: International Institute For Democracy and Electoral Assistance, 2017).

การวางลำดับขั้นระหว่างอำนาจ สถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วคงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าอำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดได้ โดยข้อความคิดเช่นนี้สอดคล้องกับมุมมองของนักคิดสายปฏิฐานนิยม (Positivism) ผู้มีชื่อเสียงของฝรั่งเศสหลายท่านเช่น Georges Burdeau หรือ Carré de Malberg ซึ่งล้วนแล้วแต่มองว่าในเมื่ออำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีสถานะที่ต่ำกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเช่นนั้นแล้ว อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมมีความชอบธรรมเต็มที่ที่จะวางข้อจำกัดในการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนของข้อจำกัดในทางรูปแบบ¹⁵

นอกจากนี้ นักคิดสายกฎหมายธรรมชาติ (Naturalism) อีกหลายท่าน ยังเห็นว่า อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้ถูกจำกัดกรอบอยู่เพียงรูปแบบการใช้อำนาจแต่เพียงอย่างเดียว การจำกัดเช่นนี้ยังกินความรวมถึงข้อจำกัดในลักษณะที่เป็นหลักกฎหมายอันอยู่สูงกว่ารัฐธรรมนูญรวมถึงอัตลักษณ์บางประการที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ อันถูกเขียนไว้โดยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่อำนาจที่สูงสุดสิ้นพันธุ์แต่เป็นอำนาจที่ถูกจำกัดได้และสมควรที่จะถูกจำกัด¹⁶

การวางข้อจำกัดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งพึงระวัง กล่าวคือ การวางข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น โดยทั่วไปแล้วแสดงให้เห็นว่าผู้ถือครองอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะรักษาอัตลักษณ์บางประการของรัฐธรรมนูญไม่ให้แปรเปลี่ยนไป หรือแปรเปลี่ยนไปได้อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญนั้นเปรียบเสมือนการแปรสภาพความคิดเห็นและอุดมการณ์ทางการเมืองให้เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อกระแสความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองในรัฐหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่จะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่การกระทำดังกล่าวนั้นกลับไม่สามารถทำได้เนื่องจากข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐนั้นถูกวางไว้อย่างแน่นหนาทั้งข้อจำกัดในเชิงเนื้อหาที่วางไว้ให้ไม่สามารถแก้ไขได้ และข้อจำกัดในเชิงกระบวนการที่ไม่สามารถทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว แทนที่การวางข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะนำไปสู่การสร้างเสถียรภาพและรักษาคุณค่าบางประการของรัฐธรรมนูญไว้ จะกลับกลายเป็นว่าข้อ จำกัดทั้งเชิงเนื้อหาและเชิงกระบวนการนี้เองที่จะนำไปสู่การปลุกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นมาจากการหลับใหล เพื่อทำการปฏิวัติและล้มล้างรัฐธรรมนูญอันจะนำไปสู่การก่อตั้งระบบการเมืองใหม่ในที่สุด¹⁷

2.2.2 ลักษณะโดยทั่วไปของการวางข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเชิงกระบวนการ

โดยทั่วไปแล้ว การกล่าวถึงการวางข้อจำกัดในเชิงกระบวนการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็คือการแสดงให้เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีความแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายโดยปกติอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงออกถึงอำนาจที่มีลักษณะใกล้เคียงกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ภายใต้บริบทขององค์กรผู้ได้รับมอบอำนาจซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเป็นที่แน่นอนว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องแตกต่างอย่างชัดเจนกับกระบวนการปกติที่ใช้ในการตรากฎหมายในแง่หนึ่ง เพื่อเป็นการยืนยันถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ¹⁸

การวางข้อจำกัดในเชิงกระบวนการนั้นมีอยู่หลากหลายทั้งในส่วนของ การวางข้อจำกัดเกี่ยวกับการเริ่มให้มีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ข้อจำกัดในการพิจารณา ข้อจำกัดในการลงมติเห็นชอบ และข้อจำกัดในการประกาศใช้อย่างไรก็ตามเนื่องจากบทความนี้เน้นไปที่การนำเสนอปัญหาอันอาจเกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นข้อจำกัดในขั้นของการลงมติ ดังนั้น รายละเอียดในส่วนที่ว่าด้วยลักษณะโดยทั่วไปของการวางข้อจำกัดฯ นี้จะนำเสนอไปในทิศทางของข้อจำกัดในการลงมติพิจารณาเท่านั้น

¹⁵ปิยบุตร แสงกนกกุล, เรื่องเดิม, หน้า. 124

¹⁶ปิยบุตร แสงกนกกุล, เรื่องเดียวกัน

¹⁷Roznai Y, Op. cit., pp.129-130

¹⁸อรอนงค์ ชุมพล, การควบคุม และการตรวจสอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558), หน้า. 41

ภายใต้การนำเสนอของ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) ลักษณะโดยทั่วไปของการวางข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเชิงกระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบนั้นสามารถสรุปความได้ดังต่อไปนี้¹⁹

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการลงมตินั้นควรออกแบบให้กระทำโดยยาก เพื่อคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันต้องไม่ยากจนเกินไปในลักษณะที่ไม่สามารถเป็นไปได้ที่จะแก้ไข ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วการวางข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในขั้นตอนของการลงมตินั้นอาจกระทำได้หลายวิธี ดังนี้

1. **การควบคุมจำนวนเสียงที่ใช้ในการลงมติเป็นส่วนใหญ่** กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วมักจะมีการกำหนดให้การลงคะแนนเสียงเพื่อพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องไปในลักษณะของเสียงข้างมากแบบพิเศษ (Super Majority) คือแทนที่จะกำหนดให้การเห็นชอบจะใช้เสียงข้างมากของผู้มีสิทธิลงคะแนนซึ่งจะลงคะแนนเสียงว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ (simple majority) รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ในกรณีนี้ต้องใช้เสียงข้างมาก 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 5 ของสมาชิกผู้ลงคะแนนเสียง

นอกจากนี้การกำหนดให้มีการใช้เสียงส่วนมากแบบพิเศษในการลงมติ อาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมบางประการลงไป เช่น ต้องมีจำนวนผู้ใช้สิทธิเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดด้วย เป็นต้น การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่ต้องพิจารณาจำนวนของเสียงข้างมากภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกันสองเงื่อนไข ในการลงความเห็นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหรือประเด็นทางการเมืองเดี่ยวนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นการวางข้อกำหนดแบบ Double Majority (เสียงข้างมากสองระดับ) ซึ่งถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ยากที่สุดแล้วในบรรดาการลงมติที่ต้องการผลโดยอาศัยเสียงข้างมาก

ทั้งนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการใช้เสียงข้างมากจะทำให้ลักษณะเป็นเพียงเสียงข้างมากธรรมดา หรือเป็นการใช้เสียงข้างมากแบบพิเศษ หรือใช้เสียงข้างมากสองระดับ มักจะขึ้นอยู่กับประเด็นในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ โดยหากเป็นเรื่องของการแก้ไขกระบวนการขั้นตอนทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตย ก็มักจะไม่กำหนดเงื่อนไขให้ยุ่งยากมากนักอาจใช้เพียงเสียงข้างมากแบบพิเศษก็พอแล้ว แตกต่างกับกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง ที่ในกรณีนี้การกำหนดเงื่อนไขในการลงมติดำเนินการจะต้องยากอย่างถึงที่สุดคือการใช้เสียงข้างมากสองระดับ

2. **การกำหนดให้การลงมติเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องทำทั้งในระดับของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือในระดับสองสภา** โดยในทั้งสองระดับนี้จะต้องใช้การลงคะแนนเสียงข้างมากแบบพิเศษด้วย ทั้งนี้การลงคะแนนเช่นนี้อาจกระทำโดยแต่ละสภาย่อยออกจากกันหรือทั้งสองสภาประชุมร่วมกันเพื่อแสดงความเห็นและลงมติก็ได้

3. **การกำหนดให้การลงมติเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำการลงประชามติ** ซึ่งการออกแบบว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะใดจะต้องนำไปสู่การออกเสียงประชามตินั้นขึ้นอยู่กับแนวคิดและความจำเป็นในแต่ละประเทศ เช่น ออสเตรเลีย กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะในประเด็นใดต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติทุกครั้ง ในขณะที่ออสเตรียและสเปน กลับกำหนดให้ต้องนำเอาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติเฉพาะเมื่อเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญโดยตรงเท่านั้น

4. **ในกรณีอื่น ๆ รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ต้องมีการลงมติเพื่อเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมสองครั้ง (Double - decision rules : กระบวนการตัดสินใจสองครั้ง)** โดยในแต่ละครั้งให้มีระยะเวลาห่างกันตามความเหมาะสม เพื่อให้องค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้มีเวลาตัดสินใจที่ถี่ถ้วน นอกจากนี้ในหลายประเทศที่รวมตัวกันในรูปแบบของสหพันธรัฐ ยังกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับสหพันธรัฐต่าง ๆ โดยตรงนั้น จะต้องได้รับเสียงข้างมากจากบรรดาผู้แทนของสหพันธรัฐทั้งหลายที่มีอยู่ในรัฐสภาด้วย

¹⁹Böckenförde M, Op. cit., pp.6 - 11

โดยสรุปแล้ว เราจะเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมือง โดยตรงการวางข้อห้ามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในเชิงกระบวนการของประเทศต่าง ๆ นั้นมีลักษณะที่หลากหลาย แต่ก็ไม่มีการวางข้อห้ามใดที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นไปไม่ได้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเนื่องจากหากรัฐธรรมนูญฉบับใดมีลักษณะที่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยประการทั้งปวงแล้ว ผลที่ตามมาคือการปลุกอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญให้ตื่นขึ้นมาจากความหลับใหล อันจะนำไปสู่การปฏิวัติล้มล้างรัฐธรรมนูญ และก่อตั้งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในที่สุด ซึ่งลักษณะเช่นนี้เองเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์อย่างยิ่งในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งดำเนินแนวคิดในการปกครองภายใต้หลักรัฐธรรมนูญนิยม

3. รัฐธรรมนูญนิยมและความสำคัญของเสถียรภาพแห่งรัฐธรรมนูญ

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดที่ว่าด้วยการนำเอารัฐธรรมนูญในฐานะของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรมาใช้ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรากฐานของรัฐธรรมนูญนั้นคือการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอันมีลักษณะเป็นคุณค่าสูงสุดที่ไม่สามารถละเมิดได้ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและในขณะเดียวกันคือเพื่อกำจัดไม่ให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหลายใช้อำนาจหน้าที่ของตนเกินสมควรจนมีลักษณะเป็นไปในทางที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ถึงสาระสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า²⁰ สาระสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนั้นมีอยู่ด้วยกันสามประการ ได้แก่

1. การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นเสมือนหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญและทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม
2. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศทั้งหลายที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ทั้งนี้ เนื่องจากหากปล่อยให้เจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐใช้อำนาจได้โดยปราศจากขอบเขตแล้ว สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเป็นรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมย่อมถูกทำลายลงอย่างแน่แท้
3. ความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ถือเป็นสาระสำคัญอย่างสุดท้ายที่แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมุ่งที่จะสร้างเนื่องจากการบริหารงานของรัฐบาลตลอดจนการใช้อำนาจรัฐทั้งหลายเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ หากรัฐธรรมนูญไม่สามารถสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลได้แล้ว สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายของปัจเจกบุคคลย่อมไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองที่แน่นอน และวางอยู่บนความเสี่ยงที่ว่าสิทธิของตนอาจถูกกระทบไม่ว่ามากหรือน้อยหากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

บรรดาสาระสำคัญทั้งหลายของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยหากตัวรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรสูงสุดที่จะรับรองและสร้างให้บรรดาสาระสำคัญทั้งหลายของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมเป็นจริงได้นั้นปราศจากความมั่นคง เนื่องจากรัฐธรรมนูญนิยามวางเอาแก่นสารของบรรดาสหสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายของประชาชนไว้บนตัวรัฐธรรมนูญอันเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ต้องสามารถรับประกันได้ว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะไม่สามารถถูกทำลาย ล้มล้าง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย

แน่นอนว่าความมั่นคงเช่นว่านี้ส่วนหนึ่งย่อมมาจากการออกแบบมิให้รัฐธรรมนูญถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย เช่นการวางหลักเกณฑ์ข้อห้ามต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เป็นหลักการพื้นฐานอันห้ามเปลี่ยนแปลงโดยเด็ดขาดหรือข้อจำกัดนิรันดร์ (Eternity Clause) เช่น บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และนิติรัฐ และการออกแบบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ให้ง่ายเกินไปนัก ทั้งนี้ บรรดาข้อจำกัดทั้งหลายเหล่านี้ล้วนวางอยู่บนสมมุติฐานที่เราถ่วงกันมาแล้วตั้งแต่ต้นว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นสิ่งที่มีความเป็นพลวัตนั้นคือมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

²⁰เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า.150-152

เมื่อถึงหัวเวาหนึ่รัฐธรรมนุญอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้แต่สิ่งซึ่งเป็นแกนกลางหลักสำคัญของรัฐธรรมนุญจะต้องถูกคุ้มครองเอาไว้เสมอ

ความมั่นคงของรัฐธรรมนุญภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนุญนิยมจึงเปรียบเสมือนกับความมั่นคงของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การออกแบบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญให้ยากจนไม่สามารถทำได้สำเร็จ มีลักษณะเป็นการทำลายคุณค่าพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนุญนิยมทั้งหมด นั่นคือการทำให้บรรดาสหิธิขึ้นพื้นฐานทั้งหลายปราศจากความมั่นคง และทำให้ประชาชนทั้งหลายภายในรัฐต้องเสี่ยงอยู่กับการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งไม่แน่นอนว่าในท้ายที่สุดแล้วจะสร้างระบอบการเมืองในรูปแบบใดขึ้นมานั่นเอง

4. มาตรา 256 ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ได้บัญญัติถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญโดยเฉพาะในประเด็นของกระบวนการลงมติไว้ในมาตรา 256 ดังนี้

“มาตรา 256 ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญ ให้กระทำได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้...

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนุญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

(4) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงในวาระที่สองนี้ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็นร่างรัฐธรรมนุญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื้อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนุญ มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา”

ประเด็นที่น่าสนใจและผู้เขียนต้องการนำเสนอให้เห็นในบทความนี้ นั่นคือบทบัญญัติมาตรา 256 กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงในลักษณะของเสียงสองระดับตั้งแต่ในวาระรับหลักการ (ตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา 3 อันได้แก่ การพิจารณาผลลงมติจากเสียงข้างมากของทั้งสองสภา และจากจำนวนเสียงที่ลงมติเห็นชอบของวุฒิสภา ซึ่งกำหนดให้ต้องมีสมาชิกที่เห็นชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา) โดยไม่ได้มีการแบ่งแยกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนุญที่ต้องลงคะแนนในลักษณะของเสียงสองระดับนั้นเป็นร่างที่กระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจอธิปไตยหรือไม่เป็นประการหนึ่ง

อีกประการหนึ่ง หากพิจารณากระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนุญทั้งกระบวนการแล้ว จะเห็นว่าเป็นการนำเอากระบวนการตัดสินใจลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนุญถึงสามครั้งมาใช้ โดยเฉพาะในครั้งที่สาม ที่หลังจากลงมติในเห็นชอบในวาระที่สองแล้วต้องรออีก 15 วัน จึงจะสามารถนำเอาร่างดังกล่าวไปลงมติในวาระที่สามได้ กระบวนการดังกล่าวเปิดทางให้ผู้ที่ต้องลงมติจำเป็นต้องกลับไปทบทวนการลงมติของตนอีกรอบ อันส่งผลใหม่ดีที่เกิดขึ้นกับร่างรัฐธรรมนุญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีความไม่มั่นคง คือเกิดความไม่แน่นอนว่าร่างฉบับนั้นจะได้รับความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบแน่นอนว่าข้อดีของกระบวนการดังกล่าวก็มีอยู่ คือหากร่างนั้นผ่านการเห็นชอบภายใต้กระบวนการเช่นนี้ ก็จะสามารถเห็นได้ว่าร่างฉบับ

ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนภายใต้กระบวนการพิจารณาอย่างถ่วงถ่วง และมีฐานแห่งความชอบธรรมในทางกฎหมายมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การนำเอากระบวนการดังกล่าวมารวมเข้าไว้กับการใช้เสียงสองระดับ ย่อมทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นยากขึ้นเป็นเท่าตัว และในขณะเดียวกัน หากเราพิจารณาบทบัญญัติในอนุมาตรา 6 ซึ่งเป็นการลงมติในวาระที่สามอันเป็นวาระสุดท้าย เราจะเห็นว่าการลงมติเห็นชอบในวาระนี้ถูกวางกระบวนการไว้ให้ไปไกลกว่าการลงมติด้วยเสียงสองระดับ คือไปไกลถึงขั้นของการใช้เสียงสามระดับ กล่าวคือ นอกจากจะใช้เสียงข้างมากกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาแล้วยังต้องมีสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงคะแนนเห็นชอบรวมเห็นไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และจะต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

การวางหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่แบ่งแยกความสำคัญของเนื้อหา การใช้หลักเสียงข้างมากสองระดับควบคู่ไปกับหลักการตัดสินใจสองครั้ง รวมถึงการสร้างหลักเสียงข้างมากสามระดับขึ้นมาแทบจะปิดตายการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยดังนั้น หากพิจารณาในแง่ที่ว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 เป็นเพียงหน้ากระดาษหนึ่งที่ผู้ชนะในเวทีการเมืองนำเอาอุดมการณ์ทางการเมืองมาเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว หน้ากระดาษที่ชื่อรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 นี้ก็ไม่พร้อมรับความเปลี่ยนแปลงในอุดมการณ์ทางการเมือง หรือสถานการณ์ทางสังคมใด ๆ เลยที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าขัดแย้งกับหลักรัฐธรรมนูญนิยมอันมุ่งคุ้มครองเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากตัวบทบัญญัติด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้เองที่ปิดช่องทางการแก้ไขไว้จนสิ้นและเป็นเสมือนชนวนที่อาจนำไปสู่การปฏิวัติครั้งใหม่ในที่สุด

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นอำนาจอันวางอยู่ ณ จุดกึ่งกลางระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญมอบให้แก่สถาบันทางการเมืองนั้นเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดได้ แน่แน่นอนว่าเพื่อความมั่นคงของบรรดาหลักการทั้งหลายที่สถาปนาไว้ในรัฐธรรมนูญ อันสอดคล้องไปกับเจตนารมณ์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนสร้างเสถียรภาพให้กับการทำงานของรัฐบาล โดยการจำกัดการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นทำได้ทั้งในทางเนื้อหาและในทางรูปแบบของการใช้อำนาจ

อย่างไรก็ตาม การสร้างข้อจำกัดในการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มากเกินไป โดยเฉพาะข้อจำกัดนั้นยากที่จะปฏิบัติตามจนทำให้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เลยนั้น กลับจะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญขาดความมั่นคงเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สะท้อนเจตจำนงค์ทางการเมืองของยุคสมัย เมื่อเจตจำนงค์หรือสภาพสังคมบางประการแปรเปลี่ยนไป รัฐธรรมนูญก็สมควรที่จะต้องเปลี่ยนผันตามไปด้วย เมื่อไม่สามารถใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามระเบียบขั้นตอนปกติเนื่องจากติดขัดอยู่กับข้อกำหนดของกฎหมายนั่นเอง สิ่งตามมาคือการปลุกเอาอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจสูงสุดที่คงอยู่ก่อนที่จะมีการจัดตั้งรัฐขึ้นมาใช้ ซึ่งแน่นอนว่าการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญย่อมตามมาด้วยการล้มล้างรัฐธรรมนูญและก่อตั้งรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างสถาบันทางการเมืองใหม่ขึ้น

สถานการณ์ความไม่มั่นคงทางรัฐธรรมนูญอันเกิดจากวงจรสร้างของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผิดพลาดเช่นนี้เอง ที่เป็นสิ่งไม่พึงประสงค์ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งความมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญถือเป็นหัวใจหลักอันสำคัญยิ่งต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

แน่นอนว่าสถานการณ์ความไม่มั่นคงเช่นนี้เกิดขึ้นกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 การที่บทบัญญัติมาตรา 256 นำเอาหลักการในการวางข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าด้วยการลงมติเพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาใช้ร่วมกันในลักษณะที่ทับซ้อนไปมา ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นไปได้ยากยิ่ง โดยเฉพาะการนำเอาแบบเสียงสามระดับ มาใช้ก็ยังเป็นสิ่งที่ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นยากจนอาจจะเรียกได้ว่าเข้าสู่ระดับของความเป็นไปไม่ได้ในการแก้ไข ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว หากวันหนึ่งวันใดกระแสนี้

อุดมการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป บทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กลายเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ใหม่และการแก้ไขก็ไม่สามารถทำได้ ถึงที่สุดแล้วสิ่งที่จะเกิดขึ้นนั้นคือการปฏิวัติเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญและสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่อีกครั้ง

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนที่มีต่อเรื่องนี้คงมีเพียงประการเดียว นั่นคือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเสียไม่เช่นนั้นแล้วความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตคงจะมาถึงอย่างแน่นอน อนึ่งบทความฉบับนี้ถูกเขียนขึ้นภายใต้ความประสงค์ที่จะนำเสนอปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการวางระบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสม ยังมีรายละเอียดอีกเป็นจำนวนมากที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมและผู้เขียนหวังว่าจะมีผู้หนึ่งผู้ใดสามารถนำงานชิ้นนี้ไปต่อยอดเพื่อใช้ประโยชน์ได้ในอนาคต

บรรณานุกรม

- Böckenförde, M. (2017). *Constitutional Amendment Procedures: International Idea Constitution-Building Primer 10*. Sweden: International Institute For Democracy and Electoral Assistance.
- Loughlin, M. (2017). On Constituent Power. In *Constitutionalism Beyond Liberalism*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Rozna, Y. (2015). Towards a Theory of Unamendability. *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers* 515.
- Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional Constitution Amendments*. United Kingdom: Oxford University Press.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2558). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2560) *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรอนงค์ ชุมพล. (2558). การควบคุม และการตรวจสอบ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์).

Translated Thai Reference

- Charoentanawat, Kriengkrai. (2015). *Public Law General Principle*. Bangkok: Winyuchon. (in Thai)
- Saengkanokkul, Piyabutr. (2017). *Constitutional Law: An Establishment and Amendment of the Constitution*. Bangkok: Textbooks and instructional materials program, Faculty of Law Thammasat University. (in Thai)
- Chumpol, Onanong. (2015). *Appropriate Control and Check of the Amendment to the Constitution*. (Master of Law Thesis), Department of Law, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

Civilian Control of the Military in Thailand's Legal System

ศุภณัฐ บุญสด¹
Supanut Boonsod

บทคัดย่อ

บทความวิชาการชิ้นนี้ได้ศึกษาทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน การออกแบบกฎเกณฑ์การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายต่างประเทศและสำรวจการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทยเพื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนในระบบกฎหมายไทยกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสารและตัวบทกฎหมายเกี่ยวข้องโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ ประกอบกับวิธีการศึกษากฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบและการวิเคราะห์กฎหมาย โดยผลการศึกษาของบทความฉบับนี้ปรากฏว่ากฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนของระบบกฎหมายไทยไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในทุกด้านและต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทหารของประเทศไทยให้สอดคล้องกับแนวทางการควบคุมทหารโดยพลเรือนตามที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศต่อไป

คำสำคัญ: การควบคุมทหารโดยพลเรือน, ทหาร, รัฐธรรมนูญ

Abstract

The article studied a civilian control of the military both in theory and a concept formation perspectives. In this way, the study examined the civilian control of the military in Thailand's legal system in order to identify the contradictions of a civil-military relations in Thailand with selected theory and concept. The study applied methodologies of a document review, a law comparative particularly a constitutional law of 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand with various constitutions, and legal analysis, respectively. The study revealed that the civil-military relation in a legal system of Thailand does not comply with either theory and the concept formation of civilian control of the military. Therefore, the article proposes to revise and amend the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand and related laws regarding such theory and a concept formation.

Keywords: Civilian Control of the Military, Military, Constitution

¹ นักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เเมลล์ติดต่อ: jejenhenry1984@gmail.com
Graduate student, Faculty of Law, Thammasat University, Email: jejenhenry1984@gmail.com

บทนำ

“เจ้าผู้ปกครองควรระมัดระวังตนเองอย่างที่จะได้กล่าวต่อไป เพราะระหว่างใครสักคนหนึ่งที่ดีดอาวุธ กับใครสักคนหนึ่งที่ไม่ดีดอาวุธนั้น ไม่มีความสมดุลใด ๆ เลยและเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล ที่ผู้ซึ่งดีดอาวุธจะเชื่อฟังอย่างเต็มใจต่อผู้ที่ไม่ดีดอาวุธ หรือผู้ที่ไม่ดีดอาวุธจะมีความมั่นคงอยู่ได้ท่ามกลางข้ารับใช้ที่ดีดอาวุธ”²

ข้อความบางส่วนของถ้อยคำมาจากบทที่ 14 ของหนังสือเรื่อง เจ้าผู้ปกครอง (The Prince) ที่เขียนโดย นิคโคโล มาเคียเวลลี (Niccolò Machiavelli) ซึ่งเนื้อหาของบทดังกล่าวเป็นการตั้งคำถามว่าความสัมพันธ์ระหว่างทหารซึ่งเป็นผู้ถืออาวุธกับผู้ปกครองซึ่งเป็นพลเรือนและไม่ได้ถืออาวุธ ผู้ปกครองควรจะต้องทำเช่นไรจึงจะทำให้ทหารยินยอมเชื่อฟังและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนการตั้งคำถามและหาคำตอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากรัฐสมัยใหม่จำเป็นจะต้องมีกองทัพที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะทำการกิจการรักษาความมั่นคงจากภัยคุกคามภายนอกและภายในประเทศ แต่ในทางกลับกันกองทัพของรัฐสมัยใหม่ก็สามารถเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยความมั่นคงของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ถ้าหากกองทัพไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือนและใช้อาวุธ รวมถึงเจ้าหน้าที่ทหารหันกลับมาคุกคามรัฐบาลพลเรือน ดังนั้น การหาวิธีที่ยั่งยืนไม่ให้คนมีปืนอย่างกองทัพหรือทหารอยู่เหนือการบังคับบัญชาของคนไม่มีปืนอย่างรัฐบาลพลเรือนได้จึงถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เอื้อให้ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงโดยวิธีการแก้ปัญหาอันมีอยู่ด้วยกันสองวิธี คือ วิธีที่หนึ่งจัดความสัมพันธ์ในอำนาจทางการเมืองระหว่างพลเรือนและกองทัพให้ได้จุดสมดุลซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นพรหมแดนความรู้ที่ศึกษาอยู่ในทางรัฐศาสตร์ และวิธีที่สอง ออกแบบระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดความสัมพันธ์ระหว่าง พลเรือนและกองทัพให้สอดคล้องกับการควบคุมทหารโดยพลเรือน ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นพรหมแดนความรู้ที่สามารถศึกษาได้ในทางนิติศาสตร์

แต่ในแง่สถานะความรู้เกี่ยวกับการศึกษาความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารของประเทศไทยนั้น จากการสำรวจในเบื้องต้นตรวจสอบพบว่า มีงานศึกษาเรื่องนี้้อยู่พอสมควร อย่างไรก็ตามกลับปรากฏว่างานศึกษาดังกล่าวจะเป็นการศึกษาในทางรัฐศาสตร์ที่ศึกษาทางข้อเท็จจริงว่ากองทัพและบุคลากรของกองทัพในฐานะผู้กระทำการทางการเมืองว่ามีบทบาทเช่นไรในทางการเมืองและพัฒนาการทางประชาธิปไตยเป็นหลัก³ จึงกล่าวได้ว่างานศึกษาดังกล่าวไม่ได้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในแง่มุมทางนิติศาสตร์มาเป็นประเด็นหลักในการศึกษา

ในทางนิติศาสตร์นั้น กล่าวได้ว่าไม่มีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในระบบกฎหมายไทย ในตำรากฎหมายมหาชนและรัฐธรรมนูญผู้เขียนตำรากฎหมายก็ไม่ได้อธิบายว่าในรัฐสมัยใหม่ควรมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารเช่นไร เว้นไว้แต่ตำราของ โกคิน พลกุล ที่มีการอธิบายถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของพลเรือนและอำนาจของทหารในรัฐสมัยใหม่ไว้บางส่วน⁴

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาระบบกฎหมายของไทยในปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายภายหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ตั้งแต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทหารหลายฉบับมีเนื้อหาที่มีปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนหลายประการ เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการกองทัพบกผู้บัญชาการกองทัพอากาศและผู้บัญชาการกองทัพบเรือเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง⁵ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ที่ให้สภากลาโหมมีอำนาจตัดสินใจเรื่อง

² นิคโคโล มาเคียเวลลี, เจ้าผู้ปกครอง, แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2552), น. 223-224.

³ ดู ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, ทหารไทยกับการพัฒนาประชาธิปไตยหลัง 14 ตุลา, วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 4 (1), น. 89-123.

วิลาวณีย์ ยี่ทอง, บทบาทของรัฐบาลพลเรือนในการสร้างดุลยภาพความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556) รวมถึงบทความและหนังสือของสุรชาติ บำรุงสุข และบทความในจุลสารความมั่นคงศึกษา

⁴ โกคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 269

นโยบายที่สำคัญของการทหารเหนือรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงกลาโหม⁶ เป็นต้น

ด้วยข้อจำกัดในแง่สถานะความรู้และปัญหาปัจจุบันในระบบกฎหมายไทยที่กล่าวมา ปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณา มีอยู่ระบบกฎหมายจัดวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารสอดคล้องกับการควบคุมทหาร โดยพลเรือนหรือไม่ และควรจะเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ดังกล่าวไปในทิศทางใดจึงเป็นประเด็นหลักที่บทความชิ้นนี้มุ่งแสวงหาคำตอบเพื่อตอบปัญหาดังกล่าวบทความชิ้นนี้จึงแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 หัวข้อ ได้แก่ หัวข้อแรก ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน หัวข้อสองบทสำรวจกรณีศึกษาการออกแบบระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในต่างประเทศโดยสังเขป ต่อมาหัวข้อที่สามและสี่ กล่าวถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในประเทศไทยโดยวิเคราะห์ว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในปัจจุบันสอดคล้องกับทฤษฎีในหัวข้อแรกหรือไม่และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารของประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงเช่นไรโดยอาศัยการเปรียบเทียบกับกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในต่างประเทศตามหัวข้อสองเป็นแม่แบบ และหัวข้อสุดท้าย คือ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. การควบคุมทหารโดยพลเรือน

1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือน

ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นทฤษฎีที่ส่วนใหญ่รู้จักและศึกษาในวิชารัฐศาสตร์โดยจะนำไปวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของทหารและพลเรือนว่าใครมีอำนาจมากกว่ากัน แต่ในโลกของนิติศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำอธิบายทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญและองค์การตามรัฐธรรมนูญของประเทศที่ยึดถือระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ได้มีการกล่าวถึงทฤษฎีนี้ไว้ด้วยเช่นกัน โดยอังกฤษได้อธิบายว่าทหารประจำการต้องอยู่ภายใต้ควบคุมองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนอย่างรัฐสภาหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม⁷ และในสหรัฐอเมริกา บิดาผู้ก่อตั้งสหรัฐอเมริกาอย่าง เจมส์ เมดิสัน (James Madison) จอห์น เจย์ (John Jay) และ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) ได้เขียนเกี่ยวกับอันตรายของทหารต่อประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในเดอะ เฟดเอร์ลิสต์ เปเปอร์ (The Federalist Papers) เอกสารทางการเมืองที่สำคัญของอเมริกาที่อธิบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยเน้นย้ำว่าการจัดตั้งบำรุง จัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับทหารและการประกาศสงครามต้องอยู่ภายใต้ดุลพินิจของรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของพลเรือน⁸ รวมถึงให้ประธานาธิบดีที่เป็นพลเรือนดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ⁹ จนนักวิชาการบางท่านแสดงความคิดเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญอเมริกาสามารถวางการควบคุมทหารโดยพลเรือนได้สำเร็จถือว่าเป็นหมุดหมายทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาปลอดจากการรัฐประหาร¹⁰ สำหรับในประเทศไทย เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชนของร.ศ.โกธิน พลกุล ได้อธิบายว่า ทฤษฎีนี้เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของอำนาจอธิปไตยในรัฐสมัยใหม่ที่อำนาจของพลเรือนต้องอยู่เหนืออำนาจของทหาร¹¹ และตามหลักการเช่นนี้ เมื่ออำนาจพลเรือนอยู่เหนืออำนาจทหารย่อมส่งผลให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญทางรัฐธรรมนูญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹²

อย่างไรก็ตามแม้จะมีหนังสือและบทความวิชาการจำนวนมากที่เขียนเกี่ยวกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้

⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 42 และมาตรา 43

⁷ Albert Venn Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, (Indianapolis : Liberty/Classics, 1959), p. 297. and Emlyn Capel Stewart Wade and Anthony Wilfred Bradley, Constitutional and administrative law, (London : English Language Book Society, 1985), pp. 408-410.

⁸ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตันและเจมส์ เมดิสัน, เดอะเฟดเอร์ลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน, แปลโดย สมบัติ จันทวงศ์และคณะ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 317-327.

⁹ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตันและเจมส์ เมดิสัน, เรื่องเดียวกัน, น. 535-537.

¹⁰ John R. Vile, A companion to the United State Constitution and its amendment, (Westport, Conn : Praeger Publishers, 2006), p. 70.

¹¹ โกธิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 71.

¹² นับตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศสการแสดงออกถึงหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนมักจะแสดงออกผ่านบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่ยืนยันให้อำนาจอธิปไตยของประชาชน รายละเอียดดูได้ที่ Claude E. Welch Jr. eds., Civilian Control of the Military: Theory and Cases From Developing Countries, (New York : State University of New York Press, 1976), p. 6.

แต่เรายังไม่อาจหาหนานโยบายและข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีดังกล่าวนี้ที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปได้ ดังนั้นการให้คำอธิบายทางทฤษฎีและรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในงานชิ้นนี้ในส่วน (1) นิยาม (2) ขอบเขตทางอำนาจตามกฎหมายที่พลเรือนมีอำนาจเหนือทหาร และ (3) วิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนจึงสร้างคำอธิบายจากการใช้บทความและหนังสือของนักวิชาการหลายท่านได้แก่ Aurel Croissant David Kuehn, Samuel P. Huntington, Harold A. Trinkunas และ Byron Shibata ซึ่งมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

1.2 นิยามของการควบคุมทหารโดยพลเรือน

การควบคุมทหารโดยพลเรือน หมายถึง การที่นักการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การปกครองและบทบาทของทหาร รวมถึงกิจการทางทหารต่าง ๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การเตรียมตัวเข้าสู่สงคราม การประกาศสงคราม เป็นต้น¹³

1.3 ขอบเขตทางอำนาจที่พลเรือนมีอำนาจเหนือทหาร¹⁴

การที่รัฐใดจะสร้างให้พลเรือนมีอำนาจควบคุมทหารและกิจการทางทหารได้ตามนิยามข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารในรัฐดังกล่าวจะต้องปรากฏพลเรือนแต่เพียงผู้เดียวที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติและอำนาจที่จะกำหนดให้ทหารจะต้องปฏิบัติตามภารกิจเช่นไรเพื่อให้บรรลุนโยบายดังกล่าวรวมถึงพลเรือนสามารถเข้าควบคุม แทรกแซงและเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติตามภารกิจของทหารได้ตลอดเวลานอกจากนี้การกำหนดเส้นแบ่งว่าอะไรคือการตัดสินใจนโยบายการบริหารประเทศชาติและอะไรคือการปฏิบัติตามภารกิจเพื่อให้บรรลุนโยบายดังกล่าวนั้นก็เป็อำนาจที่เฉพาะพลเรือนจะกำหนดได้ โดยการที่พลเรือนมีอำนาจเช่นที่กล่าวมานี้ได้จะต้องปรากฏว่าพลเรือนมีอำนาจสูงกว่าทหารในสามขอบเขตทางอำนาจ ดังต่อไปนี้

ขอบเขตแรก การเข้าดำรงตำแหน่งของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางสาธารณะที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติได้จะต้องเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีทางที่เป็นตามหลักการการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นกล่าวคือกระบวนการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมจะเป็นช่องทางเดียวที่ใช้ในการคัดเลือกว่าบุคคลใดเข้ามามีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารประเทศได้โดยตัวอย่างการละเมิดต่อหลักการนี้และเป็นการทำลายการควบคุมทหารโดยพลเรือน คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาให้กับบุคลากรของทหารหรือทหารมีอำนาจที่จะทำการตัดสินใจทางนโยบายการบริหารประเทศชาติของพลเรือนได้หรือทหารมีอิสระที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางการเมืองและการบังคับบัญชาภายในทหารอย่างเต็มที่โดยที่พลเรือนไม่มีอำนาจที่จะเข้ามาตัดสินใจในส่วนนี้ได้

ขอบเขตที่สอง การกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศ การกิจการป้องกันประเทศถือว่เป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดของทหาร แต่ตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนกำหนดว่าขอบเขตทางอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศและการปฏิบัติตามภารกิจทางทหารเพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าวจะต้องเป็นของพลเรือนเท่านั้น โดยทหารจะมีอิสระเพียงใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตนออกแบบรายละเอียดของการปฏิบัติตามภารกิจทางทหารดังกล่าวเท่านั้น และเช่นเดียวกันกับขอบเขตแรกตัวอย่างต่อการละเมิดหลักการนี้และทำลายการควบคุมทหารโดยพลเรือน คือ ทหารมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันประเทศอย่างอิสระโดยที่พลเรือนไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องในส่วนนี้ได้ขอบเขตที่สาม การกำหนดนโยบายการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ขอบเขตทางอำนาจที่สามถือว่เป็นส่วนสำคัญที่สุดที่ประเมินได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารมีรูปแบบเช่นไร แม้ว่าเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ ทหารจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันสาธารณภัย สนับสนุนการปฏิบัติตามภารกิจของฝ่ายพลเรือนและตำรวจ ลาดตระเวนชายแดน หรือปราบปรามกบฏและการก่อการร้าย แต่ในการปฏิบัติตามกิจดังกล่าวนี้ตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนต้องถือว่าเฉพาะแต่พลเรือนเท่านั้นที่มีอำนาจตัดสินใจได้ว่าทหารจะต้องปฏิบัติ

¹³Harold A. Trinkunas, *Crafting civilian control of the military in Venezuela : a comparative perspective*, (Chapel Hill : University of North Carolina Press, 2005), p. 6.

¹⁴Aurel Croissant and David Kuehn, *Pattern of civilian control of the military in east asia's new democracies*, *Journal of East Asian Studies*, (9 No.2) (May-August 2009), pp. 187-217.

ภารกิจดังกล่าวได้เมื่อไร ภายในขอบเขตใดระยะเวลาเท่าไรและต่อเนื่องเพียงใด รวมถึงพลเรือนมีอำนาจที่จะควบคุมและแทรกแซงการปฏิบัติการดังกล่าวของทหารได้ตลอดเวลา

1.4 วิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

พลเรือนมีอำนาจเหนือทหารในสามขอบเขตอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ กฎเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารจะต้องกำหนดวิธีการที่พลเรือนจะควบคุมทหารได้ โดย Samuel P. Huntington ได้เสนอวิธีการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้ด้วยกัน 2 วิธี¹⁵ ดังนี้

วิธีแรก การควบคุมเชิงอัตวิสัย (Subjective Civilian Control) โดยรัฐธรรมนูญมอบอำนาจการควบคุมให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือน

การควบคุมเชิงอัตวิสัยมีอยู่ด้วยกันสามรูปแบบได้แก่ รูปแบบแรก การควบคุมโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือน รูปแบบที่สอง การควบคุมโดยชนชั้นทางสังคมและสุดท้ายรูปแบบที่สาม การควบคุมโดยรูปแบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบการควบคุมที่อยู่ในขอบเขตการศึกษาทางนิติศาสตร์ได้จำกัดอยู่เฉพาะรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สามเท่านั้น โดยทั้งสองรูปแบบกำหนดว่ารัฐธรรมนูญต้องมอบอำนาจตามกฎหมายให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนอย่างรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน หรือฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่างประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจควบคุมทหารหรือกองทัพ

สำหรับอำนาจตามกฎหมายที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนจำเป็นต้องมีเพื่อให้สามารถควบคุมทหารได้ ประกอบด้วย 4 อำนาจ¹⁶ ดังต่อไปนี้

1) อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร รัฐธรรมนูญจะต้องประกันหลักความเป็นสูงสุดของพลเรือนเหนือกองทัพโดยบัญญัติรับรองให้ฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่าง ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพมีอำนาจควบคุมบุคลากรของกองทัพและสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารทั้งหมด

2) อำนาจในการประกาศสงคราม รัฐธรรมนูญต้องกำหนดมอบอำนาจการประกาศสงครามให้เป็นอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐสภาก็ตาม แต่สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญโดยแบ่งแยกไม่ให้อำนาจในการบังคับบัญชาทหารกับอำนาจประกาศสงครามอยู่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดแต่เพียงองค์กรเดียวตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจโดยผู้ร่างมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญประการแรกให้กับประธานาธิบดีและอำนาจประการหลังให้กับรัฐสภาเพื่อป้องกันไม่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจเบ็ดเสร็จเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ของสหราชอาณาจักร¹⁷ และรูปแบบการมอบอำนาจประกาศสงครามให้รัฐสภาดังกล่าวได้กลายมาเป็นรูปแบบหลักของรัฐธรรมนูญในนานาอารยประเทศ

3) อำนาจในการจัดตั้งกองทัพทหารและระดมสรรพกำลัง รัฐสภาถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนองค์กรเดียวที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์การเมืองโดยการถือกำหนดของหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนในประเทศอังกฤษช่วงการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในศตวรรษที่ 17 เกิดการแย่งชิงอำนาจในการจัดตั้งและควบคุมกองทัพระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ก่อนที่สุดท้ายจะจบลงด้วยชัยชนะของรัฐสภา อำนาจดังกล่าวจึงตกเป็นของรัฐสภาดังที่ปรากฏในเอกสารทางการเมืองที่ชื่อว่า Bill of Right 1689

4) อำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหาร ตามหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนในส่วนนี้เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหารมีเนื้อหาสอดคล้องโดยตรงกับหลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณรัฐธรรมนูญ

¹⁵Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (London : Harvard University Press, 1957), pp. 80-83.

¹⁶Byron Shibata, *The Spirit of Civilian Control Over the Military: Lessons from the United States Constitution*, *Ritsumeikan law review*, (19) (2002-03), pp. 13-30.

¹⁷ Samuel P. Huntington, *Civilian Control and the Constitution*, *The American Political Science Review*, (50 No.3) (Sep 1956), pp. 679-699.

มอบอำนาจรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนมีอำนาจอนุมัติเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีตามหลักความยินยอมและให้อำนาจฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่างประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีที่ต้องเสนอต่อรัฐสภา

วิธีที่สอง การควบคุมเชิงภววิสัย (Objective Civilian Control) โดยการแบ่งแยกภารกิจของทหารออกจากพลเรือน

การควบคุมเชิงภววิสัยคือการทำให้ทหารเป็นทหารอาชีพมากขึ้นและกลายสถานะเป็นแค่เพียงเครื่องมือทางกำลังที่ทำหน้าที่รักษาความมั่นคงให้กับรัฐเท่านั้น โดยวิธีการควบคุมรูปแบบนี้ รัฐธรรมนูญต้องไม่มีบทบัญญัติให้ทหารมีอำนาจในการกิจของพลเรือน ตัวอย่างเช่น ไม่มีการสำรองตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภาให้กับบุคลากรของกองทัพหรือให้ทหารมีอำนาจได้แย่งหรือตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศชาติ การป้องกันประเทศและความมั่นคงภายในประเทศเหนือองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนอย่างประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือรัฐสภาได้

กล่าวโดยสรุปแล้วการควบคุมทหารโดยพลเรือนคือการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าสมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอย่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นพลเรือนและองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนเหล่านี้ต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายในการแสดงเจตนาตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศ นโยบายทางการทหารทั้งหมด และมีอำนาจบังคับบัญชาทหารทั้งในแง่บุคคล การกระทำ และงบประมาณได้โดยแต่เพียงลำพัง

2. บทสำรวจกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายต่างประเทศโดยสังเขป

การออกแบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นสิ่งที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งที่รูปของรัฐเป็นราชอาณาจักร และเป็นสาธารณรัฐ โดยการศึกษาและสำรวจกฎหมายเปรียบเทียบกับวิธีดั่งกล่าวนี้เพื่อเปิดมุมมองเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในทางปฏิบัติให้มากขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้ในวิเคราะห์และปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศไทยต่อไป โดยจะขอนำสำรวจกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนจาก 12 ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยแบ่งเป็นประเทศที่เป็นสาธารณรัฐซึ่งมีรูปของรัฐแตกต่างกับประเทศไทย 6 ประเทศ ได้แก่ อเมริกา เยอรมัน ฝรั่งเศส เกาหลีใต้ อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ประเทศที่เป็นราชอาณาจักรเหมือนกับประเทศไทย 6 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สเปน เดนมาร์ก และเบลเยียม อนึ่งผู้เขียนตระหนักดีว่าการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบที่แท้จริงจำเป็นจะต้องศึกษาประวัติศาสตร์ อันเป็นที่มาของกฎหมายตลอดจนบริบทการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในทางความเป็นจริงด้วย แต่เนื่องจากบทความฉบับนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนเป็นสำคัญ ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงเฉพาะเนื้อหาของกฎหมายการควบคุมทหารโดยพลเรือนที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศเท่านั้นโดยพิจารณาผ่านประเด็นสำคัญ 6 ประเด็น ได้แก่ รูปแบบการรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศ อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการจัดตั้งกองทัพและระดมสรรพกำลัง และอำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพ

2.1 รูปแบบการรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศต่าง ๆ เราอาจแบ่งการรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนได้เป็น 2 ระบบใหญ่ คือ ระบบแรก ระบบที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้โดยตรง โดยประเทศอย่างฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนให้เป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์โดยตรง¹⁸ ที่ทำหน้าที่เป็นที่มาและข้อจำกัดของการใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการทั้งปวง

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 2 ข้อ 3 “อำนาจของพลเรือนเป็นอำนาจสูงสุดเหนือทหารตลอดเวลา” (Civilian authority is, at all times, supreme over the military [...])

ระบบที่สอง ระบบที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอ้อมโดยระบบนี้เราสามารถจำแนกความแตกต่างที่สำคัญระหว่างกฎเกณฑ์ของประเทศที่เป็นราชอาณาจักรกับสาธารณรัฐออกจากกัน กล่าวคือ ประเทศที่เป็นสาธารณรัฐจะกำหนดกฎเกณฑ์รับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนโดยการสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจการควบคุมทหารในเรื่องต่าง ๆ ให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือน อย่าง ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือรัฐสภา มีอำนาจควบคุมการบริหารและกิจการต่าง ๆ ของกองทัพ¹⁹

ในขณะที่กฎเกณฑ์ของประเทศที่เป็นราชอาณาจักรทั้งหมดรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้ในรัฐธรรมนูญผ่านหลักการพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด (The king can do no wrong) และกลไกตามรัฐธรรมนูญอย่างการลงนามรับสนอง (Countersign) โดยประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอย่างสเปน²⁰ เบลเยียม²¹ นอร์เวย์²² และเดนมาร์ก²³ ได้ออกแบบอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์หรือพระราชินีตามรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ แต่กลับกำหนดว่าการกระทำของพระมหากษัตริย์จะมีผลบังคับตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้นจึงทำให้อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการสั่งการและจัดการกิจการของกองทัพที่แท้จริงเป็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนอย่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในขณะที่ประเทศที่เหลือโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหราชอาณาจักรซึ่งไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาอย่างเช่น Military Lands Act 1892 และ Defence (Transfer of Functions) Act 1964 เป็นต้น รวมถึงจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญและธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญอันเป็นผลจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองถือว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากในการรับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือน

2.2 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศ

เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนเป็นกลุ่มประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด ดังนั้นรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติอย่างประธานาธิบดี²⁴ นายกรัฐมนตรี²⁵ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม²⁶ และรัฐสภา²⁷ ต้องมีความเชื่อมโยงโดยตรงผ่านการเลือกตั้งของประชาชนและโดยอ้อมผ่านการเลือกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยไม่มีกำหนดสำรองตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่ทหารในกองทัพแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตามสำหรับกรณีของอินโดนีเซียควรศึกษาเพิ่มเติมเป็นพิเศษ เนื่องจากภายหลังจากการลงจากอำนาจของนายพลซูฮาร์โต อินโดนีเซียได้เริ่มการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยและสร้าง

¹⁹ รายละเอียดของรูปแบบนี้จะกล่าวอย่างละเอียดต่อไปในหัวข้อ 2.2 ถึงหัวข้อ 2.6

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 64

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 88

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 31

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 ข้อ 1 กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 6 เอ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 7 ข้อ 4 และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 67

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 86 กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 99 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 96 และมาตรา 101 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 12 ประกอบธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ต้องมาจากบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 14 และมาตรา 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, มาตรา 43 ประกอบธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ต้องมาจากบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร และในส่วนของสหราชอาณาจักร ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีจะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าของพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 100 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 17 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 87 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 8 และกฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 64

²⁷ กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 38 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 24 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 41 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 6 ข้อ 2 และข้อ 5 รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา มาตรา 1 ข้อ 2 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 68 และมาตรา 69 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 31 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, มาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 61 และมาตรา 67 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 49

หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้ในรัฐธรรมนูญโดยที่สำคัญคือการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาสูงสุดซึ่งคอยทำหน้าที่ให้ปรึกษาและเสนอแนะทางนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้กับรัฐบาลทั้งหมด²⁸ เนื่องจากสมาชิกสภาดังกล่าวประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทหารของกองทัพอินโดนีเซียเป็นส่วนใหญ่

2.3 อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญให้พลเรือนบังคับบัญชากองทัพและทหารในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดอย่างมาก แต่หากเราอาศัยเกณฑ์ลักษณะของรูปแบบของรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และรูปแบบของรัฐบาลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารมาเป็นเครื่องมือในการพิจารณาและวิเคราะห์รายละเอียดความแตกต่างในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศต่าง ๆ แล้ว เราจึงสามารถแบ่งรูปแบบการมอบอำนาจบังคับบัญชากิจการทหารให้กับพลเรือนที่ปรากฏในระบบกฎหมายต่างประเทศออกมาได้ทั้งหมด 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ 1 รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบประธานาธิบดีและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรเดียว (Monocratic organ) อย่างประธานาธิบดี ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้จะกำหนดไปทิศทางเดียวกันคือกำหนดให้ประธานาธิบดีซึ่งเป็นพลเรือนนอกจากเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารแล้วยังเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพด้วย²⁹

รูปแบบที่ 2 รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรกลุ่ม (Collegial organ) อย่างคณะรัฐมนตรี ได้แก่ เยอรมัน โดยความสัมพันธ์ภายในคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจบริหารของเยอรมันมีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีกำหนดนโยบายการบริหารประเทศทั่วไปและรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอิสระในการรับผิดชอบการบริหารกระทรวงของตน³⁰ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้อำนาจบังคับบัญชากองทัพในสถานการณ์ปกติเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม³¹ แต่ในสถานการณ์สงครามอำนาจดังกล่าวจะถูกโอนมาเป็นของนายกรัฐมนตรี³² นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมกับฝ่ายบริหารในการบังคับบัญชากองทัพผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญในการให้ความไว้วางใจในการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรี³³ และคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกองทัพ ได้แก่ คณะกรรมการธิการด้านกลาโหม³⁴ และผู้ตรวจการกองทัพ³⁵

รูปแบบที่ 3 รัฐที่เป็นสาธารณรัฐ แบ่งแยกอำนาจในระบบกึ่งรัฐสภาทั้งประธานาธิบดีและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรร่วมระหว่างประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดรูปแบบกฎเกณฑ์การควบคุมบังคับบัญชากองทัพโดยพลเรือนให้ผสมระหว่างรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกองทัพ³⁶ และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีอื่นประกอบโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการของกองทัพและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหารร่วมด้วยเช่นกัน³⁷

รูปแบบที่ 4 รัฐที่เป็นราชอาณาจักร แบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภาและรูปแบบของรัฐบาลเป็นองค์กรกลุ่ม ได้แก่ สเปน แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ³⁸ แต่อย่างไรก็ตามการบัญญัติรับรองตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นแต่เพียง การถวายพระเกียรติยศแด่พระมหากษัตริย์เท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าการกระทำต่าง ๆ ย่อมหมายรวมถึงการบังคับบัญชากองทัพและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหาร จะมีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้น³⁹ โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับ

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 2 ข้อ 3 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ.1945, มาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1945, มาตรา 74 (1) และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 5 ข้อ 18

³⁰ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 65

³¹ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 66

³² กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 115 บี

³³ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 67

³⁴ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 45 เอ

³⁵ กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์รัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 45 บี

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 15

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 20

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 62

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 64

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมกองทัพ⁴⁰ ในทางกฎหมาย กองทัพจึงขึ้นตรงและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนไม่ใช่พระมหากษัตริย์ และนอกจากนี้สำหรับสหราชอาณาจักรก็มีกรณีต้องศึกษาเพิ่มเติม เนื่องจากการบังคับบัญชากองทัพตามกฎหมาย Defence (Transfer of Functions) Act 1964 มีการกำหนดให้มืองค์กรกลุ่ม อย่าง Defence Council ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ทหารในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของกองทัพต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับคณะรัฐมนตรีในเรื่องยุทธศาสตร์ การปฏิบัติการทางทหาร อันเกี่ยวกับนโยบายการป้องกันประเทศด้วย⁴¹

2.4 อำนาจในการประกาศสงคราม

เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศสงครามของประเทศต่าง ๆ แล้ว เราอาจแบ่งการให้อำนาจประกาศสงครามเป็นของพลเรือนได้เป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบที่ 1 เราพบว่าประเทศส่วนใหญ่ได้แก่รัฐที่เป็นสาธารณรัฐอย่างสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เยอรมัน ฝรั่งเศส และรัฐที่เป็นราชอาณาจักรอย่าง สเปน เบลเยียม เดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์ ได้ออกแบบรัฐธรรมนูญมอบอำนาจการประกาศสงครามให้กับองค์กรนิติบัญญัติอย่างรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร⁴² ระบบที่ 2 ประเทศที่เหลืออย่างนอร์เวย์⁴³ และ สหราชอาณาจักร⁴⁴ ได้มอบอำนาจประกาศสงครามให้กับประมุขของรัฐอย่างพระมหากษัตริย์ แต่อย่างไรก็ตามการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำและยินยอมขององค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นพลเรือนอย่างคณะรัฐมนตรี

2.5 อำนาจในการจัดตั้งกองทัพและระดมสรรพกำลัง

โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักจะกำหนดไปในรูปแบบเดียวกันให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตรากฎหมายจัดตั้งกองทัพและตัดสินใจเกี่ยวกับการเกณฑ์กำลังพลเข้ารับราชการทหารในกองทัพ เช่น เกาหลีใต้⁴⁵ อินโดนีเซีย⁴⁶ ฝรั่งเศส⁴⁷ เยอรมัน⁴⁸ นอร์เวย์⁴⁹ อังกฤษ⁵⁰ เบลเยียม⁵¹ โดยในกลุ่มประเทศเหล่านี้ สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจของรัฐสภาไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐสภามีอำนาจจัดตั้งและสนับสนุนกองทัพ รวมถึงมีอำนาจจัดหาและบำรุงกองทัพเรือ⁵²

2.6 อำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพ

รัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษาทั้งหมดได้กำหนดเรื่องอำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพเอาไว้ในรูปแบบเดียวกันกับอำนาจในการจัดตั้งกองทัพและระดมสรรพกำลัง กล่าวคือรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของประชาชนแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งย่อมหมายถึงรวมถึงงบประมาณของกองทัพ ด้วยเช่นกัน⁵³ โดยในกลุ่มประเทศเหล่านี้ สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจของรัฐสภาไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐสภามีอำนาจอนุมัติงบประมาณให้กับกองทัพ

⁴⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 97

⁴¹Emlyn Capel Stewart Wade and Anthony Wilfred Bradley, Op. cit., pp. 406-410.

⁴²กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 115 เอ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 35 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 60 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 6 ข้อ 23 รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 1 ข้อ 8 รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 63 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, มาตรา 96 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 167

⁴³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 26 และมาตรา 31

⁴⁴Emlyn Capel Stewart Wade and Anthony Wilfred Bradley, Op. cit., p. 249.

⁴⁵รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1945, มาตรา 40 และมาตรา 74 (1)

⁴⁶รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 30 (5)

⁴⁷รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 34

⁴⁸กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949, มาตรา 73

⁴⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 25

⁵⁰Emlyn Capel Stewart Wade and Anthony Wilfred Bradley, Op. cit., pp. 406-410.

⁵¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 182 และมาตรา 183

⁵²รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 1 ข้อ 8

⁵³กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949, มาตรา 110 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958, มาตรา 34 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948, มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987, มาตรา 6 ข้อ 24 รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา, มาตรา 1 ข้อ 8 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945, มาตรา 23 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978, มาตรา 134 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953, มาตรา 46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์, มาตรา 81-89 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831, มาตรา 174 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814, มาตรา 75

3. บทสำรวจกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน และทหารเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

หลังจากที่ได้กล่าวเกี่ยวกับทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือน ตลอดจนตัวอย่างในทางปฏิบัติของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายต่างประเทศแล้ว ในส่วนของหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอเป็นการพิจารณากฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันว่ามีสาระสำคัญ เช่นไรจากการวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายสำคัญจำนวน 7 ฉบับได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยพิจารณาผ่านประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติคือคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา⁵⁴ และกำหนดวิธีการเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้มีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป สำหรับรัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา⁵⁵ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญ⁵⁶ ในขณะที่วิธีการบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้อย่างพิสดาร กล่าวคือการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่มและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่สองไว้แตกต่างกัน ในส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่มมาจากพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือและผู้บัญชาการทหารอากาศ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง⁵⁷ ในขณะที่การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาชุดที่สองซึ่งจะมีขึ้นภายหลังสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกเริ่มหมดวาระลง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มาจากการสรรหาและเลือกกันเองของบรรดาบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา⁵⁸

สำหรับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีอย่าง นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการได้มาไว้พิสดารเช่นเดียวกันวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในระหว่างห้าปีแรกนับตั้งแต่วันที่ที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้และการได้ซึ่งนายกรัฐมนตรีภายหลังจากห้าปีแรกดังกล่าว ในส่วนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในระหว่างห้าปีแรกมาจากบุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งไว้บัญชีและได้รับความเห็นชอบสมาชิกทั้งหมดยของรัฐสภาซึ่งรวมถึงสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่มด้วย โดยจำนวนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ในขณะที่หากไม่สามารถเลือกบุคคลใดที่อยู่ในบัญชีของพรรคการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรีได้รัฐธรรมนูญก็กำหนดวิธีการให้สมาชิกรัฐสภาเห็นชอบให้บุคคลอื่นที่อยู่นอกบัญชีที่พรรคการเมืองแจ้งไว้เป็นนายกรัฐมนตรีได้⁵⁹ ส่วนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีภายหลังระยะเวลาห้าปี รัฐธรรมนูญกำหนดให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกึ่งหนึ่งเท่านั้นที่มีอำนาจให้เห็นชอบให้บุคคลที่พรรคการเมืองแจ้งไว้บัญชีเป็นนายกรัฐมนตรี⁶⁰

นอกจากนี้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลง

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 3

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 79

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สมาชิกผู้แทนราษฎร

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 269

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 107

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 272

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 159

นโยบายบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาและการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ⁶¹ โดยแผนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นแผนและขั้นตอนการพัฒนาประเทศที่ถูกจัดทำโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ และผู้บัญชาการทหารอากาศเป็นกรรมการยุทธศาสตร์ชาติโดยตำแหน่ง⁶² และในท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้วุฒิสภาติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการหรือบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ⁶³

3.2 อำนาจในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางทหาร โดยมอบตำแหน่งจอมทัพไทยให้กับประมุขของรัฐอย่างพระมหากษัตริย์⁶⁴ โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการเกี่ยวกับราชการแผ่นดินจะใช้บังคับได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการเว้นแต่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁶⁵ ต้องถือว่าโดยหลักทั่วไปแล้วการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะจอมทัพของพระมหากษัตริย์อันเกี่ยวกับการบังคับบัญชากองทัพ หรือทหารต้องอยู่ภายใต้การแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐธรรมนูญออกแบบสร้างข้อยกเว้นไว้เช่นนี้จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญมาตราอื่นได้กำหนดกฎเกณฑ์ให้แตกต่างขึ้นมาเป็นการเฉพาะโดยให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง จัดระเบียบได้ตามพระราชอัธยาศัย โดยไม่จำเป็นต้องมีรัฐมนตรีรับสนองพระราชโองการขึ้นมา⁶⁶ ประกอบกับปัจจุบันระบบกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการฝ่ายทหารบางส่วนและกองทัพในนาม “หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์” ย้ายออกจากการเป็นส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงกลาโหมให้มีสถานะเป็นส่วนราชการในพระองค์ ดังนั้นหน่วยบัญชาการดังกล่าวจึงมีสภาพทางกฎหมายเป็นกองทัพขึ้นต่อการบังคับบัญชาโดยตรงของพระมหากษัตริย์⁶⁷

ต่อมากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารกระทรวงกลาโหมอันเป็นกระทรวงที่มีอำนาจบังคับบัญชากองทัพไทย อันประกอบไปด้วยกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพอากาศ และกองทัพเรือ⁶⁸ โดยแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม และมีอำนาจออกคำสั่ง กฎ ระเบียบเพื่อบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551⁶⁹ แต่ในรายละเอียดกลับปรากฏว่าการใช้อำนาจในเรื่องการกำหนดนโยบายและการสั่งการกองทัพเพื่อปฏิบัติการป้องกันประเทศ รักษาความมั่นคงในยามสงครามปราบปรามกบฏ หรือเมื่อประกาศใช้กฎอัยการศึกรวมถึงการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมในเรื่องสำคัญเช่น นโยบายการทหาร นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครองและบังคับบัญชาการภายในกระทรวงกลาโหม การพิจารณางบประมาณการทหาร การแบ่งงบประมาณของกระทรวงกลาโหม และการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร กฎหมายได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามคำแนะนำของสภากลาโหม ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐประเภทองค์กรกลุ่มมีจำนวนสมาชิกไม่เกิน 24 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นประธานและรองประธานตามลำดับ ส่วนสมาชิกที่เหลืออีก 22 คนแบ่งเป็นสามส่วน ส่วนแรกได้แก่ข้าราชการทหารของกระทรวงกลาโหมจำนวน 19 คนและส่วนที่สองสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คนที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามมติสภากลาโหม⁷⁰ โดยกฎหมายไม่ได้

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 162 และมาตรา 164

⁶² พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560, มาตรา 5 มาตรา 12 และมาตรา 15

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 270

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 8

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 182

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 15

⁶⁷ พระราชบัญญัติการจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560, มาตรา 3 มาตรา 8 และมาตรา 10

⁶⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, มาตรา 10 และมาตรา 17

⁶⁹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, มาตรา 5 และมาตรา 24

⁷⁰ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 42 และมาตรา 43

กำหนดว่ามติของ สภาภิบาลใหม่ให้ถือตามเสียงเท่าใดตามหลักทั่วไปจึงต้องถือว่ามติขององค์กรกลุ่มจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุม⁷¹ นอกจากนี้ยังปรากฏอีกว่าการบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการทหารมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย⁷²

3.3 อำนาจในการประกาศสงคราม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา⁷³ โดยต่อมาสำหรับอำนาจการประกาศและยกเลิกใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร รัฐธรรมนูญได้กำหนดมอบอำนาจดังกล่าวให้พระมหากษัตริย์⁷⁴ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการเกี่ยวกับราชการแผ่นดินจะใช้บังคับได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการเว้นแต่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁷⁵ จึงถือว่าอำนาจการประกาศและยกเลิกใช้กฎอัยการศึกดังกล่าวแท้จริงแล้วเป็นอำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ไม่อาจจะริเริ่มหรือใช้อำนาจดังกล่าวแต่เพียงลำพังโดยปราศจากรับคำแนะนำและยินยอมจากคณะรัฐมนตรีได้

3.4 อำนาจในการจัดตั้งกองทัพและระดมสรรพกำลัง

รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติมอบอำนาจในการจัดตั้งกองทัพแห่งชาติและการระดมสรรพกำลังให้รัฐสภาไว้อย่างชัดเจน แต่ปรากฏในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ.2545 กำหนดให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมจะต้องประกอบด้วยส่วนราชการใดบ้างจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย⁷⁶ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาจึงถือว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจการจัดตั้งกองทัพเป็นของรัฐสภาไปโดยปริยาย⁷⁷ แต่สำหรับอำนาจระดมสรรพกำลังบุคคลให้เข้ามาในกองทัพและกิจการทางทหาร รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ทางกฎหมายของชายที่มีสัญชาติไทยทุกคน⁷⁸ และการกำหนดนโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหารตัวอย่างเช่นว่า กำหนดในปีหนึ่งจะต้องเกณฑ์ชายที่มีสัญชาติไทยเข้าเป็นทหารกองประจำการจำนวนเท่าไรเป็นต้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมดำเนินการให้เป็นไปตามที่สภาภิบาลใหม่มีมติ⁷⁹

3.5 อำนาจในการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกองทัพ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปีของกองทัพเป็นอำนาจของรัฐสภา⁸⁰ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการจัดทำและเสนอต่อรัฐสภา⁸¹ แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดงบประมาณของกองทัพก่อนการเสนอต่อ รัฐสภาและการแบ่งงบประมาณภายในกระทรวงกลาโหม ภายหลังจากที่รัฐสภาอนุมัติแล้ว กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภาภิบาลใหม่⁸²

4. ปัญหาและอนาคตของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนระบบกฎหมายไทย

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายมีสาระสำคัญตามที่ได้กล่าวข้างต้นอย่างไรก็ตาม

⁷¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 114.

⁷² พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 25

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, มาตรา 156 (13) และมาตรา 177

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, มาตรา 176 วรรคแรก

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, มาตรา 182

⁷⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545, มาตรา 8 และมาตรา 9

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.2560, มาตรา 81

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 50 (5) และพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497, มาตรา 7

⁷⁹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 43

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 140 และมาตรา 141

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 133

⁸² พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 43

หากพิจารณาให้ถี่จะพบว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจมีปัญหาพิจารณาอยู่ ดังนั้น ในส่วนท้ายของบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจึงจะนำเสนอปัญหาของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยในแง่ของการควบคุมทหารโดยพลเรือน และอนาคตเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร

4.1 สภาพปัญหาของการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

ปัญหาใหญ่เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันมีหลายประการ เริ่มจากประเด็นปัญหาแรก คือ การดำรงตำแหน่งสมาชิกในองค์กรตามรัฐธรรมนูญของข้าราชการทหาร โดยปรากฏกำหนดสำรองตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่มให้กับข้าราชการทหารได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือและผู้บัญชาการทหารอากาศ และเนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่มีส่วนในการพิจารณาและตรากฎหมายและอำนาจลงมติเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้หัวหน้าของคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหาร นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดต่อไปอีกว่าให้คณะรัฐมนตรีกำหนดบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติซึ่งเป็นแผนการพัฒนาประเทศที่จัดทำโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นคณะกรรมการที่กฎหมายกำหนดสำรองตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวให้กับข้าราชการทหารจำนวนห้าตำแหน่งเช่นเดิมโดยหากปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าว วุฒิสภาที่มีข้าราชการทหารดังกล่าวดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกอยู่ด้วยมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะติดตาม เสนอแนะและเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการได้

ต่อมาในประเด็นปัญหามีอำนาจบังคับบัญชากองทัพของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการกลาโหมจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนมีอำนาจบังคับบัญชากระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นส่วนราชการที่กองทัพไทยอันประกอบด้วยกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพอากาศ กองทัพเรือ สังกัดอยู่ แต่ปรากฏว่าในการแสดงเจตนาตัดสินใจเกี่ยวกับกับการบังคับบัญชากองทัพในเรื่องสำคัญเช่น นโยบายทางทหารและการใช้กองปฏิบัติการป้องกันประเทศ รักษาความมั่นคง และกิจการของกองทัพอื่นได้แก่ นโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหาร นโยบายการปกครองและบังคับบัญชาการภายในกระทรวงกลาโหม การพิจารณางบประมาณการทหาร การแบ่งงบประมาณของกระทรวงกลาโหม และการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร กฎหมายกลับกำหนดรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมให้ต้องแสดงเจตนาตัดสินใจร่วมกับองค์กรร่วมอย่างสภากลาโหมซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหาร โดยกฎหมายกำหนดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมต้องดำเนินการในเรื่องข้างต้นให้เป็นไปตามมติของสภากลาโหมดังนั้นผลทางกฎหมายมหาชน มติของสภากลาโหมจึงมีลักษณะเป็นคำแนะนำที่ให้องค์กรผู้รับคำแนะนำจำต้องยอมทำตามคำแนะนำ (Avis Conform)⁸³ ในทางกฎหมายจึงต้องถือว่าองค์กรของรัฐอย่างสภากลาโหมที่มีมติแล้วทำให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมจำต้องปฏิบัติตามมติคือองค์กรผู้มีอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมายในการควบคุมกองทัพ มิใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมที่เป็นพลเรือนแต่อย่างใด และยังปรากฏปัญหาต่ออีกว่ามติของสภากลาโหมตามกฎหมายจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากของสมาชิกที่มาประชุมซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ จำนวน 19 จาก 24 คนของสภากลาโหมเป็นข้าราชการทหาร โดยมีพลเรือนเป็นสมาชิกของสภากลาโหมเพียง 2 คน คือรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น ทางกฎหมายจึงถือว่าการแสดงเจตนาตัดสินใจในรูปแบบมติของสภากลาโหมจึงมาจากเสียงข้างมากของสมาชิกที่เป็นข้าราชการทหารเป็นหลัก ซึ่งปัญหาข้าราชการทหารมีอำนาจแสดงเจตนาเหนือรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมในทำนองเดียวกันนี้ปรากฏในส่วนอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหมด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังปรากฏประเด็นปัญหาการบังคับบัญชาทหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในระบบกฎหมายไทยที่สำคัญอีกประการ เนื่องจากกฎหมายได้รับรองให้กองทัพประเภทที่เรียกว่า

⁸³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2535, วารสารนิติศาสตร์, 22 (1) (2535), น. 45-54.

“หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์” เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่สังกัดอยู่ภายใต้ราชการส่วนกลางอย่างกระทรวงกลาโหมจึงทำให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นพลเรือนไม่มีอำนาจบังคับบัญชากองทัพดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจากกลไกตามรัฐธรรมนูญอย่างการลงนามสนองของรัฐมนตรีต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์ที่ไม่สมบูรณ์ของระบบกฎหมายไทยที่มีข้อยกเว้นให้บางการกระทำของพระมหากษัตริย์มีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนอง ตัวอย่างเช่น การบริหารราชการในพระองค์⁸⁴ จึงส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจบังคับบัญชาหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ได้ตามพระราชอัธยาศัยโดยไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนแต่อย่างใด

และสุดท้ายประเด็นปัญหาอำนาจระดมสรรพกำลังบุคคลเข้ากองทัพและเพื่อกิจการทางทหารของรัฐสภาเนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้อำนาจการกำหนดนโยบายการระดมสรรพกำลังเพื่อการทหารตัวอย่างเช่นว่ากำหนดในปีหนึ่งจะต้องเกณฑ์ชายที่มีสัญชาติไทยเข้าเป็นทหารกองประจำการจำนวนเท่าไร เป็นต้น กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมดำเนินการให้เป็นไปตามที่สภากลาโหมมีมติ⁸⁵ จึงส่งผลให้ในทางกฎหมายแล้วนั้นรัฐสภาไม่มีอำนาจระดมสรรพกำลังที่เกี่ยวกับกองทัพแต่อย่างใด

4.2 ข้อพิจารณาในทางทฤษฎี

ทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน กำหนดให้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าสมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอย่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นพลเรือน กล่าวคือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นพลเรือนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย และองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นพลเรือนเหล่านี้ต้องเป็นองค์กรเอกเทศที่มีอำนาจแสดงเจตนาดัดสันใจเกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศนโยบายทางการทหารทั้งหมด และมีอำนาจบังคับบัญชาทหารทั้งในแง่บุคคล การกระทำ และงบประมาณได้โดยแต่เพียงลำพัง แต่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย เริ่มตั้งแต่การสำรองตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาให้กับข้าราชการทหารในรัฐธรรมนูญ และมอบอำนาจให้ข้าราชการทหารมีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจตรากฎหมาย เห็นชอบบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี รวมถึงกำหนดนโยบายการบริหารประเทศที่คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายยังกำหนดให้ทหารมีอำนาจควบคุมกองทัพเหนือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งมาจากพลเรือนและยังกำหนดให้กองทัพบางประเภทไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่ได้เป็นพลเรือนตามนิยามของทฤษฎีดังกล่าว รวมถึงแม้แต่รัฐสภาเองก็ไม่มีอำนาจควบคุมทรัพยากรของกองทัพอย่างรอบด้านโดยเฉพาะในส่วนการจัดสรรกำลังพล จึงกล่าวได้ว่าสาระสำคัญของกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยตามที่กล่าวมาข้างต้นเมื่อพิจารณาในทางทฤษฎีแล้วจึงไม่ได้มีลักษณะเป็นไปตามทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน

4.3 แนวทางการแก้ไข

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เราจะพบว่าต่างประเทศได้ออกแบบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารเพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของปัญหาที่พลเรือนไม่มีอำนาจควบคุมทหาร ผ่านหลายกรณี เริ่มตั้งแต่ระบบกฎหมายของบาง ประเทศได้บัญญัติได้รับรองหลักการและสาระสำคัญของทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987 ได้รับรองให้หลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนมีสถานะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ และรับรองหลักการดังกล่าวไว้โดยอ้อมอย่างรัฐที่เป็นสาธารณรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน เกาหลีใต้และอินโดนีเซียได้บัญญัติรับรองอย่างชัดเจนให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างประธานาธิบดี หรือคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาต้องเป็นพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีอำนาจบังคับบัญชากองทัพ จัดตั้งกองทัพ ระดมกำลังพลเข้าร่วมกองทัพเพื่อป้องกันประเทศและจัดสรรงบประมาณ

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, มาตรา 182 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560, มาตรา 4

⁸⁵ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551, มาตรา 43

แต่เพียงลำพังโดยที่กองทัพหรือทหารไม่มีอำนาจตามกฎหมายแสดงเจตนาตัดสินใจร่วมในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด หรือ รัฐที่เป็นราชอาณาจักรที่กำหนดกลไกให้กระทำของพระมหากษัตริย์ในฐานะผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพต้องได้รับความแนะนำและยินยอมจากคณะรัฐมนตรีผ่านกลไกการลงนามรับสนองการกระทำทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้กองทัพขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน

ต่อมาในส่วนการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ.1945 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญยกเลิกสภาที่ปรึกษาสูงสุดที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นทหารและมีอำนาจเสนอแนะนโยบายการบริหารประเทศ กับประธานาธิบดีเพื่อให้พลเรือนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน และท้ายที่สุดแม้ว่านโยบายและการกิจการทางทหารจะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยดุลยพินิจและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของข้าราชการทหารเป็นสำคัญ เนื่องจากหากปล่อยให้พลเรือนที่ไม่มีความเชี่ยวชาญมาตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวแต่เพียงลำพังย่อมจะส่งผลให้การตัดสินใจในเรื่องนโยบายและการกิจการทางทหารอาจเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพโดยการออกแบบกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในสหราชอาณาจักร ปรากฏว่ากฎหมาย Defence (Transfer of Functions) Act 1964 ได้ออกแบบการแนวทางการแก้ไขโดยประสานความจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของข้าราชการทหารและหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนให้อยู่ร่วมกัน ด้วยการกำหนดให้มีองค์กรกลุ่มอย่าง Defence Council ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นพลเรือน และข้าราชการทหารในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาของกองทัพต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษากับคณะรัฐมนตรีในเรื่องยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติการทางทหาร โดยคำแนะนำของ Defence Council ในทางกฎหมายมีลักษณะเป็นคำแนะนำที่องค์กรผู้รับคำแนะนำจะทำตามคำแนะนำหรือไม่ก็ได้ (Avis simple) เท่านั้นจึงส่งผลให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนจึงยังคงเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างแท้จริงอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับเรื่องยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการทางทหาร

ดังนั้น สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อสถาปนาหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนขึ้นมาในระบบกฎหมายของประเทศไทย ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าประเทศไทยต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกับที่ปรากฏในการออกแบบกฎหมาย การควบคุมทหารโดยพลเรือนของต่างประเทศข้างต้น โดยเริ่มต้นจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 **อันดับแรก** รับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้โดยตรงในหมวดบททั่วไปเพื่อให้มีหลักการดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ผูกพันการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงตั้งแต่การตรากฎหมายบังคับใช้กฎหมายและคำพิพากษาของศาล **อันดับสอง** แก้ไขกลไกทางรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องการลงนามรับสนองการกระทำของพระมหากษัตริย์ โดยกำหนดให้ทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้นและรับรองอำนาจตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสั่งการทหารและกองทัพให้เป็นของคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรีเพื่อสร้างความชัดเจนในระบบกฎหมายว่ากองทัพขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน **อันดับสาม** แก้ไขให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด พร้อมกับยกเลิกอำนาจในการเห็นชอบบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อยกเลิกการสำรองตำแหน่งวุฒิสมาชิกให้กับบุคลากรของกองทัพและให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศอย่าง วุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยทั้งหมด **อันดับสี่** แก้ไขให้การเสนอขอประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกับยกเลิกพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 โดยข้อเสนออันดับสามและอันดับสี่เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือนที่ใช้อำนาจกำหนดนโยบายบริหารประเทศไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร **อันดับห้า** แก้ไขรับรองให้รัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตรากฎหมายเรียกกระดมกำลังพลเพื่อรับราชการทหารได้ไว้ในหมวดรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาที่มีอำนาจควบคุมทรัพยากรของกองทัพครบด้านทั้งด้านงบประมาณและกำลังทหาร

ลำดับต่อมาแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 โดย **อันดับแรก** ยกเลิก มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 และหมวด 5 คณะผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหม โดยให้คงเหลือไว้เพียงมาตรา 47 ซึ่งเกี่ยวกับผู้บัญชาการทหารที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกิจการทางทหารกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น **อันดับสอง** แก้ไขมาตรา 25 วรรคสอง สามและสี่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงกลาโหมเป็นองค์กรเอกเทศที่มีอำนาจตามกฎหมายตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมแต่เพียงองค์กรเดียว **อันดับสาม** แก้ไขให้หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์กลับมาเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงกลาโหม และ**ลำดับสุดท้าย** ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 มาตรา 3 มาตรา 8 และมาตรา 10 ที่เกี่ยวกับหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ โดยข้อเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551และพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 ทั้งสามฉบับเป็นไปเพื่อรับรองให้อำนาจการบังคับบัญชากระทรวงกลาโหมและกองทัพทั้งในด้านการทหารและการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ทหารทุกระดับให้เป็นอำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นพลเรือนแต่เพียงองค์กรเดียว

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารของระบบกฎหมายไทย เราสามารถสรุปออกมาได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมทหารโดยพลเรือนจากกฎหมายจำนวน 7 ฉบับได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 พระราชบัญญัติบริหารราชการทหาร พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้ออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในทางกฎหมายให้มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือนในทุกด้านทั้งอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารกระทรวงกลาโหมและกองทัพ รวมถึงในนโยบายและการกิจการทางทหารเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคงภายในรัฐ โดยในท้ายที่สุดเพื่อปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับฐานทางทฤษฎีการควบคุมทหารโดยพลเรือน ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้เกี่ยวกับแก้ไขและยกเลิกกฎหมายดังต่อไปนี้

ข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างการควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

ประการแรก แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่รับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนให้มีสถานะเป็นหลักการพื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดทั่วไปของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 182 พร้อมกับยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 15 เพื่อปรับปรุงกลไกทางรัฐธรรมนูญในส่วนการลงนามรับสนองการกระทำของพระมหากษัตริย์ โดยรัฐธรรมนูญต้องกำหนดให้ทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์จะมีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองเท่านั้น

ประการที่สาม แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 162 และมาตรา 164 กำหนดให้การเสนองบประมาณและการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ พร้อมกับยกเลิกพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560

ประการที่สี่ แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 107 และมาตรา 269 เพื่อให้ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 270 และมาตรา 272 เพื่อยกเลิกอำนาจในการเห็นชอบบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รวมอำนาจในการติดตามเสนอแนะและเร่งรัดให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติของวุฒิสภา

ประการที่ห้า แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 เพิ่มเติมบทบัญญัติที่รับรองอำนาจตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสั่งการทหารและกองทัพให้เป็นของคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี

ประการที่หก แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2560 เพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติรับรองให้รัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจตามกฎหมายเรียกประชุมกำลังพลเพื่อรับราชการทหารได้ไว้ในหมวดรัฐสภา

ประกาศที่เจ็ด แก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 อันดับแรก ยกเลิก มาตรา 34 มาตรา 37 มาตรา 38 และหมวด 5 คณะผู้บริหารที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภากลาโหม โดยให้คงเหลือไว้เพียงมาตรา 47 ซึ่งเกี่ยวคณะผู้บัญชาการทหารที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกิจการทางทหารกับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเท่านั้น อันดับสองแก้ไขมาตรา 25 วรรคสอง สามและสี่ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมเป็นองค์กรเอกเทศที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับบริหารจัดการกำลังพลของกระทรวงกลาโหมแต่เพียง องค์กรเดียว และอันดับสามแก้ไขมาตรา 10 โดยเพิ่มเติมให้หน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์กลับมา เป็นส่วนราชการภายใต้สังกัดของกระทรวงกลาโหม พร้อมกับยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการ บริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560 มาตรา 3 มาตรา 8 และมาตรา 10 ที่เกี่ยวกับหน่วยบัญชาการถวาย ความปลอดภัยรักษาพระองค์

บรรณานุกรม

กฎหมาย

กฎหมายพื้นฐานสหพันธรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949
พระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบราชการและการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์ พ.ศ.2560
พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560
พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ.2560
พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ.2497
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก ค.ศ.1953
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ค.ศ. 1831
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ค.ศ.1814
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.1978
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ.1948
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ.1987
รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1945
รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

หนังสือ

โกลิน พลกุล. (2525). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
นิโคโล มาเคียเวลลี ผู้เขียน. (2552). *เจ้าผู้ปกครอง*. แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน และเจมส์ เมดิสัน. (2530). *เดอะเฟเดอร์ลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน*. แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์ และคณะ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความวารสาร

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2535). ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535.” *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 22 (1), 45-54.

Books and Book Articles

- Dicey, Albert Venn. (1959). *Introduction to the study of the law of the constitution*. Indianapolis : Liberty/Classics.
- Huntington, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. London : Harvard University Press.
- Trinkunas, Harold A. (2005). *Crafting civilian control of the military in Venezuela : a comparative perspective*. Chapel Hill : University of North Carolina Press.
- Vile, John R. (2006). *A companion to the United State Constitution and its amendment*. Westport, Conn : Praeger Publishers.
- Wade, Emlyn Capel Stewart and Bradley, Anthony Wilfred. (1985). *Constitutional and administrative law*. London, English Language Book Society.
- Welch Jr, Claude E, eds. (1976). *Civilian Control of the Military : Theory and Cases From Developing Countries*. New York : State University of New York Press.

Articles

- Croissant, Aurel, and Kuenh, David. (2009). Pattern of civilian control of the military in east asia's new Democracies. *Journal of East Asian Studies*, (9. No.2), 187-217.
- Huntington, Samuel P. (1956). Civilian Control and the Constitution, *The American Political Science Review*, (50 No.3), pp. 679-699.
- Shibata, Byron. (2002-2003). The Spirit of Civilian Control Over the Military : Lessons from the United States Constitution. *Ritsumeikan law review*, (19), 13-30.

Translated Thai References

Legislation

- Administration of Ministry of Defense Act BE 2551
- Administration of Royal Service Act BE 2560
- Basic Law for the Federal Republic of Germany
- Constitution of France
- Military Service Act, BE 2497
- National Strategy Act BE 2560
- Reorganization of Ministry, Sub-Ministry, and Department Act BE 2545

Royal decree Organizing Governmental Affairs and Personnel Administration for Royal Service BE 2560
The Belgian Constitution
The Constitutional Act of the Kingdom of Denmark
The Constitution of Norway
The Constitution of the Kingdom of Spain
The Constitution of the Kingdom of Netherlands
The Constitution of the Kingdom of Thailand
The Constitution of the Republic of Indonesia
The Constitution of the Republic of Korea
The Constitution of the Republic of the Philippines
The Constitution of the United States

Books

Alexander Hamilton and James Madison. (1987) .The Federalist Papers. Sombut Juntornwong and Another (Tran.) . Bangkok : Thammasat University Press. (in Thai)
Niccolo Machiavelli. (2009). The Prince. Sombut Juntornwong (tran.). Bangkok : Kobfai Publishing Project. (in Thai)
Phokin Pholrakul. (1982). Principle of Public Law. Bangkok : Thammasat University Press.
Worachet Phakhirut. (2014). General Theory of State and Principle of Public Law. Bangkok : Faculty of Law Thammasat University Press.

Article

Woraphot Witsarutphit. (2535). Consideration of Amnesty Emergency Act for Offender Relate to Assembly on 17 to 21 May 1992. Nitisart Journal, (22 No.1), 45-54.

บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในการกำกับการคลังมหาชน

The Role of State Audit Mechanism in Regulating Public Finance

อลงกรณ์ กลิ่นหอม¹
Alongkorn Klinhom

บทคัดย่อ

บทบาทภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เกี่ยวเนื่องกับการรักษาประโยชน์ สาธารณะตามหลักการคลังมหาชน ในการกำกับการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งการใช้จ่ายเงินใน การปฏิบัติภารกิจทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ผ่านการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ล้วนเป็นเรื่องของการคลังมหาชนทั้งสิ้น จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่ทั้งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ รวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้อง ทำความเข้าใจและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการคลังมหาชน ในการรักษา ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: กลไกการตรวจเงินแผ่นดิน, การคลังมหาชน, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

Abstract

The mission and role of The State Audit Commission, Auditor General and The State Audit Office appeared in Organic Law on State Audit 2018 related to keeping public interest in public finance. To regulate the government expenditure in various fields or even the budget spending in administrative activities of government agencies, which are the entities of the State Audit Office, is in regard to the public finance. It is essential for every government official including those who work in the State Audit Office should be understand and realize their own roles in order to preserve the key of public finance. To keeping public interest is important.

Keywords: State Audit Mechanism, Public Finance, Organic Law on State Audit 2018

¹ผู้อำนวยการสำนัก สำนักวิชาการและให้คำปรึกษาการตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน/ซอยอารีย์สัมพันธ์ ถนนพระรามที่ 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กทม. 10400, alongkorn_k@oag.go.th.

Director of State Audit Academic and Advisory Office, State Audit Office /Soi Areesampan Rama6 rd. Samseannai Payatai Bangkok 10400, alongkorn_k@oag.go.th.

1. บทนำ

ตำรากฎหมายการคลังในโครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเรียบเรียงโดยศาสตราจารย์ ดร. อรพิน สบายรูป² จากประสบการณ์เมื่อครั้งท่านเป็นอาจารย์ผู้บรรยายทางด้านกฎหมายการคลังและภาษีอากร ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงเรื่องการคลังมหาชน หรือหลักการที่เกี่ยวกับกฎหมายการคลังไว้หลายประการและด้วยเหตุที่บริบทของงานตรวจเงินแผ่นดินมีสาระสำคัญ ๆ หลายประการตามบทบาทภารกิจที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เกี่ยวเนื่องกับการคลังมหาชน โดยผ่านกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในการกำกับการใช้จ่ายของรัฐในด้านต่าง ๆ ผ่านการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือ แม้แต่เงินที่นำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติภารกิจทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการในทุกบทบาทหน้าที่ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อความสัมฤทธิ์ผลต่อระบบการเงินการคลังภาครัฐรวมถึงผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการรักษาประโยชน์สาธารณะในทางการคลังมหาชน จะได้ทำความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกันว่าบทบาทของแต่ละท่านล้วนมีความสำคัญต่อการดำรงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการคลังมหาชนที่ว่า รัฐและภารกิจของรัฐมีสถานะที่เป็นตัวแทนในการกระทำการเพื่อประโยชน์หรือรักษาผลประโยชน์ของเอกชนทุกรายร่วมกันภายในรัฐ ไม่ใช่เพื่อแสวงหากำไร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้อยู่ในกรอบของกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยไม่ปล่อยให้ฝ่ายบริหารนำเงินของรัฐมาหาประโยชน์จากเอกชนภายในรัฐเสมือนว่ารัฐนั้นเป็นเอกชนรายหนึ่งที่แสวงหากำไร³ อันเป็นการไม่ตระหนักถึงหน้าที่ที่แท้จริงของรัฐ เหมือนเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา

2. หลักการในการคลังมหาชน

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดของบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเบื้องต้นควรจะได้กล่าวถึงเสียก่อนว่า หลักการในการคลังมหาชนนั้นคืออะไรที่ทั้งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องร่วมกันธำรงรักษาไว้ ในการปฏิบัติภารกิจทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และในการควบคุมกำกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การคลังมหาชนหรือหลักการที่เกี่ยวกับกฎหมายการคลังอธิบายได้โดยอาศัยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ และความเป็นมาของระบบการคลังสาธารณะที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานตามประวัติศาสตร์การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์

การคลังมหาชนก่อตัวขึ้นอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมพร้อมกับพัฒนาการของระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยในชาติตะวันตก ทำให้การคลังของรัฐซึ่งแต่เดิมผูกติดอยู่กับอำนาจของผู้ปกครองโดยสิ้นเชิง หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงมีการถ่ายโอนอำนาจทางการเงินการคลังมหาชนจากฝ่ายบริหารคือสถาบันกษัตริย์สู่ฝ่ายประชาชน ซึ่งก็หมายถึงรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติปัจจุบันแม้มีการขยายตัวของโครงสร้าง และระบบทางสังคมเศรษฐกิจ การเมือง ทำให้บทบาทของการคลังมหาชนพัฒนาไปมาก รัฐเข้าดำเนินการแทรกแซงในกิจกรรมต่าง ๆ ของเอกชน โดยมีส่วนในการดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

² กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชุดพลเอก ชนะทัฬห อันทระ เป็นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บทความนี้ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจจากท่าน ชีวิตการทำงานของท่านในตำแหน่งนี้ถือได้ว่าได้นำหลักการใน “การคลังมหาชน” ที่ท่านได้นำเสนอไว้ในตำราเล่มดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทของท่านในฐานะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคุณูปการอย่างมากในการผลักดันให้หลักการสำคัญ ๆ เกี่ยวกับการคลังมหาชนหลายประการมีผลในทางปฏิบัติโดยผ่านงานตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน

³ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557, น. 53.

มีกฎหมายเกี่ยวกับการบ ประมาณ มีระบบบัญชีสาธารณะของรัฐ มีพัฒนาการเป็นรัฐสวัสดิการทำให้บทบาทของฝ่ายบริหาร มากยิ่งขึ้น แต่ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากมายสักเพียงไรก็ตาม ภารกิจที่สำคัญของรัฐก็ยังคงเป็นไปเพื่อรักษา ผลประโยชน์ร่วมกันของมหาชนภายในรัฐนั่นเอง

บทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชน ได้ถูกบัญญัติขึ้นภายใต้หลักคิดที่สำคัญคือความ พยายามที่จะรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเพิ่มอำนาจในการกำกับ การคลัง มหาชนให้ฝ่ายนิติบัญญัติ และขีดจำกัดหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังไว้ให้อยู่ภายใต้ กรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการคลังมหาชนไว้หลายประการ อาทิ

มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและ งบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้นเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือ กฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

มาตรา 141 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่ายในปีงบประมาณ ปีก่อนนั้น ไปพลางก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กร อัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับ จัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภาศาลองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อ คณะกรรมาธิการโดยตรงก็ได้

มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและ ประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกแทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่า สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบ กับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้นำความในมาตรา 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดย อนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ตามมาตรา 144 วรรคสาม ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติอีกหลายประการในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเพิ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2561 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการคลังมหาชนหลายประการได้ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อาทิ

มาตรา 6 รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหาร การเงิน การคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

มาตรา 19 การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

มาตรา 27 การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต้องงบประมาณ หรือภาระทางการคลัง ในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ การดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการและประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติ กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรีและในกรณีที่มีการดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรมมาตรการ หรือโครงการ จัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำตามวรรคหนึ่ง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจำทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ

มาตรา 49 การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ฯลฯ

ในทางทฤษฎี หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังอันเป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายด้านการงบประมาณจำแนกได้เป็น 10 ประการ⁴ คือ

1. หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness)
2. หลักระยะเวลาหนึ่งของงบประมาณ (Annual basis)
3. หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity)
4. หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality)
5. หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะ เจาะจง (Specificity)
6. หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance)
7. หลักการตรวจสอบได้ (Accountability)
8. หลักความโปร่งใส (Transparency)
9. หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability) และ
10. หลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency, economy and effectiveness)

⁴เรื่องเดียวกัน, น. 135 - 202.

2.1 หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

หลักความยินยอมถือว่ามีผลสำคัญมากที่สุดในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังทั้ง 10 ประการ โดยหลักการนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้มีความสำคัญกับฉันทานุมัติโดยตัวแทนของประชาชนในงบประมาณของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงหรือขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้ามาช่วยดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศ

2.2 หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ

เป็นหลักการคลังมหาชนที่ยึดถือกันมาตั้งแต่เริ่มแรกของการพัฒนาการทางการคลังมหาชนในโลกตะวันตก เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินหรือรายจ่ายสาธารณะตามอำเภอใจ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา จนกระทั่งเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลักนี้ก็ได้รับการรับรองไว้เป็นหลักการทั่วไปทางการคลัง

2.3 หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ

เอกสารงบประมาณต้องมีความเป็นเอกภาพ และมีความจำเป็นต้องแสดงรายละเอียดอย่างถี่ถ้วนว่าเงินของชาติที่มีจำนวนมากมายนั้นจะถูกนำไปใช้เป็นรายจ่ายสาธารณะในกิจการใด อย่างไร เป็นจำนวนเท่าใด อีกทั้งยังต้องมีการประมาณการรายได้ไว้ด้วยว่าจะมีรายได้มาจากแหล่งใด เป็นจำนวนเท่าใด โดยบันทึกอย่างเป็นระบบอยู่ในเอกสารงบประมาณ

2.4 หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป

กล่าวคือรายได้ไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงาน รายได้ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐไม่ว่ามีที่มาจากทางใด จะต้องไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดเป็นเจ้าขององค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ของรัฐจะต้องนำเงินรายได้ทั้งหมดส่งให้กับคลังกลางของรัฐโดยไม่สามารถนำรายได้นั้นไปหักด้วยรายจ่ายขององค์กรจัดเก็บรายได้นั้น

2.5 หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

รายจ่ายส่วนใดก็ตามที่ได้รับอนุมัติจากสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องใช้จ่ายไปเพื่อการนั้น ตามเหตุผลที่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างในคราวประชุมพิจารณาเพื่อขออนุมัติงบประมาณจากสภา

2.6 หลักดุลยภาพของงบประมาณ

หมายความว่างบประมาณของรัฐควรจะต้องสมดุลมีรายจ่ายสาธารณะไม่มากไปกว่ารายได้สาธารณะ ในประเทศไทย มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2543) มาตรา 9 บัญญัติรับรองไว้ว่า ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้า ประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

2.7 หลักการตรวจสอบได้

แบ่งการตรวจสอบออกเป็นสองช่วงคือ การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณ และการตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณไปใช้ นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบในบริบทของการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหาร และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ซึ่งในประเทศไทยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเป็นองค์กรภายนอกที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

2.8 หลักความโปร่งใส

เชื่อมโยงกับหลักการตรวจสอบได้ รัฐต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินกิจการทางพาณิชย์ของรัฐ รวมถึงสถานะของหน่วยงานอื่นในกำกับของรัฐทั้งที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายรวมทั้ง ความโปร่งใสเกี่ยวกับเงินอุดหนุนทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย รวมถึงภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยต้องรายงานข้อมูลด้านงบประมาณดังกล่าวต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

2.9 หลักเสถียรภาพ

หลักการนี้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยดังกล่าวมาแล้ว ในมาตรา 62 ที่บัญญัติไว้ว่า

รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังและดำเนินนโยบายด้านการคลังตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ย่อมจะส่งผลให้สถานะการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ มั่นคงและยั่งยืน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคสอง ยังมีบทบัญญัติเพื่อเป็นการป้องปรามให้หน่วยงานของรัฐรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย โดยได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

2.10 หลักประสิทธิภาพ

การบริหารการคลังถือเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของภาครัฐ เพื่อให้การบริหารการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานภาครัฐต้องมีการบริหารการคลังที่ดี ทั้งในเรื่องการกำหนดตัวผู้บริหาร การจัดการเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผนงาน การจัดการงานบุคคล การจัดการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ และเพื่อที่จะทราบว่าหน่วยงานของรัฐมีการบริหารการคลังอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็จำเป็นต้องมีการตรวจสอบและการประเมินการจัดการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการคลังในเรื่องนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 มาตรา 4 ได้บัญญัติให้ การตรวจเงินแผ่นดินหมายรวมถึง การตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพหรือไม่ และมาตรา 77 ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคลังมาหาของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด

กล่าวโดยสรุป อำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการงบประมาณถือเป็นประเด็นสำคัญของหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ มีการจำกัดเวลาในการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการงบประมาณไว้ทั้งหมดหนึ่งปี เอกสารงบประมาณต้องมีความเป็นเอกภาพ ต้องแสดงรายละเอียดอย่างถี่ถ้วนว่ารายจ่ายถูกนำไปใช้ในกิจการใด เป็นจำนวนเท่าใด และจะถูกนำไปใช้อย่างไร มีการประมาณการรายได้มาจากแหล่งใด เป็นจำนวนเท่าใด วิธีการ แผนหรือนโยบายการจัดหารายรับสาธารณะของฝ่ายบริหารต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป วิธีการ แผนหรือนโยบายเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะของฝ่ายบริหารต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงวงเงินที่ใช้เป็นรายจ่ายสาธารณะเมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินรายรับสาธารณะควรมีลักษณะสมดุล การบริหารจัดการงบประมาณของฝ่ายบริหารต้องตรวจสอบได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยตรวจสอบภายใน และองค์กรตรวจสอบภายนอก การดำเนินการด้านงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณ ต่อสาธารณชน ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงินและที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน ต้องมีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

หลักการสำคัญทั้ง 10 ประการดังได้กล่าวมานี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังอันเป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายด้านการงบประมาณ อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่เกี่ยวกับการคลังมาหาชนดังกล่าวก็มีได้เกี่ยวข้องแต่เฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายด้านการงบประมาณแต่เพียงเท่านั้น หากแต่ยังมีความเกี่ยวข้องกันกับบทบัญญัติในเรื่องอื่น ๆ ด้วย อาทิในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และเกี่ยวข้องกันกับบทบาทและภารกิจตามหน้าที่และอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ดังได้กล่าวไปข้างแล้วบางประการ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

3. บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ในหัวข้อที่แล้วเราได้ทราบถึงหลักการสำคัญของการคลังมาหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการงบประมาณแล้วว่า มีอะไรบ้าง ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทและภารกิจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ในภาพรวมเสียก่อน จากนั้นจึงจะไปทำความเข้าใจร่วมกัน ว่าบทบาทและภารกิจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวเนื่องกับหลักการคลังมหาชนดังกล่าวอย่างไรในหัวข้อต่อไป

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติหลักการสำคัญใหม่ ในการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในหมวด 1 บททั่วไป (ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการบัญญัติหมวดทั่วไปไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เช่นเดียวกับ ที่ได้มีการบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัตินี้)⁵ หมวด 2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหมวด 3 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 4 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 5 กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 6 หน้าที่และอำนาจ ในการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง (หมวดนี้มีความเกี่ยวเนื่องกับพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และเกี่ยวข้องอย่างมากกับการคลังมหาชน เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 62 ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา รายละเอียด จะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป) หมวด 8 บทกำหนดโทษ และมีบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นส่วนตัวสุดท้าย เพื่อเชื่อมโยงไปถึงภารกิจด้านการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติเท่าที่อยู่ระหว่างการดำเนินการให้ถือว่าใช้บังคับ ได้ต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดขอบเขต การตรวจเงินแผ่นดินไว้ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินสากลที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้มีการประสานความ ร่วมมือกันกับองค์กรอิสระอื่นและกำหนดแนวทางการทำงานไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน กำหนดกรอบการวางนโยบายและมาตรฐาน เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินกรอบหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกรณีผลการ ตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ⁶ โดยกฎหมายได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ในมาตรา 10⁷ และกำหนดหลักการตรวจเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 10 การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจาก อคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

การตรวจสอบต้องคำนึงถึงการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ นโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติรวมถึง ความคุ้มค่า ความสงบเรียบร้อย ความไว้วางใจของสาธารณชน การดำเนินงานโดยสุจริต ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ และการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 11 ในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และ ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงแสดงเหตุผลและแสดงพยานหลักฐานของตน

แม้จะมีบทบัญญัติเพียงสองมาตรา แต่จะเห็นได้ว่าผู้ร่างกฎหมายต้องการวางหลักการสำคัญในการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ใช้ร่วมกันกับบทบัญญัติในหมวดหลัง ๆ ทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่าทั้งในส่วนบทบาทภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญทั้งสองมาตราดังกล่าว นั่นคือ ต้องกระทำด้วยความสุจริตรอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้ง ต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงแสดงเหตุผลในหัวข้อนี้เราจะได้ทำความรู้จักกับคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้มากขึ้นเพื่อประกอบการทำความเข้าใจการทำงานของ กลไกทั้งสามนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชน

⁵ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, น. ภาคผนวก ก (5), และภาคผนวก ข

⁶ เรื่องเดียวกัน, น. ภาคผนวก ข (37) – (40)

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. ภาคผนวก ข (37)

3.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินกฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายในการเงิน การคลังและด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งคณะกรรมการสรรหาจะต้องคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม รวมตลอดทั้งมีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ โดยผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และให้ผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม โดยมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญคือ

- (1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำกับหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
- (5) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- (6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นเช่นในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 35 วรรคห้า บัญญัติไว้ว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

3.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคัดเลือกให้ได้บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญและความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม รวมตลอดทั้งมีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ เสนอชื่อต่อประธานรัฐสภา โดยผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้ว่าการต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญคือ

- (1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

- (2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ
- (3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ตาม (2)
- (4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตาม (3)

3.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจสำคัญคือ

(1) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น

(2) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) ดำเนินการเพื่อให้หน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ

อนึ่ง หลักการสำคัญซึ่งเป็นบททั่วไปในหมวด 1 ดังกล่าวมาแล้ว ได้มีการเน้นย้ำถึงหลักการดังกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่งในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง ดังนี้

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ซึ่งสอดคล้องกับถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 11 ที่กำหนดให้ในการตรวจสอบต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงแสดงเหตุผลและแสดงพยานหลักฐานของตน เพียงแต่เมื่อกล่าวถึงในบทบาทของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะหัวหน้าส่วนราชการก็ต้องฟังคำชี้แจงของส่วนราชการอื่นที่อยู่ในฐานะหน่วยรับตรวจด้วยเช่นกัน

ในหมวดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หลักการสำคัญใหม่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามหมวด 1 บททั่วไป แม้จะครอบคลุมไปถึง แต่ก็มิได้เกี่ยวเนื่องโดยตรงเหมือนหมวดที่ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและวินัยการเงินการคลัง

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นภาพรวมของกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินทั้งฉบับพอให้เห็นเป็นกรอบไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นภาพรวมว่ากลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 3 กลไก ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีลักษณะการขับเคลื่อนกลไกเชื่อมโยงระหว่างกันอย่างไร โดยสรุปก็คือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 รวมทั้งกำกับการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องระมัดระวังมิให้นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดไปกระทบต่อความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ขณะที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนอกจากทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะได้รับมอบหมายหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินด้วยผู้สนใจศึกษาเพิ่มเติมอาจศึกษาได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

4. บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการคลังมหาชน

ในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวเฉพาะเจาะจงถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องของการคลังมหาชน ที่จะได้ทำความเข้าใจร่วมกันว่ามียกลไกทางกฎหมาย

เกี่ยวข้องกันอย่างไรบ้าง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคลังมหาชน กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้มีกลไกสำคัญเข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวข้อง 3 กลไก ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งสามกลไกนี้จะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันการตรวจเงินแผ่นดินไปในบริบทของการคลังมหาชน ซึ่งในหัวข้อที่ผ่านมาเราได้ทำความรู้จักกับกลไกทั้งสามประการนี้มาบ้างแล้ว ในหัวข้อนี้เราจะได้เห็นภาพการทำงานของทั้งสามกลไกที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคลังมหาชนว่ามีลักษณะการทำงานเป็นอย่างไร

เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังมหาชนดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น บทบาทตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของกลไกทั้งสาม จะเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับหลักเสถียรภาพและหลักประสิทธิภาพ ขณะที่หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังส่วนที่เหลือ อีก 8 ประการ จะเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับกลไกฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งจะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดในที่นี้ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุผลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ⁸ ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร สถาบันการตรวจสอบในบางประเทศจึงถูกกำหนดบทบาทให้มีสถานะเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระอย่างเช่นที่กำหนดบทบาทไว้ในรูปแบบของการจัดหมวดหมู่องค์กรภายในประเทศไทย

4.1 บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับหลักเสถียรภาพ

หลักเสถียรภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบาทของภาครัฐไว้ว่ารัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน เกี่ยวข้องกับบทบาทภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องกำกับการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และบทบาทภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการให้คำปรึกษา แนะนำหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินกับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งยังเกี่ยวข้องกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ และเกี่ยวข้องกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องดำเนินบทบาททั้งปวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามหน้าที่และอำนาจของทั้งสามกลไกดังกล่าว ในส่วนนี้เราจะได้ทำความเข้าใจว่ากลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 3 กลไก ทำงานอย่างไร

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ในบทบัญญัติ หมวด 6 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของผู้ว่าการและในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง ในมาตรา 85 มาตรา 95 และมาตรา 96 โดยกำหนดเป็นมาตรการป้องกันปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคลังมหาชนปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอันอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศไว้ ดังนี้

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก

ถ้าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้หน่วยรับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี

⁸ หลักการสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจปรากฏในหนังสือชื่อ De l'esprit des lois (ว่าด้วยวิญญาณแห่งกฎหมาย) โดยมองเตสกิเยอเห็นว่าประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษยชาตินั้นได้ให้บทเรียนเราว่า ใครก็ตามที่มีอำนาจเด็ดขาด คนผู้นั้นมักจะใช้อำนาจอย่างเกินเลย และมิว่าในอำนาจเด็ดขาดนั้นเสมอ อ้างอิงใน วรเจตน์ ภาคิรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555, น. 150.

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้

ถ้าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ถ้าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่ข้อบกพร่องมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ในกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งภายในระยะเวลาอันสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดก็ได้หากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ส่งโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจนั้นก็ได้ โดยผลที่เกิดจากมาตรการการเชิงลงโทษมีบัญญัติไว้ใน มาตรา 98 ดังนี้

โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (3) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

อาจกล่าวได้ว่าในบริบทของกฎหมายตรวจเงินแผ่นดินไทย ได้มีการวางระบบในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของรัฐ ตามหลักการคลังมหาชน โดยกำหนดให้หน่วยรับตรวจหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีหน้าที่ดูแลควบคุมเจ้าหน้าที่ของตนเองให้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ในกรอบของกฎหมายวินัยการเงินการคลังที่กำหนดและหากมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้รับตรวจหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ก็มีหน้าที่ดูแลจัดการกับเจ้าหน้าที่ของตนตามสมควร หากปรากฏข้อเท็จจริง จากการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือในส่วนที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไปตรวจสอบแล้วพบว่าผู้รับตรวจหรือหัวหน้าหน่วยงานใดไม่ได้ดำเนินการให้เกิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้มีการพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางปกครองแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ได้

นอกจากกฎหมายตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนด “มาตรการเชิงลงโทษ” โดยให้กลไกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางปกครองดังกล่าวมาแล้ว ยังได้กำหนด “มาตรการเชิงให้คุณ” โดยกำหนดให้กลไกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 (4) อีกด้วยซึ่งหมายความว่าหากฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐเกิดความไม่มั่นใจว่าการดำเนินงานของตนชอบตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ ก่อนที่จะมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเกิดขึ้น ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐย่อมสามารถขอคำแนะนำเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่อาจจะเกิดขึ้นมายังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่อาจก่อให้เกิด

ความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินยังได้กำหนดไว้ให้มีกลไกพิเศษ นอกเหนือจากกลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้งสามกลไกอีกด้วย โดยเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ดังนี้

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบนั้นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา และในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน

และในกรณีที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

4.2 บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวข้องหลักประสิทธิภาพ

หลักประสิทธิภาพสอดคล้องกับบทบาทภารกิจในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการตรวจเงินแผ่นดินหมายรวมถึงการตรวจว่า การใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจหรือการใช้ประโยชน์ของหน่วยรับตรวจนั้น ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพหรือไม่ และอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายหลักประสิทธิภาพจึงเกี่ยวข้องกับกลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้งสามกลไกในบริบทนี้

การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีวัตถุประสงค์การตรวจสอบมุ่งไปที่การเสนอผลการตรวจสอบว่าการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจมีผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพตามที่หน่วยรับตรวจนั้น ๆ กำหนดไว้หรือไม่

ในส่วนนี้เราจะได้ทำความเข้าใจว่ากลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 3 กลไก คือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำงานอย่างไร

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 6 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของผู้ว่าการ มาตรา 89 โดยหลักในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องตรวจสอบเมื่อการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้กรณีหากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นได้ชัดจนว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือขาดประสิทธิภาพ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจทราบก่อนหรือในระหว่างดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ก็ได้ แต่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องแนะนำวิธีดำเนินการที่ถูกต้องให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติด้วย

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเห็นว่าการดำเนินการที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแนะนำนั้นไม่อาจหรือไม่สมควรดำเนินการโดยมีเหตุผลอันสมควร ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยรับตรวจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันหารือเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วเพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้น และเมื่อได้ข้อยุติประการใดแล้ว ให้หน่วยรับตรวจดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น

นอกจากนี้ ในมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้หรือไม่และให้จัดทำข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยรับตรวจในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 (3) ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งย่อมรวมถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนนี้ด้วย

5. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากเนื้อหาในหัวข้อข้างต้นที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเราจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้วางกลไกสำคัญ ๆ ไว้มากมายพอสมควร ทั้งในส่วนบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดิม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชนหรือหลักการที่เกี่ยวกับกฎหมายการคลัง โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องเข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนร่วมกับกลไกอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักเสถียรภาพทางการเงินการคลังและหลักประสิทธิภาพ ที่เป็นหลักสำคัญสองประการในเรื่องการคลังมหาชน ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ประสงคจะให้เกิดผลในเชิงป้องกันปรามให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในฝ่ายบริหารอยู่ในกรอบของวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด ขณะเดียวกันก็มีมาตรการเชิงลงโทษกำหนดไว้เกี่ยวกับโทษทางปกครองหากมีการฝ่าฝืนไม่กระทำตามกรอบของวินัยการเงินการคลังของรัฐที่กฎหมายกำหนด

และสืบเนื่องจากการขับเคลื่อนของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนดมีผลกระทบต่อหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชน ซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินในด้านต่าง ๆ รวมถึงการใช้จ่ายเงินในการปฏิบัติการทางปกครองของหน่วยงาน จึงเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐควรจะได้ทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่ากฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินได้วางบทบาทในการขับเคลื่อนกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างไร เพื่อที่จะได้ทราบ bahwa หน่วยงานของตนจะต้องดำเนินการอย่างไรให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลังมหาชน เมื่อได้ทำความเข้าใจได้ถูกต้องตรงกันตามกลไกที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐทุกองค์กรก็จะเป็นฟันเฟืองสำคัญที่จะช่วยกันรักษาไว้ซึ่งวินัยการเงินการคลังของรัฐสมดังเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในหลักกฎหมาย ทั้งในส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และในส่วนที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้อย่างสมบูรณ์

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561.

หนังสือ

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2557). *กฎหมายการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

Translated Thai References

- Phonsuwan Sabyeroop, Orapin. (2014). *Public finance law*. 3rd edition. Bangkok : Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)
- Worajet Pakeerat. (2012). *Teachings on State and Public law*. (2012). 1st edition. Bangkok : Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)
- Law Office. Secretary General of the Senate. (2018). *Organic law on State Audit 2018*. Bangkok : Printing Office, Secretary General of the Senate. (in Thai)



คำแนะนำผู้เขียนบทความ

การเตรียมต้นฉบับบทความ

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์เปิดกว้างรับพิจารณาบทความวิชาการและบทความวิจัย โดยให้ผู้เขียนเตรียมต้นฉบับบทความดังนี้

1. บทความวิจัยหรือบทความวิชาการ ควรมีจำนวนหน้าระหว่าง 15-25 หน้า
 2. จัดพิมพ์ลงในกระดาษ A4 ระยะห่างจากขอบกระดาษทั้งด้านบน ด้านล่าง ด้านซ้ายและด้านขวา 2.54 เซนติเมตร หรือ 1 นิ้ว ใช้แบบอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 16 Point ดังที่ปรากฏตัวอย่างใน Template บทความ
 3. องค์ประกอบหลักของบทความมีดังนี้
 - 1) ชื่อเรื่อง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 2) ชื่อ - นามสกุล ตำแหน่งในงาน ตำแหน่งทางวิชาการ หน่วยงานที่สังกัด ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 3) บทคัดย่อไม่เกิน 250 คำ และคำสำคัญไม่เกิน 3 คำ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 4) เนื้อหาบทความ
 - 5) เชิงอรรถและบรรณานุกรม รวมถึงบรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ
 4. บทความวิจัยมีเนื้อหาประกอบด้วยหัวข้อความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัย สรุปผลและข้อเสนอแนะ กิตติกรรมประกาศ (หากมี)
 5. บทความวิชาการมีเนื้อหาประกอบด้วยหัวข้อบทนำ เนื้อหา สรุปผลและข้อเสนอแนะโดยผู้เขียนสามารถกำหนดชื่อหัวข้อและจำนวนหัวข้อได้ตามความเหมาะสม
 6. หากมีการใช้ตารางหรือรูปภาพ นอกจากใช้ขนาดตัวอักษร 14 Point แล้ว ให้มีการอ้างอิงแหล่งที่มาตามรูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถด้วย
 7. ให้ใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบเชิงอรรถและบรรณานุกรมตามที่กำหนด
 8. เอกสารที่ถูกอ้างอิงในเชิงอรรถทุกรายการจะต้องนำมาเขียนในบรรณานุกรมด้วย
- ทั้งนี้กองบรรณาธิการมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่รับพิจารณาบทความในกรณีที่บทความดังกล่าวไม่ได้จัดเตรียมต้นฉบับบทความตามหลักเกณฑ์ที่กองบรรณาธิการกำหนด

ขั้นตอนการส่งต้นฉบับ

1. ผู้เขียนจัดส่งแบบเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ และต้นฉบับไฟล์เอกสารบทความ (ไฟล์นามสกุล docx) จำนวน 1 ชุด
2. ผ่านช่องทางอีเมลที่ kritsarat.sr@psu.ac.th
3. หรือผ่านช่องทางไปรษณีย์ที่
กองบรรณาธิการ วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ตึก 56 ปณ.คอหงส์ อ.หาดใหญ่
จ.สงขลา 90112
4. หากท่านมีข้อสงสัยเพิ่มเติมสามารถสอบถามได้ที่คุณจันทิรา จันทรโชติ โทร. 0-7428-2520 ในวันและเวลาทำการ หรืออีเมล juntira.j@psu.ac.th

ลิขสิทธิ์ในบทความและสิทธิในการเผยแพร่หรือทำซ้ำ

ลิขสิทธิ์ในบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์เป็นของผู้เขียน วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์มีสิทธิในการเผยแพร่ ทำซ้ำหรือรวบรวมบทความที่ตีพิมพ์เผยแพร่แล้ว ความคิดเห็นใด ๆ ของผู้เขียนในบทความ กองบรรณาธิการวารสารไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย ทั้งนี้กองบรรณาธิการวารสารไม่สงวนสิทธิในการคัดลอกแต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

รูปแบบการอ้างอิงและบรรณานุกรม

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์ใช้รูปแบบการอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษและบรรณานุกรมตามรูปแบบดังต่อไปนี้

1. การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษ (footnote)

การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษให้ใช้ตัวอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 12 พอยต์ โดยให้พิมพ์ไว้ส่วนล่างของแต่ละหน้าที่อ้างอิงตามระบบการแทรกเชิงอรรถในโปรแกรม Microsoft Word และห่างจากขอบซ้ายของกระดาษ 1.25 เซนติเมตร ซึ่งมีหลักเกณฑ์การอ้างอิงเชิงอรรถท้ายหน้ากระดาษดังต่อไปนี้

ประเภท	รูปแบบ
1. หนังสือ	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง), ครั้งที่พิมพ์, (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่ พิมพ์), เลขหน้า. อรรถ ธรรมโน, <i>ความรู้ทั่วไปทางการคลัง</i> , พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2548), น. 45. Arthur Cecil Pigou, <i>The economics of welfare</i> , 4 th ed., (London : Macmillan, 1952), p. 65. Adrian F. Muller and Thomas Sterner, <i>Environmental taxation in practice</i> , (England : Ashgate, 2006), pp. 56-57.
2. บทความวารสาร	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่) (เดือนปีที่พิมพ์), เลขหน้า. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง , แนวทางการกำหนดฐานภาษี ผู้เสียภาษี และอัตราภาษีตามกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับประเทศไทย, <i>วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี</i> , 5 (2) (2560), น. 63. Gilbert E. Metcalf and David Weisbach, The design of a carbon tax, <i>Harvard Environmental Law Review</i> , 33 (58) (2009), pp. 33-43.
3. บทความในหนังสือ	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ใน ชื่อผู้แต่ง (บรรณาธิการ), ชื่อหนังสือ (ตัวเอียง) (ครั้งที่พิมพ์), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์) เลขหน้า. สุเมธ ศิริคุณโชติ, การคลังยุคทุนนิยม, ใน สุปรียา แก้วละเอียด (บรรณาธิการ), <i>อาจารย์บูชา 80 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต</i> , (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), น. 259. Janet E. Milne and Mikael Skou Andersen, Introduction to environmental taxation concepts and research, In J. E. Milne and M. S. Andersen (Eds.), <i>Handbook of Research on Environmental Taxation</i> , (Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2012), pp. 15-32.

ประเภท	รูปแบบ
4. หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อหนังสือพิมพ์ (ตัวเอียง) (วันเดือนปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, มาตราการทางเลือกในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก, <i>กรุงเทพธุรกิจ</i> (3 พฤษภาคม 2561), น. 9. Saadia Gardezi, Voting patterns in Punjab, <i>The Nation-Lahore</i> (2018, June 16), p. 6.
5. วิทยานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อวิทยานิพนธ์, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย ศึกษาแนวทางการใช้มาตรการกฎหมายภาษีคาร์บอน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 89. Thinnavut Phoombanchoed, Tax policy for financing education expenses, (Master's thesis, Thammasat University, 2013), p. 40.
6. รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง) (รายงานผลการวิจัย), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง, การจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีผู้เสียภาษีฐานภาษีและอัตราภาษี (รายงานผลการวิจัย), (สงขลา : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2560), น. 55-56. Sarayut Wutthayaphon and Avirut Charnchai Kittikon, <i>Court panel system in the Central Tax Court</i> (Research report), Bangkok : Central Tax Court, 2010), p. 35.
7. เอกสารการประชุมวิชาการ (proceedings)	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ), ชื่อการประชุม (ตัวเอียง), (สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), เลขหน้า.
	จิตตภากร สารพัฒน์ ไชยปัญญา, การอธิบายเรื่อง “สมาส” ในตำราไวยากรณ์ไทย, ใน สุชาติ พงศ์กิตติวิบูลย์ (บรรณาธิการ), <i>การประชุมวิชาการเวทีวิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 10 ประจำปี 2559</i> , (ชลบุรี : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2559), น. 160. Nguyen Thai-Nghe, Tomas Horvath and Lars Schmidt-Thieme, Factorization Models for Forecasting Student Performance, In Mykola Pechenizkiy (Ed.) <i>International Conference on Educational Data Mining (EDM) 2011</i> , Eindhoven : Eindhoven University of Technology, 2011), p. 11.
8. ข้อมูลจากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ (ตัวเอียง), สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	เอนก เหล่าธรรมทัศน์, <i>พรรคการเมืองกับความรู้จักสามัคคี</i> , สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2561, จาก https://thaipublica.org/2018/06/aneklaothamatas05-2/ CNN Wire Staff, <i>How U.S. forces killed Osama bin Laden</i> , Retrieved May 3, 2011, from http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/index.html
9. บทความวารสาร	อิเล็กทรอนิกส์ชื่อผู้แต่ง, ชื่อบทความ, ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่) (ปีที่พิมพ์), เลขหน้า, สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	อริศรา เหล็กคำ, กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ: ศึกษาการสร้างเงื่อนไขในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง, <i>วารสารนิติสังคมศาสตร์</i> , 10 (1) (2560), น.

ประเภท	รูปแบบ
	7-38, สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน, 2561 จาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/92160 Justin T. Buckingham, Lavonia Smith LeBeau, and William M. P. Klein., The performance versus ability distinction following social comparison feedback, <i>Current Research in Social Psychology: An electronic journal</i>, 63 (4) (2011), Retrieved June 23, 2011, from http://www.uiowa.edu/grpproc/crisp/crisp.html
10. วิทยานิพนธ์จากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง, ชื่อเรื่อง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทหรือวิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต)ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา, ปีที่พิมพ์, เลขหน้า, สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	วีระพงศ์ วงศ์แสนศรี, (2556), วิเคราะห์โทษปรับความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556, น. 29, สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2561, จาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/ Daniel C. Oshi, Rural women and the financing of health care in Nigeria (Doctoral dissertation) Institute of Social Studies, 2009, p.78, Retrieved September, 17 2015, from http://libopac.ait.ac.th/, p. 78.
11. กฎหมาย	ชื่อกฎหมาย ปี พ.ศ. ที่ประกาศใช้, เลขมาตรา/เลขข้อ
	พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่งานการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534, มาตรา 27 Human Rights Act 1998, Section 10
12. การอ้างอิงเอกสารซ้ำและไม่มีเอกสารอื่นมาคั่น	ชื่อผู้แต่ง, เรื่องเดียวกัน, เลขหน้า.
	จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดียวกัน, น. 89. Arthur Cecil Pigou, Ibid, p.65
13. การอ้างอิงเอกสารซ้ำแต่มีเอกสารอื่นมาคั่น	ชื่อผู้แต่ง, เรื่องเดิม, หน้า.
	จุมพต สายสุนทร, เรื่องเดิม, น. 89. Arthur Cecil Pigou, Op. cit., p.65

2. บรรณานุกรม

การอ้างอิงบรรณานุกรมให้ใช้ตัวอักษร TH Sarabun New ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ตามที่กำหนดในแบบ Template โดยเรียงลำดับตามตัวอักษรเริ่มต้นจากภาษาไทยและภาษาอังกฤษในลำดับถัดมา ซึ่งมีหลักเกณฑ์การอ้างอิงบรรณานุกรมดังต่อไปนี้

ประเภท	รูปแบบ
1. หนังสือ	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง). ครั้งที่พิมพ์. สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์. อรรถ ธรรมโน. (2548). <i>ความรู้ทั่วไปทางการคลัง</i>. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). Pigou, Arthur Cecil. (1952). <i>The economics of welfare</i>. 4th ed.. London: Macmillan. Muller, Adrian F., and Sterner, Thomas. (2006). <i>Environmental taxation in practice</i>. Aldershot, England: Ashgate.
2. บทความวารสาร	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่), เลขหน้า. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2560). แนวทางการกำหนดฐานภาษี ผู้เสียภาษี และอัตราภาษีตามกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับประเทศไทย. <i>วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี</i>, ปีที่ 5 (2), 63-88. Metcalf, Gilbert E., and Weisbach, David. (2009). The design of a carbon tax. <i>Harvard Environmental Law Review</i>, 33 (58), 33-43.
3. บทความในหนังสือ	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ใน ชื่อผู้แต่ง (บรรณาธิการ), ชื่อหนังสือ (ตัวเอียง) (ครั้งที่พิมพ์), เลขหน้า. สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์. สุเมธ ศิริคุณโชติ. (2561). การคลังยุคทุนนิยม. ใน สุปรียา แก้วละเอียด (บรรณาธิการ). <i>อาจารย์บุชา 80 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ปรีชา สุวรรณทัต</i>. น. 259. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. Milne, Janet E., and Andersen, Mikael Skou. (2012). Introduction to environmental taxation concepts and research. In J. E. Milne and M. S. Andersen (Eds.), <i>Handbook of Research on Environmental Taxation</i>, pp. 15-32. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
4. หนังสือพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง. (วันเดือนปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อหนังสือพิมพ์ (ตัวเอียง), เลขหน้า. กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (3 พฤษภาคม 2561). มาตรการทางเลือกในการแก้ไขปัญหาขยะพลาสติก. <i>กรุงเทพธุรกิจ</i>, น. 9. Gardezi, Saadia. (2018, June 16). Voting patterns in Punjab. <i>The Nation-Lahore</i>. p. 6.
5. วิทยานิพนธ์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อวิทยานิพนธ์. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา). กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2557). ระบบภาษีสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย ศึกษาแนวทางการใช้มาตรการกฎหมายภาษีคาร์บอน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). Thinnavut Phoombanchoed. (2013). Tax policy for financing education expenses. (Master's thesis, Thammasat University).

ประเภท	รูปแบบ
6. รายงานการวิจัย	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (ตัวเอียง) (รายงานผลการวิจัย). สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์.
	กฤษรัตน์ ศรีสว่าง. (2560). การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีผู้เสียภาษีฐานภาษีและอัตราภาษี (รายงานผลการวิจัย). สงขลา : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. Sarayut Wutthayaphon and Avirut Charnchai Kittikon. (2010). <i>Court panel system in the Central Tax Court</i> (Research report). Bangkok : Central Tax Court.
7. เอกสารการประชุมวิชาการ (proceedings)	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ใน ชื่อบรรณาธิการ (บรรณาธิการ). ชื่อการประชุม ครั้งที่ (ตัวเอียง) (เลขหน้า). สถานที่พิมพ์ : สำนักพิมพ์.
	จิตตภา สารพัตติก ไชยปัญญา. (2559). การอธิบายเรื่อง “สมาส” ในตำราไวยากรณ์ไทย. ใน สุชาดา พงศ์กิตติวิบูลย์ (บรรณาธิการ). <i>การประชุมวิชาการเวทีวิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 10 ประจำปี 2559</i> (หน้า 160). ชลบุรี : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. Thai-Nghe, N., Horvath, T. and Schmidt - Thieme, L.. (2011). Factorization Models for Forecasting Student Performance. In Mykola Pechenizkiy (Ed.). <i>International Conference on Educational Data Mining (EDM) 2011</i> (p. 11). Eindhoven : Eindhoven University of Technology, p. 11.
8. ข้อมูลจากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ (ตัวเอียง). สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2561). <i>พรรคการเมืองกับความรู้รักสามัคคี</i> . สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน 2561, จาก https://thaipublica.org/2018/06/aneklaothamatas05-2/ CNN Wire Staff. (2011). <i>How U.S. forces killed Osama bin Laden</i> . Retrieved May 3, 2011, from http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/05/02/bin.laden.raid/index.html
9. บทความวารสารอิเล็กทรอนิกส์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อบทความ. ชื่อวารสาร (ตัวเอียง), ปีที่ (ฉบับที่). สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	อริศรา เหล่าคำ. (2560). กฎหมายระหว่างประเทศกับการใช้ประโยชน์จากน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ: ศึกษาการสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง. <i>วารสารนิติสังคมศาสตร์</i> , 10 (1). สืบค้นวันที่ 16 มิถุนายน, 2561 จาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/92160 Buckingham, Justin T., LeBeau, Lavonia Smith, and Klein, William M.P.. (2011). The performance versus ability distinction following social comparison feedback. <i>Current Research in Social Psychology: An electronic journal</i> , 63 (4). Retrieved June 23, 2011, from http://www.uiowa.edu/grpproc/crisp/crisp.html
10. วิทยานิพนธ์จากเว็บไซต์	ชื่อผู้แต่ง. (ปีที่พิมพ์). ชื่อเรื่อง (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทหรือปริญญาตรี หรือวิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต) ชื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษา. สืบค้นวัน เดือน ปี, จาก Url
	วีระพงศ์ วงศ์แสนศรี. (2556). วิเคราะห์โทษปรับความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สืบค้นวันที่ 27 มีนาคม 2561, จาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/

ประเภท	รูปแบบ
	Oshi, Daniel C.. (2009). Rural women and the financing of health care in Nigeria (Doctoral dissertation) Institute of Social Studies. Retrieved September, 17 2015, from http://libopac.ait.ac.th/
11. กฎหมาย	ชื่อกฎหมาย ปี พ.ศ. ที่ประกาศใช้
	พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่อำนาจการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 Human Rights Act 1998



แบบเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ ในวารสารกฎหมายสงขลานครินทร์

1. ประเภทบทความ

☐

บทความวิชาการ

☐

บทความวิจัย

2. ชื่อเรื่อง

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

3. ชื่อ-สกุลผู้เสนอผลงาน (ผู้เขียนหลัก)

ภาษาไทย

ภาษาอังกฤษ.....

4. ข้อมูลผู้เสนอผลงาน (ผู้เขียนหลัก)

คุณวุฒิการศึกษาสูงสุด.....

ตำแหน่ง.....

หน่วยงาน.....

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้.....

โทรศัพท์มือถือ.....

อีเมล.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่า เป็นผู้ยื่นบทความรวมถึงเป็นบทความที่ยังไม่ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ในแหล่งใดมาก่อน
หรือไม่ได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อตีพิมพ์ของวารสารอื่นใด พร้อมทั้งยินยอมให้ตรวจพิจารณาและแก้ไขต้นฉบับ
ได้ตามที่เห็นสมควรรวมถึงเผยแพร่ทั้งในรูปแบบเล่มและวารสารอิเล็กทรอนิกส์

ลงชื่อ..... ผู้เสนอผลงาน

(.....)

วันที่.....เดือน..... พ.ศ.







บทความ

- ปัญหาว่าด้วยความไม่มีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญอันเกิดจากข้อจำกัดในเชิงกระบวนการของการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ณัฐดนัย นาจันทร์

- การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย

ศุภณัฐ บุญสด

- บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในการกำกับการคลังมหาชน

อลงกรณ์ กลิ่นหอม

วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ตึก ปณ.56 ต.คอหงส์ อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90112
โทร. 0-7428-2520 www.law.psu.ac.th



fb.com/psulaw



[@lawpsu](https://twitter.com/lawpsu)



[psulaw.official](https://www.instagram.com/psulaw.official)