

Ambiguity in the Notion of the Separation of Powers in the Study of the Contempt of Parliament: A
Case Study of Pornson Liengboonlertchai's the Concept of Contempt of Parliament**

Chai Chaiyachit*

Abstract

The theory of the separation of powers between legislative, executive, and juridical branches is the foundation of modern constitutionalism. Although the theory was developed during the course of the seventeenth and eighteenth centuries, it still plays a significant role in political debates and discourses up to the present time. A recent study entitled **The Concept of Contempt of Parliament** is an example of an attempt to analyze constitutional politics in Thailand with reference to the separation of powers principle. However, the study exhibits unclear interpretation and a lack of understanding of the complexity and dynamics of the separation of powers theory. Today, the so-called pure Montesquian model of three distinct organs exercising power independently is subject to considerable skepticism about its contemporary fit.

Keywords: separation of powers, contempt of parliament, constitutional history

*Ph. D. Candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Henri Dunant Road, Pathumwan District, Bangkok 10330. Email: chaiyachit@hotmail.com

**This article is part of Ph. D. dissertation on "The Role of the Constitutional Court in Thai Politics (1998-2014)" funded by Dissertation Grant, the Office of the Constitutional Court

Received April 27, 2018; Revised June 28, 2018; Accepted July 27, 2018

ความคลุมเครือของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในงานศึกษาการละเมิดอำนาจรัฐสภา: กรณีศึกษา
งานวิจัย เรื่อง “แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา” ของ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย**

ชาย ไชยชิด*

บทคัดย่อ

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เป็นรากฐานของแนวคิด
รัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ แม้จะเป็นแนวคิดทางรัฐธรรมนูญที่พัฒนาขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 17 และ 18 แต่
หลักการแบ่งแยกอำนาจก็ยังคงถูกยกมาอ้างในข้อโต้แย้งและวาทกรรมทางการเมืองในปัจจุบัน งานวิจัยเรื่อง
แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา เป็นตัวอย่างของความพยายามนำหลักการแบ่งแยก
อำนาจมาปรับใช้ศึกษาการเมืองในมิติรัฐธรรมนูญของไทยอย่างเป็นระบบ แต่คำอธิบายหลักการแบ่งแยก
อำนาจที่ปรากฏในงานวิจัยดังกล่าวสะท้อนถึงความเข้าใจที่คลุมเครือ ขาดมิติความซับซ้อนและพลวัตของ
ทฤษฎีเนื่องจากปัจจุบันตัวแบบการแบ่งแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ต่างกันเพื่อให้แต่ละฝ่ายเป็นผู้ใช้อำนาจแต่ละ
ด้านอย่างเป็นเอกเทศจากกันตามแนวคิดของมองเตสกีเอร์นั้น ถูกตั้งข้อกังขามากขึ้นถึงความสอดคล้องกับ
บริบทที่เป็นจริง

คำสำคัญ: การแบ่งแยกอำนาจ, การละเมิดอำนาจรัฐสภา, ประวัติรัฐธรรมนูญ

*นิสิตระดับปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330
อีเมลล์ chaiyachit@hotmail.com

**บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเมืองไทย (พ.ศ. 2541-2557)” ได้รับทุน
สนับสนุนวิทยานิพนธ์จากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ได้รับบทความ 27 เมษายน 2561; แก้ไขปรับปรุง 28 มิถุนายน 2561; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 27 กรกฎาคม 2561

บทนำ

“การแบ่งแยกอำนาจ” เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญทั้งในการศึกษารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ คำอธิบายแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากจะปรากฏให้เห็นในตำราพื้นฐานวิชาทฤษฎีการเมืองและวิชานิติปรัชญาหรือหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนแล้ว ยังปรากฏผ่านข้อโต้แย้งถกเถียงเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองอีกด้วย ความพยายามศึกษาค้นคว้าเพื่อนำทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจมาปรับใช้ในการวิเคราะห์และอธิบายปัญหาการทำงานของสถาบันการเมืองอย่างจริงจัง ปรากฏให้เห็นในงานวิจัยเรื่อง **แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา** ของ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย ซึ่งเป็นหนึ่งในงานวิจัยภายใต้ “โครงการเพื่อการปฏิรูปประเทศอย่างยั่งยืน” ของสถาบันพระปกเกล้า (Pornson Liengboonlertchai 2015)

งานวิจัยชิ้นนี้มีความน่าสนใจคือ เป็นความพยายามสร้างคำอธิบายปรากฏการณ์ความเข้มแข็งตึงเครียดสถาบัน ซึ่งปรากฏขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้วิจัยได้นำ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” และ “หลักการว่าด้วยเอกสิทธิ์ของรัฐสภา” มาเป็นฐานการวิเคราะห์การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในระบบการเมืองแบบรัฐสภาของไทยซึ่งนำมาสู่ข้อสรุปว่า การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในบางกรณีถือได้ว่าเป็นปัญหา “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” ข้อค้นพบหลักของงานวิจัยชี้ว่า “การปราศจากการดำรงอยู่ของแนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภาในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญส่งผลให้รัฐสภาไม่มี ‘เครื่องมือในการปกป้องตนเอง’ (self-defensive tool) ซึ่งนำไปสู่การทำหน้าที่ที่ล่องล่ำกัลลัสนใน ‘เขตแดนของรัฐสภา’ ขององค์กรอธิปไตยอื่นไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี หรือศาล...ส่งผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ที่มีวัตถุประสงค์ให้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละองค์กรมีอิสระในการทำหน้าที่ของตนเอง ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดเข้ามาแทรกแซง (intervention) การทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนั้นเสียเอง มีอันต้องพลั้งทลายไป ซึ่งเป็นเรื่องอันตรายอย่างยิ่งต่อระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญและโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยในองค์กรรวม” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 12) (เน้นข้อความโดยต้นฉบับ)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อสังเกตและข้อโต้แย้งต่อการสร้างคำอธิบายและข้อสรุปของงานวิจัยดังกล่าว ผ่านการอภิปรายถึงปัญหาทางทฤษฎีของงานวิจัยชิ้นนี้โดยมุ่งเจาะจงวิเคราะห์ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งผู้วิจัยใช้เป็นฐานรองรับการวิเคราะห์ปัญหาการละเมิดอำนาจรัฐสภาในประเทศไทยและกรณีศึกษาต่างประเทศ การอภิปรายเริ่มต้นจากประเด็นข้อสังเกตต่อการออกแบบงานวิจัย ปัญหาความเข้าใจเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจในงานวิจัยเกี่ยวกับมิติความผันแปรของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในบริบทของพัฒนาการรัฐธรรมนูญและการขาดความตระหนักในความสำคัญของมิติทางประวัติศาสตร์ของความคิดทางการเมืองเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในโลกตะวันตก

1. “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” ในฐานะปัญหาการวิจัยเชิงเปรียบเทียบ

ผลการศึกษางานวิจัยชิ้นหนึ่ง ๆ จะมีลักษณะเป็นข้อค้นพบที่สามารถนำไปสู่การเพิ่มพูนองค์ความรู้สำหรับใช้ทำความเข้าใจปัญหาและหาทางออกในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องได้มากน้อยเพียงใด หรือนำไปสู่การต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความประณีตรัดกุมของการออกแบบการวิจัยเป็นสำคัญ เพราะการออกแบบการวิจัยจะกำหนดวิธีการมองว่าเรื่องใดเป็นปัญหาหรือไม่เป็นปัญหา และผู้ศึกษาจะมีวิธีทำความเข้าใจปัญหานั้นจากมิติใด ด้วยเหตุนี้งานวิจัยใดที่มีการออกแบบอย่างประณีตรัดกุม จึงสามารถดูได้จากวิธีการตั้งโจทย์วิจัย (research questions) ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและทิศทางการดำเนินการในทุกขั้นตอนของกระบวนการศึกษา รวมทั้งตีกรอบการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลให้มีขอบเขตชัดเจนและครบถ้วนครอบคลุมนอกจากนี้ คำถามวิจัยยังเป็นที่รับประกันว่า คำตอบที่นักวิจัยสร้างขึ้นมาจากข้อค้นพบนั้น จะมีส่วนยกระดับองค์ความรู้ที่มีอยู่ในทางใดทางหนึ่ง มิใช่เพียงการผลิตซ้ำความรู้เดิม (ดู Halperin and Heath 2012, 101-103)

หากนำหลักเกณฑ์ข้างต้นมาพิจารณาเนื้อหาของงานวิจัยเรื่อง **แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา** จะพบว่า รายละเอียดในส่วนการออกแบบการวิจัยมิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนนักว่า “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” เป็นประเด็นปัญหาสำคัญในบริบทการเมืองไทยอย่างไร ดังจะเห็นได้ว่าในหัวข้อ “ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา” นั้น ไม่ปรากฏให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างปัญหาการละเมิดอำนาจรัฐสากับปรากฏการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นที่มาของปัญหาการวิจัย เพียงแต่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาว่า “**แนวคิดว่าด้วย ‘การละเมิดอำนาจรัฐสภา’ ปรากฏอย่างชัดเจนในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา เป็นต้น...สำหรับประเทศไทยเอง แนวคิดที่ว่าด้วย ‘การละเมิดอำนาจรัฐสภา’ กลับไม่มีการกล่าวถึงและชัดเจนอย่างเป็นระบบมากนัก หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มีการกล่าวถึงเลยก็ได้**” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 32) อาจสรุปได้ว่า สภาพปัญหาอันเป็นเหตุผลที่จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยนี้ ก็คือ ปัญหาการไม่มีแนวคิดที่ว่าด้วย “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษา “**เพื่อพิสูจน์ถึงการดำรงคงอยู่จริงของแนวคิดที่ว่าด้วย ‘การละเมิดอำนาจรัฐสภา’ ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย**” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 34) โดยผู้วิจัยพยายามชี้ให้เห็นว่า การไม่มีแนวคิดและหลักการว่าด้วย “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าผู้วิจัยได้แสดงหลักฐานพิสูจน์ความถูกต้องมีน้ำหนักเชื่อถือได้ของข้อโต้แย้งดังกล่าวในบริบทการเมืองไทย หากมีเพียงการอ้างถึงข้อสรุปในบริบทต่างประเทศ โดยกล่าวว่า “**ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้นถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งต่อการเมืองการปกครองของประเทศ ซึ่งประเทศอย่างอังกฤษ**

สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ต่างตระหนักในปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงส่งผลให้มีการประดิษฐ์คิดค้น “กลไก” บางอย่างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา “ความล้มเหลว” ในการปฏิบัติการกิจของฝ่ายนิติบัญญัติผ่านหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักการการละเมิดอำนาจรัฐสภา (Principle of Parliamentary Contempt) ที่ให้อำนาจรัฐสภาในการลงโทษแก่บุคคลใด ๆ ที่มีการกระทำการเป็นการขัดขวางการทำหน้าที่ของรัฐสภาได้” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 10)

ข้อสังเกตดังกล่าว สามารถเห็นได้จากการวิเคราะห์ปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา ซึ่งผู้วิจัยเลือกวิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจรัฐสภาในประเทศไทย 2 กรณี คือ กรณีศาลรัฐธรรมนูญสั่งระงับยับยั้งการลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกรณีการปิดล้อมที่ทำการรัฐสภาของกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมือง ทั้งที่ในกรณีศึกษาต่างประเทศกลับไม่ปรากฏว่ามีกรณีตัวอย่างใดที่ใกล้เคียงหรือสามารถเปรียบเทียบกันได้ปรากฏให้เห็น เพราะทั้งอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ล้วนไม่มี “ศาลรัฐธรรมนูญ” (constitutional court) ดำรงอยู่ นอกเสียจากผู้วิจัยจะเข้าใจว่าระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามตัวแบบภาคพื้นยุโรป (European constitutional review) เหมือนกับระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาในศาลทั่วไปตามตัวแบบอเมริกัน (American judicial review) หรือแม้จะต่างกันแต่ผู้วิจัยก็เห็นว่าสามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้โดยไม่ผิดฝาผิดตัว¹

แม้ว่าการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการทั้งสองระบบนั้นเป็นปรากฏการณ์ในลักษณะเดียวกัน แต่ผู้ศึกษาวิเคราะห์เห็นเชิงเปรียบเทียบควรมีความตระหนักและเข้าใจถึงลักษณะเฉพาะทางสถาบันและกระบวนการทำงานที่แตกต่างกันเป็นพื้นฐานด้วย กล่าวคือ ในระบบการทบทวนโดยตุลาการ ดังเช่นที่ปรากฏในสหรัฐอเมริกา ศาลต่าง ๆ ได้รับการยอมรับในฐานะองค์กรฝ่ายหนึ่งในองค์กรสามฝ่ายของรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่เป็นเอกเทศจากฝ่ายอื่น ๆ แต่ก็อยู่ในสถานะเสมอภาคกัน ภายใต้ระบบการถ่วงดุลและตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ บทบาทหน้าที่ของศาลทั้งหมด คือ การจัดการยุติข้อพิพาททางกฎหมาย ประกอบด้วยคดีความต่าง ๆ และข้อพิพาทโต้แย้งในเรื่องที่เกิดขึ้นภายใต้กฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ “รัฐธรรมนูญ” ถือเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในบรรดากฎหมายทั้งหมดซึ่งศาลมีหน้าที่นำมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี

ภายใต้ระบบดังกล่าว คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถยกประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญขึ้นมาต่อสู้คดีที่อยู่ในศาลได้ ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในศาลทุกศาลจึงจำเป็นต้องมีอำนาจใน

¹คำอธิบายเกี่ยวกับสาเหตุที่ระบบการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษตามตัวแบบอเมริกันไม่เป็นที่ยอมรับในภาคพื้นยุโรปในบริบทความคิดทางรัฐธรรมนูญ ดู Stone Sweet (2003) คำอธิบายทางทฤษฎีถึงความแตกต่างระหว่างสองตัวแบบดังกล่าว ดู Kelsen (1942)

การนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาปรับใช้ในการพิจารณาทบทวนตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ ที่ใช้บังคับกับคดีในศาลได้ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในกรณีนั้น ๆ ให้เป็นที่ยุติ การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ถือเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งในการปฏิบัติงานตามปกติของผู้พิพากษาในศาลทุกศาล ด้วยเหตุนี้ ตัวแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยผู้พิพากษาในศาลอเมริกัน จึงถูกเรียกว่าเป็น “ตัวแบบกระจายอำนาจ” (decentralized model) เนื่องจากอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับในคดี ถือเป็นอำนาจของศาลทั้งหมดทุกศาล

ในขณะที่ระบบการทบทวนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามตัวแบบศาลรัฐธรรมนูญในยุโรป นั้น เป็นการรวมศูนย์อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้กับองค์กรตุลาการที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีเขตอำนาจนี้โดยเฉพาะ คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ” จึงมักถูกเรียกว่า “ตัวแบบรวมศูนย์อำนาจ” (centralized model) (Cappelletti 1971, 45-68) หรือ “ตัวแบบยุโรป” เนื่องจากมีต้นแบบมาจากศาลรัฐธรรมนูญออสเตรีย และได้รับความนิยมแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ซึ่งโดยจารีตแล้วถือว่า การทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยผู้พิพากษาเป็นเรื่องต้องห้าม ดังนั้น แม้บรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญในประเทศเหล่านั้นจะปรารถนาให้มีกลไกพิทักษ์ปกป้องสิทธิต่าง ๆ อย่างได้ผลจริง แต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องการธำรงรักษาหลักการที่ถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative sovereignty) เอาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้วย (Stone Sweet² 2012, 818)

ยิ่งกว่านั้น กรณีปัญหาตัวอย่างในประเทศกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยยกมา ส่วนใหญ่มักเป็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภาและคณะกรรมการรัฐสภา ได้แก่ กรณีที่รัฐสภาอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 19-20 ได้สั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่ปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือเมื่อรัฐสภาได้ออกคำสั่งเรียกให้บุคคลนั้น ๆ มาให้ข้อมูล หรือเอกสารต่าง ๆ ฐานขัดขวางการทำหน้าที่ของรัฐสภาอันมีลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจรัฐสภา กรณีสภาอาณานิคมอเมริกันในปี ค.ศ. 1722 ได้ใช้อำนาจลงโทษบุคคลเรื่องการตีพิมพ์บทความต่าง ๆ ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่ถือเป็นการลดทอนศักดิ์ศรีของสภาอันถือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสภา กรณีสภาแห่งสมาพันธรัฐในปี ค.ศ. 1795 มีคำสั่งให้หยุดการให้เงินเดือนผู้ว่าการรัฐเวอร์จิเนีย ค.ศ. 1776 เนื่องจากได้ทำหนังสือเรียกให้สภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐเวอร์จิเนียทำการประชุมซึ่งเป็นการละเมิดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง กรณีสภาผู้แทนราษฎรในสภาคองเกรสมีมติให้ลงโทษบุคคลที่เสนอให้ลบบนกับสมาชิกสภาผู้แทน

² ในงานเขียนก่อน ค.ศ. 1996 Alec Stone Sweet ใช้ชื่อ Alec Stone แต่ในงานเขียนที่ปรากฏตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา เปลี่ยนมาใช้ชื่อว่า Alec Stone Sweet

ราษฎรเพื่อแลกเปลี่ยนกับการดำเนินการผ่านตัวบทกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการเชื้อประโยชน์ ซึ่งเป็นความผิดอันมีลักษณะเป็นการพยายามบิดเบือนแทรกแซงการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ ยังมีการยกตัวอย่างกรณีวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1800 มีคำสั่งลงโทษบรรณาธิการหนังสือพิมพ์รายหนึ่งฐานละเมิดอำนาจวุฒิสภา เนื่องจากปฏิบัติที่จะมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีการตีพิมพ์เผยแพร่บทความที่มีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาทวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการ กรณีสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1809 สั่งลงโทษบุคคลเนื่องจากปรากฏพฤติกรรมข่มขู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกามีคำสั่งลงโทษบุคคลที่ไม่เดินทางมาให้ถ้อยคำต่อสภาผู้แทนราษฎร และกรณีกฎหมายว่าด้วยรัฐสภาของประเทศแคนาดา ค.ศ. 1875 บัญญัติให้การกระทำฝ่าฝืนคำสั่งอันเป็นอำนาจโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาถือเป็นการล่วงละเมิดเอกสิทธิ์ซึ่งวุฒิสภาสามารถใช้อำนาจในการลงโทษได้ (Pornson Liengboonlertchai 2015, 85, 87-89, 91-93, 103-104)

หากพิจารณาในแง่นี้ ก็อาจก่อให้เกิดคำถามอีกหลายประการตามมา เช่น ผู้วิจัยใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณาเลือกกรณีศึกษาปัญหาการละเมิดอำนาจรัฐสภาในประเทศไทย เมื่อปัญหาที่ยกมาไม่ใช่ปัญหาที่ปรากฏในประเทศกรณีศึกษาที่ยกมาเป็นแบบอย่างในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ แล้วกลไกที่ประเทศเหล่านั้นสร้างขึ้นมาเพื่อตอบโต้ปัญหาที่ต่างกัน จะสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาของรัฐสภาไทยที่ผู้วิจัยยกมาวิเคราะห์ได้อย่างไร การละเมิดอำนาจรัฐสภาโดยขัดขวางการปฏิบัติภารกิจของรัฐสภานั้น เป็นปรากฏการณ์ปกติทั่วไปของระบบการเมืองไทย จนส่งผลให้รัฐสภาไทยไม่มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่หลักทั้งหลายจริงหรือไม่ อย่างไรเหตุใดผู้วิจัยจึงตัดสาเหตุปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐสภาไทย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ออกไปจากการวิเคราะห์ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในภาพรวม เช่น ระบบพรรคการเมือง ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง กลุ่มทุนพรรค การครอบงำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรโดยฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง การกำกับความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา เป็นต้น

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า ปัญหาการวิจัยอันเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้วิจัยมองว่างานวิจัยนี้มีความสำคัญคือ ปัญหาการไม่มีแนวคิดและหลักการว่าด้วย “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีกลไกภายใต้หลักการดังกล่าว ดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายว่า **“ปัจจัยสำคัญของปัญหาดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (parliamentary privilege) อย่างถูกต้องครบถ้วนตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญสากล”** (Pornson Liengboonlertchai 2015, 205)

มุมมองเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลลัพธ์ในลักษณะดังกล่าว ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเมื่อผู้วิจัยกล่าวถึงผลที่ตามมาจากการไม่มีแนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภาในแวดวง

วิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ดังนี้ “ในระบบกฎหมายไทยปรากฏหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ผ่าน ๆ มาทุกฉบับ แต่กลับไม่พบร่องรอยแห่งความคิดในเรื่องการละเมิดอำนาจรัฐสภาอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาที่เป็นผลสะท้อนตามมา คือ การที่รัฐสภาอันเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นองค์กรสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหาร ไม่ได้รับการคุ้มครองการใช้อำนาจและศักดิ์ศรีจากการล่วงละเมิดผ่านการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นอย่างเท่าเทียมด้วยเหตุนี้ ย่อมเป็นการง่ายที่จะมีการลดทอนคุณค่าและขัดขวางการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติส่งผลให้รัฐสภาลดระดับความสำคัญลดน้อยถอยลงไปกว่าองค์กรอธิปไตยอื่น ๆ โดยปริยาย” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 184-185)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้กล่าวถึงผลเสียจากการไม่มีแนวคิดเรื่องหลักการละเมิดอำนาจรัฐสภาในรัฐธรรมนูญไทยอีกด้วย กล่าวคือ “ส่งผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ที่มีวัตถุประสงค์ให้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละองค์กรมีอิสระในการทำหน้าที่ของตนเอง ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดเข้ามาแทรกแซง (intervention) การทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนั้นเสียเอง มีอันต้องพังทลายไป ซึ่งเป็นเรื่องอันตรายอย่างยิ่งต่อระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญและโครงสร้างสถาบันการเมืองไทยในองค์รวม” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 12) อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้วิจัยมิได้สำรวจหรือหียบยงงานวิชาการที่ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับ “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” ในบริบทการเมืองไทย มาสนับสนุนการให้เหตุผลและความสำคัญของปัญหาการวิจัยนี้ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งอาจเกิดคำถามตามมาได้ว่าปัญหาการวิจัยที่ผู้วิจัยยกมากล่าวอ้างนั้น เป็นปัญหาสำหรับตัวผู้วิจัยเอง หรือเป็นปัญหาที่แวดวงวิชาการและสังคมการเมืองสามารถตระหนักถึงความสำคัญได้โดยไม่มีเหตุผลให้สงสัยได้อีก กล่าวอีกนัยหนึ่ง งานวิจัยนี้มีได้แสดงให้เห็นว่ามีวรรณกรรมทางวิชาการที่ผ่านมาซึ่งศึกษาเกี่ยวกับรัฐสภาไทยขึ้นได้บ้างที่สามารถให้คำตอบได้ว่า “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” เป็นปัญหาในระบบการเมืองไทยหรือไม่ อย่างไรและเป็นปัญหาเดียวกับ “ความไม่มีประสิทธิภาพ” ในการทำงานของรัฐสภาไทยหรือไม่ อย่างไร เพราะหากปัญหาการละเมิดอำนาจรัฐสภาเป็นปรากฏการณ์สำคัญทางการเมืองตลอดช่วงที่ผ่านมา ก็ย่อมจะมีงานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับรัฐสภาไทยที่ได้วิเคราะห์ปัญหาการละเมิดอำนาจรัฐสภาปรากฏให้เห็นไม่มากนักน้อย

เมื่อพิจารณาเหตุผลและความสำคัญของงานวิจัยนี้ในแง่การต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการที่ปรากฏในวรรณกรรมหรืองานศึกษาในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ไม่ปรากฏว่าผู้วิจัยได้สำรวจหรือวิเคราะห์วรรณกรรมวิชาการที่ศึกษาประเด็นปัญหาในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันในบริบทการเมืองไทยไว้อย่างชัดเจนเป็นระบบ หากพิจารณาจากรายชื่อหนังสือและบทความภาษาไทยซึ่งปรากฏในบรรณานุกรม จะเห็นได้ว่า มีงานเขียนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐสภาในประเทศไทยโดยตรงเพียง 3 ชิ้น จากจำนวนงานเขียนที่ปรากฏทั้งหมด 24 ชิ้น

และไม่มีแม้แต่ชิ้นเดียวที่มีชื่อเรื่องหรือคำสำคัญระบุถึงปัญหา “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” ซึ่งเป็นหัวข้อประเด็นการวิจัย อย่างไรก็ตาม อาจเป็นไปได้ว่าผู้วิจัยได้สำรวจงานวิชาการที่ผ่านมา แล้วพบว่าไม่มีงานเขียนหรืองานวิจัยที่ศึกษาในประเด็นดังกล่าวมาก่อน เมื่อถือว่างานวิจัยนี้เป็นงานศึกษาบุกเบิกในหัวข้อดังกล่าวเป็นชิ้นแรก ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงไม่จำเป็นต้องมีบทสำรวจบททวนงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการทำงานของรัฐสภาไทย และอีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้วิจัยมีข้อทักท้วงว่า การไม่มีแนวคิดเรื่อง “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” ปรากฏในงานวิชาการไทยนั้น เป็นปัญหาอันเป็นที่มาของการวิจัยนี้ตั้งแต่แรก จึงไม่จำเป็นต้องหาข้อยืนยันอีก

ในหัวข้อความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยผู้วิจัยได้กล่าวถึงไว้ทั้งสิ้นจำนวน 3 หน้าโดยสรุปสาระสำคัญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ระบุถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ส่วนเนื้อหาคำอธิบายเกี่ยวกับพัฒนาการความเป็นมาของรัฐสภาไทย ผู้วิจัยก็อาศัยการสรุปเรียบเรียงจากแหล่งเดียวคือ “เว็บไซต์พิพิธภัณฑรัฐสภา” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 66-69) ยิ่งกว่านั้น แม้ว่าจะงานวิจัยจะไม่ปรากฏเนื้อหาที่เป็นผลการศึกษาลสำรวจบททวนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการทำงานของรัฐสภาไทยในช่วงที่ผ่านมาอย่างเป็นระบบ แต่ผู้วิจัยกลับสามารถชี้ให้เห็นว่า “หากได้ทำการศึกษาค้นคว้าอย่างลึกซึ้งในเชิงเปรียบเทียบ (in-depth comparative study) แล้วก็จะพบว่าชุดคำอธิบายแนวคิดด้วยเอกสิทธิ์ที่ปรากฏอยู่ในตำราว่าด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเล่มต่าง ๆ หาได้มีใจความที่ครบถ้วนชัดเจนแจ่มแจ้งเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศไม่” นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังสามารถชี้ถึง “การขาดหายไปคำอธิบายแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยเอกสิทธิ์องค์กรอันมีความเชื่อมต่อกับความดำรงคงอยู่ของแนวคิดและหลักการละเมิดอำนาจรัฐสภาในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญไทย” ได้อีกด้วย (Pornson Liengboonlertchai 2015, 176, 179)

ในขณะเดียวกัน ผู้วิจัยชี้ต่อไปว่า ถึงแม้หลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภาจะไม่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยและวรรณกรรมวิชาการไทย แต่ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยและตำรากฎหมายไทยที่ผ่านมา ก็มีแนวคิดและหลักการที่ใกล้เคียงกันปรากฏอยู่ นั่นคือ แนวคิดและหลักการเรื่อง “เอกสิทธิ์ของรัฐสภา” ทั้งที่ในเนื้อหาผลการศึกษาไม่ปรากฏว่าผู้วิจัยได้สำรวจบททวนและวิเคราะห์งานวิชาการในหัวข้อดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่าผู้วิจัยได้ศึกษาลสำรวจไว้แล้ว เพียงแต่ไม่ได้นำมาเขียนไว้ในรายงานวิจัย เพราะจะเห็นได้ว่าผู้วิจัยสามารถให้ข้อสรุปอย่างหนักแน่นได้ว่า “วงการวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมิได้มีการอธิบายถึงแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยเอกสิทธิ์ในแง่องค์กรอย่างชัดเจนย่อมส่งผลให้ ‘ทางปฏิบัติ’ แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภาไม่ได้รับการบรรจุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (constitutional provision) ไทยด้วยเช่นกัน” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 177) หากผู้วิจัยมิได้สำรวจงานวรรณกรรมวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทยอย่างครบถ้วนแล้ว ย่อมไม่อาจนำเสนอข้อสรุปเช่นนี้ไว้ในงานวิจัยได้

นอกเหนือจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความสำคัญของการวิจัยดังกล่าวมาแล้ว ข้อสังเกตเกี่ยวกับการออกแบบการวิจัยอีกประการหนึ่งที่พึงกล่าวถึง ก็คือ เกณฑ์ในการพิจารณาเลือกกรณีศึกษาต่างประเทศ ทั้งนี้ ผู้วิจัยชี้ว่าการศึกษาของตนนั้น “มุ่งศึกษาในรูปแบบของการเปรียบเทียบ (comparative study) อันนำไปสู่การกำหนดเนื้อหาสาระอธิบายในแต่ละประเทศ กล่าวคือ มีการกล่าวแบ่งแยกเป็นรายประเทศไปไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 106) สำหรับเหตุผลในการเลือกประเทศกรณีศึกษา 3 ประเทศดังกล่าว นั้น “ผู้วิจัยเลือกทำการศึกษารัฐสภาในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา อันเนื่องมาจากว่าทั้งสามประเทศต่างมีรัฐสภาที่โดดเด่นน่าสนใจเป็นอันมาก รัฐสภาอังกฤษเป็นต้นแบบของการปกครองระบบรัฐสภาของทั้งโลก ในขณะที่สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาคือตัวแทนของรัฐสภาภายใต้ระบบประธานาธิบดีที่เข้มแข็งและดีที่สุดในโลก สำหรับรัฐสภาแคนาดานั้น เด่นชัดด้านการพัฒนาข้อความคิดเรื่องการละเมิดอำนาจรัฐสภาอย่างชัดเจน” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 50)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การเลือกกรณีศึกษา “เปรียบเทียบ” ดังกล่าวข้างต้น กลับไม่ปรากฏคำอธิบายว่า “รัฐสภา” ของประเทศกรณีศึกษาแต่ละประเทศเหล่านั้น มีมิติใดที่สามารถนำมาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความต่างกับรัฐสภาไทยได้บ้าง ผู้วิจัยอาศัยเกณฑ์การวิเคราะห์เปรียบเทียบในมิติใดเป็นฐานในการคัดเลือกประเทศกรณีศึกษา คำอธิบายเท่าที่ปรากฏมีเพียงการชี้ให้เห็นถึงมุมมองที่ผู้วิจัยมีต่อ “รัฐสภา” ในประเทศกรณีศึกษา กล่าวคือ “รัฐสภาในประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นรัฐสภาต้นแบบของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ และมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน” ส่วน “รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือที่เรียกว่า “สภาองเกรส” นั้น มีการปฏิบัติงานที่เข้มแข็งและมีวิวัฒนาการทางอำนาจหน้าที่ที่น่าสนใจ” และ “รัฐสภาในประเทศแคนาดานั้น มีความเด่นชัดในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจรัฐสภา” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 37-38)

หากพิจารณาจากหลักพื้นฐานของการสร้างกรอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (comparative framework) (Wiarda 2005) ก็อาจเกิดคำถามตามมาได้ว่า การเลือกศึกษาระบบ “การลงโทษฐานละเมิดอำนาจรัฐสภา” ในประเทศเหล่านั้น จะสามารถนำมาอธิบายปัญหาเดียวกันในที่อื่น ๆ ได้อย่างสอดคล้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร สภาพปัญหาการทำงานของรัฐสภาไทยมีแบบแผนหรือลักษณะที่เทียบเคียงหรือร่วมกันกับสภาพปัญหาของรัฐสภาในประเทศเหล่านั้นหรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยได้นำเงื่อนไขด้านความแตกต่างในเชิงโครงสร้างระบบการเมือง ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ ระบบรัฐธรรมนูญ สภาองเกรสในระบบสหพันธรัฐและรัฐสภาในรัฐเดี่ยว ระบบประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี ระบบศาลและกระบวนการยุติธรรม ระบบการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ ฯลฯ มาพิจารณาประกอบการเลือกประเทศกรณีศึกษาหรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ การตระหนักถึงลักษณะเฉพาะของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของประเทศกรณีศึกษา นอกจากจะช่วยให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับ “การแบ่งแยกอำนาจ” ที่ปรากฏผ่านการจัดโครงสร้างระบอบการเมืองของประเทศเหล่านั้นแล้ว ยังจะช่วยให้เข้าใจถึงความแตกต่างของ “ระบบการถ่วงดุลและตรวจสอบ” ที่ปรากฏในแต่ละประเทศได้ชัดเจนด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีประเทศอังกฤษนั้น แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจที่ถูกอธิบายภายใต้แนวคิดระบอบการปกครองที่ได้สมดุล มีผลให้เกิดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลขึ้นระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารและองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างดุลยภาพในการใช้อำนาจระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา และควบคุมการใช้อำนาจของทุกฝ่ายให้อยู่ภายใต้เป้าหมายในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (Lemmings 2016, xxx-xxxii)

ส่วนในสหรัฐอเมริกา นั้น แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยการผสมผสานลักษณะเด่นของทฤษฎีการปกครองแบบผสมเข้ากับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจตามแนวคิดของมองเตสกีเออ มีผลให้เกิดการสร้างหลักประกันทางรัฐธรรมนูญว่า องค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามฝ่าย คือ สภาทั้งสองในสภาองเกรส ประธานาธิบดี และศาลแห่งสหพันธ์ จะไม่สามารถควบคุมการทำหน้าที่แต่ละด้านของรัฐบาลสหพันธ์ได้โดยอิสระเพียงฝ่ายเดียว ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างกันขององค์กรสามฝ่ายของสหพันธรัฐ จึงมีเป้าหมายเพื่อเป็นกลไกสกัดกั้นการใช้อำนาจออกนอกขอบเขตขององค์กรแต่ละฝ่าย โดยองค์กรในฝ่ายหนึ่งสามารถแทรกตัวเข้าไปในการทำหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งได้ด้วยการทำให้การกระทำของฝ่ายนั้น ๆ ไม่อาจมีผลได้โดยสมบูรณ์ (Lane 1996, 128; Vile 1998, 173) เป็นต้น

2. การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ”

จากข้อโต้แย้งหลักของงานวิจัยที่ว่า การไม่มีแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภาอยู่ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาไม่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้วิจัยได้อธิบายปัญหาการละเมิดอำนาจรัฐสภาโดยอาศัยหลัก “การแบ่งแยกอำนาจ” เป็นฐานในการชี้ให้เห็นว่า การไม่มี “กลไกปกป้องตนเอง” (self-defensive mechanism) ของรัฐสภา มีผลคือ “รัฐสภาจึงไม่สามารถทำให้พันธกิจของตนสำเร็จเสร็จสิ้นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สืบเนื่องจากความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (autonomy of parliament) ได้ถูกล่วงละเมิด อันเป็นการกระทบกระเทือนถึง ‘เขตแดนขององค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตย’ ที่หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ได้แบ่งแยกการทำหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนมีอันต้องมลายหายไป อันจะนำไปสู่วิกฤติปัญหาในเชิงโครงสร้างการทำหน้าที่ของสถาบันการเมืองในท้ายที่สุด” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 180-181)

เมื่อพิจารณาเนื้อหาในส่วนที่ว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ มีเพียงข้อความที่สะท้อนให้เห็นถึงเหตุผลที่ผู้วิจัยนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาเป็นฐานในการอธิบายแนวคิดว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา

กล่าวคือ “แนวคิดเรื่องการละเมิดอำนาจรัฐสภา (contempt of parliament) ถือเป็นแนวคิดสำคัญที่สืบสาวและคลี่คลายตัวมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 184) ข้อความดังกล่าวสะท้อนว่า ในมุมมองความเข้าใจของผู้วิจัย แนวคิดที่ว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภามีความเกี่ยวโยงโดยตรงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่กระนั้น ในผลการศึกษาหัวข้อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ผู้วิจัยกลับไม่ได้ชี้ให้เห็น แม้แต่น้อยว่า แนวคิดเรื่องการละเมิดอำนาจรัฐสภา “สืบสาวและคลี่คลายตัว” มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างไร หากมีเพียงการอธิบายถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจในฐานะ “องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญอันจะขาดเสียมิได้ของหลักนิติรัฐ” โดยอ้างอิงคำอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออร์ เป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันก็อธิบายพัฒนาการของหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยอ้างอิงคำอธิบายและข้อโต้แย้งของนักคิดสำคัญ ๆ ด้วย ได้แก่ อาริสโตเติล จอห์น ล็อก จอห์น อาดัมส์ เจมส์ เมดิสัน รวมไปถึงวูดโรว์ วิลสัน (Pornson Liengboonlertchai 2015, 40-42) แต่กระนั้น การอ้างแนวคิดของนักคิดทั้งยุคคลาสสิกและสมัยใหม่เหล่านี้ ก็มิได้นำไปสู่คำอธิบายถึงอิทธิพลที่มีต่อความเข้าใจและการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจในบริบทของประเทศต่าง ๆ ที่งานวิจัยนี้จะเจาะจงศึกษาถึงหลักการละเมิดอำนาจรัฐสภาแต่อย่างใด

ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ชัดเจนว่า “การศึกษาข้อความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับ ‘การละเมิดอำนาจรัฐสภา’ ในเบื้องต้นสมควรทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและรัฐสภาเสียก่อน” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 37) สำหรับคำจำกัดความหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ผู้วิจัยเห็นว่า “ครอบคลุมที่สุด” และอนุมานได้ว่าเป็นค่านิยมที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในงานวิจัยนี้ ก็คือ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ (the doctrine of the separation of powers) หมายถึง การปกครองโดยอำนาจที่แบ่งแยกออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยแต่ละอำนาจมีการแยกใช้โดยแต่ละองค์กรและมีกระบวนการที่ใช้แตกต่างกันและแต่ละฝ่ายมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันโดยปราศจากการก้าวท้าวซึ่งกันและกัน” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 43) ผู้วิจัยเน้นย้ำว่า “คำว่า ‘แยก’ เป็นการแยกในเชิงองค์กรผู้ใช้อำนาจเป็นหลักนั่นเอง” อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่าเนื้อหาการทบทวนวรรณกรรมในหัวข้อ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ซึ่งเป็นฐานแนวคิดหลักเรื่องหนึ่งของงานวิจัยนี้ กลับมีเนื้อหาเพียง 8 หน้า อ้างอิงงานทั้งหมด 8 ชิ้น ในจำนวนนี้มีงานที่มีหัวข้อเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยตรงเพียง 2 ชิ้นเท่านั้น ได้แก่ บทความของ เดอน บูนนาค เรื่อง “การแยกอำนาจ” (Duean Boonnak 1981a) และบทความของวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เรื่อง “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Woraphot Witsarutphit 1997) ฉะนั้น หากงานวิจัยชิ้นนี้จะวางอยู่บนความเข้าใจต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบหลวม ๆ ย่อมเป็นเรื่องที่ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้

ผลของการอาศัยคำจำกัดความแบบง่ายทำให้งานวิจัยชิ้นนี้วางอยู่บนความเข้าใจความเป็นจริงของการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในมุมมองที่ขาดความซับซ้อน ดังที่ผู้วิจัยอธิบายถึงการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจตามค่านิยมดังกล่าวมาพิจารณาประเทศเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน ดังนี้ “สิ่งที่แตกต่างกัน

เพียงประการเดียวคือมีการยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดมากน้อยเพียงใดเท่านั้นเอง... ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จากการจัดโครงสร้างองค์กรและสถาบันการเมือง พบว่ามีการแบ่งแยกอำนาจที่ค่อนข้างชัดเจนและเด็ดขาด คือแยกฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาคองเกรส) อย่างเด็ดขาดทั้งในเชิงที่มาและตัวบุคคล... สำหรับประเทศไทยมีการแสดงออกให้เห็นถึงการยอมรับนับถือหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นการแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด คือที่ผ่านมามีการบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” และ “สิ่งสำคัญสำหรับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่นักวิชาการต่างยอมรับกันคือหน้าที่ในการ ‘ตรวจสอบและถ่วงดุล’(checks and balances) ระหว่างกันของฝ่ายต่าง ๆ’ (Pornson Liengboonlertchai 2015, 44-45)

โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าคำจำกัดความ “การแบ่งแยกอำนาจ” ในงานวิจัยนี้ ไม่ต่างไปจากคำอธิบายแบบสูตรสำเร็จซึ่งสามารถพบได้ในตำราหลักกฎหมายมหาชนและรัฐศาสตร์เบื้องต้นในประเทศไทย ลักษณะทั่วไปของคำอธิบาย “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” แบบฉบับดังกล่าว สามารถสรุปได้ดังนี้ **ประการแรก** อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามทฤษฎีของมองเตสกีเออ **ประการที่สอง** การแบ่งแยกอำนาจทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างอำนาจฝ่ายต่าง ๆ โดยให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ **ประการที่สาม** การแบ่งแยกอำนาจมี 2 ลักษณะ คือ การแบ่งแยกแบบเด็ดขาด และการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด **ประการที่สี่** ในทางปฏิบัติไม่มีประเทศใดที่แบ่งแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ให้องค์กรฝ่ายต่าง ๆ มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันอยู่ และ**ประการสุดท้าย** การแบ่งแยกอำนาจโดยให้แต่ละฝ่ายมีความเกี่ยวพันกันในลักษณะต่าง ๆ นำไปสู่การจัดระบบการเมืองออกเป็น 3 แบบ คือ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (ดู Duean Boonnak and Pairoj Jayanam 1934, 271-272; Duean Boonnak 1981b, 21-22; Dejchart Wongkomonchet 1972, 330-338; Yud Sang-uthai 1995, 91-96, 113-122; Kriangkrai Chareunthanawat 2004, 175-179; Somyot Chueathai 2011, 103; Worajate Pakeerat 2014, 166-168, 170-171)

การมีความเข้าใจ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ตามแบบสูตรสำเร็จดังกล่าว ส่งผลให้คำอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดเรื่อง “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” กับเรื่อง “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ที่ปรากฏในงานวิจัยนี้ มีลักษณะเป็นการนำคำอธิบายเรื่อง “การตรวจสอบและถ่วงดุล” มาปนเปื้อนกับคำอธิบายเรื่องการละเมิดอำนาจของรัฐสภา เพื่อนำไปสู่ตรรกะที่ว่า ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นปัญหาเดียวกับการละเมิดอำนาจรัฐสภา ดังเห็นได้จากข้อโต้แย้งหลักของงานวิจัยที่ว่าเมื่อกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรอื่น ๆ ก่อให้เกิดการละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา ก็จำเป็นต้องมีเครื่องมือปกป้องรัฐสภาจากการรุกรานโดยอำนาจของฝ่ายอื่น เพื่อรักษาสมดุลของระบบการแบ่งแยกอำนาจไว้ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเนื้อหาในหัวข้อหลักการแบ่งแยกอำนาจ กลับไม่ปรากฏคำอธิบายอย่างเป็นระบบว่า แนวคิดเรื่อง

“การละเมิดอำนาจรัฐสภา” เกี่ยวข้องกับพัฒนาการจุดใดของข้อโต้แย้งเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายมา หรือกลไกปกป้องตนเองของรัฐสภาเกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างไร และความแตกต่างระหว่างการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดและไม่เด็ดขาด มีนัยต่อสภาพปัญหาการละเมิดอำนาจรัฐสภาในแต่ละประเทศอย่างไร และอะไรคือสมดุลของระบบการแบ่งแยกอำนาจที่ผู้วิจัยได้อ้างถึง

ข้อสังเกตดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากข้อความที่ปรากฏในงานวิจัย ดังนี้

หลักการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสามารถแบ่งออกได้เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร โดยอำนาจทั้งสามนี้ต่างมีศักดิ์และระดับความสำคัญที่เท่าเทียมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การแบ่งแยกอำนาจในแนวนาน (horizontal separation of powers) ส่งผลให้ทุกอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอันได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล มีสถานะเทียบเท่ากันหมดในเชิงสถาบัน หากมองในแนวนานเดียวกัน โดยลักษณะตามธรรมชาติของหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้เมื่อแต่ละองค์กรต่างมีสถานะและศักดิ์ศรี (dignity) ขององค์กรเท่ากันส่วนหนึ่ง เนื่องจากต่างก็ถืออำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอิสระเพื่อปกครองประเทศด้วยกันทั้งสิ้น จึงสมควรได้รับความคุ้มครองที่เท่ากันตามแนวคิดที่ว่าสิ่งที่ห้อมล้อมกันย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน แต่กระนั้นก็ตามในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันกลับยอมรับนับถือแต่เพียงข้อความคิด (concept) การเข้าคุ้มครองในเฉพาะบางองค์กรเท่านั้น (Pornson Liengboonlertchai 2015, 183-184)

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (the separation of powers) ที่ถือว่าองค์กรอธิปไตยทั้งสามองค์กรต่างมีสถานะและศักดิ์ศรีเทียบเท่ากันหมด เมื่อองค์กรนิติบัญญัติได้รับการคุ้มครองและคำนึงถึงในระบบกฎหมายน้อยกว่าองค์กรอธิปไตยอื่น และขาดเครื่องมือทางกฎหมายที่จะปกป้องตนเองจากการใช้อำนาจล่วงล้ำเขตแดนทางอำนาจจากสถาบันการเมืองอื่นที่อยู่ในระนาบเดียว (horizontal self protection) ย่อมไม่อาจทำได้ ผลลัพธ์ที่เกิดจากปัญหาดังกล่าวนี้ จะส่งผลทำให้ความเข้มแข็งของอำนาจเสียสมดุล ดังนั้นการตรวจสอบและถ่วงดุล (checks and balances) อันเป็นหัวใจสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย...หากปราศจากการยอมรับนับถือเรื่องการละเมิดอำนาจรัฐสภา (contempt of parliament) และมีได้มีเครื่องมือในทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ในท้ายที่สุดอาจกล่าวได้ว่าประเทศนั้น ๆ มิได้มีหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างแท้จริง (Pornson Liengboonlertchai 2015, 186)

ด้วยเหตุที่การศึกษาประเด็นปัญหาในโลกทางการเมือง มักจะเป็นประเด็นที่ได้รับการโต้แย้งถกเถียงระหว่างมุมมองต่าง ๆ อยู่เสมอ การทบทวนวรรณกรรมควรจะช่วยให้ผู้อ่านเห็นได้ว่า นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้ศึกษาในประเด็นเดียวกันนั้นไว้แล้ว มีมุมมองการให้คำอธิบายโต้แย้งหรือข้อเสนอแนะที่

สอดคล้องหรือขัดแย้งกันอย่างไร และข้อถกเถียงทางทฤษฎีในเรื่องนั้น ๆ คล้ายคลึงไปอย่างไรในปัจจุบัน (ดู Heath 2012, 107) มิใช่เพียงการสำรวจคำนิยามกว้าง ๆ จากงานเพียงไม่กี่ชิ้น และเนื้อหาคำอธิบายส่วนใหญ่ก็เป็นการอ้างต่อมาจากงานอื่นอีกทีหนึ่งแทนที่จะริเริ่มค้นคว้าและสังเคราะห์ข้อสรุปด้วยตัวเอง (การสำรวจนิยามในลักษณะนี้ ดู Pornson Liengboonlertchai 2015, 38-44)

ทั้งนี้ ผู้อ่านย่อมคาดหวังได้ว่า การศึกษาทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ปรากฏในงานวิจัยนี้ ควรจะสามารถชี้ให้เห็นแง่มุมความเชื่อมโยงระหว่างหลักการแบ่งแยกอำนาจและแนวคิดเรื่องการละเมิดอำนาจรัฐสภาได้ไม่มากนักน้อย มิใช่เพียงการสำรวจคำนิยามทั่วไปของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งสามารถหาอ่านได้จากงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้อยู่แล้ว ฉะนั้น ผู้วิจัยย่อมมีหน้าที่สำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้เห็นถึงสถานะของการโต้แย้งถกเถียงเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจในมิติที่เกี่ยวข้องกับหลักการละเมิดอำนาจรัฐสภาที่ปรากฏในกระแสวิชาการปัจจุบัน เช่น ข้อถกเถียงภายใต้แนวคิด “การแบ่งแยกอำนาจแนวใหม่” (new separation of powers) ซึ่งมุ่งสร้างคำอธิบายโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของรัฐในศตวรรษที่ 20 และชี้ให้เห็นว่าแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในงานเขียนยุคศตวรรษที่ 18 นั้น มีข้อบกพร่องในการอธิบายสภาพความเป็นจริงของระบบประชาธิปไตยในปัจจุบันอย่างไร เป็นต้น (อาทิ Ackerman 2000; Vibert 2007; Carolan 2009; Hansen 2010; Möllers 2013)

การยืดอกอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจตามแบบฉบับที่ยึดตามกันมา แทนที่จะสำรวจทบทวนวรรณกรรมในเรื่องดังกล่าวอย่างเหมาะสมตามมาตรฐานทั่วไปของการทำวิจัย ย่อมส่งผลให้งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดอย่างยิ่งในแง่มุมของความเข้าใจทางทฤษฎี โดยเฉพาะการมองไม่เห็นถึงพัฒนาการของแนวคิดเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจในแต่ละบริบท และความแตกต่างผันแปรของชุดคำอธิบายเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ปรากฏในโลกวิชาการสากล กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้นคือ ไม่ว่าจะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม งานวิจัยนี้วางอยู่บนความเข้าใจเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจบางชุด ในบรรดาคำอธิบายที่มีอยู่หลากหลายชุด และยึดความเข้าใจชุดดังกล่าวเป็นกรอบในการอธิบายปรากฏการณ์ใด ๆ ก็ตามที่เรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” ในลักษณะเดียวกันทั้งหมด ดังเห็นได้จากคำอธิบายที่ว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสามารถแบ่งออกได้เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร โดยอำนาจทั้งสามนี้ต่างมีศักดิ์และระดับความสำคัญที่เท่าเทียมกัน...โดยลักษณะตามธรรมชาติของหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้ เมื่อแต่ละองค์กรต่างมีสถานะและศักดิ์ศรี (dignity) ขององค์กรเท่ากัน ส่วนหนึ่งเนื่องจากต่างก็ถืออำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดเพื่อปกครองประเทศด้วยกันทั้งสิ้น จึงสมควรได้รับความคุ้มครองที่เท่ากันตามแนวคิดที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 183-184)

ข้อความข้างต้นสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า ผู้วิจัยมุ่งหยาบยักหลักการแบ่งแยกอำนาจในทฤษฎีรัฐธรรมนูญอเมริกันมาปรับใช้โดยเฉพาะ วัตถุประสงค์ของการยกหลักการแบ่งแยกอำนาจชุดดังกล่าวขึ้นมา ก็

เพื่อสร้างน้ำหนักให้แก่ข้อสรุปที่ว่า การไม่มีกลไกและเครื่องมือปกป้องตนเองจากการละเมิดอำนาจรัฐสภา เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการแทรกแซงหรือล่วงล้ำเขต “ปริมนทลของฝ่ายนิติบัญญัติ” (legislative area) โดยองค์กรอธิปไตยอื่น (Pornson Liengboonlertchai 2015, 12) อีกนัยหนึ่งคือการตอกย้ำข้อสรุปที่ว่า การละเมิดอำนาจรัฐสภาเท่ากับการทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจ และนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า ประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายซึ่งประกอบด้วย “หลักประชาธิปไตย” และ “หลักนิติรัฐ” จะขาดหลักการหนึ่งหลักการใดไปมิได้นั้น ย่อมต้องมีเครื่องมือตามแนวคิดและหลักการละเมิดอำนาจรัฐสภาอยู่ด้วยเสมอ (Pornson Liengboonlertchai 2015, 38)

3. “การแบ่งแยกอำนาจ” ในฐานะทฤษฎีรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการยึดความเข้าใจเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นฐานของการออกแบบรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา เป็นกรอบในการอธิบายปรากฏการณ์ใด ๆ ก็ตามที่เรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” คงจะไม่เกิดขึ้นถ้าผู้วิจัยได้ลงแรงสำรวจวรรณกรรมในหัวข้อการแบ่งแยกอำนาจอย่างจริงจัง เพราะอย่างน้อยที่สุดก็ไม่น่าจะปล่อยให้หนังสือที่ถูกอ้างอิงถึงมากที่สุดเล่มหนึ่งในการศึกษาเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจหลุดรอดสายตาไปได้ นั่นคือ หนังสือของ M. C. Vile (1998) เรื่อง *Constitutionalism and the Separation of Powers* หนังสือเล่มนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1967 โดยสำนักพิมพ์ออกซ์ฟอร์ดนับเป็นงานพื้นฐานเกี่ยวกับทฤษฎีรัฐธรรมนูญในโลกภาษาอังกฤษ และมักถูกอ้างถึงเสมอในงานศึกษาที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ แต่กลับไม่ปรากฏในรายการอ้างอิงของงานวิจัยนี้

หากหนังสือคลาสสิกดังกล่าวไม่ตกหล่นไปจากการสำรวจวรรณกรรมในงานวิจัยนี้ ความเข้าใจเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของผู้วิจัยก็คงจะมีมิติลุ่มลึกยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแลเห็นถึงลักษณะแปรผันและพลวัตของแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในกระแสมุมปัญญาตะวันตก ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจได้รับการปรับแต่งดัดแปลงให้แตกต่างกันไปในหลายลักษณะ โดยปรากฏผ่านการจัดวางโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะตัวหนังสือเล่มนี้จะช่วยให้ผู้วิจัยมีความเข้าใจที่ซับซ้อน และมีความระมัดระวังอยู่เสมอเมื่อกล่าวถึง “การแบ่งแยกอำนาจ” กล่าวคือ ตระหนักว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ตนกำลังกล่าวถึงนั้น มีความหมายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ “แบบบริสุทธิ์” (pure doctrine of the separation of powers) หรือมีความหมายตามแนวคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ “แบบดัดแปลง” ชุติใดชุดหนึ่งโดยเฉพาะ (modifications of the doctrine of the separation of power) เช่น แบบฉบับอเมริกัน แบบฉบับอังกฤษ แบบฉบับฝรั่งเศส เป็นต้น

Vile (1998, 12-13) ได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหลักประการหนึ่งที่มักพบในงานเขียนเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ก็คือ ผู้เขียนน้อยคนนักที่จะให้คำจำกัดความว่าแท้จริงแล้วหลักการนี้หมายความว่าอะไร องค์ประกอบอันเป็นแก่นของหลักการนี้มีอะไรบ้าง และหลักการนี้เชื่อมโยงสัมพันธ์กับแนวคิดชุดอื่น ๆ อย่างไร

ฉะนั้น วิธีการศึกษาหลักการแบ่งแยกอำนาจในมิติประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญต้องเริ่มต้นจากการนิยามหลักการแบ่งแยกอำนาจ “แบบบริสุทธิ์” (pure doctrine) ขึ้นมาเสียก่อนเพื่อช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนว่า มีแนวคิดอะไรบ้างที่ประกอบกันขึ้นเป็นหลักการอันเป็นแก่นแท้ของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งจะช่วยให้อ่านต่อไปได้ว่า มีแนวคิดอะไรบ้างที่เป็นแนวคิดฉบับแก้ไขดัดแปลง (modifications) หรือแนวคิดที่ผันแปรไปจากหลักการแบ่งแยกอำนาจขนานแท้ (deviations) และแนวคิดแต่ละชุดเหมือนหรือต่างกันอย่างไร

ตามคำจำกัดความของ Vile (1998, 14, 17) หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบบริสุทธิ์ขนานแท้ประกอบด้วยแนวคิดสำคัญ ดังนี้ **ประการแรก** การแบ่งแยกองค์กรออกเป็นฝ่ายที่ต่างกัน (separation of agencies) 3 สาขาหรือฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีความจำเป็นยิ่งสำหรับการสถาปนาและธำรงรักษาเสรีภาพทางการเมือง **ประการที่สอง** บทบาทหน้าที่ทางการปกครองต้องแบ่งเป็น 3 ด้านที่แตกต่างกัน (three specific functions of government) โดยแต่ละฝ่ายต้องมีหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ ด้านการบริหาร และด้านตุลาการ **ประการที่สาม** บุคคลที่ทำหน้าที่ในแต่ละฝ่ายต้องแยกจากกันเป็นเอกเทศ (separation of persons) หน่วยงานทั้ง 3 ฝ่ายของรัฐบาลต้องประกอบขึ้นด้วยกลุ่มคนที่มีคุณสมบัติต่างกัน โดยไม่มีแม้แต่บุคคลเดียวที่ได้รับอนุญาตให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรมากกว่าหนึ่งฝ่ายในเวลาเดียวกัน และ**ประการสุดท้าย** แต่ละฝ่ายของรัฐบาลต้องถูกจำกัดให้อยู่ในวงเขตการทำหน้าที่ของตนเท่านั้น ไม่อาจล่วงล้ำเข้าไปในวงเขตการทำหน้าที่ของฝ่ายอื่น ๆ ได้เด็ดขาดเมื่อแต่ละฝ่ายต่างถูกจำกัดให้ทำหน้าที่เฉพาะด้านของตนเองเท่านั้น และไม่สามารถกระทำการเกินเลยออกนอกขอบเขตของตนไปควบคุมหรือมีอิทธิพลต่อฝ่ายอื่น ๆ ได้ ก็จะไม่มีการกลุ่มคนใดเพียงกลุ่มเดียวสามารถควบคุมกลไกทั้งหมดของรัฐได้ เมื่อนั้นหลักประกันเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจึงจะเกิดขึ้นได้จริง

หลักการแบ่งแยกอำนาจขนานแท้ นี้ เรียกอีกอย่างว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจในรูปแบบสุดโต่ง” (extreme form) ในความเป็นจริงแล้วหลักการแบ่งแยกอำนาจในรูปแบบสุดโต่งนี้ ไม่ค่อยได้รับการยึดถือนัก และมีการนำมาปฏิบัติจริงน้อยมาก กรณีที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดมีเพียงในรัฐธรรมนูญของรัฐเพนซิลวาเนีย ค.ศ. 1776 และในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 เท่านั้น ข้อจำกัดประการสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบสุดโต่งคือการมองว่าเพียงแค่งานต่าง ๆ ทำหน้าที่ตัดสินใจดำเนินภารกิจแต่ละด้านอย่างเป็นเอกเทศในตัวเอง ก็เพียงพอต่อการหยุดยั้งการกระจุยตัวของอำนาจในมือคนกลุ่มเดียวแล้ว องค์กรแต่ละฝ่ายไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่แข่งขันในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายอื่น ๆ เพราะการทำเช่นนั้นจะเป็นการ “ก้าวก่ายแทรกแซง” (interfere) การทำหน้าที่ของฝ่ายอื่น (Vile 1998, 7, 14, 19, 207, 212)

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจฉบับสุดโต่งนี้ ก็ไม่ได้ชี้ให้เห็นว่า ในกรณีที่ต้องกรณีหนึ่ง ๆ หรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนั้น ๆ พยายามใช้อำนาจของตนไปในลักษณะไม่เหมาะสม โดยล่วงล้ำเข้าไปในขอบเขตการทำหน้าที่ของฝ่ายอื่น ๆ แล้ว จะมีวิธีการทำให้หน่วยงานดังกล่าวตกอยู่ภายใต้การ

ยับยั้งควบคุมมิให้ทำเช่นนั้นได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้ วิธีการควบคุมการใช้อำนาจการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจจนแทบจะมีปัญหาในการปฏิบัติจริง และนำไปสู่การนำแนวคิดชุดอื่น ๆ มาผสมผสานดัดแปลง เพื่อเติมเต็มจุดอ่อนของหลักการแบ่งแยกอำนาจฉบับเดิม โดยผสมผสานองค์ประกอบเดิมบางส่วนเข้ากับหลักการอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไป เพื่อสร้างชุดความคิดรองรับการสร้างกลไกจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีความซับซ้อนขึ้นมาใหม่ กรณีที่สำคัญมากที่สุดก็คือ การหลอมรวมหลักการแบ่งแยกอำนาจเข้ากับทฤษฎีการปกครองแบบผสม (theory of mixed government) ทฤษฎีระบอบรัฐธรรมนูญที่ได้สมดุล (theory of balanced constitution) และทฤษฎีการตรวจสอบและถ่วงดุล (theory of checks and balances) (Vile 1998, 20)

ทฤษฎีดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อเปิดช่องสำหรับรับเอาแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างกลไกการใช้อำนาจในเชิงบวกเพื่อตรวจสอบฝ่ายอื่น (a set of positive checks) เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฉบับดัดแปลงนั้นเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะได้รับการปกป้องไว้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรแต่ละฝ่ายต้องได้รับอำนาจในการควบคุมเหนือฝ่ายอื่น ๆ โดยตรงได้ในระดับหนึ่งด้วย โดยได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการมีบทบาทบางส่วนในกระบวนการทำหน้าที่ของฝ่ายอื่น ๆ แม้ว่าจะเป็นการบทบาทที่จำกัดก็ตาม เช่น ฝ่ายบริหารได้รับอำนาจยับยั้งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้รับอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารได้ เป็นต้น ฉะนั้น หัวใจของหลักการแบ่งแยกอำนาจสูตรดัดแปลง ก็คือ อำนาจในการ "แทรกแซง" (power to interfere) การทำหน้าที่ของฝ่ายอื่นเช่นนี้ ต้องเป็นอำนาจที่ใช้ได้โดยจำกัดภายใต้เงื่อนไขหนึ่ง ๆ เท่านั้น เพื่อให้แนวคิดพื้นฐานเรื่องการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่ทางการปกครองออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ (division of functions) ยังคงได้รับการรักษาไว้ต่อไปได้ แม้จะถูกแก้ไขดัดแปลงไปโดยแนวคิดที่ว่า แต่ละฝ่ายสามารถใช้อำนาจหน้าที่บางส่วนในขอบเขตของบทบาทหน้าที่ทางการปกครองทั้ง 3 ด้านได้ก็ตาม

จากคำอธิบายดังกล่าว Vile (1998, chapter 3, 6, 7) ได้แจกแจงให้เห็นถึงตัวอย่างรูปธรรมของหลักการแบ่งแยกอำนาจสูตรดัดแปลงใหม่ในกรณีต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทพัฒนาการรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันและนำไปสู่การจัดวางโครงสร้างเชิงสถาบันที่มีลักษณะสำคัญต่างกัน ได้แก่ การควมรวมหลักการแบ่งแยกอำนาจเข้ากับทฤษฎีการปกครองแบบผสมและทฤษฎีการตรวจสอบและถ่วงดุล ซึ่งก่อรูปเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาการควมรวมหลักการแบ่งแยกอำนาจเข้ากับทฤษฎีระบอบรัฐธรรมนูญแบบสมดุล ซึ่งกลายมาเป็นรากฐานการจัดกลไกแบ่งแยกบทบาทหน้าที่เพียงบางส่วน (partial separation of functions) ขึ้นในระบบการปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษรวมถึงการผสมผสานหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบสุดโต่งเข้ากับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของปวงชนในฝรั่งเศส ซึ่งคลี่คลายไปเป็นหลักการอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรที่แสดงเจตจำนงทั่วไปของประชาชน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ความเข้าใจเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ปรากฏในโลกวิชาการภาษาอังกฤษนั้น มีความซับซ้อนมากกว่าเพียงการเข้าใจว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นชุดความคิดเดียวที่มีรากฐานอยู่ในงานของมองเตสกีเออ หากจะมีความแตกต่างก็เพียงการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจไปปรับใช้ในทางปฏิบัติในลักษณะต่างกัน คือ หากไม่เป็น “แบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด” ก็ต้องเป็น “การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาด” ผลของการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดก็คือ การจัดรูปแบบระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี ส่วนผลของการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เด็ดขาดก็คือ การจัดรูปแบบระบบการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งในทางความเป็นจริงไม่มีประเทศใดใช้การแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด แต่มีการให้แต่ละฝ่ายเข้ามาเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เพราะการปกครองประเทศต้องอาศัยการทำงานอย่างประสานสอดคล้องกันระหว่างทั้ง 3 ฝ่าย ซึ่งเป็นความเข้าใจอย่างง่ายและเป็นแบบฉบับคำอธิบายที่ปรากฏให้เห็นทั่วไปในตำราพื้นฐาน

ความเข้าใจแบบหลวม ๆ ในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นในงานวิจัย **แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา** ก่อนข้างชัดเจน ดังคำอธิบายที่ว่า “ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จากการจัดโครงสร้างองค์กรและสถาบันการเมือง พบว่ามีการแบ่งแยกอำนาจที่ค่อนข้างชัดเจนและเด็ดขาด คือแยกฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาคองเกรส) อย่างเด็ดขาดทั้งในเชิงที่มาและตัวบุคคล...สำหรับประเทศไทยมีการแสดงออกให้เห็นถึงการยอมรับนับถือหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นการแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด คือที่ผ่านมามีการบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...สิ่งสำคัญสำหรับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่นักวิชาการต่างยอมรับกันคือน้ำที่ในการ “ตรวจสอบและถ่วงดุล” (checks and balances) ระหว่างกันของฝ่ายต่าง ๆ” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 44-45)

สำหรับคำอธิบายเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ผู้วิจัยใช้เป็นฐานการวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้น ผู้วิจัยได้ชี้ว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจในปัจจุบันยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สามารถแบ่งออกได้เป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร โดยอำนาจทั้งสามนี้ต่างมีศักดิ์และระดับความสำคัญที่เท่าเทียมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การแบ่งแยกอำนาจในแนวนอน (horizontal separation of powers) ส่งผลให้ทุกอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอันได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล มีสถานะเทียบเท่ากันหมดในเชิงสถาบัน หากมองในแนวนอนเดียวกัน...โดยลักษณะตามธรรมชาติของหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้เมื่อแต่ละองค์กรต่างมีสถานะและศักดิ์ศรี (dignity) ขององค์กรเท่ากันส่วนหนึ่งเนื่องจากต่างก็ถืออำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอิสระเพื่อปกครองประเทศด้วยกันทั้งสิ้น จึงสมควรได้รับความคุ้มครองที่เท่ากันตามแนวคิดที่ว่าสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน” (Pornson Liengboonlertchai 2015, 183-184)

ข้อความข้างต้นสะท้อนถึงความเข้าใจที่วางอยู่บนแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจตามแบบรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน ผลก็คือ งานวิจัยนี้วิเคราะห์เปรียบเทียบปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติ

บัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และไทย โดยอาศัยกรอบแนวคิดเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” แบบฉบับอเมริกันเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงบริบทความแตกต่างในพัฒนาการรัฐธรรมนูญ เพราะอย่างน้อยที่สุดการจัดโครงสร้างระบบการปกครองของประเทศอังกฤษ ก็มีพัฒนาการมาจากแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอีกชุดหนึ่ง ซึ่งเกิดจากการควมรวมหลักการแบ่งแยกอำนาจเข้ากับทฤษฎีการปกครองแบบผสม ดังปรากฏรูปธรรมผ่านระบบแบ่งแยกบทบาทหน้าที่เพียงบางส่วนเพื่อให้เกิดการปกครองที่ได้ดุล ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐบาล (parliamentary supremacy) ส่วนแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจบนฐานการพิจารณาองค์การสามฝ่ายในฐานะเสมอกันนั้น เป็นแนวคิดที่ปรากฏเด่นชัดในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะ (การวิเคราะห์การตีความแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในบริบทของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ดู Gwyn 1965)

4. มิติประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมืองเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ

ไม่ว่าจะพิจารณา “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ในฐานะทฤษฎีรัฐธรรมนูญหรือความคิดทางการเมืองการใส่ใจต่อบริบททางประวัติศาสตร์ ย่อมจะช่วยให้ผู้ศึกษาเล็งเห็นถึงมิติความเชื่อมโยงระหว่างบริบทของรัฐและพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคสมัย กับการก่อรูปและคลี่คลายตัวของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นฐานรองรับการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในประเทศที่ตนศึกษา อีกทั้งยังทำให้ตระหนักถึงเงื่อนไขข้อจำกัดของการนำแนวคิดที่ถักทอขึ้นในยุคสมัยหนึ่งภายใต้บริบทของรัฐแบบหนึ่ง มาใช้อธิบายความเป็นจริงของรัฐและระบบการเมืองในบริบทและยุคสมัยที่ต่างกันได้ไม่มากนัก

ข้อสังเกตดังกล่าว มีตัวอย่างให้เห็นในงานของ Carolan (2009) เรื่อง **The New Separation of Powers** ที่ชี้ให้เห็นว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจในงานเขียนยุคศตวรรษที่ 18 นั้น มีข้อจำกัดในการใช้อธิบายความเป็นจริงเกี่ยวกับโครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐในศตวรรษที่ 20 ที่รัฐมีบทบาทกำกับทิศทางระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวางผ่านกลไกทางการบริหารและองค์กรของรัฐหลากหลายรูปแบบ (interventionist administrative state) และก่อให้เกิดแบบแผนการจัดแบ่งอำนาจและบทบาทหน้าที่แบบใหม่ขึ้นระหว่างสถาบันหลัก 3 กลุ่ม คือ องค์กรทางการเมือง (political organs) ได้แก่ ฝ่ายบริหารและรัฐบาล กลไกของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับทิศทางระบบเศรษฐกิจและสังคม (administration) และศาลต่าง ๆ (courts) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเหล่านี้ส่งผลให้กระบวนการสร้างกฎหมาย ปรับใช้กฎหมาย ตีความกฎหมาย และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย มิได้ดำเนินไปเป็นเส้นตรงในทิศทางเดียว และมีใช้การทำหน้าที่แต่ละด้านโดยผูกขาดภายใต้บทบาทขององค์กรในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่ทุกส่วนต่างมีบทบาทหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ร่วมกัน ความแตกต่างระหว่างองค์กรเหล่านั้นจึงไม่ใช่เรื่องลักษณะของ “อำนาจ” หากเป็นความแตกต่างใน “คุณค่า”

เป้าหมายที่สถาบันแต่ละกลุ่มมีหน้าที่ทำให้บรรลุผล สภาพการณ์เช่นนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดแบ่งโครงสร้างเชิงสถาบัน (theory of institutional separation) ชุดใหม่ที่เหมาะสมกว่า เป็นต้น

หากพิจารณาบริบทพัฒนาการแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ที่ศึกษาประวัติศาสตร์ความคิดการเมืองสมัยใหม่ย่อมแลเห็นได้ไม่ยากว่า มุมมองความเข้าใจต่อ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ (the separation of powers) ที่ถือว่าองค์กรอภิปไตยทั้งสามองค์กรต่างมีสถานะและศักดิ์ศรีเทียบเท่ากันหมด” (Pomson Liengboonlertchai 2015, 186) นั้น ก็คือ การพิจารณาองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ในฐานะแต่ละฝ่ายที่เสมอภาคกัน (co-equal branch of government) (Stone Sweet 2011, 167) ดังสะท้อนผ่านวิธีคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจของกลุ่มผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกัน ซึ่งตั้งอยู่บนการมองว่า ธรรมชาติของอำนาจคือการพยายามล่วงล้ำขอบเขตของตนออกไปเสมอ ดังนั้นการสร้างรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องเห็นยั้งให้อำนาจอยู่ในขอบเขตจำกัด การแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญต้องไม่ใช่การแบ่งแยกองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่เป็นการทำให้อำนาจของแต่ละส่วนผสมผสานกันในส่วนบางส่วน มีอำนาจควบคุมหรือยับยั้งการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยมีกลไกที่จำเป็นในทางรัฐธรรมนูญเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ผู้ใช้อำนาจในองค์กรแต่ละฝ่ายมีแรงจูงใจที่จะต้านทานการรุกร้าโดยอำนาจของฝ่ายอื่น และมีกลไกในการป้องกันตนเองตามรัฐธรรมนูญ ไม่ปล่อยให้องค์กรอื่น ๆ ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญไปในทางที่ผิด (ดู Sombat Chantornwong 1987, 49-60)

บริบทสภาพปัญหาที่นำมาสู่การผสมผสานแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเข้ากับแนวคิดเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาล ก็คือ วิฤตการณ์ของมหาชนรัฐของชาวอเมริกันในช่วงทศวรรษ 1780 เมื่อเหล่าผู้นำชาวอเมริกันในรัฐต่าง ๆ เริ่มตระหนักว่า การถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative supremacy) ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติคุกคามอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเข้าไว้ในตัวเองมากขึ้น (Wood 1969, 430-438) การให้อำนาจการปกครองอยู่ในมือประชาชนอย่างล้นเหลือ ไม่เพียงนำไปสู่การใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต แต่ยังนำไปสู่การเกิดทรราชรูปแบบใหม่ ซึ่งมีใช้ทรราชโดยผู้ปกครองตามจารีตดั้งเดิม แต่เป็นทรราชโดยเหล่าประชาชนที่อาศัยกระบวนการประชาธิปไตยกดบังคับให้องค์กรทางการเมืองปกครองต้องดำเนินการตามเจตจำนงความต้องการของตนโดยไม่มีเงื่อนไข (democratic despotism) (Wood 2009, 403-404)

การจัดทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1787 จึงเกิดจากภูมิหลังของช่วงวิฤตการณ์หลากหลายด้านทับทิวกัน ทั้งสภาวะความผันผวนไม่แน่นอนของสมาพันธรัฐ และปัญหาความอยุติธรรมที่เกิดจากใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนสภาวะ “ความล้นเกินในการปกครองแบบประชาธิปไตย” (excesses of democracy) (Wood 2009, 16) ด้วยเหตุนี้ การประชุมของผู้แทนจากรัฐต่าง ๆ ในเมืองฟิลาเดลเฟียจึงมีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเป็นการทบทวนความคิดทางการเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตยในมหาชนรัฐอเมริกันเสียใหม่

นั่นคือ แนวคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองแบบมหาชนรัฐที่มี “การจัดสรรดุลอำนาจ” ไม่ใช่การแบ่งแยกการใช้ อำนาจระหว่างกลุ่มคนฐานันดรต่าง ๆ ในสังคม แต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายที่มีบทบาทหน้าที่ ต่างกัน คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดการดุลซึ่งกันและกัน

แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของผู้นำและนักคิดอเมริกันในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นรากฐานสำคัญ ของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในมลรัฐต่าง ๆ ในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดดุลอำนาจใหม่ระหว่างฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เช่น การกำหนดให้ผู้ว่าราชการรัฐมีสิทธิใช้อำนาจทางการบริหารยับยั้งการใช้อำนาจนิติ บัญญัติได้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบความถูกต้องเป็นธรรมชาติของการตรากฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ฝ่าย นิติบัญญัติสามารถยื่นยับยั้งมติเดิมได้ด้วยเสียงสองในสาม รวมถึงการแบ่งโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็น 2 สภา เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจภายในฝ่ายนิติบัญญัติเอง อีกทั้งยังมีการปรับปรุงบทบาทและอำนาจ หน้าที่ของฝ่ายตุลาการให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นอีกด้วย หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบ ในบรรดาอำนาจทั้งสามฝ่าย องค์การที่ได้รับผลดีจากแนวคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในความเข้าใจแบบใหม่นี้มากที่สุดก็คือองค์กร ตุลาการ (ในเรื่องพัฒนาการของสถาบันตุลาการสหพันธรัฐและระบบการทบทวนโดยตุลาการ (judicial review) ดู Pollock 2009)

ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ทศวรรษ 1780 รัฐต่าง ๆ อาทิ นิวเจอร์ซีย์ เวอร์จิเนีย นิวยอร์ก โรดไอแลนด์ นอร์ธแคโรไลนา เริ่มนำแนวคิดในการปรับปรุงองค์กรตุลาการไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากการวางกรอบเงื่อนไข ข้อจำกัดสำหรับการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติ และเปิดให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการ ทักท้วงการใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ โดยทำหน้าที่วินิจฉัยว่า ในการออกกฎหมายเรื่องหนึ่ง ๆ สภานิติบัญญัติมี อำนาจอันชอบธรรมในการดำเนินการได้ในขอบเขตเพียงใด และจุดใดที่ไม่สามารถกระทำได้ โดยฝ่ายตุลาการ มีสิทธิใช้อำนาจประกาศให้กฎหมายที่สภานิติบัญญัติตราขึ้นโดยมิชอบด้วยหลักทั่วไปว่าด้วยความยุติธรรม หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลใช้บังคับกับคดีในศาลได้ แนวคิดดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในเวลาต่อมาในฐานะ “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการ” (judicial review of legislation) (Wood 1969, 454-455; Vile 1998, 173)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจที่มาพร้อมกับหลักการตรวจสอบและ ถ่วงดุล ซึ่งเป็นฐานของงานวิจัยเรื่อง **แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจของรัฐสภา** นั้น ใกล้เคียงกับ แนวคิดที่พัฒนาขึ้นภายใต้บริบทปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในระบบการปกครองแบบมหาชนรัฐของชาวอเมริกันใน ศตวรรษที่ 18 ดังกล่าวไปข้างต้น หากผู้ศึกษาเปรียบเทียบการจัดกลไกสถาบันทางการเมืองมีความใส่ใจใน รายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติพัฒนาการรัฐธรรมนูญในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และ ไทย ย่อมจะไม่ยกแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจฉบับอเมริกันขึ้นมาอธิบายราวกับเป็นหลักการทั่วไปได้ เพราะ ความใส่ใจในรายละเอียดข้อเท็จจริง อย่างน้อยที่สุดย่อมจะช่วยให้ผู้ศึกษาตระหนักถึงความสำคัญของมิติทาง

ประวัติศาสตร์ของความคิดทางการเมือง ซึ่งเป็นบริบทของการจัดวางโครงสร้างสถาบันทางการเมืองของประเทศไทยที่ต้นคึกษา

ในทำนองเดียวกัน หากพิจารณาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของการเมืองอังกฤษ ก็เห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นฐานของระบบรัฐสภาในอังกฤษนั้น พัฒนาขึ้นภายใต้บริบทปัญหาเฉพาะในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือ ความพยายามสร้าง “สมดุล” ระหว่างการใช้อำนาจของกษัตริย์กับรัฐสภา ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy ขึ้นจนเป็นผลสำเร็จ รูปธรรมของแนวคิดการปกครองที่มีสมดุล ก็คือ ระบบ “หลอมรวม” (fusion) การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้าด้วยกัน (Friedrich 1968, 178) หากพิจารณาจากกรอบการอธิบายของ Vile (1998, 20) ดังกล่าวไปข้างต้น แนวคิดเรื่องการหลอมรวม “อำนาจ” ของฝ่ายนิติบัญญัติเข้ากับอำนาจของฝ่ายบริหารนี้ ก็คือ หลักการเรื่อง “การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่เพียงบางส่วน” (partial separation of functions) ซึ่งพัฒนาขึ้นจากการผสมผสานหลักการแบ่งแยกอำนาจเข้ากับทฤษฎีการปกครองแบบผสมนั่นเอง

การก่อเกิดแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายในบริบทการปกครองระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษในศตวรรษที่ 18 นั้น มีความเกี่ยวข้องกับทฤษฎีการปกครองแบบผสม และทฤษฎีระบอบการปกครองที่ได้ดุล (balanced constitution) นั่นคือ แนวคิดที่ว่าความสมดุลหรือดุลยภาพในระบบการปกครอง จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อต้องอาศัยการทำหน้าที่ในเขตอำนาจของ 2 ฝ่ายใน 3 ฝ่าย ได้แก่ กษัตริย์ (king) ขุนนาง (lords) และสามัญชน (commons) เพื่อป้องกันไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งที่เหลือใช้อำนาจของตนจนเกินขอบเขตอันเหมาะสม ซึ่งได้กลายเป็นรากฐานรองรับแนวคิดการจัดแบ่งองค์กรของรัฐบาลออกเป็นจำนวนเลขคี่ แทนที่จะเป็นการแบ่งตามจำนวนเลขคู่ ในขณะเดียวกันแนวคิดการแบ่งโครงสร้างภายในระบบการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายในบริบทดังกล่าว ยังสะท้อนถึงความจำเป็นในการแบ่งหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้านที่ต่างกัน รวมถึงการเรียกร้องให้มีการสร้างชุดคุณค่าที่แตกต่างกันขึ้นในกระบวนการทำงานขององค์กรต่างฝ่ายกัน เพื่อให้คุณค่าเหล่านั้นสะท้อนผลประโยชน์ที่แตกต่างกันขององค์กรแต่ละฝ่ายที่ทำหน้าที่ในนามผู้แทนกลุ่มชนในสังคมด้วย (Vile 1998, 16)

สำหรับหลักการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่เพียงบางส่วนนั้น วางอยู่บนแนวคิดที่ว่า “การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ” เป็นบทบาทหน้าที่ด้านเดียวเท่านั้น ที่สามารถถูกแบ่งปันให้ฝ่ายที่ทำหน้าที่อื่นร่วมดำเนินการได้ ในขณะที่บทบาทหน้าที่ด้านอื่น ๆ ที่เหลือ ต้องสงวนไว้ให้ดำเนินการโดยแยกต่างหากจากกันอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ อีกแนวคิดหนึ่งซึ่งเกิดจากหลักการแบ่งแยกอำนาจสูตรดัดแปลงของอังกฤษที่ปรากฏในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 และกลายเป็นรากฐานรองรับระบบการปกครองแบบรัฐสภาในปัจจุบัน ก็คือ แนวคิดเรื่อง “การแบ่งแยกกลุ่มคนเพียงบางส่วน” (partial separation of persons) ซึ่งมุ่งแก้ไขดัดแปลงองค์ประกอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งกลุ่มคนที่ทำหน้าที่แต่ละฝ่ายให้แยกจากกันเด็ดขาดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบ

สุดโต่ง ซึ่งเรียกร้องให้มีการแบ่งแยกบุคลากรของทั้ง 3 ฝ่ายของรัฐบาลให้เด็ดขาดจากกันโดยสมบูรณ์ (Vile 1998, 20)

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวในบริบทระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษ นำมาสู่การนำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกกลุ่มคนออกจากกันเพียงบางส่วน กล่าวคือ บุคคลบางส่วนได้รับอนุญาตให้สามารถเป็นสมาชิกขององค์กรในฝ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้มากกว่าหนึ่งฝ่าย โดยยังคงยึดถือข้อห้ามมิให้บุคลากรของฝ่ายที่มีบทบาทหน้าที่ต่างกันเป็นคนกลุ่มเดียวกันทั้งหมดไว้เช่นเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายใต้แนวคิดฉบับแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเรื่องการแบ่งแยกบุคลากรนี้ แนวคิดเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” มิได้ถูกละทิ้งไปทั้งหมด หากแต่แนวคิดที่มีความสำคัญขึ้นมามีภายใต้คำอธิบายชุดนี้ ก็คือ แนวคิดเรื่อง “ระดับของการแบ่งแยก” (degree of separation) นั่นคือการมีกลุ่มคนจำนวนหนึ่งที่ได้รับอนุญาตให้สามารถดำรงสมาชิกภาพอยู่ในองค์กรมากกว่าหนึ่งฝ่าย โดยสถานะดังกล่าวครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกำหนดไว้เท่านั้น และคนเหล่านั้นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายไว้ (Vile 1998, 21)

ในทำนองเดียวกัน หากพิจารณาบริบททางความคิดของการเปลี่ยนแปลงระบอบราชาธิปไตยอำนาจสมบูรณ์ (absolute monarchy) ในยุโรปช่วงศตวรรษที่ 18 จะเห็นได้ว่า แนวคิดเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” ที่เป็พื้นฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจสูงสุดนั้นก็มิใช่หลักการที่ใช้เพื่อสนับสนุนให้มีการ “แยกอำนาจด้านต่าง ๆ ออกจากกัน” (separation of powers) แต่อย่างใด หากแต่เป็นหลักการที่ใช้เพื่อต่อต้าน “การรวบอำนาจ” (concentration of power) ไว้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นในระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ การทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของรัฐบาล ที่แต่ดั้งเดิมเคยถูกรวบไว้ด้วยกันที่กษัตริย์เพียงองค์เดียว นั้น จึงไม่ได้ถูก “แบ่งแยกจากกัน” (separated) ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรแต่ละฝ่ายที่เป็นเอกเทศแต่อย่างใด หากการทำหน้าที่ในแต่ละด้านเหล่านั้นได้ถูก “แบ่งออกเป็นส่วน ๆ” (divided) เพื่อมอบหมายบางส่วนให้อยู่กับกษัตริย์ บางส่วนอยู่กับรัฐสภา และบางส่วนอยู่กับศาล (Kelsen 1949, 281-282, 300)

ตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจในบริบทนี้ สิ่งที่เรียกว่า “อำนาจ” นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ย่อมไม่ใช้การทำหน้าที่การปกครองใน 3 ด้านที่แตกต่างและแยกต่างหากจากกัน หากแต่เป็นการทำหน้าที่แต่ละด้านร่วมกันโดยรัฐสภา กษัตริย์ และศาล ตามเขตอำนาจ (competence) ซึ่งแต่ละองค์กรได้รับมามากน้อยแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญนั้น อำวำนินติบัญญัติได้ถูกแบ่งส่วนให้ไปอยู่กับทั้งกษัตริย์และรัฐสภา การแบ่งส่วนหน้าที่ด้านนิติบัญญัติให้ไปอยู่ในเขตอำนาจของกษัตริย์ มีผลให้กษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารมีบทบาทร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย นั่นคือ การใช้อำวำนัยบัญญัติ และการประกาศใช้กฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันการกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ก็จะต้องได้รับการลงนามสนอง

พระบรมราชโองการโดยรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา (Kelsen 1949, 282)

ในทำนองเดียวกันการใช้อำนาจบริหารก็มีทั้งส่วนที่อยู่ภายใต้บทบาทหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และส่วนที่แบ่งให้อยู่ภายใต้บทบาทของรัฐสภา อาทิ การให้ความเห็นชอบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน การให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่งผลให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่กำกับควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไปในเวลาเดียวกัน แม้ว่ารัฐสภาจะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ด้านการนิติบัญญัติก็ตาม ส่วนการทำหน้าที่ของศาลในการควบคุมการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และควบคุมการทำหน้าที่ในทางบริหารโดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น ก็คือ การจัดสรรให้การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและด้านการบริหาร กระจายไปอยู่ภายในเขตความรับผิดชอบของศาลซึ่งมีหน้าที่หลักในด้านตุลาการด้วย โดยนัยนี้ การจัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันของรัฐที่พัฒนาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญจึงวางอยู่บน “หลักการจัดแบ่งอำนาจแต่ละด้านออกเป็นส่วน ๆ ให้ไปอยู่กับทุกฝ่าย” (principle of division of powers) มิใช่การนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาปรับใช้อย่างตรงไปตรงมาแต่อย่างใด (Kelsen 1949, 282, 300-301)

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าฐานแนวคิดการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองของไทยนั้น มีความใกล้เคียงกับหลักการจัดแบ่งอำนาจที่พัฒนาขึ้นในบริบทของระบบกษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญ มากกว่าจะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบอเมริกันดังกล่าวไปข้างต้น ฉะนั้น หากผู้วิจัยให้ความสำคัญต่อบริบทประวัติศาสตร์ของความคิดทางการเมือง ก็ย่อมต้องตระหนักในข้อเท็จจริงประการนี้ไม่มากนัก และเป็นไปได้ว่าจะทำให้ความเข้าใจเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในงานวิจัยดังกล่าว มีมิติที่ซับซ้อนตามบริบทที่เป็นจริงของแต่ละประเทศ และช่วยให้การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองวางอยู่บนระเบียบวิธีวิจัยเชิงเปรียบเทียบที่มีความรัดกุม

สรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์ฐานคติในการออกแบบการวิจัยเรื่อง **แนวคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา** ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างความพยายามนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาเป็นฐานในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายอื่น ๆ โดยได้อภิปรายถึงปัญหาความเข้าใจเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เป็นฐานของงานวิจัยดังกล่าว ซึ่งนำมาสู่การตั้งคำถามต่อฐานทางทฤษฎีของงานวิจัยนี้ และประเด็นอื่น ๆ ที่มีผลต่อการมองปรากฏการณ์ “การละเมิดอำนาจรัฐสภา” ในการเมืองไทย ซึ่งเป็นปัญหาการวิจัย ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตว่า กรอบคำอธิบายทางทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้เป็นฐานการวิเคราะห์ปัญหาการละเมิดอำนาจรัฐสภานั้น มีแนวโน้มจะนำหลักการแบ่งแยกอำนาจในทฤษฎีรัฐธรรมนูญ

แบบอเมริกันมาใช้เป็นฐานในการอธิบายแนวคิดเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุลในประเทศกรณีกีษานอกจากนี้คำอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ผู้วิจัยนำมาปรับใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีกีษานประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น สามารถเข้ากันได้กับหลักการว่าด้วยอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งปรากฏในประเทศอังกฤษและประเทศไทยมากน้อยเพียงใด การสร้างกลไกปกป้องตนเองจากการละเมิดอำนาจรัฐสภาในประเทศกรณีกีษานแต่ละกรณีกีษานวางอยู่บนเหตุผลในการรักษาระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ที่เสมอภาคกัน หรือรักษานอำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ การมีรากฐานทางทฤษฎีที่ต่างกันส่งผลให้การจ้ดวางโครงสร้างเชิงสถาบันของกลไกดังกล่าวในแต่ละประเทศแตกต่างกันไปด้วยหรือไม่

References

- Ackerman, Bruce. 2000. "The New Separation of Powers." *Harvard Law Review* 113(3): 633-729.
- Carolan, Eoin. 2009. *The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State*. Oxford: Oxford University Press.
- Cappelletti, Mauro. 1971. *Judicial Review in the Contemporary World*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Dejchart Wongkomonchet. 1972. *Lak Ratthasat*. [Principles of Political Science]. 8th ed. Bangkok: Thai Social Science Association. (in Thai)
- Duean Boonnak. 1981a. "Kan Yaek Amnat (La Séparation des Pouvoirs)." [The Separation of Powers]. *Thammasat Law Journal* 9(3): 16-40. (in Thai)
- , 1981b. "Karn Yak Aumnaj (La Séparation des Pouvoirs)." [The Separation of Powers]. *Thammasat Law Journal* 9(4): 78-100. (in Thai)
- Duean Boonnak, and Pairoj Jayanam. 1934. *Kham-Athibai Kotmai Ratthathammanun*. [Explanations on Constitutional Law]. Bangkok: Nitisan. (in Thai)
- Friedrich, Carl J. 1968. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. 4th ed. Waltham, Mass.: Blaisdell.
- Gwyn, William B. 1965. *The Meaning of the Separation of Powers: An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. New Orleans: Tulane University Press.
- Halperin, Sandra, and Oliver Heath. 2012. *Political Research: Methods and Practical Skills*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, Morgens Herman. 2010. "The Mixed Constitutions versus the Separation of Powers: Monarchical and Aristocratic Aspects of Modern Democracy." *History of Political Thought* 31(3): 509-531.
- Kelsen, Hans. 1949. *General Theory of Law and State*. Translated by Anders Wedberg. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- , 1942. "Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution." *The Journal of Politics* 4(2): 183-200.
- Kriangkrai Chareunthanawat. 2004. *Lak Phuenthan Kotmai Mahachon Wa Duai Ratthathammanun Lae Kotmai*. [Public Law Foundational Principles on Constitution and Law]. Bangkok: Winyuchon. (in Thai)
- Lane, Jan-Erik. 1996. *Constitutions and Political Theory*. Manchester: Manchester University Press.

- Lemmings, David. 2016. "Editor's Introduction to Book I." In William Blackstone, **Commentaries on the Law of England Book I: Of the Rights of Persons**, edited by David Lemmings, xvii-xl. Oxford: Oxford University Press.
- Möllers, Christoph. 2013. **The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers**. Oxford: Oxford University Press.
- Pollock, Earl E. 2009. **The Supreme Court and American Democracy: Case Studies on Judicial Review and Public Policy**. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Pornson Liengboonlertchai. 2015. **Naeokhit Lae Lakkan Wa Duai Kan Lamoet Amnat Ratthasapha**. [Concepts and Principles on the Contempt of Parliament]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Sombat Chantornwong. 1987. "Botnam." [Introduction]. In **The Federalist Papers Ekkasan Khwamkhith Thang Kanmueang Amerikan** [The Federalist Papers: Documents on American Political Thought], edited by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, translated by Sombat Chantornwong, Chaiwat Satha-anan, Kasian Tejapira, Vikij Suksamran and Suwanna Wongwaisayawan, 1-62. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)
- Somyot Chueathai. 2011. **Niti Praty Bueangton**. [Introduction to Philosophy of Law]. 14th ed. Bangkok: Winyuchon. (in Thai)
- Stone Sweet, Alec. 2003. "Why Europe Rejected American Judicial Review And Why It May Not Matter." **Michigan Law Review** 101: 2744-2780.
- , 2011. "Constitutions and Judicial Power." In **Comparative Politics**, edited by Daniele Caramani, 163-180. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- , 2012. "Constitutional Court." In **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 818-829. Oxford: Oxford University Press.
- Vibert, Frank. 2007. **The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vile, M. J. C. 1998. **Constitutionalism and the Separation of Powers**. 2nd ed. Indianapolis: Liberty Fund.

- Worajate Pakeerat. 2014. **Kham Son Wa Duai Rat Lae Lak Kotmai Mahachon**. [A Brief Note on the State and Principles of Public Law]. 2nd ed. Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)
- Wiarda, Howard J. 2005. "What Is Comparative Politics?" In **Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science**, edited by Howard J. Wiarda, 5-32. London: Routledge.
- Wood, Gordon S. 1969. **The Creation of the American Republic 1776-1787**. New York: W. W. Norton.
- , 2009. **Empire of Liberty: A History of the Early Republic**. Oxford: Oxford University Press.
- Woraphot Witsarutphit. 1997. "Sanpokkhong Kap Lakkan Baengyaek Amnat." [Administrative Court and the Principle of the Separation of Powers]. In **Kho Khwamkhith Lae Lakkan Phuenthan Nai Kotmai Mahachon: Ruam Botkhwa Bang Rueang Kiaokap Kotmai Pokkhong Lae Kotmai Ratthathammanun**. [Concept and Foundational Principles of Public Law: A Collection of Articles on Constitutional and Administrative Law]. Bangkok: Nititham. (in Thai)
- Yud Sang-uthai. 1995. **Lak Ratthathammanun Thuapai**. [General Constitutional Principle]. 9th ed. Bangkok: Winyuchon. (in Thai)