

กระบวนการทำงาน
ของระบบรัฐสภา
ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

โดย

คณิน บุญสุวรรณ

เผยแพร่ในราชการของ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**กระบวนการทำงาน
ของระบบรัฐสภา
ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**

โดย

คณิน บุญสุวรรณ

ISBN	974-8055-43-4
ชื่อเรื่อง	กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
ชื่อผู้แต่ง	นายคณิน บุญสุวรรณ
จำนวนหน้า	162 หน้า
พิมพ์ครั้งที่	1
จำนวนพิมพ์	3,000 เล่ม
เดือน/ปีที่พิมพ์	มกราคม 2541

พิมพ์ที่ กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุ่งทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ โทร. 244-1260-1

คำนำ

ถ้าหากจะเปรียบรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนเครื่องจักรใหญ่ของประเทศ เครื่องจักรที่ว่ามันต้องเคลื่อนไหวได้ ทำงานได้ และเมื่อเกิดชำรุดบกพร่องก็สามารถซ่อมแซม แก้ไขได้ พุดกันตามภาษาโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ก็จะใช้คำว่า รัฐธรรมนูญต้องมีจิตวิญญาณ เป็นจิตวิญญาณที่ประชาชนสามารถจับต้องได้ สัมผัสได้ และเข้าถึงได้ ไม่ใช่เป็นเพียงรัฐธรรมนูญที่เป็นแค่ลายลักษณ์อักษรซึ่งมีแต่นักกฎหมายที่ซ้ำของเท่านั้นที่เข้าใจและใช้ประโยชน์ได้ หรือเป็นรัฐธรรมนูญที่อยู่บนพานเหนืออนุสาวรีย์ ประชาธิปไตย ตรงถนนราชดำเนินเท่านั้น หากแต่เป็นรัฐธรรมนูญที่อยู่ในหัวใจของคนไทยทุกคน

รัฐธรรมนูญมีโครงสร้างโดยรวมอย่างไร มีกลไกอะไรบ้าง และที่สำคัญคือ มีกระบวนการทำงานอย่างไร คำถามเหล่านี้เป็นสิ่งที่คนไทยทุกคนต้องรู้และเข้าใจ เพื่อปรับบทบาทของ ตนเองให้อยู่ตรงที่ที่เหมาะสมที่สุด และเป็นประโยชน์ต่อทั้งประเทศชาติและต่อตนเองมากที่สุด และที่สำคัญคือต้องให้อยู่กับเพื่อนร่วมชาติได้ด้วยความรัก ความสามัคคีและมีวินัย

หัวใจของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ที่สามมาตราแรก
ของหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ กำกับและควบคุม
การทำงานของทุกหมวด ทุกมาตรา และทุกถ้อยคำของ
รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

มาตรา ๑ ที่บัญญัติว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักร
จักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ นั้นหมายถึงแผ่นดิน
ดินที่ชื่อว่าประเทศไทยนี้เป็นอาณาจักรของพระราชา และ
เป็นเอกรัฐหนึ่งเดียวซึ่งยอมมิใช่สาธารณรัฐ สหพันธรัฐ
หรือสมาพันธรัฐอย่างแน่นอน

ถัดมาในมาตรา ๒ เป็นตัวกำหนดรูปแบบการ
ปกครองภายในประเทศซึ่งเป็นราชอาณาจักรตามมาตรา ๑
ซึ่งก็มีความหมายชัดเจนว่า ต้องเป็นการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเท่านั้น
จะเป็นอื่นไปไม่ได้

และมากำกับปิดท้ายด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๓
ว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขของปวงชนชาวไทย
ทรงใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาตินั้น โดยทาง
รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญนี้

ภายในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เรามีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และภายใต้ระบอบการปกครองดังกล่าว เรามีระบบต่าง ๆ มากมาย ซึ่งล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติทั้ง ๓ มาตราข้างต้นทั้งสิ้น และในบรรดาระบบต่าง ๆ ที่เป็นกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ระบบรัฐสภาเป็นเสมือนหัวใจของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เพราะฉะนั้น ถ้าหากจะถามว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงดำรงไว้ซึ่งระบบรัฐสภาหรือไม่ คำตอบก็คือเป็นระบบรัฐสภาร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่เป็นระบบรัฐสภาซึ่งจะมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพและมีความต่อเนื่องมากกว่าในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา และที่สำคัญคือจะเป็นระบบรัฐสภาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบอบมากกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ นอกจากนั้นยังเป็นระบบรัฐสภาที่มีการปรับปรุงกลไกต่าง ๆ ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน แบ่งแยกหน้าที่กันอย่าง

ชัดเจน ลดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และทุกฝ่ายทำงานเต็มเวลามากขึ้น

ทั้งหมดนี้มีอยู่ในสิ่งที่เรียกว่า “กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา” ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งผมได้ประมวล แยกแยะและรวบรวมพร้อมทั้งอธิบายประกอบโดยสรุป ส่วนใหญ่ก็จะเน้นในเรื่องเจตนารมณ์ที่มาที่ไปและระบบการทำงานของกลไกต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นโครงสร้างและองค์กรโดยรวมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เจตนารมณ์ของการจัดทำหนังสือเรื่อง “กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา” นี้ นอกจากจะเป็นการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน และกระตุ้นจิตสำนึกให้ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างลึกซึ้งแล้ว ยังต้องการที่จะเน้นและยืนยันถึงหลักการและกระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาให้กระจ่างแจ้งชัดเจน จะได้ไม่เป็นที่เคลือบแคลงสงสัยหรือเข้าใจผิดอีกต่อไป

คณิน บุญสุวรรณ

ตุลาคม ๒๕๔๐

สารบัญ

หน้า

กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา

๑. องค์ประกอบของรัฐสภาซึ่งเป็น

ระบบสองสภา ตามมาตรา ๙๐ _____ ๑

๒. พระมหากษัตริย์ทรงตราร่างพระราชบัญญัติ

หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ขึ้นเป็นกฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอม

ของรัฐสภา ตามมาตรา ๙๒ _____ ๕

๓. นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ

ถวายภายในสี่สิบวัน ตามมาตรา ๙๓ _____ ๘

๔. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะมี
พระบรมราชวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ
ตามมาตรา ๙๕ ----- ๙
๕. องค์กรประกอบและที่มาของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๙๘ ----- ๑๑
๖. การยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๑๖ ----- ๑๗
๗. การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
ตามมาตรา ๑๒๐ ----- ๑๙
๘. องค์กรประกอบและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
ตามมาตรา ๑๒๑ ----- ๒๒
๙. การเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
ตามมาตรา ๑๔๙ ----- ๒๖
๑๐. องค์กรประชุมสภาผู้แทนราษฎรและ
การประชุมวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๕๕ ----- ๒๗

๑๑. การเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก
 ภายหลังการเลือกตั้งและสมัยประชุม
 สามัญนิติบัญญัติ ตามมาตรา ๑๕๙ _____ ๓๐
๑๒. กำหนดเวลาสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา
 เป็นเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ตามมาตรา ๑๖๐ ____ ๓๒
๑๓. การเรียกประชุม การเปิด และการปิด
 ประชุมรัฐสภา ตามมาตรา ๑๖๑ _____ ๓๓
๑๔. การเข้าชื่อร้องขอให้เรียกประชุมรัฐสภา
 สมัยวิสามัญ ตามมาตรา ๑๖๓ _____ ๓๕
๑๕. การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี
 ตามมาตรา ๑๖๙ _____ ๓๗
๑๖. การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน
 ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเพื่อขอให้รัฐสภา
 พิจารณากฎหมาย ตามมาตรา ๑๗๐ _____ ๔๐

๑๗. การดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ที่ถูกแก้ไขจนกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงิน ตามมาตรา ๑๗๑ _____ ๔๓
๑๘. การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อ
สภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๗๒ _____ ๔๖
๑๙. การดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ
ที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลง
ต่อรัฐสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ให้
ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๑๗๓ _____ ๔๗
๒๐. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
ตามมาตรา ๑๗๔ _____ ๕๑

๒๑. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๗๕ _____ ๕๕

๒๒. การดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราช

บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้

ตามมาตรา ๑๗๖ _____ ๕๘

๒๓. การให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีหลักการ

เดียวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ ตามมาตรา ๑๗๗ _____ ๖๑

๒๔. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
 ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญ ที่รัฐสภายังมิได้ให้
 ความเห็นชอบต่อไปได้ใหม่
 ตามมาตรา ๑๗๘ _____ ๖๓
๒๕. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
 ของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๘๐ _____ ๖๗
๒๖. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๓ _____ ๗๑
๒๗. การตั้งกระทู้ถามสด ตามมาตรา ๑๘๔ _____ ๗๒
๒๘. การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ว่าง
 วาใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๕ _____ ๗๕
๒๙. การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปราย
 ไม่ว่างใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
 ตามมาตรา ๑๘๖ _____ ๗๙

๓๐. การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป

ในวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๘๗ ----- ๘๑

๓๑. การประชุมเปิดเผยและการประชุมลับ

ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือ

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ตามมาตรา ๑๘๘ ----- ๘๒

๓๒. การทำงานและอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการประจำสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๘๙ ----- ๘๓

๓๓. การตั้งกรรมการวิสามัญพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญ

เกี่ยวกับสตรี เป็นจำนวนหนึ่งในสาม

ตามมาตรา ๑๙๐ ----- ๘๖

๓๔. การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ตามมาตรา ๑๙๓ ----- ๘๙

๓๕. นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี

มีจำนวนไม่เกินสามสิบหกคน

ตามมาตรา ๒๐๑ ----- ๙๒

๓๖. การเลือกนายกรัฐมนตรีในที่ประชุม

สภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๒๐๒ ----- ๙๕

๓๗. การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ในขณะเดียวกัน ตามมาตรา ๒๐๔ ----- ๙๘

๓๘. การเข้าประชุมในที่ประชุมสภาของ

รัฐมนตรี โดยไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

ตามมาตรา ๒๑๐ ----- ๑๐๘

๓๙. การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มี

การลงมติความไว้วางใจ ตามมาตรา ๒๑๑ ----- ๑๑๐

๔๐. ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อ

สภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๒๑๒ _____ ๑๑๒

๔๑. คณะรัฐมนตรีขอฟังความคิดเห็นของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก

วุฒิสภา ตามมาตรา ๒๑๓ _____ ๑๑๓

๔๒. การให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ตามมาตรา ๒๑๔ _____ ๑๑๕

๔๓. การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๒๑๕ _____ ๑๒๑

๔๔. การสิ้นสุดจากตำแหน่งของรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๒๑๖ _____ ๑๒๔

๔๕. การให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๒๑๗ _____ ๑๒๕

๔๖. การตราพระราชกำหนดกรณีเพื่อ
 ความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคง
 ทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา ๒๑๘ _____ ๑๒๗
๔๗. การตราพระราชกำหนดกรณีจำเป็นเร่งด่วน
 เกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากรหรือเงินตรา
 ตามมาตรา ๒๒๐ _____ ๑๓๓
๔๘. พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา
 ตามมาตรา ๒๒๑ _____ ๑๓๔
๔๙. พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม
 เมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
 ตามมาตรา ๒๒๓ _____ ๑๓๕
๕๐. พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญา
 กับนานาประเทศ ตามมาตรา ๒๒๔ _____ ๑๓๗
๕๑. การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่
 ตามมาตรา ๒๓๐ _____ ๑๓๘

๕๒. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

โดยวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๐๓ _____ ๑๔๒

๕๓. การเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติ

ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา ๓๐๔ _____ ๑๔๕

๕๔. การลงมติของวุฒิสภาให้ถอดถอนบุคคล

ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๓๐๗ _____ ๑๔๙

๕๕. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา ๓๑๓ _____ ๑๕๐

กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา

๑. องค์ประกอบของรัฐสภาซึ่งเป็นระบบสองสภา ตามมาตรา ๙๐

“มาตรา ๙๐ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทน
ราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไป
ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

* ระบบสองสภาตามบทบัญญัติในมาตรา ๙๐ นี้
ถึงแม้จะไม่ได้เขียนไว้ตรง ๆ แต่ก็เป็นที่เข้าใจและยอมรับกันเหมือนกับประเพณีปฏิบัติที่มีมานานว่าสภาผู้แทน
ราษฎรเป็นสภาล่างและวุฒิสภาเป็นสภาสูง สิ่งที่แตกต่างกัน
ออกไปจากระบบสองสภาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ
ก่อน ๆ ก็คือบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเพิ่ม
ขึ้นอย่างมากมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้
กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแตกต่างออกไปจาก

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา นั่นก็คือให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งก็จำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะคงมีอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ไว้แล้วยังได้เพิ่มอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอนเข้าไปอีกด้วย จึงกลายเป็นสภาที่มีอำนาจในการตรวจสอบเป็นด้านหลัก และอำนาจในการกลั่นกรองกฎหมายเป็นด้านรอง

ในขณะเดียวกัน ทางด้านสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับมอบหมายบทบาทและอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ คือ การตราพระราชบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมาก และสมบูรณ์ขึ้น พร้อม ๆ ไปด้วยภาพของการแยกหน้าที่ชัดเจนระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ บทบัญญัติในมาตรา ๒๐๔ ที่ห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากจะคงอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้ว บทบัญญัติที่ทำให้บทบาทในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภามีความจำเป็นน้อย

ลงโดยปริยาย คือ ข้อที่กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับ
 เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษา
 ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งเมื่อพิจารณารวมกับบทบัญญัติ
 ในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่เปลี่ยนไปเป็นการเลือก
 ตั้งโดยตรง อันมีผลทำให้ความเป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิ”
 ของสมาชิกวุฒิสภาลดความสำคัญลงขณะที่ความเป็น
 “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” กลับเด่นชัดและดูชอบธรรม
 มากขึ้นแล้ว จะเห็นว่าเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์
 และบทบาทใหม่ในการเป็น “สภาตรวจสอบ” อย่าง
 กลมกลืนและสมเหตุสมผลทั้งยังเหมาะสมกับสถานการณ์
 ของโลกในยุคโลกาภิวัตน์อีกด้วย

ดังนั้น ระบบสองสภาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้
 จึงนอกจากจะเป็นการเพิ่มบทบาท และการมีส่วนร่วม
 ของประชาชนในระบอบการเมืองทั้งในขั้นตอนการเข้าสู่
 อำนาจ ขั้นตอนระหว่างดำรงตำแหน่ง และขั้นตอนใน
 การตรวจสอบถอดถอนแล้ว ยังเป็นระบบสองสภาที่มีเหตุ
 ผลและความชอบธรรมมากขึ้นในสายตาของนานาชาติอีก
 ด้วย เพราะไม่ต้องคอยตอบคำถามชาวโลกทุกครั้งว่า

เพราะเหตุใดสมาชิกวุฒิสภาของเมืองไทย จึงมาจากการ
แต่งตั้ง

และสำหรับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็น “สภา
ล่าง” และเป็นสภาหลักในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น
ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะทำงานเต็มเวลามากขึ้น
ที่สำคัญคือจะเป็นอิสระและปลอดจากการครอบงำของ
ฝ่ายบริหารจนดูเหมือนเป็นตรายางของฝ่ายบริหาร
เหมือนอย่างที่แล้วมา ส่วนอำนาจในการควบคุมและ
ถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหารของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็ยังคงมี
อยู่อย่างเต็มเปี่ยมมิได้ลดน้อยถอยลงไป เพียงแต่ว่าจะ
ถูกนำมาใช้อย่างมีเหตุมีผลและ “เป็นผู้ใหญ่” มากขึ้น
ไม่ใช่พรวดพราดทุกสมัยประชุม หรือใช้เป็นเครื่องมือใน
การ “ล้มรัฐบาล” หรือเพื่อที่จะเข้าไป “ร่วมรัฐบาล”
อย่างเดียวเหมือนอย่างที่แล้วมา

๒. พระมหากษัตริย์ทรงตราร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ตามมาตรา ๙๒

“มาตรา ๙๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

* โดยหลักการและประเพณีปฏิบัติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย และเมื่อได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วคำว่า “ร่าง” ก็หายไปเหลือแต่คำว่า “พระราชบัญญัติ” ซึ่งก็เช่นเดียวกับเมื่อตอนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ไม่มีคำว่า “ร่าง” ดังนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือตรากฎหมายในระบบรัฐสภา จึงเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓

ที่ว่าพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นบ่อระมุขของปวงชนชาวไทยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยผ่านทางรัฐสภา

หลักการในเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของประเทศไทย เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้บัญญัติเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญลงไปด้วย เพื่อเน้นให้เห็นความแตกต่างและความสำคัญระหว่าง “ร่างพระราชบัญญัติ” กับ “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งในประการหลังต้องการกระบวนการจัดทำและพิจารณาเป็นพิเศษ โดยให้คำนึงถึงเจตนารมณ์และหลักการที่กำหนดไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และที่สำคัญคือต้องมีกำหนดระยะเวลาบังคับไว้อย่างชัดเจน

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องการกระบวนการจัดทำและพิจารณาเป็นพิเศษดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งสิ้น ๘ ฉบับด้วยกันดังต่อไปนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยพรรคการเมือง

๔. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

๕. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๖. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๗. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๘. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยการออกเสียงประชามติ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรก
นั้น ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๓ ได้บัญญัติบังคับไว้ว่าให้
รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ให้แล้วเสร็จ
ทุกฉบับภายใน ๒๕๐ วัน

ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก ๕ ฉบับที่เหลือ บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๒๙ ได้บัญญัติบังคับไว้ว่าให้ดำเนินการตราเป็นกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในสองปี

๓. นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในยี่สิบวัน ตามมาตรา ๙๓

“มาตรา ๙๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

* นับเป็นเหตุบังเอิญที่ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้งที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ฉบับนี้ และรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๔ ปรากฏว่ามีเลข
มาตราเดียวกัน คือ มาตรา ๙๓ จะต่างกันก็เพียงในเนื้อหา
สองจุดด้วยกัน จุดแรก ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๕๓๔
กำหนดไว้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี
ทั้งร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญ และในจุดที่สองขณะที่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี
๒๕๓๔ บังคับให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน
สามสิบวัน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี
นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเร็วขึ้น คือ ภายในยี่สิบวัน

๔. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะมีพระบรม ราชวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๙๔

“มาตรา ๙๔ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็น
ชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบ
วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระ
ราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น
ใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อย
กว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง

สองสภาแล้ว ให้นำยกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นำยกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

* บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นหลักการถาวรของกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจในฐานะทรงเป็นประมุขของประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าจะทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าทรงเห็นชอบด้วยก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป แต่ถ้าไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภา

จะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ตามบทบัญญัติของมาตรา ๙๕
นี้

๕. องค์ประกอบและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามมาตรา ๙๘

“มาตรา ๙๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย
สมาชิกจำนวนห้าร้อยคนโดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการ
เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๙๙ จำนวนหนึ่งร้อย
คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
ตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง
ไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้
แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎร
ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่”

* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๙๘ ของรัฐธรรมนูญ
นี้มีสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คนตายตัวแต่สมาชิกมีสองประเภทได้
แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อ

ของพรรคการเมืองจำนวน ๑๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคนจำนวน
๔๐๐ คน

กาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้บัญชีเดียวหรือ
พรรคเดียว แต่ละพรรคสามารถส่งผู้สมัครในสังกัดพรรคของ
ตนได้บัญชีละไม่เกิน ๑๐๐ คน ซึ่งรายชื่อในบัญชีดังกล่าวต้อง
ไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคน
และต้องไม่ซ้ำกับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองอื่น วิธีการ
นับคะแนนให้ถือเอาเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เมื่อได้
คะแนนของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ลงให้กับบัญชีรายชื่อของ
พรรคใดทั่วประเทศรวมกันแล้วเป็นก็เปอร์เซ็นต์ของคะแนน
เสียงรวมทั้งประเทศ ก็จะได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นตามเปอร์เซ็นต์ที่ได้ และให้นับ
ผู้มีรายชื่อในบัญชีของพรรคตั้งแต่ลำดับที่ ๑ เป็นต้นไปจน
ครบตามสัดส่วนที่ได้รับ

สมมติว่าพรรค ก. ได้คะแนนจากระบบบัญชีรายชื่อ
ทั่วประเทศรวมกันคิดเป็น ๑๒ เปอร์เซ็นต์ของคะแนนเสียง
รวมทั้งประเทศ ก็แสดงว่าพรรค ก. จะได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้

แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อหมายเลขที่ ๑ ถึงหมายเลขที่ ๑๒ คือ ได้ ส.ส. ๑๒ ที่นั่ง นั่นเอง แต่ถ้าพรรคใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละห้าของคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ พรรคนั้นไม่มีสิทธิได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อ

ส่วนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคนนั้นให้เอา ๔๐๐ ไปหารจำนวนประชากรทั้งประเทศ ผลลัพธ์ที่ได้ถือเป็นจำนวนประชากรต่อหนึ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคน จังหวัดใดมีผู้แทนราษฎรได้หลายคนก็ให้แบ่งเป็นเขตเลือกตั้งตามจำนวนผู้แทนราษฎร ตัวอย่างเช่นจังหวัด ก. มีผู้แทนราษฎรได้ ๕ คน ก็แบ่งเป็น ๕ เขต แต่ละเขตต้องมีพื้นที่ติดต่อกันและต้องให้จำนวนราษฎรใกล้เคียงกัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครในระบบแบ่งเขตดังกล่าวนี้ได้ ๑ คน คนที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สรุปได้ว่าในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีบัตรเลือกตั้งที่จะต้องลงคะแนนอยู่ ๒ ใบ ใบหนึ่งลงให้กับผู้สมัครแบบแบ่งเขต ซึ่งลงคะแนนได้คนเดียว ส่วนอีกใบก็ลงให้กับพรรคการเมือง

เมืองที่มีบัญชีรายชื่อซึ่งเป็นที่ชื่นชอบ และลงคะแนนได้บัญชีเดียวคือพรรคเดียวเช่นกัน

มีผู้ไม่เข้าใจและได้แสดงความข้องใจอยู่บ่อย ๆ ว่า ในระบบบัญชีรายนี้นั้น แต่ละบัญชีมีตั้งร้อยชื่อถ้าหากมีพรรคส่งเข้าแข่งสิบพรรค ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีต้องดูรายชื่อเป็น พันชื่อหรือ ? ความจริงบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคนั้นจะไม่ปรากฏในบัตรเลือกตั้งแต่อย่างใด ที่มีปรากฏก็คือ รายชื่อของพรรคที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งจะมีหมายเลขกำกับอยู่ทุกพรรค ต้องการเลือกพรรคไหนก็กาตรงหมายเลขของพรรคนั้นเพียงหมายเลขเดียว ส่วนบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคว่าจะมีใครบ้างและหมายเลขลำดับที่เท่าใดนั้นเป็นเรื่องที่ทางราชการและพรรคการเมืองจะต้องประกาศหรือเผยแพร่ให้สาธารณชนทั่วประเทศได้ทราบเนิ่น ๆ ก่อนถึงวันเลือกตั้ง

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบบัญชีรายชื่อก็คล้าย ๆ กับการบอกประชาชนไว้ล่วงหน้าว่า บุคคลตามบัญชีรายชื่อโดยเฉพาะในลำดับต้น ๆ นั้นแหละจะเข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรี ถ้าหากพรรคนั้นได้รับเสียงข้างมากและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีก็คงจะหนีไม่พ้นบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับที่ ๑ ซึ่งการคาดคะเนดังกล่าว

นี้ถ้าจะว่าไปแล้ว คงไม่ผิดจากความเป็นจริงนักเพราะในทาง
ยุทธศาสตร์การเลือกตั้ง แต่ละพรรคก็จะต้องเฟ้นหาบุคคลที่
มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักยอมรับทั่วประเทศมาไว้ในบัญชีรายชื่อ
ชื่อของพรรคตน โดยหวังที่จะได้คะแนนเสียงมาก ๆ ซึ่งเข้า
ตำรา “พรรคเลือกคนประชาชนเลือกพรรค” นั่นเอง

นอกจากนั้น ทุกพรรคการเมืองคงจะต้องคำนึงถึงและ
เตรียมพร้อมสำหรับที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการในมาตรา
๒๐๔ ที่ห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ซึ่งหมาย
ความว่า เมื่อ ส.ส. คนใดได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีก็ต้อง
พ้นจากตำแหน่ง ส.ส. ตรงนี้ย่อมเป็นการเตือนให้ทุกพรรค
การเมืองสังวรณไว้เสมอว่า ถ้าไม่แน่ใจว่าจะเสียที่นั่งในการ
เลือกตั้งซ่อมหรือไม่ ก็ไม่ควรตั้ง ส.ส. จากเขตเลือกตั้งเป็น
รัฐมนตรี วิธีที่ปลอดภัยที่สุด คือ ตั้ง ส.ส. จากบัญชีรายชื่อเป็น
รัฐมนตรี เพราะไม่ต้องเสี่ยงกับการเลือกตั้งซ่อม แถมยังได้
คนของพรรคตนเลื่อนขึ้นมาเป็น ส.ส. แทนอีกด้วย

ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จึงนอกจากจะ
เป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งแล้ว
ยังเป็นการส่งเสริมระบบพรรคให้เข้มแข็งขึ้นอีกด้วย นอก
เหนือจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้ดุลพินิจเลือก

ผู้บริหารประเทศไปพร้อม ๆ กับการเลือก ส.ส. แทนที่จะมี แต่การเลือกตั้งส.ส.ประจำเขตอย่างเดียวเช่นที่ผ่านมา

ส่วนระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคนนั้น หลายคนอาจหวังว่าจะทำให้ชื่อเสียงกันหนักขึ้น เพราะเขตเลือกตั้งเล็กมาก แต่นั่นเป็นการมองในแง่มุมเดียว ถ้าจะมองอีกด้านหนึ่ง ก็อาจจะพูดได้ว่าเขตเล็กเป็นประโยชน์สำหรับผู้สมัครที่ขยันและมีคุณภาพเป็นที่ประจักษ์แต่มีทุนน้อย ก็อาจเป็นไปได้ ดังนั้นในขณะที่ข้อโต้แย้งยังไม่เป็นที่ยุติว่าเขตเล็กหรือเขตใหญ่แบบไหนจะชื่อเสียงมากกว่า แต่เมื่อต้องคำนึงถึงหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาคที่ว่า คนเดียวควรมีเสียงเดียว และเมื่อเป็น ส.ส.ก็สามารถดูแลราษฎรได้ทั่วถึงกว่า เพราะเขตความรับผิดชอบเล็กลงแล้ว คงจะต้องตัดสินใจเลือกเอาการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละคนดูจะเหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับหลักการสากลมากกว่า

๖. การยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๑๖

* การยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๑๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ อันที่จริงถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้ เพียงแต่ต้องกำหนดให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ใครที่เข้าใจว่าการยุบสภาเป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ของนายกรัฐมนตรี คือจะยุบสภาเมื่อไรก็ได้ นั้น ควรเข้าใจเสียใหม่ว่าแท้ที่จริงหาเป็นเช่นนั้นไม่เพราะเมื่อนายกรัฐมนตรีนำความขึ้นกราบ

บังคมทูลและนาร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัย และอาจไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยก็ได้ถ้าไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับการยุบสภา

ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อโปรดเกล้าฯ ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะพินิจพิเคราะห์ถึงความเหมาะสม ความควร พุดง่าย ๆ คือควรคิดหลาย ๆ ตลบก่อนที่จะตัดสินใจ หากไม่จำเป็นจริง ๆ แล้วควรใช้วิธียุบสภาเป็นทางเลือกสุดท้าย ไม่ใช่พบทางตันเข้าก็ยุบสภาไว้ก่อนเหมือนอย่างที่แล้วมา

อีกประการหนึ่ง การที่เมื่อจะยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วมักจะอ้างว่าเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนนั้น ไม่น่าจะเป็นการกล่าวอ้างที่ถูกต้องนัก ทั้งนี้ เพราะการคืนอำนาจให้ประชาชนนั้นสามารถทำได้ตลอดเวลาแม้ไม่ต้องยุบสภา การตั้งใจบริหารบ้านเมืองด้วยความสุจริต คือไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้มาจากหยาดเหงื่อแรงงานของประชาชนก็ถือเป็นการคืนอำนาจให้

ประชาชนได้ การลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีกันใหม่โดยสภาผู้แทนราษฎรยังอยู่ก็เป็นการค้าอันอำนาจให้ประชาชนเช่นเดียวกัน

๗. การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๒๐

“มาตรา ๑๒๐ ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคตนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน

พรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติ ดังกล่าวในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

* ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตำแหน่งที่จะต้องมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นเดียวกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั้น เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งบัญญัติว่าผู้นำฝ่ายค้านได้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกในสังกัดมิได้

ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี พุดง่าย ๆ คือ พรรคที่มีได้เป็นฝ่าย
รัฐบาลนั่นเอง แต่พรรคการเมืองดังกล่าวต้องมีที่นั่งไม่น้อย
กว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๓๔ ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
ไว้ในมาตรา ๑๒๒ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเช่น
เดียวกับบทบัญญัติข้างต้นคือ หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านใหญ่
ที่สุดที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของ
สมาชิกทั้งหมดของสภา

บทบัญญัติในมาตรา ๑๒๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
ก็ยังคงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทน
ราษฎรไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา เพียง
แต่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผู้นำฝ่ายค้าน
ทุกครั้ง และตลอดเวลา ดังนั้น จึงได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า
ถ้าไม่มีพรรคการเมืองใดมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น คือ มีเสียง
สนับสนุนไม่ถึงหนึ่งในห้า ก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น
หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านที่มีเสียงมากที่สุดนั้นแหละเป็นผู้นำ
ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ด้วยเหตุนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงต้องมีผู้นำฝ่าย
ค้านในสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้งควบคู่ไปกับตำแหน่งนายก
รัฐมนตรี

๘. องค์ประกอบและที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๒๑

“มาตรา ๑๒๑ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร
เลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วย
เหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทน
ตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา
เท่าที่มีอยู่”

* วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เป็นสภาสูงที่
นอกจากจะทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร
เหมือนรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมาแล้ว ยังมีอำนาจ
หน้าที่เพิ่มเติมขึ้นอย่างมากโดยเป็นสภาตรวจสอบที่มีอำนาจ
ทั้งในการแต่งตั้งองค์การตรวจสอบทั้งหลายและมีอำนาจในการ
ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งอีกด้วย

เหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามากมายขนาดนี้ ก็เนื่องจากมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาจากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ เมื่อมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเหมือน ส.ส. แถมยังมีพื้นที่กว้างใหญ่กว่า ส.ส.ด้วยแล้ว การที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่เพียงแค่งั่นกรองกฎหมายเท่านั้นเหมือนอย่างที่ผ่านมาเห็นจะไม่ได้ จึงได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและการคาดหวังของประชาชน

ขณะเดียวกัน ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นมติใหม่ของการปกครองในระบอบรัฐสภาด้วย กล่าวคือ แทนที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่แค่เป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นอย่างที่ผ่านมา ก็เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการให้ผู้ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตทั้งของข้าราชการประจำและนักการเมืองด้วย ซึ่งก็ไปสอดคล้องกับการมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ ป.ป.ช.ที่เป็นอิสระและมีอำนาจค่อนข้างมากในการตรวจสอบและควบคุมการทุจริต

ภาพพจน์และหลักการเดิม ๆ ของการมีวุฒิสภาเพื่อให้เป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากหลากหลายอาชีพหรือเป็นสภาที่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปัจจุบันดูเหมือนจะคลาญมนต์ขลังลงไปแล้ว เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องการที่เลี้ยงใด ๆ ทั้งสิ้น ขณะเดียวกันยุคข้อมูลข่าวสารของโลกาภิวัตน์ก็ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องมีสมาชิกที่มาจากหลากหลายอาชีพลดความสำคัญลง ซึ่งอันที่จริง การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่าน ๆ มากี่หาได้เป็นไปตามหลักการเช่นว่านั้นแต่อย่างใดไม่ เพราะบางอาชีพมีตัวแทนอยู่ในวุฒิสภาถึงหนึ่งในสาม ขณะที่ตัวแทนของกลุ่มอาชีพที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น เกษตรกรหรือผู้ใช้แรงงานกลับมีผู้แทนอยู่ในวุฒิสภาเพียงสองหรือสามคนเป็นอย่างมาก

พร้อมกันนั้น ความหมายของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งฉบับนี้ด้วยที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาถือเป็นผู้แทนปวงชนก็จะเด่นชัด เป็นจริง และเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติมากขึ้น อันเป็นการเพิ่มเกียรติภูมิของประเทศไปด้วยในตัว

บทบัญญัติและหลักการโดยรวมของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พอสรุปได้โดยย่อดังต่อไปนี้

๑. กำหนดให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน จำนวน ๒๐๐ คน ตามมาตรา ๑๒๑ เป็นสภาตรวจสอบหลักต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐทั้งปวง

๒. การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้เขตจังหวัด เป็นเขตเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดพึงมี คำนวณจากประชากรทั้งประเทศหารด้วย ๒๐๐ คน แล้วเอา จำนวนที่ได้ไปหารจำนวนประชาชนทั้งหมดของจังหวัด

๓. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิออก เสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้เขตเลือกตั้งละหนึ่งคน

๔. สมาชิกวุฒิสภาต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี บริบูรณ์ และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

๕. สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

๖. สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกพรรค การเมือง

๗. ห้ามมิให้มีการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภา

๘. รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดแนะนำตัวผู้สมัคร หรือหาเสียงให้กับผู้สมัครรวมทั้งการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งเองทั้งหมด

๙. ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาสองสมัยติดต่อกัน

๙. การเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๔๙

“มาตรา ๑๔๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย”

* ความหมายในการเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่เป็นที่สงสัยหรือข้องใจแต่ประการใด เพราะมีความชัดเจนในตัวเองอยู่แล้ว แต่สำหรับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการยกย่องในรัฐธรรมนูญให้เป็นผู้แทนปวงชนนั้น ดูเหมือนไม่เป็นที่ยอมรับกันเท่าใดนัก เพราะเหตุที่ว่าปวงชนหรือประชาชนไม่เคยได้มีส่วนในการคัดเลือกบรรดาสมาชิกวุฒิสภาเลยแม้แต่น้อย ไม่ว่าจะเป็นในยุคใดสมัยใด การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในช่วงหลังการปฏิวัติรัฐประหารมักจะกระทำ

โดยคน ๆ เดียวในขณะที่การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใน
 แนวทางของรัฐธรรมนูญก็กระทำโดยนายกรัฐมนตรีคน
 เดียว ซึ่งบ่อยครั้งก็แบ่งปันกันในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาล
 นั้นเอง ภาพของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของ
 สมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาจึงขุ่นมัวและคลุมเครือมาตลอด
 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นครั้งแรกในประวัติ
 ศาสตร์ที่จะทำให้ความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของ
 สมาชิกวุฒิสภามีความสมบูรณ์ ชอบธรรมและสง่างาม
 มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก
 วุฒิสภาโดยตรง

๑๐. องค์ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๕๕

“มาตรา ๑๕๕ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและ
 การประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่ง
 หนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึง
 จะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบ
 วิจารณ์กระทู้ถามตามมาตรา ๑๘๓ และมาตรา ๑๘๔

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุม
ไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้”

* องค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา
ตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๕๕ นี้ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่
น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะถือว่าครบองค์ประชุม ซึ่งก็เป็นการ
บัญญัติไว้เหมือน ๆ กับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา

ในทางปฏิบัติโดยปกติเมื่อถึงเวลานัดประชุมแล้ว
ถ้าหากจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อเข้าประชุมยังไม่ครบองค์
ประชุม ประธานสภาก็จะยังไม่ขึ้นไปนั่งบนบัลลังก์ ขณะเดียว
กัน ข้อบังคับการประชุมสภาทุกฉบับมักจะกำหนดไว้คล้าย ๆ
กันว่า เมื่อพ้นกำหนดนัดการประชุมแล้วเป็นเวลาครึ่งชั่วโมง
ประธานจะสั่งให้เลื่อนการประชุมไปก็ได้ ซึ่งเท่าที่ผ่านมา
บ่อยครั้งที่เดียว เมื่อเกินกำหนดไปแล้วกว่าครึ่งชั่วโมงก็ไม่
เคยปรากฏว่าประธานจะสั่งให้เลื่อนการประชุมออกไปตาม
ข้อบังคับ

และในระหว่างการประชุม ถ้าหากมีสมาชิกผู้ใดทัก
ท้วงหรือเสนอเป็นญัตติให้นับองค์ประชุม ประธานจะต้องสั่ง
ให้เจ้าหน้าที่ตรวจนับดูทันทีว่าครบหรือไม่ ถ้าหากครบก็

ดำเนินการประชุมต่อไปได้ แต่ถ้าหากไม่ครบประธานจะต้อง
 สั่งเลิกประชุมทันที ทั้งนี้ ในระหว่างที่ประธานสั่งให้ संबองค
 ประชุมนั้น ในทางปฏิบัติอาจจะรอสักสี่ห้านาที เพื่อให้
 สมาชิกที่อยู่ตามห้องต่าง ๆ นอกที่ประชุมสภาได้เข้ามาแสดง
 ตัวในที่ประชุมสภา

ในระหว่างการศึกษาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
 มี ส.ส.ร.หลายท่านได้เสนอให้แก้ไของค์ประชุมให้เหลือเพียง
 หนึ่งในสาม เพื่อให้เริ่มประชุมได้เร็วและต่อเนื่องไปตลอด
 โดยไม่ชะงัก แต่เสียงส่วนใหญ่มีมติให้คงไว้กึ่งหนึ่งอย่างเดิม
 ด้วยเหตุผลที่ว่าถ้าหากลดองค์ประชุมจะมีปัญหาในเรื่องการ
 ลงมติในญัตติที่สำคัญ ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบร่างพระ
 ราชบัญญัติหรือการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้า
 รับตำแหน่ง เป็นต้น และอีกประการหนึ่ง การลดองค์ประชุม
 จะยังเป็นส่งเสริมให้สมาชิกขาดความรับผิดชอบและขาด
 ประชุมมากขึ้นไปอีก ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่ประการใด

**๑๑. การเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังจาก
เลือกตั้งและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ตามมาตรา
๑๕๙**

“มาตรา ๑๕๙ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่งให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ในกรณีที่การเริ่มประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่งมีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบวัน จะไม่มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติสำหรับปีนั้นก็ได้อ

ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

* การเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายในสามสิบวัน หลังการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๕๙ นี้ ก็เป็นไปตามบทบัญญัติเดิม ๆ ของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา แต่การกำหนดให้ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา จำนวนสองสมัยนั้น มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ เท่านั้น นอกนั้นบัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่าในปีหนึ่งจะให้ มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งหรือหลายสมัยก็ได้

แต่หลักการในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน คือ การกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติหนึ่งสมัย ซึ่งในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติดังกล่าว รัฐสภาจะดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์หรือการพิจารณาร่างพระราช

บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การ
อนุมัติพระราชกำหนด ฯลฯ

เจตนารมณ์ของหลักการดังกล่าวข้างต้นก็เพื่อให้
รัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติหรือกระบวนการ
การนิติบัญญัติมากขึ้น และต่อเนื่องขึ้น พุดง่าย ๆ คือ
ต้องการให้รัฐสภาออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัย
รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ของโลกในยุคโลกาภิวัตน์มาก
ขึ้น แทนที่จะใช้เวลาส่วนใหญ่ให้หมดไปกับญัตติต่าง ๆ
ซึ่งเป็นปัญหาการเมืองล้วน ๆ อย่างที่ผ่านมา

๑๒. กำหนดเวลาสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาเป็น
เวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ตามมาตรา ๑๖๐

“มาตรา ๑๖๐ สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัย
หนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาออกไปก็ได้

การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา
หนึ่งร้อยยี่สิบวัน จะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา”

* กำหนดเวลาสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาตามบทบัญญัติตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๖๐ นี้นยาวนานถึง ๑๒๐ วัน นับเป็นหลักการใหม่ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก เพราะในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดสมัยประชุมรัฐสภาไว้เพียง ๙๐ วัน เท่านั้น

เจตนารมณ์ของหลักการใหม่ข้างต้นนี้ก็มีเพียงประการเดียว คือ ต้องการให้สมาชิกรัฐสภาทำงานเต็มเวลาและทำงานในสภามากขึ้นกว่าแต่ก่อน กระบวนการนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมาย ซึ่งเคยล่าช้าและชะงักงันอยู่บ่อย ๆ จะได้ราบรื่น ต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์ของโลกในยุคโลกาภิวัตน์มากขึ้น อันเป็นการเพิ่มศักยภาพของประเทศในการแข่งขันกับต่างประเทศมากขึ้นโดยปริยาย

๑๓. การเรียกประชุม การเปิด และการปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๖๑

“มาตรา ๑๖๑ พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม

พระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกตาม

มาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ มาทำรัฐพิธีก็ได้”

✳ การเรียกประชุม การเปิด และการปิดประชุมรวมทั้งบทบัญญัติที่ว่าพระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖๑ ของรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนใหญ่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา แต่มีรัฐธรรมนูญอยู่ ๒ ฉบับ ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างออกไปเล็กน้อย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งบัญญัติว่าพระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำพิธีหรือโปรดเกล้าให้รัชทายาทที่บรรลุนิติภาวะแล้วหรือนายกรัฐมนตรีมากระทำพิธีแทนพระองค์ก็ได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับนอกจากนั้น บัญญัติไว้เหมือน ๆ กันว่า นอกจากพระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาเอง หรือโปรดเกล้าให้รัชทายาท ซึ่งบรรลุนิติภาวะเป็นผู้แทนพระองค์แล้ว ยังอาจโปรดเกล้าให้ผู้ใดคนหนึ่ง เป็นผู้แทนพระองค์มาทำรัฐพิธีก็ได้

๑๔. การเข้าชื่อร้องขอให้เรียกประชุมรัฐสภาสมัย วิสามัญ ตามมาตรา ๑๖๓

“มาตรา ๑๖๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

คำร้องขอดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

* บทบัญญัติในมาตรา ๑๖๓ นี้ เป็นการเชื่อมโยงและต่อเนื่องของหลักการที่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในอันที่จะร่วมกันยื่นคำร้องขอให้เรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ อันเป็นหลักการที่มีมาในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และจะต้องสอดคล้องกับ

บทบัญญัติในมาตราก่อนหน้านั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ มาตรา ๑๖๒ นั้นเอง ซึ่งตามมาตรา ๑๖๒ ดังกล่าว บัญญัติว่า “เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้”

จำนวนสมาชิกที่จะเข้าชื่อร่วมกันเพื่อขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญดังกล่าวข้างต้นดูเหมือนจะกำหนดไว้เหมือนกันรวมทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย นั่นก็คือ “จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม” ความแตกต่างมีอยู่บ้างตรงที่ว่า เมื่อได้รายชื่อครบแล้วจะยื่นกับผู้ใด และผู้ใดเป็นผู้นำความกราบบังคมทูล และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้ยื่นต่อประธานของสภาที่ตนเป็นสมาชิกและประธานสภานั้นเองเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลรวมทั้งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย

แต่รัฐธรรมนูญหลายฉบับรวมทั้งฉบับนี้ด้วยกำหนดให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา แล้วประธานรัฐสภาก็จะเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๑๕. การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๖๙

“มาตรา ๑๖๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๐ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต่อไปนี้

(๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

- (๓) การกู้เงิน การค้าประกัน หรือการใช้เงินกู้
(๔) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสี่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มามีกรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสี่ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

* สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายในระบบรัฐสภาจะมีวิธีปฏิบัติเหมือน ๆ กันในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข นั่นก็คือ เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติในมาตรา ๑๖๙ นี้ ก็บัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา เพียงแต่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้เห็นความสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้เขียนไว้โดยเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นก่อนคณะรัฐมนตรี ซึ่งคงจะพูดได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่เขียนเช่นนี้

นอกจากนั้น ถึงแม้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงต้องเสนอโดยมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และยังต้องมีผู้รับรองจำนวน ๒๐ คน เท่ากับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับที่เพิ่งยกเลิกไปก่อนหน้านี้ก็ตาม แต่สำหรับสมาชิกที่รับรองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่จำเป็นต้องมาจากพรรคเดียวกัน ตรงนี้ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่มีที่นั่งไม่ถึงยี่สิบคนสามารถเสนอกฎหมายได้อันเป็นโอกาสที่ไม่เคยได้รับในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ในเวลาเดียวกันก็ไม่ได้เปิดช่องให้เสนอกันได้ง่าย ๆ โดยพรวดพราดเสนอกฎหมายเต็มสภาเหมือนอย่างในรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับก่อนหน้านี้

มีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับใดตรงที่มีข้อความขึ้นต้นมาตรานี้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๐” ซึ่งหมายความว่าในรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีจะมีสิทธิเสนอกฎหมายได้แล้ว ยังให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายได้ด้วย

๑๖. การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามมาตรา ๑๗๐

“มาตรา ๑๗๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายัง

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

* การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เพื่อขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๐ นี้ เป็นหลักการใหม่สุดที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน เจตนารมณ์ก็เพื่อตอกย้ำถึงความสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้คำว่า “อำนาจของประชาชน” มีความหมายและเป็นจริงมากขึ้น เพราะที่แล้วมาดูเหมือนเราไปเน้นมากเกินไปถึงแนวทางประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน พูดง่าย ๆ คือ เลือกตั้งแล้วหย่อนบัตรลงหีบแล้ว หลังจากนั้นผู้แทนก็เอาอำนาจนั้นไปใช้จนหมด โดยที่ประชาชนได้แต่นั่งมองดูตาปริบ ๆ ทำอะไรก็ไม่ได้ ทวงถามก็ไม่ได้ ตามเข้าไปตรวจสอบก็ไม่ได้ ต้องรองจนกว่าจะครบวาระหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกตั้งใหม่

อย่างไรก็ดี การให้ราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรานี้ก็ไม่ใช่ว่าจะทำได้โดยไม่มีข้อจำกัดหรือทำกันได้ง่าย ๆ จนไปสร้างปัญหากฎหมายรกสภาพหนักข้อเข้าไปอีก เพราะการเสนอกฎหมายตามมาตรานี้ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วย ไม่ใช่มีแต่รายชื่อราษฎรอย่างเดียว นอกจากนั้นยังเสนอได้เฉพาะกฎหมายตามที่กำหนดในหมวด

๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบาย
พื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น หมวดอื่นเสนอไม่ได้เลย ดังนั้นที่ใคร
ต่อใครวิจารณ์ด้วยความเป็นห่วงว่าคนห้าหมื่นคนจะใช้สิทธิ
ตรงนี้สร้างความวุ่นวายให้บ้านเมืองโดยอาจเสนอกฎหมาย
แบ่งพื้นที่กันปกครองตนเอง หรือเสนอกฎหมายเอาที่ดินของ
รัฐมาเป็นของตนเอง จึงเป็นการวิตกกังวลเกินกว่าเหตุโดยไม่เข้าใจ
เนื้อหาของมาตรานี้อย่างแท้จริง เพราะไม่มีทางที่จะเป็นเช่น
นั้นไปได้

และที่สำคัญ ถึงแม้จะเสนอกฎหมายเป็นร่างพระราช
บัญญัติได้แล้วก็ตาม อำนาจที่จะพิจารณาและให้ความเห็น
ชอบหรือพูดกันเป็นภาษาชาวบ้านว่าผ่านหรือไม่ผ่าน ยังเป็น
ของรัฐสภาโดยสมบูรณ์อยู่นั่นเอง

๑๗. การดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกแก้ไขจน
กลายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
ตามมาตรา ๑๗๑

“มาตรา ๑๗๑ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิครณิดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราช

บัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่ง
ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญนั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่
นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎร
ดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระ
ราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราช
บัญญัติเกี่ยวกับการเงิน”

* เรื่องนี้ก็เป็นหลักการใหม่ที่กำหนดขึ้นมาด้วยความ
พยายามที่จะทำให้กระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาของ
ไทยมีความสมบูรณ์ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ใน
ระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ส.ส.ร.นี้ ต้องยอมรับ
ว่า得有แนวคิดจาก ส.ส.ร.หลายท่านที่ต้องการให้การเสนอ
กฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำได้ง่ายขึ้น ถึงขั้นให้
เสนอกฎหมายการเงิน หรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ
เงินได้ด้วย แต่เมื่อได้พิจารณาโดยละเอียดรอบคอบหลาย ๆ
ด้านแล้ว สรุปได้ว่าข้อเสนอดังกล่าวคงจะไม่สามารถทำได้
เนื่องจากจะก่อให้เกิดความยุ่งยากหลายประการทีเดียว
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อ

นำมาใช้จ่ายตามกฎหมายที่มีการจัดตั้งองค์การต่าง ๆ ขึ้น
มากมาย ตัวอย่างเช่น กฎหมายจัดตั้งจังหวัดเพิ่มเติม หรือ
กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นทุกจังหวัด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้
จึงจำเป็นที่จะต้องคงหลักการเดิมของการเสนอกฎหมายใน
ระบอบรัฐสภาเอาไว้ นั่นก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ
เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับ
รองของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น เพราะนายกรัฐมนตรีรู้ว่า มีเงิน
หรือไม่มีเงิน

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติอาจจะมีร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ
ญุณฉบับใหม่ในที่ในตอนเสนอและพิจารณาในชั้นรับหลักการ
ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทน
ราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมในชั้นตอนหนึ่งชั้นตอนใดจนประธาน
สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ากลายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยว
ด้วยการเงินไปแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจที่จะ
สั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อนแล้วดำเนินการตามเงื่อนไขและ
หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๑ นี้

๑๘. การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร
ตามมาตรา ๑๗๒

“มาตรา ๑๗๒ ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร
ก่อน

* หลักการที่ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติและร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน
แล้วจึงจะส่งให้วุฒิสภำทำการพิจารณากลับกรองอีกชั้นหนึ่ง
เป็นกระบวนการสำคัญในระบอบรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้
ต้องการที่จะให้ดำรงคงอยู่ตลอดไป ในฐานะที่สภาผู้แทน
ราษฎรเป็นสภาล่างและวุฒิสภำเป็นสภาสูง แม้ในระหว่างการ
พิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะมี ส.ส.ร.หลายท่าน
พยายามที่จะเสนอให้สมาชิกวุฒิสภำสามารถริเริ่มเสนอ
กฎหมายได้ แต่ก็ตกไปเนื่องจากเสียงข้างมากไม่ยอมรับ
ด้วยเหตุผลว่าการให้วุฒิสภำริเริ่มเสนอกฎหมายได้ก็ดี การ
ให้กรรมธิการสามัญของวุฒิสภำมีอำนาจมากถึงขั้นผ่านหรือ
ไม่ผ่านกฎหมายก็ดี มิใช่เป็นเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภำ
ในระบอบรัฐสภาอย่างบ้านเรา เพราะถึงแม้วุฒิสภำตาม

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตาม แต่ก็ต้องการให้เป็นองค์กรที่ปลอดจากการเมืองที่จะมีอิสระและมีอำนาจมากพอที่จะทำการกั้นกรองกฎหมายและตรวจสอบการทุจริตต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่ออกกฎหมายเต็มตัวเหมือนอย่างวุฒิสภาของบางประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงยังคงหลักการนี้ไว้โดยไม่เปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งสิ้น

๑๙. การดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๑๗๓

“มาตรา ๑๗๓ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภา
 ประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้
 ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก
 ของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ
 ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อ
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกัน
 ของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อ
 รัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ
 หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้
 ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้
 ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
 บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

* ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ ไม่ว่าจะ
 เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ถือว่าเป็น
 กฎหมายสำคัญที่มีความจำเป็นสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน
 ดังนั้น ถ้ากฎหมายดังกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบของ

สภาผู้แทนราษฎรก็จะมีความหมายเท่า ๆ กับการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ประสงค์ที่จะให้รัฐบาลนั้นบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่ามีกฎหมายอะไรบ้างที่รัฐบาลจำเป็นต้องนำมาใช้บังคับ และถ้าไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐธรรมนูญแล้วจะอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติ กฎหมายสำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ เช่น กฎหมายอาชญากรรม เป็นต้น ถ้าไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลก็มีทางเลือกอยู่เพียงสองทาง คือ ไม่ยุบสภาผู้แทนราษฎรก็ลาออก ซึ่งเท่าที่ได้ปฏิบัติกันมา เรียกว่าร้อยทั้งร้อยมักจะเลือกเอาวิธียุบสภา พุดง่าย ๆ คือ ไม่มีใครยอมลาออกกันง่าย ๆ ด้วยเหตุนี้ การยุบสภาจึงกลายเป็นทางเลือกอันแรกแทนที่จะเป็นทางเลือกสุดท้าย เมื่อต้องเผชิญวิกฤตการณ์ทางการเมือง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้ระบบรัฐสภามีเสถียรภาพ และสภาผู้แทนราษฎรมีความต่อเนื่อง อันจะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารและกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง เจื่อนไซที่จะนำไปสู่เหตุแห่งการยุบสภาได้ง่าย ๆ ก็ถูกขจัดออกไป เป็นต้นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๗๓ นี้ ที่ได้กำหนดไว้เป็นครั้งแรกของรัฐธรรมนูญไทยว่าถ้ากฎหมายที่รัฐบาลระบุไว้ชัดเจนในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ แต่คะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่ง พูดง่าย ๆ คือ กฎหมายไม่ได้ถูกคว่ำโดยฝ่ายค้านแต่ต้องตกไปเพราะเสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลมีไม่ครบ จะด้วยเหตุผลกลใดก็ตามที่

ซึ่งถ้ากรณีเป็นเช่นนี้ในอดีตที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีก็มีทางเลือกอยู่สองทางคือ ยุบสภากับลาออก แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดทางเลือกที่สามไว้ คือคณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้วุฒิสภามาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติว่าจะให้พิจารณากฎหมายฉบับนั้นต่อไปได้หรือไม่ อันเป็นการ

เปิดทางเลือกให้กับรัฐบาลที่ในขณะหนึ่งขณะใดประสบปัญหา
เสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรที่สามารถจะเลือกปฏิบัติ
ได้ก่อนที่จะถึงขั้นการตัดสินใจว่าจะลาออกหรือยุบสภา

ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรานี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของ
หลาย ๆ มาตราในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งโดยรวมแล้วจะทำให้
ให้สภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเสถียรภาพ
และต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น ไม่ล้มลุกคลุกคลานเหมือนอย่าง
ที่ผ่านมา

**๒๐. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๗๔**

วุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา

ระยะเวลาดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๗

ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด

ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้แจ้งไปว่าร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ถือ ว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน”

* เจื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในมาตรา ๑๗๔ นี้ ก็เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มานั่นเอง คือเมื่อร่างพระราชบัญญัติถูกเสนอและบรรจุเข้าระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ต้องพิจารณาไปตามข้อบังคับการประชุมสภา คือ

พิจารณาเป็นสามวาระ เมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สามแล้วก็ส่งให้วุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าเป็นกฎหมายการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ถ้าไม่เสร็จภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว

อย่างไรก็ดี ในมาตรา ๑๗๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นี้ นอกจากจะบัญญัติยกเว้นไว้สำหรับกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษโดยเฉพาะเหมือน ๆ กับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาแล้ว ยังได้มีคำว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งต้องมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษโดยเฉพาะอีกด้วย ซึ่งคำว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ได้อธิบายความไว้ค่อนข้างละเอียดใน ข้อที่ ๒ ของหนังสือเล่มนี้แล้ว จึงไม่ขอนำมาอธิบายซ้ำอีก

๒๑. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๗๕

“มาตรา ๑๗๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มี

จำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบ
เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น
และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่าง
พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว
ต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่าง
พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญที่

คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้
ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่
เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจาก
บุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือ
แสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ และ
เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น
ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการนี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการ
การของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ
จำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้
นำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

* ถึงแม้วุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีบทบาท
และอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอน
ก็ตาม แต่อำนาจในการกลั่นกรองและยับยั้งกฎหมายที่ผ่าน
สภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงมีอยู่โดยสมบูรณ์ โดยในบทบัญญัติ
มาตรา ๑๗๕ นี้ ได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่าน
ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้วดำเนินการได้เป็น ๓
ประการ คือ

หนึ่ง ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ส่งให้
นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระ
ปรมาภิไธย สอง ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ยับยั้งไว้แล้วส่งคืน
ไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสาม ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมก็ส่งร่างที่
แก้ไขไปยังสภาผู้แทนราษฎรถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ขัดข้อง

ก็ส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขของวุฒิสภา ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันประกอบด้วยสมาชิกจากสภาละเท่า ๆ กัน ทำการพิจารณา เสร็จแล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง ถ้าทั้งสองสภาเห็นชอบด้วยกับรายงานของคณะกรรมการก็ส่งนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

๒๒. การดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้
ตามมาตรา ๑๗๖

“มาตรา ๑๗๖ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕

นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓”

* การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้วตามมาตรา ๑๗๕ ซึ่งจะต้องนำมาปฏิบัติในมาตรา ๑๗๖ นั้น มีอยู่ ๒ ประการด้วยกันคือ ถูกยับยั้งโดยวุฒิสภาเมื่อวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว หรือถูกยับยั้งเมื่อวุฒิสภาแก้ไขแต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยการแก้ไข ซึ่งต้องตั้งกรรมาธิการร่วมกันแล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยกับรายงานดังกล่าวก็ต้องยับยั้งไว้ก่อน

บทบัญญัติในมาตรา ๑๗๖ นี้ ถ้าเป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งโดยวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อพ้น ๑๘๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าเป็นกรณียับยั้งไว้เนื่องจากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับรายงานของคณะกรรมาธิการ ก็ให้นับแต่วันที่สภานั้นมีมติไม่เห็นชอบด้วย

สำหรับกรณีทั้งสอง ถ้ายกขึ้นมาพิจารณาใหม่แล้ว สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างของคณะกรรมการร่วมกันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ แล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้เลย

แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าลงมติเห็นชอบตามร่างเดิมหรือร่างของคณะกรรมการร่วมกันด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งก็ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ แล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้เลย

๒๓. การให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีหลักการเดียวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ ตามมาตรา ๑๗๗

“มาตรา ๑๗๗ ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดตาม

มาตรา ๑๗๕ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ มิได้

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

✱ หลักการของบทบัญญัติในมาตรา ๑๗๗ นี้ คือ การห้ามมิให้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเดียวกันกับหลักการของร่างที่ต้องยับยั้งไว้ ดังนั้น ถ้าเกิดกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอใหม่มีหลักการเดียวกับร่างที่ต้องยับยั้งไว้ซึ่งต้องรอการพิจารณาไว้ก่อนหรือไม่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาก็จะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นหลักการเดียวกันกับร่างที่ต้องยับยั้งไว้ ร่างที่เสนอใหม่นั้นก็เป็นอันตกไป

๒๔. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ใหม่ ตามมาตรา

๑๗๘

“มาตรา ๑๗๘ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็น

ชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทาน
คืนมา ให้เป็นอันตกไป

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมี
การยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้
แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทน
ราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ญุแก่ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็น
ชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากการเลือก
ตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุม
รัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามี

มติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอ
ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่ม
เติม ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระ
ราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อ
ไปตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุม
รัฐสภา”

✱ หลักการของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา ถ้าหากเกิดกรณียุบสภาผู้แทนราษฎรหรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ หรือที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป

แต่ในมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบัญญัติเพิ่มเติมไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ในสองหลักการคือ หลักการแรกมีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมขึ้นมา และหลักการที่สอง เมื่อเกิดกรณียุบสภาหรืออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เฉพาะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมาเท่านั้นที่ต้องตกไปเด็ดขาด แต่สำหรับร่างที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ คือ ยังมีได้ผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภานั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปหลังการยุบสภาหรือสภาครบวาระดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีซึ่งตั้งขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง ร้องขอภายในหกสิบวันให้รัฐ

สภาอนุญาติให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติเดิม หรือร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปได้

หลักการใหม่นี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้กระบวนการพิจารณากฎหมายของไทยไม่ต้องหยุดชะงักไปตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งมากเหลือเกินในระบบการเมืองของไทย เพราะในอดีตที่ผ่านมา นั้น ทุกครั้งที่มีการยุบสภาเลือกตั้งใหม่จะมีผลทำให้ร่างกฎหมายทุกฉบับต้องตกไปหมด ซึ่งต้องย้อนกลับไปเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ หลังการเลือกตั้งและจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งอาจใช้เวลาเป็นปีหรือหลายปีกว่าจะได้ผ่านกระบวนการพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายสำคัญหลายฉบับกว่าจะได้รับการประกาศใช้เวลาก็ผ่านไปนับสิบปี และต้องผ่านรัฐบาลถึงสามหรือสี่ห้ารัฐบาล ด้วยเหตุนี้มาตรการที่บัญญัติในมาตรา ๑๗๘ นี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยทำให้กระบวนการนิติบัญญัติของไทยมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น

๒๕. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร
ตามมาตรา ๑๘๐

“มาตรา ๑๘๐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบ
ประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบ
ประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้
เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น
ไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภา
ผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราช
บัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อ
วุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้
ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับ
แต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไข
เพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่า
วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ถ้าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าววุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์เงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ีส่วนไม่ว่าโดย

ตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

✱ อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงดำรงหลักการที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน ให้รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ถึงแม้ในระหว่างการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมี ส.ส.ร. บางท่านเสนอให้วุฒิสภาเข้ามามีบทบาทในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินด้วยเช่นเดียวกับใน

รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ตกไป ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้คงหลักการ ที่ให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภากลางเป็นสภาหลักใน กระบวนการนิติบัญญัติและการอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน และถึงแม้ในช่วงหลังของกระบวนการพิจารณาและจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา จะได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไปเป็นการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแล้วก็ตาม แต่นั่นก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนพอที่จะทำให้วุฒิสภาเข้ามามีบทบาทในการร่วม พิจารณาและอนุมัติงบประมาณแผ่นดินด้วยแต่ประการใด

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณในมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนใหญ่จะเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับ ที่ผ่าน ๆ มาโดยเฉพาะอย่างยิ่งฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ เกือบจะ ทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นกำหนดเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน และวุฒิสภาจะต้อง ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายใน ๒๐ วัน โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมมิได้ หรือการที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้

แทนราษฎรขอแปรญัตติเพิ่มมิได้ จะแปรญัตติในทางลดได้
 อย่างเดียว

อย่างไรก็ดี ในบทบัญญัติมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญ
 ฉบับใหม่ มีเงื่อนไขการพิจารณางบประมาณแผ่นดินเพิ่ม
 เต็มไปจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพียงประการเดียว
 ที่กำหนดห้ามมิให้มีการพิจารณาหรือแปรญัตติไปในทางที่จะ
 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนในการใช้งบ
 ประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน พูด่าง ๆ คือ ห้ามสมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง
 หรือใช้จ่ายงบประมาณ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการยกเลิกงบ
 ส.ส. ไปโดยปริยายนั่นเอง

๒๖. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๓

“มาตรา ๑๘๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก
 วุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับ
 งานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะ
 รัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความ
 ปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

* การตั้งกระทู้ถามเป็นมาตรการหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรใช้ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของระบบรัฐสภา ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมา ยกเว้นบางฉบับที่ไม่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี หรือบางฉบับก็ให้สิทธิในการตั้งกระทู้ถาม แต่ให้รัฐมนตรีตอบในราชกิจจานุเบกษาแทนที่จะตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร อย่างเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้น

แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะบัญญัติให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาหรือตอบในราชกิจจานุเบกษา สดแล้วแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามจะเป็นผู้กำหนดแล้ว ยังได้เพิ่มมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามสด ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในข้อที่ว่าด้วยการตั้งกระทู้ถามสดตามมาตรา ๑๘๔ อีกด้วย

๒๗. การตั้งกระทู้ถามสด ตามมาตรา ๑๘๔

“มาตรา ๑๘๔ การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่

เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถามและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทำตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้งและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร”

* กระทู้ถามสด หมายถึงกระทู้ถามที่รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้จะต้องตอบในที่ประชุมสภาด้วยวาจาทันทีในวันเดียวกับวันที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยสรุปกระทู้ถามสดแตกต่างไปจากกระทู้ถามธรรมดาหลายประการคือ หนึ่งกระทู้ถามสดไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าเป็นสัปดาห์หรือเป็นเดือนเหมือนอย่างกระทู้ถามธรรมดา สองกระทู้ถามสดต้องตอบด้วยวาจากันสด ๆ ในที่

ประชุมสภาแบบคำถามต่อคำถามโดยที่ผู้ตอบคือรัฐมนตรีไม่มีโอกาสล่วงรู้ได้เลยว่าคำถามจะเป็นอย่างไร และสามเมื่อถึงวาระกระทู้ถามสดซึ่งกำหนดให้มีเพียงสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ๑ ละหนึ่งชั่วโมงนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามสามารถถามคำถามได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง

การตั้งกระทู้ถามสด ตามมาตรา ๑๘๔ นี้ เป็นมาตรการใหม่เอี่ยมที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ของประเทศไทย มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและจับพล้นทันเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมนตรีทุกคนจะต้องทำการบ้านและเตรียมพร้อมอยู่ตลอดเวลาที่จะตอบข้อซักถามหรือข้อกล่าวหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตน เพราะไม่สามารถที่จะมอบหมายให้รัฐมนตรีคนอื่นตอบแทนได้

๒๘. การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๘๕

“มาตรา ๑๘๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๒๐๑ วรรคสองด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มี การยื่นคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ ก่อน มิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา ๓๐๕

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติ ให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎร ลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีก ตลอดสมัยประชุมนั้นในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นำมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับ”

* หลักการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่

ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิม ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา คือ กำหนดให้การยื่นอภิปรายนายกรัฐมนตรีซึ่งหมายถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้งคณะนั้นทำได้ยากขึ้น เจตนารมณ์มิใช่เพื่อช่วยนายกรัฐมนตรี แต่เพื่อให้การเมืองและระบบรัฐสภามีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นไปเพื่อแยกการตรวจสอบทางนโยบายออกจากกการตรวจสอบเรื่องการทุจริตให้ชัดเจนอีกด้วย เพราะที่ผ่านมานั้น การตรวจสอบทั้งสองทางดังกล่าวปนเปกันจนสับสน

การกำหนดให้ต้องมีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าจึงจะยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้นั้น ก็เพื่อให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจมีเป้าหมายชัดเจนขึ้นว่าต้องการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องกระทบกระเทือนถึงสภา คือไม่ต้องยุบสภาเมื่อการเมืองถึงทางตันและไม่ใช่นิยมนอภิปรายไม่ไว้วางใจเพื่อบีบให้นายกรัฐมนตรีปรับคณะรัฐมนตรีหรือเพื่อเข้าร่วมรัฐบาลกับนายกรัฐมนตรีคนที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การกำหนดห้ามมิให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้มีการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี แล้ว ก็เพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีหนีการอภิปราย โดยชิงยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน พุดง่าย ๆ คือ เมื่อจนมุมเข้าก็ต้องตัดสินใจลาออกแทนที่จะเป็นการยุบสภา เพราะสภาผู้แทนราษฎรควรจะต้องอยู่ต่อไป ไม่ใช่ให้เอาอายุของสภาผู้แทนราษฎรมาผูกติดกับอายุของนายกรัฐมนตรี เหมือนเช่นที่แล้มา

การกำหนดให้ต้องยื่นคำร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ ป.ป.ช. ทำการสอบสวนเมื่อจะมีการอภิปรายพาดพิงถึงเรื่องที่นายกรัฐมนตรีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตนั้นก็เพื่อแยกการตรวจสอบทางนโยบายกับการตรวจสอบการทุจริตออกจากกันให้ชัดเจน และเพื่อให้มีการพิสูจน์ข้อกล่าวหาทั้งโดย ป.ป.ช. และโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้กระจ่างชัด แทนที่จะปล่อยให้ อภิปรายเสร็จแล้วก็แล้วกันไปโดยที่คนทุจริตไม่เคยถูกลงโทษในขณะที่คนบริสุทธิ์ก็ไม่เคยได้รับการพิสูจน์ เพราะถูกกล่าวหาจนแปดเปื้อนไปแล้วเหมือนอย่างที่ผ่านมา

มาการกำหนดให้ประธานรัฐสภานำชื่อผู้ที่สมควรเป็น
 นายกรัฐมนตรีที่เสนอมาพร้อมกับญัตติอภิปรายไม่ไว้วาง
 ใจขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคน
 ต่อไปได้เลย หลังจากที่นายกรัฐมนตรีคนเดิมถูกลงมติไม่
 ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว ก็เพื่อให้
 การบริหารราชการแผ่นดินมีความต่อเนื่องโดยไม่ต้องเสีย
 เวลาเลือกนายกรัฐมนตรีกันใหม่ และไม่ต้องหยุดชะงัก
 เมื่อมีการชิงยุบสภาผู้แทนราษฎรเหมือนเช่นที่ผ่านมา

๒๙. การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา ๑๘๖

“มาตรา ๑๘๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน
 ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี
 อยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิด
 อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นราย
 บุคคล

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๘๕ วรรคสอง วรรคสาม
 และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

* การยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา ๑๘๖ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ต่างกับการยื่นญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๕ ก็เฉพาะแต่จำนวนรายชื่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องใช้สำหรับการขอเปิดอภิปราย เท่านั้น กล่าว คือ ต้องใช้จำนวนหนึ่งในห้าของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรทั้งหมด ในขณะที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้ถึงสองในห้า ส่วนเรื่องการแยกการตรวจสอบ ทางนโยบายกับการตรวจสอบการทุจริตนั้นให้ใช้แนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าหากในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลครั้งใดมีเรื่องเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือสื่อ รั่วรัยผิดปกติด้วย จะต้องส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำการสอบสวนและ ดำเนินคดีไปพร้อม ๆ กันด้วย เพียงแต่ว่าการอภิปรายในที่ ประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินไปได้เลยตามที่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรนัดหมาย ไม่ต้องรอผลการสอบสวนหรือพิจารณาคดีทางอาญา

๓๐. การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๘๗

“มาตรา ๑๘๗ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ
การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา นี้ จะกระทำ
ได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง”

* ในบทบัญญัติมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ โดยสมาชิกวุฒิสภาต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าสามในห้าของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดคือ ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน มาตรการนี้เป็นหลักการใหม่ซึ่งจะเป็นการเพิ่มบทบาทของวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมากขึ้น แต่โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้การอภิปรายทั่วไปดังกล่าวเป็นภาระแก่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมากเกินไป

จึงได้บัญญัติไว้ในวรรคที่สองของมาตรา ๑๘๗ นี้ว่า การขอเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภานี้จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง

๓๑. การประชุมเปิดเผยและการประชุมลับของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๘๘

“มาตรา ๑๘๘ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่ร่วมกัน แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ”

* หลักการประชุมสภาโดยเปิดเผยโดยมีเงื่อนไขยกเว้นให้ประชุมลับได้บ้างตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๘๘ ของ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติใน มาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ ประการใดกล่าวคือ โดยปกติต้องเป็นการประชุมโดยเปิดเผย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีร้องขอให้ประชุมลับ ก็ต้องประชุมลับ หรือถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๒๕ คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐ คน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๗๕ คน เข้าชื่อกันร้องขอให้ประชุมลับก็ต้องประชุมลับ

๓๒. การทำงานและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๘๙

“มาตรา ๑๘๙ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา

มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการ หรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออก คำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่ กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น ได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล หน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้น ดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความ ปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่า เป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา นี้ด้วย

กรรมวิธีการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับ
อัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละ
พรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา
ผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน
ราษฎรตามมาตรา ๑๙๑ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร
เป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

* อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญหรือ
คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่ถกเถียงกันมาตลอดว่าควรจะ
มีมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าถ้า
คณะกรรมการเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแล้วเกิดไม่มาคณะ
กรรมการจะทำอย่างไรได้ ในระหว่างการพิจารณาของ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ เคยกำหนดเป็นหลักการไว้ในกรอบ
เบื้องต้นว่าให้คณะกรรมการของสภาเป็นเจ้าพนักงานตาม
กฎหมาย แต่ก็ต้องตกไปในที่สุดด้วยเหตุผลที่ว่าจะเป็นการ
ยุ่งยากในทางปฏิบัติและอาจเป็นช่องทางที่จะเปิดโอกาสให้

กรรมาธิการนำไปใช้แสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบหรือ
 กลั่นแกล้งผู้อื่นได้ง่าย แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ได้คำนึงถึงมาก
 ที่สุดคือความเป็นอิสระและความคุ้มกันของข้าราชการ
 ประจำหรือพนักงานของรัฐที่จะมาร่วมประชุมหรือชี้แจง
 ต่อคณะกรรมการโดยไม่ต้องหวาดผวาท่อำนาจของ
 รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่อาจจะสั่งการมิให้ข้าราชการหรือ
 พนักงานของรัฐนั้นมาชี้แจงต่อกรรมการได้ ด้วยเหตุนี้
 บทบัญญัติในมาตรา ๑๘๙ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้
 จึงได้กำหนดไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับ
 อื่น ๆ โดยให้ประธานคณะกรรมการเพียงแต่แจ้งให้
 รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือเจ้าสังกัดทราบเมื่อมีคำสั่งให้
 บุคคลนั้นมาชี้แจงต่อคณะกรรมการโดยไม่ต้องรอคำสั่ง
 หรือคำอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเสียก่อน

๓๓. การตั้งกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราช
 บัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสตรี เป็นจำนวนหนึ่งในสาม
 ตามมาตรา ๑๙๐

“มาตรา ๑๙๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่
 ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก

สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพหากสภาผู้แทน
ราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภาผู้แทน
ราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์
การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่ง
ในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด”

* ในสังคมที่มีความตื่นตัวและเรียกร้องในเรื่องความ
เสมอภาค ความมีสิทธิเสมอกันและการห้ามเลือกปฏิบัติโดย
อ้างเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ ความแตกต่างทางกาย
หรือความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจนั้น จำเป็นอย่างยิ่ง
ที่จะต้องมีการบัญญัติบัญญัติที่สอดคล้องกับกระแสความ
ตื่นตัวและเรียกร้องเหล่านั้นด้วย เพราะถึงแม้จะได้เขียนไว้ใน
รัฐธรรมนูญเสียเลิศลอยอย่างไรก็ตาม ถ้าหากกระบวนการนิติ
บัญญัติมิได้ถูกบังคับให้ปฏิบัติการรองรับให้สมเจตนารมณ์นั้น
อย่างเคร่งครัด ก็ทำได้เป็นประโยชน์อย่างแท้จริงไม่

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะยืนยันการรับรอง
ความมีสิทธิเสมอกันระหว่างหญิงกับชายแล้ว ยังได้ให้ความ
สำคัญกับการรับรองสิทธิของเด็ก เยาวชน คนชรา ผู้พิการหรือ
ผู้ทุพพลภาพเพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ อีกด้วย

และด้วยเจตนารมณ์ที่จะทำให้สิทธิและความเสมอภาคดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นจริงและไม่ถูกบิดเบือนหรือเพิกเฉยได้ง่าย ๆ บทบัญญัติในมาตรา ๑๕๐ นี้ จึงได้กำหนดเป็นพิเศษให้แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือ ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติใดที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็กสตรีและคนชราหรือผู้พิการทุพพลภาพ และสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้วมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา จะต้องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา เพื่อเปิดโอกาสให้ตั้งบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น ๆ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ตัวอย่างเช่น ถ้าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรีก็ให้ตั้งผู้แทนจากองค์กรสตรีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ซึ่งอาจจะเป็นครึ่งหนึ่งหรือกว่านั้นก็ได้ การออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญใหม่ จึงไม่เป็นการผูกขาดโดยผู้ชายล้วน ๆ เหมือนอย่างที่ผ่านมา

และสำหรับเด็ก เยาวชน คนชรา และผู้พิการหรือทุพพลภาพก็เช่นกัน ถ้ามีการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์หรือความเป็นอยู่ของเขาเหล่านั้นแล้ว ก็จำเป็น

ต้องเปิดโอกาสให้เขาเหล่านั้นส่งตัวแทนเข้ามาร่วมพิจารณา กฎหมายดังกล่าวในชั้นกรรมาธิการด้วย จึงจะได้ข้อมูลที่เป็นจริงและเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดมากกว่าที่จะปล่อยให้บรรดา “นักนิติบัญญัติ” พิจารณากฎหมายเหล่านั้นไปโดยลำพังและใช้ประสบการณ์ของตัวเองที่ยังไม่ชราภาพ ไม่ได้เป็นคนพิการหรือทุพพลภาพ และถึงแม้จะเคยเป็นเด็กมาก่อนแต่ก็ไม่เข้าใจพฤติกรรมของเด็กในยุคสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรแล้วบ้าง

๓๔. การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๓

“มาตรา ๑๙๓ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

(๑) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามมาตรา ๑๙

(๒) การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑

(๓) การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๕๖๗ ตามมาตรา ๒๒

(๔) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการ
สืบราชสมบัติตามมาตรา ๒๓

(๕) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่ตามมาตรา ๙๔

(๖) การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัย
ประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ตามมาตรา ๑๕๙

(๗) การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัย
ประชุมตามมาตรา ๑๖๐

(๘) การเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๖๑

(๙) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราช
บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตาม
มาตรา ๑๗๓

(๑๐) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่าง
รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปตามมาตรา
๑๗๘ วรรคสอง

(๑๑) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา
ตามมาตรา ๑๙๔

(๑๒) การแถลงนโยบายตามมาตรา ๒๑๑

(๑๓) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา

๒๑๓

(๑๔) การให้ความเห็นชอบในการประกาศ
สงครามตามมาตรา ๒๒๓

(๑๕) การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา
ตามมาตรา ๒๒๔

(๑๖) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตาม
มาตรา ๓๑๓”

* การประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๓
ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ มีบทบัญญัติเพิ่มเติมที่แตกต่าง
ไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มารวมสามอนุมาตราด้วยกัน
ได้แก่ อนุมาตรา ๖ ที่ว่าด้วยการมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่อง
อื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ตามมาตรา ๑๕๙
อนุมาตรา ๙ ว่าด้วยการให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา แต่สภา
ผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗๓ และ
อนุมาตรา ๑๐ ว่าด้วยการให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่าง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปได้ตามมาตรา ๑๗๘
วรรคสอง

ส่วนที่ในรัฐธรรมนูญใหม่ได้ตัดบทบัญญัติในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาที่ประชุมในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกไปก็มีการเสนอแนะบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพราะอำนาจดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เปลี่ยนไปเป็นของวุฒิสภาเพียงสภาเดียว ไม่ต้องนำมาขอความเห็นชอบในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอีกต่อไป

๓๕. นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกินสามสิบหกคน
ตามมาตรา ๒๐๑

“มาตรา ๒๐๑ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่พ้นจาก
สมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑๘ (๗) ในอายุของสภาผู้แทน
ราษฎรชุดเดียวกัน

“ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับ
สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี”

* หลักการที่ให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรยังคงเป็นที่มาของนายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่ นี้ เหมือนในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของฉบับ
พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปคือ ขนาดของคณะ
รัฐมนตรีซึ่งเล็กลงจากไม่เกิน ๔๙ คน เหลือไม่เกิน ๓๖ คน
ทั้งนี้ เพื่อมิให้ขนาดของคณะรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับ
ใหม่ใหญ่โตเกินไปจนบริหารประเทศไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่
ควรเหมือนอย่างที่ผ่านมา และเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสองประเภท คือ สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือปาร์ตี้ลิสต์ และ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต
เขตละคน ดังนั้นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๑ นี้จะมาจาก

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทไหนก็ได้ เพียงแต่ว่าเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนไหนได้รับเลือกและแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม มาตรา ๒๐๑ นี้ยังเปิดช่องไว้ให้บุคคลที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปโดยไม่มีตำแหน่ง ส.ส. รongรับสามารถกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้อีก แต่ต้องเป็นในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน แต่สำหรับรัฐมนตรีอื่น ๆ ถ้าหากพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไปก็เป็นคนธรรมดาไม่ใช่ ส.ส. แต่ก็สามารถกลับมาเป็นรัฐมนตรีได้อีกถ้าได้รับแต่งตั้ง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้บังคับว่ารัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งมาจาก ส.ส. เท่านั้น

สำหรับตำแหน่ง ส.ส. เมื่อว่างลงจากการที่ ส.ส. ผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ถ้าเป็น ส.ส. จากบัญชีรายชื่อก็ให้เลื่อนบุคคลผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับถัดไปของพรรคเดียวกัน ขึ้นมาเป็น ส.ส. แทน แต่ถ้าหากตำแหน่ง ส.ส. ที่ว่างนั้นเป็น ส.ส. ที่มาจากเขตเลือกตั้ง ก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อม ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ทุกพรรคการเมืองจะได้จัดการหรือวางแผนในการเตรียมการส่งผู้สมัครรับ

เลือกตั้ง และก็คงจะต้องวางแผนไปถึงการกำหนดตัวบุคคล
ไว้ล่วงหน้าโดยปริยายว่า ถ้าได้เสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้ง
รัฐบาลหรือร่วมรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งแล้วจะให้ใครเป็น
รัฐมนตรี ซึ่งแน่นอนที่สุด การเอา ส.ส. จากบัญชีรายชื่อไป
เป็นรัฐมนตรีย่อมปลอดภัยและไม่เสี่ยงต่อการสูญเสียที่นั่งใน
การเลือกตั้งซ่อม เพราะเป็นการได้ ส.ส. เพิ่มขึ้นมาโดยปริยาย
แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนี้ก็มีได้ไปจำกัดสิทธิ์ว่าจะไม่ให้
แต่งตั้งรัฐมนตรีหรือแม้แต่่นายกรัฐมนตรีมาจาก ส.ส. แบบ
แบ่งเขตเลือกตั้ง ดังนั้น ทั้งหมดจึงขึ้นอยู่กับการจัดการวาง
แผนและการตัดสินใจของพรรคการเมืองเองเป็นสำคัญ

๓๖. การเลือกนายกรัฐมนตรีในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๒๐๒

“มาตรา ๒๐๒ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้
ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายก
รัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการ
เรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๕๙

การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็น
นายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ
สภาผู้แทนราษฎรรับรอง

มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการ
แต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียง
มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ
สภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำ
โดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย”

* การเลือกบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน
รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา ดูเหมือนจะไม่เคยบัญญัติไว้
อย่างชัดเจนว่าจะให้ทำอย่างไร เพียงแต่กำหนดให้ประธาน
สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็น
นายกรัฐมนตรี แล้วให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนั่นเองเป็น
ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ
ที่ผ่านมามีหากประธานสภาผู้แทนราษฎรมีรายชื่อบุคคลที่
สนับสนุนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเกินครึ่งหนึ่ง
ของสภาอยู่ในมือก็จะเอาชื่อบุคคลคนนั้นนั้นแหละขึ้น
ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงแต่งตั้ง

เคยมีการปฏิบัติที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรมน้อย ก็คือ การชาวเลียงหาตัวนายกรัฐมนตรีในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ในระยะหลัง ๆ มักจะใช้วิธีให้หัวหน้าพรรคแต่ละพรรคลงลายมือชื่อสนับสนุนหัวหน้าพรรคที่มีที่นั่งมากที่สุดแล้วมอบให้กับประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็เป็นวิธีการที่ไม่ค่อยจะโปร่งใสและเปิดเผยเท่าใดนัก ที่สำคัญประชาชนไม่เคยได้มีโอกาสรู้เห็นหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหานายกรัฐมนตรีเลยแม้แต่น้อย เพราะบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองเขาจัดการกันเองเสร็จหมด

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะให้กระบวนการสรรหานายกรัฐมนตรีเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใสและประชาชนมีส่วนร่วมและรู้เห็นได้ตลอด เพื่อสร้างความชอบธรรมและความสง่างามให้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และเพื่อเน้นให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นบุคคลที่เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรให้ความสนับสนุนด้วยความชอบธรรมอย่างแท้จริง ดังนั้น ในบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงกำหนดให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยได้บังคับไว้ว่า

บุคคลใดจะได้รับความเห็นชอบให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีเสียงสนับสนุนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภา เรียกได้ว่าเป็นวิธีการสรรหานายกรัฐมนตรีที่เปิดเผยโปร่งใสและชอบธรรมมากที่สุดกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา

๓๗. การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน
ตามมาตรา ๒๐๔

“มาตรา ๒๐๔ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

✱ การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันตามมาตรา ๒๐๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นหลักการแยกหน้าที่ในระบบรัฐสภาซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญ

ฉบับใด ที่กล่าวเช่นนี้อาจมีผู้ทักท้วงว่าแท้ที่จริงข้อนี้มีใช้หลัก
การใหม่หากแต่เคยบัญญัติไว้บ้างในรัฐธรรมนูญหลายฉบับคือ
การห้ามมิให้ ส.ส. เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๑๑ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น นอกจากจะ
ห้ามมิให้ ส.ส. เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว ยังเปิด
ช่องให้ข้าราชการประจำเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้
ด้วย อันเป็นวิธีปฏิบัติที่ผิดไปจากหลักการของระบบรัฐสภาที่
แท้จริงและไม่ใช้การแยกหน้าที่ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ คือ
การห้ามสวมหมวกสองใบในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างแน่นอน

ที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ
ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ห้าม ส.ส. เป็นนายกรัฐมนตรีแต่รัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้บังคับว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. เท่านั้น
และในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ห้ามมิให้ ส.ส.
เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ห้าม
ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน

นอกจากนั้น ยังมีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับซึ่งอาจจะ
ถูกหยิบยกมาอ้างว่าคล้ายกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้
แต่ถ้าลองไปเอามาเทียบเคียงกันแล้วจะเห็นว่าแตกต่างกัน

โดยสิ้นเชิง เพราะรัฐธรรมนูญเหล่านั้นทั้งหมดเขียนขึ้นภาย
หลังการปฏิวัติรัฐประหารและมี得有สภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก
การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ตัวอย่างเช่น ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร
พ.ศ. ๒๕๐๒ มีแต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่นิติ
บัญญัติแต่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ธรรมนูญการปกครอง
ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๕ มีแต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมิได้
มาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
๒๕๑๙ มีแต่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมิได้
มาจากการเลือกตั้ง ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.
๒๕๒๐ มีแต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมิได้มาจากการ
เลือกตั้ง และล่าสุดธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งเขียนขึ้นหลังการยึดอำนาจของคณะ
ร.ส.ช. ก็มีแต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมิได้มาจาก
การเลือกตั้ง

เพราะฉะนั้น จึงสรุปได้อย่างแน่ชัดว่าหลักการห้าม
ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันและการกำหนดให้นายก
รัฐมนตรีต้องแต่งตั้งมาจากคนที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
อยู่แล้วเท่านั้น จึงเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏใน

รัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน และเพื่อให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๐๕ ที่เป็นมาตรการสำคัญอันนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม จึงขอแสดงเหตุผลที่ยืนยันว่ามาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการบำบัดรักษาระบบรัฐสภาที่ป่วยไข้ให้มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพและมีความชอบธรรมมากขึ้นดังต่อไปนี้

เหตุผลประการที่ ๑ การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งลดการทุ่มเงินซื้อเสียงลง เพราะอาจจะเห็นว่าไม่คุ้มถ้าหากต้องเป็น ส.ส. อย่างเดียวหรือต้องพ้นจาก ส.ส. เมื่อไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และเมื่อนำไปผนวกกับวิธีการเลือกตั้งแบบเขตเล็กคนเดียว ซึ่งอาจทำให้การรวบรวมเสียงเป็นกลุ่มก้อนทำได้ยากขึ้น ก็จะทำให้พรรคหรือนายทุนต้องระมัดระวังในการทุ่มเงินสนับสนุนการซื้อเสียงเลือกตั้งมากขึ้น โดยสรุปจะทำให้การเลือกตั้งมีความโปร่งใส ชอบธรรมและใช้เงินน้อยลง

เหตุผลประการที่ ๒ เมื่อ ส.ส. ต้องพ้นจากตำแหน่งไปเป็นรัฐมนตรีแล้วจะทำให้ทั้ง ส.ส. และรัฐมนตรี ต่างคนต่างทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพมากขึ้น คนที่เป็น ส.ส. มีเวลาอยู่กับพื้นที่และไปประชุมสภารวมทั้งประชุมกรรมการมากขึ้น ประกอบกับพื้นที่ดูแลรับผิดชอบเล็กลงตามระบบแบ่งเขตเขตเล็กคนเดียว ก็จะทำให้ประเทศชาติและประชาชนรวมทั้งราษฎรในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการเป็น ส.ส. ของบุคคลนั้นอย่างมหาศาล

ในขณะเดียวกันรัฐมนตรีที่ไม่ต้องรับผิดชอบหน้าที่ ส.ส. ในขณะเดียวกันก็จะมีเวลาทุ่มเทให้กับการบริหารราชการแผ่นดินโดยส่วนรวมของประเทศอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องมาพะวักพะวนกับการเฝ้ารักษาหล่อเลี้ยงพื้นที่เขตเลือกตั้ง และต้องไปเสียดหาประโยชน์ในทางมิชอบมาเลี้ยงดูอุปถัมภ์บรรดา ส.ส. ในความดูแลของตนเหมือนในระบบที่เป็นอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่งโดยสรุปจะทำให้รัฐมนตรีสามารถบริหารประเทศได้โดยมิต้องถูกกดดันและต่อรองตลอดเวลาที่อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรี

เหตุผลประการที่ ๓ การที่ ส.ส. ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีก็ไม่สามารถกลับมาเป็น ส.ส. ได้อีก จะมีผลทำให้คนที่เป็นรัฐมนตรีมีความระมัดระวังในการปฏิบัติงานและความประพฤติมากขึ้น ไม่สามารถที่จะ “ชะล่าใจ” หรือ “เหลิงอำนาจ” ได้อีกต่อไป เพราะวันหนึ่งถ้าต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยข้อครหาว่าประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติก็จะทำให้อนาคตทางการเมืองต้องดับสูญไปด้วย และอาจถึงขั้นต้องถูกนำตัวไปลงโทษในคดีอาญาได้ง่าย เพราะไร้ความคุ้มกันและเอกสิทธิใด ๆ ในฐานะ ส.ส. อีกต่อไป

เหตุผลประการที่ ๔ การแบ่งแยกกันทำหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างหน้าที่ ส.ส. กับหน้าที่รัฐมนตรีทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีเสถียรภาพมากขึ้น โอกาสที่สภาจะอยู่ครบวาระ ๔ ปีจะมีมากขึ้น กว่าระบบเดิมเป็นหลายเท่า ซึ่งจะมีผลโดยตรงทำให้กระบวนการทำงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภามีความต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ และเข้มแข็งมากขึ้น ไม่ต้องตกอยู่ใต้อาณัติการครอบงำของฝ่ายบริหารเหมือนในระบบเดิมอีกต่อไป กฎหมายที่ทันสมัยก้าวหน้าทันโลกจะได้รับการผลิตออกมา

ใช้มากขึ้น กฎหมายที่ล่าช้าและซ้ำซ้อนจะได้รับการแก้ไข โดยรวดเร็ว และหลายฉบับมากขึ้น การทำงานของคณะกรรมการประจำสภาจะเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยิ่งของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ที่สำคัญคือจะเป็นการเปลี่ยนรูปโฉมใหม่ของรัฐสภา จากการเป็นตรายางของฝ่ายบริหาร และออกกฎหมายตามความต้องการของข้าราชการประจำและฝ่ายบริหารเหมือนอย่างที่เป็นอยู่ก่อนหน้าไปเป็นการออกกฎหมายตามความต้องการของประชาชนเพื่อให้ฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างเคร่งครัด

เหตุผลประการที่ ๕ การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะนำไปสู่พัฒนาการทางการเมืองในระดับที่ก้าวหน้าขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ ๆ ที่ไม่ใช่ทุกคนมีเงินและไม่ใช้ทั้งผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้มากขึ้นกว่าระบบเดิม ซึ่งปิดกั้นคนรุ่นใหม่ ๆ โดยสิ้นเชิง กล่าวคือเมื่อ ส.ส. รุ่นเก่าไม่ว่าจากปาร์ตี้ลิสต์หรือจากเขตเลือกตั้งได้พ้นไปจากตำแหน่งก็จะเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ขึ้นมาเป็นแทน อันเป็น

การสับเปลี่ยนหมุนเวียนให้คนใหม่ ๆ เข้ามาทำงานและไต่เต้า
 ในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ส่วนคนรุ่นเก่า ๆ ก็จะค่อย ๆ ลา
 การเมืองไปเรื่อย ๆ เป็นการสลายการผูกขาดและเพิ่มโอกาส
 ในการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรมในทางการเมืองมาก
 ขึ้น ประเทศชาติก็จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาการเมือง
 เช่นว่านี้

เหตุผลประการที่ ๖ การห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีใน
ขณะเดียวกันทำให้การเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น เพราะความ
กดดันต่อรองในระหว่าง ส.ส. และรัฐมนตรี ในพรรคเดียวกัน
และระหว่างพรรคที่ร่วมรัฐบาลลดลง ประกอบกับมาตรการที่
 บังคับให้การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้อง
 เสนอชื่อบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย (ระหว่าง
 นั้นห้ามยุบสภา) ก็จะทำให้การเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้นไม่
 ต้องเจอสภาพทางตันจนต้องยุบสภาทุกครั้งเหมือนระบบเดิม
 สภาอาจจะอยู่ไปจนครบสี่ปีในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล
 โดยเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีได้หลายครั้ง ดังนั้น เมื่อการเมือง
 มีเสถียรภาพ การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาของชาติก็เป็นไป
 อย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก

เหตุผลประการที่ ๗ การห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันถ้าจะเปรียบไปแล้วก็เหมือนกับความพยายามของนักการเมืองในสมัยหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่จะแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองด้วยเหตุผลว่า คน ๆ เดียวไม่ควรทำสองหน้าที่ในขณะเดียวกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อชาติบ้านเมืองและประชาชนอย่างมหาศาลทั้งสองหน้าที่

อีกประการหนึ่งการเป็น ส.ส. และเป็นรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่จะต้องทำการถ่วงดุลย์และตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้นการให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารยังคงเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน ก็เท่ากับเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารเข้ามาครอบงำการทำงานของ ส.ส. ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้ตลอดเวลา

เหตุผลประการที่ ๘ การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันเป็นการขจัดความลักลั่นและความไม่เสมอภาคของพื้นที่เขตเลือกตั้งทั่วประเทศในระบบเดิม ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่มี ส.ส. ของตนไปเป็นรัฐมนตรีซึ่งมีผลกระทบในทางเสียสองประการ ประการแรก พื้นที่ที่ไม่มี ส.ส. ของตนไปเป็นรัฐมนตรีจะขาดการดูแลเอาใจใส่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ

ดิ่งบประมาณมาลงในพื้นที่ ในขณะที่ ส.ส. ในพื้นที่ใดที่ไป
เป็นรัฐมนตรีก็มักจะใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ดิ่งบ
ประมาณมาลงในพื้นที่ของตน ขณะที่ไม่สนใจที่จะดูแลพื้นที่
อื่น ๆ ของประเทศ เป็นการเอาเปรียบประชาชนในพื้นที่ที่
ส.ส. ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี อีกประการหนึ่ง ส.ส. ในพื้นที่ที่เป็น
รัฐมนตรีมักจะใช้อำนาจหน้าที่ดิ่งและผลักดันส่งเสริมข้าราชการ
การเป็นคนของตนเองหรือหัวคะแนนของตนเข้าไปอยู่ในพื้นที่
นั้นเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจของข้าราชการอื่น ๆ ที่ไม่
ใช้พวกของรัฐมนตรีนั้นเป็นอย่างมาก ดังนั้นถ้าหากไม่มี
ส.ส. คนใดไปเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันแล้ว ก็จะเกิดความ
เสมอภาคกันทั่วทั้งประเทศทั้งในด้านการเฉลี่ยงบประมาณ
และการพัฒนาทุกพื้นที่อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ตลอดจน
ด้านความเสมอภาคเท่าเทียมกันของข้าราชการประจำ
ทั่วประเทศอีกด้วย

เหตุผลประการที่ ๕ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนด
มาตรการหลายประการในอันที่จะเสริมสร้างระบบรัฐสภาให้
เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ส.ส.
อย่างเต็มที่ ทั้งในแง่การขยายสมัยประชุมสามัญจาก ๙๐ วัน

เป็น ๑๒๐ วัน และในแง่การกำหนดให้หนึ่งสมัยประชุมสามัญของแต่ละปีจะต้องพิจารณาเฉพาะกฎหมายเท่านั้น ตลอดจนการขยายและเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการและการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้สด รวมทั้งให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผย เป็นอาทิ ซึ่งโดยรวมก็จะเป็นการเพิ่มภาระและงานของ ส.ส. ขึ้นจากเดิมเป็นหลายเท่า ดังนั้น จึงเป็นไปได้เลยที่จะให้ ส.ส. ซึ่งมีภาระในพื้นที่เขตเลือกตั้งมากอยู่แล้วบวกกับงานสภาซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมาก ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ดังนั้น การห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน จึงเป็นการสนองตอบต่อแนวทางปฏิรูปการเมืองในระบบรัฐสภาอย่างมีประสิทธิภาพ

๓๘. การเข้าประชุมในที่ประชุมสภาของรัฐมนตรี โดยไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ตามมาตรา ๒๑๐

“มาตรา ๒๑๐ รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในกรณี

ที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้า
ประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม
เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา
๑๕๘ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

* ในการประชุมสภาทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร หรือการประชุมวุฒิสภา รัฐมนตรีมีสิทธิเข้า
ประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่
ประชุมสภาได้ ข้อแตกต่างในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔
คือถ้าเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีซึ่งเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยสามารถลงมานั่งในที่นั่งของ
สมาชิกได้ ในขณะที่ถ้าหากเป็นการประชุมวุฒิสภา รัฐมนตรี
ไม่มีสิทธิลงมานั่งในที่นั่งของสมาชิก ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ
ใหม่ รัฐมนตรีมิได้เป็น ส.ส. เพราะถึงเป็น ส.ส. อยู่ก่อนเมื่อ
ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจาก ส.ส. ไป ดังนั้น ใน
การประชุมสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้งรัฐมนตรีจึงไม่มีสิทธิลงมา
นั่งในที่นั่งของสมาชิก ในการประชุมวุฒิสภาก็เช่นกัน รัฐมนตรี
ไม่มีสิทธิลงมานั่งในที่นั่งของสมาชิกได้อยู่แล้ว

สรุปแล้ว ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ว่าจะเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือการประชุมวุฒิสภา รัฐมนตรีทุกคนก็ต้องขึ้นไปนั่งบนที่นั่งของรัฐมนตรีเท่านั้น และไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนไม่ว่าในญัตติใด ๆ ดังนั้น ภาพในอดีตที่เห็นรัฐมนตรียกมือให้ตนเองในญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือรัฐมนตรียกมือสนับสนุนญัตติที่ตนเองเป็นผู้เสนอหรือลงมาอภิปรายในที่นี้ ส.ส. จึงจะไม่ปรากฏอีกต่อไป ในการประชุมสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๓๙. การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ตามมาตรา ๒๑๑

“มาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็น เร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะ

รัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

* หลักการที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.๒๕๓๔ จะต่างกันก็ตรงที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่บังคับไว้ว่า การแถลงนโยบายต่อรัฐสาดังกล่าวต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญใหม่ยังได้กำหนดยกเว้นผ่อนปรนไว้ด้วยในกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งยังไม่อาจทำการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาได้ ก็อนุญาตให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่นั้น จะดำเนินการในสิ่งที่จำเป็นไปพลางก่อนก็ได้ ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาเห็นว่าหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

๔๐. ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๒๑๒

“มาตรา ๒๑๒ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของ คณะรัฐมนตรี”

* บทบัญญัติของมาตรา ๒๑๒ ของรัฐธรรมนูญใหม่นี้เป็นเพียงการย้ำถึงหลักการความรับผิดชอบต่อกันระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารกับผู้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ในระบบรัฐสภาที่สำคัญคือ เมื่อได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีก็มีความรับผิดชอบและมีพันธะที่จะต้องดำเนินการไปตามนโยบายที่แถลงอย่างเคร่งครัด เพราะถ้าหากการไม่เป็นไปตามเช่นที่แถลงไว้ และเกิดผิดพลาดขึ้นมาจนทำให้ชาติบ้านเมืองเสียหายหรือประชาชนเสียประโยชน์แล้ว สิ่งทีคณะ

รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องเผชิญในลำดับต่อไปคือการยื่น
ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอย่างแน่นนอน

๔๑. คณะรัฐมนตรีขอฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๑๓

“มาตรา ๒๑๓ ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

* บทบัญญัติในมาตรา ๒๑๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นี้ เป็นหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา เจตนารมณ์ก็เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาคือทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ในเวลาเดียวกันก็จะเป็นเสมือนช่องทางใจของรัฐบาลที่อาจจะถูกกดดันจากสภาวะการณ์ทั้งในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจจน

อึดอัดหาทางออกแทบไม่ได้ เพราะจะได้อาศัยเวทีของรัฐสภา
ระบายนความอึดอัดดังกล่าวพร้อมกับชี้แจงประเด็นที่อยู่ใน
ความสงสัยของสาธารณชนให้กระจ่าง และสำหรับฝ่ายค้านก็
สามารถใช้เวทีรัฐสภาแห่งนี้ชักฟอกรัฐบาลโดยไม่ต้องมี
การลงมติไม่ไว้วางใจ ถือเป็น การควบคุมการบริหารราชการ
แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญอีกทางหนึ่ง

ส่วนวุฒิสภานั้นในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา
บทบาทและการมีส่วนร่วมในการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุม
รัฐสภาอาจจะมีไม่มากนัก เพราะมาจากการแต่งตั้งและส่วน
ใหญ่ก็เกรงออกเกรงใจรัฐบาล จึงอภิปรายแบบตรงไปตรงมาให้
เกิดประโยชน์กับประเทศชาติและประชาชนได้ไม่เต็มที่ ซึ่งจะ
ผิดกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากสมาชิกวุฒิ
สภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ
ประชาชน และปลอดจากความผูกพันทางการเมืองจากพรรค
ใด ๆ สมาชิกวุฒิสภาจึงแสดงบทบาทในฐานะ “ผู้ทรงคุณวุฒิ”
และ “เป็นกลาง” อย่างเต็มที่ จึงเชื่อได้ว่าการเปิดอภิปราย
ทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๒๑๓ ของ
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์กับประเทศชาติ
บ้านเมืองมากกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ

๔๒. การให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๒๑๔

“มาตรา ๒๑๔ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบ กับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียม กัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มา ใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชน โดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออก เสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่า ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอ ปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็น เพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

* การให้ประชาชนออกเสียงประชามติที่นำมาจากระบบ “เรฟเฟอเรนดัม” ของต่างประเทศนั้น เดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นเป็นการขอประชามติในเรื่องร่างรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่การขอประชามติของประชาชนดังกล่าวก็ไม่เคยได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติแม้แต่ครั้งเดียว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่มีบทบัญญัติใดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ ในขณะที่เจตนารมณ์ของการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบการปกครองไม่ว่าในทางใดทางหนึ่งที่นอกจากการเลือกตั้งให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งการออกเสียงประชามติก็อยู่ในข้อเสนอระดับต้น ๆ ของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ปัญหาอยู่ที่ว่าการออกเสียงประชามติที่ว่านี้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบโดยเมื่อประชาชนเสียงข้างมาก

ออกเสียงเป็นประชามติในเรื่องใดแล้วจะต้องปฏิบัติตามนั้น โดยไม่มีข้อโต้แย้งหรือยับยั้งใด ๆ ทั้งสิ้น อย่างเช่น การออกเสียงประชามติในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นต้น หรือจะเป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางบริหารเสมือนหนึ่งรัฐบาลขอคำปรึกษาจากประชาชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบและเป็นการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนเพื่อให้มาตรการสำคัญที่รัฐบาลจะดำเนินการต่อไปนั้นมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

ในระหว่างการอภิปรายเกี่ยวกับหลักการและขอบข่ายของการให้ประชาชนออกเสียงประชามติหลายครั้งหลายหน และหลายขั้นตอนของกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ส.ส.ร.ส่วนหนึ่งไม่ต้องการให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เลย ด้วยเหตุผลที่เกรงว่าจะเป็นการระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทหรือทำให้ต้องทรงอึดอัดพระราชหฤทัยในการที่จะต้องทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยในเรื่องที่จะนำไปให้ประชาชนลงประชามติ

หรือเรื่องที่ประชาชนออกเสียงประชามติแล้วต้องทรงลงพระปรมาภิไธยเลยโดยไม่อาจมีพระบรมราชวินิจฉัยได้

ส.ส.ร.ส่วนหนึ่งต้องการให้บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้เต็มรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลที่ว่า การออกเสียงประชามติเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอันเป็นเจตนารมณ์ของกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเพื่อย้ำให้เห็นเป็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าอำนาจของประชาชนนั้นเป็นจริงและมีอยู่จริงไม่ใช่เลือกตั้งเสร็จแล้วก็แล้วกันไป หลังจากนั้นสมาชิกรัฐสภาที่ใช้อำนาจนั้นอย่างเบ็ดเสร็จปราศจากการโต้แย้งหรือควบคุมใด ๆ จากประชาชนเลย

ในที่สุด เมื่อได้อภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวางและเอาจริงเอาจังหลายรอบแล้ว ก็ได้ข้อยุติที่เป็นกลาง ๆ ไม่หนักไปข้างใดข้างหนึ่งระหว่างการออกเสียงประชามติเต็มรูปแบบกับการไม่กำหนดเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญเลย นั่นก็คือการออกเสียงประชามติในเชิงขอคำปรึกษาจากประชาชนอันเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับรัฐบาลก่อนที่จะตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยนอกจากจะมีทาง

เลือกในการปรึกษาคณะรัฐมนตรี ปรึกษาสภาผู้แทนราษฎร ปรึกษารัฐสภา ตามกระบวนการปกครองในระบอบรัฐสภาแล้ว ยังมีทางให้ปรึกษาประชาชนได้อีกทางหนึ่งอันเป็นการเสริมหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ให้เป็นจริงมากยิ่งขึ้น

ถ้าสังเกตให้ดี ก็จะเห็นว่าวิธีการเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้ จะเป็นไปด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ เป็นต้นว่า เรื่องที่จะขอปรึกษาขอความเห็นประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้ การให้ฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบแสดงความคิดเห็นโดยเท่าเทียมกัน การกำหนดให้เสียงประชามติที่ไม่ถึงหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ถือว่าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วย หรือการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๔ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น คือไม่เป็นการผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเหมือนการออกเสียงประชามติเต็มรูปแบบ เป็นต้น

๔๓. การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๑๕

“มาตรา ๒๑๕ รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง
เมื่อ

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุด
ลงตามมาตรา ๒๑๖

(๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบ
สภาผู้แทนราษฎร

(๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ใน
ตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้ง
ขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตาม
(๒) จะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง
หรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ
หรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง
มิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ (๗) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐๔ มาใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งและอยู่ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสอง

ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖ (๑)(๒)(๓)(๔)(๖) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๐๓ โดยอนุโลม”

* การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีทั้งสามแบบตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นหลักการใหม่ที่ไม่มีการกำหนดให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะเหมือนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ส่วนหลักการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้นก็เป็นหลักการเดิม ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพียงแต่ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ถ้าหากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ถึงแม้จะยังต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ก็ตาม แต่ในระหว่างนั้นจะใช้อำนาจ

แต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ หรือให้พ้นจากตำแหน่งมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ จะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการ เลือกตั้ง

ซึ่งหมายความว่าภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ พลันที่มีพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเนื่องจากการยุบสภา หรือสภาครบอายุก็ตาม บุคคลใน คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งและอยู่ในฐานะรัฐบาลรักษา การโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการ เลือกตั้งหรือใช้อุปกรณ์วัสดุครุภัณฑ์ของทางราชการหรือแม้ แต่จะไปแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำเพื่อประโยชน์ในการ เลือกตั้งของตนหรือของพรรคไม่ได้เลย เพราะอำนาจในการ รักษาการและควบคุมดูแลการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะอยู่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเด็ดขาด ไม่ได้อยู่ที่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีก ต่อไป

๔๔. การสิ้นสุดจากตำแหน่งของรัฐมนตรี ตามมาตรา

๒๑๖

“มาตรา ๒๑๖ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัว เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

ตามมาตรา ๒๐๖

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

(๕) สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๘๕ หรือมาตรา ๑๘๖

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐๘ หรือมาตรา ๒๐๙

(๗) มีพระบรมราชโองการตามมาตรา ๒๑๗

(๘) วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗ มาใช้บังคับกับการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (๒)(๓)(๔) หรือ (๖)”

* ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เฉพาะตัวเมื่อดำเนินการ ลาออก ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๐๖ เช่น อายุไม่ครบสามสิบห้าปี สำเร็จการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภามาไม่เกินหนึ่งปี เป็นต้น ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ถูกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๘๕ หรือ ๑๘๖ เป็นข้าราชการหรือรับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัท เป็นต้น ตามมาตรา ๒๐๘ หรือ ๒๐๙ นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้ทรงมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งและถูกวุฒิสภามีมติถอดถอนตามมาตรา ๓๐๗

๔๕. การให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๑๗

“มาตรา ๒๑๗ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”

* การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น นอกจากจะใช้ระบบรัฐสภาเป็นหลักคือ หมายถึงนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นประมุขยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การแต่งตั้งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลก็เช่นเดียวกันเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายคำแนะนำและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และในมาตรา ๒๑๗ นี้ ถ้าหากนายกรัฐมนตรีประสงค์จะให้รัฐมนตรีคนใดในคณะรัฐบาลของตนพ้นจากตำแหน่งก็จะต้องนำรายชื่อผู้นั้นขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากความ เป็นรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าวเช่นเดียวกัน

แต่ถ้าหากความเป็นรัฐมนตรีของตัวนายกรัฐมนตรีเอง สิ้นสุดลง จะด้วยการลาออก ถูกลงมติไม่ไว้วางใจหรือถูกถอด

ถอนออกจากตำแหน่งหรือเหตุอื่นใดก็ตาม ความเป็นรัฐมนตรี
ของรัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐบาลก็สิ้นสุดลงทันทีโดยไม่ต้องมี
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๑๗ นี้ จึงเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่ง
แสดงให้เห็นถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบ
รัฐสภาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหา
กษัตริย์เป็นประมุข

๔๖. การตราพระราชกำหนดกรณีเพื่อความปลอดภัย
สาธารณะหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา

๒๑๘

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะ
รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย
สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ
ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตรา
พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำ
ได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มี
ความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร และของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

* พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้โดยเร่งด่วนโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยปกติมีอยู่สองรูปแบบ ได้แก่การตราพระราชกำหนดกรณีเพื่อความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการตราพระราชกำหนดกรณีจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากรหรือเงินตรา

ในอดีตการตราพระราชกำหนดในลักษณะแรกมักจะ ถูกวิพากษ์วิจารณ์โจมตีอย่างหนัก เพราะไม่สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งถือว่ากฎหมายทุกชนิดต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบของรัฐสภา การออกพระราชกำหนดเป็นการข้ามขั้นตอนและรวบรัดเกินไปซึ่งบ่อยครั้งที่เดียวถูกผู้มีอำนาจนำไปใช้ในทางที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย เป็นต้นว่าการออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในระหว่างกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีความเคลื่อนไหวทั้งจากใน ส.ส.ร. เองและจากกลุ่มพลังองค์กรประชาธิปไตยหลายแห่งให้ยกเลิกการออกพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสียเพราะไม่จำเป็นอีกต่อไปแล้ว เนื่องจากไม่มีอะไรที่จะเร่งด่วนและสำคัญยิ่งยวดเกินไปกว่าที่รัฐสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ ถ้าหากอยู่ในระหว่างปิดสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา รัฐบาลเองก็สามารถดำเนินการให้เปิดประชุมสามัญวิสามัญได้อยู่แล้ว อีกประการหนึ่ง การเปิดช่องไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการออกพระ

ราชกำหนดได้ อาจถูกใช้โดยผู้มีอำนาจที่ขาดคุณธรรมและปราศจากความยั้งคิดเพื่อรักษาอำนาจและประโยชน์ตน ประโยชน์พวกจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้

แต่ในที่สุด เพื่อมิให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดูลำหน้าหรือหักหาญจนเกินไป เพราะกลุ่มคนที่มีอำนาจอยู่ในสังคมที่มีแนวคิดอนุรักษ์จำนวนไม่น้อยที่คิดว่ายังจำเป็นที่จะต้องมีการออกพระราชกำหนดอยู่ ซึ่งก็ไม่มีใครสามารถยืนยันได้ว่าสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดความจำเป็นเช่นนั้นจะเกิดขึ้นหรือไม่ หรือจะเกิดขึ้นเมื่อใด ดังนั้น เสียงส่วนใหญ่ของ ส.ส.ร. จึงยินยอมให้มีการกำหนดกลไกดังกล่าวลงในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยที่ในส่วนลึกแล้ว หลายคนคิดและหวังว่าบทบัญญัติในมาตรานี้อาจจะไม่มีโอกาสได้ใช้ เพราะยุคสมัยได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ขณะที่พลังของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในระบอบการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับยุคสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา

การตราพระราชกำหนดกรณีเพื่อความปลอดภัย สาธารณะหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงเน้นในเรื่องหลักการและเหตุผล

ที่ว่า จะกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณี
ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งตรงนี้
คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่คงจะวินิจฉัยด้วยความ
ความระมัดระวัง รอบคอบ และคำนึงถึงความรู้สึกตลอดจน
กระแสของประชาชนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพราะเมื่อถึงคราวที่
จำเป็นจะต้องออกพระราชกำหนดจริง ๆ และมีการเสนอให้
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นชอบด้วยเจตนา
รมณ์ของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่แล้ว ก็เชื่อแน่ว่าศาล
รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งไม่ใช่องค์กรทางการเมือง
เหมือนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับที่
ผ่าน ๆ มา คงจะไม่วินิจฉัยไปในทิศทางที่เป็นการเอาใจฝ่าย
การเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรีเป็นแน่

และถ้าผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า
พระราชกำหนดที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามเจตนา
รมณ์ของมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว การที่พระราชกำหนด
นั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้นตามมาตรา ๒๑๙ แล้ว ผลกระทบ
ในทางการเมืองอย่างรุนแรงที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลที่เป็นผู้ออก
พระราชกำหนดดังกล่าว ก็จะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้
อย่างแน่นอน

๔๗. การตราพระราชกำหนดกรณีจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากรหรือเงินตรา ตามมาตรา ๒๒๐

“มาตรา ๒๒๐ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

* การคงไว้ซึ่งหลักการในการตราพระราชกำหนดกรณีจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากรหรือเงินตรา ตามมาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญนี้ ดูจะมีเหตุผลมากกว่า การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ อย่างเทียบกันไม่ติด เพราะอย่างน้อยที่สุดเงื่อนไขที่ว่า “ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน” นั้น

มีน้ำหนักและเพียงพอที่จะทำให้ทุกฝ่ายสบายใจและไม่
ต่อต้านคัดค้านเท่าใดนัก ถ้าได้กระทำในจังหวะและเวลารวม
ทั้งสถานการณ์ที่เหมาะสม ตลอดจนได้รับการชี้แจงอย่างเป็น
ระบบทั้งในสภาและต่อสาธารณชนรวมทั้งสื่อมวลชน ด้วยเหตุ
นี้บทบัญญัติในมาตรา ๒๒๐ ดังกล่าวนี้จึงไม่สู้จะมีผู้ใดคัดค้าน
อย่างหนักแน่นเอาเป็นเอาตายเท่าใดนัก

๔๘. พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๒๒๑

“มาตรา ๒๒๑ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระ
ราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อ
กฎหมาย”

* พระราชกฤษฎีกา หมายถึงกฎหมายที่พระมหา
กษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีซึ่งก็เป็น
กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั่นเอง มีอยู่สองประเภทได้แก่
พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายคือ
พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือพระบรมราชโองการให้
ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ และอีกประเภทหนึ่งคือ

พระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตรา
ขึ้นโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาพระราชกฤษฎีกา
และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ตราพระราชกฤษฎีกานั้น
ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศในราช
กิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งฉบับนี้ด้วยได้
บัญญัติไว้เหมือน ๆ กันว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราช
อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”
ซึ่งอยู่ในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๔๙. พระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับ
ความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๒๒๓

“มาตรา ๒๒๓ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระ
ราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็น
ชอบของรัฐสภา

มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียง
ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี
อยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง และการลงมติต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

* การนำเอาประเทศชาติไปเป็นคู่สงครามหรือไปทำสงครามกับประเทศอื่นนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ดังนั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับจึงได้บัญญัติไว้ให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นประมุขของประเทศ และยังต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ เมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามแล้ว จึงกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศสงครามได้ เช่นเดียวกันในมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญเหมือนกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา

๕๐. พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ ตามมาตรา ๒๒๔

“มาตรา ๒๒๔ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

* พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ ตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ เป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ ผ่านมา ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญมิได้แตกต่างกันแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติที่บังคับว่า ถ้าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาแล้ว ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสีย

ก่อนที่จะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการให้ทำหนังสือสัญญาดังกล่าว

๕๑. การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่

ตามมาตรา ๒๓๐

“มาตรา ๒๓๐ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง

ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวงกรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย”

✱ แนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือการแยกหน่วยราชการออกมาเป็นหน่วยราชการใหม่ให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ต้องยอมรับว่าเพิ่งมีขึ้นอย่างเป็นทางการ

รูปธรรมเป็นครั้งแรกในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนี้ ทั้งนี้ด้วยสาเหตุที่ว่า การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวตามกติกา คือ รัฐธรรมนูญฉบับเดิม ๆ นั้น เป็นไปอย่างล่าช้ามาก อย่างไรก็ตามแต่ การตั้งกระทรวงใหม่ ๆ ขึ้นมา ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองและของโลกเลย แม้แต่การเปลี่ยนชื่อของหน่วยราชการจาก “ศูนย์” มาเป็น “กรม” เท่านั้น ยังต้องใช้เวลาหลายปีและต้องผ่านหลายรัฐบาล ประกอบกับระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ ความต่อเนื่องและยังไร้ประสิทธิภาพอีกด้วย ก็ยิ่งทำให้การดำเนินการดังกล่าวล่าช้าเข้าไปอีก ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงหรือจัดตั้งขึ้นใหม่ เช่นว่านั้น ถูกบังคับไว้ว่าต้องทำเป็นพระราชบัญญัติไปทั้งหมด คือ ต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้นเอง

แรกทีเดียว ในข้อเสนอของกรอบเบื้องต้นที่นำไปขอรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาทั้งหมดในกรณีที่จะจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นหรือไม่ก็ตาม พุดง่าย ๆ คือ ให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการ

ได้เลย โดยไม่ต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเหมือนที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการบริหารราชการแผ่นดิน

ต่อมาในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการยก
ร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาขั้นแปรญัตติก่อนที่จะเสนอ
สภาฯพิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรฐานนั้น หลัก
การดังกล่าวก็ได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบพบกันครึ่งทางดังที่
ปรากฏเป็นบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เหตุผลประการสำคัญของการเปลี่ยนแปลงแก้ไข
ดังกล่าวก็คือ ถึงแม้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่
โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจะทำให้กระบวนการในการ
บริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปด้วยความรวดเร็วก็ตาม แต่
ในขณะเดียวกันก็อาจเป็นช่องทางที่ฝ่ายรัฐบาลหรือคณะ
รัฐมนตรีจะใช้อำนาจดังกล่าวอย่างพร่ำเพรื่อจนเกิดการตั้ง
กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ทุกครั้งที่ขึ้นมาเป็นรัฐบาล
บริหารประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ
บ้านเมืองและเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดินเพียง
เพื่อเหตุผลในทางการเมืองอย่างเดียว

ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้
บัญญัติว่า การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีให้มี

การจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้นที่อนุญาตให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา คือแค่ผ่านความเห็นชอบเป็นมติของคณะรัฐมนตรีก็นำความขึ้นกราบบังคมทูลได้

แต่ถ้าหากเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ยังต้องตราเป็นพระราชบัญญัติคือต้องเสนอและผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเหมือนในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา

๕๒. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา ตามมาตรา ๓๐๓

“มาตรา ๓๐๓ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใด มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อ

ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจ
หน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้
บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรง
ตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ
หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

* รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ
ประชาชน ด้วยเหตุผลอย่างน้อยสามประการ ประการแรก
ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุดอย่างที่ไม่เคยปรากฏ
ในประวัติศาสตร์ของไทย หรือแม้แต่ของโลกก็ตาม ประการ
ที่สอง เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วน
ร่วมกับระบอบการเมืองหรือการดำเนินการที่กระทบต่อชีวิต
ความเป็นอยู่หรือแม้แต่คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนมาก

ที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และประการที่สาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ใช้อำนาจรัฐมากที่สุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

จากเหตุผลในประการที่สามนั่นเองที่สำแดงออกถึงการปฏิรูประบบการตรวจสอบและถอดถอนผู้ใช้อำนาจอย่างชนิดพลิกโฉมหน้ากันเลยทีเดียว เพราะบทบัญญัติมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ปฏิรูประบบการตรวจสอบและถอดถอนในสี่มิติด้วยกัน กล่าวคือ มิติแรก เป็นครั้งแรกที่ระบบตรวจสอบและถอดถอนครอบคลุมไปถึงผู้ใช้อำนาจรัฐทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการประจำระดับสูง หรือแม้กระทั่งประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้พิพากษาหรือตุลาการ มิติที่สอง เป็นครั้งแรกที่จะได้มีสภาตรวจสอบ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแทนที่จะให้มีการตรวจสอบหรือถอดถอนกันเองเหมือนเช่นที่แล้มา ในมิติที่สามก็เป็นครั้งแรกที่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและถอดถอนผู้อื่นหรือบรรดาองค์กรตรวจสอบทั้งหลายต้องถูกตรวจสอบและถอดถอนอย่างเข้มงวดและเป็นจริงได้เช่นเดียวกัน

และในมติที่สี่อันเป็นมติสุดท้าย ก็เป็นครั้งแรกอีกเช่นเดียวกันที่มีการแยกแยะกระบวนการตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการเฉพาะด้านที่มีความชอบธรรม เหมือนหมอรักษาโรคในปัจจุบันซึ่งต้องใช้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำการรักษาเป็นเฉพาะโรคไป ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ป.ป.ช. กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น และเมื่อมาถึงขั้นตอนการถอดถอนก็จะดำเนินการโดยสมาชิกรัฐสภา ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ใช่อะไรร่ต่ออะไรก็ไปลงที่ศาลยุติธรรมอย่างเดียว อันเป็นการตรวจสอบแบบครอบจักรวาลเหมือนในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา

๕๓. การเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๓๐๔

“มาตรา ๓๐๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อ

ประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอตั้งกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

* บทบัญญัติในมาตรา ๓๐๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการเริ่มต้นของกระบวนการตรวจสอบอันนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นหลักการใหม่เอี่ยมซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด เริ่มต้นด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อย

กว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่ง ซึ่งบุคคลดังกล่าวที่จะถูกถอดถอนนั้นเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นทุกตำแหน่งไม่ว่าตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา

ในขณะเดียวกัน สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเองเช่นเดียวกัน โดยต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

สำหรับการให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งนั้นก็เป็นหลักการใหม่ซึ่งเน้นให้ความสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เน้นหนักไปในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งกล่าวโดยหลักการแล้วไม่มีผู้ใดต้องการให้มีการใช้สิทธิดังกล่าวโดยพร่ำเพรื่อโดยไม่จำเป็น แต่ถ้าหากสมาชิกวุฒิสภาไม่ทำหน้าที่แทนประชาชนด้วยเหตุผลกลใดก็สุด

แล้วแต่ ประชาชนก็ควรที่จะมีสิทธิออกมาเรียกร้องหรือ
อีกนัยหนึ่ง “ทวง” ภาระกิจดังกล่าว

อย่างไรก็ดี กระบวนการเข้าซื้อกันของประชาชน
ดังกล่าวก็คงจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ
เงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตกำหนดซึ่งรัฐสภานั้นแหละจะ
เป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ และอีกประการหนึ่ง
เมื่อยื่นร้องขอไปแล้วก็เชื่อว่า จะส่งให้วุฒิสภำทำการถอด
ถอนเลยทันทีหาได้ไม่ ยังต้องให้คณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำการสอบ
สวนอย่างละเอียดรอบคอบขั้นหนึ่งก่อนที่จะรายงานให้
วุฒิสภำทราบและทำการวินิจฉัยต่อไป ดังนั้น ที่มีผู้หัว
เกรงกันว่า มาตรการดังกล่าวอาจจะเป็นช่องทางให้มี
การกลั่นแกล้งหรือทำลายกันหรือสร้างความยุ่งยากสับสน
แก่บ้านเมืองนั้น จึงเป็นการวิตกที่คาดเดากันไปล่วงหน้า
มากกว่า

๕๔. การลงมติของวุฒิสภาให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๓๐๗

“มาตรา ๓๐๗ สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

* มาตรา ๓๐๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเสมือนดาบอาญาสิทธิ์ที่จะใช้ลงโทษแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ใช้อำนาจรัฐในสาขาอื่น ๆ เพราะถ้าหากวุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้า คือ หมายถึงไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบคน ให้ถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งแล้ว ผู้นั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือออกจากราชการในวันที่วุฒิสภามีมติ และที่หนักไปกว่านั้น ยังต้องถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใด ๆ ในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปีซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นมาตรการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง

นอกจากนั้น ในส่วนที่จะต้องถูกดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังคงมีการพิจารณาต่อไป ถึงแม้วุฒิสภามีมติถึงที่สุดเป็นประการใดก็ตาม

๕๕. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑๓

“มาตรา ๓๑๓ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติม

นั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี
อยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้น
พิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็น
ประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว
ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภา
พิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้น
สุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย
และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออก
ใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว
ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูล
กระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓
และมาตรา ๙๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

* กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับจะบัญญัติไว้ค่อนข้างใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาเป็นสามวาระ โดยวาระที่หนึ่งรับหลักการใช้วิธีชานชื้อและลงคะแนนโดยเปิดเผยซึ่งต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง วาระที่สองเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยถือเอาเสียงข้างมาเป็นประมาณ และในวาระที่สามใช้วิธีชานชื้อและต้องได้คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่ง จึงจะนำร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมได้

ส่วนที่อาจจะแตกต่างกันไปในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้น ก็เห็นจะมีอยู่เรื่องเดียว นั่นก็คือจำนวนสมาชิกสภาที่จะยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งในมาตรา ๓๑๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดจำนวนดังกล่าวไว้เพียงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร หรือของทั้งสองสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ นั้นได้กำหนดไว้เหมือน ๆ กันว่า ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนด

ไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ฉบับ พ.ศ. ๒๕๙๕ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๙๒ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ฉบับ พ.ศ. ๒๕๘๙ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๗๕ ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่

และที่น่าสังเกตก็คือ มีเพียงรัฐธรรมนูญบางฉบับเท่านั้นที่การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้เสียก่อน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ นอกนั้นเสนอได้โดยไม่ต้องให้พรรคการเมืองมีมติ

ประวัติย่อ “นายคณิน บุญสุวรรณ”

๑. เป็นคนชนบุรี ได้รับการศึกษาเบื้องต้นและจบชั้นมัธยมปีที่ ๖ ที่จังหวัดชลบุรี
๒. จบม.ศ. ๕ ที่โรงเรียนกรุงเทพคริสเตียนวิทยาลัย
๓. จบปริญญาตรี (เกียรตินิยมดี) จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๔. จบปริญญาโททางรัฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัย HOUSTON สหรัฐอเมริกา
๕. ได้รับประกาศนียบัตรวิชา “การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา” จากมหาวิทยาลัย TUFTS สหรัฐอเมริกา
๖. เคยรับราชการที่รัฐสภา และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
๗. เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร
๘. เคยเป็นผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.)
๙. เคยเป็นอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ ป.ป.ป.
๑๐. เคยเป็นรองประธานคนที่หนึ่ง คณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร
๑๑. เคยเป็นกรรมการ คพป. (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย)
๑๒. เคยเป็นโฆษกและกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หลายสมัย
๑๓. เขียนหนังสือ ๑๕ เล่ม เช่น “จีนสามยุค” “การเมืองการปกครองของอังกฤษ” “ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย” “รัฐมนตรีเมืองไทย” “วิพากษ์กฎหมายเลือกตั้ง” “ผ่า อตก.” และ “๕๐ คำถามส.ส.ร.” เป็นต้น

หน้าที่และความรับผิดชอบในสภาร่างรัฐธรรมนูญ

- เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดชลบุรี
- เป็นที่ปรึกษาประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- เป็นกรรมการประชาสัมพันธ์
- เป็นโฆษกคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
- เป็นรองประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

