

# รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(ทำหน้าที่ย่างรัฐธรรมนูญ)

ครั้งที่ ๕๕

วันพฤหัสบดี ที่ ๓๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๐๖

ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม

เริ่มประชุมเวลา ๑๘.๕๕ นาฬิกา

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ :  
วันนี้มีสมาชิกมาร่วมประชุม ๓๓๕ คน ครบ  
องค์ประชุมแล้ว ข้าพเจ้าจะได้ดำเนินการ  
ประชุมทำหน้าที่ย่างรัฐธรรมนูญต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องที่ ประธาน  
สภาจะแจ้งต่อที่ประชุม สำหรับวันไม่  
ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงาน  
การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้า  
ที่ย่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐ และ ๕๓  
มีท่านผู้ใดขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใด  
บ้าง

(ไม่มีสมาชิกขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข  
ประการใด)

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เมื่อ  
ไม่มีท่านผู้ใดขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข ข้าพเจ้า  
ถือว่า ที่ประชุมนี้รับรองรายงานการประชุม  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ย่างรัฐ-  
ธรรมนูญ ครั้งที่ ๕๐ และ ๕๓

ระเบียบวาระที่ ๓ หัวข้อระเบียบ  
วาระซึ่งคณะกรรมการระเบียบวาระเสนอ

๓๘. ในยามสงคราม หรือ ในภาวะ  
คับขันถึงขนาด อาจเป็นภัย ต่อความ มั่นคง  
ของประเทศชาติ และการ ใช้ อำนาจอธิ  
ปไตยทางรัฐสภาตาม ปกติ อาจ ไม่เหมาะ  
สม จะให้มีข้อยกเว้น เพื่อให้รัฐบาลใช้  
อำนาจอธิปไตย ได้ โดยฉิวทัน ต่อ ไปนี้  
หรือไม่

๓๘.๓ รัฐสภามอบ อำนาจให้  
แก่รัฐบาลได้

ขอเชิญอภิปราย

พลเอก ประภาส จารุเสถียร (ประธาน  
กรรมาธิการ) : ก่อนที่จะได้มีการพิจารณา  
ในหัวข้อ ระเบียบวาระ ตาม ที่ได้ เสนอ ต่อ  
สภาไปนี้ กรรมาธิการ ใคร่ขอ อนุญาต  
เพื่อประธานชี้แจงต่อที่ประชุมว่า หัวข้อ  
ระเบียบวาระ ที่ กรรมาธิการ ได้ จัดเสนอต่อ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สภาเพื่อพิจารณาในวันนั้นนับว่า เป็น หัวข้อระเบียบวาระ ที่ค่อนข้างใหม่ มาก สำหรับรัฐธรรมนูญแห่ง ประเทศไทยเราที่เคยมีมาแล้ว เพราะว่าหัวข้อระเบียบวาระ ที่เสนอต่อที่ประชุมสภาในวัน นั้น เป็นหัวข้อ ระเบียบวาระที่ไม่เคยปรากฏ ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาเลย แต่เนื่องจากความวิวัฒนาการ ของ การ สังครามในปัจจุบันนี้และเหตุฉุกเฉินตลอดจนการกับชน ที่เกิดแก่บรตประเทศต่าง ๆ ในโลกในปัจจุบัน ได้ ส่อให้เห็นถึง ความ จำเป็น ที่ จำ ต้องมีปรากฏในรัฐธรรมนูญ ดังหัวข้อ ระเบียบวาระที่กรรมการได้ เสนอต่อสภา นี้ และสิ่งใดซึ่งมีคุณอนันต์หากใช้ไม่ถูก ก็ย่อมมีโทษมหันต์คู่ควรกันไปในนั้น ย่อมมีอยู่เสมอ เพราะฉะนั้น คณะกรรมการจึง ใคร่ขอเรียนต่อที่ ประชุมนี้ ขอได้โปรด พิจารณา ในเรื่องนี้ ด้วยความ ละเอียด ลอจ และรอบคอบ ให้กว้างขวางกันโดยทั่ว ๆ ไป เป็นเรื่องที่กรรมการ ขอเสนอ ชี้แจง และ เรียนต่อที่ประชุมแต่เพียงเท่านี้

นายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ : ที่จริงกระผมขอขอบคุณท่านประธานกรรมการระเบียบวาระที่ได้กรุณาชี้แจง กระผม ตั้งใจที่จะเรียนถามในหลักการทั่วๆ ไป แต่เมื่อท่านได้กรุณาชี้แจงแล้วก็เป็นที่แจ่มแจ้ง สำหรับเรื่องที่เราพิจารณากัน ในวันนี้ เป็น

เรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่ง นอกจากจะไม่ เคยมีในประวัติศาสตร์การ ร่าง รัฐธรรมนูญ แล้ว ก็เป็นเรื่องที่เรา พยายาม ปรับปรุง รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดให้เข้ากับ กาลสมัย ถ้าหากว่ากระผมจะขอถือโอกาส กราบเรียนสภาเพียงเล็กน้อยว่า ประเทศที่เป็น หลัก ประชาธิปไตย อย่าง อังกฤษ และ อเมริกาเป็นต้น ในระหว่างสงครามแม้ว่า กรุงลอนดอนจะถูกโจมตีทาง อากาศ ไม่เว้น แต่ละวัน แต่รัฐสภาอังกฤษไม่เคยหยุดประชุม ยังประชุมตามปกติ และไม่เคยมอบ อำนาจให้แก่รัฐบาลในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะ นี้แสดงว่าสภา อังกฤษหวงแหน อำนาจในการปกครองประเทศมาก แม้ว่าจะเกิด สงครามวิกฤติการณ์สูงสุดในบรรดา กิจกรรมของมนุษย์ แต่สภาอังกฤษก็ไม่เคย ยอมมอบอำนาจให้แก่รัฐบาล แม้แต่หนึ่ง วันรัฐบาลก็ต้องไปคอย กระ ทุ ในสภา โดย ปกติเช่นเดียวกับทาง อเมริกาสภา คอนเกรส ของ อเมริกา ไม่เคยมอบ อำนาจแม้ ในระหว่างที่สงครามโลกครั้งที่ ๑ และที่ ๒ ให้แก่ประธานาธิบดีเลย ประธานาธิบดียังต้อง เสนอกฎหมาย การปฏิบัติยังต้องทำ การตามปกติเหมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้น ยิ่งกว่า นั้นประธานาธิบดี ยังจะต้อง รายงานให้สภา ทราบถึงความก้าวหน้าของสงครามด้วย นี้ เป็นเรื่องของหลักประเทศที่เป็นประชาธิปไตย



LIART

ไทย แต่ตอนหลังสงครามก็มีการพัฒนา  
 การในทางที่ตรงกันข้าม ปรากฏว่าสถานการณ์  
 การกับชนชั้นอันเกิดจากสงครามเย็นก็อัน  
 เกิด จาก ความ ต้อง การ พัฒนา การประเทศ  
 ด้วยความรวดเร็วที่ดี และเกิดการขับเคลื่อน  
 ทางการเมือง ภายใน ประเทศที่ดี ผู้ร่าง  
 รัฐธรรมนูญของรัฐใหม่ๆที่เกิดขึ้นภายหลัง  
 สงครามจึง มีความ โน้มเอียง ไปในทางที่จะ  
 ให้สภามอบ อำนาจ ให้รัฐบาลดำเนินการ  
 ช่วงระยะหนึ่ง แต่ไทยที่มีข้อแม้ว่าจะต้องมี  
 เรื่องซึ่งกระทบกระเทือนส่วนได้เสีย และ  
 ผลประโยชน์ของประเทศชาติ อย่าง ร้ายแรง  
 ถึงขนาดที่จะต้องมอบอำนาจ ให้แก่รัฐบาล  
 กระทำการโดยสภาไม่ต้องควบคุม เป็น ประ  
 จำทุกวันนี้ ในเรื่องที่ยอมมอบอำนาจประเทศ  
 ใหม่ๆ โดยเฉพาะเช่นเวียดนามได้ ถ้า  
 หากว่ามีผู้สนใจจะได้ทราบว่า ประธานา  
 ธิบัตินัดินห์เตียมได้ได้รับมอบอำนาจช่วงระยะ  
 เวลาหนึ่งหรือเกือบทุกสองปี การมอบ  
 อำนาจนั้นคล้ายกับมอบอำนาจโดยสันติวิธีซึ่ง  
 ในทางรัฐ ธรรมนูญเราเรียกว่า มอบ  
 อำนาจให้รัฐบาลปกครองประเทศ โดยออก  
 เป็นกฎศฎีกา Rule by decree การออก  
 กฎหมายประเภทนี้ มีผล บังคับ เหมือนกฎ  
 หมายของสภา เพราะฉะนั้นประธานาธิบดี  
 ใจตินห์เตียมมีอำนาจมาก ประเทศอื่นๆ  
 หลายประเทศ ในระยะหลัง สงคราม ก็มีอยู่

มาก มาย รวม ทั้งประเทศใหม่ที่เกิดขึ้นใน  
 อาฟริกาได้ การมอบอำนาจเช่นนี้ ก็มี  
 วัตถุประสงค์อย่างที่กระผม ได้กราบเรียนมา  
 แล้ว ทั้งนี้ถ้าเรามองรัฐธรรมนูญฉบับ  
 ชั่วคราวของเรา บัจจุบันนี้ เราก็มองเรื่อง  
 มอบอีกเช่นเดียวกันได้ คือในมาตรา ๑๗  
 มาตรา ๑๗ มอบอำนาจ โดยไม่มีกำหนด  
 เวลา คราบไตที่ยังมีรัฐธรรมนูญชั่วคราว  
 อยู่ นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยก็มี  
 อำนาจตามมาตรา ๑๗ ตั้งที่ท่านประธาน  
 กรรมการ การ ระบียบวาระ ได้ กรุณา ชี้แจง  
 แล้วว่า ถ้าหากผู้ใช้ เป็นก็มี ประโยชน์  
 อย่างมากมายเหลือเกิน หรือผู้ใช้ไม่เป็น  
 หรือใช้ ไป ในทางที่ผิด ก็เกิด เดือดร้อน ทั้ง  
 แผ่นดิน ทั่วประเทศ นายกรัฐมนตรีปัจจุบันนี้  
 ก็ควรได้รับการ ยกย่อง ในฐานะ เป็น ผู้ใช้  
 มาตรา ๑๗ ในแง่ที่เป็นประโยชน์ต่อประ  
 ชาติ มาก คือ ใน การปราบปราม  
 อันธพาล และในการปราบปรามคอม  
 มิวนิสต์เป็นต้น ถ้าหากว่าให้ผู้อื่นมาใช้  
 กระผมสงสัย จะลำบาก เพราะฉะนั้น  
 ในกรมอบอำนาจดังที่เสนอไว้ ในระเบียบ  
 วาระนั้น กระผมคิดว่าสภาควรจะพิจารณา  
 กันให้ถ่องแท้ว่า สำหรับ ข้อแรก เป็นเรื่อง  
 ควรพิจารณาด้วยว่าจะมอบอำนาจโดยมีข้อ  
 แม้ในกรณีใดบ้าง จะเอาเฉพาะในทาง  
 การเมืองด้วยหรือจะทางเศรษฐกิจด้วยหรือ



LIRT

ไม่ หรือจะเขาเกิดจลาจลภายในประเทศ หรือจะต้องเกิดสงคราม สำหรับข้อสอง ก็เป็นเรื่องที่น่าคิดในแง่ที่ว่าพระมหากษัตริย์ จะทรงพระราชทานอำนาจหรือจะ ใช้อำนาจ นิติบัญญัติโดยผ่านรัฐบาล ในเรื่องเหล่านี้จริงก็เคยมีการปฏิบัติกันอยู่ในประเทศที่ ประธานาธิบดีมอบอำนาจให้รัฐบาล พระมหากษัตริย์มอบอำนาจให้รัฐบาล แต่ สำหรับเมืองไทยนั้นกระผมสงสัยอยู่ จึง ใคร่จะขอเรียนให้กรมการได้กรุณาชี้แจง เพิ่มเติมว่าสำหรับหัวข้อที่ ๒ นั้น มีจุดประสงค์อะไรบ้าง

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ :  
ตอนนี้อาหัวข้อที่ ๓ ก่อน

นายเกษม อุทยานิน : กระผมขอ สนับสนุนท่านสมาชิกผู้ มีเกียรติ ซึ่งได้กล่าว ถึงการปกครองใน ระบบ รัฐธรรมนูญ ของ อังกฤษซึ่งเราถือเป็นแบบอย่าง ในเรื่อง ของประชาธิปไตย คือการปกครองของ อังกฤษนั้นโดยหลัก ก็ไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็น ลายลักษณ์อักษร และไม่ได้อยู่ติดในหลัก การแบ่งแยกอำนาจออกไปโดยทั้งสามเป็นหลัก ของการปกครอง แม้กระนั้นอังกฤษก็ได้ ปฏิบัติในเรื่องของการปกครอง เกี่ยวกับการ แยกอำนาจของตนข้างจะเด็ดขาดและมีเหตุผล กระผมก็ใคร่จะกล่าวถึงเรื่องในยามสงคราม ซึ่งรู้สึกว่าเป็นวิกฤตการณ์ที่ใหญ่ที่สุด ของ

ประเทศต่าง ๆ ในอังกฤษนั้นในสมัยสงคราม แม้ว่าจะคณะรัฐมนตรีซึ่งเรียกว่าคณะรัฐมนตรี ยามสงครามจะได้อพยพลงมาเหลือเพียงแปด คน ก็ได้ให้ อำนาจ เป็นทาง ปฏิบัติไว้ว่า รัฐมนตรี ยามสงครามนี้ ทำหน้าที่ สองตาม ประการ ที่กระผมจำได้ กล่าวคือ ร่าง กฎหมายต่าง ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเสนอขึ้น ไปนั้นย่อมได้รับการพิจารณา ก่อนในรัฐสภา คณะรัฐมนตรียามสงคราม มีสิทธิ และมีการ ปฏิบัติที่จะพยายามยับยั้งร่างกฎหมายของ สมาชิกที่เสนอต่อรัฐสภาให้ช้าลง และรัฐ สภาก็ได้ปฏิบัติในกรณีที่ควรพิจารณา ร่าง พระราชบัญญัติ ของ รัฐบาลโดยด่วน ที่ สุด เป็นอย่างนี้ ซึ่งแม้ในยามวิกฤตการณ์เช่น นี้รัฐสภาอังกฤษ ก็ยังไม่ได้ มอบอำนาจให้ กับรัฐบาลเพื่อที่จะปฏิบัติ ซึ่งความจริงถ้า ดูโดยเผิน ๆ แล้วก็จะรู้สึกว่ามี ความจำเป็น อยู่เป็นอันมาก แต่ว่าสภาของอังกฤษก็ทำ หน้าที่อยู่ตลอดเวลา สำหรับรัฐธรรมนูญ ใหม่ ๆ ซึ่งกระผมเห็นว่าพยายามโน้มเอียง ไปในทางที่จะมอบ อำนาจให้กับ รัฐบาลนั้น เท่าที่จะ เห็นได้ชัด ๆ ก็มี รัฐธรรมนูญ ของ ฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ ๕ นี้ ซึ่งดูเหมือน จะอยู่ใน มาตรา ๑๒ ที่ว่า มอบอำนาจให้กับ ประธานาธิบดีในอันที่จะ ออกคำสั่งในกรณี จะปฏิบัติในรูปที่เป็นกฎหมาย แต่ว่าเขาก็ ยังขมวดไว้ว่า ประธานาธิบดีจะต้องได้



ปรึกษาหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภา และกรรมการรัฐธรรมนูญเสียก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ อีกประเทศหนึ่งที่มีเห็นเป็นตัวอย่าง ซึ่งรู้สึกว่าเป็นแง่ของวิชาการเราก็ถกเถียงกันเป็นอันมากว่า ไม่น่าจะเป็นไปได้ เพราะว่าการศึกษาความกว้างขวางเกินไป คือ ประเทศสาธารณรัฐจีนได้หวั่นประเทศนี้ ก็มีบทเฉพาะกาล ซึ่งได้กำหนดว่าประธานาธิบดีมีสิทธิในการที่จะออกคำสั่งในทางบริหารให้มีผลเหมือนกฎหมายในระหว่างที่ภัย ของ คอมมิวนิสต์ ยังมีอยู่บนแผ่นดินนั้น ซึ่งคำว่า “ภัยของคอมมิวนิสต์” นั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อไร อย่างไร ก็อยู่ในการวินิจฉัยของประธานาธิบดี เพราะฉะนั้นในทางหลักวิชาแล้ว ก็ยังไม่มีความนิยมไปในทางที่ว่า รัฐสภาซึ่งสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ จะไปมอบอำนาจ ซึ่งควรจะมอบอำนาจที่ประชาชนเราควรจะได้รับทราบและพิจารณาโดยละเอียดไปได้ ในมือของฝ่ายบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติมันก็ยังไม่เป็นที่นิยมกันนักในระบบประชาธิปไตย แล้วถ้ายิ่ง รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น สมัยลักษณ์ อีกอย่างที่เรากำลังร่างอยู่นั้น ความเห็นของกระผมก็รู้สึกว่าจะไม่น่าที่จะบัญญัติเช่นนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ขอขอบคุณ.

พลตำรวจโท ยรรรลือ เรืองตระกูล :  
ในยามสงคราม หรือในภาวะคับขัน ถึงขนาด

อาจเป็น ภัยต่อ ความมั่นคง ของประเทศชาติ และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตามปกติอาจไม่เหมาะสม จะให้มีข้อยกเว้นเพื่อให้รัฐบาลได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้โดยวิถีทางมอบอำนาจให้แก่รัฐบาลจะได้หรือไม่นั้น กระผมใคร่ขอประธานกรรมาธิการถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยโดยรัฐสภาเสียก่อน แล้วกระผมจึงจะกรรมาธิการถึงหลักยกเว้นว่า จะควรประการใด ในระบอบประชาธิปไตย ท่านมองเตสกีเยอว์กล่าวไว้ว่า ถ้าบุคคลคนเดียว หรือคณะเดียวกัน ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รวมกับอำนาจบริหารแล้ว เสรีภาพของบุคคลก็จะไม่มีได้โดย โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่มี การปกครองตามระบอบรัฐสภา ไม่ว่าจะพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีจะเป็นประมุขก็ตาม ก็มีการนิยมเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามทางคือ อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายก็เป็นหน้าที่ของรัฐสภา อำนาจบริหารก็เป็นหน้าที่ของคณะรัฐบาล ส่วนอำนาจตุลาการนั้น ก็ให้เป็นหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้แบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นสามทางเช่นเดียวกัน แต่ให้อำนาจนิติบัญญัติ กับ อำนาจบริหารนั้นมีการประสานกันหรือเกี่ยวข้องกันอยู่ และให้อำนาจทั้งสองต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ดังเช่นในการที่รัฐสภาถูกยุบ ฝ่าย



LIRT

บริหารมีอำนาจตรากฎหมายได้ หรือในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน อย่างยิ่งเกิดขึ้น โดยรีบด่วน ซึ่งไม่สามารถจะเรียกประชุมสภาได้ทันที ก็ให้ พระมหากษัตริย์ ทรงตรา พระราชกำหนด ตามเงื่อนไข ที่ได้กำหนด ไว้ใน รัฐธรรมนูญ หรือในเวลาปกติ พระมหากษัตริย์ก็ทรงไว้ ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะตราพระราชกฤษฎีกา ได้ โดย ไม่ขัด ต่อ กฎหมาย โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญ ของสหรัฐอเมริกา ได้มีการแบ่ง แยกอำนาจ ในการ ใช้ อำนาจ อธิปไตยสูงสุด ออกจากกันโดยเด็ดขาด และอำนาจทั้งสาม นั้น ต่างฝ่ายต่างก็ไม่ควบคุมซึ่งกันและกัน จะเห็นได้ว่า การตรากฎหมายนั้นเป็นอำนาจ ของสภานิติบัญญัติโดยเฉพาะ ประธานาธิบดีถึงแม้จะมีอำนาจยับยั้งกฎหมายได้ แต่ก็ไม่มีอำนาจออกกฎหมาย ตลอดทั้งไม่มี อำนาจ ที่จะเสนอ ร่างกฎหมายไปยังสภานิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นเวลาสงครามหรือในเวลาปกติก็ตาม ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบ รัฐสภา การออกกฎหมายจะต้องเป็นอำนาจ ของรัฐสภาเสมอไปไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้ง ดั้ง แต่รัฐสภาของสหรัฐก็มีสองสภา คือ สภาสูง และสภาล่าง เมื่อมี การแบ่งแยก อำนาจบริหารออกจากอำนาจนิตินิติบัญญัติเช่น นี้แล้ว ผลจึงปรากฏว่า

๑. ฝ่าย บริหาร ไม่อาจ ตรา พระราช กฤษฎีกา ตัดความ หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข

หรือยกเลิกกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เว้น แต่พระราชบัญญัติ เช่นพระราชบัญญัติ ต่าง ๆ ได้

๒. ฝ่าย บริหารไม่ อาจ ตรา พระราช กฤษฎีกา ในกิจการ ที่ต้องออกเป็น พระราช บัญญัติในรัฐสภา

อย่างไรก็ดี ถ้ารัฐสภามอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่รัฐบาลแล้ว พระราชบัญญัติ ต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐสภานั้นอาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือยกเลิก และมีบัญญัติขึ้น ใหม่ โดยรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติแทนรัฐสภา จึงเป็นข้อที่น่าคิดว่าจะมีวิถีทางที่ ขอบด้วย ระบบการ ปกครอง โดยรัฐ สภาหรือไม่ ซึ่งกระผมไม่แน่ใจว่ามีรัฐธรรมนูญประเทศใดบ้างที่มีบทบัญญัติให้กระทำได้ เช่นนี้ หวังว่ากรรมาธิการระเบียบวาระคง จะมี เหตุผล ในทาง หลักวิชา และ มีตัวอย่าง ประกอบ มิฉะนั้นก็คงจะไม่เสนอเข้ามาให้ สภานิติพิจารณา เพราะสภานิติได้มีมติไป แล้วว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติทางรัฐสภา และก็ทรงใช้อำนาจ บริหาร ทาง รัฐบาล ในการ ตราพระราช กำหนดและพระราชกฤษฎีกาได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กระผมเห็นด้วยกับ ข้อเสนอของคณะกรรมาธิการระเบียบวาระที่ ว่า ในยาม สงคราม หรือใน ภาวะ คับขันถึง ขนาดอาจเป็นภัย ต่อความมั่นคงของประเทศ



LIRT



ชาติ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องบริหาร  
ราชการแผ่นดินไปโดยรีบด่วน ในกรณีเช่น  
เมื่อสมัยสงครามโลก นายกรัฐมนตรีโดย  
ยศจ้างของอังกฤษได้จัดให้มีคณะรัฐมนตรีชุด  
สงคราม ซึ่งเรียกชื่อว่า War Cabinet มี  
คณะรัฐมนตรีรวมในประกอบด้วยสมาชิก ๒๑  
คน แต่ก็เป็นการแก้ไขทางคณะรัฐบาล ไม่  
ใช่เป็นการ แก้ไขโดย รัฐสภามอบอำนาจให้  
รัฐบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภา ใน  
การแก้ไขทางรัฐสภานั้น ตามหลักวิชาการแล้ว  
ว่าในเวลาบ้านเมืองอยู่ในภาวะคับขัน คณะ  
รัฐบาลต้องปฏิบัติการโดยรวดเร็ว เช่นใน  
เวลาสงครามเป็นต้น จะปล่อยให้มันวุ่นวาย  
ยุ่งยาก ถึง หลักราก เหมือนอย่าง เวลาปกติ  
ย่อมไม่ได้ คณะรัฐบาลจะต้องรีบจัดข้อ  
ยุ่งยากให้หมดไปโดยเร็ว ฉะนั้นเพื่อบริการ  
การได้เที่ยง และให้คณะ พรรคการเมืองช่วย  
เหลือภัยขัดข้องยากในภาวะสงครามเช่นนั้น  
จึงจำเป็นจะต้องมีคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย  
หัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ เมื่อหัวหน้า  
พรรคการเมืองเป็นรัฐมนตรีอยู่ในชุดเดียวกัน  
แล้ว เสียงคัดค้านของพรรคการเมืองต่าง ๆ  
ก็จะบรรเทาลง และกลับมาสับสนุนรัฐบาล  
ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒  
ซึ่งอังกฤษและฝรั่งเศส ก็ใช้วิธีนี้ เป็นข้อ ขยกเว้น  
แต่รัฐธรรมนูญของ ประเทศไทยฉบับที่กำลัง  
ร่างอยู่นี้ สภาว่างรัฐธรรมนูญได้มีมติไว้

แล้วว่าผู้ดำรง ตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี หรือ  
รัฐมนตรีอื่นเป็นสมาชิกรัฐสภา ในขณะที่เดียวกัน  
นั้นไม่ได้ ฉะนั้น การแก้ไขซึ่งที่กระผม  
ได้กราบเรียน มาต่อสภาฯ จึงน่าจะ ใช้กันไม่  
ได้ เพราะหลักในการตั้งคณะรัฐมนตรีนั้น  
ไม่เหมือนกัน ความจริงอำนาจนิติบัญญัติ  
อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนี้ ตาม  
หลัก ถึง จะ แยก กัน และ ความ เกี่ยว พัน ใน  
ระหว่างอำนาจเหล่านั้นก็ยังคงมีอยู่ มีฉะนั้น  
แล้วความมั่นคง ในการปกครองประเทศจะมี  
อยู่ไม่ได้ แม้แต่รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา  
เอง ซึ่งตามตัวหนังสือก็มีการแบ่งแยก  
การใช้อำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่  
ใน ทาง ปฏิบัติ ก็ ยังมี ความ เกี่ยว พัน กันอยู่  
ระหว่าง อำนาจบริหาร กับอำนาจนิติบัญญัติ  
แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะวาง ข้อยกเว้น ให้รัฐสภา  
มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่รัฐบาลเป็นผู้ ใช้  
ในยามสงครามหรือในภาวะคับขันเกิดขึ้นแก่  
ประเทศ อันเป็น ภัยร้ายแรง ต่อ ความ มั่นคง  
กระผม ไม่แน่ใจว่า ข้อยกเว้น การใช้ อำนาจ  
นิติบัญญัติ ให้ฝ่าย รัฐบาล เป็น ผู้ดำเนิน การ  
แทนมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในกรณีใด  
บ้าง ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทยนั้น ไม่เคย บัญญัติ ไว้เลย มีข้อที่น่า  
สังเกตอยู่ข้ออย่างหนึ่งก็คือในหลักทั่วไปของ  
รัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข  
นี้ ใน รัฐธรรมนูญ ทุก ประเทศ จะ ต้อง มี

(๓๘)



บัญญัติไว้ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจทั้งหมดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ผลจึงเท่ากับอำนาจทั้งหมดนั้น พระมหากษัตริย์พระองค์เดียวเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่แยกวิธีดำเนินการไว้ต่างกัน ในเวลาปกติก็ควรจะเป็นไปตามหลักที่ได้กล่าวไว้ ทั้งนี้ให้เสรีภาพเกิดขึ้นแก่บุคคลในชาติ แต่เวลาสงครามหรือในภาวะคับขันเกิดขึ้นแก่ประเทศชาติ ถ้าจะปฏิบัติตามหลักแบ่งแยกอำนาจ ความล่าช้าจะเกิดขึ้นแก่รัฐสภาจนถึงกับเสียหายแก่ประเทศชาติ จึงเป็นการสมควรจะกำหนดเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ชั่วคราวหนึ่งท่านของเดียวกับ การตรา พระราชกำหนด ใช้แทนพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติมอบอำนาจ ให้ฝ่ายบริหาร ออกกฎฎีกา หรือกฎกระทรวง หรือพระราชบัญญัติเทศบาล มอบอำนาจออกเทศบัญญัติบังคับใช้เป็นกฎหมายก็อาจจะกระทำได้ แต่จะกำหนดวิธีการรายละเอียดไว้ อย่างไรอันจะไม่ให้ขัดต่อหลักรัฐสภานั้น ก็แล้วแต่สภาว่างรัฐธรรมนูญจะเห็นเป็นการสมควร

หลวงประกอบนิติสาร (กรรมการ

ระเบียบวาระ): หัวข้อที่เรากำลังพิจารณาอยู่นั้นคือหัวข้อแรกที่ว่า รัฐสภาจะมอบอำนาจให้แก่รัฐบาล ได้หรือไม่ ในยามสงครามหรือในภาวะคับขันถึงขนาดอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศชาติ และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตามปกติอาจไม่เหมาะสม เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้าจะไม่กล่าวล่วงไปถึงระเบียบวาระที่ ๓๘.๒ ซึ่งท่านสมาชิกตาม ท่านประธานกรรมาธิการระเบียบวาระได้ชี้แจงต่อสภาครึ่งหนึ่งแล้วถึงข้อที่ว่าเหตุใด กรรมาธิการ จึงได้เสนอหัวข้อระเบียบวาระนี้มา ข้าพเจ้าเป็นแต่เพียงขอเพิ่มเติม ในฐานะที่เป็น กรรมาธิการ คนหนึ่งว่าเหตุที่กรรมาธิการ เสนอระเบียบวาระข้อนี้มา ก็เพราะรู้สึกมาตั้งแต่ต้นทีเดียว เมื่อครั้งเริ่มเขียนระเบียบวาระข้อแรก ๆ เราของสภา รัฐธรรมนูญ ทั้งหมด ไม่ใช่ที่เราประสงค์จะให้เป็นอย่างไร แต่เราของสภาทั้งหมด ว่ามี ข้อใด ที่เรา ควร เสนอ ให้ สภาพิจารณาบ้าง และ ระเบียบวาระ ที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นเป็นข้อคิดของกรรมาธิการคณะนี้ตั้งแต่เริ่มแรกมาแล้ว แต่ยังไม่ถึงจังหวะที่เหมาะสมที่จะเสนอให้สภาพิจารณา ระเบียบวาระ ที่เรา กำลัง พิจารณา กัน มา ก่อน อันนี้ล้วนเป็นหลักทั่วไป ซึ่งสภาฯ ได้ลงมติไว้มากมายหลายประการให้เป็นหลักสารสำคัญในการยกวางรัฐธรรมนูญ ก็ควรมหาหลัก





นั้นย่อมจะมีช้อยกเว้นได้ บางทีก็กล่าวกันว่าช้อยกเว้น นั้นเอง เป็นข้อ พิสูจน์ ของหลักเรื่องนี้ ก็ เช่น เดียวกัน กรรมการ ได้พิจารณาว่า ในกาลก่อนเคยมีตัวอย่างมาหรือไม่ ไม่ต้องดูอันไกล ไม่ต้องดูถึงต่างประเทศ ในเมืองไทยนี้เองก็มีมาแล้ว แต่ไม่มีตราไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่ว่ามีแล้วนั้น คือ พระราชบัญญัติ มอบ อำนาจ ให้ รัฐบาล ในภาวะคับขัน ในกรณีต่อไปนี ชอประธานไทยเพื่อความเข้มแข็ง ขออำนาจทุกถ้อยทุกคำ

๑. การปฏิบัติและเว้นการปฏิบัติบางอย่างเพื่อประโยชน์แห่งความกลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวของชาติ

๒. การบ่อนกันและปราบโจรกรรม

๓. การ รักษา สัมพันธไมตรี กับต่างประเทศ

๔. การปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ แก่การดำเนินการรบ ในกรณีที่ ประเทศไทย มีความจำเป็นต้อซึ่งทำ

๕. การปฏิบัติเพื่อใหม่เครื่องอุปโภคบริโภคเพียงพอแก่ความต้องการของประเทศ

๖. การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับการคมนาคมและการสื่อสาร

๗. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรม ของ ประชาชน และความ ปลอดภัย สาธารณ

นี้เป็นกฎหมายซึ่งรัฐสภาในสมัย พ.ศ.

๒๔๗๔ ได้ออกใช้และยังคงเป็นกฎหมายอยู่จนกระทั่งบัดนี้ เพราะฉะนั้นในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศไทย แม้จะไม่ได้ตราในรัฐธรรมนูญ ก็จะกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ถ้าพูดในทวระณะของคนอังกฤษในประเทศอังกฤษแล้ว เขาถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญทีเดียว เพราะเป็นกฎหมายที่สภาใช้อำนาจนิติบัญญัติออกมาเป็น พระราชบัญญัติให้ อำนาจ รัฐบาลที่จะออกกฎหมายได้ ในภาวะคับขัน ที่นถ้าเรามาพิจารณาคุณค่าของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งข้าพเจ้าคิดว่าเราสามารถใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๔ เป็นเวลากว่า ๒๐ มีแล้ว และได้เคยใช้ประโยชน์มาแล้ว ในภาวะคับขัน ก็คงจะเป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นกฎหมายที่มีประโยชน์ แม้จะอาจจะมิใช่สิ่งที่ ท่านประธาน กรรมการ กล่าวไว้ ที่นกรรมการมาองดูสารรูปของกฎหมายฉบับนี้ก็เห็นว่า ถ้าแม้ว่าสภาในสมัยหนึ่งสมัยใด ยกเลิกกฎหมายฉบับนี้เสียก็หมายความว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจที่จะออกพระราชกฤษฎีกา ออกกฎหมายเพื่อกิจการอันจำเป็นหรืออันสมควรทำในภาวะคับขันหรือในยามสงครามนั้นรัฐบาลจะหมดอำนาจในที่ที่เลย กรรมการ มาคิดว่า สงคราม สมัย หน้า ที่อาจจะมิ แต่หวังว่าไม่มี แต่อาจจะมันน ไม่ใช่สงครามในสมัยสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง



สงครามโลกครั้งที่สอง จะไม่มีความรุนแรง  
 เพียงเท่าที่ประเทศในทวีปยุโรปหรือในเอเชีย  
 อนาคตได้ประสบมา เพราะจะเป็นสงคราม  
 ปริมาณ หรือยิ่งกว่าปริมาณก็ไม่มีใคร  
 ทราบได้ ที่ท่านสมาชิกผู้ มีเกียรติกล่าวถึง  
 ประเทศอังกฤษในสมัยสงคราม ทุกสิ่ง  
 ทุกอย่างต้องผ่านสภา ต้องแจ้งสภาทราบ  
 ขอความเห็นชอบ สภานั่น ชนชื่อว่า สงคราม  
 อังกฤษหรือที่เรียกว่า Battle of Britain  
 นั้น ซึ่งรัฐบาลต้องไปชกอยู่ใต้ดิน สมาชิก  
 เขาเก่งกล้าสามารถมีที่หลบซ่อนภัย ถึง  
 เวลาประชุมก็มาประชุมกันได้ หรือมารับ  
 ฟังคำแถลงหรือมาโต้มาอภิปรายกันได้ จึง  
 ได้ตั้งห้วงขอระเบียบวาระขึ้นเพื่อเรียนถามสภา  
 ปรีกษาสภาว่าอำนาจของรัฐบาลตั้งเช่นที่ใด  
 เคยให้แก่รัฐบาลมาใน พ.ศ. ๒๔๗๔ และซึ่ง  
 ยังให้อยู่ทุกวันนี้เข้ามาได้เสียในรัฐธรรมนูญ  
 ดังว่ากระมัง เพื่อเป็นหลักประกันว่าไม่ใช่  
 ว่าสภานี้ก็ไม่ใช่ใจ ก็เคยแก่ กฎหมายนั้น  
 ยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย ถ้าอยู่ในรัฐธรรมนูญ  
 แล้วสภาเห็นมีความจำเป็นเมื่อใด สมควร  
 เมื่อใด ก็มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลเพียงเท่าที่  
 เห็นควร ขอประทานโทษว่าความหมายของ  
 การมอบอำนาจนี้ไม่ได้ หมายความว่าต้อง  
 มอบทั้งหมด ถ้าสภาเห็นว่าควรมอบเพียงใด  
 ก็ลงมติมอบเพียงนั้น จะมอบเป็นระยะเวลา  
 ยาวนานเท่าใดก็ยาวนานเพียงนั้น ซึ่งเป็น

อิสระของสภาที่จะกระทำได้อำนาจที่รัฐ  
 บาลได้ไว้ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๗๔  
 นั้น ข้าพเจ้าคิดว่าก็เป็นเรื่อง ที่บัญญัติ  
 ไว้รอบคอบดีมากถึง ๗ ประการ แต่เรา  
 ทราบไม่ได้ว่าในสงครามภายใน ด้วย  
 เหตุภัยชั้นภายในจะมีอะไรอีก เพราะ  
 ฉะนั้นจึงปรีกษาว่าจะเป็นการสมควรหรือไม่  
 ที่จะให้สภา ลงมติเป็นครั้ง เป็นคราว ไปตาม  
 เรื่อง สุดแล้วแต่ รัฐบาล จะ ขอ หรือ สภา จะ  
 กรุณาให้ เมื่อมีหลักประกันในรัฐธรรมนูญ  
 ว่า สภาทรงไว้ซึ่งอำนาจ จะมอบอำนาจในที่  
 นี้หมายความว่าอำนาจนิติบัญญัติ ไม่ใช่  
 อำนาจอื่น อำนาจที่สภามีอยู่ และโปรด  
 สังเกตว่าอำนาจนิติบัญญัตินี้ ในความหมาย  
 ของ รัฐธรรมนูญไม่ได้ หมายความว่าเฉพาะ  
 อำนาจออกกฎหมาย เพราะคำว่าพระมหากษัตริย์ทรง  
 ใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา  
 นั้น ถ้าเราพิเคราะห์ที่ห้วงขอระเบียบวาระที่  
 เราลงมติไปแล้ว ยังมีนอกเหนือไปจาก ออก  
 กฎหมายอีก หลายประการ เกี่ยว ด้วย ความ  
 เห็นชอบอะไรต่างๆ มีหลายอย่าง ซึ่งไม่  
 จำเป็นต้อง กล่าวโดยละเอียด เว้นเป็น  
 อำนาจของสภา สภาเป็นสภานิติบัญญัติ  
 เพราะฉะนั้น อำนาจทั้งหลายจึงเป็นอำนาจ  
 นิติบัญญัติทั้งนั้น ฉะนั้น หมายความว่า  
 สิ่งใดที่สภาทำเองได้ สภาอาจจะมอบให้  
 รัฐบาลได้เท่าที่เห็นสมควร จะหมด หรือ



ไม่หมด จะตลอดเวลาหรือไม่ตลอดเวลา เป็นเรื่องสหภาพจะลงมติ อีกประการหนึ่ง ทิวชัระเบียบวาระของกรรมาธิการ ได้เรียนกันมาแต่ต้นแล้วว่า ถ้อยคำที่ใช้ใน ทิวชัระเบียบวาระ เป็นแต่เพียงหลักไม่ได้ หมายความว่า ต้องเป็นทุกถ้อยทุกคำที่ไป เขียนในรัฐธรรมนูญ จะเขียนว่าประการใด เพียงไหน นั่นเป็นหน้าที่ของกรรมาธิการ ทุกร่างท่านจะไปเขียนมา และสถาปนา พิจารณาอีกทีหนึ่ง กล่าวโดยส่วนตัวของ ข้าพเจ้าแล้ว ข้าพเจ้าคิดว่าสมัยนี้เป็นสมัย ที่เราจะต้องคิดเผื่อขาด ข้างหน้า ไว้ ให้มากกว่าที่เราจะเขียนว่า สถาปนาอำนาจมอบ อำนาจให้รัฐบาลนี้ ก็หมายความว่า มี อำนาจ ก็หมายความว่า ให้สิทธิ ให้ อำนาจ ไม่ได้มีบทบังคับ เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้า คิดว่า อันตรายนั้นมีน้อยคือหมายความว่า ทางใหม่มีน้อยกว่าทางคุณ ทางคุณนี่จะเป็น เครื่องมือที่บริหารงานในยามสงคราม ใน ภาวะฉุกเฉินได้เป็นอย่างดี ข้าพเจ้า ถ้าจะ เปรียบความก็เหมือนรัฐบาล เหมือนกับต้น เรือจะต้องเดินเรือ ให้ถึง จุดหมายปลายทาง และโดยปลอดภัย สถาปนาเปรียบเหมือนผู้แทน ของราษฎร รับผิดชอบจากราษฎรมาเป็นผู้ ควบคุมรัฐบาล ก็เหมือนกัน คณะกรรมการ ของบริษัท กรรมการคณะกรรมการจะต้อง เหมือนกับต้นเสมอ จะตั้งอะไรกับต้นจะต้อง

ปฏิบัติตาม คอยควบคุม จะถอดก็ปัดต้นได้ อะไรได้ ก็เหมือนกับรัฐบาลในภายหน้า เหมือนกัน ตาจะลงมติไม่ไว้ใจใจ คือ ได้รัฐบาลชอกชะไรเหล่านี้ ทนถาดสมมติว่า ในยามสงคราม กรรมการบริษัทจะต้อง บงการเสนอไปว่า ให้ไปโน่นให้โน้น ให้ แวะเดิมนามมทนิน ส่งสินค้าที่ ทำอย่างอื่น ไม่ได้ อย่างนั้นก็ไปประตบภัยในกลางทะเล กับต้นจะต้องมีวโทรเลขตามเสมอ บอกว่า เปลี่ยนเส้นทางได้ใหม่ เขาสินค้าทางทะเล ได้ใหม่ เรือนั้นก็คงจะต้องจมเสียก่อน หรือ ไปถูกโจรสลัดตีเสียก่อน จนหินโดโครก เสียก่อน เพราะฉะนั้น จึงมีกฎหมายทะเล ให้อำนาจ กับต้น ที่จะ ทำการ ได้หลาย อย่าง โดยไม่ต้องรอฟังคำสั่งของบริษัท กฎหมาย ทะเลเป็นกฎหมายก็จริง แต่ก็เสมือนหนึ่ง ตั้งเอาอำนาจมาจากกรรมการของบริษัท ที่ จะบงการกับต้นฉันนี้ แต่ว่าเหมือนกันหมด บริษัทไหนจะไม่ยอมไม่ได้ กฎหมายบังคับ ได้หมด เช่นทางรัฐบาลก็เหมือนกัน เป็น เหมือนกับต้นเรือ จะถอดท้ายเรือ คือประเทศ ชาติ เมื่อเจอพายุเจอพายุหนักเข้า ถ้า จะมัดต้องมาขออนุญาตกันทุกที ๆ ก็ไม่ทัน การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสงครามที่เรา คิดว่าหรือคาดว่า น่าจะมีการรุมพังกัน อย่างไม่รู้ในสมัยหน้า เพราะฉะนั้น ข้าพเจ้า เป็นผู้ที่เห็นว่า เป็นการสมควร จะต้องมี



บทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ จริ่งอยู่ ถ้าพูดถึง  
 หลักแบ่งแยกอำนาจแล้ว โดยเฉียบขาดแล้ว  
 ไม่ตรงกับหลักที่เดียว เป็นแต่เพียงช้อยกเว้น  
 เพื่อสถานการณ์คับขันเท่านั้น เพราะฉะนั้น  
 เมื่อเรามาของว่าทุกอย่างในโลกนี้ แม้แต่สัต  
 ว์นัย พระพุทธเจ้ายังมีช้อยกเว้น แม้แต่  
 การฆ่ามนุษย์ ซึ่งเป็นปาวาชิก ถ้าฆ่าโดย  
 ไม่เจตนาก็ไม่เป็นปาวาชิก อาจจะเป็น  
 โทษฐานเบาอะไร เรียกว่าช้อยกเว้นทั้งนั้น  
 เพราะฉะนั้น หลักทุกหลักเมื่อมีช้อยกเว้น  
 รัฐธรรมนูญก็มีช้อยกเว้นได้ ข้าพเจ้ายังมอง  
 ไม่เห็นว่าจะเสียหลักของระบอบประชาธิปไตย  
 อย่างไร และข้าพเจ้าคิดว่าระบอบ  
 ประชาธิปไตยนั้น ต้องเหมาะสมกับเหตุ  
 การณ์ด้วย.

นายเกษม อทยานิน : กระผมต้อง  
 ขอประทานโอกาสขึ้นมาพูดเป็นครั้งที่ ๒ คือ  
 กระผมอ่านตามหัวข้อระเบียบวาระ ๑๗.๑ นี้  
 ว่า รัฐสภามอบอำนาจให้แก่รัฐบาลได้ มี  
 คำว่า มอบอำนาจ พอได้มาฟังท่านกรรมา  
 ธิการท่านที่ได้อภิปรายไปเมื่อก่อนแล้ว ทำให้  
 เกิดความฉงนสงสัยเป็นอันมาก เพราะว่า  
 คำว่าอำนาจนี้ กระผมขอประทานอยากจะ  
 กล่าวไว้ ถ้าใช้เป็นคำภาษาอังกฤษก็ว่า  
 Power ที่ท่านกรรมการอภิปรายตะกน  
 ผมนำมาแต่เป็น Legislative Function  
 คือหน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือ Legislative

Function ไม่ว่าจะรัฐบาลไหน ในรัฐบาล  
 ปัจจุบันนี้ก็ตาม รัฐบาลในรัฐธรรมนูญที่  
 แล้ว ๆ มากก็ตามได้ปฏิบัติตามอยู่เสมอ แล้ว  
 รัฐบาลในประชาธิปไตยไทย ๆ ก็ปฏิบัติอยู่  
 หน้าที่ทางนิติบัญญัติ รัฐบาล จะต้องเป็นผู้  
 ดำเนิน เช่น การขอพระราชกฤษฎีกา การ  
 ออกกฎกระทรวงอะไรต่ออะไรเหล่านี้ ตลอด  
 จนการ บริหาร เกี่ยวกับ ทาง อำนาจ ซึ่งรัฐ  
 สภาได้ออก กฎหมายไว้ แต่ว่ามาฟังท่าน  
 กรรมาธิการอภิปรายนั้นก็ รู้สึกว่ามุ่งหมายใน  
 ทางนั้นเป็นอันมากเพราะฉะนั้นที่ผมอภิปราย  
 ในตอนแรกเกี่ยวกับเรื่อง Legislative  
 Power ไม่ใช่ Legislative Function  
 ขอประทานโทษที่พูดเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่ง  
 เราแยกกันอย่างนี้ รู้สึก ว่ากระผมคงจะอภิ  
 ปรายเฉพาะเรื่องอำนาจไม่ได้ อภิ ปรายใน  
 เรื่องการมอบหน้าที่ทางนิติบัญญัติ ที่กระผม  
 ลุกขึ้นมาเพื่อให้ท่านสมาชิกในการที่จะวินิจฉัย  
 ด้ยลงมติและนอกจาก นั้นเพื่อเป็นประโยชน์  
 ในการที่คณะกรรมการร่างจะได้พิจารณา  
 ในการที่ว่า เราจะยกกว้างเขากำหนดขอบ  
 เขตเพียงแค่นี้ กระผมขอประทาน กราบ  
 เรียนเพียงแค่นี้

หลวงประกอบนิติสาร (กรรมการการ  
 ระเบียบวาระ : บางทีกรรมการอาจ จะ  
 ต้องขอด้วยท่านสมาชิกที่ห้อยคำอาจจะหวั่น  
 ไปหน่อยสำหรับระเบียบวาระ ท่านจึงอ่าน



ว่า รัฐสภามอบอำนาจให้รัฐบาลได้ จึงได้มองไปในที่คณะที่ท่านเข้าใจ แต่ถ้าจะยอมไปอ่านประโยชน์นำที่ว่าจะให้มันชัดเจน เพื่อให้ รัฐบาลใช้อำนาจ นิติบัญญัติได้โดยฉันทวิสัยหรือไม่ คือ รัฐสภามอบอำนาจให้แก่รัฐบาลได้ เมื่ออ่านประกอบกันแล้วกรรมการมีความมุ่งหมายว่า คำว่ามอบอำนาจในที่นี้หมายความว่า อำนาจนิติบัญญัติมอบเพื่อให้รัฐบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติต้องโยงกันเช่นนั้น ๆ กรรมการอาจจะเขียนหัวลงไปหน่อย แล้วถ้าจะอาจจะเขียนเยื้องขึ้นไป ความมุ่งหมายเป็นดังนี้ ส่วนที่ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติกล่าวถึงอำนาจออกพระราชกำหนด อำนาจออกพระราชกฤษฎีกา อำนาจออกกฎกระทรวงนั้น ขส.ประธานโทษที่ข้าพเจ้ายังไม่เห็นด้วยว่าเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อันนั้นเป็นอำนาจบริหาร ถ้าท่านดูในรัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับจะเห็นว่า อำนาจออกพระราชกำหนดนั้นอยู่ในหมวดอำนาจบริหารและออกมาแล้วก็มีมาขอความเห็นชอบจากสภา เพื่อออกพระราชบัญญัติอนุมัติ พระราชกำหนดอีกทีหนึ่ง ส่วนพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นอำนาจ ซึ่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ หรือ รัฐธรรมนูญ ให้แก่รัฐบาลที่จะออกโดยไม่มีขั้ตต่อกฎหมาย นั่นก็หมายความว่า เป็นอำนาจบริหารอีก การออกกฎกระทรวงก็เช่นเดียว

กันเป็นอำนาจบริหาร เพราะว่าพระราชบัญญัติให้อำนาจที่จะออกกฎกระทรวง คือ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ จึงอยู่พระราชกำหนดเมื่อได้รับอนุมัติจากสภาแล้ว พระราชกฤษฎีกา เมื่อ ประกาศ ภายใต้อำนาจของกฎหมายแล้ว กฎกระทรวงก็ออกมาแล้ว ภายใต้อำนาจ กฎหมาย ย่อมมีสิทธิพิเศษ ย่อมมีผลเป็นกฎหมาย แต่ว่าเหตุผลนี้ ทำให้ อำนาจ ออก กฎ กระทรวง ออกพระราชกฤษฎีกา ออกพระราชกำหนด กลายเป็นอำนาจนิติบัญญัติไม่ ก็เช่นเดียวกัน ถ้ากฎหมายให้อำนาจ เจ้าพนักงานจรรยาที่จะไปกำหนดเส้นทางจราจร อันนั้นเป็นทางเดียว อันนั้นเป็นสองทาง ที่ไหนมีกบฏห้าม เหล่านี้ ถ้าเขาจะไปแสดงมีสิทธิพิเศษบังคับเป็นกฎหมายทั้งนั้น แต่หาใช่ว่า เจ้าพนักงาน เหล่านี้ ใช้ อำนาจ นิติบัญญัติไม่ เพราะฉะนั้นจึงขอความกรุณาปรับความเข้าใจกันในข้อนี้ และถ้าหากว่าถ้อยคำในระเบียบวาระ ทำให้ผิดหลงไปว่าเป็นอำนาจอื่นก็ขอภัยด้วย

นาย เชนชาติ วงศ์ โกมลละชัย :  
 กระผมกับท่านกรรมการที่อภิปรายเมื่อกี้ คงจะอ่านคำวาทะคนละเล่ม และคงจะ อารมณ์คนละคน จึงมีความเห็นแตกต่างกันมาดในข้อแรก ที่จริงกระผมไม่อยากจะต่อล้อต่อเถียงกับท่านกรรมการ แต่ถ้ามีประ-



โยชน์เหมือนกันเป็นลักษณะ เป็นเรื่อง เทคนิคมาก ในเรื่องแรกท่านบอกว่าอำนาจนิติบัญญัติที่จะมอบให้ อำนาจที่สภามอบให้รัฐบาล ท่านบอกว่าเขาเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติ แต่ว่าท่านประธานครับ อำนาจที่สภามีไม่เฉพาะอำนาจนิติบัญญัติ คืออำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลตั้ง กระทั่งตามมีอำนาจเพื่อให้รัฐบาลรายงานข้อเท็จจริงอะไรต่าง ๆ ก็ได้ นอกจากนี้จะมอบอำนาจให้แล้ว ต้องคอยควบคุมได้ด้วย ท่านประธานครับ ท่านกรรมาธิการจะหมายถึงขนาดนั้นหรือไม่ ก็ไม่ทราบ หรืออาจจะออกกฎหมายไปแล้วไม่ต้องรายงาน ไม่ต้องให้ตั้งกระทู้ถามได้ นี่ข้อหนึ่งที่กระผมคิดว่ากระผมกับท่านอ่านตำราคนละเล่ม ข้อที่ ๒ ก็คือว่าในตำราของกระผมถือว่าอำนาจในการออกกฎหมายซึ่งคณะรัฐมนตรีมี ก็คือออกกฎหมายกฤษฎีกา ออกพระราชกำหนด กฤษฎีกา รวมทั้งออกกฎกระทรวง กติ คำราช ของ กระผมบอก ว่า เป็น อำนาจ ซึ่งสภานิติบัญญัติมอบให้รัฐบาลออก และรัฐสภาที่มีอำนาจจะเรียกอำนาจคืนเมื่อไรก็ได้ ที่ท่านบอกว่า ถ้าหาก ว่า กฎ กระทรวง ออก กติ คำราช ไปจับคนกิติ นี้กฎหมายให้อำนาจพระราชบัญญัติให้อำนาจ ถ้าหากว่าทำพระราชบัญญัตินี้เขาไม่มอบให้รัฐมนตรีออก ก็ออกไม่ได้ครับ ในภาษากฎหมาย

รัฐธรรมนูญ ขอประทาน อภัยท่านประธานสภาฯ เขาเรียกว่า Delegated Legislation คือหมายความว่าสภามอบให้รัฐบาลสักทีหนึ่ง ไม่ใช่อำนาจของรัฐบาล อำนาจบริหารไม่ใช่อำนาจการออกกฎหมาย นี่ตำราของกระผมว่าอย่างนี้ ถ้าหากว่า ท่านกรรมาธิการ อ่านตำราคนละเล่มก็จะรู้สึกขัดแย้งกันเล็กน้อย

หลวงประกอบนิติสาร (กรรมาธิการระเบียบวาระ): ข้าพเจ้าไม่ได้ลุกขึ้นมาโต้เถียงกับ ท่านสมาชิก ในเมื่อมีความเห็นแตกต่างกัน ความเห็นแตกต่างกันภาษาอังกฤษเรียกว่า Healthy คือทำให้ทุกคนสบาย ไม่ใช่ว่ามาเห็นเหมือนกัน แต่ว่าในทรวงของท่านสมาชิกผู้ มีเกียรติจะเห็นแตกต่างกับข้าพเจ้า ในข้อที่ว่ารัฐสภามีอำนาจอื่น นอกจาก อำนาจ นิติบัญญัติ ก็ตาม ข้อเสนอกรรมาธิการมีแต่เพียงว่า จะมอบยกเว้นเพื่อให้ รัฐบาล ใช้ อำนาจ นิติบัญญัติ ได้ หรือไม่โดยวิธีทางต่อไป นี้ คือ รัฐสภา มอบให้กรรมาธิการมิได้เลยไปถึง มุ่งหวังให้รัฐสภาไปมอบ อำนาจ ที่จะ เปิด สภานิติบัญญัติไปแก่ รัฐบาล ซึ่งมอบแล้วไม่รู้ว่รัฐบาลจะทำอย่างไร ไม่ได้มอบให้รัฐบาลตั้งกระทู้ถามตนเอง ไม่ได้มอบให้สมาชิกทำอื่น ๆ แก่ รัฐบาล มุ่งเฉพาะในที่นี้ เมื่ออ่าน ๒-๓ บรรทัดนี้รวมกันแล้ว กรรมาธิการขอเรียน





ยืนยันว่า จะต้องแปลความมอบอำนาจนั้น มอบ  
เพื่อให้รัฐบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งจะควร  
ประการใดก็แล้วแต่สภาจะเห็นควร

นายประยูร กาญจนกุล: หัวข้อตาม  
ระเบียบวาระดังกล่าว จะใหม่ชอยกเว้นเพื่อ  
ให้รัฐบาลใช้อำนาจโดยมอบให้รัฐสภามอบ  
อำนาจให้ รัฐบาล ใช้ อำนาจ นิติบัญญัติแห่ง  
รัฐสภาในยามสงคราม หรือในภาวะคับขัน  
อันถึง ขนาด ที่เป็น ภัย ต่อ ความ มั่นคง ของ  
ประเทศชาติหรือไม่ เพราะฉะนั้น ปัญหา  
ต่าง ๆ ก็มีชัดอยู่แล้วว่า เป็นการที่รัฐสภา  
จะมอบอำนาจนิติบัญญัติให้รัฐบาล พูดยกกัน  
ง่าย ๆ ก็คือความมอบอำนาจให้รัฐบาลออก  
กฎหมายที่มีค่าเท่ากับ พระราชบัญญัติ แทน  
สภานั่นเอง เพราะฉะนั้น การมอบอำนาจ  
อันนี้ก็มีผลสำคัญมาก ซึ่งควรจะได้พิจารณา  
โดยรอบคอบ กระผมก็เห็นว่า ถ้าพูดถึงใน  
หลักการแล้ว การที่เราจะมอบอำนาจนิติ  
บัญญัติและอำนาจบริหาร ให้อยู่ในมือบุคคล  
คนเดียว หรือ คณะ บุคคล เดียว กัน นั้น ก็ จะ  
บันดาลให้ผู้นั้นเป็นผู้เผด็จการอย่างไม่มีปัญหา  
และอาจจะ บันดาลจะ ออกกฎหมาย บัญญัติ  
อย่างไรก็ได้ แล้วตัวก็ใช้อำนาจกฎหมายนั้น  
บังคับเชิงด้วยได้ทุกสิ่งทุกอย่าง เมื่ออำนาจ  
นิติบัญญัติและอำนาจบริหารเพื่อการใช้รวม  
อยู่ใน มือ คณะ บุคคล คณะ เดียว กัน เช่น น  
บุคคลคนนั้น ก็มีอำนาจ ที่ไม่มีขอบเขต จำกัด

เช่นบัญญัติของการมอบอำนาจเช่นนี้ ถ้าจะ  
ศึกษา ประวัติการณ์ การปกครอง คงจะทราบ  
ใน สมัย ประเทศ โรมัน เป็น สาธารณรัฐ นั้น  
สมัยนั้น เขามีประมุข ของประเทศ เป็นกงสุล  
สองคนผลัดกันทำหน้าที่คนละเวลา ทนก็  
อาจจะเกิดขัดแย้งกันได้ เขาก็ต้องมีการ  
บัญญัติไว้ว่า เมื่อเกิดสงครามก็ให้มีการตั้ง  
Dictator หรือผู้เผด็จการ มีอำนาจแต่ผู้  
เดียว แต่ว่าเขาตั้งเป็นระยะเวลาเพียง ๖  
เดือนเป็นต้น ผู้เผด็จการก็กำเนิดขึ้นมาใน  
สมัยนั้น การมอบอำนาจให้รัฐบาลในยาม  
สงครามก็เป็นทำนองเดียวกัน เพราะฉะนั้น  
จะเห็นว่าในทางหลักการแล้ว ไม่น่าจะได้มี  
การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้มันพิเศษ แม้  
แต่ในยามสงครามหรือในยามคับขัน จริง  
อยู่ในสมัย ปัจจุบัน สงครามนั้น อาจจะมิหตุ  
จำเป็น หลายประการ และความที่ต้องการรวดเร็ว  
ต่าง ๆ ในการที่จะดำเนินการ แต่ว่าเรา  
อาจจะทำได้เพื่อรับ สถานการณ์ โดยวิธีการ  
ออกพระราชกำหนด คือการออกพระราช  
กำหนดนั้นก็เท่ากับ ว่ารัฐสภาได้มอบให้ฝ่าย  
บริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ชั่วคราว แต่  
ว่าในที่สุด ก็จะต้อง ได้รับ อนุมัติ จากรัฐสภา  
การ ออก พระราช กำหนด เท่า ที่มี ประเพณี  
ปฏิบัติ มา หรือ รัฐ อรรถ มนูญ ฉบับ ก่อน ๆ  
ปฏิบัติมาก็ออกได้ในสองกรณี คือในระหว่าง  
ที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมของรัฐสภา เมื่อมี

(๓๘)



เหตุฉุกเฉิน เราจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันทีทันทีก็ได้ ก็ให้รัฐบาล พระมหากษัตริย์ ทรงตราพระราชกำหนดได้ และอีกกรณีหนึ่งก็คือ ออกในระหว่างใน สมัย ประชุมของรัฐสภา ถ้าหากว่ามีควมจำเป็นรีบด่วนเกี่ยวกับเรื่องการเงินหรือภาษีอากรหรือเรื่องลับ ก็ให้ออกพระราชกำหนดได้ ทั้ง ๆ ที่อยู่ในระหว่างสมัยประชุมรัฐสภา แต่ให้รับเสนอโดยด่วน มีกำหนดภายใน ๒ วันเป็นต้น กระผมเห็นว่า เพื่อที่จะให้ไม่เสียหลักการในการที่จะเอาอำนาจนิติบัญญัติไปมอบให้ฝ่ายบริหารใช้ ซึ่งในยามสงครามอาจจะใช้เป็น การยึดเชื้อ เป็นเวลานานนับเป็นปี หรือหลายปีก็ได้ ซึ่งจะทำให้เสียหลักการสำคัญ และ ถ้าหากว่า จะใช้ไม่ถูก ต้องอาจจะ เป็นภัยต่อประเทศเป็นอันมาก และรัฐสภาก็ไม่มีทาง ในระหว่างสงคราม การที่จะไปถอดถอน รมเด็กรัฐบาลก็จะกระทบกระเทือนเป็นเรื่องใหญ่ต่อความมั่นคงของประเทศชาติ เพราะฉะนั้น กระผมเห็นว่าทางที่ดีนั้นไม่ควรจะมีการมอบ อำนาจ นิติบัญญัติ แก่ รัฐบาล เป็นพิเศษ แต่ว่าควรจะขยายหลักการในการ ออกพระราชกำหนดนั้นให้ฝ่ายบริหารสามารถ ออก พระราชกำหนด ได้ใน ระหว่าง ที่มี สมัย ประชุมรัฐสภา เมื่อเกิดมีการสงครามหรือภาวะคับขันที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศชาติ นี้กรณีหนึ่ง นอกจากนี้

กรณีเกี่ยวกับการเงิน หรือภาษีอากรที่เป็นเรื่องลับ จะแก้ปัญหาดังนี้ก็ได้ เพราะว่า พระราชกำหนด นั้นเมื่อ ออกมาแล้วก็มีค่าเท่ากับพระราชบัญญัติแล้วเป็นการตีเสียกว่าที่จะไปมอบอำนาจนิติบัญญัติ เพราะว่า การออกพระราชกำหนดนั้น ก็เป็นการมอบให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติชั่วคราว แต่ในที่สุดก็ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

หลวงประกอบนิติสาร (กรรมาธิการระเบียบจรรยา) : คำอภิปรายของท่านสมาชิกผู้มเกียรติมีขอเสนอตั้งเกิดอย่างยิ่งขอหนึ่งคือ อำนาจของรัฐสภาซึ่งมีอยู่แล้ว โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่จะออกพระราชกำหนดได้ เพราะฉะนั้น ท่านจึงกล่าวว่า เมื่อออกพระราชกำหนดได้ก็มองทางที่จะเกิดความขัดแย้งเมื่อเกิดสงครามหรือภาวะคับขันขึ้น รัฐบาลต้องการ จะใหม่กฎหมายใด ขึ้นมาก้ออกเป็นพระราชกำหนด แล้วมาขออนุมัติรัฐสภาภายหลัง ขออนเป็นขอที่นำคิด แล้วท่านยังได้กล่าวเลยไปว่า ก็ขยายกฎหมายเสียในรัฐธรรมนูญ ขยายเสียว่าแม้แต่ในสมัยประชุมสภา เมื่อมีสภาออกพระราชกำหนดได้ เมื่อมีวิกฤตการณ์บางอย่าง ข้าพเจ้าขอมริบว่าเป็นขอที่นำคิดว่า อำนาจนั้นอาจจะให้ได้ แต่ข้าพเจ้าคิดว่าไม่เป็นการเพียงพอ เพราะฉะนั้นขอว่าพระราชกำหนดแล้ว ตามที่ปฏิบัติกัน มาช้านาน ก็เป็น แต่เพียง อำนาจที่



ให้แก่ รัฐบาล ที่จะออก กฎหมาย เป็นการชั่วคราว แล้วมา ขอความเห็น ชอบ ต่อสภา เพราะฉะนั้น ลักษณะ ของ พระราชกำหนด และความนิยมที่ออกพระราชกำหนดจึงมักจะเป็นกฎหมายซึ่งยังไม่เคยมี และออกมากเพื่อแก้ไข สถานการณ์ เฉพาะ หน้าเป็นครั้ง เป็นคราวไป หรือเป็นความลับอย่างยิ่งยวดจะเปิดเผยให้ราษฎรทราบก่อนไม่ได้ เช่น แก้ไข พักขัดตราศาลฎีกา เป็นต้น ก็ออกเป็นพระราชกำหนด แล้วมาขอให้สภาอนุมัติภายหลัง เพราะฉะนั้น ลักษณะพระราชกำหนดนั้นมักเป็นการ ออก กฎหมาย ซึ่ง ไม่มี มาก่อนประการ หนึ่ง หรือ แก้ไข กฎหมาย ซึ่งรับ บัญญัติขึ้นก่อนให้ราษฎรรู้ ไม่ได้ ทั้งนี้เราจะทราบได้อย่างไรว่าในยามสงคราม ขอให้ นักวาดภาพสงครามประมาณ อาจจะต้อง แก้ไข แม้แต่กฎหมายที่สำคัญ ๆ ที่มีอยู่ อาจจะถูกยกเลิกเสียเลย กฎหมายหลักๆจะต้องยกเลิก อาจจะต้องแก้ไขให้สูง โทษ อาจจะไม่เพียง เมื่อก่อนนี้ จำคุกเพียงหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินพันบาท อาจจะต้องแก้ไขโทษ ประหารชีวิตก็ได้ อะไรก็ได้ เช่นนี้ ซึ่งถ้า จะออกโดยพระราชกำหนดแล้ว รู้สึกว่าผิด ปกติพระราชกำหนดไปหน่อย นอกจากนั้น ถ้าไม่มีการมอบอำนาจกันไว้ โปรดฟังให้ได้ว่า ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่าต้องมอบ แต่ หมาย ความว่า ถ้าไม่ เปิดช่องให้ มอบ กันได้

รัฐบาลบางสมัยอาจจะถึงบริหารงานไม่ค่อย ได้ ออกพระราชกำหนดไปด่าไม่เห็นชอบ แล้วทำอย่างไร มีต้องเกิดเรื่องยุบสภากัน เล็กตั้งใหม่ และสภาใหม่เข้ามาไม่ให้ ความเห็นชอบ แล้วยุบกัน อย่างนั้นแล้ว จะมั่ววกับใครได้ เพราะฉะนั้น ขอให้สังเกตว่า ไม่ใช่ ยาม ปกติ เป็น ยาม คับขัน อย่างยิ่ง และรัฐสภาพร้อมที่จะเป็นผู้ พิจารณาเองว่า อะไรควรมอบไม่ควรมอบ ถ้าท่านถือทฤษฎี ว่าการมอบนี้ เป็นการผิดพลาด ประชาธิปไตย ผิดหลักแบ่งแยกอำนาจแล้ว เราเห็นมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๔ นี้ มีใครกล้าว่าผิดหลัก ข้าพเจ้ายังมองไม่เห็นผิดหลักอะไรเลย ในเมื่อให้อำนาจกันทำสิ่งที่เป็นชั้น สุดยอดเป็นอันตราয়สุดยอด ข้าพเจ้าว่าช้อยกเว้นนั้นไม่ได้ ขอให้มองอย่างช้อยกเว้น อย่างมองอย่างหลัก

พลตรี แสวง เสนาณรงค์ (กรรมา-  
ธิการระเบียบวาระ) : กระผมใคร่ขอชี้แจง  
เพิ่มเติมเกี่ยวกับหัวข้อ ระเบียบวาระ นี้สัก  
เล็กน้อย การพิจารณา ระเบียบวาระนี้  
น่าจะ พิจารณาเป็นสองชั้น คือ ชั้นแรก  
พิจารณาว่า สมควรจะกำหนดให้ รัฐบาล  
หรือ ฝ่าย บริหาร สามารถ ใช้ อำนาจ นิติ  
บัญญัติ ในกรณีที่ เป็นยามสงคราม หรือ ใน  
ภาวะคับขัน ซึ่งขนาด เป็น อันตราয়ต่อ  
ความ มั่น คง ของ ชาติ บ้าน เมืองนี้ หรือ ไม่



LIRT

เป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองต่อไปเมื่อตกลงจะให้ใช้อำนาจได้แล้ว จะใช้อย่างไร จะใช้โดยรัฐบาลขออำนาจจากรัฐสภา รัฐสภามอบอำนาจนั้นให้ หรือจะให้รัฐบาลใช้โดยพระมหากษัตริย์โดยผ่านรัฐบาลนี้เป็นชั้นที่ ๒ สำหรับชั้นแรก ธรรมดาเห็นว่าการใช้อำนาจเกินขอบเขต แต่ถ้ามองกันในแง่ทางปฏิบัติ กรณีนี้เป็นสิ่งใหม่ ใหม่เหลือเกิน เป็นกรณีพิเศษจริง ๆ กรณีพิเศษอย่างยิ่ง คือหมายความว่า เป็นกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อประมาณอย่างง่าย ๆ ไม่ถึง ๓๐ ปี คือประมาณหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ กรณีเช่นนี้เป็นกรณีซึ่งนักปกครองหรือนักการทหารต่างๆ ก็ไม่ได้คาดคิดว่าท่านเองด้วยกันไม่คิดว่ามนุษย์ในระยะเพียงไม่กี่ปีนี้จะคิดหาอุบายมหาประลัย ที่ทำลายโลกได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วกรณีพิเศษอย่างขงก็เกิดขึ้น เมื่อเกิดขึ้นก็ต้องสะท้อนไปถึงระบอบการปกครองว่า ในกรณีที่จะใช้ตามระบอบการปกครองแบบเดิมจะเป็นไปได้หรือไม่ จะให้เป็นไปตามทำนองของการใช้อำนาจระหว่างนิติบัญญัติ กับ บริหาร อย่างนั้น เพราะเห็นว่า ควร จะ ให้ มี กรณี ยกเว้นว่า

ใน กรณี เช่น สงคราม ปรมาณู เกิด ความระส่ำระสาย ที่ ไม่ ไม่ สามารถ ที่ จะ มี การประชุมกัน ได้ พูดจากกับไม่ได้ เส้นทางคมนาคมขาด การสื่อสารติดขัดขาด นี้เราจะทำอย่างไร ถ้าเช่นนั้นควรจะให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ที่ถือว่า มีบทบาทรับผิดชอบ ดังคำพิพากษาที่ว่า “รัฐสภาไม่มีชาติยังอยู่ได้ แต่ถ้ารัฐบาลไม่มี ลำบาก” นั้นข้อนี้ เป็นข้อ ที่น่ามา คิด กันมาก ในยุคนี้ เพราะฉะนั้นก็เห็นกันว่าถ้า อย่างนี้ แล้วควรจะ มี ข้อ ยกเว้น ยกเว้นให้ ฝ่าย บริหาร สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติ ในยามพิเศษ อย่างขงเช่นนี้ ไม่ใช่จะใช้พร่ำเพรื่อ เพราะ ว่าในรายละเอียดนั้นเราอาจจะวาง กรณีผูกมัดได้ เป็นต้นว่าการจะใช้ จะใช้เมื่อไร จะใช้อย่างไร เป็นต้นว่าการจะใช้ก็อาจจะต้องปรึกษากับพระมหากษัตริย์ ปรึกษากับนายกรัฐมนตรีก่อน หรือปรึกษากับประธานสภา หรือปรึกษา กับ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่จะนึกจะใช้เมื่อไรก็ใช้ไปตามชอบใจ นี้ก็เป็นข้อ ซึ่งผมขอเรียนว่าเป็นข้อยกเว้นพิเศษ ซึ่งอยู่ที่ความวินิจฉัยของเราว่า เราจะกล้าเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของเราให้เหมาะสมกับภาวะการณ์เช่นนี้หรือไม่ แล้วตัวอย่างก็มาแล้วในอดีตอย่างที่ท่านกรรมการได้กล่าวไว้แล้ว เคยใช้มาเมื่อสงคราม



LIART

คราวที่แล้วพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๖๔ ในปัจจุบันก็มีในรัฐธรรมนูญ ๒ ประเทศ ซึ่งผมขอแนะนำอย่างชัดเจน ประเทศแรกคือประเทศปากีสถาน ได้ ใช้ให้อำนาจกับ ประธานาธิบดี อย่างเด็ดขาด ให้เลือกประกาศภาวะ คับขันนี้ ใช้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่คำนึงว่าสภาจะสามารถปฏิบัติกรได้หรือไม่ นี่เป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางที่สุดแต่กำหนดว่า ในกรณีเช่น อธิปไตยของชาติถูกคุกคาม บุรณภาพของชาติถูกคุกคาม ความระส่ำระสายในทางเศรษฐกิจภายในถูกคุกคาม เขาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แล้วประธานาธิบดีมีสิทธิ์ที่จะตัดสินใจทันทีจะประกาศใช้อำนาจนิติบัญญัตินี้ แล้วก็จะประกาศ เลิกเมื่อไรด้วย นี่ก็เป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางที่สุด ส่วนของฝรั่งเศสนั้นเจตนารมณ์ของการร่าง รัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศส ในตอนที่ให้อำนาจพิเศษนี้ ก็เนื่องมาจาก ข้อยกเว้น ประการนี้ โดยเฉพาะ ใน สงครามปรมาณู เพราะได้บทเรียนมาแล้ว เพียงสงครามที่ไม่ใช่ปรมาณูก็ยังระส่ำระสายกันเต็มทน อย่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งผมได้อยู่มาในสมัยนั้นพอดีครับ เมื่อคราวที่แล้ว ในประเทศ ฝรั่งเศสก็ยังมี ระส่ำระสายเพียงไร แต่การนี้ ในครั้งนั้นใน สงคราม ปรมาณู นี้ ยังพูดไม่ได้ ยังไม่

สามารถที่จะพรรณนาได้ ฉะนั้นก็บอกว่า ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจนี้ ใน เมื่อเห็นว่าบุรณภาพของประเทศถูกคุกคาม อธิปไตยของประเทศถูกคุกคาม ซึ่งกรณีนี้ที่แตกต่างประเทศถูกคุกคาม และในขณะเดียวกัน บอกว่า ใน เมื่อรัฐสภา ไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้ ฉะนั้นประธานาธิบดีจะปรึกษากับนายกรัฐมนตรี จะปรึกษากับประธานสภาทั้งสองจะปรึกษากับประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้อำนาจนิติบัญญัติแล้ว แจ้ง เป็น ส่วน ให้ ประชาชาติทราบ นี่ เป็น ข้อ ซึ่ง มอบ อำนาจนิติบัญญัติซึ่งฝ่ายบริหารใช้ อำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีมาในทางปฏิบัติ และทั้งในอดีตและปัจจุบัน ซึ่งผมเห็นว่า เป็น สิ่งซึ่งเราน่าจะได้ ให้ การ พิจารณา อย่าง กว้างขวางสักหน่อย กับถ้ายึดตามแนวเก่าแล้วก็อย่างที่ท่านสมาชิกได้อภิปรายมา ถ้าแนวใหม่เรามี ข้อ ปฏิบัติใน อดีต และ ที่มี หลายประเทศได้ทำการแก้ไขในปัจจุบัน เราก็ควรจะได้นำกำหนดอะไรไว้บ้าง โดยเฉพาะให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในกรณีพิเศษ

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ: เมื่อไม่มีท่านผู้ใดอภิปรายต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจะขอมติขอประชุมหน้า ท่านผู้ใดเห็นว่ารัฐสภาควร มอบ อำนาจ ให้ แก่ รัฐสภา ได้



โปรดยกมือขึ้น

(มีสมาชิยก้มมือ ๗๐ คน)

ประธานสภา ร่าง รัฐธรรมนูญ :  
ท่านผู้ใดไม่เห็นด้วย โปรดยกมือขึ้น

(มีสมาชิยก้มมือ ๓๘ คน)

ประธานสภา ร่าง รัฐธรรมนูญ :  
เป็นอันว่ามติ ของที่ประชุม นี้ เห็นว่า รัฐสภา  
มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลได้ ต่อไป

๑๘.๒ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจ  
นิติบัญญัติทางรัฐบาลได้ โปรดอภิปรายต่อ  
ไปได้

หลวงประกอบนิติสาร (กรรมวาจาการ  
ระเบียบวาระ): เพื่อทำให้แจ่มแจ้งแก่สภ  
ายิ่งขึ้น ข้าพเจ้าใคร่จะขอทรงขแรงความมุ่ง  
หมายแห่งหัวข้อระเบียบวาระข้อนี้ อีกทง  
อภิปรายความเห็น ของข้าพเจ้า เป็นส่วนตัว  
ด้วย ในประการแรก ท่านสมาชิกผู้ มีเกียรติ  
เมื่อได้อ่านหัวข้อระเบียบวาระที่ว่าพระมหา  
กษัตริย์ทรงใช้ อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐบาล  
ได้นั้น ฟังแล้วรู้สึกคล้าย ๆ กับน่าตกใจ คือ  
การใช้อำนาจนิติบัญญัติที่มี ๓ ทาง คือ  
บริหาร ทาง รัฐบาล นิติบัญญัติ ทางสภา  
ตุลาการทางศาลนั้น ในยามสงครามหรือ  
ยามภาวะคับขันถึงขนาดอาจเป็นภัยต่อความ  
มั่นคงของประเทศชาติ และการใช้อำนาจ  
นิติบัญญัติของรัฐสภาตามปกติ ไม่เหมาะสม  
นั้นจะกลายเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยเหลือ

เพียง ๒ ทาง ซึ่งฟังแล้วก็น่าตกใจ โดย  
เฉพาะอย่างยิ่ง ท่านสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยแม้  
แต่เพียงระเบียบวาระข้อ ๑๘.๑ ก็คงจะไม่  
เห็นด้วยมากยิ่งขึ้น ความมุ่งหมายของข้อ  
หัวข้อข้อนี้เกิดขึ้นเพราะกรรมวาจาการเป็นห่วง  
ใยว่า สมมติว่า ยามสงครามหรือยามที่ม  
ภาวะคับขันดังกล่าวก เป็นยามที่ไม่มสภา จะ  
เป็นด้วยสภาถูกยุบไปหรือหมดอายุไป ต้อง  
รอกการเลือกตั้งใหม่ หรือการเลือกตั้งใหม่  
ทำไม่ได้ เพราะสงครามยุ่งไปหมด แม้แต่  
รัฐบาลใน ขณะนั้นจะ อยู่ใน ประเทศหรืออยู่  
นอกประเทศก็ไม่มีใครทราบ แม้แต่องค์  
พระมหากษัตริย์ นี้ข้าพเจ้าไม่ได้หมายความว่า  
เพื่ออุปมุงคด นี้เป็นหลักทฤษฎีจะ  
ต้องทรง ประสพ เหตุการณ์ อย่างเดียวกันกับ  
กษัตริย์ในยุโรป เมื่อสมัยสงครามหรือไม่  
เราก็กไม่ทราบ เพราะฉะนั้น จะหวังว่าในขณะใด  
ขณะหนึ่ง ที่เกิดสงคราม หรือเกิดภาวะคับขัน  
อย่างเต็มทีนั้น จะมีสภามานางคอยออกกฎ  
หมายหรือ อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาล  
อาจจะทำไม่ได้ แม้แต่ว่าอาจจะเกิดความ  
ขัดแย้งอย่างรุนแรง ระหว่าง รัฐบาล กับสภา  
จนถึงสภากลายเป็นเครื่องกีดขวาง แห่งการ  
ปฏิบัติสงคราม หรือไม่เราก็กไม่ทราบ อย่าง  
นี้แล้วกรรมวาจาการจึงคิดว่าในกรณีที่มีภาวะ  
เช่นนั้นมีทางออกอย่างไรในการ บริหารบ้าน  
เมืองซึ่งมิใช่มีแต่การรบอย่างเดียว ในขณะ





ที่วบนัน การเศรษฐกิจ ความทุกข์สุขของประชาชนทุกแห่งทุกมุม รัฐบาลจะต้องทำไปพร้อมกัน และการทำเช่นนั้นจะต้องมีกฎหมายและก็ไม่มีความจะออกกฎหมาย จะออกพระราชกำหนดก็ไม่พอ อะไรเหล่านี้จะทำอย่างไร และโปรดนึกให้คิดว่ารัฐบาลอยู่ที่ไหนก็ยังไม่ทราบ นอกประเทศ หรือในประเทศก็ไม่ทราบ อย่างนี้แล้วกรรมวิธีการจึงเป็นห่วงว่า ในกรณี เช่น นั้น ทหา ออกอย่างไร จึงจะให้มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งส่วนมาก เกี่ยวกับกรร ออก กฎหมาย นั้นได้ปฏิบัติไปได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอขอขึ้นมา เป็นข้อหารือ ซึ่งกรรมการก็ต้องยอมรับว่า เมื่อมองทรงเห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐบาลแล้ว ไม่ใช่การใช้อำนาจ ๓ ทางเหมือนในยามปกติ ที่ในส่วนความคิดเห็นในส่วนตัวของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่ใช่ นักการทหาร ข้าพเจ้ามองเห็นแต่ทหารรบไปตายในสงคราม รบเพื่อบ้าน เพื่อบ้าน เห็นแต่รัฐบาลไม่ได้หลับไม่ได้นอน ต้องบริหารงานในยามสงคราม ต้องรับผิดชอบต่อบ้านต่อเมืองต่อโลกอย่างเต็มที่ ถ้าเช่นนั้นแล้ว เราจะมิว่าแต่ หวงอำนาจ นิติบัญญัติ ว่าต้องมาจากราษฎร ราษฎรต้องใช้ผู้ที่ราษฎรเลือกมาเท่านั้น มีเสียง สูงสุด นี้ข้าพเจ้าคิดว่าถ้าเช่นนั้น การสงครามใน ฝ่าย

ตาของข้าพเจ้าอย่างพลเรือนนี้ ไปไม่รอดทำไม่ได้และผลจะเป็นอย่างไร เราจะมองไปในแง่ประโยชน์ยิ่งใหญ่ในการเอาความรอดของประเทศ หรือจะเอาหลักยึดถือหลัก ว่า อำนาจ อธิปไตยนั้น จำเป็น ต้องเป็น ๓ ทางเสมอไป ข้าพเจ้าคิดว่าข้าพเจ้าต้องสงสัยหลักหลัง เพื่อความจำเป็นของบ้านของเมือง ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะให้มีบทบัญญัติในหัวข้อที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐบาลได้ ซึ่งหมายความว่าเฉพาะในยามสงครามหรือในภาวะคับขัน ถึงขนาด ตกเป็นภัย ต่อความมั่นคงของประเทศชาติ และการใช้อำนาจนิติบัญญัติของ รัฐสภาตาม ปกติอาจไม่เหมาะสม ขดแย้งค่าเหล่านี้

ผลคำร่วโท บรรณือ เรื่องตระกูล : ในยามสงคราม หรือในภาวะคับขัน ถึงขนาด อาจเป็นภัย ต่อความมั่นคง ของ ประเทศชาติ และกัอาจจะใช้ และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตามปกติอาจไม่เหมาะสม จะมีข้อยกเว้น เพื่อให้ รัฐบาล ได้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติโดยวิธีทางให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐบาลจะได้หรือไม่ กระผมก็ใคร่ ขอประทาน กราบเรียน ถึงหลักทั่วไปในระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภานั้น เดียก่อน ในกรณีที่รัฐสภานั้นประมุขของประเทศ ก็มี ความ จำเป็นที่จะต้องใช้ อำนาจ



นิติบัญญัติทางรัฐสภาและตามตัวอย่างไม่ได้  
 บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
 ไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘ ที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติทางรัฐสภา  
 ซึ่งสภาว่ารัฐธรรมนูญก็ได้มีมติไว้แล้วว่า  
 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติ  
 ทางรัฐสภา ซึ่งกระผมเองก็ไม่แน่ใจว่าถ้า  
 สภามีมติให้ทรงใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติทาง  
 รัฐสภาแล้ว จะเป็นการฝ่าฝืนต่อมติเดิมของ  
 สภานี้หรือไม่ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการ  
 ระเบียบวาระ จะอ้างว่าเป็น ข้อ ยกเว้น ใน  
 ยามสงครามก็ตาม ก็น่าจะเป็นปัญหาว่า  
 ทำไมไม่เสนอมาพร้อมกัน ซึ่งควรที่คณะ  
 กรรมการระเบียบวาระจะได้ชี้แจงต่อสภา  
 นั้นว่า มีความจำเป็นอย่างไร จึงได้มีการแยก  
 ระเบียบวาระไว้ต่างกันเช่นนี้ ความจริงใน  
 กรณีที่สภาถูกยุบ พระมหากษัตริย์ก็  
 ใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติทางคณะรัฐสภาได้ โดย  
 ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจออกพระราชกำหนด  
 แทนพระราชบัญญัติ แต่ในภาวะสงคราม  
 หรือคับขัน สภานิตินิติบัญญัติยังมีได้ถูกยุบ  
 พระมหากษัตริย์จะใช้อำนาจนิตินิติบัญญัติทาง  
 รัฐสภาอีกอาจเป็นปัญหาว่าจะใช้ได้หรือไม่  
 เพราะว่า สภานิตินิติบัญญัตินั้น ก็ยังคง มีอยู่  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่เคย  
 บัญญัติความชัดเจนไว้ จึงอาจจะทำให้ท่าน  
 สมาชิกผู้มั่งคั่งสงสัยว่า ถ้าจะบัญญัติเป็น

ข้อยกเว้นไว้ในกรณีเช่นนี้จะเป็นการขัดแย้ง  
 กับอำนาจนิตินิติบัญญัติที่ยังคงอยู่นั้น หรือไม่  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
 ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา  
 ๖๖ บัญญัติไว้เป็นความว่า บรรดาพระราช  
 บัญญัติทั้งหลาย จะตราขึ้น เป็น กฎหมายได้  
 ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทน  
 ราษฎร ในทางตรงกันข้าม สภาผู้แทน  
 ราษฎรมิได้แนะนำและยินยอมแล้ว กฎหมาย  
 นั้นจะตราขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหารก็ย่อม  
 จะขัดกับหลักที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ  
 และ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจนิตินิติ  
 บัญญัติทางรัฐสภาต่อย่อมไม่ได้ เพราะกฎ  
 หมายนั้น มิได้ตราขึ้น โดยคำแนะนำและ  
 ยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญ  
 ฉบับที่ กำลังร่างอยู่นี้ไม่ ทราบว่า คณะ  
 กรรมการระเบียบวาระจะเสนอมาให้สภา  
 นั้นมีมติหรือไม่ ซึ่งกระผมก็ใคร่ได้รับคำชี้  
 แจงจาก คณะกรรมการระเบียบวาระด้วย  
 รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๗ มีบทบัญญัติ  
 ไว้ให้รัฐสภาได้เขต มีอำนาจ ออก กฎหมาย  
 แต่ฝ่ายเดียว ในกรณีที่สภาถูกยุบหรือกรณี  
 ตกเงินอย่างยิ่งเกิดขึ้น คณะรัฐมนตรีอาจ  
 เรียกประชุมสภาที่ปรึกษาได้ บรรดาการ  
 กระทำทั้งหลายเกิดขึ้นใน สมัยประชุมใน  
 กรณีฉุกเฉินเช่นนั้น จะต้องได้รับ ความเห็น  
 ชอบจากรัฐสภาเสียก่อน มิฉะนั้นเป็นโมฆะ



ก็คล้ายๆ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนข้อยกเว้นในกรณีพิเศษเช่นในยามสงคราม จะให้ ประมุข ของ ประเทศได้ อำนาจนิติบัญญัติ ทางรัฐบาลได้ หรือ ไม่นั้น ไม่ได้บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ พระมหากษัตริย์ อันเป็นประมุข ของ ประเทศ ทรงใช้อำนาจตามได้คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ในเวลาปกติให้แยกกันใช้ อำนาจนั้นโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ทั้งนี้เพื่อให้ ตรงกันกับหลักของ Montesquien ที่ได้กล่าวไว้ว่า อำนาจของ บุคคล คนเดียว หรือ คณะเดียวกันจะใช้ทั้งอำนาจบริหาร และนิติบัญญัติ นั้น เสรีภาพของบุคคลก็ย่อมจะเกิดขึ้นได้ยาก ที่กล่าวเช่นนั้นก็เป็นความจริง ในเวลาปกติ แต่ถ้าในยามสงครามหรือภาวะฉุกเฉินเกิดขึ้นกับ ประเทศชาติ เช่นนั้น พลเมืองแห่งชาติจะต้องรวมกำลังกันป้องกันภัยพิบัติ ที่จะเกิดขึ้น แก่ ชาติ อัน จะ ทำลาย อำนาจอธิปไตยของชาติทั้งหมดเช่นนั้น จะ กำหนด ข้อยกเว้นไว้ เช่นเดียวกับ การ ตรา พระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา หรือ ประกาศใช้กฎอัยการศึก ทั้งนี้ เพื่อรักษา อำนาจอธิปไตยไว้ชั่วคราวหนึ่ง ก็น่าจะกระทำได้ แม้แต่จะไม่ตรงกันกับหลักแบ่ง แยกอำนาจอธิปไตย ตามหลักรัฐสภาใน ระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็มีความ

จำเป็นอย่างที่จะต้องบัญญัติไว้ให้เหมาะสม กับกรณีที่เกิดขึ้นกับประเทศใน ระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น องค์ประมุข และก็อาจทรงใช้อำนาจสถับถิ์กันได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องแต่ความเห็นชอบของ สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ.

**หลวงประกอบนิติสาร (กรมมาธิการระเบียบวาระ) :** เหตุที่กรมมาธิการ แยกหัวข้อมระเบียบวาระเป็น ๒ ตอน ตอน หนึ่ง เรื่องรัฐสภา มอบอำนาจแก่รัฐบาล อีกตอนหนึ่งเป็นเรื่องพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐบาลนั้น เหตุที่ต้อง แยกก็เพราะว่า กรณีต่างกัน ถ้ารัฐสภา มอบเองก็เป็นเรื่องที่เขาเต็มใจมอบ และเขา อยู่ในฐานะที่จะมอบได้ คือระหว่างนั้นมี สภาและสภาประชุมกันได้ ส่วนพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทางรัฐบาล นั้น อาจจะเป็นกรณีที่ขณะนั้นมีสภาหรือ ไม่มีสภาได้ ส่วนที่จะทรงใช้พระราช อำนาจนั้นแค่ไหนเพียงใด ข้าพระเจ้าเป็นคนหนึ่งที่เขามั่นเหลือเกินว่า ไม่ทรงใช้ อย่างพร่าเพ้อ และจะทรงใช้ต่อเมื่อสถานการณ์เหมาะสม ไม่ใช่อยู่ดี ๆ ไปหักล้าง หักโค่น ในขณะที่มีสภาอยู่คงจะรอดว่า รัฐบาลขออำนาจสภาอยู่ สภาจะให้หรือไม่ ให้อย่างนั้น ถ้าไม่ให้แล้วสภามันถูกยุบ หรือไม่ถูกยุบ ถ้าถูกยุบไปก็มันชัดว่า ใช้



พระราชอำนาจ ในประการที่ ๒ ในขณะที่ไม่มีสภา แต่ถ้าไม่ถึงถูกยุบ แต่มีความจำเป็นอย่างยิ่งขอหลีกเลี่ยง ซึ่งเวลาดังกล่าวไม่ได้ เป็นเรื่อง สมมติ ยิ่งขอหลีกเลี่ยง ต้องทำอะไรอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าไม่ทำจะต้องแพ่งความอย่างนี้ เราจะถวายพระราชอำนาจเขาได้เป็นการกว้าง ๆ ว่า แม้แต่ในขณะมีสภาก็อาจจะใช้พระราชอำนาจนั้นได้ ก็ไม่เห็นมีเสียหายอะไร ถ้าเราไม่เชื่อในพระมหากษัตริย์ เราจะไปเชื่อใคร ในเมื่อเรามีการปกครองระบอบนี้ ขอได้โปรดระลึกว่าในทฤษฎีหรือในตัวของรัฐธรรมนูญ ก็ตาม ราชนคร เป็น เจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ราชนครไม่ได้ใช้เอง ราชนครใช้ อำนาจ อธิปไตย โดยผ่านพระมหากษัตริย์ หรืออีกนัยหนึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นแทนราชนคร รัฐธรรมนูญโดยทฤษฎีเป็นของที่ราชนครสร้างขึ้น หรือสร้างขึ้นด้วยความเห็นชอบ ของราชนครอย่างใดอย่างหนึ่งเพราะฉะนั้น ถ้ารัฐธรรมนูญจะเขียน เป็น ถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ก็ เท่ากับว่าราชนครเป็นเจ้าของอำนาจ อำนาจอธิปไตยนั่นเอง ถวายพระราชอำนาจนั้นไว้แต่เพียงตน เพื่อจะได้ใช้ในยามเหตุการณ์ที่วิกฤตอย่างซึ่งก็ไม่น่าจะขัดหลักอะไร ที่ท่านสมาชิกผู้แทนเป็นทรงว่า จะขัดต่อหลักที่ว่า เมื่อจะตรากฎหมายอะไรต้อง

ด้วยความเห็นชอบ ของรัฐสภา จะตรา กฎหมายอะไร ต้องด้วย รัฐสภา ถวาย คำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์นั้น ข้าพเจ้าขอเรียนย้ำอีกว่า เป็นเรื่องของยามปกติ เป็นเรื่อง ของ หลัก แต่ ว่า ถ้าเราจะเขียนรัฐธรรมนูญ เป็น ข้อยกเว้นใน ยามวิกฤติ อย่างยิ่ง ที่เสนอมา เป็น เรื่อง ที่ ราชนครถวายพระราช อำนาจ ให้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ทางรัฐสภา ซึ่งหมายความว่าโดยปกติ เป็น ๓ ทางนายนเหลือ ๒ ทาง ข้าพเจ้าคิดว่า ใน สถานะที่ราชนครผู้เป็นเจ้าของบ้านเมืองผู้เป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญ จะถวายพระราชอำนาจเช่นนั้น ก็ไม่ผิดหลักประชาธิปไตยอะไร

นายกันธีร์ สุขมงคล : เมื่อสักครู่นี้ท่านกรรมาธิการแสดงความห่วงใยว่าสมาชิกบางคนซึ่งไม่เห็นด้วยกับ ๓๗.๓ ที่ว่า รัฐสภาจะมอบอำนาจให้แก่รัฐบาลได้หรือไม่ ถ้าไม่เห็นด้วยกับข้อนี้แล้ว มาถึงข้อ ๒ ก็ยังจะไม่เห็นด้วยกับการที่จะ ให้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐบาลได้ กระผมอยากจะขอแก้ความเข้าใจผิดของท่านกรรมาธิการว่า ความจริงไม่จำเป็นจะต้องเป็นอย่างนั้น ตรงกันข้ามอย่างกระผมเห็น เมื่อกระผมได้อ่านระเบียบวาระที่จะต้องข้อนี้แล้ว รู้สึกว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ ต้อง ถวาย พระราช อำนาจ ให้แก่ พระ-



LIART

มหากษัตริย์ ซึ่งจะใช้อำนาจนิติบัญญัติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม ในยามมีภาวะคับขันอะไรต่ออะไรได้ เพราะเหตุที่เราทราบอยู่แล้วว่า ในยามเช่นนั้นแล้วมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนก็ควร จะถวายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ คือมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการในทางนิติบัญญัติได้ แต่ตรงกันข้ามที่กระผมไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้แก่รัฐบาลได้ ก็เนื่องจากกระผมรู้สึกว่าการที่มอบอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่มอบไปเฉพาะเจาะจงแก่สภา และรัฐสภาเองไม่ควรจะ ถอยหลังและอยู่ดี ๆ เอาอำนาจที่ควรมอบหมายไป ให้แก่ฝ่ายบริหาร นั้นข้อหนึ่ง อีกข้อหนึ่งก็คือว่า ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินจำเป็นจริง ๆ ยามสงคราม หรือมีภาวะฉุกเฉิน อย่าง ที่ว่ามากรณี่จะเกิดขึ้นเป็นอย่างไร หมายความว่า รัฐบาลก็จะต้องมาขออำนาจต่อสภา การที่จะมาขออำนาจ ต่อสภานี้ ทราบ หรือไม่ว่า สภาจะให้ เพราะเหตุว่าสภาข้างหน้าจะเป็นอย่างไรเราก็ยังไม่ทราบ สภาข้างหน้าอาจจะ ประกอบด้วย สมาชิกซึ่ง ไม่เห็น ด้วยกับรัฐบาลเสมอไป การขออำนาจนั้นอาจ

จะต้องเจรจาอภิปรายกันเป็นเวลาช้านานก็ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ ของที่ท่าน กรรมการที่ถามออกมา เป็นกรณีที่ดำเนินการโดยเร่งด่วน เพราะในบางกรณีที่สภานี้ไม่ยอม ก็ควรจะให้ เป็นอำนาจของ พระมหากษัตริย์ หรือ มอบ อำนาจ ให้ แก่ ฝ่าย บริหาร เลย เพราะฉะนั้นผมจึง เห็นว่าการที่ สมาชิกบาง คนไม่เห็นด้วยกับข้อ ๑ นั้นไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องไม่เห็นด้วยกับข้อ ๒

**ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ :** เมื่อไม่มีท่านผู้ใดอภิปรายต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าขอมติต่อที่ประชุมนี้ว่าท่านผู้ใดเห็นว่า พระมหากษัตริย์ ทรง ใช้ อำนาจ นิติบัญญัติ ทางรัฐบาลได้ โปรดยกมือขึ้น

(มีสมาชิกยกมือ ๒๕ คน)

**ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ :** ท่านผู้ใดไม่เห็นด้วย โปรดยกมือขึ้น

(มีสมาชิกยกมือ ๓ คน)

**ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ :** เพราะฉะนั้น มติสภาใน ๓๘.๒ เป็นอันว่า พระมหากษัตริย์ ทรง ใช้ อำนาจ นิติบัญญัติ ทางรัฐบาลได้

การประชุมวันนี้ได้หมดระเบียบวาระแล้วขอเลิกการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๓.๑๕ นาฬิกา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม

| เด็ก จุณพานนท์   | อุดม พดอยสังวาลย์     | ผู้ตรวจรายงาน |
|------------------|-----------------------|---------------|
| วุฒิสกััดเนตินาท | อนุ บุญยรงค์          | ”             |
| เกษม อุทยานิน    | โคมเดลา ดีพลากร       | ”             |
| ช. ทิรัณย์ชิตี   | ฉันทนา ชานม่อม        | ”             |
| เจริญ บัณฑโร     | สุพงศ์ ศิริพูนเกียรติ | ”             |
|                  | จำรงค์ ใจอ่อนน้อม     | ”             |
|                  | สินธุ์ ชัย ขอสัตยัค   | ”             |
|                  | สมศรี บินชาเงิน       | ”             |
|                  | เปรมจิตร์ บุญยะกาญจน  | ”             |

ตรวจแล้ว วันที่ ๒๓/ พ.ย. /๖๖

สุพันธ์ จิตรภัก

หัวหน้าแผนกรายงานการประชุม

ประหยัด แดงอินทวัฒน์

หัวหน้ากองการประชุม

ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ

รองเลขาธิการ ฯ

ประเสริฐ บัณฑิตคุณ

เลขาธิการสภา ฯ

พลเอก หลวงสุทธีสารณกร

ประธานสภาว่่างรัฐธรรมนุญ



Legislative Institutional Repository of Thailand