

คู่มือสอบนักวิชาการตรวจสอบภายในปฏิบัติการ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รวบรวมและเรียบเรียงโดย.....

ฝ่ายวิชาการ สถาบัน THE BEST CENTER

ห้ามตัดต่อหรือคัดลอกส่วนใดส่วนหนึ่งของเนื้อหา

สงวนลิขสิทธิ์ตาม พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

ราคา 280 บาท

จัดทำและจำหน่ายโดย



The Best Center InterGroup Co., Ltd.

บริษัท เดอะเบสท์ เซ็นเตอร์ อินเตอร์กรุป จำกัด

บริหารงานโดย ดร.สิงห์ทอง บัวชุมและอาจารย์จันทน์ บัวชุม (ติวเตอร์ทั้ง ย่าน ม. ราม)

เลขที่ 2145/7 ซอยรามคำแหง 43/1 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

โทรศัพท์.081-496-9907,0-2314-1492, 0-2318-6868 โทรสาร. 0-2718-6274 line id: @thebestcenter

www.thebestcenter.com หรือ www.facebook.com/bestcentergroup

คู่มือสอบ

**นักวิชาการตรวจสอบภายในปฏิบัติการ
ตำแหน่งงานผู้ตรวจการแผ่นดิน**

ราคา 280 -.

คำนำ

สำหรับชุดคู่มือสอบตำแหน่งนักวิชาการตรวจสอบภายในปฏิบัติการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เล่มนี้ ทางสถาบัน THE BEST CENTER และฝ่ายวิชาการของสถาบัน ได้เรียบเรียงขึ้น เพื่อให้ผู้สมัครสอบใช้ สำหรับเตรียมสอบในการสอบแข่งขันฯ ในครั้งนี้

ทางสถาบัน THE BEST CENTER ได้เล็งเห็นความสำคัญจึงได้จัดทำหนังสือ เล่มนี้ขึ้นมา ภายในเล่มประกอบด้วยทุกส่วนที่กำหนดในการสอบ เจาะข้อสอบทุกส่วน พร้อมคำเฉลยอธิบาย มาจัดทำเป็นหนังสือชุดนี้ขึ้น เพื่อให้ผู้สอบได้เตรียมตัวอ่านล่วงหน้า มีความพร้อมในการทำข้อสอบ

ท้ายนี้ คณะผู้จัดทำขอขอบคุณทางสถาบัน THE BEST CENTER ที่ได้ให้การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการจัดทำต้นฉบับ ทำให้หนังสือเล่มนี้สามารถสำเร็จขึ้นมาเป็นเล่มได้ พร้อมกันนี้คณะผู้จัดทำขอ น้อมรับข้อบกพร่องใดๆ อันเกิดขึ้นและยินดีรับฟังความคิดเห็นจากทุกท่าน เพื่อที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น

ขอให้โชคดีในการสอบทุกท่าน

ฝ่ายวิชาการ

สถาบัน The Best Center

สารบัญ

📖 ส่วนที่ 1 ความรู้พื้นฐานในการปฏิบัติงาน (คะแนนเต็ม 40 คะแนน)

➤ ความรู้เกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน	1
➤ ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ	13
➤ ความรู้เกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ	24
➤ การปฏิรูปประเทศ 13 ด้าน	26
➤ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2563	37
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540	43
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562	60
✦ แนวข้อสอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526	
และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2564	62
✦ แนวข้อสอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552	
และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560	83
✦ แนวข้อสอบระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. 2544	
และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561	86
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	
และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553	89
📖 ส่วนที่ 2 ความรู้เฉพาะที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (คะแนนเต็ม 160 คะแนน)	
➤ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560	99
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560	118
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	
และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562	122
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	133
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561	140
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.วินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561	145
✦ แนวข้อสอบพ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	154

➤ หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2561	164
➤ หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการตรวจสอบภายในสำหรับ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2561	173
➤ หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2562	194
➤ มาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการ	198
➤ ความรู้เกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน	230
➤ เทคนิคการตรวจสอบภายใน	247
➤ การบริหารความเสี่ยง	254
➤ การควบคุมภายใน	262
➤ การวางแผน	275
➤ การประสานงานและการบริหารจัดการงานภายในองค์กร	285
✦ แนวข้อสอบตรวจสอบภายใน	300

ความรู้เกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน

➤ ประวัติความเป็นมาระบบผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในอดีตรูปแบบการเมืองการปกครองของไทยที่เก่าแก่และยืนยาวที่สุด ก็คือ ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสมัยพ่อขุนรามคำแหง “ที่ปากประตูเมืองจะมีกระดิ่งแขวนไว้ให้ประชาชนที่ทุกข์ร้อน ข้องใจมาตักกระดิ่ง และเมื่อพ่อขุนรามคำแหงผู้เป็นเจ้าเมืองได้ยินก็จะเรียกมาถาม และพิจารณาตัดสินหาความชอบธรรมให้” ต่อมา เมื่อมีการพัฒนาการเมืองการปกครอง ความใกล้ชิดระหว่างผู้มีอำนาจบริหารระดับสูงกับราษฎรมีความเห็นต่างมากขึ้น อีกทั้งความสลับซับซ้อนในวิธีปฏิบัติทางการปกครองเพิ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะควบคุมฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกพิจารณาตรวจสอบหรือการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนที่ ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

ในปี พ.ศ. 2517 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 แต่ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการปรับปรุงร่าง รัฐธรรมนูญโดยตัด ในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป

ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 คณะกรรมาธิการการปกครอง และคณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้จัดสัมมนาเรื่องผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมการสัมมนาเกือบ 80 คน นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทาง การ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

นับแต่นั้นเป็นต้นมาได้มีการจัดสัมมนา มีการอภิปรายและเผยแพร่แนวความคิดทางสื่อสารมวลชน ต่างๆ มากขึ้น แต่แนวคิดดังกล่าวยังคงรับรู้อยู่ในกลุ่มสมาชิกรัฐสภา นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิส่วนหนึ่งเท่านั้น หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2538 จึงเกิดแรงผลักดันอย่างจริงจังในการที่จะบัญญัติสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 5 ปีพุทธศักราช 2538 โดยบัญญัติในมาตรา 162 ทวิ ดังนี้

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคน ตามมติของรัฐสภาและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา”

เนื่องจากไม่มีบทบังคับในเรื่องระยะเวลาการดำเนินการ ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงไม่มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีกระแสผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมือง จนกระทั่งได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 6 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2539 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ในเรื่องการตั้งคณะกรรมการสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสบความสำเร็จโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 มาตรา 197 และมาตรา 198 และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนด รายละเอียดในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้น

เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2543 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภาคนแรกของประเทศไทย และต่อมาใน วันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2543 ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภาแต่งตั้งให้นายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภาคนแรกของประเทศไทย และให้ถือว่า วันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2543 เป็นวันก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภาอีกด้วย ต่อมาได้มีการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภาอีก 2 คน คือ นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และ พลเอกธีรเดช มีเพียร ซึ่งบัดนี้ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว กรณี พลเอกธีรเดช มีเพียร นั้น ได้ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรก

ต่อมา เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งโดยหลักการแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมต้องถูกยกเลิกไปด้วย แต่ คปค. ได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2549 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภายังคงอยู่ต่อไป โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนและการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศเป็น อย่างอื่น” ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภายังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อแก้ไขความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิก ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกชั้นตอน เมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ผลปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ โดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

และในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ขึ้น

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่องการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ยังคงให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

6 เมษายน พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นการแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ปัจจุบันมีผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมด 3 คน ประกอบด้วย นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองศาสตราจารย์อัสสรีร์ หารราชอุญโรจน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

Timeline สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

14 กันยายน 2542

ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2542

1 เมษายน 2543

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรก
เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2543 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (คนแรกของประเทศไทย)

12 เมษายน 2543

จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 12 เมษายน 2543 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

19 กันยายน 2549

เกิดการรัฐประหาร ส่งผลให้ พ.ร.บ. ประกอบฯ ถูกยกเลิก
เกิดการรัฐประหาร คปค. ยึดอำนาจ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ถูกยกเลิก

21 กันยายน 2549

ให้ พ.ร.บ. ประกอบฯ มีผลบังคับใช้ต่อไป
คปค. มีประกาศฉบับที่ 14 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป

24 สิงหาคม 2550

เปลี่ยนชื่อองค์กรเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

2552

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ปี พ.ศ. 2552 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ขึ้น

22 พฤษภาคม 2557

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่องการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ยังคงให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

6 เมษายน 2560

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

27 ธันวาคม 2560

ประกาศใช้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2560

ปัจจุบัน

ปัจจุบันมีผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมด 3 คน ประกอบด้วย

- นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- รองศาสตราจารย์อิสสระย์ หารราชอุฎาโรจน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

➤ หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

หน้าที่และอำนาจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ดังนี้

มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ
2. แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรม นั้น
3. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
4. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป
5. ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่อง ต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
2. กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณา วินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560**ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ดังนี้**

มาตรา 41 สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น
2. อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุน การปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน
3. ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน
4. ดำเนินการหรือส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชน ในการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของ ผู้ตรวจการแผ่นดิน
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติมอบหมาย



นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน



รองศาสตราจารย์อิสริย์ ھرรษาจุรญโรจน์

ผู้ตรวจการแผ่นดิน



นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

➤ วิสัยทัศน์ (Vision)

“เป็นกลไกหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อความเป็นธรรมของแผ่นดิน”

การดำเนินงานในช่วงแผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2560 – 2564) มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยการพัฒนาวัฒนธรรมและการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารจัดการและการให้บริการ เพื่อความสะดวก รวดเร็ว การพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพสูง การพัฒนางานด้านวิชาการส่งเสริมและพัฒนาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานมากขึ้น ใช้เวลาทำงานน้อยลง แต่เสร็จสมบูรณ์และเกิดผลผลิตเพิ่มสูงขึ้น

➤ พันธกิจ (Mission)

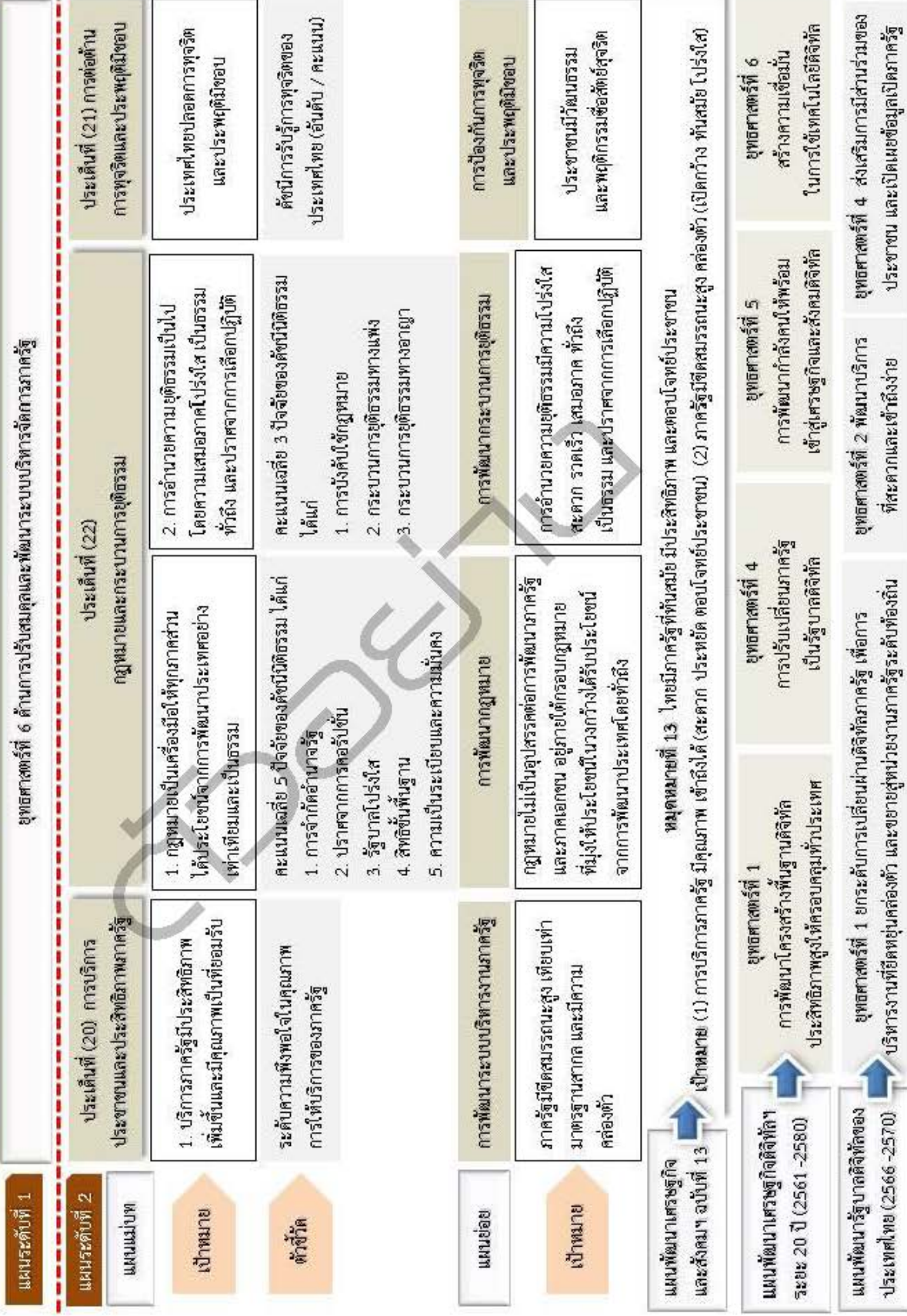
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมที่ยั่งยืน

1. การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเป็นธรรม
2. การเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรม
3. รายงานการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

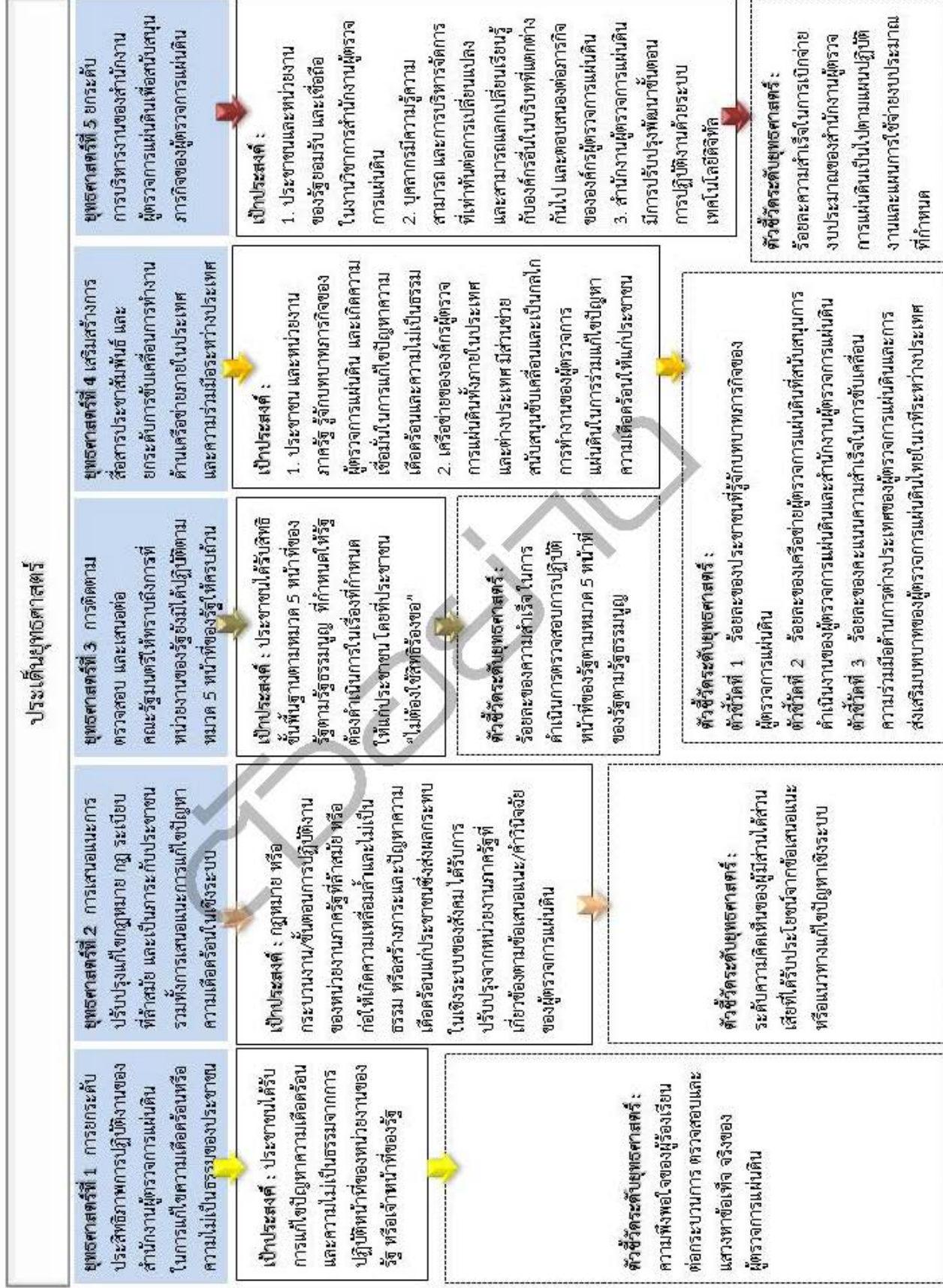


พันตำรวจโท กิรป กฤตธีรานนท์
เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

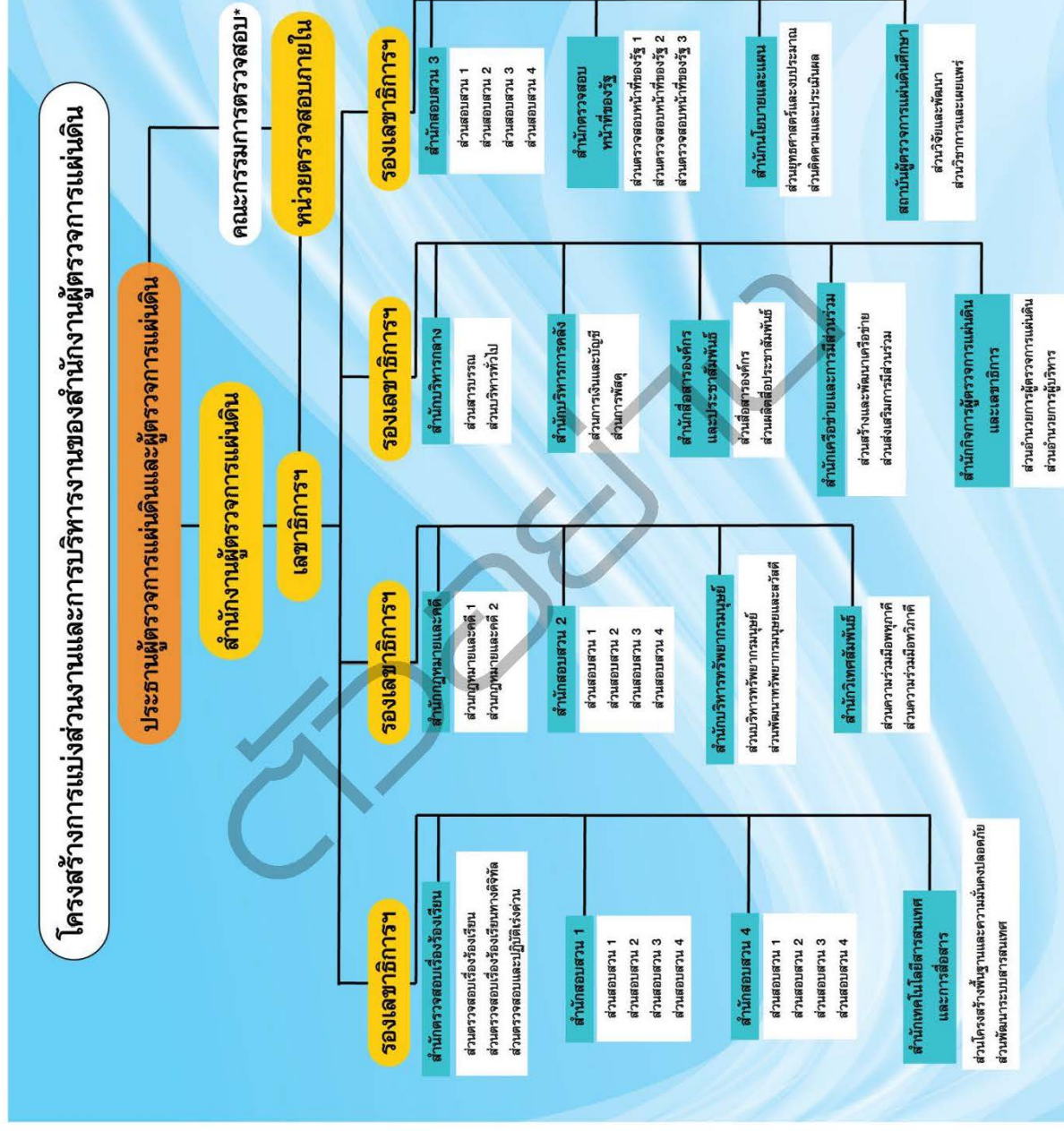
แผนยุทธศาสตร์สำนักรับงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566 – 2570)
ความเชื่อมโยงภารกิจของสำนักรับงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กับแผน 3 ระดับตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2560



ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ			
แผนงาน	1. แผนงานบุคลากรภาครัฐ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ			
ผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน	2. แผนงานพื้นฐาน ด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบบริหารจัดการภาครัฐ	3. แผนงานยุทธศาสตร์ พัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม	4. แผนงานบูรณาการ ต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ	
	ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและความไม่เป็นธรรม ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ			
ตัวชี้วัดหลักสุทธิ	1. ร้อยละความสำเร็จในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนของผู้ตรวจการแผ่นดิน 2. ร้อยละของประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน		ประชาชนที่มีวัฒนธรรม ค่านิยมสุจริต มีทัศนคติและพฤติกรรมในการต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ	
เป้าหมายการให้บริการหน่วยงาน	ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและความไม่เป็นธรรม ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างรวดเร็วและยั่งยืน		สังคมไทยมีภาพลักษณ์ความซื่อสัตย์สุจริต ดีขึ้น ภาครัฐมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้	
แผนระดับที่ 3	แผนยุทธศาสตร์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566 – 2570)			
วิสัยทัศน์	ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหลักในการทำงานเชิงรุก ที่มุ่งแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ			
พันธกิจ	1. การแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	2. การเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือไม่เป็นธรรม หรือเป็นการก่อกวนประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ	3. การเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้า 1 ของรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญ	4. การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น
เป้าหมายองค์กร	ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันหรือความไม่เป็นธรรม ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างรวดเร็วและยั่งยืน			
ตัวชี้วัดองค์กร	ตัวชี้วัดองค์กรที่ 1 ร้อยละความสำเร็จในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตัวชี้วัดองค์กรที่ 2 ร้อยละของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความเชื่อมั่นต่อการดำเนินการผู้ตรวจการแผ่นดิน			



ยุทธศาสตร์ที่ 1 การยกระดับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน	ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ล้าสมัย และเป็นภาระกับประชาชน รวมทั้งการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนในเชิงระบบ	ยุทธศาสตร์ที่ 3 การติดตาม ตรวจสอบ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐให้ครบถ้วน	ยุทธศาสตร์ที่ 4 เสริมสร้างการสื่อสารประชาสัมพันธ์ และยกระดับการขับเคลื่อนการทำงานด้านเครือข่ายภายในประเทศ และความร่วมมือระหว่างประเทศ	ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยกระดับการบริหารงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อสนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
กลยุทธ์ที่ 1.1 การพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง กลยุทธ์ที่ 1.2 การพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการคำปรึกษาและช่องทางร้องเรียนของประชาชน กลยุทธ์ที่ 1.3 การพัฒนาระบบการติดตามผลคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	กลยุทธ์ที่ 2.1 การเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ของหน่วยงานของรัฐที่ล้าสมัย และเป็นภาระกับประชาชน กลยุทธ์ที่ 2.2 การแก้ไขความเดือดร้อนในเชิงระบบที่เกิดจากคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมในวงกว้าง	กลยุทธ์ที่ 3.1 การติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติตามหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ กลยุทธ์ที่ 3.2 การพัฒนาฐานข้อมูล และระบบดิจิทัลเพื่อติดตามและรายงานการปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ	กลยุทธ์ที่ 4.1 การประชาสัมพันธ์เชิงรุกของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อสร้างการรับรู้หน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งมาตรการในเชิงป้องกัน กลยุทธ์ที่ 4.2 การพัฒนาประสิทธิภาพการสื่อสารภายในองค์กร กลยุทธ์ที่ 4.3 การสร้างพัฒนาส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของทุกภาคส่วนด้านเครือข่ายในประเทศของผู้ตรวจการแผ่นดิน กลยุทธ์ที่ 4.4 การส่งเสริมบทบาทและความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งพบปะหารือกับผู้ตรวจการแผ่นดินในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	กลยุทธ์ที่ 5.1 การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร และการพัฒนาการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานการทำงานในระดับสากล กลยุทธ์ที่ 5.2 การพัฒนาศักยภาพความเชี่ยวชาญของบุคลากรด้านการตรวจการแผ่นดินและด้านงานสนับสนุน กลยุทธ์ที่ 5.3 การเสริมสร้างธรรมาภิบาล และค่านิยมหลักของบุคลากรสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กลยุทธ์ที่ 5.4 การยกระดับมาตรฐานและพัฒนาความร่วมมือในด้านวิชาการ และงานวิจัยเพื่อสนับสนุนภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการหน่วยงานภายนอก ทั้งภายในและต่างประเทศ กลยุทธ์ที่ 5.5 การพัฒนาปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นระบบดิจิทัล



ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ (Constitution)

รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหลายทั้งปวงในประเทศ ถ้ากฎหมายใดที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญกฎหมายนั้นถือว่าเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ และโดยทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญจะบัญญัติหลักการที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการบริหารประเทศไว้ เช่น รูปของรัฐ การแบ่งอำนาจอธิปไตย สิทธิหน้าที่ของประชาชน และระเบียบแบบแผนของการปกครอง เป็นต้น

ในทุกประเทศไม่ว่าจะปกครองในระบอบใดย่อมจะมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองทั้งนั้น แต่ประเภทและที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นอาจจะแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศอาจจะมีสาเหตุของการบัญญัติต่างกัน และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นก็จะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลัทธิ อุดมการณ์ ปรัชญาทางการเมืองของแต่ละประเทศ แม้แต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ใช้มาแล้วหลายฉบับนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา และรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับยังมีเนื้อหาในบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริหารประเทศในขณะนั้น ๆ ว่าจะต้องการอย่างไร ก็จะมีบัญญัติไปอย่างนั้น เพื่อสนองความต้องการของตัวเอง แต่ที่สำคัญและเป็นสิ่งที่น่าชื่นชมยกย่องรัฐธรรมนูญของไทยก็คือ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหลายต่อหลายครั้งก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญทุกฉบับยังยึดมั่นเจตนารมณ์พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศตลอดมา

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Constitution นั้น นักปราชญ์ได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันดังนี้

Aristotle ให้ทัศนะว่า รัฐธรรมนูญเป็นรากฐานที่กำหนดลักษณะโครงสร้างและการจัดสรรอำนาจทางการเมือง และยังแสดงออกถึงแนวการดำเนินชีวิตของราษฎร กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของอริสโตเติลมีความหมายในเบื้องต้นเป็นเอกสารทางกฎหมายและการเมืองที่อธิบายถึงลักษณะการจัดระเบียบ ตำแหน่งหน้าที่และการแบ่งสรรอำนาจ

รัฐธรรมนูญในความหมายทั่วไป หมายถึง กฎหมายสูงสุดของรัฐที่ได้บัญญัติขึ้นไว้อย่างแน่นอนชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญนี้จะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบและกระบวนการในการปกครอง ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบขององค์การทางการเมือง การปกครองแห่งรัฐ (หรือที่เรียกว่า รัฐบาล) รวมตลอดถึงการกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพมูลฐานของพลเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นถือว่ามีฐานะสูงกว่ากฎหมายประเภทอื่น ๆ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ” หมายถึง กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้นต่อกันและกัน

ในพจนานุกรมกฎหมายอเมริกัน (Blackis Law Dictionary) ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญไว้ว่า รัฐธรรมนูญคือ กฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์และเป็นพื้นฐานของรัฐซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์ อักษรก็ได้ โดยกำหนดลักษณะและแนวทางเกี่ยวกับรัฐบาลวางหลักพื้นฐานสำหรับรัฐบาลดำเนินการ จัดรูปแบบของ

รัฐบาลและกำหนดเกณฑ์กระจายและจำกัดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และวางหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยว่ามีขอบเขตมากน้อยแค่ไหนเพียงไร

Buszar steven กล่าวว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดอำนาจในส่วนต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยระบุว่าใช้อำนาจอย่างไร และอำนาจของรัฐบาลมีมากน้อยเพียงไรเหนือประชาชน

สำหรับความหมายรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่นักคิดนักปราชญ์ท่านให้ไว้มีหลายความหมาย คือ

Austin รัฐธรรมนูญ คือ สิ่งที่กำหนดโครงสร้างของการปกครองสูงสุด

Dicey รัฐธรรมนูญของรัฐประกอบด้วยกฎเกณฑ์ทั้งหลายทั้งปวงที่เป็นผลไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในการแจกแจงการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ

Bryce รัฐธรรมนูญของรัฐประกอบด้วยบรรดากฎเกณฑ์หรือกฎหมายซึ่งกำหนดรูปแบบของรัฐบาล และกำหนดสิทธิหน้าที่ของพลเมืองที่มีต่อรัฐบาลและรัฐบาลที่มีต่อพลเมือง

Woolsey รัฐธรรมนูญ คือ การรวบรวมบรรดาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาล และสิทธิของราษฎรตลอดจนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับราษฎร

จากความหมายและทัศนะเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่นักปราชญ์หลายท่านได้ให้ไว้แล้วข้างต้นนั้น ถ้าพิจารณาให้ละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันเฉพาะถ้อยคำสำนวนเท่านั้น แต่ในด้านเนื้อหาสาระแล้วจะมีลักษณะความหมายคล้ายคลึงกัน แต่พอจะสรุปประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐจะเห็นได้ชัดเจน คือ รัฐธรรมนูญจะบรรจุเฉพาะเนื้อหาสาระที่สำคัญที่สุดต่อการบริหารบ้านเมือง เป็นต้นแบบของกฎหมายอื่นในเวลาต่อมา กฎหมายใดที่มีบทบัญญัติขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกฎหมายนั้นเป็นโมฆะ ไม่มีผลทางปฏิบัติ
2. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก (Basic Law) หรือกฎหมายอันเป็นรากฐาน (Fundamental Law) หรือกฎหมายเบื้องต้น (Private Law) เพราะในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะระบุไว้เฉพาะเรื่องที่เป็นสาระสำคัญอย่างกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียด เช่น เรื่องของการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร จำนวนสมาชิกแต่ละสภา การประชุมสามัญและวิสามัญ สิทธิหน้าที่ของประชาชน เป็นต้น กล่าวได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญอาจเปรียบเสมือนกฎหมายหลักที่กำหนดขอบเขตหรือสาระของกฎหมายต่าง ๆ นั้นเอง
3. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความคงทนถาวร (Permanence) ยากต่อการแก้ไข กฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศเป็นเครื่องมือสำหรับการปกครองประเทศเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชนทุกถ้วนหน้า บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญ ๆ ดังนั้นจึงยากต่อการแก้ไขซึ่งเป็นผลดีต่อบ้านเมือง เพราะเท่ากับเป็นการสกัดกั้นมิให้องค์การบริหารบ้านเมืองแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปกครองประเทศตามอำเภอใจได้ แต่อาจมีผลเสียทำให้เกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้เช่นเดียวกัน อันเป็นผลทำให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทนในการปกครองประเทศจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้วิธีการดำเนินงานต่าง ๆ

ทางการปกครองเป็นไปอย่างเรียบร้อย การทำงานของสถาบันทางการปกครอง หรือองค์กรต่างๆ ของรัฐ มีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่กัน หรือมีความสัมพันธ์กันอย่างไรบ้าง เหล่านี้จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แน่นอน ชัดเจน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็คือรัฐธรรมนูญ

ความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีไว้รับรองสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ประชาชนและเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ของประชาชนด้วย นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นหลักประกันไม่ให้ผู้ปกครองล่วงละเมิดในสิทธิอันชอบธรรมของประชาชน รัฐธรรมนูญยังเป็นเครื่องกำหนดทิศทางในการดำเนินการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถที่จะดำเนินงาน ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ฉะนั้นจึงพอสรุปประเด็นสำคัญรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

มีความสำคัญต่อผู้ปกครอง คือ รัฐธรรมนูญจะเป็นหลัก เป็นโครงสร้างการบริหารประเทศอันเป็นแนวที่จะให้ผู้ปกครองนั้นได้ยึดเป็นแนวในการบริหารประเทศตามวิธีการ หลักการ นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญนั้น ๆ

มีความสำคัญต่อประชาชน คือ รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สิทธิเสรีภาพมากน้อยอย่างไร รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังจะมีบทบัญญัติออกมาเพื่อป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคน มิให้ใครคนอื่นมาละเมิดสิทธิที่มีอยู่นั้น รวมไปถึงการป้องกันผลประโยชน์อันจะเกิดแก่ประชาชน

ท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญ มีความดีอยู่มากมาย อย่างไรก็ตามถ้าผู้ปกครองยังนึกถึงประโยชน์ส่วนตัว ประโยชน์ของพรรคพวกอยู่ แม้จะตรากฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ดีอย่างไร หากเกิดประโยชน์ไม่ และการมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยก็มีได้เป็นเครื่องประกันว่า การปกครองจะเป็นประชาธิปไตยตามคำพูด ถ้าผู้ปกครองขาดคุณธรรมและยังเห็นผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ฝ่ายเดียว ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจะดีหรือเลวขึ้นอยู่กับผู้ปกครองจะเป็นผู้กำหนดและนำมาปฏิบัติ

การแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องในทางทฤษฎีมากกว่าอย่างอื่น แม้ในทางทฤษฎีเองก็มีความเห็นไม่ลงรอยกัน เพราะมีเกณฑ์ในการแบ่งมากมายสุดแต่ที่ว่าผู้แบ่งจะถือเอาอะไรเป็นหลักหรือเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ประโยชน์ในการแบ่งถ้าจะมีก็เป็นเรื่องในทางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญมากกว่าอย่างอื่น กล่าวคือ ช่วยให้เราทราบว่า รัฐธรรมนูญของประเทศใดบ้างที่จะจัดเข้ากลุ่มรวมกันได้ ซึ่งจะเป็นหนทางให้ศึกษาต่อไปว่า ถ้าแตกต่างกันกลุ่มกัน มีเหตุผลใดจึงเป็นเช่นนั้น บรรดาประเทศเกิดใหม่หรือประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชคิดจะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่จะได้ทราบบทเรียนของประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มประเทศเดียวกันได้รับมาก่อน แล้วหากตนจะเอาอย่างเขาก็จะได้ทราบว่า

ควรอย่างไรแค่ไหนเพียงไร เพราะรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวจะลอกเลียนหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญที่เป็นรัฐรวมได้ยาก แต่หลักเกณฑ์ข้อนี้ก็มิได้ถือเคร่งครัดนัก เพราะ เนื้อหาสาระในบางเรื่องสามารถที่จะลอกเลียนได้ (วิชญ์ เครื่องาม 2525 : 11) แต่ถึงอย่างไรก็ตามการที่ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญและลักษณะของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกันไป ตามสาเหตุและประเภทของรัฐธรรมนูญ สำหรับประเภทของรัฐธรรมนูญ ได้แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 4 ประเภท คือ (อานนท์ อาภาภิรม 2528 ; 58)

1. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี (Unwritten Constitution)
2. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution)
3. รัฐธรรมนูญกษัตริย์และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ (Monarchical and Republic Constitution)
4. รัฐธรรมนูญรัฐเดี่ยวและรัฐธรรมนูญรัฐรวม (Unitary Constitution and Federal Constitution)

จากประเภทของรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ประเภทที่กล่าวมานั้น สามารถที่จะขยายความเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี (Unwritten Constitution) หรือที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญที่มีได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่น่ารัฐธรรมนูญประเภทนี้มาใช้และก็ใช้อยู่จนถึงปัจจุบันนี้ ที่เรียกกันว่า “กฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ” (Law of Constitution) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างครบถ้วนเป็นฉบับเดียวกันโดยเฉพาะ แต่มักจะประกอบด้วยกฎหมายทั้งปวงที่ได้บัญญัติขึ้นไว้ และคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ที่ใช้ในการจัดระเบียบการเมืองการปกครอง

2. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) รัฐธรรมนูญประเภทนี้เกิดขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี กล่าวคือ เป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารอย่างชัดเจน มีหลักการบริหารประเทศอย่างครบถ้วน โดยแบ่งบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นหมวดหมู่สะดวกแก่การพิจารณา วิธีการนี้เกิดขึ้นพร้อมกับระบอบประชาธิปไตย ประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยได้ประกาศใช้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1787 กล่าวได้ว่า ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากความแน่ชัดในบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งตรงกันข้ามกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่ไม่มี ความแน่ชัดเท่า และมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นการรวมกฎหมายสูงสุดไว้เป็นฉบับเดียวกัน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะเริ่มต้นด้วยวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการกีดกันการกดขี่ ความยุติธรรม ความสงบ สุข ความเจริญก้าวหน้าของรัฐ การแบ่งอำนาจอธิปไตยแยกออกเป็นฝ่ายบริหาร อำนาจอธิปไตย และอำนาจตุลาการ นอกจากนี้แล้วยังมีหลักเกณฑ์แก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ด้วย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่กาลสมัย ประเทศ

สหรัฐอเมริกาประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ยุโรปตะวันตก และบางประเทศของลาตินอเมริกา มักได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอยู่มาก จึงเรียกกันว่า รัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ (Constitution Government) ประเทศในกลุ่มอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ก็มีรัฐธรรมนูญ แต่มักไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ บางประเทศผู้ปกครองหรือรัฐบาลปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญน้อยมาก เช่น ประเทศปารากวัย โคลัมเบีย โดมินีกัน ซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น

รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ มิได้หมายความว่าจะมีเฉพาะส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเดียวเท่านั้น แต่อาจจะมีส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมอยู่ด้วย กล่าวคือ จะมีธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎเกณฑ์การปกครองประเทศร่วมอยู่ด้วย เช่น ธรรมเนียมการปฏิบัติที่เกี่ยวกับเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา คือ กระบวนการสรรหาตัวแทนของแต่ละพรรคการเมืองที่จะมาชิงตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น กระทำกันมาโดยประเพณี และธรรมเนียมปฏิบัติของประธานาธิบดีประเทศฝรั่งเศสซึ่งโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วประธานาธิบดีมีสิทธิยุบสภาได้ เมื่อเห็นว่าสภาขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ แต่ก็ไม่ปรากฏว่าประธานาธิบดีคนไหนของฝรั่งเศสได้ใช้สิทธินั้นยุบสภา อันนี้ก็ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณี

3. รัฐธรรมนูญกษัตริย์และรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ (Monarchical and Republic Constitution) การจัดประเภทของรัฐธรรมนูญประเภทนี้เป็นการจัดโดยยึดถือตำแหน่งแห่งประมุขของรัฐเป็นหลัก คือ ถ้าประมุขของรัฐเป็นกษัตริย์ก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญกษัตริย์ แต่ถ้าประมุขของรัฐเป็นประธานาธิบดีก็เรียกว่า รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐ อานนท์ อาภาภิรม ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐว่า ได้แบ่งออกเป็น 2 แบบ เช่น คือ

1. ประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นเพียงประมุขของรัฐ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประเภทนี้กำหนดให้อำนาจบริหารอยู่ที่คณะรัฐมนตรี อำนาจนิตบัญญัติอยู่ที่รัฐสภา อำนาจตุลาการจะอยู่ที่ศาลยุติธรรม สำหรับประธานาธิบดีไม่มีอำนาจทั้ง 3 แต่ประการใด ประธานาธิบดีเป็นเพียงประมุขของรัฐและสัญลักษณ์ของประเทศ เช่น ประเทศอินเดีย และประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

2. ประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งในฐานะประมุขของรัฐและในขณะเดียวกันก็เป็นผู้นำของฝ่ายบริหารไปด้วย ประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญแบบนี้ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

4. รัฐธรรมนูญรัฐเดี่ยวและรัฐธรรมนูญรัฐรวม (Unitary Constitution and Federal Constitution)

การจัดประเภทของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ ได้ยึดถือเอาจากการจัดรูปของรัฐเป็นสำคัญ คือ ถ้ารัฐใดที่มีการจัดการปกครองโดยมีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียวมีอำนาจสูงสุด ได้แก่ รวมอำนาจบริหาร อำนาจนิตบัญญัติ และอำนาจ

ตุลาการไว้ในส่วนกลางแห่งเดียว สำหรับในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ก็ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางออกไปปฏิบัติจัดทำตามอำนาจหน้าที่เท่าที่จำเป็น การจัดการปกครองแบบนี้เรียกว่า เป็นการจัดการปกครองแบบรัฐเดี่ยว และประเทศที่จัดการปกครองแบบนี้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ประเทศไทย และประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น

ส่วนประเทศที่จัดการปกครองที่มีรัฐบาล 2 ระดับคือ มีรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ของประเทศ เช่น การรักษาความมั่นคง การเงินการคลังของประเทศ การเศรษฐกิจของประเทศ และกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนรัฐบาลระดับที่ 2 เรียกว่า รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งจะมีอิสระในการบริหารท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง ยกเว้นแต่ว่ากิจการใดที่รัฐธรรมนูญได้ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยทั่วไปรัฐบาลระดับท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการ จัดสวัสดิการแก่ประชาชน และจัดการรักษาความสะอาดตลอดจนถึงความสงบเรียบร้อยภายในรัฐนั้น ๆ ประเทศที่มีการจัดการปกครองแบบนี้เรียกว่า ใช้รัฐธรรมนูญแบบรัฐรวม และในปัจจุบันการจัดการปกครองรูปแบบนี้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอินเดีย ประเทศแคนาดา และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น

นอกจากการแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญออกเป็น 4 ประเภท ดังกล่าวแล้วนั้น ยังมีนักรัฐศาสตร์ได้จัดประเภทของรัฐธรรมนูญออกไปอีก 2 ประเภท คือเป็นการจัดแบ่งโดยยึดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแก้ไขได้ง่าย (Flexible Constitution) และรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก (Rigid Constitution)

1. รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่าย คือ รัฐธรรมนูญที่มีวิธีแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา ไม่จำเป็นต้องใช้เสียงของสมาชิกรัฐสภาถึงสองในสามหรือสามในสี่ อาจจะมีเสียงเพียงกึ่งหนึ่งก็สามารถแก้ไขได้ เป็นต้น
2. รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากหรือที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญที่มีวิธีการแก้ไขเป็นพิเศษ (Special Process) คือ รัฐธรรมนูญประเภทนี้ ถ้าหากมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขแล้วก็จะกำหนดวิธีไว้อย่างเป็นพิเศษ เช่น จะแก้ไขเพิ่มเติมได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามหรือสามในสี่ หรือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรอื่น ๆ นอกเหนือจากรัฐสภา หรือต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยวิธีการลงประชามติ เป็นต้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยึดหลัก การปกครองประเทศโดยกฎหมาย หรือเรียกว่า หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดย กฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง หลักนิติรัฐ มีหลักการดังนี้คือ รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักในการปกครอง การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามของรัฐ และฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้

จะเห็นว่าหลักนิติรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยนี้ เป็นหลักของการปกครองที่ถือว่า คนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน ดังนั้นผู้ที่มาปกครองประเทศจึงเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีการที่ผู้แทนของประชาชนจะทำการปกครองประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ ซึ่งการปกครองดังกล่าว ประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความยุติธรรม ไม่ว่าผู้ปกครองประเทศจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจการปกครองตามกฎหมายก็ตามซึ่งหากผู้ปกครองใช้อำนาจที่เกินเลยหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้หรือทำการปกครองให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเกิดความเสียหายประชาชนมีสิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้

ฉะนั้น หลักนิติรัฐ ถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ

ถึงแม้ว่าเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นของประเทศใดก็ตามต่างก็ยึดหลักสำคัญ 3 ประการที่เหมือนกันดังต่อไปนี้คือ

ประการที่หนึ่ง การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ

เนื่องจากหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ถือว่าประชาชนทุกคนต่างก็มีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นการที่คนผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มคนหนึ่งกลุ่มคนใดจะมีอำนาจในการปกครองประเทศได้นั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจจากประชาชนส่วนใหญ่

ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติเรื่องของอำนาจที่จะนำมาใช้ในการปกครองประเทศคือ บัญญัติถึงที่มาและการใช้อำนาจเป็นสำคัญ

ประการที่สอง การบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่

หลังจากมีการบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มคนหนึ่งกลุ่มคนใดซึ่งเราเรียกว่า ตัวแทน นั้นรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติต่อไปอีกในหน้าที่ของตัวแทน อาทิเช่น ตัวแทนจะสามารถใช้อำนาจตามหน้าที่ได้อย่างไร ด้วยวิธีการใด ต้องผ่านองค์กรใดบ้าง รวมทั้งบัญญัติถึงขอบเขตของการใช้อำนาจตามหน้าที่ว่ามีมากน้อยเพียงใด

ประการที่สาม การบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจ

เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจตามหน้าที่แล้วการควบคุมที่จะไม่ให้ตัวแทนของประชาชนนั้นใช้อำนาจเกินขอบเขตรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจโดยทั่วจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่ใช้ดุลพินิจหรือความเห็นชอบของผู้ใช้อำนาจหรือตัวแทน ซึ่งดุลพินิจและความเห็นนั้นย่อมมี

ความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน

จากหลักการสำคัญ 3 ประการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมนูญนั้น บัญญัติไว้เพื่อใช้การป้องกันและแก้ไขปัญหาคือจะไม่ให้ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง ถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้ว หลักสำคัญ 3 ประการดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เลือกสรรตัวแทนมาใช้อำนาจของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเองซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ และตัวแทนใช้อำนาจที่ได้รับจากประชาชนเกินขอบเขตและเกินกว่าอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยความไม่เหมาะสมขาดความเป็นธรรมมีวิธีป้องกันและแก้ไข โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มืองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมตรงตามหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลักนิติรัฐ (อ้างอิงจาก <http://lawpcru2012.blogspot.com/2012/06/blog-post.html?m=1>)

อำนาจอธิปไตย

ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หมายความว่า อำนาจอธิปไตย หรือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากปวงชนชาวไทย อันมีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจขององค์กรทั้ง 3 ฝ่าย จะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน และอยู่ในลักษณะการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

จากที่กล่าวมาข้างต้นสมาชิกในสังคมจึงจำเป็นต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย เพราะจะช่วยให้เข้าใจลักษณะการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น

การแบ่งอำนาจอธิปไตย

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยพระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจในการปกครองประเทศเหมือนในอดีต แต่พระองค์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจในการปกครองประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ พระองค์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อกฎหมายบังคับใช้แก่ประชาชนผ่านทางรัฐสภา และทรงใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศผ่านทางคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี รวมทั้งทรงใช้อำนาจตุลาการอันเป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ผ่านทางศาล

อำนาจอธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็นอำนาจย่อย 3 อำนาจ ดังนี้

1. **อำนาจนิติบัญญัติ** เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทย กล่าวคือ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งสิ้น แต่อาจจะด้วยวิธีการและจำนวนที่แตกต่างกันออกไป โดยหลักการใหญ่ ๆ รัฐสภามีหน้าที่พิจารณาออกกฎหมายบังคับให้แก่ประชาชนตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายที่จะออกมาจากรัฐสภาต้องผ่านความเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและจากวุฒิสภา จึงจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาของไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการบริหารประเทศ ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ การแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิกกฎหมาย เป็นต้น โดยจะทำหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย และเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายมีเพียงอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น

โดยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาล้วนเป็นผู้แทนของประชาชนชาวไทยที่เลือกเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นหลัก

2. เสนอชื่อบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี โดยบุคคลนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับเสียงข้างมากเห็นสมควรให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งบุคคลนั้นก็จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกัน โดยอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีเป็นของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

3. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รวมทั้งตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของรัฐบาล

นอกจากนั้น ในส่วนของวุฒิสภานั้นมีสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิก นอกจากจะมีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลหรือองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีกด้วย เช่น ถอดถอนนายกรัฐมนตรี นักการเมือง เป็นต้น

4. ให้ความเห็นชอบในกิจกรรมสำคัญของประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นในการประกาศสงคราม เป็นต้น

2. **อำนาจบริหาร** ใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า "นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจาก