รัฐสภาสาร

๙๘ ● ปีที่ ๔๕ ฉบับที่ ๗ เดือน กรกฎาคม ๒๕๔๐

เรื่องในเล่ม

❑ *ระบอบประชาธิปไตย กับพระมหากษัตริย์ในพระราชวงศ์จักรี* ๑

✍ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน

❑ *ความหวังในการปฏิรูปการเมือง* ๓๑

✍ อัยฎางค์ ปาณิกบุตร

❑ *การห้ามสมาชิกรัฐสภา เป็นรัฐมนตรี* ๔๑

✍ มานิตย์ จุมปา

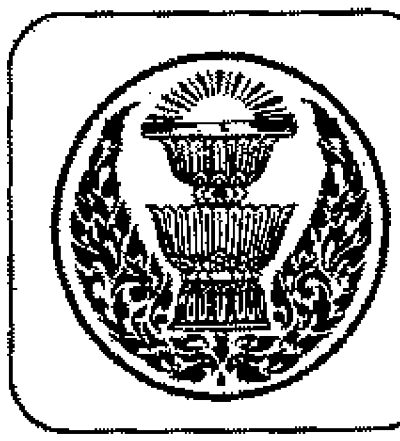
❑ *ขุดคลองคอคอดกระวันนี้ พรุ่งนี้ก็สายเสียแล้ว* ๖๙

✍ ศ.พล.ร.ต.สมภพ ภิรมย์

❑ *ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน* ๗๗

✍ ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่ บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070 - 2441071

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอู่ทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323 - 2441324

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสั่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ปีที่ 45 ฉบับที่ 7 เดือน กรกฎาคม 2540 ISSN 0125-0957

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

ความเป็นประชาธิปไตยของชนชาติไทยมิได้เริ่มต้นจากระยะเวลาที่ผ่านมาเพียง 60 กว่าปีเท่านั้น หากแต่ถูกบ่มและสั่งสมมาตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหง จวบจนกระทั่งถึงสมัยราชวงศ์จักรี ถึงแม้สมัยต้นราชวงศ์จักรีจะมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็ยังคงมีความเป็นประชาธิปไตยแอบแฝงอยู่ ประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่แล้วจะยึดหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพ

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เข้ากับยุคสมัยของความเจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ด้านของไทย การเปลี่ยนแปลงคงมีมาเรื่อย ๆ ความพยายามในการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้การเมืองการปกครองดีขึ้น ยังคงมีอยู่ไม่ว่าจะเป็นการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี หรือการมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ ถือว่าเป็นความพยายามอีกก้าวหนึ่งที่จะปฏิรูปการเมืองของไทย

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงขอเสนอบทความเกี่ยวกับเรื่อง ระบอบประชาธิปไตยกับพระมหากษัตริย์ในพระราชวงศ์จักรี เรื่องความหวังในการปฏิรูปการเมือง เรื่องการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี และเรื่องขุดคลองคอดกระวันนี้พรุ่งนี้ก็สายเสียแล้ว สำหรับท่านผู้อ่านที่สนใจได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ระบอบประชาธิปไตย
กับพระมหากษัตริย์ในพระราชวงศ์จักรี

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เป็นที่เข้าใจและยอมรับกันว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าทางด้านเนื้อหา หรือทางด้านรูปแบบ จะต้องยึดหลักการให้ประกันด้าน **"เสรีภาพ เสมอภาค และ ภราดรภาพ"** แก่ประชาชน โดยต้องมี **"กฎหมาย"** มารองรับกฎหมายจึงเป็นสัญลักษณ์สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือ **"การปกครองโดยระบอบกฎหมาย"** หรือ **"การปกครองโดยหลักนิติธรรม"** นั่นเอง ซึ่งในประเด็นนี้อาจพิจารณาจากพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ในพระราชวงศ์จักรีที่เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย ดังนี้ :

1. พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช

โปรดเกล้าฯ ให้มีกรรมการชำระกฎหมายเป็นการใหญ่ และมีความสำคัญมาก เมื่อชำระกฎหมายเสร็จ ได้ประทับตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ และบัวแก้ว ซึ่งเป็นตราของสมุหนายก สมุหพระกลาโหม และพระคลัง อันหมายความว่า เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้ทั่วพระราชอาณาจักร ซึ่งต่อมาได้เรียกกฎหมายนี้ว่า **"กฎหมายตราสามดวง"** นับเป็นการวางรากฐานสำคัญในการปกครองประเทศโดย **"ระบอบกฎหมาย"** เสมือนกับการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศยุโรป

2. พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย

ทรงมีนโยบายกวดขันให้ประชาชนบำเพ็ญแต่คุณธรรมความดี ไม่มีพระประสงค์ให้ประชาชนเป็นนักเลงการพนัน สูบฝิ่น กินกัญชา จึงได้ออกพระราชบัญญัติเรื่อง ห้ามเลี้ยงไก่ นก ปลากัด ไว้ชนและกัดเป็นการพนัน จ.ศ. 1173 เพราะมีพระราชดำริการที่ประชาชนเลี้ยงไก่ นก ปลากัด ไว้ชนไว้กัด เป็นการพนันที่ทารุณโหดร้ายเป็นบาป

3. พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

นอกจากพระราชกรณียกิจที่สำคัญอื่นๆ แล้ว พระราชกรณียกิจที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ได้แก่ การที่มิได้ทรงตัดสินพระราชหฤทัยแต่งตั้งเจ้านายพระองค์ใดสืบราชสมบัติแทน แสดงว่ามีพระราชประสงค์จะให้มีการเลือกพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยการยินยอมของที่ประชุมพระบรมวงศานุวงศ์ คณะเสนาบดี และสมณชีพราหมณ์ ซึ่งนับได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนในสมัยนั้นอันแสดงถึงน้ำพระทัยในการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาราษฎร์ ในการกำหนดผู้ปกครองแผ่นดิน อันนับว่าเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง

4. พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชกาลนี้ เป็นระยะเวลาที่สำคัญที่สุดในการเตรียมการเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย เพราะตลอดเวลาที่ทรงผนวชอยู่ 27 พรรษา ทรงออกไปบิณฑบาตเป็นประจำทุกวันในตอนเช้าตรู่ ทำให้เสด็จเข้าใกล้ชิดกับประชาชนพลเมืองทุกชั้น ทรงเข้าพระทัยในปัญหาต่างๆ ของประชาชนยิ่งกว่าพระมหากษัตริย์พระองค์ใด และทรงตั้งพระราชหฤทัยว่า ทำอย่างไรจึงจะนำความเจริญและผาสุขมาสู่ประชาชนได้ในวันข้างหน้า ยิ่งกว่านั้น ด้วยเหตุที่ทรงรู้จักกับสังฆราชปัลเลอกัวซ์ ชาวฝรั่งเศส ขณะที่ทรงผนวช ณ วัดสมอราย ได้พบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ทำให้ทรงทราบความคิดและความรู้ของชาวตะวันตก โดยเฉพาะในด้านระบอบการปกครอง ดังนั้น ถึงแม้ว่าพระองค์จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็ยังเป็นนักปกครองที่มีน้ำพระราชหฤทัยเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงยึดหลักสำคัญในเรื่อง **ความเสมอภาค** และ **สิทธิเสรีภาพ** ดังจะเห็นได้จากการที่ทรงรับฟังและโต้ตอบกับหนังสือพิมพ์อย่างเผ็ดร้อนรุนแรง โดยไม่ทรงใช้พระราชอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จัดการกับหนังสือพิมพ์เหล่านั้น

นอกจากนั้น ทรงเล็งเห็นการณ์ไกลในการที่จะปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศให้เป็นระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ดังตัวอย่างความเป็นนักประชาธิปไตยของพระองค์เรื่องหนึ่ง คือ มีพระบรมราชโองการให้เสนาบดีกรมวังประกาศว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า "ในประเทศอื่นๆ เมื่อผู้ปกครองแผ่นดินจะตั้งผู้ตัดสินความ ก็ย่อมให้คนทั้งปวงเลือก แล้วจดหมายชื่อเข้ามาส่งต่อเจ้าพนักงาน เมื่อเจ้าพนักงานสอบดู มีความชอบท่านผู้ใดมากก็ให้ผู้นั้นเป็นผู้ตัดสินคดีของราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ครั้งนี้จะทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองให้สมบูรณ์ อยู่เย็นเป็นสุขทั่วกันโดยอย่างธรรมเนียม แก้ไขใหม่ให้ดีขึ้นกว่าเก่า จึงโปรดเกล้าฯ ขอให้พระราชวงศานุวงศ์ที่ดั้งกรมแล้ว และยังไม่ได้ตั้งกรม ข้าราชการชั้น เจ้าพระยา และ พระยา พระ หลวง ในพระบรมมหาราชวัง และบวรราชวัง คิดตรึกตรองเลือกดูที่ชอบใจ..... แล้วให้จดหมายกันเข้ามา ถ้าผู้ใดมีผู้เลือกเป็นจำนวนมากก็จะให้ผู้นั้นเป็นที่พระมหาราชครูทั้งสองนั้น"

พระราชกรณียกิจที่ถือว่ามีความสำคัญและเป็นผลดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง ได้แก่ การที่ทรงยกเลิกการค้าผูกขาดพืชผลทางกสิกรรมของแผ่นดิน การผูกขาดการค้าสุรา การผูกขาดสินค้าทางอุตสาหกรรมทุกอย่าง อันเป็นผลร้ายแก่ประชาชน โดยผลประโยชน์ของการค้าผูกขาดนี้ตกอยู่ในมือของพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ บางคนซึ่งได้รับการผูกขาดทางการค้ามาด้วยอิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำดังกล่าวส่งผลต่อระบบการเมืองและการปกครองประเทศอย่างมาก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรมีฐานะยากจน ต้องมุ่งเอาใจใส่ในด้านทำมาหากิน จึงขาดความสนใจต่อกิจการบ้านเมือง เพราะต้องพะวงถึงปัญหาปากท้อง ไม่มีเวลาสนใจเรื่องอื่นๆ ความสำนึกทางการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้ยาก และยิ่งสังคมปล่อยให้มีระบบทุนนิยมแบบผูกขาด จึงก่อให้เกิดผลเสียต่อการปกครองในแบบประชาธิปไตย เพราะความเสมอภาคในโอกาสของคนในสังคมไม่มีทางเป็นไปได้ ดังนั้นการที่พระองค์ทรงมีความกล้าหาญยกเลิกการผูกขาดสินค้า จึงเป็นบุญกุศลของชนชาวไทยที่ได้พระมหากษัตริย์ที่มีพระปรีชาสามารถ และทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม รวมทั้งมีพระราชหฤทัยเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น ในรัชกาลนี้ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเป็นจำนวนมากเกือบ 500 ฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการวางระเบียบและวินัยให้แก่ประชาชน เป็นการนำชาติเข้าสู่ระบบสังคมประชาธิปไตย กฎหมายที่ตราขึ้นนี้มิได้เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ทั้งหมด โดยส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขและพัฒนาระบบกฎหมายที่ใช้มานานแล้วให้เอื้อประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมมากขึ้น มีการตราและแก้ไขกฎหมายขึ้นไว้แทบทุกสาขา อาทิ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยอาญาหลวง กฎหมายว่าด้วยทรัพย์ กฎหมาย

Legislative Institutional Repository of Thailand

ลักษณะผัวเมีย กฎหมายวิธีพิจารณา และกฎหมายอื่นๆ อีกมาก และได้ทรงริเริ่มตีพิมพ์กฎหมายเพื่อให้มหาชนได้ทราบในหนังสือข่าวราชการ คือ **"ราชกิจจานุเบกษา"** จึงเห็นได้ว่า การพัฒนาระบบกฎหมายในรัชสมัยของพระองค์ เป็นการวางรากฐานของระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบการปกครองโดยกฎหมายอย่างแท้จริง

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายในรัชกาลนี้ ส่วนใหญ่จะร่างด้วยพระองค์เอง มีข้อความแจ่มชัดและมีอรรถรสจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม นอกจากนั้นยังเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย คือ ตรากฎหมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็น **"นักกฎหมายและ นักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง"**

5. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว "พระปิยมหาราช"

ตลอดระยะเวลาเกือบ 42 ปีเต็ม ได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเป็นประโยชน์ ยิ่งแก่ประเทศไทยแทบทุกด้านและทุกสาขา โดยทรงรับแนวทางของประเทศตะวันตกเฉพาะในส่วนที่ดีและเป็นประโยชน์มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ

พระราชกรณียกิจที่สำคัญที่สุดสอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตย ได้แก่ การที่ทรงเลิกระบบทาสด้วยระบบกฎหมาย โดยตรากฎหมายกำหนดค่าตัวลูกทาสให้มีค่าตัวลดต่ำลงตามลำดับจนเป็นไทแก่ตัว ซึ่งต้องใช้เวลาถึง 30 ปี เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีเวลาปรับตัว และห้ามการซื้อขายทาสอีกต่อไป ทำให้ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในร่างกายและมีความเสมอภาค โดยไม่มีเหตุการณ์ต่อต้านรุนแรงแต่ประการใด จึงเป็นการเลิกทาสโดยสันติวิธี

ในส่วนพระราชกรณียกิจที่ถือว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยนั้น สืบเนื่องมาจากการเสด็จขึ้นครองราชย์ของพระองค์ท่าน ถือว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ เพราะว่าทรงได้รับเสียงเอกฉันท์ของที่ประชุม แต่เนื่องจากขณะนั้นยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ จึงได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินไปพลางก่อน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระชนมพรรษาครบ 20 พรรษา ใน พ.ศ. 2416 ได้มีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเป็นครั้งที่สอง มีพระบรมราชโองการให้ขุนนางที่หมอบเฝ้าอยู่ในท้องพระโรง ลุกขึ้นยืนเฝ้าทัดเทียมกับชาวยุโรปที่ได้รับเชิญมาร่วมพระราชพิธี เป็นอันว่าได้ทรงเลิกประเพณีหมอบคลานตั้งแต่บัดนั้น นับว่าเป็นการยกย่องเกียรติของมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง พระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งนี้ มีความหมายมากในทางการเมือง เพราะเท่ากับเป็นการประกาศว่าจะทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแทนเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ผู้เริ่มพันตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ก็ทำได้ไม่ง่ายนัก เพราะว่าอดีตผู้สำเร็จราชการและคณะเสนาบดียังหวงอำนาจในการปกครองบ้านเมืองอยู่ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงพยายามต่อสู้เพื่อที่จะให้อำนาจในการบริหารบ้านเมืองนั้นมาเป็นของพระองค์ ได้ทรงเริ่มด้วยการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นอย่างในต่างประเทศ โดยเรียกทับศัพท์ว่า เดาน์ซิล ออฟ สเตท (COUNCIL OF STATE) เมื่อ พ.ศ. 2417

เดาน์ซิล ออฟ สเตท ประกอบไปด้วย สมาชิก 12 ท่าน ล้วนแต่เป็นขุนนางสามัญต่ำกว่าเสนาบดี ในชั้นต้นก็ทำงานอย่างขยันขันแข็งและจับทำงานการคลังก่อนอื่นซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ เพราะหน่วยงานราชการต่างๆ ตั้งแต่โบราณมาต้องหารายได้และผลประโยชน์ต่างๆ มาดำเนินกิจการและจ่ายเป็นเบี้ยหวัดแก่ข้าราชการ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น หรือกระทรวงการคลังในเวลาต่อมา โดยให้ทุกหน่วยราชการส่งเงินรายได้แผ่นดินทั้งหมดเข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์ แต่มีการขัดแย้งหรือลองดีของเสนาบดีกรมนา จึงโปรดฯ ให้จับกุมตัว และให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินร่วมในการพิจารณาคดีด้วย ผลปรากฏว่าเสนาบดีกรมนาถูกถอดจากตำแหน่งและต้องพระราชอาญาจำคุก การปฏิรูปการคลังของประเทศจึงสามารถดำเนินการต่อไปได้

ต่อมา หลังจากทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (COUNCIL OF STATE) เพียง 3 เดือน ก็ได้ทรงตั้งสภาองคมนตรี ซึ่งขณะนั้นเรียกทับศัพท์ว่า ปรีวี เดาน์ซิล (PRIVY COUNCIL) ขึ้นอีก มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ และช่วยปฏิบัติราชการอื่นๆ ตามแต่ที่จะทรงมอบหมาย สมาชิกขององคมนตรีมีจำนวนไม่จำกัด สุดแต่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จะทรงพระกรุณาแต่งตั้ง โดยครั้งแรกมีจำนวนถึง 49 คน มีหน้าที่คล้ายกับสภาที่สองรองจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พระราชประสงค์ที่แท้จริงน่าจะสันนิษฐานได้ว่าต้องการให้ข้าราชการระดับรองๆ ลงมาเข้ามาติดต่อใกล้ชิดกับพระองค์โดยตรง แทนที่จะต้องทรงรับฟังแต่ความคิดเห็นของเสนาบดีเท่านั้น แต่การตั้งสภาองคมนตรีครั้งนี้เป็นที่รังเกียจและหวั่นเกรงของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อยู่มาก จนบางคนถึงกับปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่งก็มี

อย่างไรก็ตาม พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการสถาปนาสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาองคมนตรี ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะบรรดาเสนาบดีเข้าใจว่าเป็นการกำจัดอำนาจของเสนาบดี ตัวสมาชิกสภาทั้งสองเองก็รู้สึกว่าอยู่ในระหว่างเขาควาย และไม่ใคร่มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการทำงานเป็นหมู่คณะ มาประชุมขาดๆ วิ่นๆ และไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น ในที่สุดพระองค์ก็ต้องหันมาใช้วิธีใหม่ คือ การทำงานด้วยพระองค์เอง ตรวจค้นพิจารณาระเบียบปฏิบัติราชการต่างๆ เมื่อทรงเห็นว่าบกพร่องอย่างใด ก็จะมีพระราชดำริไปยังเสนาบดีโดยตรง ดังนั้น จึงทรงกล่าวได้เต็มที่ว่า ทรงยินดีที่จะอยู่ภายใต้กฎหมาย ใต้การปกครองระบอบรัฐสภา แต่ก็ไม่ทรงเห็นว่าจะมีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภาได้

การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการของประเทศไทยนั้นมีวิวัฒนาการมายาวนาน เริ่มแต่การปกครองแบบครอบครัว พ่อปกครองลูก เมื่อคนมากเข้าความวุ่นวายก็มากขึ้น การปกครองจึงจำเป็นต้องมีอำนาจเด็ดขาด และมาลงตัวเป็นแบบแผนสำคัญในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เรียกว่า "จตุสดมภ์" คือ แบ่งราชการออกเป็น 2 แผนก มีอัครเสนาบดี 2 ท่าน ได้แก่ สมุหพระกลาโหม ทำหน้าที่ฝ่ายทหาร และ สมุหนายก หัวหน้าฝ่ายพลเรือน เวียง วัง คลัง นา ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ มีการเปลี่ยนเวียงเป็นนครบาล วังเป็นธรรมาธิกรณ์ คลังเป็นโกษาธิบดี และนาเป็นเกษตราธิการ ซึ่งมีความหมายในทางปกครอง เพราะหมายถึงการขยายอำนาจของเสนาบดีออกไปปกครองดูแลหัวเมืองชั้นในโดยตรง หัวเมืองชั้นในจึงมีแต่ผู้รั้งไม่มีเจ้าเมือง ครั้นเวลาผ่านไป การบริหารราชการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เกิดสับสนก้าวก่ายอำนาจหน้าที่กัน แยกไม่ออกระหว่างทหารกับพลเรือน ทุกหน่วยอาจต้องทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงศึกษาระเบียบราชการแบบเดิมอย่างลึกซึ้งผนวกกับความรู้ในการบริหารราชการของฝ่ายตะวันตก ซึ่งได้ส่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวงศ์วโรปการ ขณะดำรงพระอิสริยยศเป็นกรมหมื่น เสด็จไปศึกษาระเบียบประเพณีการปกครองของยุโรป ในที่สุดก็มีกระแสพระบรมราชโองการประกาศตั้งกระทรวงใหม่ทั้งหมดเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 เป็น 12 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงเกษตรพาณิชยการ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพระคลัง กระทรวงยุทธนาการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงมุรธาธิการ ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างใหญ่หลวง เพราะเป็นการฝืนความรู้สึกเคยชินของระบบราชการที่ประพฤติปฏิบัติสืบเนื่องกันมาถึง 400 ปี และทำให้ผู้เคยได้รับอภิสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆ ถูกกระทบกระเทือนไป

มณฑลเทศาภิบาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสร้างเอกภาพของชาติขึ้น โดยการเปลี่ยนลักษณะการปกครองประเทศเป็นพระราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อต่อต้านภัยจากลัทธิล่าอาณานิคม เพราะในขณะนั้นลัทธิล่าอาณานิคมของชาวตะวันตกได้รุกรานเข้ามาประชิดพระราชอาณาเขตทั้งสี่ทิศ ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่เจ้าผู้ครองนครต่างๆ จึงได้เกิดกบฏขึ้นหลายแห่ง แต่รัฐประศาสโนบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นไปอย่างสุขุมคัมภีรภาพ เช่น การสถาปนายศศักดิ์ให้เต็มที่ยกย่องให้เกียรติ แต่ระวังห้ามการติดต่อกับต่างประเทศ ยึดผลประโยชน์ต่างๆ นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แล้วพระราชทานเงินเดือนแทน และส่งข้าหลวงขึ้นไปกำกับราชการ ต่อมาเมื่อตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นแล้วก็ผ่อนผันการจัดระเบียบการปกครองของบางภูมิภาคเป็นพิเศษ เช่น มีข้อบังคับลักษณะปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 ยอมให้ใช้ประเพณีเดิมของท้องถิ่นผสมกับระเบียบการปกครองแบบใหม่ และข้อบังคับ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ลักษณะปกครองท้องที่ใน 7 หัวเมือง อิสลามปักษ์ใต้ ร.ศ. 120 แล้วค่อยๆ เลิกข้อบังคับพิเศษนี้ทีละน้อย จนมีการปกครองรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

การสร้างเอกภาพในการปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองซึ่งเคยแยกอยู่ 3 กรม คือ กรมมหาดไทย ปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ กรมกลาโหมปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ และกรมท่าปกครองหัวเมืองชายทะเลตะวันออก มารวมกันที่กระทรวงมหาดไทยเพียงแห่งเดียว เว้นแต่ราชธานีและหัวเมืองชั้นในขึ้นกับกระทรวงนครบาล

การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารราชการภูมิภาค ได้แก่ การปกครองระบบมณฑลเทศาภิบาล คือ รวมหัวเมืองหลายๆ เมืองเข้าเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิประเทศให้สะดวกในการปกครอง แล้วทรงแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับรองมาจากเสนาบดีไปเป็นสมุหเทศาภิบาลปกครองบังคับบัญชา ระดับเมืองก็เลิกการ “กินเมือง” คือ ให้มีศาลากลางจังหวัดเป็นสถานที่ทำงานแทนทำที่บ้านเหมือนแต่เดิม เจ้าเมืองรับพระราชทานเงินเดือนแทนการเก็บส่วนลดภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว จากเมืองแบ่งเป็นอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ จากอำเภอแบ่งเป็นตำบล มีกำนันเป็นนายตำบล และจากตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เป็นแนวทางปฏิบัติของอำเภอและหมู่บ้าน **ริเริ่มให้ประชาชนได้เลือกตั้งคนในหมู่บ้านเดียวกันเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองเป็นกำนัน นับว่าเป็นวิธีการประชาธิปไตยอย่างยิ่ง และน่าประหลาดใจยิ่งก็คือ ให้สิทธิแก่สตรีในการเลือกตั้งนั้นด้วย นับว่าก้าวหน้ากว่าประเทศประชาธิปไตยในยุโรปขณะนั้นอีกหลายประเทศ** การปกครองแบบเทศาภิบาลนี้จึงเป็นการรวมอำนาจจากหมู่บ้านมาสู่ ตำบล อำเภอ จังหวัด มณฑล จนถึงองค์พระมหากษัตริย์ ได้ผลอย่างแท้จริง

การสร้างความเสมอภาคในการปฏิบัติตามกฎหมาย

นอกจากจะทรงปฏิรูประบบการบริหารแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทรงปลดแอกความไม่เสมอภาค และความไม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ยุติธรรม ทั้งจากหนังสือสนธิสัญญาที่บูรพกษัตริย์ได้ทรงกระทำไว้กับต่างประเทศ และในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นเอกราชทางศาล การที่ไทยเราทำสนธิสัญญากับต่างประเทศในครั้งกระนั้น ไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต เพราะฝรั่งนักล่าอาณานิคมทั้งหลายต่างยกขึ้นอ้างในการทำสนธิสัญญาว่า กฎหมายของไทยยังป่าเถื่อน ถ้าใช้กฎหมายของไทยไปลงโทษพลเมืองของเขา ก็จะทำให้พลเมืองของเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมเหมือนกับกฎหมายของเขา จึงไม่ยอมอยู่ภายใต้บังคับของศาลไทย แต่ยอมขึ้นอยู่ใต้บังคับของศาลกงศุลแทน

ด้วยเหตุนี้ สมเด็จพระปิยมหาราชจึงทรงปฏิรูประบบศาลเสียใหม่ พร้อมกันนั้น ก็ทรงตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับใหม่อีกหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 (2451)** ทั้งนี้ปรากฏในคำปรารภของกฎหมายดังกล่าว สรุปความตอนหนึ่งได้ว่า พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้โปรดเกล้าฯ **ให้ตั้งกรรมการชำระกฎหมายเก่า จัดรวบรวมเข้าเป็นลักษณะมีหมวดหมู่ เรียกว่า กฎหมายตราสามดวง เมื่อ ร.ศ. 23 (2347)** ใช้บังคับมาเป็นเวลา 103 ปีแล้ว โดยไม่มีการแก้ไขชำระสะสางขึ้นใหม่เลย จึงควรที่จะตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น กอร์ปกับทรงหาอุบายที่จะเลิกล้างวิธีศาลกงศุลต่างประเทศ ให้ผู้คนทั้งหลายไม่ว่าชาติใดๆ บรรดาที่อยู่ในประเทศไทยได้รับประโยชน์อยู่ในอำนาจกฎหมายและอำนาจศาลไทยแต่อย่างเดียวกันและเสมอเหมือนกันหมด จึงทรงตราประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ขึ้น

จากกฎหมายฉบับนี้ และฉบับอื่นๆ อีกประกอบกัน ทำให้เราได้รับเอกราชทางศาล และคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันหมด นอกจากนี้ กฎหมายลักษณะอาญาฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติห้ามค้าทาสอีกด้วย ดังบทบัญญัติมาตรา 269 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจะเอาคนลงเป็นทาษแลมันใช้อุบายอย่างหนึ่งอย่างใดถือว่ามันพาคนเข้ามาในพระราชอาณาจักรหรือพาออกไปจากพระราชอาณาจักร หรือพาเอาไปจากที่แห่งใดใดเพื่อจะให้เป็นทาษก็ดี มันซื้อหรือขาย หรือจำหน่ายคนไปเป็นทาษก็ดี มันรับคนไว้หรือหน่วงเหนี่ยวขืนใจไว้เป็นทาษก็ดี ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวาง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โทษจำคุกตั้งแต่ปีหนึ่งขึ้นไปจนถึงเจ็ดปี แลให้ปรับตั้งแต่ร้อยบาทขึ้นไปจนถึงพันบาท ด้วยอีกโสดหนึ่ง....."

จากพระราชกรณียกิจส่วนนี้จะเห็นได้ว่า **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีน้ำพระราชหฤทัยเป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เพราะนอกจากพระองค์จะทรงแบ่งแยกอำนาจตุลาการออกมาจากอำนาจบริหารแล้ว ยังเป็นการสร้างความเสมอภาคในการปฏิบัติตามกฎหมายอีกโสดหนึ่งด้วย**

6. พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระราชกรณียกิจสำคัญของพระองค์ ส่วนหนึ่งทรงเน้นในเรื่องปลุกใจให้คนไทยตื่นตัว รักชาติ นิยมความเป็นไทย ตำรงสัญลักษณ์แบบไทย ฯลฯ ในด้านการศึกษาเพื่อทรงวางพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน โดยทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปี บริบูรณ์เข้าเรียนหนังสือในโรงเรียนจนอายุครบ 14 ปี หรือจนกว่าจะจบหลักสูตรประถมศึกษา โดยไม่ต้องเสียเงินค่าเล่าเรียน นอกจากนี้ยังทรงสถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระบรมชนกนาถ

ในส่วนพระราชดำริเกี่ยวกับประชาธิปไตยนั้น จะเห็นได้ชัดจากดุสิตธานี ซึ่งเป็นเมืองประชาธิปไตยสมมติ ตามพระราชดำริของพระองค์เพื่อจะให้ดุสิตธานีเป็นก้าวแรกของการเตรียมการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังปรากฏในพระราชนิพนธ์เรื่อง รายงานการประชุมปาลิเมนต์สยาม และในจดหมายเหตุรายวัน (ไดอารี่ส่วนพระองค์) ที่ทรงบันทึกไว้ในเดือน มีนาคม พ.ศ. 2454

ซึ่งจะเห็นได้ว่า พระองค์ทรงเข้าพระทัยในแนวความคิดและระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่ทรงเห็นว่าประเทศไทยในขณะนั้น (85 ปีที่แล้ว) ยังไม่ถึงเวลาที่จะนำประชาธิปไตยมาใช้ เพราะประชาชนยังไม่พร้อม

การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น พระองค์ยอมรับว่าไม่ใช่การปกครองที่ดีที่สุด ตามที่ทรงบันทึกไว้ในจดหมายเหตุรายวัน เดือนมีนาคม พ.ศ. 2454 ว่า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"..... การที่มอบการปกครองไว้ในมือเจ้าแผ่นดินคนเดียว ผู้มีอำนาจสิทธิ์ขาดนั้น ดูเป็นการเสี่ยงบุญเสี่ยงกรรมอยู่ ถ้าเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ที่มีสติปัญญาสามารถ และมีความตั้งใจมั่นอยู่ว่า จะทำการให้บังเกิดผลอันดีที่สุดแก่ชาติบ้านเมืองฉนี้แล้วก็จะเป็นการดีที่สุดจะหาลักษณะปกครองอย่างใดมาเปรียบปานได้โดยยาก แต่ถ้าแม้เจ้าแผ่นดินเป็นผู้ที่โฉดเขลาเบาปัญญา ขาดความสามารถ ขาดความพยายาม เพลิดเพลินไปแต่ในความสุขส่วนตัว ไม่เอาใจใส่ในหน้าที่ของตน ฉนี้ก็ดี ถ้าเป็นผู้ที่มีน้ำใจพาลสันดานหยาบ ดุร้ายและไม่ตั้งอยู่ในราชธรรม เห็นแก่พวกพ้องและบริวารอันสอพลอและประจบ ฉนี้ก็ดี ประชาชนก็อาจจะได้รับความเดือดร้อน ปราศจากความสุข ไม่มีโอกาศที่จะเจริญได้ ดังนี้จึงเห็นได้ว่าเป็นการเสี่ยงบุญเสี่ยงกรรมอยู่"

ส่วนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญ พระองค์ทรงเห็นว่ามีข้อดีในแง่ที่ว่า เป็นการปกครองที่ตัดความไม่แน่นอนที่มีอยู่ในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เห็นได้จากจดหมายเหตุรายวันที่ทรงบันทึกไว้ว่า *"..... ส่วนการมีคอนสติตูชั่นนั้น เป็นอันตัดความไม่แน่นอนไปได้มาก เพราะอำนาจมิได้อยู่ในมือคนๆ เดียว ซึ่งถึงแม้จะดีหรือชั่วปานใดก็เปลี่ยนไม่ได้ ประชาชนได้มีเสียงในการปกครองชาติบ้านเมืองของตนเอง เสนาบดีผู้รับตำแหน่งน่าที่ปกครองก็รับผิดชอบต่อประชาชน จำเป็นต้องทำการให้เป็นไปอย่างดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ เพราะถ้าแม้ว่าทำการในน่าที่บกพร่อง ประชาชนไม่เป็นที่ไว้วางใจต่อไป ก็อาจจะร้องขึ้นด้วยกันมากๆ จนเสนาบดีต้องลาออกจากตำแหน่ง คนที่ประชาชนไว้วางใจก็จะได้มีโอกาศเข้ารับตำแหน่งน่าที่ ทำการงานให้ดำเนินไปโดยทางอันสมควรและถูกต้องตามประสงค์แห่งประชาชน เช่นนี้เป็นการสมควรอย่างยิ่ง และถ้าแม้จะกล่าวไปแต่โดยทางว่าเป็นแบบแผนดีถ้าไม่ คงไม่มีใครเถียง คงต้องยอมรับว่าดีทั้งนั้น แต่แบบอย่างใดๆ ถึงแม้ว่าจะดีที่สุดเมื่อเขียนอยู่ในกระดาษ เมื่อใช้จริงเข้าแล้วบางทีก็มีที่เสียหายปรากฏขึ้น ทั้งปรากฏอยู่แก่ผู้ที่ได้ศึกษาและรู้เหตุการณ์ที่เป็นไปในนานาประเทศเพราะเหตุหลายประการ ....."*

จากบันทึกดังกล่าวจะเห็นว่า พระองค์ทรงเห็นว่าการมีรัฐธรรมนูญดีกว่าและมั่นคงกว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็ทรงเห็นว่าระบอบดังกล่าวมีได้แต่ในทาง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทฤษฎีที่เขียนเป็นหลักการไว้บนกระดาษเท่านั้น การที่จะนำมาใช้ในทางปฏิบัติมีข้อเสียมาก และทรงบันทึกถึงข้อเสียหรือเงื่อนไขของประชาธิปไตยไว้ ดังนี้

ก. ทรงไม่แน่พระทัยในระบบการเลือกตั้ง การเป็นตัวแทนและระบบพรรคการเมือง เพราะทรงเห็นว่าประชาชนต้องมีภาระในการทำมาหาเลี้ยงชีพ ไม่มีเวลาที่จะทำความรู้จักและศึกษาว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะดีหรือไม่ ประชาชนจึงไม่อาจเลือกตัวแทนที่ดีได้อย่างแท้จริง และในการเลือกตั้ง กลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมือง จะหาวิธีล่อใจประชาชนโดยการติดสินบน พรรคที่มีทุนมากจะได้เปรียบ ราษฎรจะเลือกตั้งเพราะหัวคะแนนหรือเพราะได้รับสินบน ไม่ได้เลือกเพราะเขาเป็นคนดีสมควรเป็นผู้แทน ซึ่งเป็นการผิดจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ทำให้อำนาจไม่ได้อยู่ในมือของประชาชนอย่างแท้จริง แต่อยู่กับคนส่วนน้อยหรือพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นตั้งใจจริง รักชาติสจริต ไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวก็ดีไป แต่ความเป็นจริงแล้วไม่เป็นเช่นนั้น

ข. พระองค์ไม่ไว้ใจนักการเมืองอาชีพ ทรงไม่เชื่อในวิธีการใช้เสียงข้างมากในสภา และทรงเห็นว่าพรรคการเมืองและรัฐบาลที่ประกอบด้วยนักการเมืองอาชีพที่จะมาเป็นรัฐมนตรี และมีการเปลี่ยนไปตามเสียงข้างมากในสภาเป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา ทั้งยังทรงเห็นว่าการที่พรรคการเมืองใช้ทุนมากในการหาเสียง และการดำเนินงานของพรรคในด้านอื่นๆ ทำให้ผู้ที่ให้เงินสนับสนุนพรรคเป็นผู้มีอำนาจมากที่สุด

ค. พรรคการเมืองที่ขึ้นมาเป็นรัฐบาลผลัดเปลี่ยนกัน จะถือโอกาสเล่นพรรคเล่นพวกอย่างไม่มีทางแก้ไข ส่วนพรรคที่เป็นฝ่ายค้านก็คัดค้านเป็นพิธี ไม่จริงจังอันใด และเมื่อพรรคฝ่ายค้านได้ขึ้นเป็นรัฐบาลบ้างก็ทำเช่นเดียวกัน พระองค์ทรงกล่าวว่า ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ถึงที่สุดแห่งความเลวทราม

การมีรัฐสภานั้น พระองค์ทรงเห็นว่าแม้ว่าจะเป็นสาธารณรัฐก็ไม่สามารถตัดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หมดไปได้ ทรงเห็นว่าประเทศที่มีการปกครองแบบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และประเทศที่เป็นสาธารณรัฐจะอยู่ในปัญหานี้เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม พระองค์ทรงตระหนักดีว่านับวันระบอบราชาธิปไตยจะหมดความสำคัญลง

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ทุกขณะ นานาประเทศส่วนใหญ่จะเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้จะมีกษัตริย์ แต่ก็ปราศจากอำนาจที่แท้จริง คงไว้แต่อำนาจในการยับยั้งกฎหมายในบางครั้งเท่านั้น พระองค์ทรงเห็นว่าความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ จะผิดกันก็แต่เวลาจะช้าหรือเร็วเท่านั้น พระองค์ทรงกล่าวถึงภาษิตโรมันว่า **"เสียงประชาชนคือเสียงเทวดา"** ถ้าประชาชนมีความต้องการพร้อมกันแล้วใครจะคัดค้านได้

7. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระราชกรณียกิจของพระองค์ที่สำคัญที่สุด คือ การเตรียมประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยในรัชสมัยของพระองค์เป็นสมัยที่ความคิดเห็นในแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นไปอย่างกว้างขวางและเริ่มรุนแรงยิ่งขึ้นทุกขณะ (แนวความคิดทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ขณะนั้นมี 2 แนวทาง คือ แนวทางประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กับ แนวทางสาธารณรัฐประชาธิปไตย) ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากนโยบายพัฒนาคนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยส่งคนกลุ่มหนุ่มรุ่นใหม่ไปศึกษายังต่างประเทศ เมื่อคนกลุ่มนี้สำเร็จการศึกษาแล้วรับเอาแนวความคิดดังกล่าวจากประเทศทางตะวันตกมากขึ้น และการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับการศึกษาอบรมในประเทศอังกฤษ อันเป็นเมืองแม่บทของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทำให้ทรงเข้าพระทัยในแนวความคิดแบบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ทรงยอมรับข้อบกพร่องของระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และมีพระราชดำริถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการปกครองประเทศให้เหมาะสมกับกาลเทศะและความเจริญของโลก การที่ได้ทรงทอดพระเนตรเห็นตัวอย่างการปกครองในอารยประเทศมาแล้ว จึงทรงมีพระราชดำริเด็ดขาดว่าจะพระราชทานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนชาวไทยสนองพระบรมราโชบายของสมเด็จพระบรมชนกนาถ และพระบรมเชษฐาธิราช

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวพระราชดำริพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่แสดงให้เห็นว่า ทรงทอดพระเนตรเห็นปัญหาและเข้าพระราชหฤทัยถึงปัญหานั้นเป็นอย่างดีมีอยู่หลายประการที่จะหยิบยกเป็นตัวอย่าง ณ ที่นี้คือ พระราชบันทึกเรื่อง DEMOCRACY IN SIAM ซึ่งเป็นเรื่องการปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรี อันมีประเด็นโต้เถียงกันว่าจะให้สภานี้มีอำนาจเรียกประชุมได้เองหรือเป็นพระราชอำนาจ หม่อมเจ้า สิทธิพร กฤดากร กรรมการท่านหนึ่งมีความเห็นแย้งความเห็นส่วนใหญ่ว่า สภากรรมการองคมนตรีที่จะจัดตั้งใหม่นี้เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการเตรียมตัวเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น จึงควรให้มีอำนาจอิสระพอสมควร ซึ่งกรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เมื่อนำร่างกฎหมายนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ทรงวินิจฉัยแล้วได้พระราชทานบันทึกเป็นภาษาอังกฤษชื่อ DEMOCRACY IN SIAM แก่ที่ประชุม สรุปได้ว่าทรงเชื่อระบอบประชาธิปไตยในแง่ที่เป็นอุดมคติ แต่ยังไม่ทรงเชื่อว่าเป็นการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนั้น จำเป็นต้องมีการฝึกหัดทดลองกันทีละน้อยๆ ก่อน และในเรื่องอำนาจของสภากรรมการองคมนตรีในการเรียกประชุมก็ทรงเดินทางสายกลางคือ ให้สภามีอำนาจริเริ่มขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน แทนที่จะเป็นอำนาจของสภาโดยเด็ดขาด หรือสงวนไว้เป็นพระราชอำนาจที่จะทรงริเริ่มให้มีการประชุมแต่ฝ่ายเดียว

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นสุภาพบุรุษนักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งอาจเป็นเพราะได้ทรงรับการอบรมสั่งสอนมาจากประเทศประชาธิปไตย เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส เป็นระยะเวลาอันยาวนาน เมื่อเสด็จขึ้นรับราชสมบัติได้เพียง 2 วัน ก็โปรดเกล้าฯให้สถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเป็นคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินระดับสูง ดังพระราชดำริที่พระราชทานพระยากัลยาณไมตรีว่า “..... *สมองคนๆ เดียวจะคิดการให้รอบคอบไปทุกอย่างนั้นไม่ได้ ยิ่งเป็นการแผ่นดินด้วยแล้ว ต้องระวังให้มาก .....*” การตั้งอภิรัฐมนตรีสภาจึงเป็นการยืนยันว่าไม่มีพระราชประสงค์จะบริหารราชการแผ่นดินด้วยกระแสพระราชดำริแต่เพียงพระองค์เดียว หากแต่ทรงเคารพต่อความคิดเห็นของท่านผู้มีประสบการณ์ในราชการมามากกว่าพระองค์ อภิรัฐมนตรีสภาจึงมีหน้าที่ถวายความเห็นเกี่ยวแก่นโยบายด้านการเมือง การคลัง และการบริหาร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้าราชการระดับสูง เช่น การแต่งตั้งเสนาบดี การเลื่อนยศข้าราชการระดับเจ้าพระยา ตลอดจนถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาภายในพระราชวงศ์

การเตรียมประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยขั้นสำคัญ คือ การปรับปรุงองคมนตรีสภา ตำแหน่งองคมนตรีที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนั้น ได้มีกำเนิดมาแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่เมื่อมาถึงแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็กลายเป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ คือ พระราชทานตำแหน่งองคมนตรีให้แก่ข้าราชการระดับพระยาพานทอง หรือข้าราชการที่ทรงเห็นสมควร รวมแล้วมีจำนวนถึง 227 ท่าน โดยมิได้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาราชการแผ่นดินแต่ประการใด พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงปรับปรุงด้วยการเลือกองคมนตรีจำนวนมากนั้นมาเพียง 50 คน เป็นองคมนตรีสภา ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และในประเด็นสำคัญคือ มีพระราชประสงค์ให้องคมนตรีสภานี้เป็นที่ฝึกหัดการประชุมทำนองรัฐสภา เพื่อปูทางการปรับปรุงการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย ในเวลาต่อมา ดังมีกระแสพระราชดำรัสวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2470 ตอนหนึ่งว่า

".....เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียงให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างที่ประชุมใหญ่ เพราะฉะนั้น จึงได้ดัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้การได้เหมาะกับสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศก็จะทำได้โดยสะดวก ....."

นอกจากการพัฒนาการเมืองจากระดับบนลงมาสู่ระดับล่างแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังมีพระราชดำริที่จะพัฒนาการเมืองระดับล่างขึ้นไปสู่ระดับบนพร้อมๆ กัน นั่นคือ การฝึกอบรมให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ด้วยรูปเทศบาล การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือองค์การอิสระ สามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองและสามารถทำนิติกรรมได้ มีผู้บริหารกิจการเลือกตั้งจากประชาชน และมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานพอสมควรภายใน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ขอบเขตที่รัฐบาลมอบหมาย ที่สำคัญก็คือ มีงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเอง จึงสามารถกำหนดนโยบายว่าจะบริหารงานหนักไปทางใดก็ได้ แล้วแต่ความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้น กล่าวโดยสรุปคือ การให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่กระทบกระเทือนต่อการปกครองของส่วนรวม เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การแพทย์และการอนามัย และการศึกษาภาคบังคับ

ทั้งนี้ มีพระราชบันทึกพระราชทานพระยากัลยาณไมตรี ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 เป็นภาษาอังกฤษซึ่งแปลเป็นไทยมีข้อความตอนหนึ่งว่า "*การเปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างหนึ่งที่ฉันกำลังคิดอยู่ในขณะนี้คือ การจัดตั้งสภาเทศบาล ฉันคิดว่าตอนแรกสภาเหล่านี้ควรมาจากการแต่งตั้ง ต่อไปเราจะทดลองมีสภามาจากการเลือกตั้ง เรื่องนี้จะให้ข้อคิดบางอย่างว่า สามารถนำการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ได้หรือยัง พวกที่มีความคิดก้าวหน้าของประเทศจะพอใจ และจะเป็นการแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่าประชาชนพร้อมหรือยังที่จะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของประเทศ*"

ในโอกาสต่อมา ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษากิจการเทศบาลประเทศต่างๆ และได้ร่างเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเรียบร้อย แต่ขณะที่ร่างกฎหมายฉบับนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรมร่างกฎหมาย ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อน ซึ่งรัฐบาลในสมัยประชาธิปไตยก็ได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้มาดัดแปลงเล็กน้อยเสนอออกมาเป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ทำให้เกิดเทศบาลขึ้นมาสมพระราชหฤทัย

พระราชกรณียกิจที่สำคัญยิ่งในการเตรียมการปกครองแบบประชาธิปไตยคือ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรีวิศาลวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ อันเป็นตำแหน่งตรงกับปลัดกระทรวงในปัจจุบัน ร่างรัฐธรรมนูญถวายเพื่อเตรียมพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยในโอกาสวันฉลองพระนครครบรอบ 150 ปี วันที่ 6 เมษายน พ.ศ.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2475 แต่มีพระบรมวงศ์บางพระองค์ทรงตัดค้านว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยจากพระมหากษัตริย์ผู้ทรงอำนาจโดยสิทธิขาดจึงต้องชะงักรอเวลาไป

8. พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล

เนื่องจากพระองค์ได้รับอัญเชิญขึ้นครองราชย์เมื่อมีพระชนมายุเพียง 9 พรรษา และสวรรคตเมื่อมีพระชนมายุเพียง 21 พรรษา จึงยังไม่มีพระราชกรณียกิจที่สำคัญ แต่เพียงระยะเวลาอันสั้นนี้ก็ได้แสดงให้เห็นถึงพระราชจริยาวัตรในความเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในกรณีมีการแตกร้าวระหว่างชาวจีนและชาวไทยบางส่วน ได้ทรงแก้ปัญหาสำคัญเฉพาะหน้าเพื่อระงับความขุ่นข้องหมองใจของชาวจีนที่มีต่อคนไทย โดยทรงเห็นว่าไม่มีผู้ใดนอกจากพระองค์เองที่จะทรงระงับข้อพิพาทได้ จึงตั้งพระราชหฤทัยว่า จะเสด็จประพาสสำเพ็งด้วยพระองค์เอง ซึ่งน่าจะดีกว่าที่ให้ชาวจีนจัดส่งผู้แทนมาเฝ้าฯ ซึ่งพระราชจริยาวัตรโดยไม่ถือพระองค์เช่นนี้ นับว่าเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการเสด็จฯ ประพาสสำเพ็งครั้งนั้น ทรงประสบความสำเร็จอย่างสูงสมที่ทรงตั้งปณิธานไว้ทุกประการ

9. พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช

พระกรณียกิจของพระองค์ในด้านต่างๆ ได้ปรากฏอย่างชัดเจน เป็นที่ยอมรับในพระปรีชาสามารถ ความรู้จริง การตั้งพระทัยจริง และการเสียสละความสุขส่วนพระองค์เพื่อประชาราษฎร์อย่างแท้จริง ตลอดระยะเวลา 50 ปี ของการครองสิริราชสมบัติ

เฉพาะอย่างยิ่ง ทรงยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัส และพระราชวิจารณ์ต่างๆ ในหลายโอกาส ทรงแสดงให้ปรากฏถึงวิญญาณของความเป็นนักประชาธิปไตย ที่ทรงต้องการให้ปกครองประเทศด้วย “ระบบกฎหมาย” หรือโดย “หลักนิติธรรม”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชกรณียกิจ และพระอัจฉริยภาพทางกฎหมายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ในที่นี้ขออัญเชิญพระราชดำรัสบางส่วนมาแสดงให้ปรากฏไว้ ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายกับความเป็นจริง[1]

กฎหมายกับความเป็นอยู่ที่เป็นจริงอาจขัดกัน และในกฎหมายก็มีช่องโหว่มิใช่น้อย เพราะเราปรับปรุงกฎหมายและการปกครองอย่างโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศ โดยมิได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนว่าในที่ใดเป็นอย่างไร ร้ายกว่านั้นก็ไม่คำนึงถึงว่าการปกครองของทางราชการ บางทีไปไม่ถึงประชาชนด้วยซ้ำ จึงทำให้ประชาชนต้องตั้งกฎหมายของตนเอง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าเลว เป็นแต่มีบางสิ่งบางอย่างขัดกับกฎหมายของทางบ้านเมือง เช่น อย่างทางแถวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อปีสองปีมานี้มีเจ้าหน้าที่เข้าไปในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง ซึ่งชาวบ้านเป็นผู้ที่อพยพย้ายมาจากจังหวัดนครศรีธรรมราช มาตั้งหมู่บ้านอยู่ใกล้ขอบป่าสงวน คือ เรียกว่าล้ำเข้าไปในป่าสงวนบ้าง คนเหล่านั้นเข้ามาทำมาหากินและอยู่กันด้วยความเรียบร้อย หมายความว่าได้มีการปกครองหมู่บ้านของตนเอง ไม่มีโจรไม่มีผู้ร้าย มีการทำมาหากินที่เรียบร้อย ขาดแต่อย่างเดียว คือ นายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ก็จะเป็นประชาธิปไตย ซึ่งแท้จริงเขาเป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่าที่จะเอานายอำเภอมาปกครองเขาเสียอีก แต่ว่าเมื่อขาดนายอำเภอหรือเจ้าหน้าที่ เขาก็เลยไม่เป็นประชาธิปไตย และปรากฏว่าเขากลายเป็นผู้ร้ายจวนๆ จะเป็นผู้ก่อการร้ายคอมมูนิสต์

เราไม่ได้ปรารถนาเลยที่จะให้มีผู้ก่อการร้ายคอมมูนิสต์ในประเทศไทย แต่เราก็สร้างขึ้นมาเองโดยไปชี้หน้าชาวบ้านที่เขาปกครองตัวเองดีแล้ว เรียบร้อยแล้ว เป็นประชาธิปไตยอย่างดีอย่างชอบแล้ว ว่าบุกรุกเข้ามาอยู่ในป่าสงวนและขับไล่ให้เขาย้าย

---

[1] พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน วัน "นิติศาสตร์จุฬาฯ" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๒ โดยพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ นายอุกฤษ มงคลนาวิน อาจารย์ที่ปรึกษานิสิตแผนกวิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำคณะกรรมการจัดงานวัน "นิติศาสตร์จุฬาฯ" จำนวน ๔๐ คน เฝ้าฯทูลเกล้าฯถวายเงิน ซึ่งเป็นรายได้ส่วนหนึ่งในการอภิปรายหัวข้อ "ความมั่นคงของชาติ" เมื่อ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๒ เพื่อพระราชทานเป็นทุนการศึกษาแก่บุตรธิดาของผู้เสียชีวิตในการปราบปรามผู้ก่อการร้าย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ออกไป คนเหล่านั้นเขาทำการงานเข้มแข็ง ทำงานดีตลอดเวลาหลายปีมาแล้ว จากนครศรีธรรมราช ไม่เคยทำลายป่า แต่บังเอิญกฎหมายบอกว่าป่าสงวนนั้นใครบุกรุกไม่ได้ เขาจึงเดือดร้อน ป่าสงวนนั้นเราขีดเส้นบนแผนที่ เจ้าหน้าที่จะไปถึงได้หรือไม่ได้ก็ช่าง และส่วนมากก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ไป ดังนั้น ราษฎรจะทราบได้อย่างไรว่าที่ที่เขาเข้ามาอาศัยอยู่เป็นป่าสงวน และเมื่อเราถือว่าเขาเป็นชาวบ้าน ก็ไปกดหัวเขาว่าเขาต้องการทราบกฎหมาย แต่กฎหมายอย่างนี้เป็นแต่เพียงขีดเส้นทับเขาไม่ใช่กฎหมายแท้ที่เป็นกฎหมายก็เพราะพระราชบัญญัติป่าสงวนเป็นกฎหมาย ซึ่งจะให้เขาทราบเองเป็นไปไม่ได้ เพราะทางฝ่ายปกครองไม่ได้นำเอากฎหมายนั้นไปแจ้งแก่เขา สมัยโบราณจะให้ทราบเรื่องอันใดเขาต้องตีกลอง มาสมัยผู้ใหญ่ลีก็ยังตีกลอง แต่ว่านี่ไม่มีผู้ใหญ่ลีจะตีกลอง ประกาศด้วยปากหน่อยเดียว ก็เหมือนยังไม่มีกฎหมาย จึงไม่ใช่เรื่องที่จะไปว่าเขาว่าไม่ทราบกฎหมาย ประชาชนย่อมทราบแต่ว่าการปกครองไม่ดีและโดยประการนี้จึงทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่กฎหมาย เพราะต่างคนต่างมีผิดมีถูกด้วยกันอยู่ ทางกฎหมายก็ว่ามีกฎหมายแล้วก็มีอำนาจหน้าที่ ทางประชาชนก็ว่าการเข้ามาทำกินเป็นกฎหมาย ทีนี้ เมื่อขัดกันก็เกิดความเดือดร้อนทั้งสองฝ่าย จึงเป็นหน้าที่ของผู้รู้กฎหมายที่จะต้องไปทำความเข้าใจ คือ ไม่ใช่ไปกดขี่ให้ใช้กฎหมายโดยเข้มงวด แต่ไปทำให้ต่างฝ่ายเข้าใจว่าเราอยู่ร่วมประเทศเดียวกัน ต้องอยู่ด้วยกันด้วยความอะลุ้มอล่วย ไม่ใช่กดขี่ซึ่งกันและกัน

2. กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีช่องโหว่ในทางปฏิบัติ [2]

เมื่อไม่กี่วันมานี้ไปที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไปพูดถึงคำ **"พอสมควร"** ว่า **เป็นหัวใจของประชาธิปไตย** อธิบายว่าคนเรามีสิทธิเสรีภาพ แต่ถ้าใช้สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ เชื่อว่าจะต้องไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของคนอื่นด้วย คนเราจึงมีสิทธิเสรีภาพเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ไม่ได้ ต้องมีพอสมควร เสรีภาพต้องมีจำกัด จะว่าไม่จำกัดไม่ได้ ในสังคมหรือในประเทศ เสรีภาพของแต่ละคนจะต้องถูกจำกัดด้วยเสรีภาพของผู้อื่น จึงเห็นได้ว่า **"พอสมควร"** เป็นสิ่งที่สำคัญ

---

[2] อ้างแล้ว ตาม [1]

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำหรับนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ "พอสมควร" ก็เป็นสิ่งสำคัญ ถ้าเราจะปกครองหรือช่วยให้บ้านเมืองมีขื่อมีแป เราจะปฏิบัติตรงตามกฎหมายทั้งหมดไม่ได้ เพราะถ้าเราดูกฎหมาย อย่างเช่นเมื่อวานนี้ได้ดูกฎหมายการพิมพ์ มาตรา 36 ที่ว่าเมื่อมีการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ซึ่งเจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น เจ้าพนักงานการพิมพ์มีอำนาจเรียกตัวผู้โฆษณามาตักเตือนสั่งให้เสนอเรื่องที่จะพิมพ์ให้ตรวจก่อนหรือกระทำอย่างอื่นต่อไปอีกจนถึงลงโทษจำคุก ทั้งนี้ แล้วแต่จะตีความว่าฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่เพียงไร ดังนี้เราจึงเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่ตราขึ้น เพื่อให้การพิมพ์ข้อความต่างๆ เป็นไปโดยเรียบร้อยไม่เบียดเบียนศีลธรรมของประชาชน ไม่เบียดเบียนความมั่นคงของประเทศนั้นเมื่อนำมาปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับการตีความทั้งสิ้น

3. ความยืดหยุ่น (การใช้หลักรัฐศาสตร์)[3]

ในด้านการปกครองนั้นก็สำคัญ ที่จะใช้หลักกฎหมายข้อนี้จะต้องใช้คำที่ไม่ค่อยดี คือ ความยืดหยุ่น ต้องขอให้พิจารณาคำนี้ให้รอบคอบสักหน่อย ได้เห็นมามากเหมือนกันว่า ถ้าปกครองด้วยหลักที่แข็งแกร่งแล้ว แม้ว่าจะสุจริตเท่าไรๆ ทุกสิ่งทุกอย่างก็พังหมด จึงต้องมีความยืดหยุ่น คือยืดหยุ่นในทางที่ดี เพราะความยืดหยุ่นนี้ถ้าใช้ในทางที่ดีก็ดี แต่ถ้าใช้ในทางยืดหยุ่นตามใจตัวก็อาจกลายเป็นทุจริตไป จึงใช้ลำบากยิ่งนัก ยิ่งตัวมีความกดดันต่างๆ อยู่ก็จะเป็นความทุจริตไปได้ง่ายๆ เมื่อสามวันมานี้ไปจังหวัดน่าน ได้เห็นความลำบากในการปกครอง เพราะที่จังหวัดน่านการคมนาคมยังไม่สะดวก ท้องที่บางส่วนเจ้าหน้าที่เข้าไปไม่ถึง อย่างอำเภอทุ่งช้าง อำเภอเชียงกลาง อำเภอปัว ซึ่งเต็มไปด้วยภเขา เวลาที่บินผ่านไปที่หบเขาข้างล่าง ก็กำลังมีการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างตำรวจพลร่มจากค่ายนเรศวร และตำรวจจากบ้านต่าน กับผู้รุกรานที่เขาเรียกว่าพวกก่อการแม้ว ซึ่งรุกเข้ามาจากทางด้านเหนือในเขตประเทศลาวใกล้แม่น้ำงึม หมายความว่า แถวนั้นพวกที่มาจากต่างประเทศซึ่งไม่ได้มาด้วยความเป็นมิตร แต่เข้ามารุกรานนั้นเดินเข้าเดินออกได้ง่ายๆ อย่างสบาย กฎหมายสำหรับประชาชนที่อยู่แถบนั้นจะ

---

[3] อ้างแล้ว ตาม [1]

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ถือกฎหมายไทยได้อย่างไร เพราะเจ้าหน้าที่ของเราไม่กล้าไป ไปอยู่ก็โดนตีโดนยิง โดนยิงก็ไม่ใช่ยิงด้วยปืนลูกซอง แต่เป็นปืนกล ปืนครก รวมทั้งปืนที่ร้ายแรงต่างๆ อย่างที่ใช้ในสงคราม เมื่อเจ้าหน้าที่ของเราไม่สามารถเข้าไปถึงเช่นนั้นจะมีการปกครองได้อย่างไร จะเรียกว่าเป็นป่าสงวนได้อย่างไร ดูจะไม่มีทาง และก็พวกแม้วหรือพวกชาวเขาที่นั่น เราจะให้เขาทำตามกฎหมายของไทยเราได้อย่างไร เป็นปัญหาอยู่

4. ประชาธิปไตยโดยแท้ตามจุดประสงค์ ตามหัวใจของประชาชนทั่วไป ไม่ใช่ตามตัวหนังสือ [4]

ขอให้ทุกคนเรียนให้สำเร็จแล้วมาพิจารณาว่าต่อไปควรจะทำอะไรอย่างไร แต่หลักใหญ่ที่ได้ทำกันมาแล้วจนถึงวันนี้ก็คือรวมกลุ่มกันขึ้นมา แล้วจัดให้มีงานโดยมีอาจารย์ที่หวังดีที่เข้าใจกันมาช่วยจัดงานสร้างศูนย์ ศูนย์กลางที่ช่วยให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่ดี ในการติดต่อกับประชาชนก็ขอให้เป็นการช่วยส่วนตัว และเมื่อพูดถึงหน้าที่ของตนก็ไม่ใช่ในทางรับหน้าที่ราชการ เพราะหน้าที่ราชการจะต้องไปสังกัดโน่นสังกัดนี่ มีผู้บังคับบัญชา มีผู้อยู่เหนือหัว แล้วต่อไปก็มีผู้ที่อยู่ใต้ตัว ขอให้พูดในฐานะที่เป็นนักศึกษา ในฐานะที่ตัวเป็นคนไทยที่เป็นผู้ใหญ่แล้ว ช่วยกันให้ความรู้แก่ผู้ที่มีความรู้น้อยกว่า ให้ความสะดวกเพื่อให้อยู่เย็นเป็นสุขกันได้ ซึ่งจะเป็นการดีมาก และต่อไปก็จะต้องใช้สิ่งนี้รักษาสิ่งนี้ไว้เท่าที่จะทำได้ **เพื่อที่บ้านเมืองของเราอยู่ด้วยการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยโดยแท้ตามจุดประสงค์ ตามหัวใจของประชาชนทั่วไป ไม่ใช่ตามตัวหนังสือ**

5. บ้านเมืองที่มีระเบียบเรียบร้อยและมีกฎเกณฑ์ต้องทำตามกฎหมาย [5]

---

[4] อ้างแล้ว ตาม [1]

[5] พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน "วันรพี" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดีที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ โดยพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้นายอุกฤษ มงคลนาวิน อาจารย์ที่ปรึกษานิสิตแผนกวิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในฐานะประธานกรรมการจัดงาน "วันรพี" นำคณะกรรมการและนิสิตแผนกวิชานิติศาสตร์ จำนวน ๖๕ คน เฝ้าฯทูลเกล้าฯถวายเงินโดยเสด็จพระราชกุศลสมทบมูลนิธิอานันทมหิดล สาขานิติศาสตร์ และนำคณะผู้จัดทำหนังสือปัญหากฎหมายสำหรับประชาชน เฝ้าฯทูลเกล้าฯ ถวายเงินโดยเสด็จพระราชกุศล

LRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การที่สนใจในด้านกฎหมายเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับบ้านเมือง เพราะว่าบ้านเมืองที่มีระเบียบเรียบร้อยและมีกฎเกณฑ์ต้องทำตามกฎหมาย ในสมัยนี้เราเห็นได้ว่าทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นเวลาที่กฎหมายรู้สึกว่าอ่อนแอลงไปมาก เพราะว่าความยุ่งยากเพิ่มขึ้นมาทุกวัน ปัญหาว่าทำไมกฎหมายแทนที่จะเจริญขึ้นกลับเสื่อมตามหลังไปในโลกนี้ ก็จะต้องดูว่ามีเหตุผลอะไร เหตุผลอันหนึ่งก็คือ จำนวนพลเมืองของโลกเพิ่มขึ้น และการศึกษาไม่ก้าวทันกับความเจริญของการเพิ่มจำนวนพลโลก อีกข้อหนึ่งความเจริญในด้านต่างๆ ไม่ก้าวหน้าไปโดยสม่ำเสมอ คือ มีความรู้สึกว่ามนุษย์ปัจจุบันดูจะเพ่งเล็งความก้าวหน้าในทางกิจการ วิทยาการ มากกว่าในทางการดำเนินชีวิตจริงๆ คือนิยมความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์ และในทางวิทยาการต่างๆ โดยที่ลืมว่าวิทยาศาสตร์และวิทยาการต่างๆ นั้น เป็นสิ่งที่จะต้องมาใช้ทุกวัน ถ้าความก้าวหน้าเช่นนี้ผิดส่วนกับความก้าวหน้าทางเรื่องของชีวิตของทุกวัน คือการดำเนินชีวิต วิธีดำเนินชีวิตต่างๆ ก็ทำให้..... จะขอให้คำว่า ขาดทาง คือจะยืนไม่อยู่เพราะว่าความก้าวหน้าในทางวิทยาการก็นำไปส่พระจันทร์ ซึ่งกำลังดำเนินอยู่เดี๋ยวนี้ ส่วนความก้าวหน้าในทางความรู้ในทางชีวิตนั้นก็อยู่กับดินพอใช้ คือ เป็นชีวิตทุกวันๆ และไม่ค่อยหรูหรานัก ก็เมื่อทางมันไปอย่างนี้เราก็หกคะเมน พลโลกก็หกคะเมน ถ้าอยากที่จะให้โลกไม่แตกหรือเราไม่หกคะเมนตกเหว ก็จะต้องพยายามที่จะนำวิทยาการมาใช้ในชีวิตทุกวัน แล้วที่ทำแล้วที่พิมพ์หนังสือนี้ ก็นับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการที่ทำให้วิทยาการมาเป็นประโยชน์ต่อชีวิตทุกวัน และก็ตามจำนวนที่ว่าพิมพ์ได้เดือนละห้าพันเล่มนั้น พลเมืองในเมืองไทยก็มีตั้งสามสิบกว่าล้านแล้วเดี๋ยวนี้ คนที่จะอ่าน แม้จะเขียนไว้ง่ายๆ หรือจะอ่านให้เป็นประโยชน์ก็ยังมีน้อย เพราะว่าการศึกษาในทางเบื้องต้นก็ยังไม่พอ ฉะนั้น ที่ทำก็เป็นความพยามยามที่ถูกต้อง ที่น่าสรรเสริญ แต่ก็ต้องไม่ลืมว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนใจมากขึ้นและที่จะสนใจจริงๆ ทั้งเวลาเป็นนักศึกษา ทั้งเวลาสำเร็จการศึกษาไปแล้ว จะไปเป็นอาจารย์ หรือจะไปเป็นทนาย จะไปเป็นผู้พิพากษา หรือเป็นอะไรก็ตามในทางอาชีพที่เลือกแล้วก็ให้พิจารณาดู จะทำอย่างไรเพื่อให้มีระเบียบเรียบร้อย และกฎหมายเป็นใหญ่ในบ้านเมือง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

6. การทำกฎหมายให้เกิดขึ้น แต่ทำให้การบังคับใช้เกิดผลขึ้นมาไม่ได้ ก็เท่ากับไม่มีกฎหมาย [6]

เท่าที่เคยได้ไปดูตามท้องที่ต่างๆ เห็นว่ามีสิ่งที่สำคัญคือ ความรู้ในทางที่จะอ่านหนังสือรู้หนังสือ ความสนใจที่จะหาความก้าวหน้าของประชาชน โอกาสที่จะเรียนหนังสือและหาความก้าวหน้ายังขาดมาก ยังมีน้อย แต่ว่าจิตใจที่จะหาความรู้ไม่ขาดต้องการมาก ที่หมู่บ้านในแดนทุรกันดารแห่งหนึ่งซึ่งอยู่ไกลห่างจากบ้านเมืองที่มีความที่เรียกว่าเจริญ ต้องเดินทีละห้าชั่วโมงจึงจะไปได้ถึง ก็มีความต้องการการศึกษาถึงขนาดชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นเข้าหุ้นกันไปจ้างครู เขาจ้างครูแล้วก็มาสอนตามเพิงที่สร้างเอาไว้ เมื่อไปเยี่ยมเขา จึงให้เงินไปส่วนหนึ่งไม่มากนักสำหรับสร้างโรงเรียน อันนี้ก็แสดงถึงความต้องการของประชาชนทั่วๆ ไปที่จะหาความรู้ หาความก้าวหน้าในชีวิต ฉะนั้นที่ท่านทั้งหลาย นักศึกษาและอาจารย์ผู้ที่สนใจในทางวิชาการ ได้พยายามที่จะให้เขาเหล่านั้นได้ทราบถึงกฎหมายต่างๆ ก็เป็นการดี แต่ว่าก็อยากให้สำนึกและก็รู้ว่ากฎหมายไม่ใช่มีครบทั้งหมด ก็เพราะว่าคนที่มีความรู้ในทางกฎหมายมาทำกฎหมาย มาตรากฎหมายให้หรูหราให้มีกฎเกณฑ์ต่างๆ เป็นประโยชน์ ถ้าทำกฎหมายแล้วก็ทำให้การบังคับเกิดผลขึ้นมาไม่ได้ก็เท่ากับไม่มีกฎหมาย หรือยิ่งร้ายกว่านั้นเพราะมีคนที่รู้ มีคนที่เขาฉลาด เขาใช้กฎหมายไปต้มคนที่มีความรู้ในทางกฎหมายน้อยกว่า แล้วก็คำที่ว่าทุกคนในบ้านเมืองย่อมต้องทราบถึงกฎหมายก็ไม่เป็นความจริง และเป็นความจริงไม่ได้เพราะเป็นความผิดของทางปกครองด้วยที่จะต้องแจ้งให้คนทราบถึงกฎหมาย เป็นความผิดของนักกฎหมายด้วยที่สร้างกฎหมายที่ไม่เหมาะกับสภาพของภูมิประเทศ ฉะนั้น การที่นึกถึงว่าจะเป็นประโยชน์ก็เลยต้องขอให้สนใจในหลักของกฎหมาย อันนี้เป็นสิ่งสำคัญขอให้สนใจถึงว่าใครเป็นจุดหมาย หรือใครเป็นผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมาย ก็คือคน อย่างกฎหมายบ้านเมืองเมืองไทย ก็คนที่อยู่ในเมืองไทย ซึ่งจำนวนไม่ใช่น้อยไม่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายเลย ด้วยการไม่รู้เพราะไม่มีการศึกษาอีกอย่างหนึ่งด้วย การไม่รู้เพราะว่าไม่ได้ประกาศป่าวร้องว่ามีกฎหมายอีกอย่างหนึ่งด้วย การที่กฎหมายจะไปใช้บังคับในท้องที่เหล่านั้นและในสภาพนั้นไม่ได้ และยังมีปัญหาอีกมากหลายเกี่ยวข้อง

---

[6] อ้างแล้ว ตาม [5]

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กับการบังคับกฎหมายที่ทำไม่ได้ เช่น การที่จะให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจตรา ไปดูสภาพในท้องที่ไม่ได้ ก็ขอให้ท่านทั้งหลายได้ศึกษาว่า กฎหมายนี้มีประโยชน์อย่างไร และจะทำอย่างไรสำหรับกฎหมายมีประโยชน์ยิ่งขึ้น โดยที่สนใจถึงชีวิตของกฎหมายและของคนในสภาพปัจจุบัน ในสภาพจิตของคนปัจจุบัน ในสภาพของบ้านเมืองในปัจจุบัน จึงจะได้ทำหน้าที่ของผู้ที่สนใจในทางกฎหมาย ใช้คำว่าผู้ที่สนใจในทางกฎหมายก็เพราะว่า ทั้งผู้ที่กำลังศึกษาโดยตรงเป็นนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ทั้งผู้ที่สนใจเพราะเป็นอาจารย์เป็นผู้ที่สนใจเพราะเรียนมา

7. กฎหมายชราภาพ [7]

ที่จะบอกว่ากฎหมายชราภาพในโอกาสวันรพี ก็อาจเป็นการลบหลู่พระเกียรติขององค์ผู้ได้เป็นพระบิดาแห่งกฎหมาย เพราะว่าทรงเป็นผู้วางรากฐาน ดูเผินๆ ก็อาจจริง เป็นเช่นนี้ แต่ในความจริงก็นับว่าอาจอยู่ที่ว่าคำชราภาพนั้นเองที่ทำให้รู้สึกเช่นนั้น แต่ว่าตามหลักของกฎหมายเอง กฎหมายก็จะมีความเปลี่ยนแปลงได้ ไม่ใช่ว่าเพราะชราภาพ แต่เพราะว่าคนที่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเปลี่ยนไป และสังคมของโลกเปลี่ยนไป จึงทำให้ดูเหมือนกฎหมายชราภาพ การที่ได้บอกว่ากฎหมายชราภาพ จึงเห็นว่าอาจมีมูลความจริง เพราะว่าเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงในสังคม ก็จะต้องเปลี่ยนตำ เปลี่ยนกฎเกณฑ์บางอย่าง หรือบทลงโทษ แต่ว่าถ้าพูดถึงหลักทั่วๆ ไปของกฎหมาย กฎหมายนั้นก็เป็นสิ่งที่จะบังคับให้คนที่อยู่เป็นหมู่เป็นคณะ ที่อยู่เป็นบ้านเมือง เป็นสังคม ให้อยู่เย็นเป็นสุข โดยที่ไม่เบียดเบียนกัน ข้อนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลง อยู่ที่วิธีการเท่านั้นเอง นี่ข้อหนึ่ง กฎหมายที่วางเป็นรากฐานที่วางเป็นกฎเกณฑ์นั้น กฎเกณฑ์อาจไม่เปลี่ยนแปลง แต่การปฏิบัติเปลี่ยนแปลง แต่ถ้าเคร่งครัดในวิชากฎหมายอย่างสำหรับในด้านตุลาการก็ต้องบอกว่ากฎหมายไม่มีหน้าที่จับ มีแต่หน้าที่ที่จะพิจารณาว่าถูกหรือผิด และเมื่อพิจารณาว่าถูกหรือผิดแล้วก็ให้วางลงโทษ ฉะนั้น ที่จะชราภาพก็อยู่ที่การลงโทษเท่า

---

[7] พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน "วันรพี" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๕ โดยพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ นายอุทธฤษ มงคลนาวิน อาจารย์ที่ปรึกษานิสิตแผนกวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำคณะกรรมการจัดงาน "วันรพี" เฝ้าฯ ทูลเกล้าฯ ถวายเงินโดยเสด็จพระราชกุศลสมทบทุนอานันทมหิดล สาขานิติศาสตร์

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นั้นเอง การลงโทษอาจไม่สอดคล้องกับอาชญากรรมที่ได้ประกอบขึ้นมา โดยเฉพาะเช่นการลงโทษโดยการปรับเงิน ค่าของเงินก็เปลี่ยนแปลง ถ้าเวลาล่วงไปเงินตราก็อาจเปลี่ยนราคาไป แต่ก่อนนี้มี 5 สตางค์ ก็รู้สึกว่ารวยแล้ว เดี๋ยวนี้มี 10 บาท ก็ยังทำอะไรไม่ค่อยได้ อันนี้ก็เป็นสภาพ ไม่ใช่เรื่องของกฎหมาย แต่เป็นเรื่องของเศรษฐกิจหรือการคลัง อันนี้ในด้านการลงโทษแต่ในด้านปราบปรามอย่างอื่นให้อาชญากรรมลดลงไปก็อยู่ที่ความสามารถของฝ่ายปราบปราม คือ ฝ่ายตำรวจ การที่จะให้สามารถที่จะจับผู้ร้ายมาลงโทษก็อยู่ที่ตำรวจ ไม่ได้อยู่ที่คณะตุลาการหรือทางกฎหมาย ถ้าพูดถึงตำรวจก็ยังมีเรื่องราวของทางการเมืองหรือทางสภาพของสังคม ซึ่งก็ไม่ได้อยู่เรื่องนิติศาสตร์เลย ฉะนั้น การที่ได้อภิปรายว่ากฎหมายชราภาพนั้นก็เป็นครบถ้วน แล้วก็ความคิดที่วิพากษ์วิจารณ์ว่ามีอาชญากรรมเพิ่มขึ้นเพราะว่ากฎหมายชราภาพ จึงเป็นปัญหาที่ไม่ครบถ้วน และไม่สามารถที่จะปฏิบัติเป็นผลใดๆ เลย

พูดถึงในด้านกฎหมายชราภาพหรือไม่ชราภาพ ก็สรุปดูว่าพูดไม่ได้ว่าชราหรือไม่ชรา ในด้านอาชญากรรมอาชญากรนั้นก้าวหน้าหรือไม่ ก็คงก้าวหน้าไปตามสภาพของวิทยาศาสตร์และความรู้สึกที่ได้ถ่ายทอดมาในหมู่อาชญากร ซึ่งก็เข้าใจว่าพัฒนาขึ้นเพราะว่าแต่ก่อนนี้ใช้กำลังกายของตัวหรือใช้อาวุธที่ไม่ทันสมัยมาเดี๋ยวนี้อาวุธทันสมัยมาก และอาวุธในทางที่ประกอบด้วยตนเอง ด้วยวัตถุที่มีอยู่ในท้องตลาดก็สะดวกขึ้นมาก จึงเห็นว่าวิชาการของอาชญากรรมหรือฝ่ายอาชญากรก็คงก้าวหน้าจริงๆ เพราะว่ามีความสะดวกสบาย วัสดุก่อสร้างวัตถุระเบิดต่างๆ ก็มีมากขึ้น ทั้งมีสื่อมวลชน มีวิทยาทานทางวิทยุและโทรทัศน์อย่างมากมาย ที่จะแสดงวิทยาการอาชญากรได้มากขึ้น จึงสรุปได้เหมือนกันว่า อาชญากรเขาก้าวหน้า แต่ถ้าบอกว่าอาชญากรเขาก้าวหน้า ในเวลาเดียวกันก็พูดได้ว่ากฎหมายล้าหลังลงไป หรือตามศัพท์ว่าชราภาพลงไปได้ รวมความแล้วก็ที่อภิปรายนั้นก็ขอให้ถือว่าเป็นความรู้และเป็นความสนุกสนานในการลับสมอง แต่ว่าถ้าดูในด้านวิชาที่ท่านทั้งหลายเรียนอยู่ก็ออกจะข้างดูมาก เป็นเรื่องของความสนุกสนาน และเป็นเรื่องของการเอาใจการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนทั่วๆ ไปเท่านั้นเอง มิได้เป็นการอภิปรายหรือการค้นคว้าในหลักวิชาแท้ๆ อย่างไรก็ตาม ที่ได้ตั้งใจทำการอภิปรายก็คงได้เป็นประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด สำหรับลับสมองแก่ผู้ที่ได้ไปฟัง

Legislative Institutional Repository of Thailand

และผู้ที่ได้ปฏิบัติในการอภิปราย ก็ขอให้ได้รับประโยชน์สูงที่สุดในการจ้างงานนี้ ว่าความรู้สิ่งใหม่ที่ได้จากอภิปรายนั้นก็รับมาไว้พิจารณาได้ และขอให้พิจารณาในเรื่องว่า เมื่อศึกษาเมื่อร่วมเป็นผู้ที่ศึกษาในวิชานี้ ให้เห็นความครบถ้วนของการอภิปราย และขอให้เกิดอภิปรายในสมองของแต่ละคนว่าปัญหานี้มีจริง เพียงแต่อาจไม่ได้แสดงออกมาด้วยคำพูดที่ถูกต้อง แต่ปัญหาสำคัญมีอยู่ว่า กฎหมายมีความสำคัญสำหรับบ้านเมืองเพื่อที่จะรักษาความมีระเบียบเรียบร้อย และเราจะปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้สำเร็จผลตามจุดประสงค์นี้ คือ จุดประสงค์ของวิชากฎหมาย ในเวลาที่เรียนอยู่ก็ต้องสนใจในข้อนี้อย่างเป็นเป้าหมายอันสำคัญ สิ่งใดที่ได้ฟังมาเห็นว่าเป็นหลักวิชา ก็ขอให้มาพิจารณาดูว่าเป็นประโยชน์อย่างไร

8. หน้าที่ของผู้รักษากฎหมาย และผู้ที่ปฏิบัติกฎหมาย [8]

อันกฎหมายนี้ก็เป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับบ้านเมือง เพราะว่าเป็นหลักของการเป็นอยู่ร่วมกันในชาติบ้านเมือง เพื่อให้การเป็นอยู่มีระเบียบเรียบร้อย และให้ทุกคนที่อยู่ในชาติได้สามารถที่จะมีชีวิตที่รุ่งเรืองโดยไม่เบียดเบียนกัน หน้าที่ของผู้ที่รักษากฎหมายและผู้ที่ปฏิบัติกฎหมายก็มีหลายด้าน ด้านแรกก็คือที่จะให้บุคคลต่างๆ สามารถที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย และถ้ามีเหตุใดก็ทำให้ปฏิบัติการในทางกฎหมายเป็นไปโดยยุติธรรม ไม่ทำให้ผู้ใดเสียเปรียบกันมากเกินไป ในด้านนี้ก็จะต้องให้ประชาชนทั้งหลายมีความรู้ในข้อกฎหมายต่างๆ ซึ่งท่านได้ทำบริการชี้แจงเรื่องกฎหมายแก่ประชาชนอยู่แล้ว นอกจากนี้ จะต้องศึกษากฎหมายให้สามารถที่จะบริการประชาชนได้ดีที่สุดคือ ถ้ามีช่องโหว่หรือมีกฎหมายที่ไม่เหมาะสมแก่เหตุการณ์ก็จะต้องพยายามที่จะศึกษาเพื่อที่จะให้ปรับปรุงให้ดี เราจะต้องพิจารณาในหลักว่า กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมู่น้อยจะต้อง

---

[8] กระแสพระบรมราโชวาทพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน "วันรพี" ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพุธที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๖ โดยพระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ นายอุกฤษ มงคลนาวิน คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำคณะกรรมการจัดงาน "วันรพี" เฝ้าฯ น้อมเกล้าฯ ถวายเงินรายได้จากการจัดอภิปราย ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๑๕ โดยเสด็จพระราชกุศลสมทบทุนอานันทมหิดล สาขานิติศาสตร์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บังคับบุคคลหมู่มาก ในทางตรงข้าม กฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรี และอยู่ได้ด้วยความสงบ บางทีเราตั้งกฎหมายขึ้นมาก็ด้วยวิชาการซึ่งได้มาจากต่างประเทศ เพราะว่าวิชากฎหมายนี้ก็เป็นวิชาที่กว้างขวาง จึงต้องมีทำอะไรอย่างหนึ่ง แต่วิชาการนั้นอาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือท้องที่ของเรา บางทีเคยยกตัวอย่างมาเกี่ยวข้องกับที่ดิน เกี่ยวข้องกับการทำมาหากินของประชาชนที่อยู่ทางไกล ซึ่งเราเอากฎหมายไปบังคับประชาชนเหล่านั้นก็ไม่ได้ เพราะว่าเป็นความผิดของตนเอง เพราะการปกครองไม่ถึงประชาชนที่อยู่ในที่ห่างไกล จึงไม่สามารถที่จะทราบถึงกฎหมาย ความบกพร่องก็อยู่ทางฝ่ายที่บังคับกฎหมายมากกว่าฝ่ายที่จะถูกบังคับ ข้อนี้ควรจะถือเป็นหลักเหมือนกัน ฉะนั้น ต้องหาวิธีที่จะปฏิบัติกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักของธรรมชาติ มีข้อกฎหมายเฉพาะอย่างหนึ่งที่ได้เคยประสบ อันนี้ก็เป็นกรณีเฉพาะ แต่ก็ขอมาเล่าให้ฟัง และถือว่าเป็นข้ออย่างหนึ่งที่เป็นปัญหาอย่างยิ่ง ก็เกี่ยวข้องกับที่ดินอีก และเกี่ยวข้องกับผู้ที่อยู่ห่างไกล เช่น ในป่าสงวนซึ่งทางราชการได้ขีดเส้นไว้ว่าเป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก แต่ว่าเราขีดเส้นไว้ ประชาชนก็มีอยู่ในนั้นแล้ว เราจะเอากฎหมายป่าสงวนไปบังคับคนที่อยู่ในป่าที่ยังไม่ได้สงวน แล้วเพิ่งไปสงวนทีหลังโดยขีดเส้นบนเศษกระดาษก็ดูชอบกลอยู่ แต่มีปัญหาเกิดขึ้น ที่เมื่อขีดเส้นแล้ว ประชาชนที่อยู่ในนั้นก็กลายเป็นผู้ฝ่าฝืนกฎหมายไป ถ้าดูในทางกฎหมายเขาก็ฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติ ใครเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย ก็ผู้ที่ขีดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่ก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่ บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง ข้อนี้ก็เป็นปัญหาและเกิดวุ่นวายขึ้นมาหลายครั้ง เมื่อได้ดำเนินคดีกับผู้ที่บุกรุกในป่าสงวน และข้อนี้ก็เคยพูดมาแล้ว อาจฉงนว่าทำไมมาพูดอีก ก็เพราะว่ามีความคิดไปอีกขั้นหนึ่ง บุคคลเหล่านั้นผิดกฎหมายบ้านเมือง เมื่อป่าสงวนนั้นทางราชการเปิดให้เป็นป่าเปิดจับจองได้ แต่บุคคลที่อยู่ในนั้นกลับเป็นผู้บุกรุกที่เจ้าของอันนี้ก็เป็นสิ่งที่มหัศจรรย์อยู่ เพราะว่าเมื่อเปิดแล้ว ผู้ที่อยู่ในป่าและปฏิบัติดำเนินชีวิตอย่างธรรมดาควรจะมีสิทธิในที่นั้น แต่กลับมาเป็นผู้บุกรุก บุกรุกที่ดินที่มีเจ้าของ นี่ก็เพราะเหตุว่าเมื่อป่าสงวนนั้นเปิดออกมาเป็นป่าเปิด ก็มีผู้ไปจับจองทำกิน ผู้ที่ไปจับจองก็ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะไปที่อำเภอแล้วก็ไปขอจองผู้ที่เป็นเจ้าของ ที่ไปจับจองไว้ก็ถูกต้องตามกฎหมาย ก็ไปขับไล่คนที่อยู่ในนั้น คนที่อยู่

Legislative Institutional Repository of Thailand

ในนั้นเดิมก็กลับเป็นจำเลยอีก เป็นจำเลยในกรณีว่าบุกรุกที่ของคนอื่น อันนี้เห็นว่าไม่ยุติธรรมอย่างยิ่ง และกฎหมายที่มีอยู่เรื่องการจองที่ก็มีว่า ทุกคนสามารถที่จะไปจองที่ที่ว่างเปล่าหรือที่ว่างเปล่าที่ไม่หวงห้าม แต่ว่าความยุติธรรมอยู่ที่ไหน เรื่องนี้ก็พยายามที่จะบอกให้เจ้าหน้าที่ทราบ หมายถึงเจ้าหน้าที่ปกครองว่าน่าจะมีทางหนึ่ง ถ้าเราเปิดป่าที่เป็นป่าสงวนหรือป่าจำแนก ป่าอะไรที่ไม่ให้ประชาชนเข้าไป ควรที่จะห้ามไม่ให้จับจองหรือห้ามไม่ให้จับจองเป็นระยะเวลา 1 ปีมีกำหนดบ้าง นี่ก็เป็นเพราะกฎหมาย ซึ่งต้องปรับปรุง ถ้าเราทำเช่นนั้นก็สามารถจะป้องกันไม่ให้พวกที่ไปจดชื่อเอาไว้จัดการเปิดคล้ายๆ ไปตั้งคิวอยู่ก่อนที่จะเปิด ผู้ที่จับจองในลักษณะนั้นโดยมากก็รู้ล่วงหน้า ซึ่งก็ไม่ยุติธรรมอยู่แล้ว รู้ล่วงหน้าว่าจะจัดป่านั้นไม่ให้เป็นป่าสงวน ก็ไปเซ็นชื่อหรือไปจองที่จะจอง ควรจะห้ามไม่ให้เป็นเช่นนั้น แล้วก็ถ้าเปิดออกมาก็น่าจะเป็นที่ที่ทางราชการหรือทางจังหวัด ขั้นจังหวัดก็ได้ เป็นผู้ที่จะจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไม่มีที่ดินอยู่ หรือแก่ประชาชนที่อยู่ในนั้นแล้ว แล้วจัดสรรที่ดินให้ทำมาหากินโดยสุจริต จะแก้ปัญหาความว่นวาย แม้ปัญหาก่อการร้ายก็จะขจัดไปได้ ฉะนั้น ก็ต้องมีการวิจัยหรือมีการแก้ไขกฎหมายบางส่วน ซึ่งอาจบอกว่าไม่ใช่หน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ที่จะแก้ไขกฎหมายว่าถูกต้อง ต้องเป็นเรื่องของทางสภานิติบัญญัติที่จะแก้กฎหมาย แต่ว่าถ้าสภานิติบัญญัติซึ่งถ้าตามปกติจะประกอบด้วยผู้แทนราษฎร ผู้แทนราษฎรนั้นอาจมีนักกฎหมายบ้างแต่ส่วนมากก็เป็นผู้ที่เป็นผู้แทนราษฎรอาชีพ คือเป็นผู้ที่ไปลงหาเสียง แล้วก็ไปเข้าในสภาสังกัดพรรคการเมือง ไม่ได้เป็นนักวิชาการแท้ จะต้องอาศัยนักวิชาการ หมายถึงผู้ที่ศึกษากฎหมายโดยแท้ ถ้านักกฎหมายที่ศึกษาในทางกฎหมายโดยแท้ไม่ได้สนใจในปัญหาที่แท้จริง มัวแต่มาดูเพียงทางทฤษฎีของกฎหมายก็จะไม่เกิดประโยชน์ได้ แต่ถ้านักกฎหมายหรือที่สนใจกฎหมายได้ไปดูข้อเท็จจริงต่างๆ กฎหมายจะช่วยให้บ้านเมืองมีความเรียบร้อย ก็จะทำให้ช่วยทางสภานิติบัญญัติชี้ทางให้มภานิติบัญญัติว่า ควรจะปรับปรุงกฎหมายที่ตรงไหน

9. ประชาชนในเมืองไทยจะไร้ที่ดิน..... ประชาชนจะเป็นทาสคนอื่น [9]

---

[9] อ้างแล้ว ตาม [8]

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่เล่าให้ฟังเช่นนี้เพราะว่าได้ไปประสบปัญหานี้ มีความเดือดร้อนอย่างยิ่งว่าประชาชนในเมืองไทยจะไร้ที่ดิน และถ้าไร้ที่ดินแล้วก็จะทำงานเป็นทาสเขา ซึ่งเราไม่ปรารถนาที่จะให้ประชาชนเป็นทาสคนอื่น ในเมืองไทยนี้ที่ผ่านมาประชาชนแต่ละคนเป็นไทแท้ คือมีที่อยู่อาศัย มีอาชีพที่เป็นเอกเทศที่จะเลี้ยงตัวได้ แต่เวลานี้กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างน่ากลัว คือ ประชาชนกำลังจะเป็นทาสที่ดิน ให้มีนายทุนมากดหัว ซึ่งข้อนี้ก็น่าคิดอยู่ เพราะว่าเมืองไทยซึ่งเคยโดนประณามจากคนบางส่วนว่าเป็นระบบศักดินาจักรวรรดินิยม แท้จริงไทยแท้ของเราอาจมีศักดินา แต่ศักดินาไม่ได้หมายถึงอย่างที่เขาตีความหมาย คือ การกดหัว เรามีระบบว่าแต่ละคนมีที่ดินของตัวแต่ละคนมีที่อยู่อาศัยของตัว มาเดี๋ยวนี้จะกลายเป็นระบบที่เขาประณาม คือระบบแบบสมัยกลางในยุโรป ซึ่งเป็นระบบที่กดหัวต่อๆ กันมา จนกระทั่งใครที่จะแย่ ก็คือคนที่อยู่ติดแผ่นดิน ที่ได้บัญญัติศัพท์ไว้ว่าเป็นหนอนแผ่นดิน ได้เห็นมาว่า คนที่เคยทำงานในที่ที่ตัวเห็นเป็นของตัวกลายเป็นหนอนติดแผ่นดิน เพราะว่าความดับแค้น ความลำบาก แท้จริงตัวเคยทำงานในที่ที่เป็นของตัว หรือเป็นของตัวได้ ที่มีนายทุนมาขอซื้อที่ดิน จึงขายเพราะว่านึกว่าเงินนั้นจะดี เงินนั้นจะนำความสุขมาให้แก่ตัว แท้จริงเมื่อเงินหมดไปแล้วก็ต้องรับจ้างเขา รับจ้างเขาในราคาถูกและกลายเป็นทาสเขาในที่สุด แต่ถ้าเราสามารถที่จะขจัดปัญหานี้ โดยเอาที่ดินนี้มาจัดสรรอย่างยุติธรรม อย่างที่มีการตั้ง จะเรียกว่านิคม หรือจะเรียกว่าหมู่หรือกลุ่มหรือสหกรณ์ก็ตาม ก็จะทำให้คนที่มีชีวิตที่แร้นแค้นสามารถที่จะพัฒนาตัวเองขึ้นมาได้ แต่ต้องอาศัยกฎหมาย อาศัยระเบียบการที่เหมาะสม และอาจต้องปรับปรุงกฎหมายและระเบียบการให้ดี ฉะนั้นก็ขอฝากความคิดแก่ท่านทั้งหลาย ทั้งอาจารย์ทั้งนิสิตว่า มีปัญหาในทางกฎหมายหลายด้าน ทั้งในด้านปฏิบัติกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องบริการประชาชน ชี้แจงให้ทราบถึงกฎหมาย แล้วก็ชี้แจงให้บริการในทางช่วยเหลือ ทั้งมีปัญหาที่จะปรับปรุงกฎหมาย ไม่ใช่ปฏิวัติ แต่ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ กับท้องที่ กับบ้านเมืองของเรา สมมุติว่าถ้าเราเริ่มย้ายคน ถึงเวลาเริ่มย้ายคนก็บอกว่าครอบครัวที่อยู่ในเขตที่เรากำลังทำงานนี้ มีเท่านี้ครอบครัว แล้วก็คนที่อยู่ในเขตนี้ไปอยู่ไหน แล้วให้หนังสือพิมพ์เห็นว่าไปอยู่ที่ไหน อยู่ที่เขาหาให้ ที่ที่ทำให้คนอื่นเขาอยู่ตลอดได้..... จะทำให้บ้านเมืองของเรามีความสามารถที่จะรักษาความดี รักษาความเป็นปึกแผ่น รักษาความเป็นกันเองของประชาชน ก็ไม่จำเป็นที่จะเป็นทาสของ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความคิด ซึ่งเราอาจนึกว่าสมัยใหม่ ถ้าเราคิดอะไรออกให้อยู่เย็นเป็นสุขแล้ว นั่นน่ะสมัยใหม่พอแล้ว ก็ขอฝากความคิดเหล่านี้ แล้วก็จะเป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ก็ขอให้ประสบความสำเร็จในความคิดต่างๆ ที่มี ที่ดีที่งาม และผู้ที่ศึกษาก็ขอให้สำเร็จการศึกษาโดยดีที่สุด เพื่อที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองและส่วนรวม ขอจงประสบแต่ความดีความงาม ความเจริญทุกประการ

พระราชกรณียกิจและพระอัจฉริยภาพทางกฎหมายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ได้อัญเชิญมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ เป็นเพียงส่วนน้อยที่ข้าพเจ้ามีบุญวาสนาได้รับพระราชทานพระราชดำรัส และพระบรมราโชวาทที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้โดยตรง และพระราชดำรัสทั้งหมดไม่ได้ทรงอ่านจากต้นฉบับ เพราะได้พระราชทานจากพระราชดำริ และพระราชวิจารณ์ที่อยู่ในพระทัยของพระองค์ท่านโดยแท้ จึงสมควรที่จะได้ศึกษา ไตร่ตรองอย่างลึกซึ้ง และนำมาปฏิบัติให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ และประชาชน ให้สมดังพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การปกครองแผ่นดินต้องปกครองโดยกฎหมาย แต่กฎหมายที่นำมาใช้ต้องเป็นกฎหมายที่เป็นธรรม และผู้บังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมสังคมจึงจะเกิดสันติสุขที่แท้จริง สมแล้วที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของพวกเราชาวไทยได้พระราชทานพระปฐมบรมราชโองการ ณ พระที่นั่งไพศาลทักษิณ เมื่อวันศุกร์ที่ 5 พฤษภาคม 2493 ว่า

"เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม"

สุดท้ายนี้จะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ในพระราชวงศ์จักรีทุกพระองค์ ทรงมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในสายพระโลหิต เป็นประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์ ไม่ใช่นักประชาธิปไตยอาชีพบางคนที่เอาระบอบประชาธิปไตยมาบังหน้า และซื้อหาประชาธิปไตยด้วยอำนาจเงิน เพื่อผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาถอนทุนและแสวงหากำไร และเพื่อผูกขาดอำนาจไว้ในกลุ่มของตนให้นานที่สุด โดยไม่คำนึงถึง จริยธรรม และคุณธรรม และโดยไม่คำนึงถึงความหายนะของสถาบัน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และประชาชน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความหวังในการปฏิรูปการเมือง ?

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้อคิดเห็นในบทความนี้ เป็นเจตนาอันบริสุทธิ์ของนักวิชาการคนหนึ่งที่มีต่อระบบการเมืองไทย ไม่มีเจตนาที่จะตำหนิผู้ใด เพียงแต่อยากเห็นการเมืองไทยบริสุทธิ์ขึ้น อันจะส่งผลกระทบไปสู่ความกินดีอยู่ดีของประชาชน

การปฏิรูปการเมืองเป็นวิถีทางเดียวที่จะแก้ปัญหาความเจริญก้าวหน้าของประเทศในปัจจุบัน(2540) เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญที่นักการเมืองทั้งหลายพึงตระหนัก อย่าไปนึกว่าไม่มีใครกล้าโค่นอำนาจของนักการเมือง ถ้าฉ้อฉลกันจนลืมตัวบ้านเมืองใกล้ล่มจม คงจะต้องมีคนทนไม่ไหวเป็นแน่ และในตอนนั้นประชาชนก็ไม่ใช่ฝ่ายของท่านด้วย

คงจะไม่ต้องพูดถึงความเลวร้ายทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ โดยเฉพาะการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริตประพฤติมิชอบซึ่งมีอยู่ทั่วไปในวงราชการ จนต่างประเทศจัดอันดับให้เป็นที่ 6 ของเอเชีย และมีแนวโน้มที่จะรุนแรงขึ้น (อาจอยู่อันดับ 4 หรือ 5 ในปีหน้าก็ได้) **สังคมบ้านเรามีลักษณะเป็นทุนนิยมผูกขาด คนในสังคมวัดกันด้วยเงินและวัตถุ ไม่ใช่ความดี ประพฤติผิดจนเป็นเรื่องธรรมดาหรือเป็นวัฒนธรรม (TRADITIONAL CORRUPTION) การประพฤติมิชอบเกิดจากนักการเมืองสมคบกับข้าราชการตั้งแต่ระดับกลางไปจนถึงระดับสูง แทบจะทุกกระทรวง ทบวง กรม** ไม่มีรัฐบาลใดเอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้ คงปล่อยให้เกิดขึ้นเป็นปกติวิสัย ส่งผลกระทบไปสู่ความยากจนของราษฎร ความล้าหลังของประเทศไทยต่อเพื่อนบ้าน ทรัพยากรหมดไปโดยไม่มีการสร้างทดแทน ไม่มีแม้แต่ทรัพยากรมนุษย์

นักวิชาการที่มีความหวังดีต่อบ้านเมืองได้พยายามนำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองซึ่งสังคมตอบรับด้วยดี **จนเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนำความคิดในเรื่องการปฏิรูปการเมืองไปหาเสียงในการเลือกตั้งจนประสบผลสำเร็จถึง 2 คน คือ คุณบรรหารและพลเอกชวลิต** คุณบรรหารได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปการเมืองโดยผลักดันให้มีคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองขึ้น เพื่อทำหน้าที่นี้โดยมอบหมายให้น้องชายคือ คุณชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน คุณชุมพลเป็นคนเอาจริงเอาจังกับการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปฏิรูปการเมืองพอสมควร ทั้งๆ ที่พรรคพวกไม่ต้องการให้เป็นไปอย่างที่นักวิชาการตั้งใจ **กรอบของความคิดในเรื่องการปฏิรูปการเมืองได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นรูปเป็นร่าง และเผยแพร่ความคิดเหล่านี้ไปสู่สาธารณชนจนกลายเป็นกระแสของความต้องการที่แท้จริงของประชาชน** น่าเสียดายที่ประชาชนไม่ทันกับเล่ห์เหลี่ยมของนักการเมือง รวมทั้ง นักวิชาการส่วนหนึ่งที่มีความหวังดีต่อประเทศ

รัฐบาลของคุณบรรหารได้ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อเป็นประตูไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ก่อนหน้าที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 อนุกรรมการที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามที่จะแสวงหาแนวคิดที่เป็นลักษณะปรานีปรานอมเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง โดยส่งร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ที่คิดว่าเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่ายเข้าที่ประชุมของรัฐสภา (ผู้สนใจสามารถอ่านรายละเอียดได้ที่ห้องสมุดรัฐสภา)

ในฐานะที่ผมเป็นกรรมการปฏิรูปการเมืองคนหนึ่ง และเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ทวิ ต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการเป็นคนแรก ได้พยายามทุ่มเทความคิดอย่างสุดความสามารถที่จะหาทางให้ **ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ทวิ มีเนื้อหาที่เป็นประตูไปสู่การปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง แต่ก็ประสบกับการผิดหวังเมื่อนักวิชาการของฝ่ายรัฐบาลได้สนองตอบอาการเป็นห่วงการสูญเสียอำนาจของนักการเมืองภายหลังการปฏิรูปการเมือง** หน้าตาของรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ทวิ จึงมีลักษณะดังที่ปรากฏเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539 ซึ่งชี้ไปได้เลยว่า ไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้สำหรับคำว่า ปฏิรูปการเมือง

ผมได้ทำนายไว้ล่วงหน้าแล้วว่า **ถ้าปล่อยให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มากเพียงใด โอกาสที่จะปฏิรูปการเมืองก็จะน้อยลงตามสัดส่วน** ในข้อเท็จจริงต้องยึดเอาแนวคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ คือ ให้นักวิชาการนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เท่านั้นเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ พร้อมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี เสร็จแล้วเอามาให้ประชาชนลงประชามติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ถ้าเกิดข้อบกพร่องขึ้นในทางปฏิบัติก็ให้รัฐสภาแก้ไขในภายหลัง การปฏิรูปการเมืองจึงจะสำเร็จถ้าใช้วิธีการนี้ คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองไม่ยอมรับในแนวความคิดนี้ เพราะเห็นว่าแข็งเกินไป (เป็นคำถามที่ผมได้ถามต่อที่ประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง) จึงได้ตั้งอนุกรรมการเพื่อไปดูแลเรื่องมาตรา 211 ทวิ โดยเฉพาะ ซึ่งมี คุณชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ผมจึงได้เสนอแนวความคิดในลักษณะให้มีกรรมการมาจากทุกส่วนของสังคม (CONVENTION) ซึ่งที่ประชุมยอมรับและได้ตกแต่งแก้ไขจนออกมาเป็นร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ทวิ ที่เสนอต่อรัฐสภา แต่ทางฝ่ายการเมืองเกิดอาการเป็นห่วงและกังวลต่อการถูกริดรอนอำนาจ จึงได้ร่วมมือกันตกแต่งแก้ไขใหม่จนเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและเป็นกติกาที่นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญใหม่

ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ **ได้มีการดำเนินการจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเพื่อเป็นผู้กำหนดตัวสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพของนักวิชาการฝ่ายทำเนียบประสบผลสำเร็จด้วยดี** เพราะสามารถทำให้ได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามความต้องการถึงกว่า 80% (สามารถตรวจสอบดูได้จากโผที่ปรากฏในวันเลือกตั้ง สสร. ที่รัฐสภา) **วิเคราะห์ได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีหน้าตาไปตามความต้องการของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และยังมีอำนาจแฝงที่จะทำให้รัฐธรรมนูญไม่ผ่านคือวุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่ง**

สสร. ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญจนเป็นรูปร่างสมบูรณ์ มีด้วยกันทั้งหมดถึง 339 มาตรา เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะให้รัฐสภาพอใจ ในขณะเดียวกัน สสร. ก็มีหลักการที่จะยืนยันให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดีที่สุด อย่างน้อยก็ดีกว่าฉบับอื่น หลายประเด็นเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านหรือไม่ผ่านก็ได้ คงจะต้องคอยพิสูจน์กันว่า เมื่อถึงวันที่ 11 สิงหาคม ซึ่งเป็นกำหนดที่ สสร. จะส่งร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาก็คงจะวิเคราะห์ได้ว่ารัฐสภาจะตัดสินใจอย่างไร มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ กระแสความต้องการของประชาชนเป็นอย่างไร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความคิดเห็นในเรื่องปฏิรูปการเมืองอยู่ในสมองของสมาชิก สสร. สายวิชาการหลายคน ขึ้นอยู่กับว่าใครบ้างจะยืนยันในกรอบความคิดของการปฏิรูปการเมืองที่ได้เคยประชุมปรึกษาหารือกันไว้ แต่เดิมแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ที่มีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน กับคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีคุณชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน มีความเห็นคล้ายคลึงกันกว่า 90% **แต่เป็นที่น่าแปลกใจว่าคนเหล่านั้นหลายคนเมื่อมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วกลับมีความเห็นเปลี่ยนไป** ไม่ได้ยืนยันหลักการในการปฏิรูปการเมือง **สังเกตได้จากร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสังคมมีหลายประเด็นที่ขาดหลักการของความเป็นประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัด คำถามต่อสังคมก็คือ ทำไม? นักวิชาการเหล่านั้นจึงเปลี่ยนใจ** ซึ่งอาจมีหลายเหตุผล ขอยกตัวอย่างมาให้พิจารณาเรื่องหนึ่ง

ในการประชุมเพื่อออกความเห็นบางประเด็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งจัดโดย 28 องค์กรประชาธิปไตย ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผมจำวันไม่ได้ แต่เป็นวันอาทิตย์ ศ.ดร.เขียน ธีระวิทย์ สมาชิก สสร. สายวิชาการได้เปิดเผยให้ที่ประชุมทราบว่าอาจารย์เองไม่ได้มีความเชี่ยวชาญทางด้านนี้นัก (ใช้คำว่าไม่ได้จับทางด้านนี้โดยตรงเพราะอาจารย์เชี่ยวชาญเรื่องต่างประเทศ เช่น เรื่องจีน เป็นต้น) แต่มีผู้ใหญ่ที่เคารพนับถือ 2 คน ขอให้มาช่วยบ้านเมือง จึงได้ตอบรับคำเชิญให้เป็นสมาชิก สสร. ผู้อ่านพิจารณาเอาเองก็แล้วกัน ไม่ขอวิจารณ์

ขณะเขียนบทความนี้ (29 มิ.ย. 40) เป็นช่วงเวลาของการแปรญัตติของ สสร. คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญของ สสร. ดูจะอ่อนไปเพราะได้แก้ไขประเด็นที่ไปลิดรอนอำนาจของนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติออกทั้งหมด ผมได้เคยกล่าวไว้หลายครั้งในหลายๆ แห่งว่า **อยากให้ สสร. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะผ่านหรือไม่** แสดงให้เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จะปฏิรูปการเมืองมีเนื้อหาอย่างไร **มันเป็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยที่จะต้องบันทึกไว้ให้คนรุ่นหลังได้พิจารณา** แต่ สสร. กลับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยความกลัวและกังวล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่ละประเด็นมีการต่อรองตลอดมาจากผู้ที่อาจจะสูญเสียอำนาจ ไม่ว่าจากข้าราชการประจำและนักการเมืองที่อยู่ภายนอกและภายใน สสร.

ผลที่ออกมาก็คือ ร่างรัฐธรรมนูญที่เราเห็นกันอยู่นี้ ผมเองอยากเห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยจากที่เลวร้ายให้มีส่วนที่ดีขึ้นก่อนที่เราจะตายไป การเสนอแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองด้วยการพูดและเขียนบทความในสื่อมวลชนอย่างสม่ำเสมอก็เพื่ออยากจะขายความคิดให้คนในสังคมส่วนต่างๆ ได้รับรู้และหาทางแก้ไขเพื่อลูกหลานของเขาเอง สังคมที่เป็นอยู่ของเราขณะนี้กำลังป่วยหนัก ถ้าไม่รีบแก้ไขให้ดีขึ้น ภาระอันหนักก็จะตกอยู่กับคนรุ่นหลัง สิ่งที่ต้องรีบแก้ไขก็คือ ต้องปฏิรูปการเมืองให้สำเร็จ

ไม่ทราบว่านักวิชาการใน สสร. คิดอย่างนี้บ้างหรือเปล่า

ผมยอมรับว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ดีกว่าทุกฉบับ แต่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้ ที่มาของ สสร. เป็นอย่างที่ปรากฏ ก็ต้องทำใจตั้งแต่ต้นแล้วว่าคงจะหวังอะไรไม่ได้มาก แต่ก็อยากให้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาหรือผ่านความเห็นชอบของประชาชนมาบังคับใช้ถ้าไม่ผ่านรัฐสภา เพราะดีกว่าไปเริ่มนับหนึ่งกันใหม่ ถ้าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตกไป มีหลายประเด็นที่คิดว่าฝ่ายการเมืองยอมรับได้ แต่ สสร. ก็ยังเกิดอาการเกร็งอยู่ เช่น ประเด็นการเลือกตั้งแบบสัดส่วน และเขตละ 1 คน หรือประเด็นเรื่องวุฒิสภา เป็นต้น

ถ้ามองร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในแต่ละหมวดก็จะเห็นได้ว่ามีแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองอยู่บ้าง โดยเฉพาะในหมวดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้บรรจุเนื้อหาในเรื่องสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นกว่าเดิม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ถือได้ว่ามีความก้าวหน้ากว่าประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรปหลายประเทศในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ สิ่งที่น่าเป็นห่วงสำหรับประชาชนก็คือแนวทางในการปฏิบัตินั้นเป็นจริงหรือไม่

ถ้าเราพิจารณาในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นว่ามีหลายมาตราเขียนไว้ว่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ สิ่งนี้ สสร. ไม่ได้มองข้อเท็จจริงบ้างหรือว่าในทางปฏิบัตินั้น ข้าราชการเป็นผู้ร่างกฎหมายให้รัฐบาล โดยผ่านทางรัฐสภาเพื่อ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้กับประชาชน ไม่ได้เคยมีการผลิตกฎหมายโดยกรรมาธิการของสภาเลย (INITIATED LAW) รวมทั้งไม่เคยนำร่างกฎหมายไปสอบถามความเห็นจากประชาชน (PUBLIC INQUIRY) ที่เป็นประเด็นสำคัญอยากให้ผู้อ่านได้พิจารณา คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ORGANIC LAW) นั้น เป็นไปตามเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้ามีการละเมิดรัฐธรรมนูญ ใครจะเป็นผู้ดูแลและจะลงโทษกันอย่างไร

มีตัวอย่างมากมายที่เห็นได้ชัดว่ากฎหมายประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ได้สนองตอบเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันระบุว่า "สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ" กฎหมายประกอบรัฐ-ธรรมนูญกำหนดให้เสนอบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใส่ซองปิดผนึกไว้ที่ประธาน พิจารณาได้ว่าไม่มีประโยชน์อะไรกับประชาชนเลย เพราะไม่สามารถตรวจสอบได้ เจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้สมาชิกรัฐสภาเป็นบุคคลสาธารณะ มีลักษณะ CLEAN AND CLEAR ในสายตาประชาชน

ดังนั้นเชื่อได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะออกมาโดยมติของรัฐสภานั้น จะมีลักษณะที่เป็นไปตามความคิดเห็นของผู้แทนราษฎรและข้าราชการที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นผู้ปฏิบัติเท่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนที่จะกำหนดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้เลย

และข้อบกพร่องที่สำคัญที่ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อนอยู่ที่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เช่น ตำรวจ มักจะใช้อำนาจรังแกประชาชนอยู่เสมอ ทั้งๆ ที่กฎหมายรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง **มาตรการสำคัญก็คือ ทำอย่างไรรัฐจึงจะให้ความคุ้มครองประชาชนในเรื่องการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้** มีองค์กรใดบ้างที่เป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ถ้าตรงนี้ไม่มี การร่างรัฐธรรมนูญให้ดีวิเศษอย่างไรก็ไม่มีความหมาย รัฐจะต้องให้หลักประกันที่ชัดเจนในทางปฏิบัติแก่ประชาชนด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในหมวดของการเข้าสู่อำนาจรัฐนั้น ผมเป็นผู้เสนอระบบการเลือกตั้งใหม่ให้คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองพิจารณา และได้แปรญัตติเป็นหลักฐานไว้ในตอนแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีคุณประจวบเป็นประธาน **ระบบการเลือกตั้งนี้มาจากหลักการที่ว่า การผลักคนดีเข้าสู่วงการเมืองได้ง่ายขึ้น** โดยให้ผู้แทนราษฎรมีที่มาจาก 2 ส่วน ในส่วนที่หนึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรค เรียกได้ว่าเป็นผู้แทนระดับชาติ ในส่วนที่สองเป็นการเลือกตั้งระบบเขตละ 1 คน เรียกได้ว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นที่น่าเสียดายว่า สสร. ปรานีปรานอมเกินไปจึงกำหนดให้มีการเลือกตั้งตามระบบบัญชีรายชื่อของพรรค (PARTY LIST) เพียง 100 คน แต่ให้มีการเลือกตั้งเขตละ 1 คน 400 คน ดงกลัวว่า ส.ส. ที่มีอยู่ในสภา 393 คน ในปัจจุบันจะต้องแย่งที่นั่งกัน

ระบบการเลือกตั้งระบบสัดส่วนและเขตละ 1 คน (PROPORTIONAL REPRESENTATION AND THE FIRST PAST THE POST หรือ SINGLE MEMBER CONSTITUENCY) นั้น จะต้องมีจำนวนผสมผสานกัน สังคมไทยมีปัญหาในเรื่องการมีคนดีในสภาไม่มากพอ สสร.ก็รู้ปัญหานี้ดี แต่กลับไปกลัวเสียงของ ส.ส. ทั้งที่รู้อยู่ว่า ถ้ามีการเลือกตั้งระบบนี้จะมีผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งถูกเสนอชื่อไปอยู่ใน PARTY LIST ยกตัวอย่างเช่น พรรคประชาธิปัตย์ก็จะให้คุณชวน คุณบัญญัติ คุณไตรรงค์ คุณมารุต คุณศุภชัย คุณธานินทร์ ดร.สุรินทร์ ฯลฯ เป็นต้น ไปอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ที่พรรคเห็นว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นก็ลงสมัครในท้องถิ่น อาจจะมีอยู่บ้างที่ต้องต่อสู้เอง แทนที่จะเกาะคนอื่นเข้ามา ไม่มีอะไรที่เปลี่ยนแปลงแล้วไม่สูญเสีย อยู่ที่การจัดการของแต่ละพรรค มีข้อมูลหนึ่งที่คิดว่า สสร. ไม่ได้นำมาพิจารณา คือ ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมี ส.ส. เก่าไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาประมาณ 25 - 30 %

ผมเห็นว่า **ถ้าเราจะมีผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน ควรมีสภาเดียว** ได้เคยให้ความเห็นเป็นบทความในมติชน วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2540 ไว้แล้วว่า ทำไมจึงไม่ต้องมีวุฒิสภา **ส.ส.ควรจะทำหน้าที่ที่แท้จริงของตนเองได้แล้ว คือ เป็นผู้ผลิตกฎหมายโดยระบบกรรมาธิการ และต้องทำงานแบบเต็มเวลาปีละ 9 เดือน**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัจจุบัน ส.ส. เราทำธุรกิจการค้าเป็นอาชีพหลัก อาชีพรองคือการเป็นผู้แทนราษฎร รัฐสภาเราจึงไม่เป็นสถาบันซึ่งเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ความศรัทธาและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐสภาจึงไม่เคยเกิดขึ้น เป้าหมายของผมก็คือ **อยากเห็นรัฐสภาเป็นสถาบันซึ่งเป็นที่พึ่งของประชาชน เพราะจะสามารถป้องกันการรัฐประหารได้เป็นอย่างดี**

ผมขอเสนอให้ ส.ส. มาจากบัญชีรายชื่อ 200 คน เลือกตั้งเขตละ 1 คน จำนวน 300 คน แต่ถ้ามีวุฒิสภาก็ขอเสนอผู้แทนราษฎรจำนวน 400 คน เลือกเขตละ 1 คน 240 คน มาจากระบบบัญชีรายชื่อ 160 คน เป็น 2 : 3 เหมือนกับญี่ปุ่น ญี่ปุ่นมีผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน เพราะมีประชากร 120 ล้านคน ไทยมีพลเมือง 60 ล้านคน ทำไมต้องมีผู้แทน 500 คนด้วย เยอรมันซึ่งเป็นเจ้าของความคิดเรื่องระบบสัดส่วนนั้น ใช้ระบบ 50 : 50 คือครึ่งต่อครึ่ง มาตั้งแต่หลังสงครามโลกแล้ว

ขอให้ สสร. พิจารณาสิ่งที่เป็นความจริงในสังคมไทยเป็นหลักในการกำหนดสัดส่วน ทัศนคติ วัฒนธรรม ประเพณี สภาพแวดล้อมของสังคม ผมเองก่อนนำเสนอแนวความคิดในเรื่องนี้ได้พิจารณาปัจจัยดังกล่าวประกอบแนวคิดมาแล้ว รวมทั้งได้ชายแนวคิดให้ ส.ส. จำนวนหนึ่งมาเป็นเวลา 5 ปีแล้ว

สิ่งที่เป็นประโยชน์กับสังคมไทยมากที่สุดในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือการบรรจุสถาบันตรวจสอบไว้ แนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองต้องการตรงนี้มากที่สุด ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าสังคมไทยมีการคอรัปชั่นจนเป็นประเพณีเรียกได้ว่าเป็นวัฒนธรรมทีเดียว (TRADITIONAL CORRUPTION) ถ้าไม่ร่วมมือกันแก้ไขจะเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศมากขึ้น ผมอยากให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านก็เพราะหมวดนี้แหละ **มีข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ อยากให้ที่มาของผู้บริหารองค์กรเหล่านี้เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติด้วย** การที่ สสร. กำหนดที่มาของผู้บริหารองค์กรเหล่านี้แตกต่างกันเป็นเรื่องประหลาด เป็นการไว้ใจบุคคลมากกว่าองค์กรหรือสถาบัน เช่น ในบางเรื่องให้อดีตประธานสภาและรองประธานสภาเป็นผู้มีอำนาจ เป็นต้น รู้ได้อย่างไรว่าคนเหล่านั้นเป็นคนดี มีความยุติธรรม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผู้บริหารองค์กรเหล่านี้ต้องมาจากประชาชน เมื่อเราไม่สามารถเลือกตั้งโดยตรงแบบอเมริกาเลือกอัยการเขตได้ เราก็สามารถใช้องค์กรที่เป็นศูนย์รวมอำนาจอธิปไตยของประชาชน **คือ สภาผู้แทนราษฎรก็ได้** เรามั่นใจในระบบรัฐสภาของเรา เราก็ต้องให้เกียรติสภาผู้แทนในเรื่องนี้ **ผมเห็นว่าเป็นเรื่องของสภาผู้แทนฯ โดยตรงในการสรรหาหรือคัดเลือกผู้บริหารองค์กรเหล่านี้** เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนประชาชนเลือกมาให้ทำหน้าที่แทนเขา

วิธีปฏิบัติก็คือ ให้ตั้งกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาคณะหนึ่งทำหน้าที่คัดเลือกผู้บริหารองค์กรตรวจสอบ เช่น ตุลาการศาลปกครองชั้นสูง จำนวน 25 คน ก็ให้คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน 50 คน แล้วนำมาให้สภาลงมติว่าจะเอาผู้ใดบ้าง โดยส่งประวัติการทำงานทุกด้านให้สมาชิกศึกษาก่อนเป็นเวลา 15 วัน การลงมติให้ใช้มติ 2 ใน 3 ของสภาผู้แทนราษฎร แทนกึ่งหนึ่ง เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันพิจารณา **การใช้มติ 2 ใน 3 เป็นการให้ความชอบธรรมกับผู้ได้รับการสรรหาในการทำหน้าที่โดยไม่ต้องกลัวการแทรกแซงจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด** ที่สำคัญก็คือ ถ้าจะถอดถอนเพราะไม่พอใจก็จะทำได้ยาก เพราะต้องใช้เสียง 2 ใน 3 เช่นกัน

ผมเชื่อว่าวิธีนี้ดีที่สุดและเหมาะกับสังคมไทย การวิ่งเต้นเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่มีคุณสมบัติก็ทำได้ยากเช่นกัน **ที่เป็นสิ่งสำคัญก็คือ มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่าวิธีอื่น ๆ เพราะเป็นการพิจารณาคัดเลือกจากตัวแทนของประชาชน** อยากให้ สสร. ได้พิจารณาตรงนี้ด้วย

ยังมีประเด็นที่จะกล่าวถึงในเรื่องของการปฏิรูปการเมืองอีกมาก ไม่ว่าในเรื่องของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การปฏิรูประบบราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของราษฎร การปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อเด็กรุ่นใหม่ในอนาคต (NEW GENERATION) เราไม่สามารถปฏิรูปการศึกษาได้เลยถ้าไม่มีความเท่าเทียมกันในเรื่องครูดี อุปกรณ์การศึกษาดี และอาหารดีแก่เด็ก การกระจายรายได้ก็เป็นอุปสรรคชนิดหนึ่งในการปฏิรูปการเมืองเช่นกัน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เขียนมาเพื่อทำความเข้าใจกับผู้อ่านให้เห็นแนวคิดของการปฏิรูปการเมืองไทย สสร. คงจะทำได้ในระดับหนึ่ง ทั้งๆ ที่น่าจะทำได้มากกว่านี้ นับว่าเป็นการเสียโอกาสมากทีเดียว เพราะไม่สามารถที่จะร่างรัฐธรรมนูญใหม่ๆ ได้บ่อยๆ ขณะเดียวกัน **การปฏิรูปการเมืองได้กลายเป็นกระแสความต้องการของประชาชนไปแล้ว ถ้า** สสร. มีความกล้าในการร่างรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นการปฏิรูปการเมืองเต็มรูปแบบแล้ว เชื่อได้ว่าประชาชนจะให้การสนับสนุนอย่างดี

ผมเป็นราษฎรคนหนึ่ง ก็คงหวังได้เพียงแค่นี้ ประเทศนี้ไม่ใช่ของผมคนเดียว !

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี

มานิตย์ จุมปา *

---

* น.บ.(เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ.ท., น.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1. ความนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกำหนดไว้แต่เพียงว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(มาตรา 193 วรรคสอง) ส่วนรัฐมนตรีอื่นนั้นไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีจึงอาจมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ นอกจากนี้กรณีที่รัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งนั้นมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีท่านนั้นก็จะมีสถานะซ้อนกันสองสถานะ คือ เป็นทั้งรัฐมนตรีพร้อม ๆ กับเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้พิมพ์เผยแพร่เพื่อการทำประชาพิจารณ์(วันที่ 9 พฤษภาคม 2540) ได้กำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกรัฐสภาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ซึ่งประเด็นนี้เป็นหนึ่งในสองประเด็นที่พรรคการเมืองต่าง ๆ แสดงความเห็นคัดค้าน(อีกประเด็นหนึ่ง คือ ระบบการเลือกตั้ง) ในบทความนี้จึงจะได้พิจารณาประเด็นดังกล่าว

2. ลักษณะของการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี

ในร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติเรื่องการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 205 ว่า

"มาตรา 205 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เมื่อพ้นสามสิบวันนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง"

จากบทบัญญัติมาตรา 205 นี้จะเห็นว่าการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีนี้ มิได้หมายความว่าบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภา(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา)แล้วจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่ได้ หากแต่หมายความแต่เพียงว่าบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเมื่อได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีแล้วจะต้องพ้นจากตำแหน่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สมาชิกรัฐสภา หรืออาจกล่าวได้ว่า สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีได้ แต่จะเป็นทั้งรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ อนึ่ง รัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฯ นี้อาจจะมาจากสมาชิกรัฐสภาหรือบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาก็ได้ แต่เฉพาะนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. ความเป็นมาของการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี

ความเป็นมาของการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีนี้ เป็นเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าจำเป็นต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันหรือไม่ ในเรื่องนี้ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายไว้อย่างละเอียดว่ามีการกำหนดไว้หลายหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

"ก. การต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา ในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสามารถเป็นสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ที่เป็นเช่นนี้เพราะในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาและสภาสามารถควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้ ความอยู่รอดหรือไม่ของคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของสภา เพื่อสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงนิยมตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากสมาชิกสภา อีกประการหนึ่งในระบบนี้ไม่ได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดจากกันอยู่แล้ว การที่จะให้สมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยในเวลาเดียวกันจึงไม่ขัดกับหลักกฎหมายหรือหลักการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาในทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติความเป็นมาของการตั้งคณะรัฐมนตรีในอังกฤษอันเป็นบ่อเกิดของระบบนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าสภาสามัญหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่อ้างได้อย่างเต็มปากเต็มคำกว่าใครว่าตนคือผู้แทนราษฎรและได้รับบัญชา(mandate)ตลอดจนความไว้วางใจ(confidence)จากราษฎรให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนโดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้ง และโดยการประกาศนโยบายหรือแถลงคำมั่นสัญญาเมื่อได้รับเลือกเข้ามาอยู่ในสภาจึงเป็นผู้รู้ความประสงค์และบัญชาของราษฎรไม่ว่าในการจะไปออกกฎหมายหรือบริหารราชการแผ่นดิน ภารที่ให้สมาชิกสามัญไปจัดตั้งรัฐบาลเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงเป็นการผ่าน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กระบวนการกลั่นกรองและตรวจสอบจากราษฎรแล้ว ด้วยเหตุผลนี้รัฐธรรมนูญของหลายประเทศจึงบัญญัติชัดแจ้งว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภา

สำหรับกรณีของอังกฤษนั้นจะถือว่าใช้หลักเกณฑ์นี้ก็ได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นเพราะอังกฤษใช้ธรรมเนียมปฏิบัติไม่ใช่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หรือจะถือว่าใช้หลักเกณฑ์ข้อ ค. ที่จะกล่าวต่อไปก็ได้

ข. การห้ามสมาชิกรัฐสภา ในระบบประธานาธิบดีมีการเลือกประธานาธิบดีเป็นประมุขและหัวหน้ารัฐบาล ทั้งยังเคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่ซ้ำซ้อนกันทั้งตัวบุคคลและอำนาจ จึงมีข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล

ด้วยเหตุที่การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีมีผลดีอยู่บ้าง ในบางประเทศที่มิได้ใช้ระบบประธานาธิบดีเต็มรูปอย่างสหรัฐอเมริกาก็นำหลักนี้ไปดัดแปลงใช้ เช่นในฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 23 บัญญัติว่า

"ตำแหน่งของรัฐมนตรีย่อมขัดกับการเป็นสมาชิกรัฐสภา...ให้ตรากฎหมายเฉพาะเรื่อง กำหนดเงื่อนไขการแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งแทนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานดังกล่าว

การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลงให้เป็นไปตามความในมาตรา 25"

รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2511 ก็เคยนำหลักการนี้มาใช้โดยบัญญัติว่า "มาตรา139 รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้"

ค. การจะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ก็ได้ รัฐธรรมนูญหลายประเทศไม่ได้ระบุคุณสมบัติเรื่องความเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาไว้ชัดแจ้ง โดยปล่อยให้เป็นไปตามความเหมาะสมและสภาพการเมือง อย่างไรก็ตาม ในบรรดาประเทศเหล่านี้มักมีประเพณีการปกครองหรือธรรมเนียมปฏิบัติอยู่แล้วว่านายกรัฐมนตรีควรจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา แต่เว้นช่องเผื่อไว้ไม่ผูกมัดตามประเพณีเสมอไป หลักเกณฑ์ข้อนี้ถือว่าอยู่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กึ่งกลางระหว่างหลักเกณฑ์ข้อ ก. และ ข้อ ข. ซึ่งค่อนข้างเอียงไปทางใดทางหนึ่งชัดแจ้งเกินไป และอาจกระด้างไม่อ่อนตัวต่อสถานการณ์"[1]

เมื่อพิจารณาประวัติรัฐธรรมนูญไทย พบว่าแนวคิดที่จะบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เริ่มมีขึ้นในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยได้มีการพูดถึงเรื่องนี้ แต่ในคณะกรรมาธิการร่างชุดแรกนั้น ส่วนใหญ่ยังเห็นว่าการที่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วยเป็นวิธีการที่เหมาะสม และต่อมาภายหลังเมื่อมีการปฏิวัติขึ้นในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 แล้วได้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ในมาตรา 14 วรรคสองบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภามิได้"[2] อย่างไรก็ตามเมื่อมีการยกเลิกธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ในมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้บัญญัติว่า "รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้" มาตรา 139 นี้ประสงค์จะแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติให้มากยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ประเทศไทยได้ใช้มาแล้ว อนึ่ง ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายถึงที่มาของมาตรา 139 นี้ไว้ว่า

"...มีแบบอย่างอยู่ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญที่ลอกแบบสหรัฐอเมริกา คือ รัฐธรรมนูญซึ่งประมุขแห่งรัฐได้รับเลือกตั้งมาจากราษฎรให้ทำหน้าที่ทั้งประมุขแห่งรัฐด้วยทั้งบริหารด้วย ซึ่งเมื่อราษฎรได้เลือกตั้งผู้บริหารประเทศโดยคำนึงถึงนโยบายของผู้บริหารนั้น ๆ ซึ่งได้ประกาศให้ราษฎรทราบล่วงหน้ามาแล้ว รัฐมนตรีจึงเป็นแต่เครื่องมือของผู้บริหารประเทศและรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารไม่รับผิดชอบต่อรัฐสภา จึงมีการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด อำนาจนิติบัญญัติได้แต่ออกกฎหมายโดยไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจบริหาร และอำนาจบริหารก็ได้แต่บริหารโดยไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยจะเสนอร่างกฎหมายเป็นทางการเหมือนดังสมาชิกสภานิติบัญญัติไม่ได้

---

[1] วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่** 3. (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 555-557

[2] ไพโรจน์ ชัยนาม. "รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา" ใน **รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย.** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 27

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เพราะทำหน้าที่คนละอย่าง นอกจากนี้ก็มีรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศสที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญเดอโกลล์ที่คาบลูกคาบดอก คือจะแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดอย่างสหรัฐอเมริกาก็ไม่ใช่ จะให้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเกี่ยวข้องกันอย่างอิตาลีและสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันก็ไม่เชิง เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นโดยประสงค์จะให้ประธานาธิบดีเดอโกลล์มีอำนาจเกือบเผด็จการ และนอกจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญโบราณของรัฐอีกบางรัฐเท่านั้น..."[3] นอกจากนั้น ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนามก็ได้อธิบายถึงที่มาของมาตรา 139 นี้ว่า

"...วิธีนี้นับว่าเลียนแบบมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐครั้งที่ 5 ของฝรั่งเศส (ลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1958) แต่อันที่จริงรัฐธรรมนูญของบางประเทศในยุโรปก็ใช้หลักนี้อยู่ก่อนแล้ว เช่น เนเธอร์แลนด์(รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1887 มาตรา 97 มาตรา 99) ลุกซัมบูร์ก(รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1968 มาตรา 54 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 1948) นอรเวย์(รัฐธรรมนูญลงวันที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1814 มาตรา 12 และ 62) ศาสตราจารย์มาร์แซล เปรโลต์แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีสซึ่งขณะนี้ก็เป็นสมาชิกสภาสูงของฝรั่งเศสเขียนไว้ในคำนำของหนังสือว่าด้วย "ราชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา" ของ Raymond Fusilier ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้เป็นตัวอย่างชักจูงให้รัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กระทำตาม(หน้า 13) ในทุกวันนี้รัฐธรรมนูญโปรตุเกส(11 เมษายน ค.ศ. 1933 มาตรา 120 วรรค 2) ก็ห้ามมิให้สมาชิกของสมัชชาแห่งชาติหรือของสภาที่ตนเป็นสมาชิก แม้ตนจะไม่ขาดจากสมาชิกภาพก็ตาม และรัฐธรรมนูญทางเอเชียซึ่งประกาศใช้เมื่อไม่กี่ปีมานี้ คือ รัฐธรรมนูญของอาฟกานิสถาน(1 ตุลาคม ค.ศ. 1964) ก็มีข้อความห้ามไว้ในมาตรา 47 ว่านายกรัฐมนตรี สมาชิกในคณะรัฐบาล ตุลาการ นายทหาร และพลทหาร ข้าราชการ และสมาชิกแห่งบุคคลฝ่ายปกครอง ไม่อาจจะรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ตราบเท่าที่ยังปฏิบัติหน้าที่ของตนอยู่"[4]

---

[3] หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511**. (กรุงเทพฯ : น่าเชียการพิมพ์, 2512) หน้า 27

[4] ไพโรจน์ ชัยนาม, "รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา", หน้า 7-8

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

4. เหตุผลในการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 139 ที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้นมุ่งที่จะแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน ดังปรากฏชัดในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฯ ว่า

"เมื่อรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อดุลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ลงมติในหลักสารสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้"

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีนี้ เป็นที่ถกเถียงกันทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยเอง ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีผู้ให้เหตุผลอธิบายไว้อย่างละเอียดและน่าสนใจดังต่อไปนี้

"การตั้งหรือคัดเลือกรัฐมนตรีจากบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้น ถ้าหากประเทศใดมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ แต่เพียงสองพรรค การตั้งรัฐมนตรีจะกระทำได้ง่ายและสะดวก เพราะผู้มีอำนาจตั้งที่แท้จริงคือหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จะเลือกแต่สมาชิกที่สังกัดอยู่ในพรรคของตนเป็นรัฐมนตรี **แต่ถ้าหากประเทศใดมีพรรคการเมืองหลายพรรค และไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภาอย่างแท้จริง ในกรณีเช่นนี้การแต่งตั้งรัฐมนตรีจะกระทำได้ยากเพราะการที่จะให้คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจนั้นจะต้องขอความร่วมมือจากพรรคการเมืองอื่นให้ช่วยกันสนับสนุนไว้วางใจ และวิธีที่จะจูงใจให้พรรคการเมืองอื่นสนับสนุนได้ก็จะต้องอาศัยการแบ่งปันตำแหน่งรัฐมนตรีให้แก่หัวหน้าหรือสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ด้วยเหตุนี้ประเทศที่ประสบอุปสรรคเกี่ยวกับการแต่งตั้งรัฐมนตรี หรือขาดเสถียรภาพในทางการเมืองเพราะสมาชิกพรรคอื่น ๆ พยายามล้มคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะให้มีการแบ่งปันตำแหน่งรัฐมนตรีกันใหม่ จึงได้ค้นคิดหาวิธีขจัดอุปสรรคดังกล่าว ในบรรดาวิธีการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ นอกจากใช้วิธีปรับปรุงระบบพรรคการเมืองให้มีน้อยพรรค หรือการใช้วิธียุบสภาบ่อย ๆ เพื่อ**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ให้ประชาชนเลือกสมาชิกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเข้ามาแทนสมาชิกเก่า หรือให้สมาชิกหวั่นเกรงการพ้นจากสมาชิกภาพแล้ว บางประเทศยังนิยมห้ามมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ถ้าจะตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีสมาชิกผู้นั้นจะต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติเสียก่อนจึงจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

การห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันนั้น พิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญน้อยประเทศที่บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภา เหตุผลที่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาอาจรวบรวมได้ดังนี้

1. ความรู้สึกของสมาชิกนั้นย่อมผูกพันกับผลประโยชน์ของราษฎรซึ่งเลือกตั้งตนให้เป็นสมาชิก แต่ความรู้สึกของรัฐมนตรีนั้นผูกพันกับผลประโยชน์ทั่ว ๆ ไป ของประเทศชาติ ฉะนั้นจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ที่บุคคลคนเดียวจะมีความรู้สึกทั้งสองประการในขณะปฏิบัติหน้าที่ บุคคลนั้นจะต้องเลือกปฏิบัติตามความรู้สึกอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ในฐานะที่เป็นสมาชิกหรือรัฐมนตรี

2. บุคคลคนเดียวไม่ควรจะมีฐานะเป็นผู้ควบคุมหรือถูกควบคุมในขณะเดียวกัน เป็นสิ่งที่ผิดปรกติวิสัยที่สมาชิกซึ่งมีหน้าที่ควบคุมรัฐบาลจะกลายเป็นผู้ถูกควบคุมเพราะเหตุมาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

3. ในประเทศที่มีพรรคการเมือง สมาชิกย่อมผูกพันกับนโยบายของพรรคการเมือง เมื่อสมาชิกได้รับตั้งเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ในทางปฏิบัติสมาชิกพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องซื่อสัตย์ต่อนโยบายของพรรคมากกว่านโยบายของรัฐบาลและจะคอยทักท้วงโต้แย้งนโยบายของรัฐบาลในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ ในเมื่อปรากฏว่านโยบายนั้นขัดกับนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ การทักท้วงโต้แย้งนี้เองเป็นชนวนให้เกิดการแตกแยกในคณะรัฐมนตรี และทำให้คณะรัฐมนตรีต้องมาขอให้สภานิติบัญญัติยืนยันความไว้วางใจใหม่ในเมื่อเรื่องสำคัญที่จะต้องเสนอต่อสภา และเท่าที่ปรากฏมักจะไม่ได้รับความไว้วางใจ ประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับข้อนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ส่วนเหตุผลของประเทศที่ยินยอมให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกได้นั้น มีอยู่ว่า

1. เป็นการสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยในข้อที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารมีฐานะเป็นผู้อำนวยการปกครองและดำเนินการปกครอง จึงควรเปิดโอกาสให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ด้วย

2. การห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกเป็นการบังคับให้ต้องตั้งรัฐมนตรีจากข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งประวัติศาสตร์ทางการเมืองของหลายประเทศได้พิสูจน์แล้วว่า รัฐมนตรีที่ดีนั้นไม่ได้มาจากข้าราชการที่ดีเสมอไป

3. สำหรับประเทศที่จัดรูปการปกครองระบบรัฐสภา จะเกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เพราะถ้าจะตั้งสมาชิกผู้มีเสียงข้างมากในสภาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ก็จะต้องขอให้สมาชิกสภานั้นลาออกจากความเป็นสมาชิกเสียก่อน ซึ่งทำให้เกิดมีตำแหน่งสมาชิกสภาว่างในทันทีหลังจากการเลือกตั้งไม่กี่วัน แต่ถ้าจะตั้งบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกสภาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ประมุขของรัฐผู้ทำหน้าที่ตั้งอาจได้รับความลำบากใจเพราะไม่แน่ว่าจะได้รับความไว้วางใจจากสภา การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้วไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาติด ๆ กัน ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงตัวประมุขของรัฐ โดยเฉพาะประมุขของรัฐซึ่งเป็นกษัตริย์มากกว่าประมุขของรัฐที่เป็นประธานาธิบดี

4. การห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภา อาจก่อให้เกิดปฏิกิริยาระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาได้ง่าย และรุนแรงกว่าการยินยอมให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาได้ และอาจขาดความอะลุ่มอล่วยซึ่งกันและกัน เพราะสมาชิกสภาจะมีความรู้สึกว่าคณะรัฐมนตรีเป็นคนละพวกคนละหน้าที่กับตน สมาชิกสภาจะใช้สิทธิควบคุมมากขึ้นโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและเหตุผลทางการเมือง" [5]

---

[5] มนูญ บริสุทธิ์. **เรื่องของคณะรัฐมนตรี**. (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2508), หน้า 25-28 อ้างใน วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. หน้า 559-561.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน หรือเหตุผลที่ยินยอมให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ ต่างก็มีเหตุผลสมควรแก่การรับฟังทั้งสิ้น

สำหรับประเทศไทยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 139 ห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น นอกจากประสงค์จะแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารดังกล่าวมาตอนต้นแล้วนั้น ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ยังให้เหตุผลว่า

"การที่บังคับให้รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วยนั้น รู้สึกกันว่า ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้ามาแล้ว มักจะช่วงชิงแข่งขันกันด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อตนจะได้เป็นรัฐมนตรี ทำให้ระบอบการปกครองโดยรัฐสภาเกิดความไม่มั่นคง รัฐบาลมักล้มลุกคลุกคลาน เพราะทางคณะรัฐมนตรีต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากรัฐสภา..." [6]

เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 139 นี้ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้แสดงความเห็นไว้ว่า

"วิธีนี้เป็นวิธีที่เรานำมาใช้ใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงความเข้าใจและความเคยชินตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ซึ่งใช้มาตั้ง 30 กว่าปีมาแล้ว เพราะแต่ก่อนนั้นเราใช้วิธีบังคับกลาย ๆ ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องมาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้เป็นการถือตาม "การปกครองโดยรัฐสภา" (GOVERNMENT PARLEMENTAIRE) แบบแองโกลแซกซอน หลายประเทศในยุโรป ในอังกฤษ และในหลายประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพของอังกฤษนั้น ถือเป็นธรรมเนียมว่า รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย ในขณะเดียวกันความเข้าใจอันนี้ยังแน่ชัดลงไปถึงกับว่าผู้ใดที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในข่ายบังคับกราย ๆ ว่า จะต้องสมัครเป็นผู้แทนราษฎรให้ราษฎรเลือก เช่น อย่างช้าภายในกำหนด 6 เดือน เป็นต้น แต่ตามวิธีของเรานั้นไม่ได้ถือเคร่งครัดในเรื่องนี้นัก แต่เดิมนอกจากบังคับให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องมาจากสมาชิกสภาแล้ว ก็ยอมให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญพิเศษแต่มิใช่เป็นสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรีได้ (EXTRAPARLEMENTAIRE)" [7]

---

[6] ไพโรจน์ ชัยนาม. "รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา", หน้า 27.

[7] เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เมื่อพิเคราะห์เหตุผลของการบัญญัติมาตรา 139 ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 จะเห็นว่ามีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ

1. แยกบุคคลที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร
2. เพื่อให้รัฐบาลมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น(เสถียรภาพ)

เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 นี้ มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าได้รับการร่างจาก "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 แต่มิใช่เป็นสภาที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น หากแต่ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ ซึ่งมีส่วนคล้ายกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ซึ่งก็มิใช่เป็นสภาที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยตรงเช่นกัน หากแต่ประกอบด้วยผู้ได้รับการคัดเลือกโดยสมาชิกรัฐสภา จำนวน 99 คน และนอกจากนั้นในการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างก็มีการตั้งคณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเช่นกัน และนอกจากนั้นในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511 กับร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างก็มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

อนึ่ง สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 139 นั้น ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย ไม่เห็นด้วยกับการห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน โดยได้ให้เหตุผลไว้ว่า

"...สำหรับรัฐธรรมนูญของเราที่ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาเหมือนรัฐธรรมนูญเดอโกลล์เพื่อให้รัฐบาลเข้มแข็งและไม่ล้มลุกคลุกคลานนั้น มีข้อที่ควรระลึกว่าเราไม่มีประวัติศาสตร์การเมืองอย่างฝรั่งเศส ซึ่งมีระบบมากพรรค และสมาชิกสภาผู้แทนชอบล้มรัฐบาลด้วยมติไม่ไว้วางใจเพื่อตนจะได้มีโอกาสเป็นสมาชิก จนถึงกับถือกันว่าใช้ระบบหมุนเวียนผลัดเปลี่ยน (ROTATION SYSTEM) คือผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นรัฐมนตรี เนื่องจากได้ล้มรัฐบาลเดอโกลล์จึงคิดว่า ถ้าห้ามสมาชิกรัฐสภาไม่ให้เป็นรัฐมนตรีเสียแล้ว สมาชิกรัฐสภาก็คงจะไม่คิดล้มรัฐบาล รัฐบาลจะได้มีเสถียรภาพ ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งก็ไปสมัครรับเลือกตั้งทุกคน เพื่อให้ราษฎรรับรองว่า เขามีเจตน์จำนงตรงกับราษฎรอย่างน้อยก็มีเจตน์จำนงตรงกับราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เดียวกัน และรัฐมนตรีก็ได้รับเลือกตั้งมาในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังนี้เกือบทุกคน ทั้ง ๆ ที่ประธานาธิบดีเดอโกลล์เองก็ได้รับเลือกตั้งโดยราษฎร และเมื่อรัฐมนตรีได้รับเลือกตั้งมาแล้วก็ลาออกจากสมาชิกภาพสภาผู้แทน ในเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ประธานาธิบดีซ้ำอีก ส่วนประเทศไทยนั้นเหตุผลที่ไม่ประสงค์จะให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี ก็เพราะประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยได้ปรากฏว่า สมาชิกรบเร้านายกรัฐมนตรีขอเป็นรัฐมนตรีจึงได้ห้ามเสียเพื่อสมาชิกจะไม่กล้ารบเร้า เพราะถ้าเป็นรัฐมนตรีแล้วก็ต้องลาออกจากสมาชิกภาพเสียก่อน และถ้าพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ก็เป็นราษฎรธรรมดาจนกว่าจะเลือกตั้งใหม่ ซึ่งไม่แน่ว่าจะได้รับเลือกตั้งซ้ำหรือไม่ แต่ข้อนี้ในประเทศฝรั่งเศสก็พิสูจน์แล้วว่า ไม่มีสมาชิกรัฐสภาคนใดจะกลัวเกรง เห็นยินดีลาออกมาเป็นรัฐมนตรีทั้งนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าการห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนนั้นไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับเจตน์จำนงของราษฎร ทั้งนี้เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นราษฎรควรจะได้เลือกนโยบายรัฐบาลได้เองซึ่งจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อเอานโยบายของพรรคฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนมาเป็นนโยบายของรัฐบาล และราษฎรควรจะเลือกนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนได้ ถ้าหากจะมีพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน หัวหน้าพรรคนั้นก็ควรถือได้ว่า ราษฎรเลือกตั้งมาให้เป็นนายกรัฐมนตรี กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ในที่สุดก็ต้องเอานโยบายของพรรคมาเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นทั้งหมด ถ้ารัฐบาลจัดตั้งโดยพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากพรรคเดียว หรือบางส่วนเมื่อรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม คือรัฐบาลที่จัดตั้งโดยพรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคขึ้นไปร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลโดยเอานโยบายของพรรคเหล่านั้นมาอะลุ่มอล่วยกัน และเป็นที่เห็นได้ชัดว่าเจ้าของนโยบายเท่านั้นที่จะรู้นโยบายของตนเองได้ดี และควรจะได้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายของเขาเอง และสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายข้างมากก็ตรงหรือใกล้ชิดกับเจตน์จำนงของราษฎรในประเทศ ถึงอย่างไรก็ดีกว่าผู้ที่ไม่ใช่เป็นสมาชิกมาเป็นรัฐบาล ส่วนข้อที่เกรงว่าถ้าให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีจะนำสมาชิกรีดไถนายกรัฐมนตรีโดยขอเป็นรัฐมนตรี ถ้าไม่ได้เป็นรัฐมนตรีก็จะรวมหัวกันไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ความจริงถ้าคณะรัฐมนตรีมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนจริงแล้ว ก็ไม่มีข้อที่จะหวาดเกรงเช่นนั้น แต่ถ้าไม่มีเสียงข้างมากของสภาผู้แทนสนับสนุนก็ควรจะลา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ออกไป เพราะตนไม่ได้เป็นผู้แทนเจตน์จำนงของราษฎรต่อไปแล้วและการคงเป็นคณะรัฐมนตรีต่อไปจึงไม่สอดคล้องกับประชาธิปไตย ส่วนที่รัฐบาลฝรั่งเศสในสมัยก่อนสาธารณรัฐที่ 5 ล้มลุกคลุกคลานบ่อยนั้นก็ไม่ใช่เป็นเพราะรัฐธรรมนูญ ยอมให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีได้ แต่เป็นเพราะฝรั่งเศสใช้ระบบมากพรรค คือมีพรรคการเมืองมากพรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมแต่ภายหลังบางพรรคซึ่งสนับสนุนนั้นได้ถอนการสนับสนุนเสียรัฐบาลจึงต้องลาออก และเหตุที่รัฐบาลในสมัยประธานาธิบดีเดอโกลล์มีเสถียรภาพก็เป็นเพราะพรรคเดอโกลล์มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน และการห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนนี้ก็ทำไม่ได้ตลอดฝั่ง เพราะสมาชิกย่อมลาออกเพื่อได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีได้เสมอ แต่การที่รัฐธรรมนูญห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีกลับจะทำความยุ่งยากในการตั้งคณะรัฐมนตรี ถ้าหากเป็นกรณีที่พรรคฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนเพียงเล็กน้อย เช่นเพียงคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งเมื่อตั้งคณะรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคและบุคคลชั้นหัวหน้าพรรคหรือสมาชิกอาวุโสในพรรคก็ต้องทำให้บุคคลดังกล่าวต้องลาออกจากสมาชิกภาพของสภาผู้แทน ทำให้พรรคฝ่ายข้างมากกลายเป็นฝ่ายข้างน้อยในสภาผู้แทนไป จนกว่าจะได้มีการเลือกตั้งซ่อมแทนหัวหน้าพรรคและบุคคลชั้นหัวหน้าพรรคที่ลาออกมาเป็นรัฐมนตรี และในระหว่างนั้นอาจแพ้ในการลงมติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญอย่างอื่นจนทำให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกไป ข้าพเจ้าคิดว่าเป็นสิทธิของบุคคลผู้เป็นหัวหน้าพรรคและบุคคลชั้นหัวหน้าพรรคฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามเหตุผลที่ กล่าวมาแล้ว และโดยเหตุนี้จะถือว่าเป็นการรีดไถรัฐบาลไม่ได้ และข้อห้ามมิให้รัฐมนตรี เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนนั้นถ้าทำไว้เป็นบทเฉพาะกาล เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศต้องการรัฐบาลทหารมาปราบปรามคอมมิวนิสต์ก็ไม่มีอะไรขัดข้อง แต่เมื่อทำเป็นบทถาวรอันยากแก่การแก้ไขเพิ่มเติม (ดูมาตรา 169 ถึงมาตรา 172) ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงไม่เห็นด้วยกับข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ข้าพเจ้ากลับเห็นว่ายิ่งรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากเท่าใดก็ยิ่งเป็นประชาธิปไตยมากเท่านั้น และยังมีทางที่ราษฎรในการเลือก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตั้งทั่วไป จะได้เลือกนโยบายของรัฐบาลและตัวบุคคลผู้ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีโดยทางอ้อมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น"[8]

จากเหตุผลข้างต้น จะเห็นว่าเป็นเหตุผลที่ได้ให้ไว้ใน พ.ศ. 2511 ซึ่งสภาพการเมืองในขณะนั้นกับปัจจุบันนี้แตกต่างกัน เหตุผลสำคัญที่ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย คัดค้านการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ก็คือ ประเทศไทยไม่มีประวัติศาสตร์(ก่อน พ.ศ. 2511) การเมืองอย่างฝรั่งเศส ซึ่งมีระบบมากพรรคและสภาผู้แทนชอบล้มรัฐบาลเพื่อตนจะได้มีโอกาสเป็นรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม การเมืองไทยหลัง พ.ศ. 2511 จนถึงปัจจุบันนี้สภาพได้เปลี่ยนไปอย่างมากโดยการเมืองไทยปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ดังจะเห็นได้จาก การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัคร 21 พรรค[9] การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัคร 15 พรรค[10] และล่าสุดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัคร 15 พรรค[11] อันเป็นเหตุให้การจัดตั้งรัฐบาลต้องอาศัยหลายพรรคการเมืองร่วมมือกัน ทำให้เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค เพราะไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งมีเสียงข้างมากเด็ดขาดเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเพียงลำพังได้

---

[8] หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511**, หน้า 128-130.

[9] กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. **รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มี.ค.2535**. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2535), หน้า 137.

[10] **คู่แข่งธุรกิจ. เลือกตั้ง 38**, หน้า 1.

[11] กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. **รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พ.ย.2539. (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง, 2539)**, หน้า 62.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัญหาของรัฐบาลผสมก็คือ การขาดเสถียรภาพ เพราะมักจะเกิดปัญหาขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีเอง เนื่องจากรัฐมนตรีมาจากหลายพรรคการเมือง ประวัติศาสตร์การเมืองไทยยังไม่เคยปรากฏว่ารัฐบาลล้มเพราะมีการลงมติไม่ไว้วางใจ หากแต่ล้มเพราะเกิดความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลเอง ตัวอย่างที่จะแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจน ก็คือ กรณีรัฐบาลผสมภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้ถูกพรรคร่วมฝ่ายค้านที่มีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี(ซึ่งถ้าลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีอื่นต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย) ระหว่างวันที่ 18-20 กันยายน พ.ศ. 2539 แต่เมื่ออภิปรายแล้วก่อนที่จะมีการลงมติพรรคร่วมรัฐบาล 3 พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคนำไทย และพรรคมวลชนได้มีมติร่วมกันงดออกเสียงไว้วางใจนายก โดยยื่นข้อต่อรองว่าหากนายกรัฐมนตรีประกาศจะลาออกจากตำแหน่ง พรรคทั้งสามจะยกมือไว้วางใจให้ ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องแถลงข่าวก่อนมีการลงมติว่าจะพิจารณาลาออกภายใน 7 วัน ต่อมาเมื่อมีการลงมติผลปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนน 207 เสียง ไม่ไว้วางใจ 180 เสียง ต่อมาพรรคร่วมรัฐบาล 5 พรรค ประกอบด้วย พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย พรรคมวลชน รวมทั้งสมาชิกพรรคชาติไทยบางส่วนได้กดดันนายกรัฐมนตรีให้สนับสนุน พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีหัวหน้าพรรคความหวังใหม่เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป แต่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกอรปกับมีความกดดันหลาย ๆ ด้าน ที่สุดนายกรัฐมนตรีจึงประกาศยุบสภาในวันที่ 27 กันยายน 2539 หลังจากวันลงมติไม่ไว้วางใจ 6 วัน[12]

ที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นปัญหาของการมีรัฐบาลผสมกับเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งปัญหานี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาสำคัญดังที่มีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า

---

[12] **ข่าวสค. ปีที่ 6 ฉบับที่** 2130 (29 กันยายน 2539), หน้า 11 **อ้างใน** กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, **รายงานการวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 17 พ.ย. 2639**, (กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง,2539), หน้า 55.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"ประเทศไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา ประสบปัญหาทั้งการขาดเสถียรภาพทางการเมือง และการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ได้มีรัฐบาลนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน(รวมระยะเวลา 50 ปี) 42 ชุด โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งอยู่ในอำนาจประมาณ 13-14 เดือน สาเหตุสำคัญที่ประเทศไทยประสบปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะกรณีการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลสืบเนื่องมาจาก... 2. ความแตกแยกขัดแย้งภายในพรรคและระหว่างพรรคที่มารวมกันจัดตั้งรัฐบาล... เช่น รัฐบาลผสมภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 มี.ค. 2518 - 12 ม.ค. 2519) แต่ละพรรคมาร่วมจัดตั้งรัฐบาลต่างพยายามแสวงหาผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับพรรคของตนจนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรค และได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญเหตุหนึ่งที่นำไปสู่การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุดโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ตัดสินใจประกาศยุบสภาในวันที่ 12 มกราคม 2519"[13]

นอกจากนั้นยังปรากฏในข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ว่า

"...รัฐบาลที่มาจากรัฐสภาที่ไม่มีพรรคใดพรรคเดียวได้เสียงข้างมากเกินครึ่งจะต้องกลายเป็นรัฐบาลผสม ยิ่งมีพรรคหลายพรรคเกินไปผสมเป็นรัฐบาลให้ได้เสียงข้างมาก รัฐบาลนั้นก็จะปราศจากเสถียรภาพและบริหารงานได้โดยไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างของสภาพเช่นนี้ปรากฏในประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่ปีค.ศ.1875-1946 (สาธารณรัฐที่สาม) และ ค.ศ. 1946-1958 (สาธารณรัฐที่ 4) ซึ่งปรากฏว่ารัฐบาลแต่ละชุดอายุเฉลี่ย 3-6 เดือนเท่านั้น สภาพเช่นนี้หมดไปในปี 1958-ปัจจุบัน เพราะนายพลเดอโกลล์ปฏิรูปการเมืองและตรารัฐธรรมนูญนิยม ดังจะนำเสนอต่อไป ตัวอย่างอีกประเทศหนึ่งก็คือ อิตาลีซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงวันที่ 27 ธันวาคม 1947 ถึงปี 1983 รวม 36 ปี มีรัฐบาล 42 คณะ คณะหนึ่งมีอายุเฉลี่ยประมาณ 10-11 เดือน ตัวอย่างสุดท้าย คือ ประเทศไทยก่อนรัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่ง

---

[13] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 1-7**. (กรุงเทพฯ : มสธ., 2526), หน้า 392-393.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเฉลี่ยอายุไม่เกิน 1 ปี ในสภาพเช่นนี้ การบริหารประเทศอย่างต่อเนื่องก็ดี การกล้าตัดสินใจแก้ปัญหาที่ลึกและมีมาช้านานของบ้านเมือง ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เพราะรัฐบาลเกรงจะนำมาซึ่งความขัดแย้ง"[14]

"...นายกรัฐมนตรีไทยที่ได้รับการแต่งตั้งก็ไม่สามารถ"ควบคุม" รัฐบาลของตนได้อย่างเต็มที่ เพราะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคมาตลอดจึงเกิดระบบ "เจ้ากระทรวง" คือ พรรคใดรับผิดชอบกระทรวงใด ก็หวงกันไม่ให้กำกับโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต่างพรรคก็จะกล่าวหาว่า "ก้าวก่าย" นายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจมากตามกฎหมายจึงไม่กล้าใช้อำนาจในความเป็นจริง เพราะกลัว "รัฐบาลแตก"[15]

นอกจากนี้ ในกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับประชาชน ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้ยอมรับปัญหาเรื่องการมีเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า

"3. คณะรัฐมนตรี

3.1 สภาพปัญหาหลัก

3.1.1 รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม อ่อนแอและขาดเสถียรภาพไม่มีพรรคใดกำหนดนโยบายเรื่องใดได้เอง พรรคร่วมรัฐบาลขัดแย้งกันบ่อยครั้งนายกรัฐมนตรีตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคทำให้ต้องเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างพรรค อันเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

3.1.2 นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่อาจแสดงความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ เพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำและต่อรองของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาลทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

3.1.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแข่งขันกันเป็นรัฐมนตรีเป็นเหตุให้ได้รัฐมนตรีบางส่วนที่ขาดคุณภาพ

---

[14] คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) **ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทย**. (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2539), หน้า 46-47.

[15] เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3.1.4 การแต่งตั้งรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีถูกกดดันจากคนในพรรค พรรคร่วมรัฐบาลและนายทุนผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ทำให้ได้คนซึ่งประชาชนไม่ยอมรับ

3.1.5 รัฐมนตรีออกมาวิจารณ์รัฐบาลโดยไม่เคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกัน"[16]

โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญให้กำหนดทางแก้ปัญหาดังกล่าวไว้หลายประการ โดยมีการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันเป็นมาตรการหนึ่ง[17]

จากการพิจารณาความเป็นมาของการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันประกอบกับการติดตามข่าวสารของสภาร่างรัฐธรรมนูญผ่านสื่อต่าง ๆ อาจพอจะให้เหตุผลหรือเจตนารมณ์ของการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 205 ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ที่สำคัญได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันก็เพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับหน้าที่บริหารออกจากกัน โดยหลักแล้วสมาชิกรัฐสภามีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ส่วนรัฐมนตรีมีหน้าที่ในทางบริหารราชการแผ่นดิน

(1) การที่ให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งจะเห็นอยู่บ่อยครั้งว่ารัฐมนตรีไม่เข้าร่วมประชุมสภา ทั้งนี้ก็เพราะภารกิจหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีนั้นมีมากจนไม่มีเวลาพอมาร่วมประชุมสภาได้ การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะทำให้รัฐมนตรีสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลต่อหน้าที่นิติบัญญัติ และยังจะช่วยให้รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่

---

[16] คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน.** เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน, มีนาคม 2540, หน้า 46-47.

[17] เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(2) ในระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ในประเทศไทยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เช่นนี้ผู้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ(สมาชิกสภา) กับผู้ถูกตรวจสอบ(รัฐมนตรี) จึงไม่ควรเป็นบุคคลคนเดียวกัน ในเมืองไทยเราคงเคยเห็นกันอยู่บ่อย ๆ ว่า เมื่อมีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรี เมื่อมีการอภิปรายเสร็จสิ้น และมีการลงมติ รัฐมนตรีคนที่ถูกอภิปรายซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ก็จะใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนไว้วางใจตนเอง(โดยการยกมือซึ่งเห็นได้ชัด) ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรณีนี้มีการขัดกันในบทบาทหน้าที่ ซึ่งหากจะเทียบให้เห็นชัดก็เช่นสมมุติว่า ผู้พิพากษากระทำความผิดอาญา แล้วถูกจับส่งฟ้องศาล ถ้าเรายอมให้ผู้พิพากษาคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญานั้นเป็นผู้พิจารณาตัดสินคดีที่ตนตกเป็นจำเลย สังคมนี้ย่อมหาความเป็นธรรมได้ยาก

ประการที่สอง การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันจะช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันรัฐบาลไทยเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค และแม้จะมีการปฏิรูปการเมืองแล้วก็น่าจะยังคงเป็นรัฐบาลผสมอยู่ ซึ่งหากยังคงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ ก็จะทำให้เกิดสภาพที่รัฐมนตรีขี่คอนายกรัฐมนตรีได้ เพราะรัฐมนตรีมีอำนาจต่อรอง โดยแม้จะถูกปรับออกจากคณะรัฐมนตรีก็ไม่กลัว เพราะยังคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ประวัติศาสตร์การเมืองไทยรัฐบาลไม่เคยล้มเพราะฝ่ายค้านลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ล้มเพราะรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี(พรรคร่วมรัฐบาล)ขัดแย้งกันเอง เหตุที่รัฐมนตรีกล้าที่จะขัดแย้งกันเอง หรือออกมาวิจารณ์รัฐบาลโดยไม่สำนึกถึงหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ก็เพราะรัฐมนตรีมีหลักประกันว่าแม้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีก็ยังคงเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ เราคงเคยเห็นกันบ่อย ๆ ว่ามีรัฐมนตรีออกมาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลตนเอง การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน จะเพิ่มความเสี่ยงแก่รัฐมนตรีที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลว่าอาจถูกปลดได้ทุกเวลา และเมื่อถูกปลดออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ก็เป็นราษฎรธรรมดาจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งไม่แน่ว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีสำนึกในความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อนึ่ง นอกจากเหตุผลทั้งสองประการข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ให้ความเห็นว่า การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันจะช่วยแก้ปัญหาซื้อเสียงได้ ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าอาจมีส่วนอยู่บ้าง แต่เห็นว่าไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักในการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันทั้งนี้เพราะแม้แต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดไม่มีโอกาสเข้าไปใช้อำนาจบริหารจังหวัด(ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่ก็ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอว่ามีการใช้เงินซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดบางจังหวัด ปัญหาการซื้อเสียงนั้น จะต้องแก้ไขด้วยมาตรการหลาย ๆ มาตรการ นับตั้งแต่การมีคณะกรรมการการเลือกตั้ง การป้องกันและปราบปรามไม่ให้มีการทุจริต ตลอดจนการมีกระบวนการพิเศษนำนักการเมืองที่ทุจริตคอรัปชั่นมาลงโทษ ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว อนึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรการในการป้องกันการซื้อเสียง เช่นการให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง(ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 139) ดูแลการเลือกตั้งนั้นช่วยลดการซื้อเสียงในระดับหนึ่ง แต่มาตรการที่น่าจะได้ผลมากที่สุด ก็คือ การมีองค์กรและมาตรการตรวจสอบการทุจริตคอรัปชั่นที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(มาตรา 295) และคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง(มาตรา 306) เพราะเหตุที่มีการซื้อเสียงก็เพราะหวังว่าเข้ามีตำแหน่งทางการเมืองแล้วสามารถถอนทุนและได้กำไรด้วย ถ้าเราสกัดไม่ให้ถอนทุน หรือต่อให้ถอนทุนก็ถูกลงโทษได้ ก็จะทำให้ผู้ที่จะซื้อเสียงขาดแรงจูงใจในการซื้อเสียง เพราะซื้อเสียงแล้วถอนทุนคืนไม่ได้ นักธุรกิจที่ดีย่อมไม่ลงทุน

5. รัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี

เกี่ยวกับการนำแนวคิดที่มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญไทยนั้น มีผู้แสดงความเห็นไว้หลากหลาย เช่น เห็นว่าเป็นการเอาของต่างประเทศมาใช้ คนไทยกินข้าวไม่ได้กินขนมปัง แต่พอมีการเสนออะไรใหม่ ๆ ที่ไม่มีตัวอย่างในต่างประเทศ ก็จะมีคนออกมาท้วงว่า มีประเทศไหนเขาใช้อย่างนั้นบ้าง จึงหาอะไรไม่ได้แน่ในเรื่องนี้ แล้วแต่คนจะพูด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศไทยย่อมไม่อาจลอกแบบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศมาใช้ทั้งหมด เพราะสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมไม่เหมือนกันทีเดียว แต่เราอาจได้ข้อคิดจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศเพื่อใช้ประกอบการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ เพราะแท้จริงแล้วระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาก็หาใช่มรดกของสังคมไทยไม่ แต่เป็นสิ่งที่คณะราษฎรนำเข้ามาจากต่างประเทศ การเหลียวดูรัฐธรรมนูญประเทศอื่นในระบบเดียวกันจึงไม่ใช่เรื่องเสียหาย แต่จำเป็นต้องทำเพื่อเปิดโลกทัศน์ให้กว้างขึ้น ไม่ใช่วนเวียนอยู่แต่รัฐธรรมนูญเดิม ๆ ของไทยในอดีต เราจึงสมควรนำพระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคีแก้ความในคาถาที่มีในอามแผ่นดิน[18] ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยะมหาราชของชาวไทยมาน้อมใส่เกล้าฯ เดินทางสายกลาง คือ ต้องดูสภาพบ้านเมืองไทย และต่างประเทศไปด้วยกันอย่างพอเหมาะด้วยวิจารณญาณของเราเอง หากทำได้เช่นนี้ การปฏิเสธการศึกษาแนวทางต่างประเทศหรือการมุ่งแต่จะลอกต่างประเทศโดยไม่ดูความเหมาะสมในสังคมไทยซึ่งเป็นสุดขั้วของทั้งสองด้านก็จะไม่เกิดขึ้น

สำหรับรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้นมีหลายประเทศที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เช่น

(1) ประเทศฝรั่งเศส ก่อน ค.ศ. 1962 ประเทศฝรั่งเศสมีปัญหาในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล ต่อมาใน ค.ศ. 1962 จึงมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 23 ว่า รัฐมนตรีไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันได้ สมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเมื่อพ้นกำหนด 1 เดือน โดยจะได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอีกก็ต่อเมื่อได้รับการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งคราวต่อไป โดยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร. ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้ให้เหตุผลที่ฝรั่งเศสมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน ค.ศ. 1962 และผลที่ตามมา ว่า

---

[18] ดูในคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(คพป.) ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 97-110.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"...เป็นความปรารถนาอันแรงกล้าของนายพลเดอโกลล์ที่ต้องการจะเลิกวิธีปฏิบัติในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ซึ่งรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกจากสมาชิกรัฐสภาสามารถรักษาตำแหน่งไว้ได้ทั้ง 2 อย่าง ทำให้รัฐมนตรีไม่สนใจว่ารัฐบาลจะถูกโค่นล้มหรือไม่ เพราะตนเองก็ยังรักษาตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาไว้ได้ ดังนั้น เมื่อได้รับคำสั่งจากพรรคของตน รัฐมนตรีก็จะลาออกจากรัฐบาลอันเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทั้งรัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลในบางเรื่องก็หาคะแนนโดยการวิจารณ์รัฐบาล เมื่อถูกปลด หรือลาออกแล้วก็กลับไปเป็น ส.ส. จ้องล้มรัฐบาลในสภาต่อไป

การห้ามไม่ให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ทำให้รัฐมนตรีต้องพยายามให้รัฐบาลอยู่รอดโดยไม่โค่นล้มรัฐบาลด้วยการลาออกหรือวิจารณ์รัฐบาล เพราะถ้าลาออกหรือถูกปลดแล้วก็ไม่อาจจะกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาตามเดิมได้ และต้องตกอยู่ไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ ทำให้นักการเมืองฝรั่งเศสที่เป็นรัฐมนตรีประพฤติตนดีขึ้น"[19]

ข้อสังเกต เหตุที่ประเทศฝรั่งเศสห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพราะเพื่อแก้ปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลนี้ก็เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในประเทศไทยเช่นกัน

(2) ประเทศลักเซมเบอร์ก รัฐธรรมนูญลักเซมเบอร์ก มาตรา 58 กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งในรัฐบาล จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่อาจกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก เว้นแต่จะได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งใหม่

---

[19] บารศักดิ์ อุวรรณโณ และ ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย**.(กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2540) หน้า 27-28 และโปรดดูเพิ่มเติมในไพโรจน์ ชัยนาม. "นายกรัฐมนตรีจำต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร การศึกษาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบตามระบอบรูปแบบต่างๆ" ใน **หนังสือวิชาการทางกฎหมายในโอกาสครบรอบ 50 ปี ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** . (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529). หน้า 42-43.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากการพิจารณารัฐธรรมนูญต่างประเทศที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญต่างประเทศก็มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 205 และหากจะดูต่างประเทศแล้วเหลียวมาดูประเทศไทย โดยไม่ใช่การลอกของต่างประเทศโดยไม่พิเคราะห์สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทยแล้วจะเห็นได้ชัดว่าการเมืองไทยมีปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลเพราะเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งเป็นสภาพที่เกิดในฝรั่งเศสก่อน ค.ศ. 1962 ฉะนั้นการนำของนอกเข้ามาใช้ในเมืองไทยนี้จึงน่าจะเหมาะสม และหากจะพิจารณาดูให้ท่องแท้จะว่าเป็นของนอกซึ่งเป็นของใหม่ไม่เคยเอามาใช้ในประเทศไทยเสียเลยทีเดียวก็ไม่ใช่ เพราะประเทศไทยได้ เคยมีการบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 มาตรา 14 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 139 โดยเหตุที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มุ่งเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเช่นกัน

6. ความเห็นค้านการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ถูกจัดพิมพ์เผยแพร่สู่สายตาสาธารณชนแล้ว ประเด็นการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน พรรคการเมืองบางพรรคได้ออกมาแสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วย โดยพอจะประมวลเหตุผลคัดค้านได้ 2 ประการสำคัญ คือ

(1) การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้นขัดกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร มีฐานะเป็นผู้อำนวยการปกครองและดำเนินการปกครอง ประชาชนเลือกผู้แทนก็เพื่อให้ผู้แทนมาบริหารประเทศ จึงควรเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ด้วย

(2) การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ซึ่งมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วต้องมีการเลือกตั้งซ่อม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสัดส่วนคะแนนเสียงของพรรคร่วมรัฐบาล หรืออาจทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภาได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

7. แย้งความเห็นค้านการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาเหตุผล 2 ประการในข้อ 6 ที่คัดค้านการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีนั้นมีข้อพิจารณาโต้แย้งความเห็นดังกล่าว ดังนี้

(1) เหตุผลคัดค้านที่ว่าการให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่าสอดคล้องกับระบอบการปกครองโดยรัฐสภา ซึ่งรัฐมนตรีควรจะเลือกเอามาจากรัฐสภาและยังมีสมาชิกภาพทางรัฐสภาได้อยู่ตามเดิม[20] แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงเหตุผลที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีที่มุ่งจะแยกบุคคลที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน และมุ่งสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล ก็อรปกับการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีนี้มิได้หมายความว่าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ เป็นแต่ว่าต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ถ้าเป็นรัฐมนตรี ก็ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา

จึงเป็นปัญหาให้เลือกระหว่าง การคงไว้ตามหลักการปกครองโดยรัฐสภา ซึ่งรัฐมนตรีควรจะเลือกเอามาจากรัฐสภาและยังมีสมาชิกภาพทางรัฐสภาได้อยู่ตามเดิม ซึ่งรัฐบาลแบบไทยๆ ที่เป็นรัฐบาลผสมก็ต้องเผชิญกับปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลต่อไป กับการเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองโดยรัฐสภาบ้าง คือ รัฐมนตรีอาจมาจากสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้ามาจากสมาชิกรัฐสภาก็ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา แต่รัฐบาลมีเสถียรภาพ เพราะรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันและมีวินัยมากยิ่งขึ้น

ปัญหานี้ เมื่อติดตามสถานการณ์ในปัจจุบันพบว่ากระแสคัดค้านการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี ส่วนใหญ่มาจากนักการเมืองในพรรคการเมืองต่าง ๆ แต่สำหรับประชาชนโดยทั่วไปแล้วต่างสนับสนุนการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากการสำรวจ เรื่อง ประชาชนต้องการอะไรในรัฐธรรมนูญใหม่ของศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่สำรวจจากตัวแทนของทุกภาค

---

[20] ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีจำต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร การศึกษาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบตามระบอบการปกครองรูปแบบต่างๆ", หน้า 42.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ของประเทศไทยจำนวน 5,080 ราย พบว่า 72.6% (3,677 ราย) เห็นด้วยที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีควรลาออกจากตำแหน่งก่อน ไม่เห็นด้วย 12.7% (645 ราย) และไม่แน่ใจ 14.7% (745 ราย)[21] จึงเห็นได้ว่าความเห็นของประชาชน ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงในเรื่องนี้เห็นสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

(2) เหตุผลคัดค้านที่ว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นรัฐมนตรี ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้แทนราษฎรแล้วมีการเลือกตั้งซ่อม อาจส่งผลกระทบต่อสัดส่วนคะแนนเสียงของพรรคร่วมรัฐบาล จนอาจทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภาได้นั้น

ปัญหานี้ต้องพิจารณาระบบการเลือกตั้งในร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบ เพราะการเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ เป็นระบบผสมระหว่างระบบเขตเดียวคนเดียว กับระบบบัญชีรายชื่อ โดยได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 คน แบ่งเป็นมาจากระบบเขตเดียวคนเดียว 350 คน มาจากระบบบัญชีรายชื่อ 150 คน (มาตรา 96) ฉะนั้น การที่มีการตั้งรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้สมาชิกภาพการเป็นผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีต้องสิ้นไปนั้น ต้องแยกพิจารณาว่า รัฐมนตรีคนนั้น ๆ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในระบบใด

1) ถ้ารัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อ (PARTY LIST) ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 118(1) กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า

"มาตรา 118 เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

---

[21] **มติชนรายวัน**, *วันศุกร์ที่ 30 พฤษภาคม 2540, หน้า 2 และ 4.*

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(1) ในกรณีที่ตำแหน่งที่ว่างเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน บัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นตามมาตรา 97 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งให้ผู้มีชื่ออยู่ ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับถัดไป เลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรแทน

(2) ในกรณีที่ตำแหน่งที่ว่างเป็นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 101 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่าง เว้นแต่อายุของสภา ผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน"

จากมาตรา 118 (1) จะเห็นว่าถ้ารัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร จะไม่มีการเลือกตั้งซ่อม แต่จะมีการเลื่อนผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการ เมืองเดียวกันกับรัฐมนตรีในลำดับถัดไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน ตัวอย่างเช่น พรรค ก. มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากระบบบัญชีรายชื่อ 80 คน ถ้าสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อของพรรค ก. ได้เป็นรัฐมนตรี 10 คน ก็จะมีการเลื่อนผู้มี ชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อลำดับที่ 81 ถึง 90 ให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน ซึ่งย่อม จะไม่กระทบต่อทั้งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมี และจำนวนเสียง ของพรรคร่วมรัฐบาลก็จะไม่เปลี่ยนแปลง

2) ถ้ารัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 118 (2) กำหนดให้ต้องมี การเลือกตั้งซ่อม ซึ่งกรณีนี้เองที่จะกระทบต่อสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรค ร่วมรัฐบาลมี

ตัวอย่างเช่น พรรคร่วมรัฐบาลประกอบด้วย พรรค ก. พรรค ข. พรรค ค. โดยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนของแต่ละพรรค ดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

	ระบบบัญชีพรรค	ระบบเขตเดียวคนเดียว
พรรค ก.	70	60
พรรค ข.	40	30
พรรค ค.	30	30
รวม 260 เสียง		

กรณีนี้จะเป็นรัฐบาลผสม 3 พรรค มีเสียงทั้งหมด 260 เสียง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งหมด 500 คน) ถ้ามีการตั้งรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบเขตเดียวคนเดียวจำนวน 20 คน ย่อมจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม 20 เขตเลือกตั้ง ซึ่งถ้าหากพรรคร่วมรัฐบาลได้รับเลือกตั้งเข้ามาทั้งหมด 20 คน หรือมากกว่า 10 คน รัฐบาลก็ยังคงเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากในสภาอยู่ แต่ถ้าเผอิญว่าพรรคร่วมรัฐบาลได้รับการเลือกตั้งเข้ามาน้อยกว่า 10 คน ก็ย่อมจะทำให้รัฐบาลกลายเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างน้อยในสภา เพราะมีเสียงไม่ถึง 250 เสียง ซึ่งย่อมจะเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศอย่างแน่นอน

กรณีที่รัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (เขตเดียวคนเดียว) นี้เองที่อาจมีผลกระทบต่อสัดส่วนสมาชิกของพรรคร่วมรัฐบาลได้ ปัญหาขัดข้องนี้ในชั้นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการพูดถึง แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยมีการเสนอให้มีการเลือกตั้งตัวสำรองหรือตัวแทน (SUPPLE'ANTS) ไว้ด้วย ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส

เรื่องการเลือกตั้ง "ตัวสำรอง" ของฝรั่งเศสนี้ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายไว้ว่า

"วิธีการห้ามในเรื่องตำแหน่งขัดกันนี้ก็คือ สมาชิกรัฐสภา(ทั้งสภาผู้แทนและสภาบน) ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีจะมีเวลาเดือนหนึ่งสำหรับจะเลือกเอาว่าจะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือจะเป็นรัฐมนตรีจึงจะเด็ดขาดประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเขาจัดให้มีการเลือกตั้ง "ตัวสำรอง" (SUPPLE'ANT) พร้อมกับการเลือกผู้สมัครเป็นสมาชิกรัฐสภาคนนั้นเอาไว้ ถ้าผู้ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาเลือกเอาเป็นรัฐมนตรีแล้วตัวสำรองก็จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภานั้นทันที ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกรัฐสภาจะต้องเลือกตัวสำรอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เอาไว้ก่อน ชื่อของตัวสำรองนี้(ใช้อักษรเล็กกว่า) จะปรากฏอยู่ในบัตรเลือกตั้งด้วยพร้อมกับชื่อของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาล่างหรือสภาบน แต่ตัวสำรองซึ่งเข้ารับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาแทนสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกและเป็นรัฐมนตรีไปแล้ว จะเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาต่อไปคราวหน้ากับผู้ที่เป็นรัฐมนตรีไปแล้วนี้ไม่ได้ ตัวสำรองซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาแทนแล้วนี้จะอยู่ในตำแหน่งได้ต่อไปตลอดสมัยของสภานั้น แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะถูกล้มลงแล้วก็ดีในระหว่างนั้น แต่ก็เป็นระเบียบว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีต้องออกไปนั้นตัวสำรองที่เป็นสมาชิกรัฐสภาแทนอาจจะลาออกเพื่อให้รัฐมนตรีนั้นได้กลับมาสมัครรับเลือกตั้งเอาตำแหน่งเดิมของเขาอีก หากมีการเลือกตั้งซ่อมบางส่วน แต่ก็ไม่แน่เสมอไป

แต่ในทางปฏิบัติตั้งแต่ ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา ในฝรั่งเศสผู้ที่เป็นรัฐมนตรีแม้ไม่เคยเป็นสมาชิกรัฐสภามาก็จะสมัครเข้ารับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป เพราะในฐานะที่เขาเป็นรัฐมนตรีก็จะเป็นช่องทางให้เขาได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาได้ และจะเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองของเขาด้วย และเมื่อได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาแล้วก็จะลาออกปล่อยตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของตนไว้ให้แก่ตัวสำรอง เป็นการช่วยให้พรรคการเมืองของเขาที่เป็นรัฐบาลได้รับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเพิ่มเติมขึ้นใหม่ และเป็นการช่วยรักษาตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเอาไว้ให้พรรคของเขาต่อไป อนึ่งในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีและต้องออกจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาของตนนั้นในทางข้อเท็จจริงและในทางกฎหมายก็ยังคงสนใจกับเขตที่ตนได้รับเลือกตั้งมา ยังแสดงตัวว่าเขาเป็นผู้แทนเขตนั้นอยู่เสมอ"[22]

การเลือกตั้ง "ตัวสำรอง" นี้จึงเป็นทางออกประการหนึ่งที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาที่รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบเขตเดียวคนเดียวต้องพ้นจากตำแหน่งและมีการเลือกตั้งซ่อม โดยให้มี "ตัวสำรอง" จะทำให้ไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม ซึ่งเมื่อไม่มีการเลือกตั้งซ่อมก็ย่อมจะไม่กระทบต่อสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

22 ไพโรจน์ ชัยนาม, "นายกรัฐมนตรีจำต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร การศึกษาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบตามระบอบการปกครองรูปแบบต่างๆ", หน้า 43-44.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่พรรคร่วมรัฐบาลมี อีกทั้ง "ตัวสำรอง" ช่วยประหยัดงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมอีกด้วย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในชั้นกรรมาธิการแปรญัตติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ควรมีการเพิ่มเรื่อง "ตัวสำรอง" นี้ด้วย

บทสรุป

การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีไม่ใช่เป็นการห้ามไม่ให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีเสียเลย เป็นแต่ว่าถ้าสมาชิกรัฐสภาจะเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ก็ต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ถ้าเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ก็ด้วยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน และเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ดังนี้ การห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหลักการสำคัญส่วนหนึ่งที่จะส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ปฏิรูปการเมือง ดังนั้น หลักการนี้ต้องคงไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยอาจมีการเพิ่มเติมเรื่อง "ตัวสำรอง" เพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ขุดคลองคอคอดกระวันนี้พรุ่งนี้ก็สายเสียแล้ว

ศ.พล.ร.อ.สมทพ กิรมย์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เวลาผ่านไป ๒๐๐ ปีเศษมาแล้ว สมเด็จกรมพระราชวังบวรมหาสุรสีหนาทเจ้า ได้ทรงพระราชทานนโยบายในการรบกับพม่าเพื่อป้องกันประเทศ เชิงรุก โดยมีพระราชดำริจะขุดคลองยุทธศาสตร์ที่บริเวณกระบุรีเชื่อมทางน้ำฝั่งอ่าวสยามกับฝั่งทะเลอันดามัน เพื่อยาตราทัพเรือทำการรบทั้งทางเรือบก อันเป็นอมตะ ดังนี้.-

ครั้งที่ ๑

จะเร่งรัดตัดคิดมันเสียก่อน บั่นรอนอย่าให้ทันแน่นหนา
จำจะคิดให้ผิดแต่ก่อนมา เปนทัพหน้านาวายกออกไป
ตามทางทะเลไปสงขลา จะขุดพสุธาเปนคลองใหญ่
ให้เรือรบออกประจบเอาเมืองไทร ปักษ์ใต้ฝ่ายทะเลให้พร้อมกัน
จึงจะยกไปตีเมืองมะริด จะปิดปากน้ำเสียให้มั่น
ทัพเรือมันจะพลอยเข้าร่วมกัน จะตีบั่นกองทัพให้ยับไป
รบไหนจะให้ยับลงที่นั่น แต่กึ่งวันมิให้ทานทนได้
จะทำการครั้งนี้ให้มีชัย จะให้เกียรติให้สืบทั้งแผ่นดิน

การคิดขุดคอดกระครั้ง ๒๐๐ ปีมาแล้ว เพื่อยุทธศาสตร์ทางเรือ เพื่อทั้งการรบทางเรือ ทางเศรษฐกิจ และการคมนาคมเป็นสำคัญ

ครั้งที่ ๒ สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ ประมาณ พ.ศ. ๒๔๐๑ อังกฤษขอบรมราชานุญาตจะขุดคอดกระ แต่ขาดงบประมาณจึงงด

ครั้งที่ ๓ ใน พ.ศ. ๒๔๐๐ - ๒๔๑๑ เมื่อฝรั่งเศสขุดคลองสุเอซเสร็จแล้ว ฝรั่งเศสขอขุดคลองคอดกระ แต่รัชกาลที่ ๔ เกรงจะเสียพระราชไมตรีกับอังกฤษทางด้านแหลมมลายู และเกาะปีนังของอังกฤษ จึงไม่ทรงอนุญาต เป็นเหตุผลทางความมั่นคงของชาติ

ครั้งที่ ๔ พ.ศ. ๒๔๑๕ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นาวาเอก เอ.ลี. ลอปตัน ร.น. เป็นผู้แทนอังกฤษมาสำรวจขุดคอดกระบริเวณระนอง - ชุมพร ซึ่งมองการเป็นได้ แต่เป็นเพียงนโยบาย ยังไม่ขุด ขณะเดียวกันนี้ วิศวกรฝรั่งเศสชื่อ ฟอร์ดิแนน เดอ เลอเซป ขอเข้าเฝ้าเพื่อบรมราชานุญาตให้ขุด เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๕

LIBT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ไม่ทรงอนุญาต เหตุผลทางการเมือง ซึ่งอังกฤษมีอำนาจมากในขณะนั้นจึงไม่อนุญาต

ครั้งที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๖๐ จมื่นอมรดรุณรักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช) บันทึกเรื่องราวการตามเสด็จประพาสปักษ์ใต้ ณ รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีนักธรณีวิทยาชาวต่างประเทศ แสดงถึงผลประโยชน์มหาศาลของไทย หากขุดคอคอดกระ ในที่สุดรัชกาลที่ ๖ ทรงตัดสินยกเลิกโครงการขุดคอคอดกระ เพราะเกรงจะกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

ครั้งที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๗๕ ฯพณฯ ปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอจะขุดคอคอดกระ แต่ขาดงบประมาณในการนี้จึงหยุดเป็นครั้งที่ ๖

ครั้งที่ ๗ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๙ ไทยต้องลงนามตามสัญญาสมบูรณ์แบบ ความในสัญญาข้อ ๗ ห้ามมิให้ประเทศไทยขุดคลองเชื่อมมหาสมุทรอินเดียกับอ่าวไทย ถ้าอังกฤษไม่เห็นชอบการขุดคอคอดกระหยุดโครงการเป็นครั้งที่ ๗

ครั้งที่ ๘ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๓ นายเชาว์ ขวัญยืน กับคณะขออนุญาตทำการขุดคอคอดกระ แต่สภาความมั่นคงของชาติเสนอให้ระงับ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการแยกดินแดน การขุดคอคอดกระระงับเป็นครั้งที่ ๘

ครั้งที่ ๙ พ.ศ. ๒๕๑๓ นายเชาว์ ขวัญยืน และบริษัท TAMS ขอขุดระหว่างสตูล - สงขลา แต่มีการเปลี่ยนรัชกาล โครงการจึงระงับไปเป็นครั้งที่ ๙

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ครั้งที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๒๕ พล.ร.อ.อมร ศิริกายะ รมต.คมนาคม ได้ตั้งกรรมการ โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานพิจารณาขุดคอคอดกระ แต่ยุบสภา โครงการจึงระงับ เป็นครั้งที่ ๑๐

ครั้งที่ ๑๑ ฯพณฯ สมัคร สุนทรเวช เป็น รมต. คมนาคม ได้ศึกษาความเป็นไปได้ในการขุดคอคอดกระ ในเวลาเดียวรัฐสภาตั้ง พล.ร.ต. สนอง นิสาลักษณ์ เป็นประธานพิจารณาขุดคอคอดกระ แต่ พล.ร.ต. สนอง นิสาลักษณ์ ได้ถึงแก่อสัญกรรม รัฐสภาจึงตั้ง ฯพณฯ ไสว พัฒโน การยังมิสำเร็จ โครงการระงับเป็นครั้งที่ ๑๑

ครั้งที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๓๑ สมาคมวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทยได้เสนอขอทำการขุดคอคอดกระ แต่ก็ยังไม่ได้รับการตัดสินใจ จึงระงับโครงการเป็นครั้งที่ ๑๒

ข้อความทั้งหมดคัดย่อจาก "คลองกระกับอนาคตของไทย" โดย อชวท - บันทึกโดย นางชวัญใจ (พยอมยงค์) ฮีลีย์ ๓๐ - ๓๑ มี.ค. ๒๕๓๒ ขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ครั้งที่ ๑๓ โดยความกรุณาของ พลเรือเอก วิจิตร ชำนาญการณ์ ผู้บัญชาทหารเรือ ท่านได้อนุมัติให้ ครูศิษย์ มิตรประดู่สัมพันธ์ เดินทางไปทัศนศึกษากิจการของกองเรือภาคที่ ๓ และฐานทัพเรือพังงา เมื่อ ๖ - ๗ - ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

ผมจึงเกิดความคิดขอเสนอขุดคอคอดกระเป็นครั้งที่ ๑๓ เชื่อมอ่าวไทยกับทะเลอันดามัน เพื่อเรือรบไทยจะได้ทะเบสสมอพลัน เดินหน้าเต็มตัวแล่นเข้า "คลองกระ" โดยไม่ต้องผ่านช่องสุมาตรา ซึ่งผิดหลักยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี การขุดคอคอดกระเป็น "ยุทธศาสตร์ของโลก (WORLD STRATEGY)" ได้ทางคมนาคมย่นระยะทางทะเลใกล้ยิ่งขึ้น และสองฝั่งคลองเป็นเมืองชุมชนเกิดอุตสาหกรรม เกิดพาณิชย์นาวี เสริมเศรษฐกิจ เป็นประโยชน์ต่อโลก ต่อมวลชนในโลก ๒๐๐ ปี ผ่านไป ช้าเกินจะรอได้ ขุดคอคอดกระวันนี้ พรุ่งนี้ก็สายเสียแล้ว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แผนที่ประกอบการขุดคลองเชื่อมอ่าวไทย - ทะเลอันดามัน

ขุดที่หมายเลข ๑ ระยะทางสั้นจาก ระนอง - หลังสวน
- ไทยได้ประโยชน์
- พม่าได้ประโยชน์
- โลกได้ประโยชน์

ขุดที่หมายเลข ๒ ระยะทางยาว ขุดในประเทศไทยจากไชยา - กระเบอร์ และกระบุรี
- ไทยได้ประโยชน์
- โลกได้ประโยชน์
- เกาะสมุยจะเป็นแหล่งท่องเที่ยวใหม่

ขุดที่หมายเลข ๒ ไชยา - กระเบอร์ - กระบุรี ดีที่สุด

ขุดที่หมายเลข ๓ ระยะทางยาวมาก จากสงขลา - ปะเหลียน
- ไทยได้ประโยชน์
- โลกได้ประโยชน์
- สงขลาจะเป็นศูนย์เศรษฐกิจ

การลงทุน บริษัทขุดคอคอดกระมหาชน

ประเทศไทยลงทุน ๕๑ %
ญี่ปุ่น - สิงคโปร์ - มาเลเซีย - อินโดเนเซีย - พม่า ประเทศค้าน้ำมัน - (กลุ่ม OPEC) ประเทศในยุโรป - อเมริกา - และอื่น - รวม ๔๙ %

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัจฉิมลิขิต

เรียน ฯพณฯ วันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา ในฐานะ ฯพณฯ เป็นชาวใต้ ขอได้โปรด "ขุดคอดกระ"

เรียน ฯพณฯ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะ นายกรัฐมนตรี และนักยุทธศาสตร์ - ยุทธวิธี - ขงเบ้ง ขอได้โปรด "ขุดคอดกระ"

เรียน ฯพณฯ ชวน หลีกภัย ในฐานะหัวหน้าฝ่ายค้าน และเป็นชาวใต้ ขอได้โปรด "ขุดคอดกระ"

เรียน ฯพณฯ สุวัจน์ ลิปตพัลลภ รมต. คมนาคม ขอ ฯพณฯ โปรด "ขุดคอดกระ"

ขุดคอดกระวันนี้ พรุ่งนี้ก็สายเสียแล้ว

๑๖ พ.ค. ๒๕๔๐

ขอเสนอแนะ ขุดแนวหมายเลข ๒ คือ จากไชยา - กะเบอร์ - กระบุรี ดีที่สุด ทะเลเปิดทั้งสองข้าง และจะทำให้เกาะสมุยเป็น "ภูเก็ตน้อย" สำหรับการท่องเที่ยว

ขุดคอดกระวันนี้ พรุ่งนี้ก็สายเสียแล้ว

๙ พ.ค. ๔๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

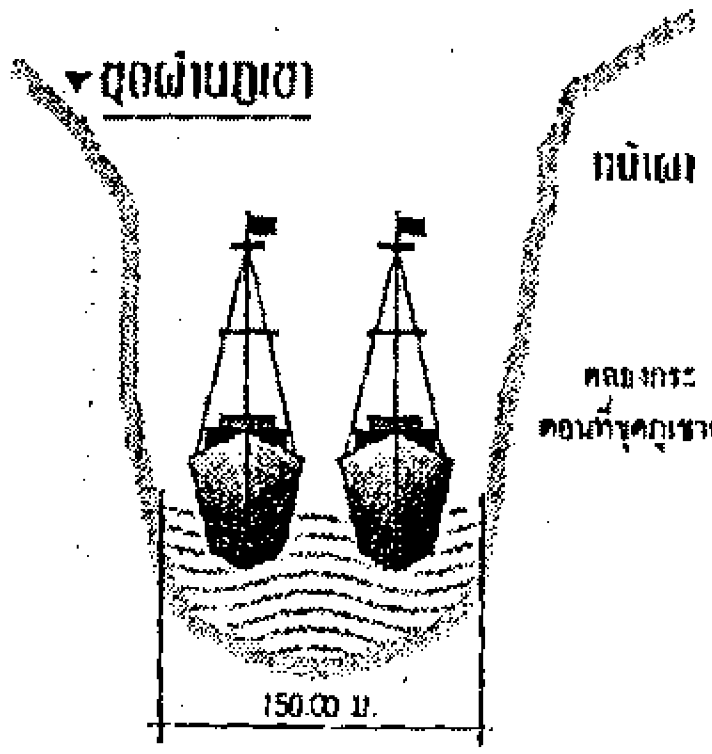
แผนที่ประกอบการขุดคลองเชื่อมอ่าวไทย - ทะเลอันดามัน

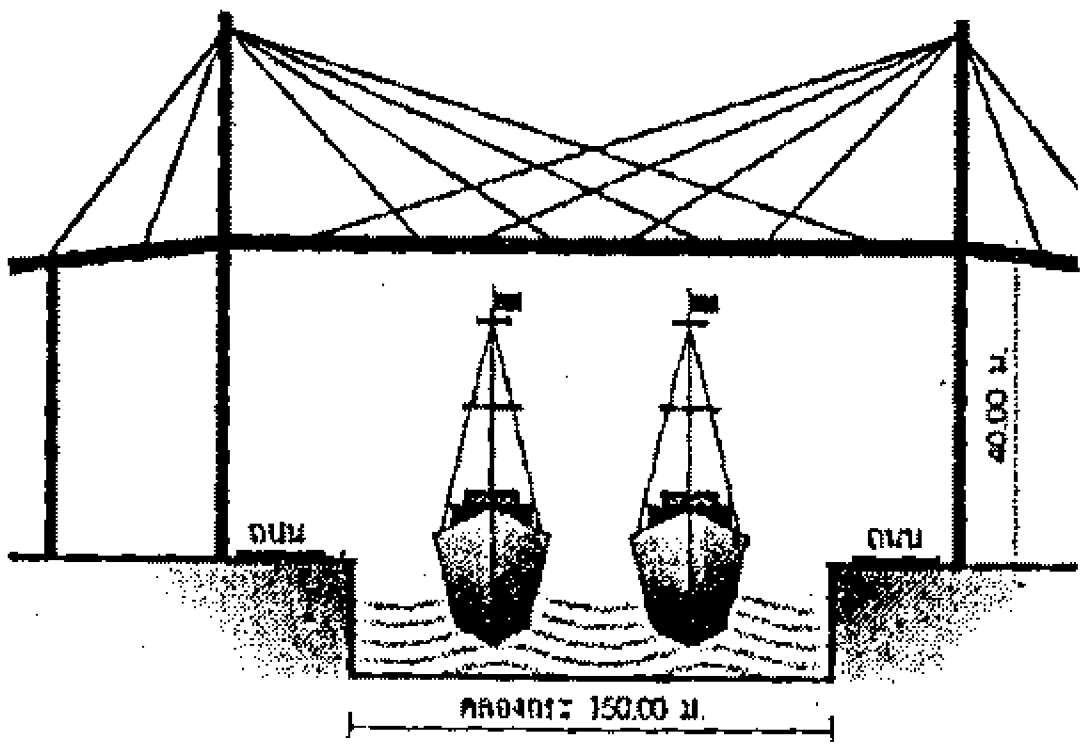
แผนที่สังเขป ขุดคอคอดกระ คลองสุรสีหนาท

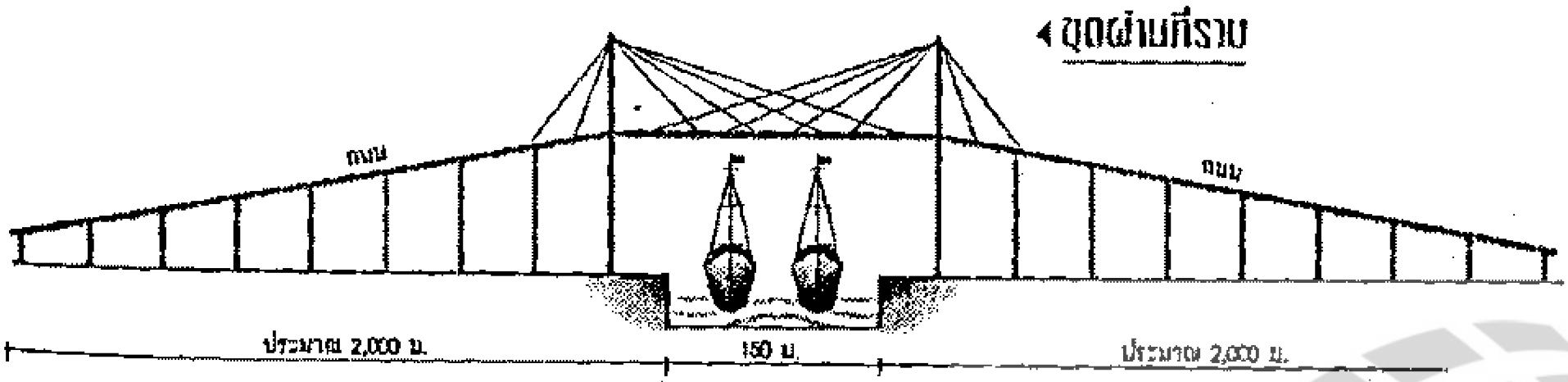
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คลองกระ และสพานข้ามคลอง พ.ศ. ๒๕๕๐ (คลองสุรสิงหนาท)

คลองสุรสีหนาท
คลองคอดกระ







คลองกระ และสะพานข้ามคลอง พ.ศ.2550

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน

ฝ่ายพลิดเอกสารรัฐสภา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2 กรกฎาคม 2540 - ร.ท.กุเทพ ใสกระจ่าง โฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 แถลงผลการประชุมคณะกรรมาธิการฯ ว่า ที่ประชุมได้มีมติเลือก นายทนง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานคณะกรรมาธิการฯ ที่ประชุมได้กำหนดเวลาการพิจารณาในช่วง 2 สัปดาห์แรก โดยในวันจันทร์-วันอังคาร เวลา 13.00 - 22.00 น. วันพุธ-วันพฤหัสบดี เวลา 9.00 - 12.00 น. และวันศุกร์ เวลา 9.00 - 16.00 น. ส่วนแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ จะมีการนำคอมพิวเตอร์มาใช้เพื่อให้คณะกรรมาธิการฯ ได้เห็นภาพและรายละเอียดต่างๆ และกำหนดให้ปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการฯ นอกจากนี้ให้เชิญเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของแต่ละส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เข้าร่วมประชุมชี้แจงเกี่ยวกับบัญชีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามระบบบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ถือปฏิบัติ

- ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติอนุมัติพระราชกำหนด จำนวน 4 ฉบับ คือ

1.พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540

2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3. พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540

4. พระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540

3 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาระเบียบวาระที่ 3 กระทู้ถาม ตามลำดับดังนี้

1. กระทู้ถามของ นายสุรชาติ ชำนาญศิลป์ เรื่อง การขยายถนนสายบ้านดงไร่-อำเภอบ้านผือ-อำเภอน้ำโสม จังหวัดอุดรธานี ของกรมทางหลวงจาก 2 ช่องจราจร ให้เป็น 4 ช่องจราจร ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายพินิจ จารุสมบัติ) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบกระทู้ถามแทน

2. กระทู้ถามของ นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ เรื่องการแก้ไขปัญหาหนี้สินของข้าราชการครู ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายจำลอง ครุฑขุนทด) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบกระทู้ถามแทน

3. กระทู้ถามของ นายจุติ ไกรฤกษ์ เรื่อง นโยบายกระจายอำนาจ ถามนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโภคิน พลกุล) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบกระทู้ถามแทน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

4. กระทู้ถามของ นางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ เรื่อง ปัญหาของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม

5. กระทู้ถามของ นายสุพัฒน์ ธรรมเพชร เรื่อง การเปลี่ยนแปลงโครงการก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน เนื่องจากผู้ตั้งกระทู้ถามได้แจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรขอเลื่อนการถามไปก่อน ที่ประชุมจึงเห็นชอบให้เลื่อนกระทู้ถามนี้ไปในการประชุมครั้งต่อไป

นอกจากนี้ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติด่วน จำนวน 4 ฉบับ คือ

1. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาฯ ร่วมพิจารณาหามาตรการป้องกันผลกระทบจากการปล่อยค่าเงินบาทลอยตัว ซึ่ง นายจุติ ไกรฤกษ์ กับ คณะ เป็นผู้เสนอ ซึ่งยังมิได้บรรจุระเบียบวาระ

2. ญัตติด่วน เรื่อง การเปลี่ยนแปลงมาตรการเงินบาทให้ลอยตัว ซึ่ง นายปองพล อดิเรกสาร และนายจาตุรนต์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นผู้เสนอ ซึ่งยังมิได้บรรจุระเบียบวาระ

3. ญัตติด่วน เรื่อง การเปลี่ยนแปลงมาตรการเงินบาทให้ลอยตัว ซึ่ง นายไชยยศ สะสมทรัพย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ซึ่งยังมิได้บรรจุระเบียบวาระ

4. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้พิจารณาหามาตรการลดผลกระทบจากการปล่อยค่าเงินบาทลอยตัว ซึ่ง นาง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ เป็นผู้เสนอ ซึ่งยังมิได้บรรจุระเบียบวาระ

เมื่อผู้เสนอทั้ง 4 ฉบับ ได้แถลงเหตุผลตามลำดับแล้ว สมาชิกฯ ได้ลุกขึ้นอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโภคิน พลกุล) ตอบชี้แจงจนได้เวลาพอสมควร ที่ประชุมได้ลงมติให้ส่งญัตติทั้ง 4 ฉบับไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

4 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญครั้งที่สอง) โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติอนุมัติพระราชกำหนด จำนวน 4 ฉบับ คือ

1. พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540

2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540

3. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540

4. พระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

9 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

2. ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

10 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาระเบียบวาระที่ 3 กระทู้ถาม ตามลำดับ ดังนี้

1. กระทู้ถาม ของ นายสุพัฒน์ ธรรมเพชร เรื่อง การเปลี่ยนแปลงโครงการก่อสร้างถนนภายในหมู่บ้าน ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบกระทู้ถามแทน

2. กระทู้ถามด่วน ของ นายจุติ ไกรฤกษ์ เรื่อง ปัญหาวิกฤตการณ์เกี่ยวกับความมั่นคงทางด้าน เศรษฐกิจของประเทศ โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3. กระทู้ถาม ของ นายสุรชาติ ชำนาญศิลป์ เรื่อง การราดยางถนนของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เนื่องจากผู้ตั้งกระทู้ถามไม่อยู่ในที่ประชุม ดังนั้น กระทู้ถามดังกล่าวจึงตกไปตามข้อบังคับฯ ข้อ 121

4. กระทู้ถาม ของ นายวินัย เสนเนียม เรื่อง โครงการก่อสร้างถนน รพช. สาย พท.11037 เชื่อมต่อระหว่างจังหวัดพัทลุงกับจังหวัดสงขลา ถาม นายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) เป็นผู้ตอบกระทู้ถามแทน

5. กระทู้ถาม ของ นางอัญชลี วานิชเทพบุตร เรื่องการก่อสร้างสะพานท่าเทียบเรือที่ตำบลฉลอง อำเภอเมือง และที่ตำบลป่าคลอก อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม

นอกจากนี้ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้ร้องขอให้ประชุมลับ ประธานในที่ประชุมจึงได้ดำเนินการประชุมลับ หลังจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

11 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญครั้งที่สอง) โดยมี นายอาษา เมฆสวรรค์ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

นอกจากนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 6 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ....

2. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ....

3. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ....

4.ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ....

5. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ....

6. ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. ....

16 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งเป็นการพิจารณาต่อจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) ที่ประชุมได้พิจารณาต่อในหมวด 4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มจากมาตรา 44 แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ....

17 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 6 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมได้พิจารณาระเบียบวาระที่ 3 กระทู้ถาม ตามลำดับ ดังนี้

1. กระทู้ถาม ของ นายสุรชาติ ชำนาญศิลป์ เรื่อง การก่อสร้างทางด่วนในเขตเทศบาลนคร ถามนายกรัฐมนตรี เนื่องจากผู้ตั้งกระทู้ถามได้รับคำชี้แจงจากรัฐมนตรีก่อนแล้ว จึงไม่ติดใจที่จะถาม ดังนั้นกระทู้ถามดังกล่าวจึงตกไปตามข้อบังคับฯ ข้อ 121

2. กระทู้ถาม ของ นายสุพัฒน์ ธรรมเพชร เรื่อง การก่อสร้างถนนราดยางบนคันคลอง โครงการชลประทานนาท่อม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ตอบกระทู้ถาม

3. กระทู้ถาม ของ นายจาตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ เรื่อง การคิดค่าบริการในการใช้บริการบัตรเอทีเอ็มของทุกธนาคารในประเทศไทย ถาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คลัง ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่) เป็นผู้ตอบกระทู้ถามแทน

4. กระทู้ถาม ของ นายจุติ ไกรฤกษ์ เรื่องนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย ถาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ(นายสุรพร ดนัยตั้งตระกูล) เป็นผู้ตอบกระทู้ถามแทน

5. กระทู้ถาม ของ นายอำนวย สุวรรณดีรี เรื่องการการจัดทำงบประมาณประจำปีของศาลสมบัติกลาง ถาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสังข์ทอง ศรีธเรศ) เป็นผู้ตอบกระทู้ถามแทน

หลังจากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีพิจารณาเสร็จแล้ว

1. ผลสรุปการพิจารณาการที่รัฐบาลมีนโยบายปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540

2. รายงานผลการศึกษาการจัดสรรงบประมาณโครงการพัฒนาตำบล (คพต.)

ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการฯ เพื่อส่งไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้พิจารณาญัตติด่วน เรื่องขอให้สภาฯ พิจารณาเรื่องการปล่อยข่าวเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน ซึ่งนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย กับคณะ เป็นผู้เสนอ ซึ่งยังมิได้บรรจุระเบียบวาระ เมื่อผู้เสนอแถลงเหตุผลแล้ว มีสมาชิกฯ ลุกขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ต่อจากนั้นรัฐมนตรีช่วยว่า
การกระทรวงมหาดไทย (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง)
ตอบชี้แจงจนได้เวลาพอสมควร จากนั้นประธานในที่ประชุม
ได้สั่งเลื่อนการพิจารณาญัตติฉบับดังกล่าว ไปในการ
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 8 (สมัย
สามัญ ครั้งที่สอง) ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2540

18 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ได้มีคำสั่ง
แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามศึกษาบทบัญญัติร่างรัฐ-
ธรรมนูญ จำนวน 27 คน เพื่อศึกษาเนื้อหาของร่างรัฐ-
ธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาในวาระที่ 2
เพื่อให้ทราบถึงที่มา ข้อเท็จจริง ผลกระทบและราย
ละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาในบทบัญญัติต่างๆ เทียบเคียงกับ
รัฐธรรมนูญปัจจุบันและฉบับก่อนๆ แล้วจัดทำรายงานผล
การพิจารณาเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสมาชิกต่อไป

สำหรับคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้มี พล.อ.อ
ประพันธ์ ฐูปะเตมีย์ รองประธานวุฒิสภา เป็นประธาน
นายไพศาล กุมาลย์วิชัย เป็นรองประธานฯ นายเกษม
สรศักดิ์เกษม เป็นเลขานุการฯ และมีคณะกรรมการศึกษา
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ถูกแต่งตั้งอีกครั้ง คือ นาย
พูนศักดิ์ วรรณพงศ์ คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันทน
นายพชร ยุติธรรมดำรง นายดำรง พุฒตาล นายพินิจ
อารยะศิริ นอกจากนี้ยังมีวุฒิสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญ
เช่น พล.ร.อ.เกาะหลัก เจริญรุกข์ พล.อ.จรัล กุลละวณิชย์
พล.ต.อ.วศิษฐ์ เดชกุญชร และนายวัลลภ ตังคณานุรักษ์
ร่วมเป็นคณะกรรมการฯ ด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลงตามมาตรา 104 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 ดังนี้

  1. พล.อ.ปรีชา โรจนเสน
  2. นายทวีศักดิ์ เลสะเวช
  3. นายประยุทธ มหากิจศิริ

- ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานในการประชุม ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ

  1. ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  2. ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

23 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 4 ฉบับ คือ

  1. ร่างพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสาร พ.ศ. ....
  2. ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ....

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ....

4. ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ พ.ศ. ....

นอกจากนี้ที่ประชุมยังเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

2. ร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ....

24 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วนตามมติของที่ประชุม คือ ญัตติด่วน เรื่องขอให้สภาฯ พิจารณาเรื่องการปล่อยข่าวเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน ซึ่งนายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย กับคณะ เป็นผู้เสนอ ซึ่งค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6 (วันที่ 17 กรกฎาคม 2540) สมาชิกฯ ได้ลุกขึ้นอภิปราย ต่อจากนั้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง) ได้ตอบชี้แจงจนได้เวลาพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติ ไม่ส่งญัตติฉบับดังกล่าวไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

25 กรกฎาคม 2540 - ร้อยโทกุเทพ ใสกระจ่าง โฆษกคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2541 แถลงที่รัฐสภา ว่าผลการพิจารณาปรับลดงบประมาณประจำปี 2541 ขณะนี้มีการปรับลดงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ไปแล้ว 886,976,310 ล้านบาท จากงบประมาณที่ตั้งไว้ทั้งสิ้น 104,077,271,700 ล้านบาท โดยทบวงมหาวิทยาลัยมีการปรับลดสูงสุด 653,916,410 ล้านบาทรองลงมาได้แก่ กระทรวงการคลัง 117,097,200 ล้านบาท กระทรวงยุติธรรมปรับลด 21,590,000 ล้านบาท และกระทรวงการต่างประเทศ 12,593,000 ล้านบาท ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการนั้น กรรมาธิการได้พิจารณางบประมาณในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา และกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งทั้ง 3 หน่วยงานมีการปรับลดไปแล้วทั้งสิ้น 81,779,700 ล้านบาท

- ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายอาษา เมฆสวรรค์ รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ประธานฯ ได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า หม่อมราชวงศ์เทพ เทวกุล สมาชิกวุฒิสภา ขอลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่วันที่ 23 กรกฎาคม 2540

นอกจากนี้ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... (จำนวน 1 ฉบับ)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

30 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 3 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

2. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ....

3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริม-ทรัพย์ เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ....

อีกทั้งที่ประชุมยังเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... และเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ....

นอกจากนี้ที่ประชุมได้มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 4 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

2. ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

3. ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

4. ร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลพระพุทธบาท อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ให้แก่วัดหินหมากเป้ง และโอนที่ธรณีสงฆ์ วัดหินหมากเป้ง ในท้องที่ตำบลพระพุทธบาท อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ให้แก่กระทรวงการคลัง พ.ศ. ....

31 กรกฎาคม 2540 - ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่10 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วน ตามมติที่ประชุมฯ คือ การพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ง ซึ่ง นายนิยม วรปัญญา และนายสมชาย สหชัยรุ่งเรือง เป็นผู้เสนอ และได้รวมญัตติทำนองเดียวกันอีก 4 ฉบับ พิจารณารวมไปด้วย คือ

1. ญัตติ เรื่องขอให้รัฐบาลกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ซึ่งนายประชาธิปไตย คำสิงห์นอก เป็นผู้เสนอ

2. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาฯ ร่วมกันพิจารณาปัญหาสภาวะฝนทิ้งช่วง ซึ่งนายสุทัศน์ เงินหมื่น กับคณะ เป็นผู้เสนอ

3. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาฯ ร่วมกันพิจารณาปัญหาภัยแล้ง ซึ่งนางมยุรา อุรเดนทร์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

4. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาฯ ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ซึ่งนายเอกภาพ พลซื่อ เป็นผู้เสนอ

เมื่อผู้เสนอญัตติทั้ง 5 ฉบับ ได้แถลงเหตุผลตามลำดับแล้ว สมาชิกได้ลุกขึ้นอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง) ตอบชี้แจงจนได้เวลาพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้มีมติให้ส่งญัตติทั้ง 5 ฉบับดังกล่าว ไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand