



รัฐสภาสาร

ปีที่ 24 ฉบับที่ 1

วันที่ 1 มกราคม 2519

เรื่องในเล่ม

บทบรรณาธิการ

กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมในยุโรป •

ที่มาและรูปของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับแรก ๓๓

กระบวนการวิธในการบัญญัติกฎหมาย ๕๗

บทความพิเศษเรื่อง

อิทธิพลของรัสเซียเหนือประเทศในเอเชียกลางแถบ ๖๗

ประชาธิปไตยในสภา : คำตอบที่ยังไม่สมบูรณ์ ๗๓

อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง ๘๓



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วัตถุประสงค์

- ๑ เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- ๑ เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

พันเอก สงวน คำวงษา เป็นผู้อำนวยการ
ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธิ เป็นรองผู้อำนวยการ

นายบุวิรักษ์ นามวัฒน์ เป็นบรรณาธิการ
นายประยูร สดาเขตร์ เป็นผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายอาสา ทวีชัยอนันต์ ประจำกองบรรณาธิการ
นายไพโรจน์ อัมพรประภา ประจำกองบรรณาธิการ
นางสาวบังอร อิมโอชา ประจำกองบรรณาธิการ
นายภราดา บุรณศิริ ประจำกองบรรณาธิการ
นางพรรณี ห่มพักษณ์ ประจำกองบรรณาธิการ
นางสาวกอบกุล สรานนท์ เป็นผู้จัดการและ
สมุหบัญชี

- ๑ กำหนดออก เดือนละหนึ่งฉบับ
- ๑ อัตราค่าบำรุง
ปีละหกสิบบาท
ครึ่งปีสามสิบห้าบาท

๑ การเงินและการขอรับ

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ
ที่สำนักงาน โดยเช็คไปรษณีย์
หรือธนาณัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการ
ไปรษณีย์ ดุสิต

๑ ส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งให้บรรณาธิการหรือ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ
ที่สำนักงาน

- ๑ สำนักงาน ตั้งอยู่ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พระที่นั่งอนันตสมาคม กรุงเทพมหานคร
โทรศัพท์ ๘๒๖๑๘๑, ๘๒๖๑๘๑
- ๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นเจ้าของ
- ๑ พิมพ์ที่โรงพิมพ์การศาสนา ถนนบำรุงเมือง กรุงเทพมหานคร โทร. ๘๑๒๓๕๑



รัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาดำเนินการติดต่อกันมาครบ ๒๓ ปีบริบูรณ์และฉบับนี้เป็นฉบับเริ่มต้นปีที่ ๒๕ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ซึ่งเมื่อย้อนไปพิจารณาในด้านวัตถุประสงค์ของการจัดทำรัฐสภาสารตั้งแต่ต้นจนกระทั่งปัจจุบัน คงรักษาดูประสงฆ์ไว้เช่นเดิม คือ เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตยและเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาทั้งภายในและต่างประเทศให้กับบรรดาท่านสมาชิก การที่จะดำเนินการให้บรรลุดูประสงฆ์นั้น ได้มีการปรับปรุงรัฐสภาสารมาโดยตลอดระยะเวลา ๒๓ ปี โดยปรับปรุงด้านคุณภาพ รูปเล่ม และ กำหนดเวลาออกหนังสือให้ตรงเวลา ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการจัดทำวารสาร ดังนั้นการดำเนินงานรัฐสภาสารต่อไป เริ่มตั้งแต่ฉบับประจำเดือนมกราคม เป็นต้นไป จะเป็นอีกก้าวหนึ่งที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยได้วางนโยบายการจัดทำไว้ ๒ ประการ คือ ด้านเนื้อหาของสาระของหนังสือ และกำหนดเวลาในการออกหนังสือ เฉพาะด้านเนื้อหาของสาระของหนังสือ มีแนวทางที่จะเน้นหนักในด้านวิชาการเกี่ยวกับการปกครองในระบอบรัฐสภา และวิชาการด้านต่าง ๆ ที่จะเสริมสร้างการปกครองระบอบนี้ให้มีเสถียรภาพสถิตยฺ์สถาพรตลอดไป จึงจำเป็นต้องลดด้านข่าวสารรายงานการประชุมของรัฐสภา ข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรีข่าวในพระราชสำนักและข่าวสารเหตุการณ์สำคัญอื่น ๆ ในรอบเดือนทั้งที่เป็นเหตุการณ์ภายในและต่างประเทศ เพื่อนำลงพิมพ์เผยแพร่ใน "เอกสารข่าวรัฐสภา" ซึ่งเป็นเอกสารรายปักษ์ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาอีกฉบับหนึ่ง ที่มีจำนวนการพิมพ์เท่าเทียมกัน แต่เสนอข่าวความเคลื่อนไหวในวงงานสภาได้รวดเร็วยิ่งกว่า อย่างไรก็ตามเนื้อหาของสาระของหนังสือที่เกี่ยวข้องในแวดวงของรัฐสภาจำเป็นอย่างยิ่งที่ท่านสมาชิกผู้เกี่ยวข้องให้ความสนใจในเรื่องราวเพื่อความเข้าใจที่กระจ่างชัด และเพื่อให้รัฐสภาสารไม่เป็นเพียงแต่วารสารในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา แต่เป็นวารสารของบรรดาท่านสมาชิกผู้เกี่ยวข้องด้วยดังนั้นคณะเจ้าหน้าที่ข่าวรัฐสภาสาร มีความยินดีที่จะได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์แนวนโยบายในการจัดทำตลอดจนใคร่จะได้คำปรึกษาเพื่อเป็นการสะท้อนย้อนกลับในการกำหนดแนวทางการปรับปรุงต่อไป ให้มีคุณภาพในเนื้อหาเข้มข้นยิ่งขึ้นอีกประการหนึ่ง ส่วนเรื่องกำหนดเวลาในการออกหนังสือ ซึ่งปกติจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการรวบรวมเรียบเรียงบทความ



LIART

และเงื่อนไขในการจัดพิมพ์ ก็จะพยายามลดเงื่อนไขและเงื่อนไขดังกล่าวนี้ลง เพื่อให้การผลิต และจำหน่ายถึงมือท่านสมาชิกเป็นไปตามกำหนดในทุก ๆ เดือน แม้ว่าเนื้อหาของหนังสือจะ มีความสัมพันธ์ในเชิงปริมาณอยู่กับการผลิตให้ทันกำหนด กล่าวคือสาระของหนังสือจะมีคุณภาพ ต้องอาศัยระยะเวลาาน ซึ่งผูกพันกับการผลิตให้ทันกำหนดภายในหนึ่งเดือนก็ตาม แต่ก็อยู่ในวิสัย ที่จะปรับให้ตัวแปรทั้งสอง ที่ขัดแย้งกันอยู่ประสานกัน และ ดำเนินไปตามนโยบายที่วางไว้สอง ประการดังกล่าวนี้ให้ได้ ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐสภาสารชุดใหม่ในอันที่จะสืบ ทอดและดำรงวัตถุประสงค์ของการจัดทำรัฐสภาสารของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในอดีตให้บรรลุ เป้าหมาย สมเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้ง “รัฐสภาสาร” สืบไป

คณะกรรมการรัฐสภาสารชุดใหม่ ซึ่งเข้ารับหน้าที่จัดทำในปีที่ ๒๔ ประจำเดือนมกราคม เป็นต้นไป ขอแสดงความขอบคุณอย่างสูงต่อท่านผู้มีเกียรติทุกท่านที่ได้สละเวลาเรียบเรียงบทความ ทั้งหลายนำลงพิมพ์ในรัฐสภาสาร เพื่อประเดิมเสริมสร้างให้รัฐสภาสารมีเนื้อหาสาระอยู่ในวง “บรรณสาร” ตลอดไป ตลอดจนบรรดาบริษัท ห้างร้าน และวิสาหกิจ ที่กรุณาอุปการะลงโฆษณา กิจการในหนังสือนี้

ในโอกาสขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ชาวคณะรัฐสภาสารขอส่งความสุข และ ความปรารถนาดีมายังบรรดาท่านสมาชิกรัฐสภาสาร ท่านผู้มีเกียรติ และผู้มีอุปการะคุณ ให้ท่าน และครอบครัวประสบความสำเร็จ ความเจริญ และสัมฤทธิ์ผลในสิ่งอันพึงปรารถนาทุกประการ.

สวัสดิ์

คำปราศรัยเนื่องในวันขึ้นปีใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๙

ของนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์

ประธานรัฐสภา

สวัสดิ์ พี่น้องชาวไทยที่รัก

ในวาระที่จะสิ้นปีเก่า และจะย่างขึ้นปีใหม่พุทธศักราช ๒๕๑๙ นี้ เราทั้งหลายยังอยู่ในยุคปฏิวัติทางการเมืองและทางสังคมของโลก ซึ่งเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงที่เกิดขึ้น และแลเห็นชัด เริ่มต้นแต่มหาสงครามครั้งที่ ๒ ยุติลง คั้งนั้น ก่อนจะพูดถึงบทบาทของรัฐสภาไทย หรือนัยหนึ่งบทบาทของประชาชนชาวไทย ในขวบปีที่แล้วต่อไป ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอชักชวนพี่น้องชาวไทย ให้พิจารณาการณ์ทั่วไปของโลกที่เป็นมา และกำลังเป็นอยู่ขณะนี้เสียก่อน เป็นประการต้น

การปฏิวัติอันนับกันว่าเป็นสัญญาณภัยแห่งยุคปัจจุบัน มีมูลเหตุมาจากการปฏิวัติทางเทคโนโลยีแห่งการทหาร ประการหนึ่ง จากการปฏิวัติในด้านความรู้สึกนึกคิดทางสังคม ที่ต้องการให้บรรลุถึงการอยู่ดีกินดีโดยเร่งรีบ ตลอดจนเกิดความสำนึกในลัทธิชาตินิยมรุนแรงยิ่งขึ้น ในหมู่ชนชาติยากจน ที่เรียกกันว่า “ด้อยการพัฒนา” ประการหนึ่ง กับทั้งจากการปฏิวัติของคอมมิวนิสต์ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ต่อเนื่องกันไปอย่างไม่หยุดยั้ง ประกอบเข้าม่ออีกประการหนึ่งด้วย ทั้งสามประการนี้รวมกัน จึงเป็นพลังที่มาที่ยังให้บังเกิดการเคลื่อนไหวอย่างไพศาล ในทางที่จะปรับเปลี่ยนรูปความเป็นไปของโลกมนุษย์ ให้ผิดแยกไปจากสภาพที่เคยพบ เคยเห็นกันมาช้านาน ขณะนี้ ยุคปฏิวัติของโลก ปรากฏอยู่ชัดเจนทางทวีปแอฟริกา กับที่บางจุดในยุโรปตะวันตก ตลอดจนแถบมหาสมุทรแปซิฟิกด้านตะวันตกเฉียงใต้ ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตอนบน อันได้แก่หมู่ประเทศอินโดจีนฝรั่งเศสแต่เดิม คือเวียดนาม เขมร ลาว กัมพูชาปีที่ ๑ อันยาวนานกว่า ๒๐ ปี ของการปฏิวัติด้วยการใช้กำลัง มาตั้งหลักใหม่ โดยใช้ลัทธิใหม่เป็นเครื่องมือ ในประเทศไทยมีผู้ก่อการร้ายบ่อนทำลาย ส่วนในมาเลเซียก็ไม่มีสงบสุขเช่นกัน



LIART

สำหรับการเปลี่ยนแปลงในอินโดจีนภาคถัดจากนี้ไป ตามผลเป็นเสมือนการเปลี่ยนแปลงที่การเมือง เพื่อชิงความเป็นใหญ่กันระหว่างเหล่าอภิมหาอำนาจ เหนือภูมิภาคเอเชียตลอดแถบใต้ โดยแรงขับเคลื่อนแห่งคตินิยมของชาติอภิมหาอำนาจ ซึ่งมีแสนยานุภาพอันเกรียงไกร หนุนาการขยายอิทธิพล ประเทศไทยก็จะตกอยู่ในระหว่างหรือท่ามกลางอิทธิพลกระหนาบของอภิมหาอำนาจอย่างชัดชัด และในกรณีเช่นว่านั้น เพื่อความไม่ประมาทประชาชนชาวไทย ก็จะต้องเปลี่ยนความนึกคิด เตรียมใจ เตรียมตัวเสียแต่เดี๋ยวนี้ สำหรับเข้าเผชิญปัญหาใหญ่ ในสถานการณ์ใหม่ที่จะพียงมีมาให้พร้อมไว้อย่างสุดกำลัง เพราะไทยก็เท่ากับถูกบังคับ ให้เกาะแน่นอยู่ในคตินิยม ทางฝ่ายป้องกันตัว คือเป็นฝ่ายรับ ไม่ใช่เป็นฝ่ายรุก

ที่พูดเช่นนั้น ต้องขอข้อมความเข้าใจว่า ไม่ใช่มีเหตุการณ์อีกที่ทศกริโครมอะไรที่จะให้คิดแต่จะใช้พลังกำลังเข้าแก้ไข ก็หาไม่ได้ แท้จริง อุดมคติและความมุ่งประสงค์ใหญ่ยิ่งที่สุดของไทย ก็มีแต่เพียงเพื่อให้คงดำรงเอกราช อิสราธิปไตยโดยสมบูรณ์ อยู่ได้ด้วยมีความสงบเรียบร้อย ถิ่นมีเสรีภาพทางการเมือง เป็นเครื่องหล่อเลี้ยงเสรีภาพ ที่ชาวไทยจะอยู่ และทำมาหากินโดยสวัสดิ์ ไกรอันอยู่อย่างอยู่กับเรา และเราก็จะไม่ก้าวก่าย และไม่ก่อความเดือดร้อนให้ใครอื่นที่ไม่มุ่งร้ายต่อเราเท่านั้นเอง แต่ปรากฏว่าในระยะหลัง ๆ นี้ ได้มีผู้พยายามแทรกแซงกิจการภายในของไทย เพื่อไม่ให้เราบรรลุความสำเร็จตามอุดมคติ และความมุ่งประสงค์ดังกล่าวมานั้น อีกทั้งเพื่อตั้งเหนี่ยวทางเดินแห่งชีวิตของชาติไทย ให้หันไปเข้าร่วมวงโคจรในจักรวรรดามืออื่น ที่ต่างออกไปจากปัจจุบัน

เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๙ นี้เอง ในพิธีตรวจพลสวนสนาม เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำรัส ให้เป็นที่ทราบตระหนักทั่วกันว่า “ในปัจจุบันนี้ ปรากฏว่ามีการบ่อนทำลายด้วยวิธีการต่าง ๆ เกิดขึ้นในบ้านเมืองของเรา อย่างมากมายเป็นลำดับ ซึ่งนับวันก็ยิ่งรุนแรงชัดแจ้งยิ่งขึ้น จนถึงขั้นปฏิบัติการบุกรุกโดยตรงแล้ว แสดงว่าประเทศชาติไทยได้ตกเป็นเป้าหมายที่ผู้ทำตัวเป็นศัตรูต้องการจะเข้ายึดครอง ครอบงำ และเบียดเบียนบังคับ เพื่อผลประโยชน์ และความยิ่งใหญ่ของเขาอย่างแน่นอน”

เมื่อมองไปทั่วทิศก็เห็นได้ว่า ในดินแดนหลายประเทศ ที่กำลังเกิดเหตุยุ่งยากรุนแรงถึงฆ่าฟันกันเองไปก็มากนั้น ก็เพราะผู้คนที่ถือว่าเป็นเจ้าของประเทศ ได้แตกความสามัคคีกัน



ขึ้น จึงได้เกิดขุ่นแค้นวุ่นวาย และนองเลือด เป็นการเปิดทางสะดวกให้ชาติอื่นแทรกเข้าหาหนุ เพื่อประโยชน์สำคัญของเขา โรคขาดความสามัคคีต่อส่วนรวมแห่งชาติของคนอันทำให้การเกาะเกี่ยวเชื่อมประสานทางจิตใจกันในหมู่พลเมืองของประเทศ ต้องสูญเสียความเข้มแข็ง เพราะเกิดขำระดุมบสลายขึ้นในความสามัคคีเช่นว่านี้ ถ้าถึงขนาดแพร่ทั่วไปไม่เลือกประเทศ เหมือนกับไม่รู้สีกกันว่า ความภักดีต่อส่วนรวมแห่งชาติ และแม้ต่อบรรพบุรุษของคน ที่กลาย ที่หย่อน และพร้อมลง หรือสูญสลายไปนั้น บ่อหมบมาถึงในที่สุดว่าเป็นการขาดความภักดีต่อประโยชน์แห่งตนเองของแต่ละคนโดยแท้ เพราะคนนั้นแหละเป็นผู้ได้หรือเสียประโยชน์จากผลที่เกิดแก่ส่วนรวมของชาติประเทศ

สำหรับภาวะการณ์ภายในประเทศไทยของเรา ก็ไม่อยู่ในข้อยกเว้นจากที่กล่าวมา นอกจากนั้น หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อสองปีก่อน ซึ่งยังอยู่ในเขตที่เรียกว่าหัวเดียวอยู่นี้ ความตื่นตัวด้านสิทธิเสรีภาพ ก็ได้ทำให้หลายสิ่งหลายอย่างออกจะสับสน รวมทั้งได้เกิดเหตุการณ์ อันแสดงว่ามี การไม่เคารพต่อกฎหมายอย่างแพร่หลาย ยังผลให้เป็นการละเมิดสิทธิ และผลประโยชน์ของบุคคลอื่นในสังคม และหรือเกิดเสียหายแก่ประชาชนโดยตรง และโดยอ้อมไปด้วย นี่ก็เป็นทางอีกแพร่งหนึ่ง ให้การขัดแย้งทางส่วนย่อย เดินไปสมทบกับการขัดแย้งทางการเมืองเรื่องใหญ่ ๆ ณ ชุมทางซึ่งมาบรรจบกันหลายสาย เป็นการเพิ่มเติมการแตกสามัคคีในชาติ ให้ไพศาลยิ่งขึ้น

อันการเลือกดำเนินนโยบายทั้งหลายนั้น รัฐบาลผู้มีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหาร บ่อหมบเป็นฝ่ายริเริ่ม โดยรัฐสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นผู้กำกับควบคุมฝ่ายบริหาร ให้ดำเนินไปในทางที่ถูกที่ชอบแก่ประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชน ในช่วงเวลาที่แล้วมา รัฐสภานี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอย่างเข้มแข็งเพียงใด ท่านก็ย่อมทราบอยู่แล้วจากรายงานของบรรดาสื่อมวลชน รวมทั้งที่วิทยุกระจายเสียงได้ทำการถ่ายทอดการประชุมสภาตลอดมานั้นด้วย ส่วนเมื่อรัฐสภาพิจารณาเห็นว่าการดำเนินนโยบายสำคัญเรื่องใดอันเป็นนโยบายแห่งชาติ เช่นนโยบายเกี่ยวกับการปกป้องเอกราชของประเทศ รวมถึงการวางตนเป็นกลาง โดยมีเขี้ยวเล็บให้พอรักษาคำเป็นกลาง ทางรัฐสภาที่สนับสนุน และอาจทำหน้าที่ในประการต่าง ๆ เข้าช่วยแก้ไขอุปสรรคที่หากยังมีอยู่ เท่าที่จะพึงกระทำได้ โดยชอบ



ด้วยวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย ส่วนการกำกับควบคุมฝ่ายรัฐบาลในนโยบายบริหารทั่วไป รัฐสภาก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติอยู่แล้ว

นอกจากนั้น รัฐสภาที่ข้อมจะไม่นิ่งนอนใจ ในอันที่จะเร่งรัดและส่งเสริมให้มีการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจและปรับปรุงสังคมให้ดี ให้เหมาะแก่การที่ประเทศไทยที่รักของเรา จะดำรงอยู่อย่างมั่นคง และจำเริญก้าวหน้าในยุคใหม่ของโลกอีกด้วย

ดังนั้น วันหนึ่งซึ่งเป็นวันสิ้นปีเก่าพุทธศักราช ๒๕๑๘ และ ณ ที่นี้ ซึ่งข้าพเจ้ากำลังอาศัย เครื่องมือสื่อมวลชน กล่าวคำปราศรัยต่อพี่น้องชาวไทย ในวาระที่ใกล้จะย่างเข้าชั่วโมงแรกของปีใหม่พุทธศักราช ๒๕๑๙ ข้าพเจ้า ในนามแห่งสมาชิกรัฐสภา จึงขออนุญาตถือเป็นโอกาส เวียนเวียนพร้อมพี่น้องร่วมชาติทุกคน ขอได้โปรดช่วยกันคนละไม้คนละมือและทุกทาง เพื่อโน้มนำ และเรียกกระดม ความรักดีต่อส่วนรวมแห่งประเทศชาติที่รักของเราให้มีย่างครบครันสมบูรณ์ และให้แน่นแฟ้นยิ่งกว่าเดิมขึ้นไปอีก อันจะเป็นพลังอย่างใหญ่หลวงแห่งสามัคคีธรรม ที่จะหนุนให้เราสามารถรักษาความรอดอยู่ของประเทศ และเพื่อความรอดอยู่โดยปกติสุข ของประชาชนอีกต่อหนึ่ง

ด้วยปณิธานดังกล่าวมานี้ ที่เชื่อว่าสอดคล้องต้องตรงกับใจจริงของพี่น้องชาวไทยทั้งปวง ผู้รักความเป็นไทย ข้าพเจ้า ในนามของสมาชิกรัฐสภา จึงขอถือเอาเรื่องความรักดีต่อส่วนรวม ของประเทศไทยที่รักของเรา เป็นคัมภีร์ชาติ ประดับเป็นพุ่มอยู่ในทรวงกายเป็นเครื่อง สักการบูชา แต่คุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ในสากลโลก และขออัญเชิญให้โปรด ประสาทพร แต่พี่น้องชาวไทย ในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๑๙ ว่า

- ให้ทุกท่าน ประสบความสำเร็จ ในการร่วมกันปกป้อง และบำรุงรักษาเอกราช อธิปไตย ตลอดจนส่งเสริมสวัสดิประโยชน์ของชาติไทย
- ให้ทุกท่าน—พร้อมกันรักษากฎหมายไว้ให้ดี
- ให้ทุกท่าน—ปลอดภัยจากสรรพโรค สรรพภัย สรรพอุปสรรค
- ให้ทุกท่าน—มีแต่ความเจริญสุข ก้าวหน้า สถาพร ตลอดไป.

สวัสดิ์



LIART



นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์

ประธานรัฐสภา



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

คำขวัญ

สำหรับหนังสือรัฐสภาสาร ฉบับปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๕

"ศรัทธา" เป็นมูลฐานสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในอันที่จะทำให้
กิจการงานใด ๆ เจริญขึ้น การที่รัฐสภาจะได้จัดทำหนังสือรัฐสภาสาร
ฉบับปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๕ ย่อมเป็นเครื่องแสดงว่ารัฐสภามีศรัทธา
ที่จะให้หนังสือนี้มีคุณค่าแก่ผู้อ่าน

ในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๕ ข้าพเจ้าขอฝาก
ความรัก และความปรารถนาดี มายังบรรดาเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องใน
การจัดทำหนังสือรัฐสภาสารทุกท่าน


(หม่อมราชวงศ์ กนกฤทธิ์ ปราโมช)

นายกรัฐมนตรี





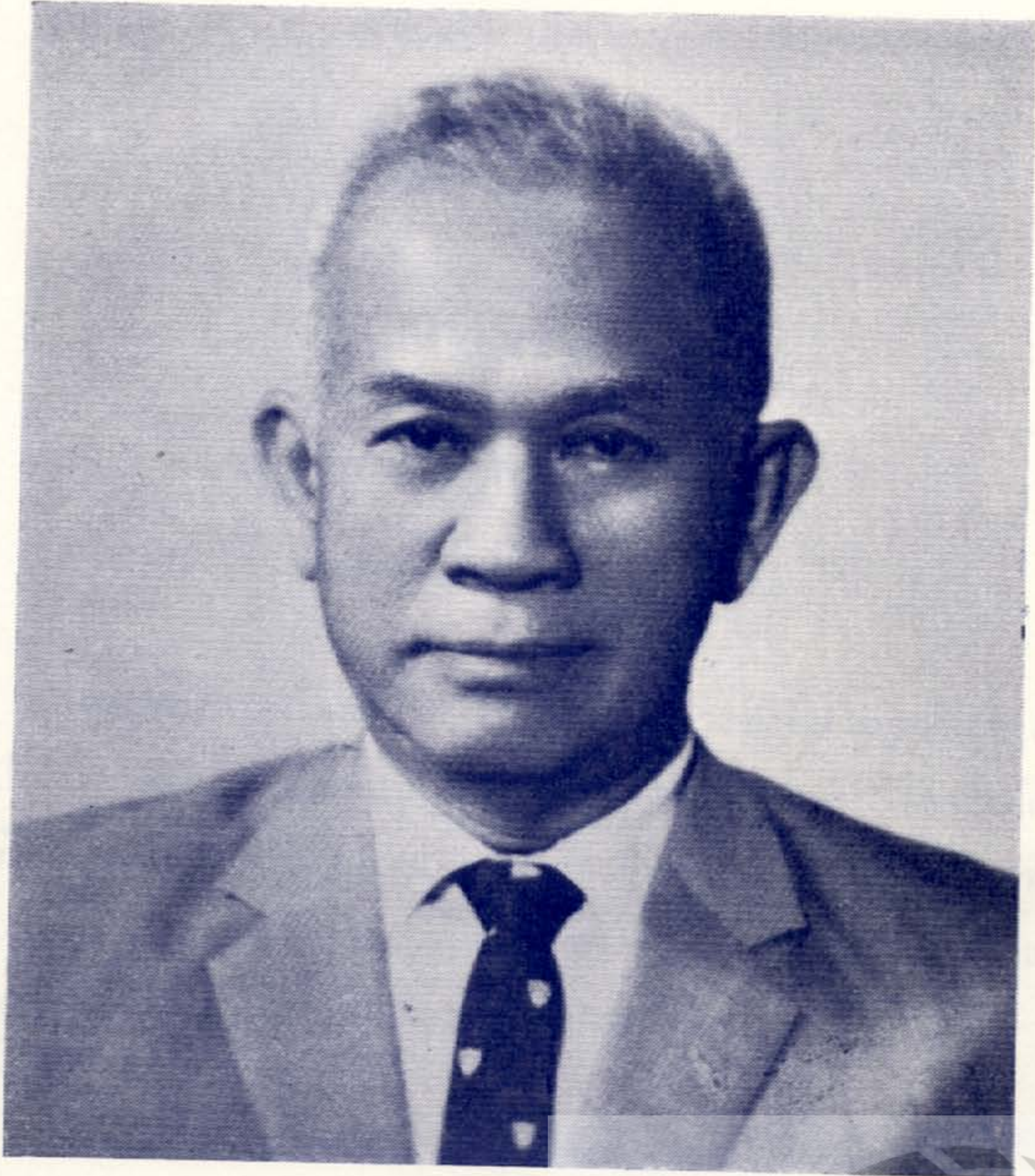
ศีกฤทธิ์ ปราโมช

นายกรัฐมนตรี



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand



นายจิตติ ติงศภักดิ์
รองประธานรัฐสภา



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

คำขวัญ

ของนายประมวล กุลมาตย์

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร

“สภาผู้แทนราษฎร” เป็นสถาบันประชาธิปไตยอันสูงสุด เพราะเป็นที่รวมแนวความคิดและความต้องการของราษฎร ฉะนั้นนักประชาธิปไตยจงช่วยกันเกื้อหนุนและรักษาสถาบันนี้ไว้ | อย่าให้เป็นที่คู่มั่นและเหยียดหยามจากกลุ่มเผด็จการเพราะถ้าเวลานั้นมาถึงก็หมายความว่า **“ประชาธิปไตย”** ของเรานุกปล้นเสียแล้ว





นายประมวดี กุลมัตย์
รองประธานสภาผู้แทนราษฎร



LIIRT

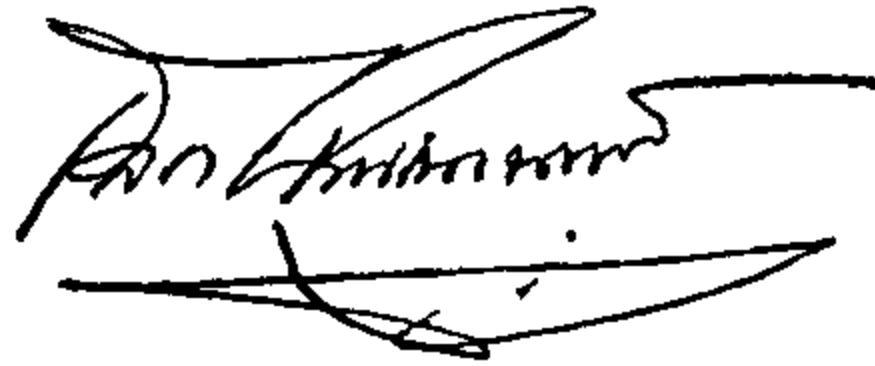
Legislative Institutional Repository of Thailand

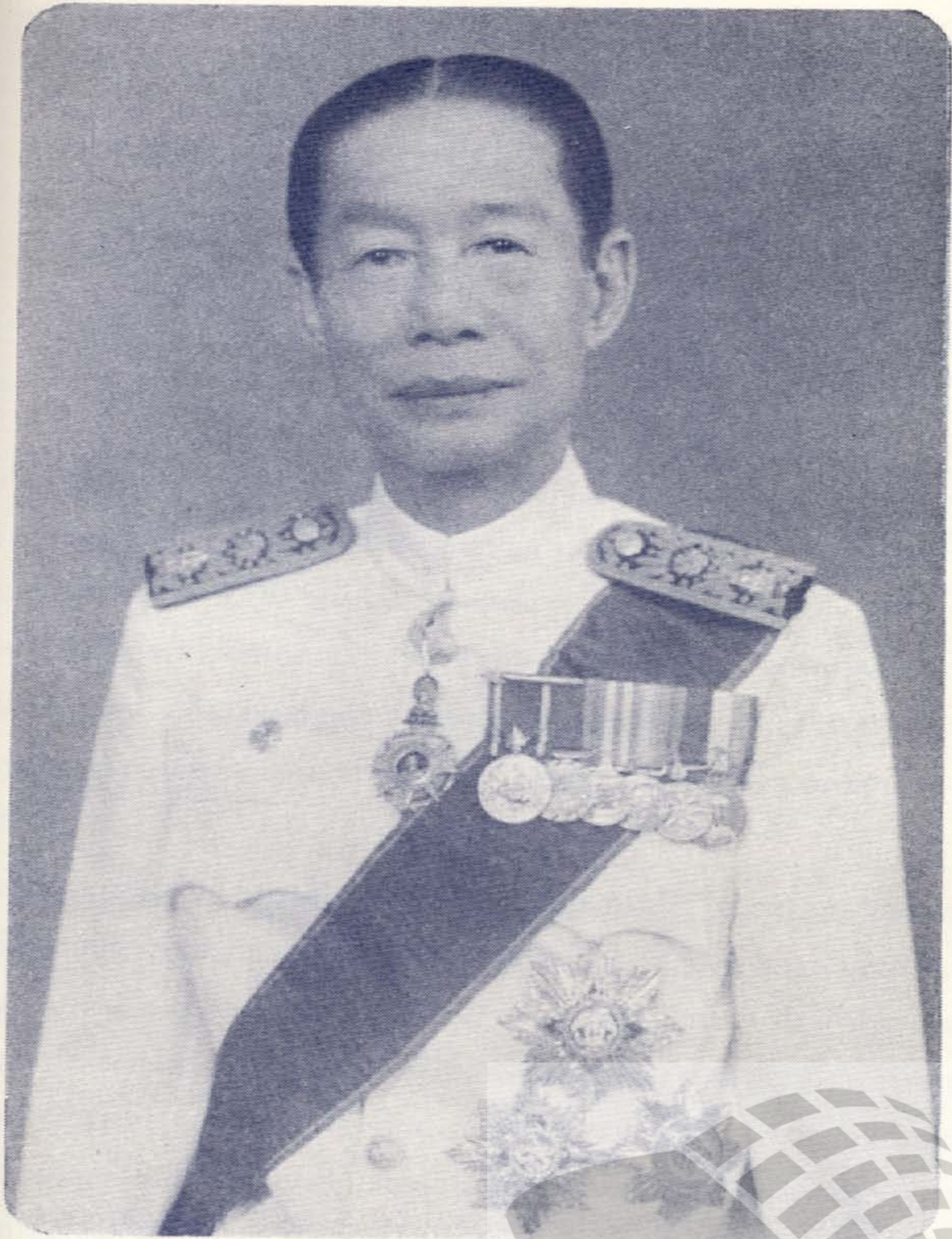
คำขวัญ

ของนายเล็ก จุณานนท์

รองประธานวุฒิสภา

ความเคารพให้เหตุผลและความยุติธรรม
เมื่อดำเนินคดีในระบอบประชาธิปไตย





นายเล็ก จุฬฉานนท์
รองประธานวุฒิสภา



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมในยุโรป

ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม

๑)

ข้อความทั่วไป

เมื่อเราพูดถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็น่าจะตั้งเป็นคำถามให้ตอบเสียก่อนว่า “รัฐธรรมนูญคืออะไร?” ทุกประเทศในโลกไม่ว่าจะมีรูปหรือระบบการปกครองเป็นอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือไม่ จะเป็นการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์หรือมีประธานาธิบดีเป็นประมุข จะเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือแบบเผด็จการอย่างฟาสซิสต์ หรืออย่างชนกรรมาชีพ ก็จะต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญนี้อาจจะมีชื่อเป็นลายลักษณ์อักษรคือเป็นไปตามจารีตประเพณี แต่ก็ต้องมีส่วนหนึ่งจัดเขียนเอาไว้ มากบ้างน้อยบ้าง

ศาสตราจารย์ชอร์ชส์ บูร์โต แห่งมหาวิทยาลัยและสถาบันรัฐศาสตร์ ณ กรุงปารีสได้กล่าวถึง “รัฐธรรมนูญ” ว่ามีความหมายถึงความนึกคิดเข้าใจทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมือง (Conception juridique et conception politique) คือในเมื่อรัฐดำเนินการให้เห็นว่า มีความแตกต่างกันอย่างไร ระหว่างอำนาจปกครองและผู้ใช้อำนาจแทนแล้ว รัฐทุกรัฐก็จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน อย่างไม่ก็ ผู้ปกครองไม่ได้ใช้อำนาจอันเป็นเอกสิทธิ์ของตน เพราะอาศัยคุณสมบัติในรัฐเช่นนี้ แต่โดยที่เอกสิทธิ์นี้ได้ถูกมอบหมายมาให้ตน ผู้ปกครองก็ตกอยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องได้รับการแต่งตั้งและต้องมีฐานะอันหนึ่งของตำแหน่งหน้าที่ด้วย บรรดาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแต่งตั้ง องค์การ และวิธีดำเนินการปฏิบัติของอำนาจในทางการเมืองนี้ ประกอบรวมกันเป็นรัฐธรรมนูญของรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นเส้นทางซึ่งอำนาจปกครองถูกส่งผ่านจากผู้ทรงอำนาจ ก็นำไปยังผู้ใช้แทนคือ ผู้ปกครองหรือรัฐบาล แต่นอกจากบทวิเคราะห์อันเป็นกลางๆ ของรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ ยังมีบทวิเคราะห์เกี่ยวกับอุดมการณ์ของการปฏิวัติอันใหญ่ยิ่งเมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ อีก (คือ



LIART

การปฏิวัติของฝรั่งเศสที่เป็นที่มาส่วนสำคัญของระบอบเสรีประชาธิปไตยและแพร่หลายไปทั่วโลก ต้องรำลึกและเข้าใจให้ได้ว่าไม่ใช่อุดมการณ์เกี่ยวกับการปฏิวัติเมื่อ ค.ศ. ๑๕๑๖ ใน รัสเซีย) ซึ่งอุดมการณ์ของการปฏิวัตินี้ ทำให้มีการขยายตัวออกไป และทำให้รัฐธรรมนูญเป็น เสมือนหนึ่ง รูปแบบอย่างหนึ่งของการจัดองค์การทางการเมือง คือการรับประกันสิทธิเสรีภาพ ของบุคคลโดยวางขอบเขตสกัดกั้นการปฏิบัติหรือการดำเนินงานของผู้ปกครอง และตามความคิด เห็นหรือความนึกคิดเข้าใจเช่นนี้เองที่ได้เกิดมีสูตรของปฏิญาแสดงสิทธิของมนุษย์และของ พลเมืองขึ้นใน ค.ศ. ๑๗๘๘—๑๗๘๑ ว่า “สังคมทุกสังคมซึ่งไม่มีการรับประกันสิทธิทั้งหลาย หรือซึ่งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจให้แน่นอนก็เป็นสังคมที่หารัฐธรรมนูญไม่” (มาตรา ๑๖) เป็น เรื่องที่จะโต้เถียงไม่ได้ว่า ในทันทีเป็นเพียงการยืนยัน ของการเลือกเอาตามความปรารถนาทางการเมือง อย่างหนึ่งเท่านั้น แต่มิใช่เป็นการให้บทวิเคราะห์หรือคำนิยามอย่างถูกต้องตามอุดมการณ์ของ รัฐธรรมนูญ^(๑)

ศาสตราจารย์อังเดร โฮริอู แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีสอีกผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ในหนังสือ คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญอันมีชื่อเสียงของท่านว่า เราอาจเสนอคำนิยามหรือบทวิเคราะห์ที่ต่อ ไปนี้ได้ว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญมีความหมายตามนัยที่ลึกซึ้งคือตามภารกิจหน้าที่ว่า เพื่อจัดองค์การภายในขอบข่ายของรัฐและชาติ (หรือรัฐ—ชาติ) (Etat-Nation) ให้อำนาจปกครองกับเสรีภาพ อยู่ร่วมกันได้โดยสงบสุข”^(๒)

เรื่องที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งมิใช่เป็น ของประเทศเสรีประชาธิปไตยแต่เป็นของประเทศสังคมนิยมเฉพาะในยุโรปตะวันออกที่ถือตามลัทธิของมาร์กซ์ เพราะ ประเทศสังคมนิยมนั้นไม่จำเป็นเสมอไปที่จะเป็นประเทศคอมมิวนิสต์หรือมาร์กซิสต์ เช่นอียิปต์ ในสมัยที่นัสเซอร์เป็นประมุข และแอลจีเรียเป็นต้น ก็ถือว่าตนเป็นสังคมนิยมแต่มิใช่มาร์กซิสต์

(๑) Georges Burdeau: Droit constitutionnel et Institutions politiques พิมพ์ครั้งที่ ๑๖ ค.ศ. ๑๙๗๔ หน้า ๕๕

(๒) André Hauriou : Droit constitutionnel et Institutions politiques พิมพ์ครั้งที่ ๖ ค.ศ. ๑๙๗๕ หน้า ๒๗



มีผู้ชอบกล่าวถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบการเมือง และการปกครองของประเทศสังคมนิยม (Etats socialistes) โดยเฉพาะในยุโรปตะวันออก แล้วนำมาเปรียบเทียบกับของประเทศที่มีระบอบการเมืองและการปกครองแบบเสรีนิยม แล้วก็บอกว่าฝ่ายใดดีกว่าโดยหาเหตุผลต่าง ๆ มาสนับสนุน อันที่จริงระบอบการเมืองและการปกครองของประเทศสังคมนิยมกับของประเทศเสรีนิยมนั้นไม่เหมือนกัน จะเปรียบเทียบกันให้ถูกต้องไม่ได้ พยายาม ๆ ก็คือฝ่ายหนึ่งถือเรื่องทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ ทางการเมืองไม่สำคัญเท่า และการเมืองจะต้องส่งเสริมการเศรษฐกิจและสังคม แต่อีกฝ่ายหนึ่งถือเรื่องการเมืองสำคัญไม่น้อยกว่าทางเศรษฐกิจและสังคม สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสิ่งที่ต้องเคารพ จุดประสงค์ที่สำคัญยิ่งของรัฐจะต้องไม่เป็นการทำลายหรือตัดทอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จริงอยู่มีประเทศเสรีนิยมไม่ใช่น้อยที่รับเอาสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (libertés économiques) ทำนองเดียวกับประเทศสังคมนิยมมาใช้ ในประเทศเหล่านี้ยอมรับรู้สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (droits économiques et sociaux) ไว้มากมาย และนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตน เช่นรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๖ (สาธารณรัฐครั้งที่ ๔) เป็นต้น^(๑) แต่ลักษณะของรัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็ไม่ได้ทำให้เปลี่ยนเป็นประเทศสังคมนิยมในทางเศรษฐกิจไปได้ ทั้งนี้รวมทั้งประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่ๆ

(๑) คำปรารภขึ้นต้นในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๖ ของฝรั่งเศสนี้เห็นด้วยที่แสดงถึงสมัยชั่วคราวของการประนีประนอมระหว่างความคิดเห็นหรือความนึกคิดเข้าใจในสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจสองประการคือ ความนึกคิดเข้าใจอย่างเก่า ในเรื่อง "ปล่อยยให้ทำ ปล่อยยให้ผ่านไป" (laissez faire, laissez passer) ซึ่งรัฐจะต้องงดเว้นไม่เข้าไปแทรกแซงในชีวิตทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง กับความนึกคิดเข้าใจอย่างใหม่เป็นประการที่สอง ซึ่งรัฐจะต้องเข้าแทรกแซงเพื่อมิให้มีการถือโอกาสใช้สิทธิเกินไปของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เพื่อป้องกันเอกชนต่อการเสี่ยงภัยทางสังคม เพื่อให้ทุกคนมีสิทธิอย่างน้อยที่สุดที่จะทรงชีวิตอยู่ได้พอควรแก่อัตภาพ สรุปก็คือเพื่อให้พลเมืองแต่ละคนได้รับหลักประกันเป็นเงื่อนไขว่า อย่างน้อยก็จะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ได้ สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งกล่าวถึงในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับนี้เป็นภาพแสดงถึงความนึกคิดเข้าใจ อย่างประการหลังหรือประการที่สอง (Maurice Duverger : *Eléments de droit public* พิมพ์ครั้งที่ ๖ หน้า ๑๕๗-๑๕๘ Thémis. Presses universitaires de France.)



หลังมหาสงครามโลกครั้งที่สองด้วยอีกหลายประเทศที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติขนาดที่เรียกว่าก้าว-
หน้าในทางเศรษฐกิจและสังคมมาก และก็ยังรับรู้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเคียงคู่ไว้ด้วยกัน^(๑)

การที่จะเอาหลักการในรัฐธรรมนูญ ระบอบการเมือง และการปกครองของประเทศที่
เป็นสังคมนิยม โดยเฉพาะแบบมาร์กซิสต์ (marxiste) มาเปรียบเทียบกับของประเทศประชาธิปไตย
ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมนั้นจะเป็นสิ่งที่ทำอย่างถูกต้องมิได้ แม้ประเทศประชาธิปไตยเสรีนิยมเหล่านี้
หลายประเทศจะรับหลักการหลายอย่างในทางสังคมนิยมมาใช้ในรัฐธรรมนูญของตน ก็ยังไม่
เหมือนกันอยู่นั่นเอง การเปรียบเทียบจึงจะต้องสมมุติอะไรต่ออะไรขึ้นหลายอย่าง ทั้งนี้เพราะ
ถือปรัชญาต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

อิทธิพลบางประการของสังคมและสถาบันมาร์กซิสต์ ที่มีอยู่เหนือสถาบัน
การเมืองของประเทศอื่น ๆ

แม้ระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยเสรีนิยมกับของประเทศสังคมนิยมจะ
แตกต่างกัน ตามนัยที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่สังคมและสถาบันการเมืองของมาร์กซิสต์ ก็มีอิทธิพล
อยู่เหนือสถาบันการเมืองของประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ ศาสตราจารย์อังเดร โฮวีอุ แห่งมหา-
วิทยาลัยกรุงปารีส ในหนังสือคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันการเมือง ที่กล่าวแล้ว
พิมพ์ครั้งที่ ๖ ค.ศ. ๑๙๗๕ (หน้า ๖๓๖-๖๔๕) ได้กล่าวไว้ให้เห็นว่า สถาบันการเมืองแบบต่างกัน
ก็มีอิทธิพลต่อกันและกัน และไม่ใช่ว่าเพียงสถาบันการเมืองตามแบบวิธีของประเทศประชาธิปไตย
ตะวันตกเท่านั้น ที่มีอิทธิพลระหว่างกัน คือ ทำให้มีการเลียนแบบซึ่งกันและกัน แต่อิทธิพลของ
สังคมนิยมมาร์กซิสต์ก็มีอยู่เหนือสังคมที่พัฒนาแล้ว (Sociétés sur-développées) และสังคมที่ยังไม่
พัฒนา (Sociétés sous-développées) อีกด้วย

ถึงแม้เราจะพบตัวอย่างในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. ๑๗๙๓ และในรัฐธรรมนูญ
ของประเทศเม็กซิโก ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๑๗ ได้ก็ดี ก็ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า

(๑) เช่นตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. ๑๙๔๗ รัฐธรรมนูญอินเดีย ค.ศ. ๑๙๕๐ รัฐธรรมนูญ
ของประเทศไทยฉบับปัจจุบัน (๗ ตุลาคม ๒๕๑๗) ก็มีบทบัญญัติที่รับรู้สิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมไว้บาง
ประการเหมือนกัน เช่น มาตรา ๗๓, ๗๕, ๗๗, ๗๘, ๗๙, ๘๐, ๘๒ ของหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่ง
รัฐ



รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตได้ทำให้เกิดสิ่งใหม่ขึ้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ประการแรก ที่เดียว แทนที่จะประกาศสิทธิและเสรีภาพลงในปฏิญญาหรือคำปรารภขั้นต้นของรัฐธรรมนูญให้ เป็นส่วนสกัดต่างหากจากเอกสารซึ่งกล่าวถึงอำนาจสูงสุดในการปกครอง รัฐธรรมนูญโซเวียต พ.ศ. ๑๙๖๓ กลับนำเอาเรื่องสิทธิและเสรีภาพบรรจุลงในตัวบทแท้ ๆ ของรัฐธรรมนูญ เป็นการ เชื่อมโยงให้แน่นแฟ้นขึ้นอีก ระหว่างรัฐธรรมนูญในการทางเมืองและรัฐธรรมนูญในทางสังคม ตามข้อเท็จจริงแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมบรรจุปกติวิสัย (normes) ต่างกันถึง ๓ ประการไว้ด้วยกัน คือ ประการที่หนึ่ง กำหนดองค์การและวิธีดำเนินการของอำนาจสูงสุดในการ ปกครองให้แน่ชัด ประการที่สอง นิยามหลักการในทางเศรษฐกิจและสังคมของระบอบนั้น และ ประการที่สาม กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง

ที่นับว่าเป็นของใหม่เช่นเดียวกันก็คือ เคียงข้างกับสิทธิและเสรีภาพแบบดั้งเดิมหรือ แบบกลาสสิกนั้น ก็มีสิทธิในทางสังคมปรากฏขึ้นด้วย (สิทธิในการมั่งงำทำ ในการพักผ่อน หย่อนใจ ในการประกันสังคม ฯลฯ) ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศทางตะวันตก ได้รับแบบเอา มา เช่น คำปรารภขั้นต้น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๖ (สาธารณรัฐครั้งที่ ๔) เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญมาร์กซิสต์ก็มีส่วนหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญโครงการ (Constitutions—programmes) คือ ที่มุ่งถึงความสำเร็จของระบบสังคมใหม่ รัฐธรรมนูญ ยูโกสลาเวีย ค.ศ. ๑๙๖๓ เป็นตัวอย่างในเรื่องนี้ได้ดี แต่ประเทศตะวันตกหาได้เดินตามแบบไม่ การวางแผน เศรษฐกิจแห่งชาติ (Planification de l' économie) ก็ดี ประเทศตะวันตกก็เลียนแบบประเทศ สังคมนิยมเหมือนกัน แม้ว่าจะได้มีลักษณะอ่อนโยนกว่า และเป็นการชักชวนให้ทำยิ่งกว่าจะเป็น การแข็งกระด้างหรือใช้อำนาจบังคับ

สำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนานั้นอิทธิพลของสังคมนิยมมาร์กซิสต์มีเหนือมากมาย และเห็น ได้ชัดแจ้ง ประเทศในโลกที่สามซึ่งเพิ่งเริ่มพัฒนาตนเองไม่สามารถที่จะมีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานได้ อย่างมากมายพุ่มเฟื่อย เช่น ในประเทศสหภาพโซเวียตหรือประเทศสังคมนิยมทางยุโรปตะวัน- ออกส่วนใหญ่ และยังไม่สามารถจะรับการทำให้อดน้อยถอยลงซึ่งกำลังของชาติเพราะเข้าอยู่ใน สังคมหลายแบบ (Société pluraliste) เช่น การต่อสู้ซึ่งดีกันระหว่างพรรคการเมือง การผลักดัน ขันครองอำนาจระหว่างหมู่คณะชุดต่างกัน หรือที่เป็นปรปักษ์ต่อกัน เช่นเดียวกับที่แบบวิธีของ



การพัฒนาทางตะวันตกซึ่งมีรากฐานตั้งอยู่บนเสรีภาพของการประกอบการนั้น เขาก็เห็นว่าไม่เหมาะสมกับประเทศที่ยังไม่พัฒนาเหล่านี้ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนที่แท้จริงเกือบจะไม่มีเลย ประเทศเหล่านี้จึงหันไปหารูปแบบทางเศรษฐกิจซึ่งถูกใจไม่มากนักน้อยโดยลัทธิสังคมนิยม

ตัวอย่างของการที่มีคณะพรรคการเมืองแต่พรรคเดียวของสหภาพโซเวียต ซึ่งใช้เป็นประโยชน์ต่อการเข้าครองอำนาจและสถาปนาระบบคอมมิวนิสต์ขึ้นนั้น ก็เป็นตัวอย่างใช้ได้ไม่น้อยแก่ประเทศที่มีชนชาติต่าง ๆ มากมายหลายชาติมารวมกันอยู่ การมีพรรคการเมืองมากสำหรับประเทศเหล่านี้เขาก็เห็นกันว่า เป็นการเสี่ยงภัยต่อการส่งเสริมให้ชนชาติต่าง ๆ มีการขัดแย้งกันขึ้นได้สะดวกในชาติ หรือระหว่างผิว

การทำสังคมนิยมทางที่ดินและทางอุตสาหกรรมของสหภาพโซเวียตก็มีอิทธิพลหรือเป็นตัวอย่างแก่ประเทศในสังคมที่ยังไม่พัฒนา การสังคมนิยมที่ดินทำให้มีการปฏิรูปที่ดินง่ายและแจกแบ่งที่ดินรายใหญ่ ๆ ได้สะดวกด้วย การให้ทำการค้าขายนอกประเทศต้องเป็นของชาติก็ทำให้การควบคุมเงินตราไม่ให้รั่วไหลออกนอกประเทศทำได้ง่าย การเอาการประกอบอุตสาหกรรมทำเหมืองแร่ หรือทางการเงิน ให้รัฐทำเสียเองก็ทำให้งบประมาณรายจ่ายของประเทศมีได้สะดวกและสามารถที่จะลงทุนต่าง ๆ ได้มากมาย แม้ในด้านอื่น ๆ อิทธิพลของสังคมนิยมก็ได้แสดงออกมาให้เห็น เช่น การวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ การจัดให้สมาคมผู้มีอาชีพต่าง ๆ เป็นของรัฐ ฯลฯ เป็นต้น

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นการแสดงให้เห็นอีกว่า สังคมนิยมมีอิทธิพลเหนือสังคมทั้งที่พัฒนาแล้วและทั้งที่ยังไม่พัฒนาด้วย ไม่ใช่แค่เพียงบทบาทบัญญัติในทางเศรษฐกิจและสังคมตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ศาสตราจารย์บี.แอร์ บักเต้ แห่งมหาวิทยาลัยปารีสได้ ได้อธิบายไว้ว่า เพื่อที่จะทราบถึงความแตกต่างระหว่างเสรีนิยมกับสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ให้ใกล้ชิดเข้าไป ควรจะทราบเสียด้วยว่า “ประชาธิปไตย” คืออะไร? เพราะประเทศส่วนมากในโลกต่างก็เรียกร้องถึงประชาธิปไตยว่าเป็นการปกครองที่ได้รับการสนับสนุนจากคนหมู่มาก แต่ในเรื่องนี้การแปลหรือการตีความหมายยังมีต่าง ๆ กัน ความคิดเห็นหรือความนึกคิดเข้าใจในเรื่องนี้ที่เผชิญหน้ากันอยู่ ก็มีต่างกันไม่เหมือนกัน พอจะกล่าวได้ว่า ความคิดเห็นหรือความนึกคิดเข้าใจแยกออกเป็นสองประการใหญ่



คือ ๑. ประชาธิปไตยหลายแบบ (démocratie pluraliste) และ ๒. ประชาธิปไตยแบบมาร์กซิสต์ (démocratie marxiste)

“ประชาธิปไตยหลายแบบ” เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาก่อนเป็นของเก่า เป็นแบบดั้งเดิมหรือแบบคลาสสิก ซึ่งได้อยู่ในมหาประเทศสังคมอุตสาหกรรมของโลกตะวันตก สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ ใช้ได้ดีกับวิธีการปกครองของสถาบันและการเมืองที่มีความแตกต่างระหว่างกันมาก เช่น ระบอบการปกครองโดยประธานาธิบดี ระบอบการปกครองโดยรัฐสภาที่มีเพียงสองพรรคการเมือง ฯลฯ โดยสาระสำคัญของ “ประชาธิปไตยหลายแบบ” มุ่งถึงการมอบอำนาจทางการเมืองให้แก่คนหมู่มาก แต่ก็บรรจุเรื่องและวิธีการต่าง ๆ ไว้มากมายเหลือเกินยากที่จะประมวลให้ลงเป็นสูตรอย่างใดอย่างหนึ่งได้ และการพิจารณาถึงลักษณะที่สำคัญเท่านั้นที่อาจจะทำให้เข้าใจได้

ส่วน “ประชาธิปไตยแบบมาร์กซิสต์” นั้นเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นภายหลังเมื่อเร็ว ๆ นี้คือหลังจากการปฏิวัติของรัสเซียเมื่อ ค.ศ. ๑๙๑๗ และกำลังถูกใช้อยู่ในหลายประเทศ ความคิดเห็นของ “ประชาธิปไตยแบบมาร์กซิสต์” ต่างกับ “ประชาธิปไตยหลายแบบ” มาก และบรรจุเรื่องในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นกว่าในทางการเมือง สำหรับมาร์กซิสต์นั้นประชาธิปไตยจะต้องเป็นสังคมนิยม (socialiste) ก่อนอื่น ต้องคิดเข้าใจตามถ้อยคำของความหมาย “ชนชั้น” (classes) และมีใช้เอกชนแต่ละคน (individus) ประชาธิปไตยแบบนี้กำหนดให้ประชาธิปไตยหลายแบบ “ว่าให้วิถีทางแก่ผู้ทำงานที่สามารถจะแสดงความหมายในทางการเมืองออกมาได้ แต่ไม่เป็นการทำลายสถาบันฐานะในทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ชนชั้นนายทุนสามารถจะครอบงำอยู่เหนือได้ตลอดกาล ฉะนั้นจึงเป็นสิ่งหลอกลวง และเป็นความมุ่งประสงค์ที่จะให้มีดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนได้เสียที่ขัดกัน อันเป็นลักษณะของ “ประชาธิปไตยหลายแบบ” ถ้าจะยกตัวอย่างแล้ว เพียงแต่จะพิจารณาถึงหลักบัญญัติของการปกครองโดยรัฐสภาเท่านั้น ก็จะเห็นว่ากลไกและวิธีการปฏิบัติที่จะให้เกิดมีการประนีประนอมนั้น อันที่จริงก็จะเป็นเพียงใช้สำหรับสกัดกั้นการก้าวตัวพุ่งหน้าออกไปของผู้ทำงาน (travailleurs) แม้ว่าเขาเหล่านั้น จะมีส่วนทำการขัดขวางต่อระบอบนายทุนด้วยก็ตาม เขาก็จะต้องตกเป็นเหยื่อของวิธีการอย่างหนึ่งซึ่งเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงภายนอก^(๑)

(๑) ดู Pierre Pactet : Institutions politiques. Droit constitutionnel. Masson et Cie. พิมพ์ครั้งที่ ๓ ค.ศ. ๑๙๖๔ หน้า ๑๗-๒๑



ต่อไปนี้จะได้เข้าสู่เรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญของฝ่ายประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออก ที่ถือตามประชาธิปไตยแบบมาร์กซิสต์มาเสนอให้ท่านผู้อ่านได้พิจารณาเอาเอง^(๑) และส่วนใหญ่ก็มาจากนักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ของประเทศสังคมนิยม รวมทั้งถ้อยคำที่เขาใช้

๒

การพัฒนาของรัฐสังคมนิยม

นักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของฝ่ายสังคมนิยมได้กล่าวไว้ว่า “เหตุการณ์ที่สำคัญที่สุดในศตวรรษที่ ๒๐ ได้แก่การกำเนิดรัฐแบบใหม่ชนิดหนึ่งขึ้นคือ รัฐสังคมนิยมหรือรัฐโซเชี่ยลลิสต์ รัฐชนิดนี้แตกต่างกับรัฐแบบอื่น ๆ ก็คือ สภาพในทางสังคม โดยที่เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ซึ่งอำนาจในทางการเมืองตกอยู่แก่ชนชั้นกรรมากร ชาวนา และชนชั้นที่ขยันขันแข็งในการทำงาน โดยบทบาททางสังคมทำให้รัฐชนิดนี้แตกต่างกับรัฐอื่น ๆ ในอดีตเพราะมีจุดประสงค์ที่จะสร้าง

(๑) ให้ความละเอียดใน

1. Introduction aux droits socialistes ซึ่งแต่งโดยนักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศสังคมนิยมรวม ๘ คน โดยเฉพาะที่ว่าด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ เขียนโดยศาสตราจารย์กุโตโคลอฟ และกومانอฟ แห่งสถาบันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสถาบันว่าด้วยวิทยาศาสตร์ของรัฐและกฎหมายกรุงมอสโก หน้า ๑๕๕-๓๒๘ (หนังสือเล่มนี้พิมพ์ขึ้นในโอกาสฉลองครบรอบ ๑๐ ปี ของการก่อตั้งคณะระหว่างประเทศ (Faculté internationale) เพื่อการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ Akadémiai Kiadó, Budapest 1971)

2. Michel Lesage : Les Régimes politiques de l' U.R.S.S. et de l' Europe de l' Est, 1971. Thémis. Presses universitaires de France.

3. Francois Fejto : Histoire des Démocraties populaires, 2 tomes. 1. L'ère de Staline (1945—1952). 2. Après Staline (1953—1968). Editions du Seuil, 1969.

4. L' évolution des droits de l' homme ใน Jean Rivero : Les libertés publiques. Tome 1. 1973. Presses universitaires de France หน้า ๖๑-๑๐๖



LIART

ระบอบใหม่ขึ้น ทำให้การถลุงมนุษย์โดยมนุษย์ด้วยกัน (exploitation de l'homme par l'homme) ไม่มีทางเป็นไปได้ต่อไป ระบอบนี้มีรากฐานอยู่บนกรรมสิทธิ์อันร่วมกันในบรรดาเครื่องมือของการประดิษฐ์ และมีโครงการเศรษฐกิจ (Planification) ตามจุดที่มุ่งหมายอย่างแน่นอน สังคมสามารถจะเจริญก้าวหน้าไปและจะได้รับผลสำเร็จดีในทุก ๆ ทาง จุดมุ่งหมายปลายทางของรัฐเช่นนี้แตกต่างกับรัฐอื่น ๆ คือการก่อสร้างระบบความเกี่ยวพันชนิดหนึ่งขึ้นเพื่อให้มีความอุดมสมบูรณ์ในทรัพย์สิน และวัฒนธรรมเจริญงอกงามสูงส่ง รัฐในฐานะที่เป็นเครื่องมือแห่งการบีบบังคับก็ไม่จำเป็นต่อไป และจะหมดสิ้นสภาพไป” (ที่อธิบายมานี้เป็นเพียงที่เกี่ยวกับประเทศสังคมนิยมในยุโรปเท่านั้น)

ในการพัฒนาของรัฐสังคมนิยมนั้น (รวมทั้งสังคมโดยรวมทั่วไป) ได้ดำเนินไปเป็นสองยุค ที่สำคัญคือ ยุคแรกเป็นการเดินทางจากระบบนายทุนไปสู่ระบบสังคมนิยม ยุคที่สองเป็นการเจริญก้าวหน้าเดินจากสังคมนิยม (โซเชี่ยลลิสต์) ไปสู่คอมมิวนิสต์ แต่ละยุคยังแบ่งออกอีกเป็นสองระยะ คือในยุคแรก (จากระบบนายทุนไปสู่สังคมนิยม) มีระยะของการก่อสร้างสังคมโซเชี่ยลลิสต์ในทางหลักใหญ่ ๆ ระยะหนึ่งและระยะของการก่อสร้างโดยบริบูรณ์และเสร็จเด็ดขาดอีกระยะหนึ่ง ส่วนในยุคหลังหรือยุคที่สองนี้จะพบระยะของการก่อสร้างทางคอมมิวนิสต์ในหลักใหญ่ ๆ ระยะหนึ่ง และระยะของความสำเร็จแห่งการก่อสร้างทางคอมมิวนิสต์ไปสู่ความมีชัยอย่างบริบูรณ์อีกระยะหนึ่ง

หลักการที่สำคัญของโซเชี่ยลลิสต์ (ในระยะแรกของคอมมิวนิสต์) คือ “ได้จากแต่ละคนตามกำลังความสามารถของเขา ให้แก่แต่ละคนตามผลแห่งการทำงานของ เขา” และ “คนที่ไม่ทำงานก็ต้องไม่กิน” ส่วนหลักการที่สำคัญของคอมมิวนิสต์คือ “ได้จากแต่ละคนตามกำลังความสามารถของเขา ให้แก่แต่ละคนตามความต้องการของเขา”

ในระหว่างยุคแรกนั้น รัฐโซเชี่ยลลิสต์หรือสังคมนิยมเป็น “การเผด็จการโดยชนกรรมาชีพ” (Dictature du prolétariat) ในกรณีเช่นนี้เผด็จการไม่ใช่หมายความว่าป็นรูปของการดำเนินงานด้วยวิธีการบังคับรุนแรง ในความคิดของมาร์กซิสม์นั้น ความหมายของเผด็จการก่อนอื่นเป็นคำตอบข้อปัญหาที่ถามว่า อำนาจในการปกครองอยู่แก่ชนชั้นใด? ในลัทธิมาร์ก



ซิสต์นั้น “รัฐของการเผด็จการโดยกฏุมพี” (dictature bourgeoise) หมายความว่า เป็นรัฐซึ่งอำนาจตกอยู่กับพวกกฏุมพี ไม่สำคัญว่ารูปของอำนาจนั้นจะเป็นอย่างไร อาจจะเป็นว่าการใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยวิธีทางประชาธิปไตยมากหรือน้อย หรือด้วยวิธีเผด็จการ หรือเป็นการผสมทั้งสองวิธีเข้าด้วยกัน แต่ “การเผด็จการโดยชนกรรมาชีพ” เป็น “รัฐซึ่งอำนาจในการปกครองตกอยู่กับชนชั้นกรรมาชีพ” การเผด็จการได้ปฏิบัติโดยชนชั้นกรรมาชีพด้วยการร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับบรรดาผู้ทำงานอันขยันขันแข็งซึ่งมิใช่เป็นชนกรรมาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชาวนา ฉะนั้น ในประเทศสังคมนิยม อำนาจของรัฐจึงเป็นอำนาจของคนทำงาน ที่สำคัญก็คือกรรมาชีพและชาวนา (๑)

การเปลี่ยนแปลงรากฐานโดยทันทีทันใดนั้นเป็นหน้าที่ของการเผด็จการ โดยชนกรรมาชีพที่จะต้องทำเพื่อรับประกันให้การเดินไปสู่สังคมนิยม (โซเชี่ยลลิสม์) เป็นไปได้ ทั้งนี้ได้แก่การการทำลายยกเลิกกรรมสิทธิ์ของนายทุน การจัดเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการประดิษฐกรรมขนาดเล็ก การเดินไปสู่ระบบเศรษฐกิจซึ่งตั้งรากฐานอยู่บนกรรมสิทธิ์อันร่วมกันและบน โครงการเศรษฐกิจในด้านการเมืองนั้น ต้องมีการสร้างกลไกทางประชาธิปไตยซึ่งจะทำให้พลเมืองมากที่สุดที่จะมากได้ มีบทบาทเข้าเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาทางสังคม ภารกิจเหล่านี้จะมีความยุ่งยากตราบเท่าที่ชนชั้นหรือชนเพของผู้ถลุง (couches d'exploiteurs) ซึ่งหมดอำนาจในทางการเมืองและไม่ได้คุมตำแหน่งที่เป็นกุญแจทางเศรษฐกิจแล้ว

(๑) ศาสตราจารย์ Boris Spassov แห่งมหาวิทยาลัยกรุงโซเฟีย ประเทศบูลกาเรียได้อธิบายไว้ว่าความหมายของการเผด็จการโดยชนกรรมาชีพนี้ ตามลัทธิมาร์กซิสต์จะตีความเอาเพียงตามถ้อยคำไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องแสดงให้เห็นที่มาและผู้ใช้อำนาจของชนกรรมาชีพเท่านั้น การเผด็จการโดยชนกรรมาชีพหมายถึงการมีอำนาจครอบงำทางการเมืองของชนชั้นกรรมาชีพ และการจัดองค์กรแห่งอำนาจของเขา การเป็นพันธมิตรของชนชั้นกรรมาชีพ ของชาวนาที่ขยันขันแข็ง และของผู้มีสติปัญญาที่มาจากประชาชน จะประกอบเป็นหลักอำนาจการเผด็จการโดยชนกรรมาชีพ การมีอำนาจครอบงำในทางการเมืองของชนชั้นกรรมาชีพ จะเป็นประโยชน์แก่ชนในสังคมทุกประเภท แต่การครอบงำนี้ ที่เช่นเดียวกับการมีอำนาจในทางการเมืองทุกอย่าง คือต้องเข้าใจให้ได้ว่า การเผด็จการโดยชนกรรมาชีพจะต้องมีวิธีการบังคับด้วย คือชนชั้นกรรมาชีพใช้ต่อสู้ผู้ถลุงมนุษย์ซึ่งสูญเสียบอำนาจไปแล้ว แต่ยังคงกระทำการขัดขวางต่อการปกครองครอบงำของชนชั้นกรรมาชีพ แต่การบังคับนั้นมิใช่เป็นลักษณะสำคัญของการเผด็จการโดยชนกรรมาชีพ และจะมีใช้เป็นวัตถุประสงค์โดยเฉพาะเลข สำคัญของการเผด็จการ โดยชนกรรมาชีพมุ่งประสงค์ไปในทางที่จะก่อสร้างทางสังคมนิยมขึ้น (La Bulgarie ค.ศ. ๑๙๗๓ หน้า ๘ ในชุดหนังสือ Comment ils sont gouvernés (เล่มที่ ๒๔) Paris ภายใต้อำนาจการของศาสตราจารย์บอร์ชส์ บูโรโด แห่งมหาวิทยาลัย กรุงปารีส)



ยังมีอยู่ในสังคม ชนชั้นเหล่านี้ยังไม่ยุติที่จะต่อต้าน ประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ไม่มีแม้แต่เพียงกรณีเดียวที่ชนชั้นซึ่งถูกทำลายไปแล้วจะไม่ต่อต้านอำนาจของกรรมกรและของชาวนา เมื่อเป็นเช่นนั้นก็เป็นธรรมดาที่ทำให้การเผด็จการโดยชนกรรมกรจำเป็นต้องใช้วิธีการบีบบังคับเอาแก่ชนชั้นอื่นบ้าง บางคราวก็อาจจะถึงจำกัดสิทธิของบุคคลเหล่านี้เป็นอย่างเป็นกิจจะลักษณะ (ตัวอย่างเช่น ไม่ให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่บุคคลที่อยู่ในชนชั้นพวกถลุงมนุษย์) ทั้งนี้ได้เคยมีมาแล้วในสหภาพสาธารณรัฐโซเชี่ยลลิสต์โซเวียตเมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๖ ถึงกระนั้นก็ดีในยุคแรกของการพัฒนาบทบาทที่สำคัญของรัฐโซเชี่ยลลิสต์คือการจัดระเบียบการทำงานใหม่เพื่อสร้างหรือสถาปนาพื้นฐานของสังคมนิยมขึ้น เป็นการจัดทำสำเร็จซึ่งการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมและวัฒนธรรม คือการรับรองทำให้เกิดมีประชาธิปไตย สำหรับคนหมู่มากหรือส่วนใหญ่ที่สุดของพลเมือง บทบาทอันนี้จะทำให้สถาบันประชาธิปไตยที่สำคัญได้เป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ภายหลังการมีชัยชนะเด็ดขาดและบริบูรณ์ของรัฐโซเชี่ยลลิสต์แล้ว ระเบียบแห่งสังคมนิยมได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ในสังคมจะไม่มีชนชั้นที่ทำการถลุงเพื่อนมนุษย์หรือพวกของเขาให้เห็นอยู่ต่อไป พรหมแดนที่ขั้วกันระหว่างชนชั้นกรรมกร ชาวนา และปัญญาชนก็จะกลายเป็นแต่เรื่องที่น่าใจกันเท่านั้น ไม่มีแน่นอน รัฐจะเป็นผู้แทนของชนทุกชั้นและทุกพื้นเพของสังคมอย่างเท่าเทียมกัน วิธีการที่ทำให้ประชาธิปไตยได้ขยายตัวกว้างหน้าออกไปจึงมีแก่ประชาชนทุกคนโดยไม่มีข้อจำกัด บังคับต่าง ๆ ที่แสดงออกมาให้เห็นหมายความว่า รัฐสังคมนิยมได้ผ่านเข้าไปสู่ยุคที่สองของการพัฒนาแล้ว กลายเป็นรัฐสังคมนิยมของบุคคลทุกคน

แต่ว่า แม้เมื่อรัฐสังคมนิยม (ในยุโรปตะวันออก) จะอยู่ในจำพวกเดียวกันนั้นตามลักษณะและกฎแห่งการพัฒนาของตนก็จริง ก็ไม่ได้หมายความว่า ทุกรัฐจะมีเหมือนกันหมดซึ่งองค์การแห่งอำนาจ การก่อตั้งองค์การต่าง ๆ ตลอดจนการแบ่งส่วนแห่งดินแดน จะกล่าวไปในที่นี้ก็จะมากไป ในลัทธิมาร์กซิสต์นั้น รัฐโซเชี่ยลลิสต์อาจจะมิใช่รูปแบบแตกต่างกันได้ตามแต่เหตุการณ์ตามทางสงบหรือไม่สงบของการปฏิวัติทางสังคม ตามความเกี่ยวพันแห่งกำลังอำนาจของชนชั้น ตามธรรมเนียมประเพณีทางประวัติศาสตร์ และของชาติที่เกี่ยวกับชีวิตทางสังคมและทางการเมือง ๆ ล ๆ แต่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคนั้น ในรัฐโซเวียตไม่อาจจะยอมรับได้ เพราะในตอนแรก ๆ การต่อสู้ระหว่างชนชั้นรุนแรง และบรรดาพรรคที่มีได้เป็นคอมมิวนิสต์ก็กระทำการขัดขวางการเคลื่อนไหวของการปฏิวัติ ซึ่งคณะพรรคคอมมิวนิสต์เป็นผู้นำ พรรคการ



เมืองเหล่านั้นพากันเข้าไปรวมอยู่ในค่ายต่อต้านการปฏิวัติ จึงถูกกวาดล้างไปโดยประชาชนผู้ทำการปฏิวัติ (จริงอยู่ ขณะนี้ในบางประเทศสังคมนิยม ในทางทฤษฎีมีข้อคณะกรรมการเมืองบางพรรคว่ามีอยู่ ทั้งนี้ก็เป็นเพราะว่าพรรคเหล่านั้นได้ร่วมมือหรือได้เป็นกำลังโดยตรงหรือโดยทางอ้อมต่อคณะกรรมการคอมมิวนิสต์ในการปฏิวัติล้มโค่นระบอบการปกครองแต่ก่อนหน้านั้นไป และเมื่อสำเร็จแล้วก็ยังได้ให้ความร่วมมือต่อมา แต่ก็มีบทบาทในการปกครองลดน้อยลงไปทุกที และนับวันนับแต่จะสูญสิ้นไป หรือไม่กี่ก็ต้องถูกกลืนไปโดยคณะกรรมการคอมมิวนิสต์

วิวัฒนาการและการพัฒนาภายในของประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกนอกจากเรื่องพรรคการเมืองแล้วยังมีสิ่งที่น่าสนใจเกิดในประการอื่นอีกคงจะเห็นได้ต่อไป

๓ ชีวิตในทางการเมืองของประเทศสังคมนิยม ทางตะวันออกของยุโรปแบ่งออกเป็นสามยุค

อันชีวิตในทางการเมืองของประเทศสังคมนิยมทางตะวันออกของยุโรป (นอกจากยูโกสลาเวีย) นั้นศาสตราจารย์มอริส ดูแวร์เชร์แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีสได้กล่าวไว้ในหนังสือคำอธิบายสถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Institutions politiques et Droit Constitutionnel เล่ม ๑—Les Grands systèmes politiques พิมพ์ครั้งที่ ๑๓ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๗๓ หน้า ๔๓๘—๔๔๒) ว่า ยุคใหญ่ๆ ของชีวิตทางการเมืองแห่งประเทศประชาธิปไตยประชาชนมีอยู่สามยุคคือ

ยุคที่หนึ่ง เป็นระบอบการปกครองแบบผสมคือ ค.ศ. ๑๙๔๕—๑๙๔๘ อยู่ระหว่างประชาธิปไตยเสรีนิยมกับวิธีการแบบคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะในระบอบการของพรรคการเมืองที่มีได้หลายพรรค เดิมพรรคคอมมิวนิสต์ได้เข้าร่วมกับพรรคอื่นเพื่อต่อสู้กับระบอบเก่า และรวมกันเรียกว่า แนวแห่งชาติ (Front national) หรือแนวร่วมรักชาติ (Front patriotique) และพยายามที่จะมีอิทธิพลครอบคลุมเหนือการเป็นพันธมิตรนี้ การอยู่ใน“แนว” ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์สามารถมีฉันทก้าบังคับกับระบอบพรรคเดียว เพราะรวมอยู่ในระบอบของการมีหลายพรรค



แต่พรรคคอมมิวนิสต์ก็ทำไม่สำเร็จได้เสมอไปในสมัยนั้น เพราะพรรคผู้เป็นพันธมิตรของคนยังสงวนรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระของตนเป็นอย่างมาก และบางพรรคการเมืองก็ไม่ยอมเข้าร่วมในแนวด้วยแต่ตั้งตัวเป็นอิสระนอก “แนว” คณะพรรคคอมมิวนิสต์พยายามทำให้พรรคฝ่ายตรงกันข้ามเหล่านี้แตกสลายทีละน้อย โดยดึงเข้ามารวมอยู่ใน “แนว” ที่ตนเป็นผู้นำหรือให้พรรคนั้น ๆ (เช่น โซเชี่ยลลิสต์) มารวมกับพรรคคอมมิวนิสต์เสีย ที่ทำสำเร็จอย่างมากก็คือในประเทศฮังการีซึ่งพรรค “ผู้มั่งคั่งชนชั้นขนาดเล็ก” ที่เคยมีชัยชนะอย่างมากมาใน ค.ศ. ๑๙๕๔ ก็ถูกบดขยี้ไปภายในสองปี

ยุคที่สอง คือระบอบการปกครองที่บั่นทอนอย่างรุนแรงในสมัยสงครามเย็น ซึ่งการคัดค้านต่าง ๆ ถูกปราบปรามไปเป็นลำดับจนราวทศวรรษ พรรคฝ่ายค้านและหนังสือพิมพ์ฝ่ายค้านถูกทำลายไป ศาสนาพุทธถูกกดขี่บั่นทอน ระบอบการปกครองของประเทศสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกต้องเปลี่ยนแปลงไปตามแบบอย่างคอมมิวนิสต์ของประเทศสหภาพโซเวียต บรรดาพรรคโซเชี่ยลลิสต์ถูกบังคับให้เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ในพรรคที่มีชื่อว่า “พรรคกรรมกร” ซึ่งคอมมิวนิสต์เป็นฝ่ายอำนาจ และการปราบปรามฝ่ายตรงข้ามก็ยังกระทำต่อไปแม้ในพรรคคอมมิวนิสต์เอง คือมุ่งถึงพวกที่ยังคิดนิสยชาตินิยมจนเกินไป เช่น Kostov ในบัลแกเรีย Gomulka ในโปแลนด์ Rajk และ Slansky ในฮังการี Anna Pauker ในรูมาเนีย ถูกปราบปรามและถูกจำกัดให้หมดจากอำนาจไป ในยุคนั้นสหภาพโซเวียตเข้าเกี่ยวข้องกับวิธีเผด็จการอย่างออกหน้าออกตาในประเทศเหล่านี้และเรียกว่า “ม่านเหล็ก” ได้ถูกรุดลงมาปิดประเทศประชาธิปไตยประชาชนอย่าง มืดและแน่นแฟ้นมาก

ยุคที่สาม เป็นยุคผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศ คือ ภายหลังจากตายของโยเซฟสตาลินแล้ว การเผด็จการรุนแรงก็เบาบางลงในสหภาพโซเวียตเอง ความปรารถนาที่จะมีเสรีภาพ และมีอิสระของประเทศชาติ ได้สำเร็จขึ้นบ้าง รัฐประชาธิปไตยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของตนออกมาได้ แต่มอสโคว์ก็ยังถือว่าคนมีอิทธิพลครอบงำอยู่ในยุโรปตะวันออก ตามที่ฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกได้ยอมรับไว้ในการประชุมที่กรุงเตหะราน ชัดดา และปอตสدام เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๖ ในฮังการี และเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๘ ในเชโกสโลวาเกีย กองทัพของโซเวียตรุสเซียก็เข้าแทรกแซงปราบปราม เพื่อกำจัดการสถาปนาสังคมนิยมแบบประชาธิปไตย



ไม่ให้มีขึ้น แต่สหภาพโซเวียตก็ยอมผ่อนปรนต่อการปฏิวัติภายในของโปแลนด์เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๖ รวมทั้งคลื่นแห่งเสรีนิยมที่มีทิศทางต่อมา การดำเนินนโยบายการต่างประเทศอย่างอิสระของประเทศสุมานีในยุคนั้น สหภาพโซเวียตก็ปล่อยให้ทำและดูจะไม่ขัดขวางอย่างใด

๕

รูปแบบอันมีลักษณะคล้ายคลึงของการปกครอง ในประเทศสังคมนิยม

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม รูปหรือแบบต่อไปนี้เป็นการแสดงให้เห็นลักษณะที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันของการปกครองแห่งประเทศไทยในระบบสังคมนิยม ยุโรปตะวันออก คือ

๑. รูปของรัฐบาลเป็นสาธารณรัฐ โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาใช้อำนาจอธิปไตย
๒. บทบาทอันเป็นผู้นำของคณะพรรคคอมมิวนิสต์ในชีวิตของรัฐ
๓. การสร้างองค์กรหรือเครื่องมือใช้อำนาจของรัฐขึ้นใหม่ (แม้ว่าวิธีการทำลายองค์กรหรือเครื่องมือเก่าในทางตำรวจ และระบบราชการ (บุโรคราติก) จะมีแตกต่างกันในแต่ละประเทศ) เมื่อว่าโดยส่วนประกอบและการดำเนินงานแล้ว องค์กรใหม่นี้ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการขบปัญหาต่าง ๆ ของรัฐ
๔. ประชาธิปไตยที่มุ่งรวมเข้าไว้ในส่วนกลางในฐานะที่เป็นหลักแห่งการจัดองค์กร และหลักในทางกฎหมายของส่วนประกอบการก่อตั้งแห่งรัฐ (นอกจากในยูโกสลาเวีย)
๕. หลักเรื่องความเสมอภาคของชาติต่าง ๆ และของชนชาติต่าง ๆ ได้ถูกรับรู้บัญญัติเข้าไปในส่วนประกอบการก่อตั้งของรัฐ

ตรงกันข้ามกับบทบาทของรัฐในระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของประเทศทุนนิยม ฝ่ายสังคมนิยมเห็นว่า เป็นแค่เพียง “คนขาม” คอยตรวจตราเท่านั้น รัฐสังคมนิยมตั้งแต่เริ่มแรกที่เดี๋ยวมักบทบาทสำคัญและเป็นผู้สร้างสรรค์ รัฐเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการก่อสร้างทางสังคมนิยมและการสถาปนาระบบคอมมิวนิสต์ได้กระทำหน้าที่อย่างสำคัญยิ่ง เช่น จัดระเบียบดำเนินการ



LIART

การทางเศรษฐกิจ ทางวัฒนธรรม และทางการศึกษาอบรม โดยที่มีบทบาทเป็นผู้สร้างสรรค์และ
มีภารกิจหน้าที่ดำเนินการมากมาย รัฐสังคมจึงไม่อาจที่จะก้าวล่วงไปได้จากการต้องมีบทกฎหมาย
ที่เข้มงวด และการต้องมีบทบัญญัติที่ถ่วงระเบียบในการเปลี่ยนแปลงส่วนประกอบของสังคม
นอกจากนี้ รัฐยังไม่อาจหลีกเลี่ยงรับรู้หลักการและรูปของการจัดองค์การ กับวิธีดำเนินการแห่ง
บรรดาส่วประกอบต่าง ๆ ของรัฐด้วย

ฉะนั้นในรัฐหรือสังคมโซเซียลลิสต์ กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมากใน
ส่วนทั่วไปและโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญต่าง ๆ

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยรัฐของรัฐสังคมนิยมแต่ละรัฐ เป็นบทบัญญัติ
ทั้งหมดที่แสดงให้เห็นส่วนประกอบของรัฐ การก่อตั้ง อำนาจหน้าที่และหลักการปฏิบัติขององค์
การต่าง ๆ (แห่งรัฐ) สิทธิและพันธกรณีอันเป็นพื้นฐานสำคัญของพลเมือง ความเกี่ยวพันทาง
สังคมที่บัญญัติไว้ในปกติวิสัยของกฎหมายแห่งรัฐก็เป็นความเกี่ยวพันในทางการเมือง คือความ
เกี่ยวพันระหว่างอำนาจมหาชน องค์การของรัฐ และความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรเหล่านี้ด้วยกัน
เองและกับพลเมือง รัฐธรรมนูญเป็นที่มาหรือบ่อเกิดที่จำเป็นของกฎหมายแห่งรัฐ ในประเทศ
สังคมนิยมรัฐธรรมนูญล้วนมีเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญเหล่านี้มิได้ถูกจำกัด
วงอยู่แต่ในเฉพาะปัญหาจัดองค์การ และวิธีดำเนินการขององค์กรแห่งรัฐเท่านั้น รัฐธรรมนูญยัง
เป็นสิ่งที่เผยสะท้อนให้เห็นส่วนประกอบก่อตั้งทางสังคม และวางกำหนดพื้นฐานทางสังคมนิยม
ของส่วนประกอบทางเศรษฐกิจ (ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ รูปของกรรมสิทธิ์ระบบเศรษฐกิจ)
ขณะเดียวกันจึงเป็นทั้งรัฐธรรมนูญของรัฐ และของสังคมด้วย รัฐธรรมนูญกล่าว
กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งถึงลักษณะ หรือสภาพของชนชั้นในระบอบการปกครอง และบรรดากำลัง
อำนาจซึ่งเป็นผู้นำสังคมและรัฐ

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งกำหนดองค์การของรัฐ และของสังคมแห่งประเทศ
จึงเป็นสิ่งที่วางหลักการอันเป็นรากฐานซึ่งกฎหมายสาขาอื่น จักต้องปฏิบัติตามด้วย
ตัวอย่างเช่น ในการกำหนดรูปแห่งกรรมสิทธิ์ร่วมกันและกรรมสิทธิ์ของแต่ละคนนั้น รัฐธรรมนูญ
ก็ได้วางกำหนดหลักการที่จำเป็นจักต้องปฏิบัติตามลงไป สำหรับกฎหมายแห่งทางสังคมนิยมด้วย
หรือในการกำหนดหลักการจัดองค์การทำงาน และค่าตอบแทน รัฐธรรมนูญก็ได้วางหลักบัญญัติ



กฎหมายของการทำงานระบบสังคมนิยมลงไปด้วย ฉะนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงถูกถือดูจึ่ง
ว่าเป็นสาขากฎหมายนำร่องหรือชี้แนวทางของกฎหมายทางสังคมนิยม

๕

หลักการสำคัญที่เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญ

ในประเทศสังคมนิยม

ประเทศสังคมนิยมแห่งยุโรปมีรัฐธรรมนูญที่ยังใช้บังคับอยู่ในทุกวันนี้ หลายฉบับด้วยกัน บางประเทศก็มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้มาหลายปีแล้ว (มีการแก้ไขในรายการต่าง ๆ บ้าง แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงเป็นฉบับใหม่) บางประเทศก็มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้แทนฉบับเก่า หรือฉบับเก่าถูกเปลี่ยนแปลงมากมายในหลักการสำคัญ ประเทศสหภาพสาธารณรัฐโซเชี่ยลลิสต์โซเวียต ซึ่งจะเรียกว่าเป็นหัวหน้าในประเทศกลุ่มนี้ได้ ยังใช้รัฐธรรมนูญลงวันที่ ๕ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๓๖ อยู่ (แต่มีเปลี่ยนแปลงในรายการละเอียดหลายอย่าง) ประเทศสาธารณรัฐประชาชนอัลบาเนียมีรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๖ (แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขที่สำคัญเป็นฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๐ และยังมีแก้ไขในรายละเอียดต่อมาอีกหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๓) ประเทศสาธารณรัฐประชาชนยังการมีรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ (มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดที่ไม่สำคัญบ้าง) ประเทศสาธารณรัฐประชาชนโปแลนด์มีรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๒ ประเทศสาธารณรัฐโซเชี่ยลลิสต์เชโกสโลวาเกียมีรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ (แก้ไขเพิ่มเติมจากฉบับ ค.ศ. ๑๙๖๐) ประเทศสหสาธารณรัฐโซเชี่ยลลิสต์ยูโกสลาเวีย มีรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๖๓ ที่ยังใช้อยู่ (มีการแก้ไขเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๘—๑๙๗๑ และ ๑๙๗๓) ประเทศสาธารณรัฐโซเชี่ยลลิสต์รumanเนีย มีรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๖๕ (มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งใหญ่ เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๕) และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน (เยอรมันตะวันออก) มีรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๘ สาธารณรัฐประชาชน หรือประเทศบุลกาเรีย แม้เมื่อเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมนิยมภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ก็ยังใช้รัฐธรรมนูญ



LIERT

เก่า ค.ศ. ๑๘๗๕ อยู่ (คือรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า Tirnovoe ซึ่งมีมาแต่สมัยมีกษัตริย์แต่แก้ไข
บางประการเสียเท่านั้น) ได้เปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่เมื่อ ค.ศ. ๑๘๙๗ และปัจจุบันเปลี่ยนมาใช้
รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๗๑ แล้ว^(๑)

รัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้มีความแตกต่างกันตามลักษณะของประเทศ ซึ่งบางครั้ง
ความแตกต่างนี้อาจมีในเรื่องรูปโครงประกอบ แต่ต่างก็ยังมีหลักการอันเป็นพื้นฐานสามัญแก่
ประเทศสังคมนิยมเหมือนกัน หลักการเหล่านี้แสดงให้เห็นสภาพแห่งสังคมของรัฐ หลักการใน
รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมล้วนผูกพันเกี่ยวโยงกันอย่างสนิทแน่นแฟ้น และใช้เป็นฐาน
ของสาขากฎหมายต่าง ๆ ของประเทศดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วและดังจะเห็นได้ต่อไปนี้ คือ

๑. หลักการที่สำคัญอันแรกของรัฐธรรมนูญสังคมนิยม ก็คืออำนาจอธิปไตย มาจาก
ประชาชน ซึ่งตามนี้อำนาจของรัฐเป็นของคนทำงานทั้งหลายโดยเฉพาะก็คือของชนชั้นกรรมกร
ในเรื่องนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมเหล่านี้ มีเหมือนกันหรือคล้าย
คลึงกันหมดโดยเฉพาะในระยะแรกของการสถาปนารากฐานของสังคมนิยม รัฐธรรมนูญกำหนด
หลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนไปในการให้อำนาจบริบูรณ์ แก่คนทำงานทั้งหลาย
(des travailleurs) คือแสดงออกให้เห็นชัดว่าอำนาจทั้งหลายในรัฐเป็นของคนทำงาน
เช่นในรัฐธรรมนูญของโปแลนด์และของรูมาเนีย เป็นต้น สูตรอันนี้ถูกต้องตรงกับ
ความสัมพันธ์ที่แท้จริงของกำลังแห่งชนชั้นต่าง ๆ ในสมัยนั้นระบอบนั้น แต่เมื่อฝ่ายสังคมนิยม
ได้มีชัยชนะในหลายประเทศในยุโรปแล้ว หลักเรื่องอำนาจอธิปไตยมาจากหรือเป็นของ

(๑) การติดตามศึกษาตัวบทรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมเหล่านี้ให้ทราบทันสมัยอยู่เสมออันทำได้ยาก
มากแม้จะไม่ถึงกับเป็นกาวพันวิสัยก็ตาม เพราะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่นรัฐธรรมนูญของยูโกสลาเวีย
แต่ผู้สนใจก็จะติดตามสอบกันหาได้จาก Notes et Etudes Documentaires ของ La Documentation
française ในหนังสือชุด Comment ils sont gouvernés (ซึ่งมีคำอธิบายเรื่องอื่นอีกด้วยไม่เฉพาะรัฐ-
ธรรมนูญเท่านั้น) ก็มีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียต โปแลนด์ เชโกสโลวาเกีย ยูโกสลาเวีย บุล
กาเรีย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน

หนังสือที่รวบรวมตัวบทรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดคือ Corpus constitutionnel นั้น (เพราะมิใช่มีแต่
คำแปลด้วยทเป็นมาตรา ๆ มาให้ดูเท่านั้น แต่ยังมีคำอธิบายโดยผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญของ
ประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะให้อ่านด้วย ส่วนตัวบทนั้นก็พิมพ์ทั้งที่เป็นภาษาของประเทศเจ้าของ และเป็นภาษา
ฝรั่งเศสด้วย แต่ราคาก็แพงมากและออกได้ช้ามาก แม้จะอยู่ในความอำนวยการของคณะกรรมการระหว่าง
ประเทศทางวิชาการก็ตาม ความถูกต้องและคุณค่าในทางวิชาการของหนังสือชุดนี้ย่อมไม่มีปัญหาอันใด)



ประชาชนนั้นได้แสดงออกให้เข้าใจว่าหมายความถึงการมีอำนาจบริบูรณ์ ของประชาชนทั้งหมดทุกคน เพราะไม่มีผู้ที่ยกย่องต่อไปแล้วและประชาชนก็ประกอบด้วย ชนชั้น ชนชั้นข้างที่ทำงานและชนชั้นที่อยู่ในสังคมชนชั้นกรรมกร เป็นผู้อำนวยความสะดวกทางการเมือง เป็นผู้ นำสังคมด้วยการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชาวนา การรวมนี้ประกอบเป็นมูลนิธิแห่งอำนาจ ของประชาชนในองค์กรผู้แทนต่าง ๆ ซึ่งสร้างสรรค้องค์กรอื่น ๆ ของรัฐขึ้นมาด้วยการมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องร่วมมือของคนทำงานทั้งหลาย

๒. ความเป็นสิ่งสูงสุดอยู่เหนือสิ่งอื่นในทางกรรมสิทธิ์ของสังคม ของเครื่องมือต่าง ๆ ที่สำคัญในการประดิษฐกรรมก็เป็นหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสังคมนิยมรัฐธรรมนูญเหล่านี้กล่าวกำหนดถึงรูปแบบแห่งเศรษฐกิจ รูปแบบแห่งกรรมสิทธิ์ เช่นมาตรา ๔ ของ รัฐธรรมนูญของสหภาพโซเวียตมีว่า “รากฐานทางเศรษฐกิจของสหสาธารณรัฐโซเชี่ยลลิสต์โซเวียตประกอบด้วยระบบสังคมนิยมทางเศรษฐกิจ และกรรมสิทธิ์ทางสังคมนิยมในบรรดาเครื่องมือ และวิถีทางประดิษฐกรรมต่าง ๆ ซึ่งได้สถาปนาขึ้นหลังจากที่ได้ทำลายระบบเศรษฐกิจของ นายทุนไปแล้ว เลิกล้มกรรมสิทธิ์ของเอกชนในบรรดาเครื่องมือและวิถีทางประดิษฐกรรมและการทำให้หมดสิ้นไป ซึ่งการถลุงมนุษย์โดยมนุษย์ด้วยกัน” รัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ ของประเทศสังคมนิยมเหล่านี้ได้ปฏิเสธไม่รับรู้ในเรื่องที่ว่ากรรมสิทธิ์ของเอกชนจะเป็นสิ่งละเมิดมิได้ และพยายามจำกัดกรรมสิทธิ์ของเอกชน ทั้งทำให้เป็นของชาติซึ่งบรรดาเครื่องมือแห่งประดิษฐกรรมที่สำคัญ รัฐธรรมนูญที่ออกใช้ต่อมาในชั้นหลัง ๆ ของหลายประเทศ เช่น เชโกสโลวาเกีย รมานเนีย ก็ได้กำหนดถึงความเป็นสิ่งสูงสุดของกรรมสิทธิ์แห่งสังคมนิยมและของความเกี่ยวพันระหว่างประดิษฐกรรมทางสังคมนิยม หลักการอันนี้ถือว่าผูกพันโดยตรงอยู่กับอำนาจอธิปไตยซึ่งมาจากประชาชน เพราะว่ากรรมสิทธิ์ทางสังคมนิยมของบรรดาเครื่องมือแห่งประดิษฐกรรมเป็น มูลฐานทางรูปธรรมของอำนาจแห่งประชาชน

๓. อำนาจของรัฐในประเทศสังคมนิยมเป็นของคนทำงาน ซึ่งเป็นที่มาแห่งอำนาจนี้โดยเฉพาะเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ย่อมเกิดเป็นหลักการขึ้นว่าอำนาจของรัฐคือ อธิปไตยขององค์กรต่าง ๆ ที่ถือเป็นผู้แทนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นก็ดี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน รัฐสังคมนิยมไม่ได้สืบเนื่องมาจากความคิดในเรื่องมี “การแบ่งแยกอำนาจ” (séparations des pouvoirs) และระบบการ “ห้ามล้อและคอยถ่วงกันไว้” (freins et contrepoids) การแบ่ง



แยกอำนาจตามนัยที่เราเข้าใจกันนั้น มิไม่ได้เลยในประเทศสังคมนิยมเหล่านี้ใน
ความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมมี
หลักสืบมาจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียว ของอำนาจแห่งรัฐ (unité des pouvoirs
d'Etat) ซึ่งไม่ห้ามการกำหนดขีดค้น ความสามารถระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และยังต้องการ
ให้มีการรวมเอาอำนาจต่าง ๆ ที่สำคัญของรัฐมาไว้ในองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นผู้แทนของประชาชน
(ซึ่งราชการบริหารและตุลาการก็จะต้องอยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาด้วย) ถ้าจะอธิบาย ก็คือ
กฎหมายรัฐธรรมนูญของสังคมนิยม ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งการแบ่งแยกหน้าที่ หรือภาวะกิจอย่าง
เข้มงวด บรรดาองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนจะเป็นผู้จัดตั้งองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ โดยทาง
ตรงหรือทางอ้อม และองค์กรเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบต่อผู้จัดตั้ง ต้องรายงานการปฏิบัติงานของ
ตน ฉะนั้นการมีผู้แทนของประชาชนเขาจึงถือว่า เป็นแบบหรือรูปของการแสดงออกซึ่งอธิปไตย
ของประชาชน และอธิปไตยของประชาชนก็เป็นที่มาของการเป็นผู้แทนของประชาชน

๔. หลักการในเรื่องการเป็นอันหนึ่งอันเดียวของอำนาจต่าง ๆ ในรัฐผูกพัน อยู่อย่าง
สนิทแนบโดยตรงกับหลักการประชาธิปไตยที่ถูกรวมไว้ในส่วนกลางของการจัดตั้งการ และวิธี
ดำเนินการของบรรดาองค์กรแห่งอำนาจของรัฐ และของราชการบริหาร (ในเรื่องนี้ในทางปฏิบัติ
ประเทศสังคมนิยมด้วยกันโดยเฉพาะระหว่างสหภาพโซเวียตกับยูโกสลาเวีย ยังมีความเห็นไม่ตรง
กัน ดังจะเห็นได้ต่อไปข้างหน้า เพราะยูโกสลาเวียไม่ชอบและไม่เห็นด้วยกับวิธีสั่งการจากส่วน
กลาง เป็นระบบราชการที่รวบอำนาจไว้ในส่วนกลาง ยูโกสลาเวีย เห็นว่าเป็นการทำให้หลัก
ประชาธิปไตยในการบริหารไม่เจริญพัฒนาขึ้น)

ตามหลักประชาธิปไตยแบบประเทศสังคมนิยมที่ถูกรวมไว้ในส่วนกลางนี้ รัฐธรรมนูญ
กำหนดให้มีการเลือกตั้งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ตั้งแต่เบื้องล่างไปจนกระทั่งเบื้องบนตามวิธีการ
ประชาธิปไตย มีการควบคุมองค์กรเบื้องล่างโดยองค์กรเบื้องบน องค์กรเบื้องล่างจะต้องปฏิบัติ
ตามคำสั่งที่ได้รับจากองค์กรเบื้องบน และองค์กรเบื้องบนของรัฐมีสิทธิที่จะควบคุม ที่จะอำนวยการ
การทำงานของผู้ที่อยู่เบื้องล่าง ดังนี้จะเป็นการรับประกันให้การบริหารรัฐมีเอกภาพได้

๕. การมีลักษณะที่เห็นได้ชัดแจ้งในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองนั้น ถือว่าเป็น
หลักการอันสำคัญที่ปรากฏอยู่ในตัวบทรัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยม มีการรับประกันใน
สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้โดยเฉพาะในบทกฎหมาย



๖. รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมรับเอาเข้ามาซึ่งเจตนารมณ์ของชนกรรมาชีพระหว่างชาติต่าง ๆ ทั้งนี้โดยแสดงออกด้วยการรับประกันให้มีความเสมอภาคระหว่างชาติต่าง ๆ และการอยู่ร่วมกันฉันพี่น้องระหว่างชาติและชนชาติต่าง ๆ ในประเทศเดียวกัน มีการรับประกันสิทธิในทางประชาธิปไตยของชนหมู่น้อยด้วยการพัฒนาอย่างมีอิสระของชาติต่าง ๆ ในรัฐ และมีการประกาศหลักแห่งความเสมอภาค แห่งความเป็นมิตรและความร่วมมือระหว่างประเทศสังคมนิยมด้วยกัน รวมทั้งหลักแห่งการพึ่งพาอาศัยระหว่างชาติของบรรดาคนทำงานของทุก ๆ ประเทศ

๗. รัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมชี้ให้เห็นอธิปไตยและเอกราชของรัฐต่าง ๆ ความมุ่งหมายหรือความต้องการที่จะร่วมมือกันโดยสันติ และหลักการในนโยบายการต่างประเทศของประเทศเหล่านั้น

จริงอยู่ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมจะมีหลักการที่เป็นมูลฐานอย่างเดียวกัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันเหมือนกัน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากฐานะการณที่ประสพใหม่ในการพัฒนาของประเทศสังคมนิยมเหล่านั้น และโดยหลักการแล้วต่างก็เป็นเอกราชมีอธิปไตยไม่ขึ้นแก่กัน การมีความแตกต่างหรือผิดเพี้ยนในทางพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐเหล่านั้น รวมทั้งการเป็นชนชาติต่าง ๆ กัน จึงเป็นสิ่งที่มิได้ เช่น ความแตกต่างที่เกิดจากการมีพรรคการเมืองเดียว หรือยอมให้มีพรรคการเมืองได้หลายพรรค หรือการปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้แก่ชนชั้นที่เขาลือว่าเป็นผู้ถลุง แตกต่างกัน

ปัญหาเรื่องรูปและส่วนประกอบขององค์กรแห่งรัฐก็เหมือนกัน เช่น ในเซโกสโลกามีประธานาธิบดีของสาธารณรัฐหนึ่งคน ไม่มีคณะประมุขเดียว แต่ยูโกสลาเวียได้เปลี่ยนมีฝ่ายบริหารประกอบเป็นคณะแล้ว (๒๒ คน) (exécutif collégial) แต่จอมพลตีโตจะเป็นประธานของคณะบริหารนี้ตลอดไปจนสิ้นอายุขัย การเรียกชื่อองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ก็มีแตกต่างกัน วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็มีไม่เหมือนกัน ฯลฯ แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ทำให้วิธีการทั่วไปอันเป็นรากฐานของระบบสังคมนิยมต้องถูกทำลายไป แต่แสดงว่าแต่ละประเทศมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะของตนอยู่

เมื่อกล่าวรวมแล้ว บรรดารัฐธรรมนูญของประเทศสังคมนิยมเป็นการแสดงถึงผลที่ได้รับหรือบัญญัติที่แสดงกำไรที่ได้มาของการต่อสู้ทางปฏิวัติ เป็นการแสดงให้เห็นถึงชัยชนะของสังคมนิยม



นิยมตามความคิดเห็นของเขา แต่รัฐธรรมนูญเหล่านี้มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ตายตัวเสมอไป มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมอยู่บ่อย ๆ ไม่ยอมให้กาลเวลาทำให้รัฐธรรมนูญนั้นล้าหลังไม่ทันสมัย และไม่ตรงกับความเป็นจริงในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและทางสังคมของประเทศที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปไม่รู้จักหยุดยั้ง

๖

สิทธิและหน้าที่อันเป็นรากฐานของพลเมือง

ในประเทศสังคมนิยม

ในการศึกษาถึงเรื่องสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในประเทศสังคมนิยมนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจได้ยากสำหรับพวกเรา ซึ่งเคยชินลัทธิประชาธิปไตยเสรีนิยมมาแต่เริ่มแรก เพราะเรารู้จักสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยดี เนื่องจากเราได้รับการอบรมมาในทางนี้ หรือบางทีเราอาจจะไม่เข้าใจเอาเสียก็ได้ เพราะความคิดเห็นของปรัชญาเมธี นักรัฐศาสตร์และนักนิติศาสตร์ทางสังคมนิยมแตกต่างกับของเราในเรื่องนี้มาก แต่ก็ลองนำมากล่าวไว้ ทั้งนี้ตามความคิดเห็นของฝ่ายสังคมนิยมว่าของเขามืออย่างไร

พวกสังคมนิยมกล่าวว่า “บรรดาเจ้าลัทธิทางเสรีนิยมหรือแบบคลาสสิก ได้สร้างทฤษฎีขึ้นโดยใช้หลักการขัดกันระหว่างสังคมกับรัฐฝ่ายหนึ่งกับสิทธิของมนุษย์อีกฝ่ายหนึ่ง มนุษย์ถือเอาการใช้สิทธิเหล่านี้เป็นเครื่องป้องกันตนต่อสังคม เหมือนกับตัวเม่นที่พองขนแหลมของตนขึ้นเมื่อมีคนเข้ามาใกล้ ความคิดเห็นเช่นนี้สืบมาจากรากฐานทางสังคมอย่างเดียวกัน ของภาษิตที่รู้จักกันดี คือ “ปล่อยให้ทำ ปล่อยให้ผ่านไป” (laissez faire, laissez passer) แต่ส่วนสำหรับสังคมนิยมนั้น บทบาทของสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองมีอยู่ในลักษณะที่ต่างกัน สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการที่มนุษย์จะมีส่วนเข้าเกี่ยวข้องกับชีวิตของสังคมและของรัฐ สิทธิอันเป็นรากฐานของมนุษย์ในสังคมใหม่ คือสิทธิที่จะเข้าเกี่ยวข้องให้คำตอบปัญหากิจการทุกอย่างของรัฐ สิทธิอันนี้ทำให้ประโยชน์ส่วนได้เสียและความเพียรพยายามต่าง ๆ ของมนุษย์คนหนึ่งเป็นอย่างเดียวกันกับของประชาชาติ และที่ด้วยเงื่อนไขเช่นนี้เท่านั้นที่เราสามารถจะเสวยสิทธิอื่น ๆ ของมนุษย์ได้ครบบริบูรณ์”



“วิธีการที่จะช่วยคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มีส่วนสำคัญบัญญัติไว้ ประกัน อยู่ในกฎหมายของประเทศสังคมนิยมซึ่งแสดงออกโดย

๑. การนิยามสิทธิและเสรีภาพอันเป็นรากฐานของพลเมือง รวมทั้งหน้าที่สำคัญด้วยไว้ในรัฐธรรมนูญ
๒. การกำหนดให้มีสถาบัน ซึ่งจำเป็นสำหรับคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง
๓. การกล่าวกำหนดหน้าที่ การกล่าวห้าม และการแนะนำให้ทำบางเรื่องบางประการ ในความเกี่ยวข้องกับรัฐและกับกฎหมาย
๔. การบัญญัติรูปหรือแบบแห่งการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรผู้แทนและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐและเช่นเดียวกันก็จะต้องให้เป็นไปตามกฎหมาย ต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง”

“สิทธิและหน้าที่อันเป็นรากฐานนี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับพลเมืองและสังคมในส่วนรวม ฉะนั้นจึงถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งบังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐสังคมนิยม มีหน้าที่คอยคุ้มครองและรับรองป้องกัน ในหลายประเทศรัฐธรรมนูญของสาธารณประชาชนมีบทบัญญัติ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองอยู่คู่ท้ายทันทีที่ต่อจากบทบัญญัติว่าด้วยโครงสร้างประกอบในทางการเมือง สิทธิและหน้าที่อันเป็นรากฐานของพลเมืองที่กล่าวไว้ให้เห็นชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญเช่นนั้น ถือว่าเป็นที่มาของบรรดาสิทธิและหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกล่าวกำหนดไว้ในกฎหมายทั้งหลายที่กำลังใช้อยู่”

ก. สิทธิและเสรีภาพอันเป็นรากฐานของการเมือง

แยกออกเป็น

๑. ความเสมอภาคของพลเมืองแต่ละคนโดยไม่คำนึงถึงเพศ ถึงการศึกษา ถึงศาสนา ถึงที่มา ถึงฐานะในทางสังคม เป็นหลักการที่เคารพสักการะ ไม่มีข้อยกเว้นไม่ว่าในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม



LIIRT

๒. สิทธิในทางสังคมและเศรษฐกิจของพลเมือง ซึ่งประกอบเป็นรากฐานที่มั่นคงทำให้มนุษย์ทุกคนในสังคมนิยมได้รับความพอใจตามความต้องการ ตามรูปธรรมและนามธรรมของเขา เช่น สิทธิที่จะต้องมั่งนทา ที่จะต้องได้รับการพักผ่อน การได้รับการช่วยเหลือทางการเงินทองหรือสิ่งของ รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือยวชน สิทธิที่จะต้องได้รับการศึกษาอบรม

สิทธิที่จะต้องมั่งนทาทำยังหมายความว่า พลเมืองแต่ละคนที่สามารถทำงานได้ จะได้รับการรับรองว่าจะได้รับงานทำตามความสามารถของเขา และมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างตอบแทนอย่างยุติธรรมตามปริมาณและคุณภาพของงาน สิทธิที่จะต้องได้รับงานทำนี้ ในประเทศสังคมนิยมมีการรับรองให้ได้ เพราะวิธีการที่ทำให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสังคม ซึ่งบรรดาเครื่องมือของการประดิษฐ์ การพัฒนาและการเพิ่มพูนขึ้นซึ่งกำลังในการประดิษฐ์อันมีมูลสืบเนื่องมาจากแผน หรือโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การที่จะมีเศรษฐกิจตกต่ำหรือเศรษฐกิจ และการที่คนต้องว่างไม่มั่งนทาจึงมีไม่ได้ การใช้สิทธิในการได้งานทำนี้ยังเกี่ยวข้องกับมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นอย่างก้าวหน้าโดยไม่หยุดยั้ง เพื่อให้ระยะเวลาการทำงานลดลงโดยไม่มี การลดค่าจ้างตอบแทนแก่ลูกจ้างและคนงาน ส่วนกฎหมายว่าด้วยการทำงานนั้น ก็ถูกยกย่องว่ามี การรับรองทำให้คนทำงานหรือผู้แทนของเขามีส่วนเข้าเกี่ยวข้องกับเห็นตกลงด้วยในเงื่อนไขของการทำงานและค่าจ้าง ปัญหาเหล่านี้ได้มีการตกลงกันระหว่างรัฐการบริหารหรือสำนักงานอำนาจการกับสมาคมคนงาน (อันที่จริงประเทศเสรีประชาธิปไตยในระยะประมาณ ๓๐ ปีมานี้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศในยุโรปในระยะ ๕-๑๐ ปีมานี้ ก็ได้มีการดำเนินโดยทำนองคล้ายคลึงกันแล้ว ไม่แพ้ประเทศสังคมนิยม)

สิทธิในการศึกษาอบรมนั้น ได้รับการรับรองโดยมีการบังคับให้พลเมืองต้องศึกษาเป็นการทั่วไป และเป็นการทำให้เปล่าโดยไม่ต้องเสียเงินด้วยการให้ทุนของรัฐ โดยการจัดองค์การในการประกอบอุตสาหกรรมและในด้านเกษตรกรรม และการให้ความรู้ทางวิชาชีพต่าง ๆ แก่พลเมืองโดยไม่ต้องเสียค่าเรียน แต่สถานศึกษาทุกระดับในประเทศสังคมนิยมเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว

๓. สิทธิและเสรีภาพในทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า การเข้าร่วมกลุ่มในองค์การทางสังคมและการเมืองต่าง ๆ ได้ รวมทั้งองค์การสมาคมทางอาชีพ แต่มีใช้ร่วมกันตั้งเป็นคณะกรรมการเมืองตามนัยที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยเข้าใจกัน



๕. เสรีภาพอื่น ๆ เช่น ห้ามการล้วงละเมิดทางร่างกาย การจรจรไปมา การเลือก
ภูมิลำเนา การโต้ตอบจดหมาย ได้รับการคุ้มครองให้เป็นเรื่องลับได้ การมีเสรีภาพทางนับถือ
ศาสนาหรือไม่นับถือศาสนาอะไรเลยก็ได้ โดยส่วนรวมก็คล้ายกับของประเทศเสรีประชาธิปไตย
(ในทางหลักการ)

ข. หน้าที่อันเป็นรากฐานของพลเมือง

ในประเทศสังคมนิยมนั้น ไม่ยอมให้พลเมืองแม้เพียงส่วนใดส่วนหนึ่งที่ได้รับสิทธิแล้ว
จะต้องพ้นจากการต้องปฏิบัติหน้าที่ เพราะรัฐบาลได้บังคับไว้อย่างเข้มงวด หน้าที่เหล่านี้ได้แก่
การเคารพปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ของรัฐ หน้าที่ที่จะต้องทำงาน ต้องช่วยกัน
ระวังรักษาและทำความมั่นคงให้แก่สิ่งที่เป็นกรรมสิทธิ์ของสังคม พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ชี้แจงให้
เข้าใจแก่บรรดาประชาชนในเจตนารมณ์ที่ให้ความขยันขันแข็งในการทำงาน มีระเบียบวินัย และมี
การจัดองค์การที่ดีเป็นระเบียบ มีจิตใจรู้จักในเรื่องส่วนรวมและเคารพต่อผลประโยชน์ของสังคม
มีความเคารพต่อคนทำงานทุกคนไม่ว่าชาติใด ๆ รู้จักมีส่วนช่วยเหลือเพิ่มพูนความมั่นคงของ
ระบอบสังคมนิยม เคารพต่อความลับของประเทศ เอาใจใส่สอดส่องศัตรูของชาติ มีหน้าที่ทำ
การต่อสู้เพื่อป้องกันประเทศจากการรุกรานภายนอก ฯลฯ

ที่มีแปลกออกไปอีกหน่อยก็คือ รัฐธรรมนูญบังคับให้พลเมืองต้องทำให้มิตร-
ภาพระหว่างประเทศของบรรดาประชาชาติต่าง ๆ แน่นแฟ้นขึ้น เพราะถือว่าเป็นจุด
ประสงค์อันจำเป็นของการที่จะไปสู่สังคมนิยม นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญของบางประเทศ
เช่น เชโกสโลวาเกีย มาตรา ๓๖ และ ๓๘ มีว่า พลเมืองจะต้องปฏิบัติตำแหน่งหน้าที่ทาง
สังคม ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมอบหมายโดยคนงานโดยเต็มสติกำลัง และด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
การปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้เพื่อประโยชน์แก่สังคมเป็นเรื่องของการมีเกียรติและการเคารพต่อสิทธิของ
พลเมืองอื่น ๆ เป็นสาระสำคัญแห่งหน้าที่ของพลเมืองแต่ละคน^(๑)

ที่ได้พรรณนามาทั้งหมดนี้ นอกจากที่ได้มาจากนักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์
ฝ่ายตะวันตกแล้ว ก็ได้มาจากหนังสือที่นักนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ชั้นนำของ
ประเทศสังคมนิยมบางท่านได้ร่วมกันเขียนอธิบายไว้ เราไม่จำเป็นต้องเห็นชอบ

(๑) หนังสือเล่มที่อ้างแล้ว คือ Introduction aux droits socialistes หน้า ๑๗๕-๑๘๕



ด้วยทั้งหมด หรือรับรองว่าอะไรเป็นจริงถูกต้องหรือคัดค้านว่าอะไรไม่จริง ไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นเรื่องหนึ่งต่างหากไม่เกี่ยวกับความประสงค์ที่จะนำมากล่าวเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของเราได้เลียนแบบนำเอาหลักการของประเทศสังคมนิยมมาใช้หรือไม่ และรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีนิยมเหมือนกับของประเทศสังคมนิยมหรือไม่เท่านั้น^(๑)

๗) ความนึกคิดของมาร์กซิสต์ในระบอบรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ มิแชล—อังรี ฟาบร์ คณบดีของคณะนิติศาสตร์และเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยแอกซ์—อ็ง—โปรวันซ์ ได้ให้คำอธิบายความนึกคิดเข้าใจ (conception) ของพวกมาร์กซิสต์ในระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญไว้ว่า ทฤษฎีของมาร์กซิสต์ไม่ได้ใช้เทคนิคของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพื่อคุ้มครองผู้อยู่ในความปกครองต่อผู้ปกครอง ผลเมืองต่ออำนาจปกครอง จุดมุ่งหมายของระบอบรัฐธรรมนูญมาร์กซิสต์ไม่ได้มีเกี่ยวกับเสรีภาพของบุคคลนัก กลับมุ่งถึงความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจบางประการระหว่างมนุษย์ ในระบบมาร์กซิสต์นั้น รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แทนที่จะป้องกันผลเมืองต่อรัฐ กลับเป็นการเพิ่มพูนการเข้าครอบงำของรัฐเหนือผลเมือง ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะรัฐได้รับการเปลี่ยนแปลงสภาพใหม่อย่างถึงรากถึงโคน ไม่ได้ถูกลือว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาต่อไป แต่ในไปรัฐจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแก้ไขความอยุติธรรมของสังคม และจะเข้าแทนที่สังคมนายทุน ซึ่งสถาปนาขึ้นมาโดยการหลุมมนุษย์โดยมนุษย์ด้วยกัน จะเป็นสังคมที่มีความยุติธรรมมากกว่า คือเป็นสังคมโซเชี่ยลลิสต์ หรือกระทั่งเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์จะมีขึ้น และก็จะเป็นเวลาแห่งอายุทองหรือความสุขสบายยิ่งของโลกมนุษย์

(๑) โปรดดูประกอบจากเรื่อง “สหพันธรัฐที่มีการปกครองโดยระบอบสังคมนิยม” ในหนังสือ “สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กับระบอบการปกครองของไทย” ของนายไพโรจน์ ชัยนาม ซึ่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์พิมพ์ขึ้นเมื่อพุทธศักราช ๒๕๑๕ หน้า ๓๗๑-๔๐๔



เมื่อมีความเข้าใจคิดเห็นเช่นนี้ ก็ย่อมจะทำให้มีการสถาปนารัฐที่มีความเสมอภาคตรงกันข้ามกับรัฐเสรีนิยมขึ้น ในทางระบอบรัฐธรรมนูญนั้น เราก็จะพบหลักการที่ต้องถือว่ายอมรับกันอยู่โดยได้เล็งไม่ได้ ทั้ง ๔ ประการของทฤษฎีแบบดั้งเดิม (คลาสสิก) แต่ “กลับหัวลงไป” เสียเท่านั้น คือ

๑. การปฏิเสธไม่รับรู้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในประเทศมาร์กซิสต์นั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้ถูกถือว่าเป็นกฎหมายสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ แต่เป็นเพียงกฎหมายธรรมดาฉบับหนึ่งที่อาจจะถูกแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไปได้ในภายหลังโดยกฎหมายธรรมดา รัฐสภาที่บัญญัติกฎหมายออกมามีได้มีฐานะในทางกฎหมายอยู่ต่ำกว่า แต่อยู่เหนือกว่ารัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญมิใช่เพื่อเป็นการรับประกันอธิปไตยของรัฐสภาต่อการบุกรุกที่มาจากองค์กรอื่นของรัฐธรรมนูญ มิใช่เพื่อเป็นการรับประกันสิทธิของพลเมืองต่ออธิปไตยของรัฐสภา

๒. การปฏิเสธไม่รับรู้การแบ่งแยกอำนาจ อำนาจตามลัทธิมาร์กซิสต์นี้ไม่ได้ถูกแบ่งแยกหรือแบ่งออกเป็นส่วน ๆ ระหว่างผู้ทรงอำนาจทางรัฐธรรมนูญ แต่ถูกนำมารวมไว้เพื่อประโยชน์ขององค์กรแห่งเดียว คือรัฐสภา ทั้งนี้ก็เพราะรัฐสภาซึ่งมีสภาเดียวและได้รับเลือกตั้งมาจากบรรดามวลชน เป็นการแสดงออกถึงความปรารถนาหรือความต้องการปฏิรูปของเขาเหล่านั้น ฉะนั้นจึงเป็นการถูกต้องอย่างยิ่งที่อำนาจซึ่งเกิดขึ้นในทำนองนี้จะควบคุม หรือจำกัดนโยบายแห่งการปฏิรูปทางโครงสร้างซึ่งรัฐสภาปรารถนามิได้

๓. การใช้วิธีพลิกแพลงรัฐธรรมนูญ ทฤษฎีของมาร์กซิสต์ที่เร็ว ๆ มานี้ยังมีว่า รัฐบาลของชนกรรมาชีพ ซึ่งเข้าแทนที่รัฐบาลของพวกกบฏุมพี ในทางการจะไม่เป็นรัฐบาลปฏิวัติ แต่เป็นรัฐบาลที่ถูกตั้งตามกฎหมาย ระบอบรัฐธรรมนูญมาร์กซิสต์ยังมองเห็นประโยชน์ที่จะสถาปนาตนเองให้มั่นคงโดยการเคารพต่อรัฐธรรมนูญของพวกชนชั้นกบฏุมพี ไม่ต้องการทำลาย แต่จะใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉากกำบัง วิธีนี้ศาสตราจารย์ผู้สอนกฎหมายรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่ง คือ ขอส เลียค-ไวซ์ เรียกว่าเป็นการพลิกแพลงใช้รัฐธรรมนูญ จริงอยู่แม้ระบอบรัฐธรรมนูญใหม่จะถูกนำเข้ามาใช้ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ ก็เพื่อจะทำให้ของเก่าค่อย ๆ หดสั้นไป วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถูกบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์ แต่ใช้เป็นระเบียบในการปฏิบัติ การพลิกแพลงรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เป็นสิ่งที่น่าหวาดกลัวมากเพราะใช้



ได้ผลดี เป็นการปิดหูปัดตาผู้อยู่ในปกครอง ทำให้เขาไม่สามารถทราบได้ถึงการปฏิบัติที่ดำเนินไป และหากเขารู้แล้วเขาก็จะกระทำตนเป็นปรปักษ์ และมีบ่อย ๆ ที่การพลิกเพลงรัฐธรรมนูญนี้ได้ถูกกระทำไปเพื่อปิดบังลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายของความไม่ชอบธรรมของระบอบใหม่

๔. การตีความหรือการแปลความอย่างได้ผลในความถูกต้องชอบธรรมของรัฐบาล ตามทฤษฎีของมาร์กซิสต์ในระบอบรัฐธรรมนูญนั้น ความเห็นชอบจะต้องมีอยู่ในนโยบายปกครองของผู้ปกครองและความต้องการของผู้อยู่ในความปกครอง รัฐบาลจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับตามทฤษฎีคลาสสิกดั้งเดิม แต่ทฤษฎีคลาสสิกกับทฤษฎีมาร์กซิสต์แตกต่างกันในการตีความ การชอบธรรมของการปกครอง ตามทฤษฎีคลาสสิกที่ท่าของรัฐบาลจะต้องเป็นไปโดยไม่ทำอะไรออกหน้า (Passive) รัฐบาลเพียงแต่รับทราบมติมหาชนซึ่งเกิดขึ้นโดยเสรีและโดยลำพังตนเอง ถ้าจะเปรียบเทียบกับวิฤกษ์กระจายเสียงแล้ว รัฐบาลจะมีบทบาทเพียงเป็นเครื่องรับ แต่ความนึกคิดของมาร์กซิสต์ในระบอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐบาลจะปฏิบัติดำเนินการเหมือนกับเครื่องส่งด้วย คือไม่พอใจแต่เพียงคอยสังเกตดูความต้องการของผู้อยู่ในความปกครองเท่านั้น แต่จะเข้าแทรกแซงเพื่อก่อสร้างมติมหาชนขึ้น และทำให้มติมหาชนยอมรับเห็นด้วยกับมาตรการที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ล่วงหน้าตามลำพัง ฉะนั้นรัฐจึงต้องทำการโฆษณาอย่างใหญ่หลวงซึ่งจะแสดงออกในทุกระดับของปวงชน การโฆษณาของรัฐบาลจะเริ่มแต่ในโรงเรียนเพื่อตั้งจิตใจเด็กและคนหนุ่ม ในโรงทหารก็จะเข้าครอบงำบรรดาคนหนุ่มที่เติบโตในทางสติปัญญาและร่างกายแล้ว ส่วนในโรงงานก็จะเข้าครอบงำบรรดาคนทำงานทั้งหลาย การโฆษณาได้ทำได้ถึงขนาดจนสามารถแผ่สร้าเข้าไปในบ้าน ในชีวิตของครอบครัวได้ อเจจะมีผู้แย้งว่า การโฆษณาของรัฐที่แผ่ขยายเข้าไปถึงความเป็นไปในชีวิตของเอกชนเช่นนี้ รัฐนายทุนก็น่าเหมือนกัน จะกล่าวหาทางรัฐมาร์กซิสต์ฝ่ายเดียวไม่ได้ แต่ที่จริงการแตกต่างก็มีอยู่ เพราะในรัฐมาร์กซิสต์นั้น การโฆษณาเป็นการผูกขาดตัดตอนของรัฐบาล และไม่ต้องวิตกว่าจะมีใครมาแข่งขันและไม่มีฝ่ายตรงกันข้าม^(๑)

(๑) Michel--Henry Fabre : Principes républicains de Droit constitutionnel
พิมพ์ครั้งที่ ๒ ค.ศ. ๑๙๓๐ หน้า ๑๔-๑๖



๑๖ ประเทศประชาธิปไตยประชาชนของยุโรปตะวันออก

ประเทศที่เรียกรวมกันว่า ประเทศประชาธิปไตยประชาชนของยุโรป (démocraties populaires d'Europe) นั้น เป็นตัวอย่างของการมีรัฐธรรมนูญแบบสังคมนิยมหรือแบบมาร์กซิสต์ ประเทศเหล่านี้ตั้งอยู่ในยุโรปกลางซึ่งเป็นจุดของการพิพาทต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ เป็นที่รวมผสมของชนเชื้อชาติต่าง ๆ มีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมต่าง ๆ ปะปนกัน เป็นดินแดนที่ปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ไม่เคยเจริญ หรือเจริญก็เพียงชั่วระยะเวลาไม่นาน ควรทราบไว้ด้วยว่า ประเทศเหล่านี้เมื่อก่อนสงครามโลกครั้งที่สองจะเกิดขึ้นนั้น ก็ได้ละทิ้งหรือล้มเลิกระบอบประชาธิปไตยและระบอบการปกครองโดยรัฐสภา ซึ่งตนได้สถาปนาขึ้นด้วยความชื่นชม เมื่อหลังมหาสงครามโลกครั้งที่หนึ่งสิ้นสุดลงไปใหม่ ๆ เสีย เช่น เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือล้มเลิกรัฐธรรมนูญไปโดยรัฐประหาร และหันไปใช้ระบอบเผด็จการแบบฟาสซิสต์หรือเผด็จการฝ่ายขวา โดยบุคคลคนเดียวบ้างหรือโดยคณะบ้าง เช่น โปแลนด์ ยูโกสลาเวีย รมานีเย บุลกาเรีย เชอร์มันนี เป็นต้น^(๑)

สำหรับยุคภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่สองนี้ การได้เป็นไปโดยตรงกันข้ามก็ออกจากขวาสุดไปซ้ายสุด เพราะประเทศดังกล่าวเกือบทั้งหมด ตกอยู่ในสภาพที่ต้องหันไปรับใช้ระบอบสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ โดยระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมไม่มีทางจะฟื้นฟูกลับขึ้นมาได้ เพราะตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในประเทศเหล่านี้ เสรีประชาธิปไตยไม่เคยเจริญงอกงามขึ้นมาได้ นิสัยใจคอของประชาชนและความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีน้อย ไม่เพียงพอที่จะรับเอาการปกครองตนเองนี้มาใช้ได้ในทันที ระบอบรัฐสภาได้พินาศลงไปในประเทศซึ่งประชาชนไม่ได้ถูกเตรียมมาให้เพียงพอ เพื่อรับเสรีภาพของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมจริงอยู่ในบรรดาประเทศเหล่านี้ เชอร์มันตะวันออกเคยมีส่วนใช้เสรีประชาธิปไตย (ในฐานะที่รวมอยู่ในรัฐเชอร์มันสมัยใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์) เป็นเวลา ๑๔ ปี (ค.ศ. ๑๙๑๘—๑๙๓๓)

(๑) โปรดดู “ระบอบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญภายหลังมหาสงคราม” ในหนังสืออนิธิศาสตร์ แผนกสามัญของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ประจำเดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๓ ของ ผู้เขียนเรื่องนี้จะเห็นได้



เชโกสโลวาเกียอยู่ในระบอบเสรีประชาธิปไตย ๑๘ ปี (ค.ศ. ๑๙๒๐-๑๙๓๘) และเยอรมันนั้น
 ตะวันออกกับเชโกสโลวาเกียเท่านั้นที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมแล้วก่อนมีระบอบสังคมนิยม ส่วน
 ประเทศประชาธิปไตยประชาชนอื่น ๆ ล้วนเป็นประเทศเกษตรกรรมทั้งสิ้น อนึ่ง ระบอบสังคมนิยม
 ไม่ได้เกิดขึ้นจากการปฏิวัติภายใน (นอกจากยูโกสลาเวีย) ดินแดนเหล่านี้ถูกส่งให้เข้าอยู่
 ใต้อิทธิพลของสหภาพโซเวียตโดยข้อตกลงระหว่างสัมพันธมิตรในมหาสงครามโลกครั้งที่สอง ที่
 เตหะราน ยัลตา และปอตสדם และกองทัพโซเวียตก็ยึดครองอยู่ ระบอบการปกครอง
 แบบประชาธิปไตยประชาชนจึงมีที่มาจากสถานการณ์และจากความต้องการของโซเวียตที่เสียดด้วย

สำหรับการที่ประเทศประชาธิปไตยประชาชนเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระ หรือเป็นตัว
 ของตัวเองได้มากน้อยเพียงไรนั้น ก็มีขึ้น ๆ ลง ๆ ตามยุคสมัย บางประเทศเดิมก็มีความอิสระมาก
 แต่ภายหลังก็ถูกบีบคั้นถึงขั้นถูกใช้กำลังทหารเข้ายึดครองโดยสหภาพโซเวียตที่เสียดและประเทศ
 สังคมนิยมด้วยกัน เพื่อป้องกันมิให้มีระบอบสังคมนิยมแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมขึ้นได้ ดังที่
 เคยกล่าวมาแล้วในตอนต้น ประเทศเหล่านี้ล้วนเป็นพันธมิตรกับสหภาพโซเวียตตามกติกา
 สัญญากรุงวอร์ซอทั้งสิ้น เมื่อกล่าวโดยส่วนรวมแล้ว สถาบันการปกครองตามรัฐธรรมนูญของ
 ประเทศเหล่านี้ถูกบัญญัติขึ้นเป็นระยะ ๆ ระยะเวลาห่าง ค.ศ. ๑๙๔๕ ถึง ๑๙๔๘ ประเทศประชาธิปไตย
 ประชาชนแห่งยุโรปภาคกลางมีระบอบการปกครองที่เป็นการชั่วคราว และบางประเทศก็
 ยังมีองค์กรการปกครองแต่เดิมของตนอยู่ เช่นเชโกสโลวาเกีย ซึ่งประธานาธิบดีเบเนสได้
 ฟื้นฟูกลับไปใช้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ในรูมาเนีย กษัตริย์ไม่เกิดก็ยังทรงราชย์อยู่ โปแลนด์
 ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ค.ศ. ๑๙๔๗ ก็มีประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ
 ๑ ปี และมีนายกรัฐมนตรีตามแบบการปกครองโดยรัฐสภา ฮังการี ก็มีประธานาธิบดีซึ่งมี
 อำนาจมาก เค้าโครงประชาธิปไตยแบบตะวันตกยังมีอยู่ในประเทศเหล่านี้ในขณะนั้น แต่ตั้งแต่
 ค.ศ. ๑๙๔๘ มา ระบอบการปกครองก็ถูกบีบให้ตั้งขึ้น ประเทศประชาธิปไตยประชาชนเหล่านี้
 ต้องเปลี่ยนมีรัฐธรรมนูญเคียงข้างตามแบบระบอบโซเวียต กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนใช้รัฐธรรมนูญ
 ของประเทศเหล่านี้แต่ ค.ศ. ๑๙๕๒ มา ได้เริ่มมีชัดเจนตามแบบโซเวียต เช่นมีรัฐสภา (สภา
 เดียว) มีคณะเปรชี่เดียมและคณะรัฐมนตรี ชื่อขององค์กรทางปกครองได้เป็นไปโดยคำนึงถึง
 ธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นประกอบด้วย เช่น คณะเปรชี่เดียมในโปแลนด์มีชื่อว่า รัฐมนตรี



สภา การแบ่งแยกอำนาจ ตามแบบแนวทางของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกที่เราเข้าใจกันอยู่ เป็นอันไม่มี ในบรรดาประเทศเหล่านี้ เซโกสโลวาเกีย เดิมดูจะมีอิสระมากกว่าเพื่อน แม้ หลังจากการรัฐประหารในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ แล้ว รัฐธรรมนูญลงวันที่ ๕ มิถุนายน ปีเดียวกัน ก็ ยังคงเก็บระบอบประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมไว้ได้ เช่น ปฏิญญาแสดงสิทธิของพลเมืองซึ่งมีขึ้นต้น นำด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ก็คล้ายคลึงกับปฏิญญาของรัฐธรรมนูญประเทศฝ่ายตะวันตก ยิ่งกว่าจะ คล้ายกับหลักการที่บัญญัติไว้ในตอนขึ้นต้นของรัฐธรรมนูญประเทศประชาธิปไตยประชาชนอื่น ๆ หรือของสหภาพโซเวียต สิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมก็มีบัญญัติไว้ไม่มากมาย ไม่มีการ กล่าวถึงบทบาทของบรรดาผู้นำของชนชั้นกรรมากรรวมทั้งการเดินไปสู่สังคมนิยมก็ไม่มี ระบอบ การปกครองยังเป็นแบบรัฐสภาตะวันตกอยู่ และในเซโกสโลวาเกียนั้น ถึงกับต้องมีรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงในชีวิตทางการเมืองของประเทศ ซึ่งต้องเปลี่ยนให้เป็นที่ไปตามความปรารถนาของ สหภาพโซเวียตจึงทำได้สำเร็จ

ทุกวันนี้ไปเล่นดัดกับสังการี ดำเนินนโยบายการต่างประเทศตามสหภาพโซเวียตอย่าง เกร็งครัด แต่ภายในประชาชนก็ยังมีอิสระเสรีอยู่พอควร ส่วนรูมาเนียนั้นตรงกันข้ามภายใน ประชาชนไม่ค่อยมีเสรีภาพ และการเผด็จการของพรรคคอมมิวนิสต์เป็นไปอย่างเข้มงวด แต่ ในประเทศนี้รัฐบาลกลับดำเนินนโยบายการต่างประเทศของคนได้อย่างนับว่ามีอิสระมาก ใน ค.ศ. ๑๙๖๕ ประธานาธิบดีนิกสันของสหรัฐอเมริกา ก็ได้ไปเยี่ยมเป็นทางการที่กรุงบูคาเรสต์ รูมาเนีย มีการติดต่อกับประเทศฝ่ายตะวันตก เช่น ฝรั่งเศส อย่างมาก จนนายกรัฐมนตรีก็นำไป เยี่ยมกรุงปารีสเป็นทางราชการ และรูมาเนียปฏิเสธไม่ยอมตำหนิจีนคอมมิวนิสต์ตามความต้องการ ของสหภาพโซเวียต สำหรับสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมันกับบัลแกเรียนั้น ดูจะยังดำเนิน การตามแบบคอมมิวนิสต์อย่างเคร่งครัดทั้งในกรต่างประเทศและการปกครองภายใน ส่วนยูโก- สลาเวียเป็นประเทศสังคมนิยมที่มีอิสระต่อสหภาพโซเวียตอย่างเต็มที่ และสหภาพโซเวียตก็ได้ เห็นร่วมกับยูโกสลาเวียว่า การที่จะเดินทางไปสู่สังคมนิยมนั้น มีทางไปถึงได้หลายทางด้วยกัน มิใช่มีแต่เพียงทางเดียว^(๑)

(๑) Maurice Duverger : Institutions politiques et Droit constitutionnel (พิมพ์ครั้งที่ ๑๓

ค.ศ. ๑๙๖๓) เล่ม ๑ Les Grands systèmes politiques หน้า ๔๓๖-๔๔๖



สำหรับการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไปของบรรดาประเทศประชาธิปไตยประชาชนในยุโรป ตะวันออกเหล่านั้นนั้นกล่าวได้ว่า หลังจากที่ผ่านมาระยะเวลาอันยากลำบากถึงยี่สิบปีเศษ เพื่อสร้างระบบสังคมนิยมขึ้นโดยส่วนใหญ่ยังขาดความเป็นอิสระที่จะเป็นตัวของตัวเองแล้ว ก็ได้บรรลุถึงความเจริญงอกงามในทางเศรษฐกิจอย่างควรพอใจ ในบรรดาประเทศเหล่านั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน หรือเยอรมันตะวันออก น่าจะเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในทางโซเชี่ยลลิสต์ หรือสังคมนิยมมากกว่าเพื่อน โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๒ เป็นต้นมาซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มยุคใหม่ ที่เรียกว่า “สังคมนิยมที่พัฒนาแล้ว” (Socialisme développé) (๑)

ในทางที่เกี่ยวกับศาสนาโดยเฉพาะกับศาสนาโรมันคาทอลิกนั้น ประเทศสังคมนิยมเหล่านั้น ก็ได้หันกลับไปคืนดีหรืออย่างน้อยก็ไม่เป็นปรปักษ์กับสันตปาปารัฐ และสามารถตกลงกันได้ด้วยดีในหลายปัญหา เช่น ขอมรับรองเห็นชอบในการแต่งตั้งพระราชาคณะชั้น évêques จากสันตปาปาและให้เสรีภาพในทางศาสนาขึ้นบางประการ แต่ทั้งนี้ก็โดยการดำเนินนโยบายผ่อนปรนของทางฝ่ายสันตปาปาด้วย และเป็นที่น่าสังเกตว่า สาธารณรัฐสหพันธ์เยอรมัน (ตะวันตก) กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน (ตะวันออก) ได้มีการทำ “สนธิสัญญาอันเป็นรากฐาน” ระหว่างกัน เรียกชื่อว่า “สนธิสัญญาทางพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐสหพันธ์เยอรมันและสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน” ได้มีการลงนามกันเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๒ ได้รับการให้สัตยาบันและเริ่มใช้แต่เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๓

สนธิสัญญาระหว่างรัฐเยอรมันฉบับนี้ ทำให้เห็นว่า หลักเดิมที่ว่ามิเยอรมันนี้แต่เฉพาะสาธารณรัฐสหพันธ์เยอรมันเท่านั้น หหมดไป แต่มีสองรัฐเยอรมันนี้ซึ่งตามมาตรา ๑ ของสัญญาฉบับนี้ มีความชัดเจนว่าสาธารณรัฐทั้งสองจะพัฒนาความสัมพันธ์ตามปกติระหว่างกันในฐานะที่เป็นเพื่อนบ้านโดยมีพื้นฐานอยู่บนความเสมอภาคในสิทธิทั้งหลาย และตามมาตรา ๔ มีว่า

(๑) ทั้งนี้โดยเขาแบ่งออกเป็น ยุคประชาธิปไตย (ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๕๒) ยุคสร้างฐานสังคมนิยม (ค.ศ. ๑๙๕๒-๑๙๕๗) ยุคชัยชนะของความเกี่ยวพันในประติมากรรมทางสังคมนิยม (ค.ศ. ๑๙๕๗-๑๙๖๓) ยุคขยายตัวของ การก่อสร้างทางสังคมนิยม (ค.ศ. ๑๙๖๓-๑๙๗๒) และยุคปัจจุบันตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๒ เป็นต้นมาคือ ยุคที่เรียกว่า “สังคมนิยมที่พัฒนาแล้ว” (ดู Robert Charvin : La République démocratique allemande (R.D.A.) ค.ศ. ๑๙๗๓ หน้า ๗-๖๔ ในหนังสือชุด Comment ils sont gouvernés. Paris (เล่มที่ ๒๕)



สาธารณรัฐสหพันธ์กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยมีความเห็นว่า ไม่มีรัฐใดในรัฐทั้งสองนี้จะเป็นผู้แทนอีกฝ่ายหนึ่งได้ในด้านการระหว่างประเทศ หรือจะทำการแทนในนามของอีกฝ่ายหนึ่งก็ไม่ได้ ดังนั้นก็ได้เป็นผลให้หลายประเทศรับรองและมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐเยอรมันทั้งสองนี้ เช่นที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ก็มีทั้งเอกอัครราชทูตเยอรมัน ทั้งของฝ่ายตะวันตกและของฝ่ายตะวันออกประจำอยู่ ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงนี้ จึงเป็นที่น่าสังเกตเป็นอย่างมาก^(๑)

(๑) Le traité du 21 Décembre 1972 entre la R. F. A. et la R. D. A. ใน Problèmes politiques et sociaux เล่มที่ ๑๘๖ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๓ (La Documentation française)



ที่มาและรูปของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับแรก

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันนี้ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญรวม ๑๐ ฉบับ เพื่อทบทวนความทรงจำ ขอเสนอที่มาและรูปของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกเพื่อประกอบการพิจารณา

ที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ จัดเข้าอยู่ในจำพวกรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐกับราษฎร ตามที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า

“โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และ

โดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร”

ส่วนรูปของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั้น มีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปดังนี้

สมัยที่ ๑ นับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ ๒ จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน ๗๐ นาย เป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ ๒ ภายใน ๖ เดือน หรือจนกว่าจะจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล ๒ ประเภททำกิจการร่วมกัน คือ

ประเภทที่ ๑ ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ ๑ นาย ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนขึ้นอีก ๑ นาย ทุก ๆ ๑๐๐,๐๐๐ เศษของ ๑๐๐,๐๐๐ ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้น ๑ นาย



ประเภทที่ ๒ ผู้เป็นสมาชิกอยู่ในสมัยที่ ๑ มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑ ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่า ผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาด ให้ผู้มีตัวอยู่เลือกบุคคลใด ๆ เข้ามาแทนจนครบ

สมัยที่ ๓ เมื่อจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร สอบไล่ได้วิชาประถมศึกษาที่มีจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวนี้ (หมายถึง พ.ศ. ๒๔๘๕) สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นอันไม่มีอีกต่อไป การเลือกตั้งในสมัยที่ ๓ นี้จะมีกฎหมายบัญญัติภายหลังโดยจะดำเนินการให้สมาชิกได้เลือกตั้งผู้แทนในสภาโดยตรง

การเลือกตั้งในสมัยที่ ๒ สำหรับสมาชิกประเภทที่ ๑ ให้กระทำโดยทางอ้อมเป็น ๓ ชั้น คือราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ผู้แทนหมู่บ้านเลือกผู้แทนตำบล และผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง

คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ มีดังนี้

๑. สอบไล่วิชาการเมืองได้ตามหลักสูตรซึ่งสภาจะได้กำหนดขึ้นไว้
๒. มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์
๓. ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ
๔. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิในการรับเลือก
๕. ต้องเป็นบุคคลมีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย

๖. เฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนประเภทที่ ๑ ในสมัยที่ ๒ จะต้องได้รับความเห็นชอบของสมาชิกในสมัยที่ ๑ (คือผู้แทนราษฎรชั่วคราวซึ่งคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนคณะราษฎรเป็นผู้ตั้งจำนวน ๑๐ นาย) เสียก่อนว่าเป็นผู้ที่ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่เรียบร้อย

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด เมื่อมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ คือ



๑. มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์
 ๒. ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ
 ๓. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เสียสิทธิในการออกเสียง
 ๔. ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย
- ส่วนคุณสมบัติของผู้แทนหมู่บ้านและผู้แทนตำบลนั้น จะต้องมีคุณสมบัติอย่างเดียวกัน กับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้แทนประเภทที่ ๑

สมาชิกภาพของผู้แทนประเภทที่ ๑ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ถ้าตำแหน่งว่างลงเพราะเหตุอื่น เพราะถึงคราวออกตามวาระ ให้สมาชิกเลือกผู้อื่น ตั้งขึ้นใหม่ให้เต็มที่ว่าง แต่ผู้แทนใหม่มีเวลาอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาที่ผู้ออกไปนั้น ชอบที่จะอยู่ได้ และได้รับความคุ้มกันต่าง ๆ (เอกสิทธิ์) ดังนี้

ความไม่ต้องรับผิดชอบ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า “สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่กล่าว หรือแสดงเป็นความเห็น หรือการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุม ผู้หนึ่งผู้ใดจะว่ากล่าวฟ้องร้องเพราะเหตุนั้นหาไม่ได้” เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงอนุกรรมการและบุคคลใด ๆ ที่อนุกรรมการเชิญมาแสดงความคิดเห็นด้วย

ความละเมิดมิได้ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า “การฟ้องร้องสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเป็นคดีอาชญาขังโรงศาล จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อนศาลจะรับฟ้องได้”

สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีอำนาจตามมาตรา ๘ และมาตรา ๘

“มาตรา ๘ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้น เมื่อกษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้เป็นอันใช้บังคับได้

ถ้ากษัตริย์มิได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินั้น ภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันได้รับพระราชบัญญัติจากสภา โดยแสดงเหตุผลที่ไม่ยอมลงพระนาม ก็มีอำนาจส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังในสภา เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาลงมติยืนยันตามมติเดิม กษัตริย์ไม่เห็นพ้องด้วย สภามีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา ๘ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศและมีอำนาจประชุมกัน ถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้”



ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้สมาชิกเลือกกันขึ้นเป็นประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินการของสภา และมีรองประธานสภา ๑ คน การประชุมโดยปกติให้สภาเป็นผู้กำหนด ส่วนการประชุมพิเศษ จะมีได้ต่อเมื่อสมาชิกมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า ๑๕ คน ร้องขอหรือคณะกรรมการราษฎรร้องขอ องค์ประชุมต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด คือ ๓๕ คน

ได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ เวลา ๑๔.๐๐ น. ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม

ก่อนเสนาบดีกระทรวงมหรธาธรเชิญกระแสพระบรมราชโองการมาอ่านเปิดประชุม หลวงประดิษฐ์มนูธรรม ได้อ่านรายงานผู้แทนราษฎรซึ่งคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารตั้งขึ้น มีจำนวน ๗๐ นาย สมาชิกกล่าวปฏิญาณว่า จะซื่อสัตย์ต่อคณะราษฎร และจะช่วยกันรักษาหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรไว้ให้มั่นคง

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่นเอกราชในเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

๒. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด

๓. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยซาก

๔. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน

๕. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น

๖. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

เสร็จแล้ว เจ้าพระยามหิธร เสนาบดีกระทรวงมหรธาธรได้เชิญพระกระแสรับสั่งของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาเปิดประชุมว่า

“วันนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเป็นครั้งแรก นับว่าเป็นการสำคัญหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยอันเป็นที่รักของเรา ข้าพเจ้าเชื่อว่าท่านทั้งหลายคงจะตั้งใจที่จะช่วยกันปรึกษาการทำงานเพื่อนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศสยามสืบไป และรักษาความอิสระภาพของไทยไว้ชั่วฟ้าและดิน ข้าพเจ้าขออำนาจพระแก้วบรรดาผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้บริบูรณ์ด้วยกำลังกาย กำลัง



ปัญญา เพื่อจะได้ช่วยกันทำการให้สำเร็จตามความประสงค์ของเราและของท่านซึ่งมีจุดมุ่งหมายอันเดียวกันทุกประการเทอญ”

ที่ประชุมนี้ได้รับพระกระแสให้ใส่เกล้า

ในคราวประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้เลือก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายพลตรี พระยาอินทรวชิต เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

ต่อจากนั้น ที่ประชุมได้เลือก พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานคณะกรรมการราษฎร และประธานคณะกรรมการราษฎรได้เสนอบุคคลต่อไปนี้ รวม ๑๔ คน เป็นกรรมการราษฎร คือ

๑. นายพลเรือตรี พระยาปรีชาชลยุทธ
๒. พระยาศรีวิสารวาท
๓. นายพันเอก พระยาพลพิทยุทธเสนา
๔. นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช
๕. นายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์
๖. พระยาประมวณวิชาพูล
๗. นายพันโท พระประศาสน์พิทยายุทธ
๘. นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม
๙. นายนาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย
๑๐. หลวงประดิษฐ์มนูธรรม
๑๑. หลวงเดชสหกรณ์
๑๒. นายต้ว ตพานุกรม
๑๓. นายประยูร ภมรมนตรี
๑๔. นายเนบ พหลโยธิน

ที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามที่ประธานคณะกรรมการราษฎรเสนอ

และที่ประชุมได้เลือกอนุกรรมการร่างธรรมนูญการปกครองแผ่นดินแก้ไขเพิ่มเติม มี

รายชื่อดังนี้



LIERT

๑. พระยามโนปกรณนิติธาดา
๒. พระยาเทพวิทูร
๓. พระยามานวราชเสวี
๔. พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์
๕. พระยาปรีชานฤเบศร์
๖. หลวงประดิษฐมนูธรรม
๗. นายพันตรี หลวงสินาดโยธารักษ์

หมายเหตุ ที่ประชุมได้ตั้งอนุกรรมการเพิ่มภายหลัง ๒ ท่าน คือ พระยาศรีวิสารวจา และ พลเรือโท พระยาราชวังสัน

สรุป รัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย โดยรับรู้อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรทั้งหลาย และให้คณะบุคคลตั้งต่อไปเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร คือ

๑. กษัตริย์
๒. สภาผู้แทนราษฎร
๓. คณะกรรมการราษฎร
๔. ศาล

สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิยุบสภา คณะกรรมการราษฎรทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นจึงมีลักษณะค่อนข้างเป็นการปกครองโดยรัฐสภาอย่างบริบูรณ์ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรให้อนุโลมใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๒ เฉพาะที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ไปพลางก่อน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยชั่วคราว ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ทั้งนี้ขอให้ดูพระราชปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งเกี่ยวกับความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ คือ

“.....ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ประกาศความพระราชปรารภว่า ข้าราชการทหาร พลเรือน และอาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล พระกรุณาขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สยามราชอาณาจักรได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศในสมัยปัจจุบัน



“ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในพระบรมราชจักรีวงศ์ ได้เสด็จเถลิง
 ถวัลยราชย์ผ่านสยามพิภพ ทรงดำเนินพระราโชบายปกครองราชอาณาจักร ด้วยวิधिสมบูรณาญา-
 สิทธิราชย์ภายในทศพิธราชธรรมจรรยา ทรงทำนุบำรุงประเทศให้รุ่งเรืองไพบูลย์สืบมาครบ ๑๕๐ ปี
 บวิบุรณ์ ประชาชนชาวสยามได้รับพระบรมราชบริหารในวิถึความเจริญนานาประการโดยลำดับ
 จนบัดนี้มีการศึกษาสูงขึ้นแล้ว มีข้าราชการประกอบด้วยวุฒิปรึชาในรัฐฎาภิบาลนโยบายสามารถนำ
 ประเทศชาติของตน ในอันที่จะก้าวหน้าไปสู่สากลอารยธรรมแห่งโลกโดยสวัสดิ์ สมควรแล้วที่
 จะพระราชทานพระบรมราชวโรกาส ให้ข้าราชการและประชาชนของพระองค์ได้มีส่วนมีเสียงตาม
 ความเห็นดีเห็นชอบในการจรรโลงประเทศสยามให้วัฒนาการในภายภาคหน้าจึงทรงพระมหากรุณา
 โปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามตามความประสงค์
 เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นการชั่วคราวพอให้สภาผู้แทนราษฎร และ
 คณะกรรมการราษฎร ได้จัดรูปงานดำเนินประศาสน์นโยบาย ให้เหมาะสมแก่ที่ได้เปลี่ยนการปกครอง
 ใหม่ ครั้นแล้วโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากัน ร่างพระราชกำหนดบท
 รัฐธรรมนูญอันจะพึงตรึงเป็นหลักถาวรแห่งประศาสน์วิถึต่อไป ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งอนุ-
 กรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบการร่างรัฐธรรมนูญนั้น

“บัดนี้ อนุกรรมการได้เรียบเรียงรัฐธรรมนูญฉบับถาวรสนองพระเดชพระคุณสำเร็จลง
 ด้วยดีนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาปริกษาลงมติแล้วจึงทูลเกล้า
 ทูลกระหม่อมถวายคำปริกษา แนะนำด้วยความยินยอม พร้อมทั้งจะตรึงเป็นรัฐธรรมนูญการปกครอง
 แผ่นดินได้ และเมื่อทรงพระราชวิจารณ์ถึถ้วนทั่วกระบวนความแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควร
 พระราชทานพระบรมราชานุมัติ

“จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมสั่งให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราช-
 อาณาจักรสยาม ประสิทธิ์ประสาทประกาศพระราชทานแก่ประชากรของพระองค์ ให้ดำรงอิสร-
 ธิปไตยโดยบริบูรณ์ ตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป.....”

หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญชั่วคราว ได้มาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนี้ เช่นการมีสภานิติ-
 บัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) แต่สภาเดียว การแบ่งสมัยเวลาที่ราษฎรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการ
 ใช้อำนาจอธิปไตย ระยะเวลาใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เทียบได้กับสมัยที่ ๒ ของ



รัฐธรรมนูญชั่วคราว หลักการอื่น ๆ ก็คล้ายคลึงกันเป็นส่วนมาก เว้นแต่ได้แก้ไขให้กะทัดรัด และแก้ไขข้อบกพร่องบางอย่างตลอดจนปรับปรุงตกแต่งถ้อยคำให้ดีขึ้นเท่านั้น หลักการบางอย่าง แม้จะแตกต่างกันในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติก็ได้ผลเท่ากัน แต่ที่เปลี่ยนไปมากก็มีเหมือนกัน เช่นได้เพิ่มวิธีการยุบสภาผู้แทนราษฎร วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้คำว่า “เสนอบัด” ซึ่งเป็นหัวหน้ากระทรวงต่าง ๆ และมีอยู่ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้ถูกยกเลิกไป พร้อมกับคำว่า “กรรมการราษฎร” มี “รัฐมนตรี” ขึ้นมาแทนที่ เพราะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นทั้งหัวหน้ากระทรวงต่าง ๆ และทั้งเป็นผู้บริหารราชการตามหน้าที่ซึ่งแต่เดิมเป็นของ “กรรมการราษฎร” ด้วย คำว่า “กษัตริย์” ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวก็ได้รับการเปลี่ยนเป็น “พระมหากษัตริย์” ซึ่งทำให้เห็นถึงการยกย่องเชิดชูของค้ำประมุขของประเทศขึ้น

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะเป็นที่มาส่วนสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ที่มาทางอื่นที่ยังมีอีก คือรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยหลายแห่ง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ได้อ้างถึงที่มาของมาตราต่าง ๆ จากรัฐธรรมนูญหลายประเทศ แต่ที่สำคัญก็คือรัฐธรรมนูญอังกฤษ และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญอังกฤษถึงแม้จะมีอิทธิพลเป็นส่วนใหญ่ก็นับว่าได้เป็นแบบอย่างแก่รัฐธรรมนูญของเราหลายประการ ส่วนรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแม้จะเป็นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐก็ดี ก็ได้ให้หลักการที่สำคัญแก่รัฐธรรมนูญของเรา

สรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้น โดยความตกลง ระหว่างประมุขแห่งรัฐ กับราษฎร เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญชั่วคราว เพราะว่าได้ร่างขึ้นโดยพฤตินัยที่เกี่ยวพันต่อเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับแรก

รูปของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร แต่มีสมาชิก ๒ ประเภท สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิที่ราษฎรเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๕)

ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๖ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ดังนี้



การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้นให้ดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

๑. ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงในตำบล เลือกตั้งผู้แทนตำบล ๆ ละหนึ่งคน
๒. ผู้แทนตำบลในจังหวัดเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจังหวัดละหนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีพลเมืองเกินกว่าสองแสน ให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุก ๆ สองแสน ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบล ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑. มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่

ก. ถ้าบิดาเป็นชาวต่างประเทศ จะได้แต่งงานกับมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตามต้องเป็นผู้ที่ได้เรียนหนังสือไทยจนได้ประกาศนียบัตรชั้นมัธยมปีที่ ๓ หรือได้รับราชการประจำการตามพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารมาแล้ว หรือได้รับราชการประจำแผนกอื่น ๆ ในตำแหน่งตั้งแต่เสมียนพนักงานขึ้นไปโดยมีเงินเดือนประจำแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี

ข. ถ้าเป็นคนที่แปลงชาติมาเป็นไทยต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ใน

ก. หรือได้อยู่ในราชอาณาจักรสยามเป็นเวลาติดต่อกันนับแต่เมื่อได้แปลงชาติมาแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี

๒. มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์แล้ว

๓. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๔. ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลในขณะมีการเลือกตั้ง

๕. ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวชในขณะมีการเลือกตั้ง

๖. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิออกเสียง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบลหรือเป็นผู้แทนราษฎร นอกจากจะมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบลแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

๑. มีอายุ ๒๓ ปีบริบูรณ์แล้ว

๒. ไม่เป็นบุคคลที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือชดช่าเสพติดให้โทษ

๓. มีความรู้ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

๔. ไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในฐานะหนีการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑ (พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้น หม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือ โดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะหนีการเมือง)



ต่อมา ได้มีพระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๗๖) ให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนตำบล ในระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม จนถึงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ และกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรต้องมีความรู้เทียบชั้นประถมศึกษา ให้กำหนดวันเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในระหว่างเดือนพฤศจิกายนกับธันวาคม ๒๔๗๖

ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ ปรากฏว่าได้ผู้แทนราษฎร ๗๘ คน และในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๖ ได้มีพระราชกฤษฎีกาดังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ จำนวน ๗๘ คน รวมจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ จำนวน ๑๕๖ คน ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมสมัยสามัญเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๖ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงกระทำพิธีเปิดประชุม ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๔๗๖ (สามัญ) สมัยที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๔๗๖ ที่ประชุมได้เลือกเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร นายพลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ ๑ นายพลโท พระยาเทพหัสดิน เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ ๒ โดยมีหลวงวัฒนคดี ผู้แทนราษฎรจังหวัดพังงา ผู้มีอายุสูงสุดเป็นประธานชั่วคราว

สภาผู้แทนราษฎร (ชุดผู้แทนราษฎรชั่วคราว ๗๐ นาย) ได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๖ ในสมัยที่เจ้าพระยาพิชัยญาติ เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และได้ประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๗ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๔๗๗ ในสมัยที่นายพลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๓ ใช้เป็นวิธีบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตลอดมา

สถานติบัญญัติ คือสภาผู้แทนราษฎร มีอายุ ๕ ปี แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรานี้ได้มีการแก้ไขใหม่ดังนี้

“มาตรา ๑๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี แต่ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญกระทบถึงนโยบายภายในหรือภายนอก อันทำให้เป็นภาระพันวิสัยหรือมีเหตุขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในเวลาที่กำหนดเวลาสืบสิ้นสุดลง จะตราพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลานั้นออก



ไปอีกคราวละไม่เกินสองปีก็ได้หากภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้นพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป จะตราพระราชกฤษฎีกาให้ดำเนินการเลือกตั้งในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้

ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างอยู่ แต่สมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งคนแทน”

ได้มีพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกภาพของผู้แทนราษฎรออกไป ๒ ครั้ง คือ

๑. พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๕ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๘๕ ให้ขยายอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาแต่ พ.ศ. ๒๔๘๑ และจะครบกำหนดลงใน พ.ศ. ๒๔๘๕ นั้นออกไปอีก ให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปอีกไม่เกิน ๒ ปี

๒. พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๗ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๔๘๗ ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกับฉบับแรก

ได้มีแถลงการณ์ของรัฐบาลประกาศให้ทราบถึงเหตุผลที่ต้องขยายเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองครั้งว่า ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม มีอุปสรรคไม่อาจจะให้มีการเลือกตั้งโดยเสรีได้

ส่วนการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๕ ประกอบกับมาตรา ๒๑ (๑) นั้น มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ๒ ครั้ง คือ

๑. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๔๘๑ เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ ขึ้นใหม่ภายใน ๕๐ วัน รัฐบาลได้แถลงการณ์ในการยุบสภาว่า

“ด้วยในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายนสภานี้ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาญัตติของสมาชิกสภา ฯ ขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๖๘ เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพื่อพิจารณาปรับหลักการขึ้นต้นในสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอต้องการให้แสดงบัญชีรายละเอียด แสดงหลักเกณฑ์ การคำนวณภาษีอากร สถิติคดีต่างๆ จำนวนคนและรายการละเอียดอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก



ความจริงข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องนี้ในเวลา
ร่างทำขึ้นก็ได้ศึกษาระเบียบการสภา ฯ ในนานาประเทศโดยเปรียบเทียบและปรับปรุงให้เหมาะสม
แก่ประเทศนี้และกรรมวิธีการของสภา ฯ ก็ได้พิจารณาแล้วเป็นอย่างดี ระเบียบร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณที่เป็นอยู่ในเวลานี้ได้ใช้มาด้วยดีตลอดเวลา ๕ ปี มิได้ปรากฏความขัดข้องเสียหาย
ประการใด ข้อบังคับนี้ก็จะให้ราษฎรละเอียดแต่พอควรแก่การพิจารณาชั้นรับหลักการ ส่วนราย-
ละเอียดนอกจากนั้นก็ไปแสดงในชั้นกรรมวิธีการถึงกระนั้นก็ดีรัฐบาลก็ได้แสดงรายละเอียดเพิ่มเติม
เท่าที่จะทำได้

การทำงบประมาณนั้น ในชั้นรัฐบาลก็ได้พิจารณาโดยรอบคอบที่สุด เมื่อหัวหน้าส่วน
ราชการได้ร่างงบประมาณขึ้นแล้ว เจ้ากระทรวงก็สอบสวนพิจารณาในชั้นต้น เสร็จแล้วเสนอ
ไปยังกระทรวงการคลังกรมบัญชีกลางได้ตรวจตราโดยรอบคอบแล้วเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวง-
การคลัง กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีตั้งกรรมการสอบสวน
ซักถามรายละเอียดทุกรายโดยถี่ถ้วน ในชั้นกรรมวิธีการนี้มีการคัดทอนแก้ไข เสร็จแล้วเสนอ
คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งมีการคัดทอนในชั้นนี้อีกแล้วจึงเสนอไปยังสภา ฯ เพื่อรับ
หลักการชั้นต้น ครั้นสภา รับหลักการและตั้งคณะกรรมการขึ้นแล้ว รัฐบาลก็เสนอรายการ
ละเอียดต่อคณะกรรมการทุกประการและให้เจ้าหน้าที่ไปคอยชี้แจงตอบคำซักถามของกรรมการ
ตามที่ต้องการ

แต่การที่จะวางข้อบังคับให้ตายตัวตั้งที่สมาชิก ฯ เสนอนั้น รัฐบาลเห็นว่าเป็นการขอเอา
รายละเอียดจนเกินความจำเป็นในการพิจารณารับหลักการ การที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบ-
ประมาณตามวิธีที่สมาชิก ฯ เสนอนั้นจะต้องเป็นเอกสารตั้ง ๖๐๐ หรือ ๗๐๐ หน้ากระดาษ ซึ่งรัฐบาล
เห็นว่าไม่จำเป็นสำหรับการพิจารณาเพื่อรับหลักการชั้นต้นและไม่ได้ผลสมควรกับที่จะต้องทำเช่นนั้น
อีกประการหนึ่งรายได้รายจ่ายหลายเรื่องต้องสงวนเป็นความลับ ที่จะเสนอรายละเอียดโดยเปิดเผย
ไม่เป็นการสมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การคำนวณภายในนั้น ถ้าเปิดเผยออกไปก็จะนำ
ความเสียหายมาให้แก่ประเทศ รายการปลีกย่อยนั้น ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการตามยุคตามสมัย
และความต้องการต่าง ๆ ซึ่งไม่เหมือนกัน จะวางข้อบังคับให้ตายตัวลงไปเช่นนั้นไม่เป็นการสมควร

แม้รัฐบาลจะได้ชี้แจงแสดงเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นนั้นอย่างแจ่มชัดแล้วก็ตาม และแม้จะ
ได้แสดงให้เห็นทางเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับจากการแก้ไขข้อบังคับเช่นนั้นก็ดี ผู้ใดแย้งก็ยัง
หาสนใจที่จะฟังเหตุผลไม่



รัฐบาลได้พยายามเสนอมาท่วมมือกับผู้แทนราษฎร และยินยอมทำความเข้าใจแก่ผู้แทนราษฎรมาแล้วในเรื่องที่สำคัญ เช่น การยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลก็ยอมรับด้วยน้ำใจกว้างขวาง ในบางเรื่องเช่นญัตติร่างพระราชบัญญัติกำหนดเขตการรักษาน้ำ ซึ่งผู้แทนราษฎรเสนอมารัฐบาลได้ชี้แจงแล้วว่าไม่สามารถจะปฏิบัติตามร่างนั้นได้ สภาฯ ก็ได้รับหลักการ ครั้นถึงเวลาพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ กรรมาธิการของสภาฯ เองล้มความเห็นว่าเป็นปฏิบัติไม่ได้ รัฐบาลก็ยังหาทางทำความเข้าใจให้แก่ผู้เสนอโดยวิธีอื่น ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้พยายามร่วมมือกับผู้แทนราษฎรโดยจริงใจ แต่ผู้แทนราษฎรหาได้ให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลตามสมควรไม่

โดยเฉพาะ การพิจารณาญัตติแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรข้อ ๖๘ นี้ ได้เริ่มการอภิปรายมาจนหมดเวลาประชุมตามปกติ มีสมาชิกอยู่ประชุมเป็นส่วนใหญ่แล้วและสภาฯ ก็เห็นเป็นเรื่องสำคัญ สภาฯ น่าจะให้การประชุมปรึกษาเป็นไปตามระเบียบ คืออภิปรายต่อไปในวันหลังเพื่อให้โอกาสสมาชิก ๆ ส่วนมากได้ฟังเหตุผลและใช้ดุลพินิจโดยรอบคอบ แต่สมาชิกฝ่ายผู้แทนราษฎรก็เสนอญัตติให้รวบรัดการพิจารณาและเสนอให้ลงมติโดยไม่ให้โอกาสรัฐบาลแถลงชี้แจงอีก วิธีการดังนี้เป็นวิธีช่วงชิงเอาเปรียบโดยไม่เป็นธรรม ในที่สุดสภาฯ ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับนั้น

รัฐบาลเห็นว่าความเป็นไปในสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้และเรื่องอื่น ๆ หลายเรื่องที่ผ่านมาผู้แทนราษฎรชุดนี้เป็นอันมากไม่สนใจฟังคำชี้แจงหรือเหตุผลทางรัฐบาล และมีได้คำนึงถึงความเสียหายอันจะพึงมีแก่ประเทศชาติ

การเป็นดังนี้ รัฐบาลจึงรู้สึกว่าจะไม่สามารถจะบริหารราชการของประเทศในความไว้วางใจของสภาฯ นี้ก็ได้ นายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่องนี้ แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ให้ทราบความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีที่จะขอลาออกจากหน้าที่ แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่า สภาพการณ์ของโลกเวลานี้อยู่ในระหว่างความปั่นป่วนคับขัน ประกอบกับจะต้องเตรียมการรับเสด็จสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จนิวัติสู่พระนคร รัฐบาลคณะนี้ควรจะบริหารราชการของประเทศต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลก็เห็นมีทางเดียวที่จะดำเนินตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ คือยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นทางที่ราษฎรจะได้เลือกตั้งผู้แทนมาใหม่ ดังที่ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกาแล้ว



ขอให้ประชาชนมั่นใจว่า รัฐบาลนี้มิได้มุ่งหมายที่จะทำสิ่งใดนอกเหนือไปจากวิถีทางของรัฐธรรมนูญ การลาออกของคณะรัฐมนตรีที่ดี การยุบสภาฯ ก็ดี เป็นเหตุการณ์ตามสภาพแห่งการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงขอให้ประชาชนตั้งอยู่ในความสงบ อย่าได้มีความหวั่นไหวตกใจอย่างหนึ่งอย่างใด รัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะรักษาความปลอดภัยของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของประเทศอยู่เสมอ”

๒. พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๔๘๘ เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ ขึ้นใหม่ภายใน ๙๐ วัน รัฐบาลได้แถลงการณ์ในการยุบสภาครั้งนั้นว่า

“บัดนี้สงครามได้สิ้นสุดลงแล้ว ประชาชนชาวไทยมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะทำการร่วมมือกับสหประชาชาติในอันที่จะธำรงและรักษาสันติภาพอันสถิตย์สถาพรในโลก

รัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พิจารณาเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันซึ่งได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ปีพุทธศักราช ๒๔๘๑ นั้น ได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อมาอีกถึง ๒ ครั้ง ทั้งนี้ นับว่าเป็นเวลานานเกินควร ข้อมเป็นเหตุให้จิตใจและความคิดเห็นของสมาชิกส่วนมากเหินห่างจากเจตนา และความประสงค์อันแท้จริงของราษฎร

ดังจะเห็นได้เมื่อรัฐบาลได้เสนอต่อสภา ซึ่งร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามให้การลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดการปกครองระบอบลัทธิเผด็จการ กล่าวคือลัทธินาซีหรือฟาสซิสต์ อันเป็นระบอบการปกครองของผู้ทรนทำลายสันติสุขของโลกนั้น สภาฯ กลับลงมติไม่เห็นชอบด้วยและให้ตัดออกเสีย การกระทำของสมาชิกแห่งสภาเช่นนี้ จะทำให้โลกภายนอกเข้าใจผิดไปว่าประชาชนชาวไทยสนับสนุนลัทธิเผด็จการ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการผิดตรงกันข้ามกับความรู้สึกอันแท้จริงของประชาชนชาวไทยแล้วยังจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติอีกด้วย

ฉะนั้น เพื่อให้การได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียตามความในมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้พ้นหน้าที่ไป และเปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนของตนใหม่ ดังพระราชกฤษฎีกาที่ได้ประกาศแล้ว”



ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขยายบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๖๕ จาก ๑๐ ปี เป็น ๒๐ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนี้

“มาตรา ๖๕ นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกำหนดเวลาสี่สิบปี สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท มีจำนวนเท่ากัน

(๑) สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิที่ทรงคุณวุฒิตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

(๒) สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๓ ครั้ง ว่าด้วยนามประเทศ ว่าด้วยบทเฉพาะกาล และว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขแต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

๑. ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติม ต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมกันไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

๒. เมื่อสมาชิกได้ลงมติครั้งหนึ่งแล้ว ให้รอไว้อีก ๑ เดือน แล้วให้นำเสนอสภาเพื่อลงมติใหม่อีกครั้งหนึ่ง

๓. การออกเสียงลงคะแนน ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เมื่อการออกเสียงลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย จะได้พระราชทานคืนมาหรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภากภายในกำหนด ๑ เดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวาย สภาต้องประชุม



ปรึกษากันใหม่ และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าสภาลงมติขึ้นให้แก้ไขเพิ่มเติม
ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรง
ลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายใน ๑๕ วัน ให้ประกาศรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นใช้
บังคับเป็นกฎหมายได้

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติรวม ๓ ฉบับคือ ร่าง
พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ร่างพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายอาญาทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้มาจนถึงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๘๕

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย มิใช่แทนเฉพาะผู้ที่เลือก
คนเท่านั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในอาณัติมอบหมายใด ๆ ก่อน
เข้ารับหน้าที่ต้องปฏิญาณในที่ประชุมว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มีบทมาตรว่าด้วย
การสิ้นสุดของสมาชิกภาพว่า “สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามี
ประพฤติกในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา มติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของ
จำนวนสมาชิกที่มาประชุม”

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๒๕/๒๔๘๑ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันอังคาร
ที่ ๒๘ มีนาคม ๒๔๘๑ ที่ประชุมได้วินิจฉัยและลงมติให้นายอินท สิงหนรินทร์ ผู้แทนราษฎร
จังหวัดเชียงใหม่ พ้นจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑ (๕)

พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกตามมติของสภาเป็นประธานสภาและรองประธานสภา มี
หน้าที่ดำเนินการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธาน
สภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๗ คือรัฐมนตรี ได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยสามัญในวัน
ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๘๖ ที่ประชุมได้เลือกนายท้วม บุกเขตต์ เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร
นายควง อภัยวงศ์ เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีพระบรมราชโองการตั้งประธานและ
รองประธานสภาผู้แทนราษฎรตามมติของสภา

เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๘๖ ที่ประชุมได้เลือกประธานและรองประธานสภาผู้แทน
ราษฎรใหม่อีกครั้งหนึ่ง ที่ประชุมได้เลือกพลเรือตรีกระแส ประวาหะนาวิน ศรยุทธเสนี เป็น



ประธาน และนายกวาง อภัยวงศ์ เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้มีพระบรมราชโองการ แต่งตั้ง พลเรือตรีกระแส ประวาหะนาวิน เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๔๘๖ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๔๘๖ ที่ประชุมได้เลือกรองประธานสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ที่ประชุมได้เลือก พลตรี ประจัน มหาศิกประจันปัจฉิม เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

อนึ่ง ตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ มีอายุเพียงเท่าสมัยประชุมสามัญและวิสามัญเท่านั้น เปิดประชุมสมัยสามัญประจำปีใหม่ต้องเลือกกันใหม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการการเรียกประชุมสมัยวิสามัญ ในเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดร้องขอ และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ๑ นาย และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๑๔ นาย อย่างมาก ๒๔ นาย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีก ๑๔ นาย ต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี ไม่ทำให้ขาดจากสมาชิกภาพ

องค์ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ

สมัยประชุมของสภา ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ สมัยหนึ่งหรือหลายสมัยแล้ว แต่สภาจะกำหนด การประชุมครั้งแรกต้องให้สมาชิกมาประชุมภายใน ๕๐ วันนับแต่วันเลือกตั้งเสร็จ วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภากำหนด สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ มีกำหนด ๕๐ วัน การขยายเวลาประชุมและการปิดประชุมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พิธีเปิดประชุมสมัยสามัญ พระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงเปิด หรือ รัชทายาทที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือนายกรัฐมนตรีกระทำพิธีแทนพระองค์ก็ได้



การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภา จะมีการประชุมลับได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๒๕ คน ร้องขอ

ในขณะนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้ใช้ระเบียบการอนุญาตให้ผู้แทนหนังสือพิมพ์และประชาชนเข้าฟังการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖

ความคุ้มครองต่าง ๆ ที่สมาชิกได้รับ คือ ความไม่ต้องรับผิดชอบ ในที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการ สมาชิกจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแสดงข้อความ แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปว่ากล่าวฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้ คุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และโฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา บุคคลที่สภาเชิญมาแสดงข้อความหรือออกความเห็นในที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการด้วย ส่วนความละเมิดมิได้นั้น ในสมัยประชุมผู้ใดจะฟ้องร้องสมาชิกในทางอาญาต้องได้รับอนุญาตจากสภาก่อนจึงพิจารณาได้ และการพิจารณาคดีนั้นจะต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการศึกษาที่สมาชิกจะมาประชุม และในระหว่างสมัยประชุมห้ามมิให้จับ หรือหมายเรียกตัวไปกักขัง เว้นแต่จับขณะกระทำความผิด แต่ต้องรีบรายงานไปยังประธานสภา ประธานสภาอาจสั่งปล่อยผู้ถูกจับให้พ้นจากการกักขังได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี และมีสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ แต่ญัตติความไว้วางใจนั้นมีให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา

สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ส่วนการตรากฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงว่า บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร

รายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมราชการแผ่นดินและการตรากฎหมายนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภา เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ



หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ สภา
ได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๗
ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดฝ่ายบัญญัติใช้ควบคุมกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการ
ควบคุมราชการแผ่นดินและการตรากฎหมายไว้ดังนี้

๑. การควบคุมราชการแผ่นดิน

ก. การตั้งกระทู้ถาม

ได้นิยามคำว่ากระทู้ถามไว้ว่า กระทู้ถามคือคำถามซึ่งสมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรี
ในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อนโยบายก็ดี อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี
กระทู้ถามให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง (ข้อบังคับ ฯ ๒๕๖๖ ระบุว่า
กระทู้ถามต้องมีสมาชิกรับรอง ๕ คน) และให้บังคับว่าจะให้ตอบทางหนังสือราชกิจจานุเบกษา
หรือจะให้ตอบในที่ประชุม ในคราวประชุมหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาตอบกระทู้ถามไม่เกิน ๓๐
นาที เว้นแต่เป็นเรื่องที่ถามหรือตอบค้างอยู่ ประธานจะอนุญาตให้เวลาต่อไปจนเสร็จก็ได้

สมาชิกมีสิทธิซักถามเพื่อความกระจ่างได้ ๓ ครั้ง เป็นอย่างมาก เว้นแต่ประธานจะ
อนุญาตให้ซักถามต่อไป แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความยังไม่ควรเปิดเผย
เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ข้อบังคับฉบับนี้ ได้กำหนดประเภทกระทู้ถามด่วน และลักษณะต้องห้ามของการตั้งกระทู้
ถาม ประธานสภาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควร
เปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน แต่ต้องชี้แจงเหตุผลให้
ทราบ

ห้ามมิให้สมาชิกตั้งกระทู้ถามกันเอง

เรื่องกระทู้ถามนี้ ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมายกำลังรวบรวมเพื่อการวิเคราะห์วิจัย
อยู่

ข. การลงมติความไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สภามีสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ
ญัตติความไว้วางใจนั้น มิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา ข้อบังคับการประชุม ฯ
พ.ศ. ๒๕๖๗ กำหนดว่าต้องมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า ๑๕ คน หลังจากการอภิปรายญัตตินั้นแล้ว
ย่อมมีการลงมติได้ ๒ ทาง คือ



๑. ลงมติให้ดำเนินตามระเบียบวาระต่อไป
๒. ลงมติเกี่ยวกับความไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ
การลงมติความไว้วางใจ ห้ามมิให้ลงมติในวันเดียวกับวันที่ปรึกษา

ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๘๐ (วิสามัญ) วันอังคารที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๘๐ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่องเกี่ยวกับการจัดทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ของนายไต้ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร เมื่อได้อภิปรายกันจนหมดเวลาประชุมในวันนั้นแล้ว วันรุ่งขึ้นรัฐบาลชุด พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ลาออกทั้งคณะ

๒. การตรากฎหมาย

รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลาย จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร

สิทธิริเริ่มและวิธีพิจารณาในการบัญญัติกฎหมาย ได้บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ พ.ศ. ๒๕๗๗ ดังนี้

ญัตติที่เป็นข้อผูกมัดรัฐบาลหรือการภายนอกสภาต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ ต้องแบ่งเป็นมาตรา และให้มีบันทึกข้อความเกี่ยวกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และคำชี้แจงแสดงเหตุผลว่า มีความจำเป็นอย่างไรจึงต้องตราพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อประธานสภาได้รับญัตติร่างพระราชบัญญัตินั้น และตรวจเห็นถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับแล้วให้ส่งสำเนาแก่สมาชิกล่วงหน้าอย่างน้อย ๓ วัน ก่อนวันนัดประชุม เว้นแต่กิจการด่วน

ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง

ในกรณีที่สมาชิกเสนอให้มีผู้รับรอง ๕ คน ผู้เสนอและผู้รับรองต้องลงนามบนร่างที่ยื่นต่อประธาน ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษี หรืออากร หรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการตรวจสอบบัญชีอันเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน หรือกิจการอันคาบเกี่ยวกับข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวมาแล้ว ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง



รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติความหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ แต่กำหนดโดยข้อบังคับการประชุมสภา ฯ รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้ยกเว้นรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เงินไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำเป็น ๓ วาระ วาระแรกลงมติรับหรือไม่รับหลักการ วาระที่ ๒ ส่งให้คณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญพิจารณา วาระที่ ๓ ลงมติให้ประกาศ ใช้เป็นกฎหมายหรือไม่

เมื่อรัฐบาลหรือสมาชิก ๑ ใน ๓ ของจำนวนที่มาประชุมร้องขอ ที่ประชุมจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นทั้ง ๓ วาระรวดเดียวก็ได้ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ การขอแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติซึ่งพิจารณาแล้ว ๓ วาระ ในวาระที่ ๒ นั้น ไม่ต้องเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ต้องมีสมาชิกรับรอง ๒ คน

การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ โดยปกติต้องมีสมาชิกรับรอง ๕ คน เว้นแต่การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ต้องอยู่ภายในเงื่อนไขดังนี้

- ก. การเสนอแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย ต้องมีสมาชิกรับรอง ๕ คน
- ข. การเสนอแปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่าย ต้องเสนอแปรญัตติขอให้ลดจำนวนเงินอนุญาตจ่ายไปด้วย และต้องมีสมาชิกรับรอง ๕ คน ทั้งต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด
- ค. การเสนอแปรญัตติแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย ต้องมีสมาชิกรับรอง ๕ คน และต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง

ง. ห้ามมิให้เสนอแปรญัตติในรายการซึ่งมีข้อผูกพัน ดังต่อไปนี้

(๑) ดอกเบี้ยและเงินสงฆ์เงินกู้

(๒) รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินกำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นว่า รายการใดมีข้อผูกพันเช่นนี้หรือไม่แล้วให้ถือว่า คำวินิจฉัยของประธานสภาเป็นเด็ดขาด (ข้อบังคับการประชุมสภา (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๓)

ในการพิจารณาวาระที่ ๒ นั้น ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับมาตราเฉพาะมาตราที่มีคำแปรญัตติหรือมีการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น ถ้าปรากฏว่ามาตราใดที่ประชุมเห็นควรจะส่งให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการอื่นไปพิจารณาอีก ให้ระงับการ



พิจารณาเฉพาะมาตรานั้นไว้ก่อน และถ้าไม่เป็นการขัดข้องก็ให้ที่ประชุมพิจารณาตราอื่น ๆ ค่อยไปจนกว่าจะจบร่างและในการประชุมต่อวาระที่ ๒ ให้ที่ประชุมลงมติเฉพาะมาตราที่ได้ระงับไว้นั้น

ในการพิจารณาวันที่ ๓ ให้ปรึกษาแต่เพียงว่าสมควรจะออกเป็นพระราชบัญญัติได้หรือไม่ คณะกรรมาธิการนั้น ข้อบังคับกำหนดว่า เมื่อเปิดสมัยประชุมคราวหนึ่ง ๆ ให้ที่ประชุมเลือกตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำไว้เป็นแผนก มีจำนวนตามความต้องการแห่งกิจการของสภานอกจากกรรมาธิการสามัญตรวจรายงานการประชุม และกรรมาธิการสามัญตรวจรายงานการประชุมลับแล้วเรียกว่า กรรมาธิการสามัญชุดที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ฯลฯ ประกอบด้วยกรรมาธิการคณะละ ๕ คน ๗ คน ๑๒ คน สุดแต่แต่มติของสภา

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ บุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่ได้

เอกสารเฉพาะความไม่รับผิดชอบคุ้มครองบุคคลดังกล่าวด้วย

เมื่อมีกิจการพิเศษ ที่ประชุมอาจลงมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาหรือสอบสวนข้อความอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะได้ โดยมีสมาชิกรับรอง ๒ คน สภาเคยตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญตามข้อบังคับนี้เพื่อสอบสวนการใช้จ่ายเงินราชการลับในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๗ (ญัตติของนายเตียง ศิริขันธ์) และสอบสวนเรื่องการใช้จ่ายเงินของขบวนการเสรีไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ (ญัตติของนายบุญช่วย อัคราการ)

ในเหตุฉุกเฉินที่จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ แต่ในสมัยประชุมสภาต่อไป จะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้สภาอนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็จะเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ตกไป กรณีนี้ทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ต้องลาออกเพราะสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหาร นครบาลเพชรบูรณ์และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุริมณฑล เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๗



นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สภาให้ความเห็นชอบในการสืบทอดสมบัติ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หนังสือสัญญาใด ๆ มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ จะต้องดำเนินการตามกฎหมายในนามของพระมหากษัตริย์ แต่สภาผู้แทนราษฎรทรงไว้ซึ่งสิทธิ์เด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นเมื่อศาลฎีกาได้พิพากษาว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ เป็นโมฆะ ไม่มีผลใช้บังคับเฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔ และเป็นโมฆะตามมาตรา ๖๑

เพื่อผ่อนคลายและขจัดปัญหานี้ รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๘๕ จึงบัญญัติบทมาตรว่าด้วยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

“มาตรา ๘๗ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๘๘ ในการที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๘๗ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นเช่นนั้นตามทางการไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้วให้แจ้งให้ศาลทราบ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ให้ถือเป็นเด็ดขาด และให้ศาลปฏิบัติตามนั้น

มาตรา ๘๙ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่งและตุลาการอีกสี่สิบสี่คน

ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เพราะเหตุที่สภาผู้แทนหมดอายุหรือถูกยุบ

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

รวบรวมโดย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา



LIART

กระบวนการวิธีในการบัญญัติกฎหมาย

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมาย เพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนนั้น ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และได้กำหนดถึงขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภา ไปจนถึงมีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนี้

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ๆ มาทำให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอได้ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้น ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมายนั้นเป็นเจ้าของเรื่องยกร่างเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้ว ตามปกติจะส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบก่อนจึงจะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป การให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจสอบพิจารณาก่อนนั้น ก็เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายและถ้อยความต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวเดียวกัน ตลอดจนเพิ่มเติมข้อความต่าง ๆ ที่ประสงค์จะให้มิในกฎหมายหรือให้สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย แต่ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนคณะรัฐมนตรีอาจส่งให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาก็ได้ สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีไม่ต้องมีสมาชิกรับรอง และมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทุกประเภท ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีสมาชิกรับรองตามข้อบังคับฯ ซึ่งข้อบังคับที่ใช้อยู่ปัจจุบันต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอได้

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง



(๑) การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือถอน หรือวางระเบียบ การบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของ แผ่นดิน

(๓) การกู้เงิน หรือการค้าประกันหรือการใช้เงินกู้

(๔) เงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่ จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ วินิจฉัย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัตินั้น ต้องเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน และเมื่อสภา ผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว จึงจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิ สภา อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบ งบประมาณรายจ่ายไว้เป็นพิเศษ คือสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๕๐ วัน นับแต่ วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด ๕๐ วัน ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้นำเสนอ ต่อวุฒิสภาได้

สภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีสามวาระ ดังต่อไปนี้

วาระที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยมีหลักการและ เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลัก การแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ หรือสภาจะตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาหลักการแห่ง ร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ ก่อนก็ได้ เพื่อให้การพิจารณาของสภาในคราวต่อไปได้รับ



ความสะดวกรวดเร็วโดยปราศจากข้อสงสัยใด ๆ ถ้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน โดยสภาจะกำหนดเวลาการรอพิจารณาไว้หรือไม่ก็ได้

วาระที่สอง เมื่อสภาได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งแล้ว ตามปกติก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการที่สภาตั้งเป็นผู้พิจารณาต่อไป โดยอาจจะเป็นกรรมาธิการสามัญหรือวิสามัญแล้วแต่มติของสภา หรืออาจจะเป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาก็ได้ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาไม่ได้ จะต้องเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมาธิการโดยตำแหน่งเป็นผู้พิจารณา

สำหรับคณะกรรมการสามัญประจำสภา ตามข้อบังคับที่ใช้อยู่ปัจจุบันมีอยู่ ๑๑ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการมีจำนวน ๑๕ คน คือ

๑. คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
๒. คณะกรรมาธิการการคมนาคม
๓. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
๔. คณะกรรมาธิการการทหาร
๕. คณะกรรมาธิการการปกครอง
๖. คณะกรรมาธิการการวัฒนธรรมและสังคม
๗. คณะกรรมาธิการการศึกษา
๘. คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ
๙. คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข
๑๐. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม
๑๑. คณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ คณะกรรมาธิการสามัญนั้น จะต้องประกอบด้วยบุคคลซึ่งสภาเลือกตั้งจาก



สมาชิกของสภาเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการวิสามัญจะเลือกตั้งจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ และในการนี้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อกรรมการมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงการเลือกตั้งกรรมการไว้ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ กรรมการที่ต้งจากผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองมีส่วนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาโดยทั่วถึงกัน เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

ส่วนการพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานั้น จะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกไม่น้อยกว่า ๓๐ คนร้องขอ และที่ประชุมอนุมัติ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาไม่ได้ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นกรรมการ ประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการ และให้ถือว่าเป็นทั้งการพิจารณาชั้นกรรมการและการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรารวมกันไปด้วย

เมื่อสภามีมติส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการใดเป็นผู้พิจารณาแล้ว โดยปกติก็จะกำหนดวันให้สมาชิกแปรญัตติด้วย เช่น กำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน ๓๐ วัน เป็นต้น แต่ถ้าที่ประชุมสภาไม่ได้กำหนดการแปรญัตติไว้ ก็หมายถึงว่าให้มีการแปรญัตติตามข้อบังคับ ฯ ซึ่งหมายถึงภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าสมาชิกผู้ใดไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้รับหลักการในวาระแรกแล้ว ในข้อใดมาตราใด ก็มีสิทธิที่จะขอแก้ไขความในข้อนั้นได้ โดยเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเวลาการแปรญัตติ และมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๕ คน

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา ถ้าจะต้องแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ ข้อความที่ขอแปรขึ้นใหม่นั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น อนึ่ง



ตามข้อบังคับ ฯ ได้กำหนดการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไว้เป็นพิเศษ แก่ร่างที่สมาชิกจะแปรญัตติได้โดยลดรายจ่ายและมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๕ คน ส่วนการแปรญัตติ ด้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายต้องเสนอแปรญัตติขอลดจำนวนเงินอนุญาตจ่ายไปด้วย และ ต้องอยู่ในวงเงินที่ขอลดและต้องมีสมาชิกรับรอง ๕ คน ทั้งยังห้ามมิให้แปรญัตติในจำนวนเงินที่ จะต้องจ่ายตามข้อผูกพัน ดังต่อไปนี้

๑. เงินสงฆ์ใช้คืนเงินกู้
๒. ดอกเบี้ยเงินกู้
๓. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการปกติ พิจารณารายละเอียดเรียงตาม ลำดับมาตรา นอกจากเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกันก็พิจารณารวมกันในคราวเดียวกันก็ได้ และคณะ กรรมาธิการจะต้องเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมด้วย คือ

๑. สมาชิกผู้เสนอญัตติร่างพระราชบัญญัตินั้น
๒. บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง พระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ และในฐานะร่างพระ- ราชบัญญัติก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
๓. ผู้เสนอคำแปรญัตติร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งจะชี้แจงได้เฉพาะที่ขอแปร- ญัตติไว้

ผู้เสนอญัตติ และผู้แปรญัตติอาจมอบหมายเป็นหนังสือยื่นต่อประธานคณะกรรมการ ให้ผู้รับรองญัตติหรือรับรองคำแปรญัตตินั้นกระทำการแทนได้

นอกจากนี้คณะกรรมการอาจขอให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือเชิญบุคคลใด ๆ มา แลกงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ก็ได้ โดย ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว คณะกรรมการจะต้อง เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายมา โดยแสดงทั้งร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อม



ทั้งรายงานต่อประธานสภา ในรายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มี หรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในมาตราใดบ้าง และถ้ามีคำแปรญัตติ ก็จะต้องรายงานด้วยว่า มติของคณะกรรมการเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตตินั้น ตลอดจนการสงวนความเห็นของผู้แปรญัตติ และการสงวนความเห็นของกรรมการเพื่อชี้แจงแสดงความเห็นนั้นต่อที่ประชุมสภาในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระสองนี้ ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยข้อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการได้สงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่สภาจะมีมติเสนออย่างอื่น

วาระที่สาม เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว จะเป็นการพิจารณาในวาระที่สาม ซึ่งการพิจารณาในวาระนี้จะมีการอภิปรายหรือแก้ไขข้อความอย่างใดมิได้ เว้นแต่ถ้อยคำที่ยังขัดแย้งกันอยู่ สภาจะต้องลงมติว่าเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าสภาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป ถ้าสภาเห็นชอบ ประธานสภาก็จะได้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาคือไป

วุฒิสภา

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะได้นำเข้าบรรจุระเบียบวาระประชุมต่อไป ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ กำหนดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีแต่เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้น

สำหรับกรรมการสามัญประจำของวุฒิสภานั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้นมีอยู่ ๑๒ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ๑๕ คน เว้นแต่กรรมการ (๑๐) ให้ประกอบด้วยกรรมการ ๒๕ คน คือ

๑. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
๒. คณะกรรมการการคมนาคม



๓. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
๔. คณะกรรมาธิการการทหาร
๕. คณะกรรมาธิการการปกครอง
๖. คณะกรรมาธิการการวัฒนธรรมและสังคม
๗. คณะกรรมาธิการการศึกษา
๘. คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ
๙. คณะกรรมาธิการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
๑๐. คณะกรรมาธิการพิจารณาสิทธิาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
๑๑. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม
๑๒. คณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และถ้าร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้งไว้ก่อนนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที หลังจากที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย และถ้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังคงยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาแล้วก็ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความยินยอมจากรัฐสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดเวลาไว้ด้วย สำหรับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้มีมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นตั้งกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ ก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น



สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดเวลานั้นก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เพียง ๑๕ วัน สำหรับวุฒิสภา โดยมีระยะเวลาอันสั้น วุฒิสภาจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาเสกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขึ้น เพื่อศึกษาติดตามการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และมีการพิจารณาที่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ คือไม่มีสามวาระ เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอมมาแล้ว ประธานสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาก่อนให้แล้วเสร็จภายใน ๕๐ วัน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วต้องรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาจะบรรจุร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายพร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมการเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อไป

ถ้าวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใด นอกจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สภาทั้งสองจะต้องตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน เมื่อพ้นกำหนดเวลาไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ และสภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

เมื่อร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว



นุเบกษาแล้ว ถ้าใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เว้นแต่ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้กำหนดเวลา
ใช้ไว้เป็นพิเศษเช่น

(๑) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ บัญญัติว่า
“พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นไป”

(๒) ร่างพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๑ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้
ใช้บังคับเมื่อพ้น ๖๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

(๓) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ บัญญัติว่า “ให้ใช้บังคับในจังหวัด
พระนครและจังหวัดธนบุรีตั้งแต่วันที่.....เป็นต้นไป และเมื่อจะให้ใช้
บังคับในท้องที่อื่นใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา” ฯลฯ เป็นต้นไป

กรณีใน (๑) เพราะปีงบประมาณเริ่มแต่ ๑ ตุลาคม จำต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน หาก
การพิจารณาเสร็จไม่ทันปีงบประมาณ ส่วนในกรณี (๒) และ (๓) ที่กฎหมายยังไม่มีผลใช้บังคับ
ทันทีหลังจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้วนั้น โดยมากเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกับ
กฎหมายเดิม เช่น ประมวลรัษฎากรเพื่อให้ประชาชนเตรียมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย และเพื่อ
ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายได้มีเวลาเตรียมงาน เช่น การออกกฎกระทรวงหรือระเบียบ
ปฏิบัติต่าง ๆ

ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว
ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อ
ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้พระ
มหากษัตริย์ทรงมีสิทธิในการยับยั้งได้ กล่าวคือ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและ
พระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้อง
ปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า
สองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราช
บัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระ
ราชทานคืนมาภายใน ๓๐ วัน ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจา
นุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว



กระบวนการวิธในการบัญญัติกฎหมายนี้ เมื่อได้อธิบายถึงการบัญญัติกฎหมายทั่ว ๆ ไปแล้ว ถ้าจะไม่กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยจะเป็นการไม่สมบูรณ์ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมง่ายขึ้นกว่าฉบับก่อน ๆ ทั้งนี้เจตนารมณ์เมื่อถ้ามุ่งเหตุการณ์บ้านเมืองหรือสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลง จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกันได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ตามหลักการและวิธีการดังต่อไปนี้

ญาติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (สมาชิกวุฒิสภาเสนอไม่ได้) และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

วาระที่หนึ่งรับหลักการ การออกเสียงลงคะแนนต้องใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

วาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อการพิจารณา วาระที่สองเสร็จแล้ว ให้รอไว้ ๑๕ วัน

วาระที่สาม ขึ้นสุดท้าย การออกเสียงลงคะแนน ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา ถ้ารัฐสภาลงมติเห็นชอบด้วยในวาระที่สามแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามขั้นตอนเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา แต่สำหรับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงใช้สิทธิยับยั้งเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไป ก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วย ถ้าทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ซึ่งจะได้มีประกาศพระบรมราชโองการภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีพระบรมราชโองการแล้ว จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียง



เป็นประชามติ หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในการออกเสียงเป็นประชามติให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศผลประชามติ เมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษาและให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติไม่เห็นชอบด้วย ร่างรัฐธรรมนูญก็ตกไป

จะเห็นได้ว่าสำหรับกฎหมายทั่วไป พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิยับยั้งได้ แต่เฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์จะทรงใช้สิทธิยับยั้งเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา หรือจะทรงให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน

รวบรวมโดยกองกรรมาธิการ

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

บทความพิเศษ

อิทธิพลของรัสเซียเหนือประเทศในเอเชียอาคเนย์

บุญชนะ อัครถาวร

ข้าพเจ้าได้เขียนลงในหนังสือชุมนุมจุฬาทปริทัศน์ประจำตุลาคม ๒๕๑๕ เกี่ยวกับอิทธิพลของรัสเซียในเอเชียว่า รัสเซียได้พยายามแทรกอิทธิพลของตนเข้าไปในเกาหลีเหนือ เวียดนามเหนือ เวียดนามใต้ และลาว สำเร็จไปแล้วเป็นอันมากขณะเดียวกันรัสเซียก็พยายามแทรกสร้างอิทธิพลเหนือไทยหนักขึ้นเมื่อผู้นำรัฐบาลไทยทางเคโนสนิทสนมกับจีนแดง

ต่อมาข้าพเจ้าได้อ่านบทความของ Robert C. Horn ซึ่งลงใน Asian Survey August ๑๙๗๕, ข้าพเจ้าเห็นว่า เป็นการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในทศวรรษที่ ๑๙๕๐, ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ ว่ารัสเซียได้ติดต่อสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียอาคเนย์อย่างไรบ้าง มีอุปสรรคและข้อจำกัดอย่างใดบ้างที่ทำให้รัสเซียไม่อาจขยายอิทธิพลของตนในประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ ข้าพเจ้าขอนำข้อวิเคราะห์ดังกล่าวมาเสนอไว้โดยสังเขปดังนี้



ในระยะเวลา ค.ศ. ๑๘๕๐—๑๘๖๕ นี้ รัสเซียได้พยายามใช้วิธีการทางการเมือง การทูต การเศรษฐกิจ การทหาร และวัฒนธรรมอย่างยาวนานใหญ่ที่จะเข้าไปมีบทบาทในประเทศโลกที่สามรวมทั้งเอเชียอาคเนย์ด้วย ในขณะเดียวกันบทบาทของอเมริกันก็ลดลง แต่บทบาทของจีนหรือของญี่ปุ่นกลับมีมากขึ้น และประเทศเอเชียอาคเนย์เองก็ตื่นตัวในอิสรภาพมากขึ้นด้วย การเข้าไปมีบทบาทหรือแสดงตัวมากขึ้นในภูมิภาคนี้ มิได้หมายความว่ามิอิทธิพลมากขึ้น ทั้งนี้ ถ้าหากจะนิยามคำว่าอิทธิพล ให้หมายถึงความสามารถ ในอันจะ ให้ประเทศอื่นทำ สิ่งใดสิ่งหนึ่งตามที่ตนประสงค์

เขาเห็นว่า รัสเซียมีข้อจำกัดอยู่สาม ประการ ที่ทำให้ไม่สามารถ ขยาย อิทธิพล ได้ตามเป้าหมาย ก็ ประการแรก รัสเซียเหมือนกับอเมริกาที่มักจะปฏิบัติการไปตามเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในประเทศเอเชียอาคเนย์ ไม่ใช่ปฏิบัติการไปตามความคิดริเริ่มของตนเอง ประการที่สอง นโยบายของจีนและท่าทีของประเทศในภูมิภาคนี้เป็นขอบเขตที่นโยบายของรัสเซียดำเนินอยู่ กล่าวคือ การที่รัสเซียดำเนินนโยบายต่อภูมิภาคนี้นั้นมักจะเป็นเพราะการที่ต้องแข่งขันกับจีน ดังนั้น ความสำเร็จในนโยบายของรัสเซียจึงขึ้นอยู่กับจีนและประเทศในภูมิภาคนี้ว่าได้ปฏิบัติการตอบโต้ประการใดอย่างไร ประการที่สาม ความพยายามของรัสเซียขึ้นอยู่กับอำนาจ ผลประโยชน์และความรับผิดชอบของรัสเซียที่มีต่อโลกโดยทั่วไป กล่าวคือ นโยบายของรัสเซียในเอเชียอาคเนย์นั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของอเมริกาและรัสเซีย

อุปสรรคและข้อจำกัดของอิทธิพลรัสเซีย

ในภูมิภาค เอเชียอาคเนย์นี้ รัสเซียมักจะ ปฏิบัติการก็ต่อเมื่อมีการ เปลี่ยนแปลง นโยบาย และเหตุการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น รัสเซียจะไม่ริเริ่มปฏิบัติการเองเหมือนในภูมิภาคอื่นในโลกที่สาม ข้อนี้เป็นเหตุให้อิทธิพลของรัสเซียถูกจำกัด

ในช่วงเวลา ค.ศ. ๑๘๕๐—๑๘๖๐ นั้น รัสเซียได้พยายามอย่างมากที่จะเข้ามามีอิทธิพลในพม่า ผู้นำของรัสเซีย เช่น คุรุซอฟ บัลแกนิน พอดกอร์นัได้เดินทางมาพม่า เนวินก็ไปรัสเซีย เมื่อพม่ามีเรื่องกระทบกระทั่งกับจีนในปี ๑๘๖๗ รัสเซียก็แสดงตน เข้าข้างพม่า สัญญาที่จะให้ความช่วยเหลือทางทหาร สัญญาจะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ พุดจายคย์องชมเซพพม่าใน



หลายวาระ แต่พม่าก็ยังยึดมั่นในความเป็นกลางอย่างเคร่งครัดกับมหาอำนาจทั้งปวง ไม่ยอมรับความช่วยเหลือรัสเซียมากมายนัก คงพยายามถ่วงดุลระหว่างชาติใหญ่ ๆ ทั้งสอง ท่วงท่าของพม่าดังนี้ทำให้อิทธิพลของรัสเซียต้องชะงักลง

ในช่วงเวลาเดียวกันรัสเซียได้พยายามช่วยเหลือเอาใจอินโดนีเซียเป็นอย่างมาก ประธานาธิบดีโชกาโนได้ไปรัสเซียถึง ๔ ครั้ง ครูซอพและโวโรซิลอฟของรัสเซียก็เดินทางมาอินโดนีเซียด้วย ความช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจที่อินโดนีเซียรับจากรัสเซียระยะนั้นมีมูลค่าถึง ๑.๒๕ พันล้านเหรียญอเมริกัน เฉพาะในทางทหารรัสเซียได้ให้อาวุธยุทโธปกรณ์อื่น ๆ อีกเป็นอันมาก

ระยะนั้นประเทศในยุโรปตะวันตกวิตกว่าอินโดนีเซียคงจะตกเป็น คอมมิวนิสต์ ในไม่ช้า แต่พอเกิดรัฐประหารในวันที่ ๓ กันยายน — ๑ ตุลาคม ๑๙๖๕ ไม่ประสบความสำเร็จ พรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียกับโชกาโนก็หมดอำนาจไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ เป็นเพราะรัสเซียเข้าไปช่วยอินโดนีเซียมากเกินไปโดยไม่มีขอบเขตนั่นเอง

ตามความเป็นจริงแล้วในระยะเดียวกันนั้น โชกาโนได้พยายามเข้าไปสนิมสนมกับจีนบ้างก็มากขึ้น และในการที่พรรคคอมมิวนิสต์พยายามจะเข้ายึดอำนาจนั้นโชกาโนได้รับความช่วยเหลือจากจีนมีใช้น้อย

ในระยะดังกล่าวรัสเซียคาดว่ามีอิทธิพลเหนือนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย แต่โชกาโนกลับ แถลงว่าจะ ฟังความช่วยเหลือ จากต่างประเทศน้อยลงและ ไม่ยอมฟังคำแนะนำของรัสเซียเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของรัสเซียล้วนแต่อยู่ในระยะดำเนินการเท่านั้น ยังไม่มีอะไรสำเร็จเป็นรูปร่างนอกจากสนามกีฬาซึ่งโชกาโนเร่งรัดให้เสร็จในปี ๑๙๖๒ เพราะจะให้ทันแข่งขันเอเชียนเกมส์เท่านั้น

หลังจากประธานาธิบดีซูฮาร์โตเข้ามามีอำนาจในอินโดนีเซียเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๕ รัสเซียได้พยายามที่จะเข้าผูกติดกับอินโดนีเซียอีกเมื่อ ๑๙๖๘ และระหว่างที่ยังไม่พยายามเข้าไปนั้น รัสเซียได้ยอมรับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซีย และมีได้กระทำการใด ๆ รุนแรงเลย ทั้ง ๆ ที่พรรคคอมมิวนิสต์ใหญ่เป็นที่ ๓ ของโลกในอินโดนีเซียได้ถูกทำลายไปแล้ว ตรงกันข้ามรัสเซียกลับตีใจที่ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างจากรัฐบาลกับบัลลังก์ได้ถูกทำลายไปในคราวเดียวกันนั้น



หลังจากกลางปี ๑๙๖๘ รัสเซียได้พยายามที่จะรื้อฟื้นพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียขึ้นอีก และพยายามให้ความช่วยเหลือแก่อินโดนีเซียเพิ่มอีก ได้ลดเงื่อนไขการชำระหนี้ต่าง ๆ แก่ อินโดนีเซียกลับไปรับความช่วยเหลือจากชาติตะวันตกและญี่ปุ่นมากขึ้น ทำให้อิทธิพลของรัสเซีย ไม่ขยายตัวออกเลย

ปัจจัยเกี่ยวกับจีน ความสำเร็จในนโยบายต่างประเทศจะมีอิทธิพลในอาเซียนขึ้น อยู่กับฐานะของจีนและของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้เป็นอย่างมาก ในปี ๑๙๕๕—๑๙๖๒ รัสเซีย มีอิทธิพลมากขึ้นในอินโดนีเซีย เพราะอินโดนีเซียมีข้อพิพาทมองโงกั้นกับจีนเกี่ยวกับปัญหา ถนนจีนในอินโดนีเซียที่รัฐบาลนั้นได้หาทางกีดกันต่าง ๆ เป็นเหตุให้จีนไม่พอใจ รัสเซียจึงฉวย โอกาสให้ท้ายอินโดนีเซียมากขึ้น

เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างปักกิ่งกับจาการ์ตาดำเนินจนถึงขั้นเรียกว่า AXIS ระหว่างจาการ์ตา ปักกิ่งนั้น อิทธิพลของรัสเซียก็ลดลงทันตาเห็น และในขณะเดียวกันอินโดนีเซียก็ได้เวสต์อัส เรียนจากฮอลแลนด์ และเริ่มกรณีประจัญหน้ากับมาเลเซียด้วย ในปี ๑๙๖๓—๑๙๖๕ นั้นเรียกได้ว่า เมื่ออิทธิพลจีนเหนืออินโดนีเซียมากขึ้น อิทธิพลของรัสเซียถึงด้อยลง นิตยสารของรัสเซียถึงกับ กล่าวประณามจีนอย่างชัดแจ้งว่าจีนเป็นเหตุให้อินโดนีเซียเสียอิสรภาพ เสียดามเป็นกลางต้อง อยู่โดดเดี่ยวและต้องออกจากสมาชิกภาพของสหประชาชาติ

ยิ่งกว่านั้นรัสเซียยังกล่าวหาโซกาโนว่าได้รับความช่วยเหลือจากจีนจนเป็นเหตุให้อินโดนีเซียต้องผจญภัยต่าง ๆ อย่างมาก โดยใช้งบประมาณถึง ๘๐ % เพื่อประจัญหน้ากับมาเลเซียโดย มิได้รับผลตอบแทนอย่างใดเลย

เขมร หันมาดูประเทศเขมรในทศวรรษ ๑๙๖๐ นั้น เจ้าสีหนุได้พยายามผูกไมตรีกับทั้ง จีนและรัสเซีย แต่พอสีหนุหันไปสนับสนุนนโยบายของจีนในเวียดนามมากขึ้นในปี ๑๙๖๕ รัสเซียก็แสดงความไม่พอใจ ครั้นแล้วต่อมาไม่นานรัสเซียก็สัญญาจะให้ความช่วยเหลือทางทหาร แก่เขมรมากขึ้น เมื่อลอนนอลล์มีรัฐบาลสีหนุในปี ๑๙๖๐ นั้น รัสเซียก็สนับสนุนลอนนอลล์มากขึ้น แต่เพราะลอนนอลล์สนิทสนมกับอเมริกามากกว่า รัสเซียจึงเข้ากับเขมรไม่ได้สนิท และในที่สุด ก็ค่อย ๆ ถอนออกจากเขมรไป เจ้าสีหนุเองได้ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ในระยะนั้นมีใจ ความว่า ทั้งรัสเซียและอเมริกาเป็นพวกนิยมฉิว และกลัวภัยเหลือง (Poril) มาก จึงตั้งข้อ



รังเกียจจีน แม้จะให้ความช่วยเหลือเวียดนามและเขมรก็ให้แต่น้อยผิดกับที่ทุ่มเทความช่วยเหลือให้อียิปต์อย่างมหาศาล

นโยบายของรัสเซียต่อเวียดนามเหมือนนั้นกำหนดขึ้นหรือเป็นผลจากนโยบายของจีนส่วนหนึ่ง และจากปฏิกิริยาของฮานอยส่วนหนึ่ง ดังนั้น ในทศวรรษ ๑๙๕๐ รัสเซียมักจะคิดถึงส่วนได้เสียของตนในยุโรปมากกว่าจะคิดถึงฮานอย นักวิเคราะห์การเมืองคนหนึ่งได้เขียนเรื่องอิทธิพลของรัสเซียและจีนไว้เป็นใจความว่า ข้อพิพาทของจีนกับรัสเซียขึ้นเกิดขึ้นเพราะประเทศคอมมิวนิสต์เล็ก ๆ มีเสรีภาพมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศคอมมิวนิสต์เล็ก ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลเหนือประเทศจีนและรัสเซียอยู่เหมือนกัน เพราะประเทศคอมมิวนิสต์ยักษ์ทั้งสองพยายามที่จะให้ประเทศคอมมิวนิสต์เล็ก ๆ เอนเอียงมาสวนามักัดตนให้มากที่สุด พูด่งง่าย ๆ ก็คือ พยายามแย่งลูกน้องกัน

เหตุการณ์ในทศวรรษ ๑๙๖๐ ปรากฏว่ารัสเซียได้แข่งขันกับจีนที่จะมีอิทธิพลในเวียดนาม แต่เวียดนามก็พยายามที่จะเสริมสร้างอิสรภาพของตนให้เข้มแข็งขึ้น และไม่ยอมให้ทั้งจีนและรัสเซียมีอิทธิพลเหนือตนมากเกินไป

ผลประโยชน์และความรับผิดชอบต่อโลก อิทธิพลของรัสเซียเหนือเอเชียอาคเนย์นั้น มีข้อจำกัดอยู่สองประการใหญ่ ๆ ข้อหนึ่งก็คือรัสเซียยังเกรงจีนอยู่มาก ข้อสองก็คือรัสเซียถือว่าตนเป็นประเทศอภิมหาอำนาจของโลก และมีความรับผิดชอบต่อโลกโดยทั่วไป จึงไม่ยอการค้าเนกาอะไรให้เกิดความยุ่งยากขึ้นโดยไม่จำเป็น ฉะนั้น ในเอเชียอาคเนย์รัสเซียจึงพยายามที่จะติดต่อกับพรรคคอมมิวนิสต์ในแต่ละประเทศ หรือไม่ก็พยายามเป็นมิตรกับรัฐบาลที่มีอำนาจอยู่ในขณะนั้น แม้จะเป็นรัฐบาลเผด็จการก็ตาม เช่นกรณีลอนนอลในเขมร เป็นต้น

เมื่อโซกาโนต้องการอื้อเรี่ยนตะวันตกจากฮอลแลนด์ รัสเซียก็ให้ความสนับสนุนเต็มที่ ดังกับออกแถลงการณ์เตือนอเมริกาและฮอลแลนด์ให้ยอมอินโดนีเซีย แต่พออินโดนีเซียมีท่าทีจะปะทะกับประเทศตะวันตก รัสเซียก็กลับเป็นกังวลมาก เพราะนโยบายจิว ๆ ของรัสเซียขึ้นพยายามเลี่ยงการที่จะต้องประจันหน้ากับประเทศตะวันตกในการใช้อาวุธ และรัสเซียคิดว่าถ้าอินโดนีเซียจะต้องปะทะกับประเทศตะวันตกแล้ว อินโดนีเซียก็ต้องพ่ายแพ้อย่างไม่มีปัญหา

ความจริงอเมริกามีส่วนช่วยให้อินโดนีเซียได้อื้อเรี่ยนตะวันตกจากฮอลแลนด์มาก ทำให้รัสเซียพอใจที่ตนเองไม่ได้ทำอะไรเท่าใดนัก พออินโดนีเซียมีนโยบายประจัญหน้ากับมาเลเชีย



โซกาโนก็ขอให้รัสเซียเข้าสนับสนุน รัสเซียก็ยอมแต่ก็มีได้ทำอะไรจริงจัง เพราะเกรงจะเป็นผลทำให้ประเทศตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลในเอเชียอาคเนย์มากขึ้น

รัสเซียพยายามอย่างยิ่งที่จะพิสูจน์ให้เวียดนามเหนือเห็นว่าตนเองสามารถช่วยเวียดนามเหนือให้บรรลุถึงจุดหมายในการปฏิวัติมากกว่าจีน จึงได้ส่งวัสดุและยุทธภัณฑ์ตลอดจนการโฆษณาชวนเชื่อไปให้เวียดนามเหนือเป็นอันมาก แต่ขณะเดียวกันก็อยากจะมีนโยบาย detente กับอเมริกา เมื่อรัสเซียทราบว่าคิสซิงเจอร์จะมาเปิดทางให้นักสันมาพบเมานเซตุงในจีน เมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๒ ผู้นำของรัสเซีย เช่น ทอว์คอฟก็มาเวียดนามเหนือ พยายามชี้แจงให้ทราบว่าถึงแม้อเมริกาจะตีกับจีนแดง และโซเวียตจะตีกับอเมริกา ก็ไม่ทำให้รัสเซียลดการสนับสนุนเป้าหมายของเวียดนามเหนือให้น้อยลงไป

เมื่อพฤษภาคม ๑๙๗๒ นักสันได้สั่งให้วางหุ่นระเบิดปีดล้อมท่าเรือไฮฟองแล้วก็เดินทางไปรัสเซียตามกำหนด ทำให้รัสเซียยุ่งยากใจมาก แต่ก็ยังยอมรับรองนักสันในคราวนั้นอย่างสมเกียรติ และออกแถลงประณามการกระทำของอเมริกาคราวนั้นอย่างอ่อน ๆ นี่ก็แสดงถึงวิธีการและนโยบายของรัสเซียตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว

อุปสรรคในศตวรรษ ๑๙๗๐

ในปี ๑๙๖๕ และเริ่มจริง ๆ ในปี ๑๙๖๘ รัสเซียได้เริ่มนโยบายเพิ่มอิทธิพลในประเทศพม่า, อินโดนีเซีย, เขมร และเวียดนามเหนือ ได้รวมถึงสิงคโปร์ มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์ และไทยด้วย ทั้งนี้ ก็เป็นผลจากการที่นักสันได้แถลง Nixon Doctrine ที่จะถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียอาคเนย์นั่นเอง ถึงกระนั้นก็ตาม อิทธิพลของรัสเซียก็ยังมีอุปสรรคสำคัญอันเกิดจากความรับผิดชอบของตนที่มีอยู่ต่อโลกในฐานะเป็นอภิมหาอำนาจนั่นเอง

เมื่อคุณอับดุลราซัคเป็นนายกรัฐมนตรีของมาเลเซีย ในปี ๑๙๗๐ ได้เปลี่ยนนโยบายที่จะตีกับคอมมิวนิสต์มากขึ้น เป็นเหตุให้รัสเซียพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลในมาเลเซีย โดยเชิญคุณราซัคไปมอสโคว์ สัญญาจะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ วิชาการ และอื่น ๆ แต่จนถึงเวลานี้การขยายการค้าและการร่วมมือต่าง ๆ ของรัสเซียก็ไม่ดีขึ้นกว่าปี ๑๙๖๐ เลย

ส่วนประเทศพม่าของเนวินที่มีนโยบายเศรษฐกิจสังคมนิยมที่เรียกว่า Burmese Way to Socialism นั้น รัสเซียก็พยายามจะให้ความช่วยเหลือแบบเดียวกับมาเลเซีย แต่พม่ามิได้สนองตอบความหวังดีของรัสเซียเท่าที่ควรเลย



ในปี ๑๙๖๘ ลীগวนยิวนาเยก รัฐมนตรีสังกโปรี ได้เปิดสัมพันธ์ทางทูตกับรัสเซีย การค้ากับรัสเซียก็มีมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมตลอดถึงการรับขนส่งสินค้าทางเรือด้วย แต่ลীগวนยิวมักจะพูดโบบัง ๆ อยู่เสมอและโดยเปิดเผยว่า อเมริกาควรมีฐานทัพอยู่ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ต่อไปอีก ข้อนี้ก็เป็นที่เหตุให้อิทธิพลของรัสเซียในภูมิภาคนี้ถูกจำกัดด้วย

มอสโคว์พยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลในอินโดนีเซียมากขึ้นในปี ๑๙๖๔ รัฐมนตรีพาณิชย์และรัฐมนตรีช่วยต่างประเทศของรัสเซียก็ไปอินโดนีเซีย เสนอให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ จนได้ทำสัญญากันต่อมา แต่เรื่องก็ดำเนินไปค่อนข้างจะเชื่องช้า ทั้งนี้ ก็เป็นไปตามนโยบายของซูฮาร์โต ซึ่งมีประสบการณ์กับพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศมาแล้ว

สำหรับประเทศไทยนั้นหลังจากรัฐบาลทหารพ้นไปในปี ๑๙๗๓ แล้ว เหตุการณ์ก็เปลี่ยนไปมาก รัฐมนตรีต่างประเทศของไทยก็แถลงจะเพิ่มพูนความสัมพันธ์กับรัสเซียมากขึ้น รัสเซียก็ส่งทูตคนใหม่มายังไทย รัฐมนตรีช่วยต่างประเทศก็มาเยือนไทย นายกเทศมนตรีกรุงเทพฯ และมอสโคว์ก็ไปเยี่ยมตอบแทนกัน สมเด็จพระพี่นางก็เสด็จมอสโคว์ สัญญาแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมก็มีการลงนามกันแล้ว การแสดงสินค้าของรัสเซียก็เปิดขึ้นแล้ว บทบาทของรัสเซียในไทยก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

ส่วนฟิลิปปินส์นั้น แม้นางมาโกสภรรยาประธานาธิบดีจะไปเยี่ยมมอสโคว์ ในปี ๑๙๗๒ และรัสเซียได้แสดงความจำนงจะช่วยเหลือทางเศรษฐกิจวิชาการ แต่ก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก ความสัมพันธ์ทางการทูตก็ยังไม่ดีขึ้น แต่กลับไปมีกับจีนก่อนเสียอีก

บทบาทของรัสเซียในเอเชียอาคเนย์เริ่มตั้งแต่ปี ๑๙๖๕ นั้น เป็นผลที่จีนได้ผ่านพ้นภาวะการปฏิวัติทางวัฒนธรรมมาสู่ยุคแห่ง “ความมีเหตุผล” และใช้วิธีการทางทูตที่เรียกว่า Orthodox Diplomacy ว่าตามจริงจีนนั้นอยู่ในทวีปเอเชีย ไม่ว่าจีนจะดำเนินการอะไรก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อประเทศเล็ก ๆ ในภูมิภาคนี้อย่างแน่นอน

ส่วนรัสเซียนั้นก็พูดว่าตนเป็นชาติเอเชียอยู่บ่อย ๆ แต่ชาวเอเชียก็ยังไม่ยอมรับเช่นนั้น ผิดกันกับจีนดังกล่าวแล้ว ดังที่ เมลวิน เกอร์ตอฟ ได้เขียนไว้ว่า พลังภายนอกที่พยายามจะถ่วงดุลและกีดกันอำนาจและอิทธิพลของจีนเหนือเอเชียอาคเนย์นั้น ไม่ว่าจะในทางจิตวิทยาหรือในทางการเมืองก็ตาม ย่อมจะไม่มีผลเลย และจีนย่อมมีความสามารถที่จะช่วยพวกปฏิวัติในประเทศนั้น ๆ ให้ลุกขึ้นล้มล้างรัฐบาลของเขาได้ดีกว่า (รัสเซีย) อย่างแน่นอน



ตั้งแต่ปี ๑๙๖๕ — ๑๙๗๕ ทุกประเทศในเอเชียอาคเนย์ได้ติดต่อใกล้ชิดกับจีนมากขึ้นใน
ทุกทาง ทั้ง ๆ ที่รัสเซียเองคิดว่าตนเองจะร่วมมือทางเศรษฐกิจวิชาการได้ดีกว่าจีน (แทนอเมริกา)
ก็ตาม ตามสถิติปรากฏว่าการติดต่อทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคนี้กับจีน หรือกับรัสเซียขึ้นอยู่กับ
ในระดับที่ไม่ต่างกันมากนัก แต่ถ้าวัดถึงการติดต่อค้าขายเล็ก ๆ น้อย ๆ แล้ว จีนอยู่ในฐานะ
ดีกว่ารัสเซียมาก

นโยบายของรัสเซียที่มีต่อแต่ละประเทศในเอเชียอาคเนย์นั้น สรุปว่าขึ้นอยู่กับความ
จริงที่ว่า “รัสเซียควรจะปฏิบัติตนต่อจีนอย่างไร” มากกว่าที่ว่า “รัสเซียควรจะทำอย่างไรกับ
ประเทศเล็ก ๆ ในเอเชียอาคเนย์”

อิทธิพลของรัสเซียในอนาคต

ตั้งแต่ปี ๑๙๗๕ เป็นต้นไป รัสเซียคงจะพยายามมีบทบาทในภูมิภาคนี้ต่อไป แต่ก็คง
ถูกจำกัดอยู่กับบทบาทของจีนซึ่งจะมีความผูกพันกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้มากขึ้น ส่วน
รัสเซียในฐานะเป็นอภิมหาอำนาจก็คงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนในระดับโลก และคิดถึง
นโยบาย detente ที่มีกับอเมริกา ถึงหากรัสเซียจะมีบทบาทมากขึ้นในภูมิภาคนี้ แต่ก็คงไม่ถึง
กับมีอิทธิพลมากมายอะไรนัก ทั้งนี้ แม้รัสเซียจะทุ่มเทให้ความช่วยเหลือ — ขยายการค้า — ให้
ความสนับสนุนทางกรรมเมืองหรือทางการชุดมากขึ้นสักเท่าใดก็ตาม

เวียดนามเหนือคงจะพยายามถ่วงดุล ระหว่างรัสเซียกับจีนแดงต่อไป รัสเซียจะเข้าไป
ครอบเวียดนามมาก ๆ คงไม่ได้ เพราะลัทธิชาตินิยมของเวียดนามเหนือถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ
กว่าลัทธิอื่น ๆ มาก ส่วนเขมรนั้นรัสเซียคงจะเข้าไปมีบทบาทขณะนี้ยาก เพราะเขมรแดงไม่
พอใจรัสเซียมากอยู่ก่อนแล้ว ก็ก่อนลอนดอนแพ้และหนีออกไป โอกาสจะเปิดให้รัสเซียเข้าไป
มีบทบาทในเขมรได้ก็ต่อเมื่อเขมรต้องการจะถ่วงดุล ระหว่างจีนกับรัสเซีย ในอนาคตต่อไป
เท่านั้น

อาจเป็นไปได้ว่าต่อไปรัสเซียอาจสนใจอินโดจีนน้อยลง แต่หันไปมุ่งเฉพาะประเทศใน
เอเชียอาคเนย์อื่น ๆ มากขึ้นถ้าหากกรณีพิพาทในประเทศอินโดจีนมีอยู่ต่อไป อย่างไรก็ตามอุปสรรค
สามประการที่กีดกันรัสเซียให้มีอิทธิพลในภูมิภาคนี้เพิ่มมากขึ้นนั้นคงจะยังมีอยู่ต่อไป ผลจึงอาจ



เป็นว่า เมื่อรัสเซียเห็นว่าตนไม่อาจเป็นเจ้าเป็นใหญ่ในภูมิภาคนี้อย่างตั้งใจแล้ว ก็คงจะคิดให้ภูมิภาคเอเชียอาคเนย์เป็น “เขตเป็นกลาง” โดยให้มหาอำนาจต่าง ๆ ให้ประกันความเป็นกลางนั้น ในอนาคตอันใกล้รัสเซียคงจะมองดูประเทศในภูมิภาคนี้ว่าจะมีท่าทีอย่างไร และประเทศในภูมิภาคนี้ก็คงจะมองดูนโยบายของรัสเซีย ที่มีต่อภูมิภาคนี้เช่นกัน

ความคิดเห็นของนักวิชาการชาวอเมริกันข้างต้นนี้ พิจารณาแล้วก็เห็นว่าเป็นความเห็นที่ค่อนข้างเป็นกลาง พอจะรับฟังได้ และถ้าเป็นจริงดังเขาวิเคราะห์หรืออิทธิพลของจีนในภูมิภาคนี้ก็คงจะมากขึ้น ความพยายามของ พรรคคอมมิวนิสต์จีน ที่จะสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยและของประเทศเอเชียอาคเนย์อื่นคงจะมีมากขึ้นและทวีขึ้นเรื่อย ๆ และความพยายามของ รัฐบาลจีน ที่จะขยายการค้ากับรัฐบาลไทยก็คงจะมีมากขึ้นอย่างรวดเร็ว บทบาทของจีนที่มีต่อไทยก็คงจะเพิ่มตามไปด้วย รัฐบาลไทยและคนไทยจึงควรปรับปรุงตัวเองให้เหมาะสมแก่ภาวะการที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เราก็ต้องคำนึงถึง อิสรภาพและสถาบันหลัก คือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ให้สถิตย์สถาพรอยู่กับเอกราชของชาติตลอดไป

อย่างไรก็ดีไทยคงจะต้องคอยติดตามอย่างใกล้ชิดดูบทบาท ของเวียดนามเหนือหลังจากที่ได้ชัยชนะเวียดนามใต้แล้วเมื่อเมษายน ๒๕๑๘ ว่าได้ดำเนินการอย่างใดบ้างกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาวและเขมร ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในนโยบายและแผนงานของเวียดนามเหนือต่อเพื่อนบ้านทั้งสองนี้เท่านั้น ที่จะช่วยให้ไทยสามารถกำหนดนโยบายของตนเองต่อเพื่อนบ้าน ซึ่งมีขนาดเนื้อที่และพลเมืองใกล้เคียงกัน การเตรียมพร้อมโดยการสร้างพลังให้เข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และทางทหารจะช่วยให้ไทยสามารถป้องกันการกระทบกระทั่งตามชายแดน และการบุกรุกอย่างเปิดเผยได้ ถ้าหากเกิดการปะทะกันขึ้นในระหว่างประเทศเล็ก ๆ ไม่ว่าในภูมิภาคใด ประเทศอภิมหาอำนาจก็มักจะถือหางข้างใดข้างหนึ่งไม่โดยตรงก็โดยอ้อม ดังเช่นกรณีอิสราเอลกับอาหรับ, กรณีแองโกลา, กรณีเปอร์ตุเกส, กรณีไซปรัส ฯลฯ เป็นต้น

เมื่อเปอร์ตุเกสปล่อยแองโกลาให้เป็นเอกราชพฤศจิกายน ๒๕๑๘ รัสเซียก็สนับสนุนฝ่ายซ้าย สหรัฐก็สนับสนุนฝ่ายขวาแล้วส่งทหารเข้าไปช่วยฝ่ายซ้าย แอฟริกาใต้ก็ส่งทหารไปช่วยฝ่ายขวา สหรัฐก็ส่งอาวุธไปให้ฝ่ายขวา รัสเซียก็ส่งอาวุธไปให้ฝ่ายซ้าย การประจัญหน้ากันในแองโกลาจึงเป็นเรื่องของอภิมหาอำนาจนั่นเอง เมื่อธันวาคม ๒๕๑๘ วุฒิสภาของสหรัฐออกเสียง



ไม่อนุมัติเงินช่วยเหลือเองไกลตามทีประธานาธิบดีเสนอ ประธานาธิบดีฟอร์ดก็ตำหนิว่าวุฒิสภา
ไม่รู้สึกลังความรับผิดชอบของสหรัฐที่มีต่อโลก ที่จะช่วยไม่ให้ประเทศเล็ก ๆ ตกเป็นของ
คอมมิวนิสต์

กรณีของไทยขณะนี้ สหรัฐย่อมจะมีบทบาทน้อยลงไปในขณะที่บทบาทของจีนและของ
รัสเซียมีมากขึ้น แต่บทบาทจีนก็น่าจะนำหน้าไปได้มากกว่า และคงจะกระทบถึงบทบาทของเวียต-
นามเหนือที่พยายามจะแทรกเข้ามาในไทยผ่านทางประเทศลาว ขณะนี้เวียตนามเหนือได้อาวุธจาก
รัสเซียและจากอาวุธจำนวนมากของอเมริกันที่ทิ้งไว้ ก่อแผนนำถอนตัวออกไปโดยสิ้นเชิงเมื่อ
เมษายน ๒๕๑๘ จึงอยู่ในฐานะที่จะข้ามขวัญเพื่อนบ้านได้มาก การสร้างกำลังป้องกันประเทศให้
เข้มแข็งจึงเป็นหน้าที่ลำดับแรกของไทยไม่ว่าจะต้องลงทุนเท่าใดก็ตาม ความมุ่งหมายของเราจึงไม่
ใช่เพื่อรุกราน แต่เพื่อป้องกันถูกรุกราน ซึ่งก็น่าเชื่อว่าจีนก็มีความประสงค์เช่นนั้น เพราะจีน
ก็พูดอยู่บ่อย ๆ ว่าไม่ต้องการเห็นอกิมหาอำนาจอื่น เช่น รัสเซีย เข้ามาเป็นเจ้าเป็นใหญ่ใน
ภูมิภาคนี้ ฉะนั้น ความสัมพันธ์อันดีกับจีนจึงเป็นวัตถุประสงค์ของไทยในยุคนี้



ประชาธิปไตยในสภา : คำตอบที่ยังไม่สมบูรณ์

ดร. สมบัติ จันทร์วงศ์

ตลอดระยะเวลาสี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา สิ่งที่ประชาชนชาวไทยมักจะได้อินจากฝ่ายผู้นำทางการเมืองหลังจากที่มีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้น ก็คือคำปวารณาว่า เมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลร้อยแปดพันประการ สำหรับในปัจจุบันนี้ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเลือดเนื้อและชีวิตของคนไทยด้วยกันต้องสูญเสียไปอย่างอเน็จอนาถ จะทำให้เรากล้าพูดได้เต็มปากบ้างว่า เรากำลังจะก้าวไปสู่ยุคของประชาธิปไตย แต่ก็ดูเหมือนจะเชื่อกันว่าการหลยออกไปอยู่นอกประเทศของบุคคลบางกลุ่มพอเพียงที่จะทำให้เราเป็นประชาธิปไตยกันได้ ซึ่งสิ่งที่หน้าเป็นห่วงยิ่งก็คือ แนวโน้มของผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองในปัจจุบัน ที่คิดว่าโอกาสรอดของประชาธิปไตยในไทย มีค่าเพียงแค่การมีรัฐธรรมนูญ การมีสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสัปดาห์ต่อครั้ง ตัวจะเห็นได้ว่าเมื่อพูดถึงปัญหาของประชาธิปไตย สิ่งที่มีก็จะหยิบยกนำมาพูดกัน ก็คือ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ จริงอยู่ ไม่มีใครปฏิเสธความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรไปได้ ในทางตรงข้าม การพูดถึงมาตรการต่างๆ ที่จะใช้ป้องกันการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลต่างๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นของจำเป็น เพราะเราไม่ต้องการเห็นว่ามีผู้แทนราษฎร เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วก็ “ปลอตกัย” จาก “อิทธิพล” ของประชาชนไปเสียเลยจนกว่าจะถึงคราวเลือกตั้งกันใหม่ เราไม่ต้องการให้ความเห็นหรือผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลที่สนับสนุนผู้รับสมัครเลือกตั้ง ไม่ว่าจะกระทำในนามของ “พรรคการเมือง” หรือในรูปอื่นใด กลายเป็นสิ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ เพื่ออนาคตทางการเมืองของตน แต่ในช่วงที่ความตื่นตัวต่อภัยอันตรายของกลุ่มอิทธิพลในรูปต่างๆ กำลังมีมากขึ้น จะทำอย่างไรจึงจะแน่ใจได้ว่า ประชาชนมีความสำคัญต่อผู้แทนราษฎร มิใช่เฉพาะแต่ในฤดูเลือกตั้ง

นักวิชาการบางคนอาจจะคิดถึง การกำหนดรายได้ของผู้แทนราษฎรไม่ให้สูงถึงขนาดที่จะทำให้ตำแหน่งผู้แทนราษฎรกลายเป็นตำแหน่งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสนใจสมัคร เพราะผลประโยชน์ตอบแทนทางการเงินเป็นใหญ่ แต่ให้อยู่ในระดับสูงพอที่จะทำให้ผู้แทนราษฎรไม่ต้องแสวงหารายได้โดยวิธีอื่นอันอาจเป็นบันไดชักนำไปสู่ความจำเป็นของผู้แทนราษฎรนั้น ที่จำเป็นต้องตอบ



แทนกลุ่มอิทธิพลในกายหน้า บางคนอาจจะคิดถึงกรกำหนดระยะเวลาอายุสภาให้สั้นพอที่จะทำ
 ให้ผู้แทนราษฎรต้องตื่นตัวและมีหวังต่อพฤติกรรมของตน ในขณะที่เดียวกันกับที่ไม่ให้อายุ
 ของสภาสั้นจนการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งต้องอาศัยความไว้วางใจของรัฐสภาดำเนินไปโดยไม่
 สะดวก และหลายต่อหลายคนที่เคยผ่านการศึกษาในต่างประเทศมาแล้ว อาจจะมีการออก
 กฎหมายควบคุมและบังคับให้รายรับรายจ่ายในการเลือกตั้ง จำนวนเงินที่พรรคการเมืองหรือกลุ่ม
 ต่าง ๆ หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนใช้จ่ายเป็นเอกสารที่เปิดเผยต่อสาธารณชน หรือการ
 กำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองมีโอกาสเท่าเทียมกันในอันที่จะใช้อุปกรณ์การสื่อสารสาธารณะ
 เช่น วิทยุ หรือโทรทัศน์ เพื่อการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อจัดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งครั้ง
 หรือการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ให้กับผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว การช่วยให้ผู้แทน
 ราษฎรแต่ละคนมีที่ทำงานของตนเป็นส่วนสำคัญ รวมทั้งการได้รับงบประมาณค่าใช้จ่ายในอันที่จะ
 ว่าจ้างพนักงานประจำสำนักงานทั้งในนครที่ตั้งของรัฐสภา และในท้องถิ่น ตลอดจนค่าใช้จ่าย
 ที่จำเป็นแก่กันของผู้แทนราษฎรอื่น ๆ เช่น ค่าโทรศัพท์ โทรเลข เครื่องเขียน ค่าไปรษณีย์ากร
 และค่าเดินทางกลับไปเยี่ยมท้องถิ่นของผู้แทนราษฎร โดยเชื่อว่าวิธีการเหล่านี้ นอกจากจะช่วย
 ให้การปฏิบัติงานของผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแล้ว (เป็นต้นว่าผู้แทนราษฎรมี
 พนักงานผู้ช่วยคอยรวบรวมข่าวสารและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของแผนงานต่าง ๆ
 ของรัฐบาลซึ่งผู้แทนราษฎรเองไม่มีเวลาหรือความเข้าใจพอเพียง) ก็ยังเป็นการสนับสนุนให้ความ
 สัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎรกับราษฎรในท้องถิ่นของตน มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง
 “ผู้ทำหน้าที่ทางการเมืองแทนประชาชน” กับประชาชน มากยิ่งขึ้น หรือผู้แทนราษฎรอาจจะ
 ริเริ่มระบบการส่งจดหมาย ข่าวรายเดือนจากสำนักงานของตน หรือการออกวิทยุกระจายเสียง
 รายงานผลการปฏิบัติงานของตน รวมทั้งการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ควรแก่การสนใจให้ประ
 ชาชนในท้องถิ่นของตนได้ทราบหรือผู้แทนราษฎรอาจจะส่งคำถามไปให้ประชาชนตอบเพื่อหยั่งถึง
 ความเห็นความต้องการหรือปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น หรือการใช้นายยนต์เคลื่อนที่ไปตาม
 หมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อรับความคิดเห็นหรือข้อทุกข์ยากของประชาชน เป็นต้น

แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดก็ยังคงได้แก่ประชาชนนั่นเอง เพราะถ้าประชาชนมีความตื่นตัวทาง
 การเมืองพอสมควรแล้วโอกาสที่กลุ่มอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะบงการให้ผู้แทนราษฎรรับใช้
 เฉพาะแต่ผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมก็ย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะ



ผู้แทนราษฎรชนิดนั้นย่อมไม่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนราษฎรในอันดับแรกอยู่แล้ว จริงอยู่ที่ปัญหาที่ว่าทำอะไรประชาชนจึงจะต้นตัวทางการเมืองนั้นเป็นปัญหาที่ใหญ่เกินกว่าที่จะนำมาพิจารณาในที่นี้ได้โดยละเอียด แต่ถ้าเรายอมรับว่า ประชาธิปไตยควรมีรากฐานอย่างอื่นควบคู่กันไปกับการมีรัฐธรรมนูญ การมีเสรีภาพและการเลือกตั้งที่เสรี ก็ไม่น่าจะเป็นการยากจนเกินไปที่จะพิจารณามาตรการอะไรคือสิ่งที่เราควรส่งเสริมสนับสนุน เพื่อให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่เข้าใจถึงความรู้สึกกับผิชอบในหน้าที่พลเมืองควบคู่กันไปกับสิทธิและเสรีภาพของตน

คำตอบต่อคำถามที่น่าจะอยู่ที่สังขรัฐบาลไทยตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาไม่ยอมกระทำเลย กล่าวคือทำให้ประชาชนไทยได้มีโอกาสปกครองตนเองทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่การปกครองตนเองในชุมชนขนาดเล็กลงไปทั่วโลกเขายอมรับว่า คือโรงเรียนของระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองตนเองในชุมชนเล็ก ๆ นั้นเชื่อว่า จะออกมาในรูปการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือเทศบาล การนี้จะช่วยให้พลเมืองได้เรียนรู้หน้าที่และความรับผิดชอบของตน กล่าวคือ ประชาชนจะรู้จักการทำงานร่วมกันก็ต่อเมื่อเขาได้ปกครองตนเองจริง ๆ เท่านั้น และเมื่อประชาชนรู้จักปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแล้วก็อาจแน่ใจได้ว่า การปกครองระดับชาติจะต้องเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ในทางกลับกันใครจะกล้ายืนยันว่า การมีรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง ๔ ปีต่อครั้ง จะทำให้ประชาธิปไตยขยายไปถึงท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศโดยอัตโนมัติ

ในการนี้ มีข้อสังเกตอยู่ว่าจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๕ คน แก่งสภาผู้แทนชุดที่แล้ว (ที่ถูกคณะปฏิวัติยุบสภาไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้น) ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากบอกว่าประชาชนมุ่งหวังบริการจากสมาชิกสภามากจนเกินไป แต่ในขณะที่เดียวกัน สมาชิกสภา ฯ ไทยก็เชื่อว่าความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อตนนั้น ขึ้นอยู่กับว่าตนสามารถบริการประชาชนได้มากแค่ไหน นั่นคือ ทั้ง ๆ ที่ผู้แทนราษฎรเข้าใจดีว่าประชาชนโดยปกติแล้วย่อมต้องการให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียง โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดมีข้อพิพาทกัน

๑. จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ฉบับแรก หน้า ๒๐-๒๑



๓ ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกับประชาชน^๒ แต่กระนั้นก็ดี แรงกดดันที่สืบเนื่องมาจากความต้องการของประชาชนในลักษณะนี้อาจจะมีมากขึ้นไป และเมื่อไรก็ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามที่จะทำหน้าที่เป็นทนายว่าต่างให้ประชาชนอย่างแท้จริง ฝ่ายบริหารก็จะรู้สึกว่าการปฏิบัติงานของผู้แทนราษฎรในแง่หนึ่งเป็นการ “แทรกแซง” ในกิจการของฝ่ายบริหารหรือไม่ก็เป็นการ “หาเสียง” ล้วงหน้าของผู้แทนราษฎร และก็จะไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าไม่มีได้เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อายุของรัฐบาลในประเทศไทย “สั้น” หรือมีอันเป็นไปเสียก่อนที่จะครบวาระตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอ ๆ แน่แน่นอนว่าอาจมีผู้แทนราษฎรอยู่ไม่น้อยที่ “แทรกแซง” กิจการของฝ่ายบริหารจริง แต่ปัญหาที่แท้จริงที่น่าจะคงอยู่ที่ว่ารัฐบาลไทยยังไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แก้ไขปัญหาของเขาด้วยตนเอง การปกครองตนเองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเมืองไทย ซึ่งระบบข้าราชการได้ฝังรากลึกและอย่างผิด ๆ นั้นจะมีความจำเป็นเพราะเราคงจะเห็นกันแล้วว่า ระบบข้าราชการได้ทำให้เกิดแนวโน้มที่จะถือกฎเกณฑ์ตายตัวมาเป็นการบริหารงานของประเทศ โดยมีได้คำนึงถึงความแตกต่างของกรณีเฉพาะ และก็ได้ก่อให้เกิดผลเสียขึ้นมามากมาย แต่ถ้ามีการปกครองตนเองเสียแล้ว ผู้นำรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่จำเป็นต้องมาวุ่นวายกับเรื่องหมุมหมยมทุกอย่าง ภาพการเดินขบวนขับไล่ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และการเดินทางของประชาชนจากต่างจังหวัดเข้ามาร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อฝ่ายบริหารหรือต่อรัฐบาลเพราะปัญหาที่ส่วนกลางเองเป็นผู้สร้าง หรือมีส่วนทำให้เกิดขึ้นก็น่าจะลดน้อยลงไป นอกจากนั้นแล้ว การปกครองตนเองจะช่วยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีโอกาสรักษาลักษณะเฉพาะที่ดีและเหมาะสมของตนเองเอาไว้ โดยไม่จำเป็นต้องทำลายความเป็นเอกภาพของชาติลงไปด้วย ทักษะที่กระหว่างเจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองกับประชาชนในส่วนต่าง ๆ ของประเทศก็อาจจะดีขึ้นได้ เพราะเขามีการเลือกตั้งและควบคุมกันเอง ไม่ใช่แบบปัจจุบันที่ประชาชนต้องคอยรับคำบัญชา และผู้บังคับบัญชาออกไปจากส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว ปัญหาอยู่ที่ว่ารัฐบาล “ประชาธิปไตย” และสภานิติบัญญัติ “ประชาธิปไตย” ของเราพร้อมแล้วหรือยังที่จะตั้ง “โรงเรียนประชาธิปไตย” ขึ้นอีกนอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้ง กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ทว่าราชอาณาจักร

๒. ที่จริงแล้วในบรรดา ส.ส. ที่ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดมีอยู่ ๓๗.๒% ที่คิดว่าหน้าที่ ๆ สำคัญที่สุดของตนคือการเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนและเป็นผู้สนับสนุนความต้องการของปวงชน คุณจุลสาร เล่มเดียวกันหน้า ๒๐



อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง

โดย ชัยชนะ พินากาแมน

การเมืองของประเทศไทยในระยะนี้ ขึ้นอยู่กับการเข้ามามีอิทธิพลของสถาบันกลุ่มผลประโยชน์เหนือองค์การทางการเมืองมาก การเมืองจะมีโฉมหน้าและปรากฏการณ์เป็นเช่นไรในอนาคต ให้อุบัติการณ์และอิทธิพลของสถาบันกลุ่มผลประโยชน์นี้ และนั่นผู้นำทางการเมืองสมัยใหม่ ต้องมีองค์การที่มีความชำนาญพิเศษคอยติดตามข่าวสารข้อมูล เพื่อวางมาตรการในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ทำการตรวจเช็คและควบคุมกลุ่มผลประโยชน์ให้ได้ วัตถุประสงค์และโครงสร้างทางการเมืองมีอิทธิพลต่อกลุ่มผลประโยชน์มาก ยกตัวอย่าง ในอังกฤษฝรั่งเศส และรัสเซีย

ในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์แยกออกจากกันแล้วเช่น พรรคส่วนมากของอังกฤษจะเข้าร่วมกับพรรคกรรมกร แต่ที่เกี่ยวกับรัฐสภาใน สมาชิกชั้นนำของพรรคโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นรัฐมนตรีของรัฐบาลด้วย มักจะปฏิเสธอย่างเสรีต่อการบังคับของกรรมกร ตัวอย่างเช่น การปลดปล่อยปลัดเลขาของรัฐบาลกรรมกร ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ โดยการเผชิญหน้ากันกับการบีบบังคับของสหภาพกรรมกรทำให้สหภาพกรรมกรกล่าวหาว่ารัฐบาลกรรมกรนั้นมีความมั่นคงในการเป็นรัฐบาลน้อยกว่ารัฐบาลของพรรค Conservative และสมาคมการค้าหรือกลุ่มคนที่รวมกันเพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของอังกฤษ จะอยู่กับพรรค Conservative แต่พฤติกรรมของพรรคในรัฐสภาจะแยกจากกลุ่มผลประโยชน์นั้น ฉะนั้นแม้ว่าพรรคในรัฐสภาจะยังคงมีอิทธิพลต่อกลุ่มผลประโยชน์ แต่แน่นอนในเวลาเดียวกันนั้นกลุ่มผลประโยชน์ในสมาคมต่างๆ ได้มีข้อตกลงกันทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการประนีประนอมกัน และบางครั้งก็มีการเข้าร่วมมือกันหรือสมรู้ร่วมคิดกับกลุ่มบริหารรัฐบาล^(๑) โดยไม่สนใจกับสังกัดใด และเพราะว่ารัฐบาลอังกฤษใช้เงินจำนวนมากในการให้บริการต่อสาธารณชน ฉะนั้น

(๑) Scott, John. Membership and Participation in Voluntary Associations, American Sociological Review, XXII (1967) pp. 315--326.



กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบันต่าง ๆ เช่น กองทัพ โรงงานอุตสาหกรรม และหน่วยงานทางราชการที่สำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงเป็นกลุ่มสำคัญ ในการผลักดันกฎหมาย พระราชบัญญัติต่าง ๆ การไปร่วมสมาคมของกลุ่มผลประโยชน์เป็นสิ่งสำคัญของศตวรรษนี้

ในฝรั่งเศส ระหว่างสาธารณรัฐที่ ๔ กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมืองไม่แบ่งแยกกันอย่างเห็นได้ชัด และมีแนวโน้มแบ่งออกเป็นลัทธิสำคัญ ๓ กลุ่มคือ

กลุ่มคอมมิวนิสต์ ประกอบด้วยพรรคคอมมิวนิสต์ The Communist-dominated general trade union (CGT.) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงปารีส มีกลุ่มคอมมิวนิสต์มากมาย พวกตัวแทนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองได้จัดการเกี่ยวกับการบริหารด้านสวัสดิการและอาชีพ กลุ่ม Socialist ประกอบด้วยพรรค Socialist (SFIO) และสหภาพกรรมกร Force Ouvriere สถาบันทางศาสนา Catholic ก็ประกอบด้วย โบสถ์ พระราชาคณะ และพระ การรวมของ Catholic Action ด้วยการรวมกลุ่ม โดยยึดถือ อายุ เพศ การงาน และอาชีพ สหภาพกรรมกร Catholic เช่น Catholic-trade union (CFTC) กับพรรคการเมือง MRP ลักษณะของพรรคการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มลัทธิเช่นนี้ ทำให้เป็นการยาก ที่กลุ่มผลประโยชน์จะตั้งข้อเสนอที่แน่ชัด โดยการไม่เรียกร้องไปบนเส้นทางของลัทธิได้ ทำให้เกิดการไม่มีประสิทธิภาพของสภานิติบัญญัติ และรัฐสภาซึ่งหมายความว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจ เช่น ธุรกิจ เกษตรกรรมที่ยิ่งใหญ่ และกลุ่มพ่อค้า จึงมีอิทธิพลมากขึ้น ทั้งในสภาแห่งชาติ (National Assembly) และหน่วยงานราชการมากกว่าพวกพรรคการเมืองเสียอีก กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้เป็นสมาคม (Nonassociational) ได้ดำเนินมาจากกลุ่มที่สำคัญ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท) จากกลุ่มหน่วยงานราชการและจากกลุ่มผลประโยชน์ทาง ธุรกิจ ยิ่งกลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลน้อยลงเท่าไร และมีการแสดงออกน้อยลงเท่าไร ก็จะได้รับ การทอดทิ้งในขบวนการ พฤติกรรมแบบนี้เป็นส่วนของการสะท้อนถึงประเพณีทางวัฒนธรรม และยังเป็น การแสดงให้เห็นว่า ระบบได้ประสบความสำเร็จล้มเหลวที่จะอนุญาตให้มีผลประโยชน์อย่างแท้จริง โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางเกษตรที่สำคัญ (๒) ของประชาชนและกสิกรรมดา

(๒) Marshall, T.H. Citizenship and Social class, Cambridge, England, 1960, pp. 10-27.



โครงสร้างทางการเมืองของสาธารณรัฐที่ ๕ ได้ลดอิสรภาพของกลุ่มผลประโยชน์ลงอย่าง เป็นหลักเป็นฐาน และจำกัดความสามารถในการตัดสินใจ อำนาจในการเป็นประธานาธิบดีของ De Gaulle พร้อมด้วยคณะรัฐบาลและพลเรือนของเขาที่ได้ยึดถือออกไป

ตามความยินยอมใหม่ของอำนาจประธานาธิบดี และการสนับสนุนของประชาชนอย่าง มากมายต่อ De Gaulle ซึ่งได้เป็นที่ชื่นชมอยู่เป็นเวลานาน บุคคลสำคัญในท้องถิ่นที่สูญเสีย อิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมพวกใหม่ได้เกิดขึ้นกลุ่มเก่าๆ ได้หันกลับไปจากการเคลื่อนไหว ที่เกี่ยวกับลัทธิเพื่อการต่อรองให้มีผลทางปฏิบัติมากขึ้น เหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๘ เมื่อนักศึกษาได้ต่อต้านรัฐสภาในแบบอย่างโบราณของฝรั่งเศสโดยการเผชิญหน้า การเดินขบวน และกันถนน นักศึกษาเสนอแนะว่าปัญหาของการเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ได้รับการแก้ไขใน ระบบฝรั่งเศส พวกคนงาน กรรมกร ได้สนับสนุนคล้ายตามนักศึกษาอย่างรวดเร็ว บางกรณี การสไตรค์ กระทำโดยผู้นำของทางราชการ และบ่อยครั้งที่การสไตรค์ เป็นแบบเสี่ยงภัยโดย ท้าแก่ผู้นำสหพันธ์เห็นพ้องด้วย

สำหรับรัสเซียนั้น ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ไม่มีโดยเฉพาะ และกลุ่มผล ประโยชน์เพียงกลุ่มเดียวเป็นพรรคการเมือง พรรคการเมืองไม่ได้แยกจากกลุ่มผลประโยชน์ การรวมของผลประโยชน์เกิดขึ้นในระบบเป็นความสัมพันธ์ปัดล้บระหว่างกลุ่ม และพวกที่มี ผลประโยชน์ร่วมกันโดยกลุ่มเหล่านี้ได้ต่อสู้เพื่อครองอำนาจเหนือ Soviet Union ซึ่งเป็นการ แข่งขันเพื่อการควบคุมในระดับที่สูงกว่าของพรรคการเมือง การขัดแย้งกันในกลุ่มข้าราชการ การขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มกับรัฐบาลกลางและพวกข้าราชการกับกลุ่มอาชีพอื่น เช่น พวกศิลปิน นัก วิทยาศาสตร์และกลุ่มศาสนา ฯลฯ ความต้องการตามแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยกลุ่มเหล่านี้เกิด ขึ้นในพรรคเองเป็นกระบวนการเมืองภายในพรรคเท่านั้น (๓)

ใน Soviet Union ความต้องการข่าวสาร โดยกลุ่มเช่นนั้น เช่นผู้เลี้ยงชีพโดย ค่าจ้างและชานาโดยส่วนรวม เป็นไปโดยทางอ้อมและแผ่กระจาย ศิลปินและนักวิทยาศาสตร์ ไม่อาจแสดงความต้องการอย่างเปิดเผย (๔)

(๓) Oscar and Mary Aandlin, *The Dimensions of Liberty*, Cambridge, Mass., 1968, P. 32,

(๔) *Ibid.*, p. 39



โดยเฉพาะซึ่งในเรื่องเสรีภาพของการแสดงออกเป็นสิ่งที่อยู่ระดับสูงของพรรค และรัฐสภา การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายจะได้รับการศึกษา และระดับนี้ที่การปฏิบัติของกลุ่มผลประโยชน์อยู่ในขั้นรุนแรง นอกเหนือแล้วส่วนใหญ่เป็นแบบของการประนีประนอมกันและการรวบรวมกำลังกัน ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในหมู่ข้าราชการ พรรคการเมือง และกองทัพ Samuel P. Huntington และ Clement Moore ได้แสดงเหตุผลว่าทำไม การจัดการเช่นนี้ จึงเป็นลักษณะที่สำคัญของระบบการเมืองที่มีพรรคเดียวว่า ในระบบพรรคการเมืองที่มีพรรคเดียวนี้ กฎของระบบต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมือง และสังคม พรรคการเมืองสามารถเผชิญหน้ากับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั่วประเทศที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์พิเศษ แต่ก็ยังไม่สามารถอนุญาตให้กลุ่มอื่นตั้งผลประโยชน์ที่แข่งขันกันทั่วไป ซึ่งตรงกันข้ามกับการแข่งขันในสังคมอย่างเสรี

ระบบการพัฒนา (Developing Systems)

สิ่งหนึ่งของ "การพัฒนาทางการเมือง" (Political Development) ซึ่งทุกคนดูเหมือนว่าจะเห็นด้วย ก็คือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งดูเหมือนจะสร้างโครงสร้างและวัฒนธรรมของระบบการเมืองขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เด่นชัดที่สุด ก็คือการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic Change) โดยการปฏิวัติทางเทคนิค อุตสาหกรรมและทางวิทยาศาสตร์

ผลอย่างหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงนี้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำคัญมากต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ) ก็คือ ความเชื่ออย่างกว้างขวางที่ว่า สถานการณ์ของชีวิตสามารถเปลี่ยนแปลงการกระทำของมนุษย์ การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เกิดความเจริญของเมือง การศึกษา ความก้าวหน้าทางด้าน การสื่อสาร ทางสาธารณสุขและเหนืออื่นใด คือ การปรับปรุงที่แท้จริงในสภาพภายนอกของชีวิต

การเปลี่ยนแปลงทางด้าน Socioeconomic เพิ่มพูนความสามารถของระบบทางการเมืองที่จะแก้ไขหนทางออกของสังคม โดยการเพิ่มหนทาง และโดยการสร้างขีดแห่งความสามารถที่สูงกว่า เพื่อการกระทำที่ผลต่อการบริหารทางการเมืองที่สำคัญมากกว่านั้นก็คือ การเปลี่ยนแปลงนี้เพิ่มทั้งความต้องการของสังคมที่หันมาร่วมกันแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ และท่าทีของการเข้าร่วมร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้น โดยความต้องการทางการเมืองจากบรรดาสมาชิกของสังคมเอง

^๕ Kornhanser, William, The Politics of Mass Society, Geenc, I 11., 1969.p. 18.



ฐานะทางการเมืองนี้ไม่ใช่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมเท่านั้น แต่หากยังมีผลสะท้อนถึงท่าทีที่ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้หรือไม่ด้วย โดยกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีผลต่อโครงสร้างและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์โดยผ่านทาง การหาสมาชิกใหม่ และการถ่ายทอดกันทางสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สามารถมีผลโดยตรงต่อวัฒนธรรมทางการเมืองในหลาย ๆ ทาง เช่นระดับของข่าวสารทางการเมือง ชั้นของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความรู้สึกของความสามารถทางการเมือง และความเข้าใจของการกระทบต่อขีดความสามารถของรัฐบาลที่มีต่อชีวิตของทุกคน ส่วนประกอบของวัฒนธรรมทางการเมืองเหล่านี้ ไม่ใช่มีผลแต่เฉพาะขบวนการโยกย้ายต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีความจริงที่ว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมยังได้เพิ่มข่าวสารและการติดต่อในส่วนต่าง ๆ ของสังคมและระดับการศึกษา ฐานะของสมาชิกของสังคม การเพิ่มระดับการศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจสังคมนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับระดับของความสำนึกทางการเมือง การเข้าไปมีส่วนร่วม และความรู้สึกของความสามารถทางการเมือง

ขณะที่พฤติกรรมของผู้ที่มีส่วนร่วมเกิดขึ้นใน วัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมที่ได้รับ ความเจริญนำไปสู่การสร้างผลประโยชน์พิเศษเป็นจำนวนมาก สามารถเป็นพื้นฐานสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมกันได้ ปกติกกลุ่มผลประโยชน์ร่วมกันนั้นเป็นเรื่องสับสน แต่ความจริงที่ก้าวหน้าด้านประชาสัมพันธ์ของทางราชการ และโครงสร้างทางการเมืองอื่น ๆ จะสามารถจัดหาช่องทางให้กลุ่มที่เกิดใหม่สามารถทำประโยชน์ของตนเองได้ในที่สุด

นักทฤษฎีบางคนเห็นว่า ประสพการณ์สังคม คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจทำให้เกิดวิธีการต่าง ๆ จำนวนมากของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในการแสวงหาคำตอบ อย่างไรก็ตามมีคนอื่นซึ่งเชื่อว่า ขณะที่อัตราการเคลื่อนไหวทางการเมืองสูงขึ้น และความต้องการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวออกนั้น อัตราของการร่วมกันขององค์การและสถาบันทางการเมืองก็ต่ำลง เนื่องจากความไม่มั่นคงและความไม่เป็นระเบียบทางการเมืองนั่นเอง ผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้มีการแสดงออกมา แต่มีส่วนน้อยที่เหมาะสมน่าพอใจ ทำให้ระบบการ

^b Ibid., p. 23.



เมืองเพิ่มความขุ่นเหยิงไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการพัฒนาทางการเมืองลักษณะพิเศษเช่นนี้ ชี้ให้เห็นตัวอย่างของความล้มเหลวในการสร้างความเจริญในสังคม ระหว่างศตวรรษที่ ๒๐ ที่ต้องแก้ไข

ปัญหาอาจจะใหญ่มากกว่าความล้มเหลวอย่างมากภายในการพัฒนาภายใน วงงานทางการเมือง ถ้าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมบ่อนทำลายประเพณี พื้นฐานของการรวมกลุ่มกัน ประชาชนต้องการที่จะพัฒนาแบบใหม่ของการรวมกลุ่มกัน เพื่อแสดงความต้องการอย่างแท้จริงของพวกเขา สังคมได้เปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางถึงขั้นที่ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มนั้นต้องการแล้ว Edward Banfield ได้ชี้ให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้น ของการที่ไม่ต้องการรวมกลุ่มว่า

ภายในหมู่บ้านของประชาชนในอิตาลีที่ไม่พอใจที่จะเข้าร่วมกับเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดของเขา ในความคิดเห็นของประชาชนที่หวังก้าวหน้า มักจะเข้าร่วมกลุ่มผลประโยชน์ที่มีองค์การจัดตั้งอย่างแท้จริงเท่านั้น แต่ในบางสังคมพวกหัวใหม่อาจจะตั้งกฎข้อบังคับขององค์การจัดตั้งให้อ่อนลงได้ ถ้าเขาอยู่ในระหว่างที่ไม่สามารถที่จะอุปถัมภ์คำจูนกลุ่มผลประโยชน์ที่แท้จริง หรือพรรคการเมืองที่แท้จริงของพวกเขาได้ อาจจะเป็นความต้องการทางการเมืองอย่างรุนแรงจากกลุ่มปัจเจกชน และกลุ่มซึ่งไม่มีโครงสร้างที่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการนั้น เช่นกลุ่มที่เกิดจากสภานิติบัญญัติ กลุ่มยึดแนวความคิดสุดโต่งก็ดี กลุ่มที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายบ้านเมืองก็ดี และสถาบันกลุ่มผลประโยชน์อาจจะแข่งขันเพื่อให้อำนาจเห็นองค์การนั้นได้ และการรัฐประหารและเผด็จการ อาจจะเป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาได้





ธนาคารออมสิน

ขอประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

ได้เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมสิน

ประเภทประจำ ๑๒ เดือน

จากร้อยละ ๑ เป็นร้อยละ ๘ แล้ว

ทงนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๘ เป็นต้นไป



LIRT



เบียร์
ไทย
เดสท์
สิงห์



บริษัท บุญรอกตบริวเวอริ จำกัด.

บางกอกระบือ นครหลวงฯ โทร. ๘ ๒ ๖ ๕ ๔ ๒ ๘.

เครื่องปรับอากาศ DUNHAM-BUSH

ผลิตภัณ์ท์จากสหรัฐอเมริกา

มีทุกแบบทุกชนิด ตั้งแต่ขนาด ๒ ตัน จนถึงขนาด
๕๐๐ ตัน เหมาะสำหรับโรงแรม – โรงภาพยนตร์
– อาคารพาณิชย์ แพลต ฯลฯ
ประสิทธิภาพสูง เดินเงียบ ใช้งาน กินไฟน้อย
บำรุงรักษาสะดวก ราคาเยา บริการดี

ลิฟท์ SCHINDLER

ผลิตภัณ์ท์จาก สวิตเซอร์แลนด์

มีให้เลือกทุกแบบทุกขนาด มีทั้งชนิดโดยสารและชนิดบรรทุกของ
คุณภาพเยี่ยม–ราคาเยา–อะไหล่พร้อม–บริการตลอด ๒๔ ชั่วโมง
ฝ่ายบริการผู้ใช้ไฟ การไฟฟ้านครหลวง
แผนกขาย โทร. ๒๑๒๘๘๘, ๒๑๒๑๑๑–๒๐, ๒๑๒๑๒๑–๓๐
ต้อ ๓๕๑–๓๕๓
แผนกบริการ โทร. ๔๙๖๙๐ ๔๙๙๒๐ ๔๗๐๓๑–๘ ต้อ ๒๗–๒๘



LI RT

บริษัทพระนครก่อสร้าง จำกัด

รับเหมาก่อสร้างทั่วไป

โดยมี วิศวกรและสถาปนิก ประจำบริษัท

๒๓/๘ ถนนสุขุมวิท พระนคร

โทร. ๙๓๒๑๑๑-๕

นายสมศักดิ์ วนาสวัสดิ์

กรรมการผู้จัดการ



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ปลูกบ้าน สร้างอาคาร ใช้ไม้ก่อสร้างให้ทนทาน

เชิงอุตสาหกรรมที่ได้ที่

โรงงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

โรงงานอบไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ โรงงานอัดน้ำยาไม้

ถนนประชาราษฎร์ บางโพ กรุงเทพมหานคร บางนา กรุงเทพมหานคร

โทร. ๘๕๐๓๓๕ ๘๕๒๖๗๒

โทร. ๘๓๑๔๐๓ ๘๓๑๘๓๘

รับทำการ

อบไม้ ไล่ไม้ ทำร่องลิ้น ไม้พื้น และไม้อื่นๆ

และ

รับทำประตูหน้าต่าง และกรอบกระจกทุกชนิด รับอัดน้ำยาไม้

ทุกชนิด เพื่อความทนทาน โดยใช้ไม้สักชั้นดีอบแห้งสนิทแล้ว

ฝีมือประณีต และมีครุภัณฑ์มาตรฐานต่างๆ จำหน่ายด้วย



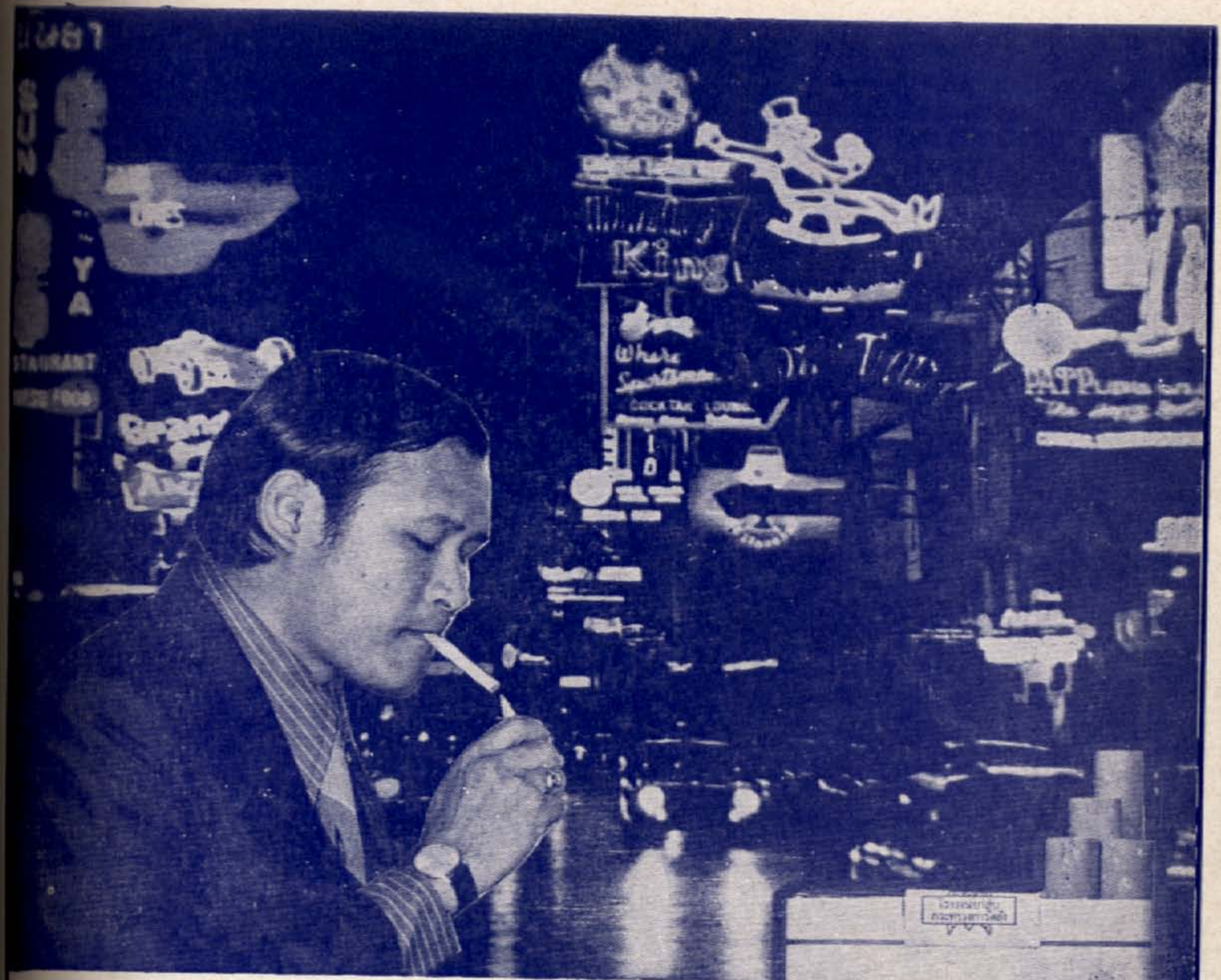
LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รสเວอริเจเน็ช
จ๊อบโจ จ๊อบจิต
สามมิตร 14

บุหรีกันกรอง



LIERT