

คุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกรัฐสภา  
ของรัฐมนตรีไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534<sup>1</sup> ซึ่งเมื่อประกาศใช้ไม่มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ว่าจะต้องเป็น หรือต้องห้ามเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ โดยมาตรา 159 บัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 159 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของประเทศไทย มีที่มาจากการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน โดยกลุ่มบุคคล(ทหาร)ที่เรียกตนเองว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" หรือที่เรียกขื่อย่อว่า "รสช." เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สิ้นสุดลงตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา

การยกร่างและพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้กระทำโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534<sup>2</sup> ซึ่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 ใน

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 216 วันที่ 9 ธันวาคม 2534.

<sup>2</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 40 วันที่ 1 มีนาคม 2534.

ธรรมนูญการปกครองได้บัญญัติเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้<sup>3</sup>

1. สถานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ

มาตรา 6 ของธรรมนูญการปกครอง ได้บัญญัติให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในพุทธศักราช 2534

2. แต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 10 บัญญัติให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกินยี่สิบคน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งจะประกอบด้วยบุคคล ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาสถิติบัญญัติแห่งชาติด้วยก็ได้

3. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้ทำเป็น 3 วาระ

มาตรา 11 บัญญัติว่า เมื่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการตามมาตรา 10 แล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสถานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน

เมื่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสถานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ

---

<sup>3</sup> อมาสิวี สอาดเยี่ยม, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 : ที่มาและข้อโต้แย้ง," วารสารรัฐสภาสาร 40 (กรกฎาคม 2535) : 8-9.

4. ในกรณีที่ไม่เห็นชอบในวาระที่สาม ให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่

มาตรา 12 บัญญัติว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สามถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบตามมาตรา 11 วรคสาม ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้ แต่ถ้าการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ภายในพุทธศักราช 2534 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไปหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันสิ้นสุดพุทธศักราช 2534

5. ในกรณีที่ไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 13 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ตามมาตรา 12 ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบตามมาตรา 11 ในวาระที่หนึ่งหรือในวาระที่สาม ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่ง ในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้สภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 10 หรือมาตรา 12 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่ง มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงการเลือกตั้งซึ่งจะต้องจัดใหม่ขึ้นโดยเร็วเท่าที่กระทำได้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรา 11 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ"

การยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้เริ่มแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ใช้เวลาดำเนินการทั้งสิ้น 6 เดือน 5 วัน

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แล้ว ได้มีข้อโต้แย้งรัฐธรรมนูญในหลายประเด็น ฝ่ายค้าน 4 พรรค อันได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคประชาธิปไตย พรรคพลังธรรม และพรรคเอกภาพ ได้พยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็น ประเด็นหนึ่งที่ถือเป็นประเด็นสำคัญและถือว่าแก้ไขยากที่สุด คือ การแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล



คงไม่เห็นด้วยในประเด็นนี้ ด้วยเหตุผลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลได้สนับสนุน พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>4</sup> กระแสความคิดเห็นของประชาชนในเวลานั้น เห็นว่าการสนับสนุนให้พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) อีกนัยหนึ่งเป็นการสนับสนุนการปฏิวัติ หรืออำนาจนอกระบบประชาธิปไตย การเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผลมาจากความไม่ต้องการนายกรัฐมนตรีที่มีที่มาจากการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองดังกล่าว โดยเห็นว่าหากต้องการเข้ามาทำงานทางการเมืองจะต้องเข้ามาในระบบการเลือกตั้ง และผ่านการเลือกตั้งเสียก่อน

จนในที่สุดรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 โดยกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

"มาตรา 159<sup>5</sup> พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี"

จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่กำหนดว่า เฉพาะนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออีกนัยหนึ่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยยกเลิกหมวด 3 ถึงหมวด 11 มาตรา 24 ถึงมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

<sup>5</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535," ราชกิจจานุเบกษา 109 (12 กันยายน 2535). มาตรา 3.



เพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 มาตรา 159 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จึงถูกยกเลิก แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538<sup>6</sup> ได้นำไปบัญญัติไว้ในมาตรา 163 โดยมีถ้อยคำสำนวนเหมือนกับข้อความในมาตรา 159 เดิมที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมก่อนหน้านี้ทุกประการ จึงสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยยังคงเห็นว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สืบเนื่องมาจากความไม่ต้องการให้ทหารเข้ามามีอำนาจทางการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต

รัฐธรรมนูญของไทย นับตั้งแต่ มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย ในปีพ.ศ. 2475 จนกระทั่งปัจจุบัน มีจำนวนทั้งสิ้น 15 ฉบับ ได้เคยมีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรี ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ทางการเมือง แยกเป็นกรณีต่าง ๆ โดยลำดับดังนี้

#### 1. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร

##### 1.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475<sup>7</sup>

"มาตรา 33 ให้สภาเลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้หนึ่ง ขึ้นเป็นประธานกรรมการ และให้ผู้เป็นประธานนั้นเลือกสมาชิกในสภาอีก 14 นาย เพื่อให้เป็นกรรมการการเลือกนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกนั้น ๆ เป็นกรรมการของสภาในเมื่อสภาเห็นว่ากรรมการมิได้ดำเนินการตามรัฐประศาสน์ของสภา สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่ แล้วเลือกตั้งใหม่ตามที่กล่าวในตอนนั้น"

<sup>6</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอน 7 ก วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538.

<sup>7</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 27 มิถุนายน 2475.

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย และได้กำหนดหลักการปกครองตามแนวของระบบรัฐสภา (Assembly Government) หรือจะเรียกว่า "เผด็จการโดยรัฐสภา" ก็ได้ เพราะสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจมากกว่าสถาบันอื่น ๆ ทั้งหมด กล่าวคือ สภาผู้แทนมีอำนาจที่จะถอดถอนรัฐมนตรี (กรรมการราษฎร) และพนักงานของรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดได้\* โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภา สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น ประกอบด้วยบุคคลสำคัญในคณะราษฎรแทบทั้งหมด อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองโดยคณะราษฎรเพื่อคณะราษฎร<sup>8</sup> เพราะคณะกรรมการราษฎรก็มาจากบุคคลในคณะราษฎรนั่นเอง

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่วางหลักการว่านายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีบางส่วนต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา สาเหตุที่มีบทบัญญัติเช่นนี้ อาจเป็นเพราะ ดร.ปรีดี พนมยงค์ มีความต้องการจะรักษาอำนาจไว้ที่คณะราษฎรผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สำหรับเป็นเกราะในการป้องกันตนเอง จึงมีการกำหนดให้อำนาจทางการเมืองการปกครองรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันทางการเมืองของคณะราษฎร<sup>9</sup> ประกอบกับเป็นจุดรอยต่อระหว่างอำนาจตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีพวกขุนนางเก่าที่มีอำนาจอยู่เดิม กับระบบรัฐสภาซึ่งมีคณะราษฎรเป็นผู้มีอำนาจใหม่ คณะราษฎรมีความประสงค์จะควบคุมการบริหารของรัฐบาลชุดใหม่ โดยการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกทั้ง 70 คน เป็นผู้ที่คณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นทั้งสิ้น<sup>10</sup>

คณะราษฎรได้แต่งตั้งบุคคลเข้าไปเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎร จากบุคคลในคณะราษฎรเพื่อกุมอำนาจการเมืองการปกครองทั้งหมดในสมัยนั้น โดยแต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี

\*มาตรา 9 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร หรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้

<sup>8</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 17.

<sup>9</sup> ขวลิต ทรงกิตติ, "การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ. 2475-2490)," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 97-100.

<sup>10</sup> ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2530), หน้า 66.

รัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ ใช้เพียงในระยะสั้น ๆ โดยสิ้นสุดลงเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ยังไม่มีเหตุการณ์ความขัดแย้งอย่างรุนแรงในทางการเมือง คณะกรรมการราษฎรได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งในวันพระราชทานรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 รวมระยะเวลาใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ 5 เดือนกับ 12 วัน มีสภาผู้แทนราษฎร 1 ชุด และมีคณะรัฐมนตรีรวม 1 คณะ (28 มิ.ย. 2475 - 10 ธ.ค. 2475)

## 1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475<sup>11</sup> มาตรา 47

"มาตรา 47 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกสี่สิบสี่คน ต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้น จะเลือกจากผู้ที่เห็นว่ามีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษแม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจดำรงตำแหน่งการเมืองได้"

การตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรีนั้น ไม่ทำให้ผู้ได้รับแต่งตั้งจำต้องลาออกจากสมาชิกภาพ\*

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 47 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกสี่สิบสี่คน ต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญมาตรา 16 ได้บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร เป็นผู้เลือกตั้งขึ้นก็ตาม แต่ก็ได้มีบทเฉพาะกาล\* กำหนดให้สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน คือประเภทมาจากการเลือกตั้งและประเภทมาจากการแต่งตั้ง โดยอ้างว่าราษฎรมีสติช้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญ มากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด โดยได้กำหนดระยะเวลาบทเฉพาะกาลไว้ว่า อย่างช้าต้องไม่เกินสิบปีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ใน ปีพ.ศ. 2483 ก็ได้ขยายระยะเวลาเป็น 20 ปี นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475<sup>12</sup> แต่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีในช่วงเวลานั้น คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ต.ท. อภัยวงศ์ นายทวี

<sup>11</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 วันที่ 10 ธันวาคม 2475.

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 49.

\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 65.

<sup>12</sup>"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483" ราชกิจจานุเบกษา 57 (4 ตุลาคม 2483). มาตรา 3.



บุญเกิด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และนายปรีดี พนมยงค์ ล้วนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง (แต่งตั้ง)ทั้งสิ้น โดยเฉพาะนายปรีดี พนมยงค์ ขณะที่มีสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายปรีดีเพิ่งพ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ยังไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง นายหนึ่งได้ยอมลาออกให้ และเมื่อนายปรีดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาแล้วก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป<sup>13</sup> อีกทั้ง สมาชิกสภาผู้แทนประเภทแต่งตั้งทั้งหลาย ล้วนเป็นสมาชิกคนสำคัญของคณะราษฎรทั้งสิ้น คณะราษฎรได้แต่งตั้งเพื่อเป็นฐานอำนาจในสภา และเพื่อที่จะสามารถแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ทุกเมื่อ อันแสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรต้องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจของตนเท่านั้น กล่าวคือ ให้คณะราษฎรสามารถกุมอำนาจการเมืองการปกครองสืบเนื่องต่อไปได้ ไม่ว่าจะกระทำด้วยเจตนาอย่างไรก็ตาม ด้วยวิธีการแต่งตั้งบุคคลของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่ากับว่าเป็นการบังคับให้ต้องตั้งรัฐมนตรีจากบุคคลของตนเอง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นที่มีอิทธิพลของตนเองได้รับแต่งตั้งเข้ามาเป็นรัฐมนตรีมาก จนกระทั่งกระทบถึงความมีอำนาจในฝ่ายบริหารของตนเอง และถ้าสามารถเลือกแต่งตั้งจากบุคคลของตนเองให้เป็นรัฐมนตรีในส่วนที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากเท่าไร ก็เท่ากับว่าสามารถกุมฝ่ายบริหารได้มากเท่านั้น ในยุคนี้ ผู้มีอำนาจประสงค์ใช้รัฐธรรมนูญกำหนดกลไก ให้สภาควบคุมรัฐบาล และการปกครองประเทศทั้งหมด

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติดังกล่าว แต่ไม่ห้ามข้าราชการประจำเกี่ยวกับการเมืองแห่งรัฐ ได้ยังผลให้บุคคลสำคัญของคณะราษฎรที่เป็นข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในสภาผู้แทนและคณะรัฐมนตรี ทำให้คณะบุคคลอื่นที่มีความสามารถจะถ่วงดุลอำนาจของคณะราษฎร ไม่สามารถดำเนินการคัดค้าน หรือท้วงติงได้โดยชอบด้วยวิถีทางรัฐธรรมนูญเลย<sup>14</sup> แม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาก็ตาม

<sup>13</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 561-562.

<sup>14</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ดวงดีการพิมพ์, 2524), หน้า 19.

อย่างไรก็ดี ได้เกิดความแตกแยกกันเองภายในคณะราษฎรออกเป็นกลุ่ม เป็นพวก จึงแทนที่จะทำให้รัฐสภากับคณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากพวกเดียวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กลับทำให้รัฐสภากับคณะรัฐมนตรี เกิดการขัดแย้งกันอยู่บ่อย ๆ

เป็นต้นว่า เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2477 รัฐสภาได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการที่รัฐบาลไปทำข้อตกลงระหว่างประเทศในการควบคุมจำกัดโควตาขาย เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องแพ้คะแนนเสียงข้างมากในสภา และเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลซึ่งมีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องออกจากตำแหน่งและจัดตั้งคณะรัฐมนตรีในเดือนกันยายน 2477<sup>15</sup>

เมื่อเดือนกรกฎาคม 2480 รัฐสภาได้ตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายอย่างกว้างขวางกรณีการจัดการทรัพย์สินฝ่ายมหากษัตริย์ ด้วยการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ให้แก่บุคคลบางคน เป็นเหตุให้พระยาพหลพลพยุหเสนาต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>16</sup>

เดือนกันยายน 2481 รัฐสภาทำการทำทนายคณะรัฐมนตรีชุดพระยาพหลพลพยุหเสนา ด้วยการลงมติแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา ให้รัฐบาลแถลงรายละเอียดในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้สภาทราบด้วย เพื่อสภาจะได้ตัดทอนแก้ไขให้เป็นไปอย่างมีเหตุผล และถูกต้อง เมื่อรัฐบาลแพ้เสียง รัฐบาลจึงทำการยุบสภา<sup>17</sup>

ความแตกแยกในคณะราษฎร ในช่วงปี พ.ศ.2480-2489 สืบเนื่องจากการแข่งขันกันเองทางการเมืองของกลุ่มหลวงพิบูลสงคราม กับกลุ่มของหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ปรากฏว่ากลุ่มหลวงพิบูลสงคราม สามารถครอบครองอำนาจไว้ได้ ระยะเวลาปี 2481 - 2487 และกลุ่มนายปรีดี กลับมามีอำนาจอีกครั้งในปี 2489<sup>18</sup>

<sup>15</sup>ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 66-67. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525), หน้า 26.

<sup>16</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน กึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย, หน้า 26.

<sup>17</sup>ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า 67.

<sup>18</sup>สุกิจ เจริญรัตนกุล, วัฏจักรการเมืองไทย : เลือกตั้ง-รัฐประหาร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 13.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกล้มเลิกโดยผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎร (นายปรีดี พนมยงค์) เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รวมเวลาทั้งสิ้น 13 ปี กับ 5 เดือน เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีระยะเวลาการใช้อยาวนานที่สุดในประเทศไทย มีสภาผู้แทนราษฎร 4 ชุด และมีคณะรัฐมนตรี 14 คณะ (10 ธ.ค.2475-11 มิ.ย.2489)

### 1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517<sup>19</sup> มาตรา 177

"มาตรา 177 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"

ถือว่าเป็นการเริ่มระบบบังคับที่ว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาประเภทเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ส่วนรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาที่มาจากกาเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งก็ได้ นายกรัฐมนตรีในช่วงเวลานั้นก็คือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยเฉพาะม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชนั้น ในระหว่างเป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการยุบสภา และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปก็มิได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ จึงขาดคุณสมบัติมีอาจเป็นนายกรัฐมนตรีได้<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับถึงพ.ศ.2519

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์นองเลือดอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เมื่อกลุ่มนักศึกษา ประชาชนได้ตื่นตัวออกมาต่อต้านการปกครองแบบเผด็จการของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพ.อ.ณรงค์ กิตติขจร และเรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาล ซึ่งเรียกว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้ผู้คนล้มตายจำนวนมาก และผู้นำทั้งสามต้องลาออกจากทุกตำแหน่ง พร้อมกับลี้ภัยไปต่างประเทศ ได้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าให้ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามข้อเรียกร้องของประชาชนในเวลาต่อมา

<sup>19</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 69 วันที่ 7 ตุลาคม 2517.

<sup>20</sup>วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 563.



ในเนื้อหาส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ มุ่งหมายที่จะสร้างความมั่นคงทางการเมือง ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบพรรคการเมืองโดยเร็ว และยอมรับความสำคัญของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยบังคับให้ผู้ที่สมัครับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และจะลาออกจากพรรคการเมืองภายหลังจากได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนแล้วก็ได้\* และวางหลักประกันไว้อย่างแน่ชัดว่า หัวหน้ารัฐบาลต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรเท่านั้น\*\* ซึ่งยังผลให้ผู้ที่มิได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมดโอกาสที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี โดยวิธีขอเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาตามแบบที่เคยทำกันมาแล้ว ในวงการเมืองไทย<sup>21</sup>

ผลก็คือว่า มีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่มากกว่า 50 พรรค ซึ่งผู้ก่อตั้งพรรคเหล่านี้มีความประสงค์เพียงเพื่อให้ผู้ก่อตั้งมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น มิได้มีเจตนาที่จะใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการรวมประชาชนที่มีความเชื่อถือ หรือเป้าหมายทางการเมืองอย่างเดียวกัน สมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับความนิยมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมากบ้างน้อยบ้าง และมีที่นั่งในสภาถึง 22 พรรค หลังจากการเลือกตั้งเมื่อเดือนมกราคม 2518 และจำนวน 19 พรรค หลังจากการเลือกตั้งเมื่อเดือนเมษายน 2519<sup>22</sup>

ระหว่างใช้รัฐธรรมนูญปี 2517 รัฐบาลจึงประสบภาวะการขาดเสถียรภาพตลอดเวลา เนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมาก และต้องร่วมกับหลายพรรคการเมืองจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม ในรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ มีพรรคร่วมรัฐบาล ถึง 16 พรรค ทำให้มีการแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน ในการเลือกตั้งทุกพรรคต่างพยายามหาเสียงเพื่อให้ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด เพื่อจะได้มีโอกาสในการเป็นรัฐบาล และในการเข้าร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล ก็พยายามต่อรองกันอย่างเต็มที่ ประเด็นการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ คือ<sup>23</sup>

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 117.

\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 177.

<sup>21</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 48.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

<sup>23</sup> สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 148-149.

(1) จำนวนรัฐมนตรีที่พรรคของตนจะได้อาจมีอย่างน้อยเพียงใด ทุกคนอยากจะได้ตรงตามสัดส่วนที่ตนเองมีที่นั่งในสภาผู้แทน

(2) จำนวนรัฐมนตรีว่าการมีเท่าใด และช่วยว่าการมีเท่าใดที่ตนเองจะได้ ทุกคนอยากได้รัฐมนตรีว่าการมากกว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการ

(3) กระทรวงใดที่ตนเองจะได้ ทุกคนต้องการได้คุมกระทรวงที่มีอำนาจ มีอิทธิพลและผลประโยชน์ เช่น คมนาคม อุตสาหกรรม เกษตร และพาณิชย์

ทั้งสามประเด็นนี้ จึงเป็นจุดสำคัญของการต่อรอง พรรคใหญ่ก็ได้เปรียบทั้งสามเรื่องไม่ว่าจะเป็นในเรื่องจำนวน หรือกระทรวงที่ตนเองจะได้คุม

ในรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เกิดความขัดแย้งระหว่างสหพรรคในรัฐบาล สาเหตุเกิดจากผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ ได้มีความพยายามที่จะให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอยู่ตลอดเวลา สืบเนื่องจากความไม่พึงพอใจในบางกลุ่มในพรรคธรรมสังคมในตำแหน่งรัฐมนตรี ทำให้กลายเป็นการขัดแย้งระหว่างพรรคธรรมสังคมกับหัวหน้ารัฐบาลและพรรคกิจสังคมในที่สุด สาเหตุที่สำคัญคือ การขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ แห่งพรรคกิจสังคม กับรัฐมนตรีช่วยว่าการ คือ พ.ต.ท.บุญเลิศ เลิศปรีชา แห่งพรรคธรรมสังคมในการปฏิบัติหน้าที่บริหารกรมตำรวจ ซึ่งประสบปัญหาความขัดแย้งในกรมอันเป็นปัญหาหมกหมม กับปัญหาการปราบปรามโจรผู้ร้ายภาคใต้ ที่ไม่ประสบความสำเร็จ พ.ต.ท.บุญเลิศ อ้างว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐมนตรีว่าการ ทำให้พรรคชาติไทยฉวยโอกาสเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพื่อจะได้มีตำแหน่งเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการมอบงานในกระทรวงระหว่างรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการต่างพรรค เรื่องการใช้อำนาจการเป็นรัฐมนตรีโยกย้ายนายทหารเพื่อสร้างฐานอำนาจของตน กระแสบีบบังคับให้ปรับรัฐมนตรีกระทำด้วยการกดดัน ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2519 ของสภาผู้แทน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเตรียมเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ตัดสินใจปรับปรุงคณะรัฐมนตรีด้วยการดึงเอาพรรคเกษตรสังคมเข้ามาร่วมรัฐบาล เพื่อเพิ่มเสียงในสภาให้การเตรียมเปิดอภิปรายต้องล้มเลิกไป แต่เมื่อมีการปรับตำแหน่งรัฐมนตรีทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้เสียผลประโยชน์ภายในพรรคร่วมรัฐบาล จึงได้หันไปร่วมมือกับพรรคฝ่ายค้านยื่นเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ทำให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ต้องชิงยุบสภาเสียก่อนถึงกำหนดวันเปิดอภิปรายเพียง 2 วัน คือยุบสภาผู้แทนในวันที่ 12 มกราคม 2519 หลังจากอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 10 เดือน

ในสมัยของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็มีปัญหาขัดผลประโยชน์กันเองภายใน พรรคร่วมรัฐบาล<sup>24</sup> เป็นเหตุให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ตัดสินใจลาออกทำให้รัฐบาลล่มลงในเดือน กันยายน 2519 ภายหลังจากเลือกตั้งเมื่อเดือนเมษายน 2519 ทั้งนี้เพราะทนการวิพากษ์วิจารณ์ของสมาชิกวุฒิสภาไม่ไหว และกว่าพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 4 พรรคจะร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลผสมใหม่ก็ต้องใช้เวลาอีกหลายวัน เพราะมีว่แต่ถกเถียงเรื่องตัวบุคคลของพรรคต่าง ๆ ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และยังไม่ทันที่รัฐบาลผสมชุดใหม่จะแถลงความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก็ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินล้มเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519<sup>25</sup>

## 2. ไม่บังคับว่าต้องตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากสมาชิกสภา

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489<sup>26</sup> มาตรา 66

"มาตรา 66 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรีชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบคน อย่างมากสิบแปดคน

ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากการช่วงชิงอำนาจของกลุ่มนายปรีดี และพยายามลดทอนอิทธิพลของกลุ่มหลวงพิบูลสงครามซึ่งเป็นทหาร (ข้าราชการประจำ) โดยการกำหนดห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ แต่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ก็ได้ เพื่อให้สามารถแต่งตั้งพวกของตนเองนอกสภาเข้ามาเป็นรัฐมนตรี และปิดช่องทางที่ผู้นำข้าราชการทหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำจะมาแข่งขันโดยชอบตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งน่าจะทำให้นายปรีดี สามารถมีอิทธิพลในรัฐบาลได้ตลอดไป<sup>27</sup> แต่จากความพยายามของนายปรีดี พนมยงค์ก็กลับกลายเป็นแรงกระตุ้นให้กลุ่มหลวงพิบูลสงคราม (จอมพล ป.พิบูลสงคราม) ภายใต้อำนาจนำของพลโทผิน ชุณหะวัณ หันกลับไปใช้วิธีการของกลุ่มพระยาพหลพลพยุหเสนา

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-142.

<sup>25</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 51.

<sup>26</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 30 วันที่ 10 พฤษภาคม 2489.

<sup>27</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 24.



ก่อการรัฐประหารขึ้นเป็นครั้งที่ 2 ของประวัติศาสตร์เมืองไทย<sup>28</sup> โดยอ้างเหตุในการรัฐประหารว่า<sup>29</sup>

1. ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตกาล ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพราะขาดแคลนอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม สินค้าอุปโภค บริโภคมีราคาสูงมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน

2. การดำเนินงานของรัฐบาลและรัฐสภา ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหา ไม่ประสบผลดีเลยแม้แต่น้อย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ปกครองตั้งแต่ 10 พฤษภาคม 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490 รวมเวลา 1 ปี 6 เดือน มีสภาผู้แทนราษฎร 1 ชุด คณะรัฐมนตรี 3 ชุด (11 มิถุนายน 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490) ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีอายุสั้นที่สุด

## 2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490<sup>30</sup> มาตรา 74

"มาตรา 74 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบห้าคนอย่างมากที่สุดห้าคน

ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีที่มาจากการยึดอำนาจการปกครองของรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ โดยกลุ่มจอมพล ป. พิบูลสงคราม จุดประสงค์การยึดอำนาจเพื่อจะทำลายล้างกลุ่มและอิทธิพลของนายปรีดี แต่ไม่ต้องการเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างเปิดเผยในครั้งแรก หากแต่ต้องการมีบทบาทอยู่หลังจาก ดังจะเห็นได้ว่า ได้ยอมให้มีรัฐบาลพลเรือนเข้าบริหารประเทศเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความชอบธรรมและการคัดค้านจากวงการต่าง ๆ ที่รัฐประหารสำเร็จ ภายใต้การนำของนายควง อภัยวงศ์นายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่ารัฐบาลต้องประสบข้อจำกัดในการปฏิบัติงานเนื่องจากคณะรัฐประหารคุมเกมอยู่ข้างหลัง นายควงไม่สนองต่อความต้องการของคณะรัฐประหารในหลายเรื่อง เป็นต้นว่าไม่ตั้งพวกพ้องของคณะรัฐประหาร

<sup>28</sup> สุกิจ เจริญรัตนกุล, วัฏจักรการเมืองไทย: เลือกตั้ง-รัฐประหาร, หน้า 13.

<sup>29</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 62.

<sup>30</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 53 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2490.

ให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่คณะรัฐประหารต้องการ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญมิได้ห้ามข้าราชการประจำมิให้เป็นวุฒิสภาในขณะเดียวกัน นอกจากนี้ นายควงยังได้ปล่อยให้มี การจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้รับรองเสรีภาพในเรื่องนี้ไว้<sup>31</sup> จนในที่สุด ได้มีทหารสามนายเข้าไปบังคับให้นายควงลาออก เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2495 ซึ่งนายควงก็ยอมลาออกโดยดี โดยประกาศอย่างชัดเจนว่าถูกบังคับจากกองทัพก จอมพล ป. ได้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง<sup>32</sup>

ในช่วงนี้มีได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกวุฒิสภา หรือห้ามมิให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เพราะคณะทหารที่ทำการรัฐประหารมีอิทธิพลทางการเมืองอยู่มาก แม้แต่จอมพล ป. เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีก็เพราะการใช้อิทธิพลของคณะรัฐประหาร และด้วยการให้ตำแหน่งทางการเมืองแก่ผู้นำพรรคการเมืองที่สนับสนุนตน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ใช้ปกครองตั้งแต่ 9 พฤศจิกายน 2490 - 22 มีนาคม 2492 รวมเวลา 1 ปี 4 เดือน 13 วัน มีรัฐสภา 1 ชุด และคณะรัฐมนตรี 3 คณะ

### 2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492<sup>33</sup> มาตรา 140

"มาตรา 140 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าสิบห้าคน และไม่มากกว่ายี่สิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"

<sup>31</sup> กระทบ ทงธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 26.

<sup>32</sup> สัจจิต บุษงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, หน้า 83-85.

<sup>33</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 66 ตอนที่ 17 วันที่ 23 มีนาคม 2492.



รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 40 คน\* มีการประชุมร่างโดยเปิดเผย ประชาชนสามารถ เข้ารับฟังได้ กับทั้งมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การนำเอารัฐธรรมนูญในอดีต กับรัฐธรรมนูญต่างประเทศมาพิจารณาประกอบ การร่างรัฐธรรมนูญทำอย่างละเอียดรอบคอบ และอย่างมีเจตนาที่จะสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น และดำรงอยู่อย่าง มั่นคงในประเทศไทย โดยไม่ถูกทำลายจากผู้ที่ เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบนี้ ด้วยเหตุนี้จึงมีความ ยาวทั้งสิ้นถึง 188 มาตรา มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยให้ มั่นคงยิ่งขึ้น เช่น มีสิทธิร้องขอให้ศาลพิจารณาลွှอนจากการถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ห้ามทรมานและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหารที่ยังรับราชการอยู่มิให้เป็นสมาชิกและเจ้าหน้าที่ใน พรรคการเมือง หรือแสดงการฝ่าฝืนในพรรคการเมืองอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ยังได้กำหนดให้กำลังทหารทั้งหมดอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์โดยตรง และ กำหนดให้ผู้ใช้กำลังทหารเพื่อการรบ หรือการประกาศสงคราม หรือเพื่อการปราบปรามจลาจล ต้องขอพระบรมราชโองการก่อนจึงจะส่งการได้ เพื่อป้องกันมิให้แม่ทัพ หรือผู้บัญชาการ กองพลใช้กำลังทหาร นอกจากนี้ การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกยังได้กำหนดให้เป็นไปตามพระราช อัยศาสตร์ หากแต่มีบทเฉพาะกาล ให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเป็นวุฒิ สมาชิกตามรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป จนครบวาระของการดำรงตำแหน่ง\*\* โดยต้องการให้ วุฒิสมาชิกเป็นตัวแทนของกษัตริย์ คอยตรวจสอบการทำงานของสภาผู้แทน และรัฐบาลซึ่ง อาจจะคำนึงถึงผลได้ผลเสียทางการเมืองมากเกินไป จนเป็นที่เสียหายต่อผลประโยชน์

---

\* เป็นสมาชิกที่รัฐสภา เลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน และจากบุคคลภายนอก ที่มีคุณสมบัติต่างกัน 4 ประเภท ประเภทละ 5 คน คือ (1) ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับ เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน 5 คน (2) ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเป็นผู้ ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดี หรือเทียบเท่า 5 คน (3) ผู้มีคุณสมบัติสมัคร รับเลือกตั้ง และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกพรรคสภา หรือดำรง หรือเคย ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 5 คน และ (4) ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเป็นผู้สำเร็จ การศึกษาได้รับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า 5 คน

\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 181.



ของประเทศชาติโดยส่วนรวม และเจตนาที่เห็นว่านี่ก็ปรากฏชัดอยู่ในบทบัญญัติที่ห้าสิบสาม  
อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนเพิ่มขึ้น\* และมีอำนาจในการควบคุมการ  
บริหารราชการของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น\*\*

นอกจากจะสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มั่นคง และปรับปรุง  
กลไกทางการเมืองให้ดีขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดวิธีการที่จะช่วยให้บุคคลที่อยู่ใน  
วงการรัฐบาลเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาว่าเป็นผู้เสียสละเพื่อประเทศชาติ อันจะทำให้รัฐบาล  
ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวางอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ห้าม  
สมาชิกสภาและรัฐมนตรีมีตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือรับสัมปทานจากหน่วยราชการ หรือ  
ประโยชน์ใด ๆ จากรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ\*\*\* ห้ามรัฐมนตรีโดยเฉพาะทำการค้า หรือรับ  
ประโยชน์ใด ๆ จากบริษัท หรือองค์การใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร+

ในสมัยนี้จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลขาดเสียงข้างมาก  
ในสภา อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับวุฒิสภาที่มีการแต่งตั้งสมัย นายควง อภัยวงศ์เป็นรัฐมนตรีซึ่ง  
ไม่พอใจต่อวิธีการกลับคืนสู่อำนาจของจอมพล ป. สร้างความลำบากใจแก่จอมพล ป. เป็น  
อย่างมาก เพราะแทนที่วุฒิสภาจะสนับสนุนรัฐบาล กลับแสดงพฤติกรรมตรงข้ามกับสมัย  
รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาขณะนี้จึงมุ่งทำการตรวจสอบ  
และควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง รัฐบาลไม่อาจควบคุมวุฒิสภาดังกล่าวได้  
ทำให้จอมพล ป. ต้องใช้ความพยายามในทุกวิถีทางในการหาเสียงสนับสนุนรัฐบาลในสภา  
ด้วยการใช้อิทธิพลของคณะปฏิวัติบังคับให้พรรคการเมืองให้การสนับสนุน ใช้ผลประโยชน์และ  
ตำแหน่งเป็นเครื่องล่อใจ อดได้วางตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ดังนี้<sup>34</sup>

(1) สมาชิกสภาผู้แทนที่แตกมาจากพรรคประชาธิปัตย์มาสนับสนุนรัฐบาล ได้  
ตำแหน่งรัฐมนตรีหรือเลขานุการพรรค

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 122.

\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 129, 130 และ 131.

\*\*\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 80.

+ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 143.

<sup>34</sup> สมุท รุ่ กษณะ, 26 การปฏิวัติรัฐประหารสมัย 2489-2507 (พระนคร: โรงพิมพ์  
สื่อการพิมพ์, 2507), หน้า 501-502.

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิของจอมพล ป. ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญ

(3) พรรคที่สนับสนุนรัฐบาลได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี พรรคละ 8 คน

ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งหันมาสนับสนุนจอมพล ป. และได้รับการขนานนามในพรรคการเมือง เรียกว่า "สหพรรค"<sup>35</sup>

เมื่อมีปัญหากับวุฒิสมาชิก กับทั้งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีลักษณะในการสร้างข้อจำกัดให้แก่จอมพล ป. และคณะรัฐประหารเสียแล้ว ดังนั้น ไม่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีบทบัญญัติที่ดีเพียงไร แต่ก็ไม่เป็นที่ยอมรับของจอมพล ป. กับคณะรัฐประหารมาตั้งแต่ประกาศใช้ เมื่อโรกาสอำนาจ คณะรัฐประหารและจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งตอนนั้นคุมกองทัพได้เด็ดขาด จึงสามารถล้มรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้โดยง่ายโดยทำการรัฐประหารตัวเอง เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 และนำเอารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งจอมพล ป. เคยใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศมาเป็นเวลากว่า 10 ปีก่อนหมดอำนาจ กลับมาใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง<sup>36</sup>

เป็นอันสิ้นสุดรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งที่ได้ใช้ปกครองตั้งแต่ 23 มีนาคม 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494 รวมเวลา 2 ปี 8 เดือน 6 วันเท่านั้น

#### 2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495<sup>37</sup> มาตรา 81

"มาตรา 81 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่คน อย่างมากยี่สิบแปดคน ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก จอมพล ป. พิบูลสงครามและคณะรัฐประหารทำการรัฐประหารตนเองเพื่อล้มรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2498 เพราะเห็นว่าจอมพล ป. ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาเท่าที่ควร แม้จะพยายามคิดอ่าน

<sup>35</sup> ประจวบ ทองอุไร, สิ้นยุคมืด (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรบริการ, 2500), หน้า 33.

<sup>36</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 27-30.

<sup>37</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 วันที่ 10 ธันวาคม 2475.

หาหนทางแก้ด้วยการให้ตำแหน่งรัฐมนตรีแก่พรรคที่สนับสนุน แต่จอมพล ป. ก็ตกเป็นฝ่ายที่ต้องเสียเปรียบ ทางเดียวที่จะกลับมาเป็นฝ่ายที่เหนือกว่ารัฐสภาได้ ก็แต่โดยการล้มรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เสีย แล้วนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขบางตอนให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ของตนเองมากขึ้น ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้จอมพล ป. สามารถแต่งตั้งบุคคลในคณะรัฐประหารและข้าราชการทหาร พลเรือน เป็นสมาชิกรัฐสภาประเภทสอง อันจะเป็นผลให้เสียงสนับสนุนของรัฐบาลในสภามีความมั่นคงขึ้น และให้คณะกรรมการเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศอย่างแท้จริงโดยไม่ต้องอยู่เบื้องหลังตั้งแต่ก่อน<sup>38</sup> การแต่งตั้งรัฐมนตรีก็กระทำไปตามอำเภอใจ

รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มาจากการเลือกตั้งนี้ ดูเหมือนจะเป็นรัฐบาลที่มีเสถียรภาพมากที่สุดในช่วงนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง และสามารถบริหารประเทศได้ครบ 4 ปีตามวาระของรัฐสภา แต่จอมพล ป. ก็ได้เสื่อมอิทธิพลลงเรื่อย ๆ ทั้งในหมู่ประชาชนและผู้นำฝ่ายทหารบก เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้พรรคเสรีมนังคศิลาได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 และเป็นสาเหตุให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภา เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2500 ทำให้สมาชิกคนสำคัญหลายคนในคณะรัฐบาล เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลโทถนอม กิตติขจร และพลตรีศิริ ศิริโยธิน ลาออกจากการเป็นรัฐมนตรี

นอกจากนี้ เสถียรภาพของรัฐบาลชุดนี้ก็มีภาวะไร้เสถียรภาพแฝงตัวอยู่ด้วย กล่าวคือ การเผชิญอำนาจระหว่างกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับกลุ่มพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งต่างก็เป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทวีความเข้มข้นจนกระทั่งวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 เหตุการณ์ปฏิวัติรัฐประหารก็เวียนมาบรรจบอีกวาระหนึ่ง ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์<sup>39</sup>

เมื่อยึดอำนาจสำเร็จจอมพลสฤษดิ์ ยังมีได้ล้มรัฐธรรมนูญฉบับนั้นในตอนนั้น และสนับสนุนให้รัฐบาลนำโดยพลเรือโทชวลิต เพื่อจัดการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ในเดือนธันวาคม 2520 หลังจากนั้นได้จัดตั้งพรรคการเมืองในนามพรรคชาติสังคม โดยรวบรวมเอาสมาชิกจากพรรคเสรีมนังคศิลาซึ่งเคยสนับสนุนจอมพล ป. เข้าไว้ และสนับสนุนให้พลโทถนอม

<sup>38</sup> สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, หน้า 90.

<sup>39</sup> สุกิจ เจริญรัตนกุล, วัฏจักรการเมืองไทย: เลือกตั้ง-รัฐประหาร, หน้า 14.



กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่ง เห็นว่า พลโทถนอม กิตติขจร ไม่สามารถบริหาร ประเทศตามแนวรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ต่อไป จึงได้ทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2502 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยให้เหตุผลว่าต้องการจะมีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่<sup>40</sup>

รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ใช้ปกครองตั้งแต่ 6 ธันวาคม 2495 - 20 ตุลาคม 2501 รวมเวลา 5 ปี 10 เดือน 14 วัน

## 2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521<sup>41</sup> มาตรา 146

"มาตรา 146 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง กับ รัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ปกครองตั้งแต่ 22 ธันวาคม 2521 - 23 กุมภาพันธ์ 2534 รวมเวลา 12 ปี 2 เดือน 1 วัน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มีนายกรัฐมนตรีในช่วงนี้คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ช่วงเหตุการณ์ภายหลังใช้รัฐธรรมนูญ 2521 พรรคร่วมรัฐบาลก็ยังประสบปัญหา เดิม คือ การช่วงชิงตำแหน่งหัวหน้าพรรค และรัฐมนตรี พรรคการเมืองพยายามขยายตัว โดยดึงเอาผู้นำท้องถิ่น และผู้นำทางธุรกิจเข้ามาร่วมเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ พรรค พวกนี้เข้ามาโดยมีความต้องการตำแหน่งทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่าผู้ได้รับเลือก ตั้งเมื่อปี 2529 มีสมาชิกสภาผู้แทน 86 คน ยอมรับว่าตนมีอาชีพเป็นนักธุรกิจ ช่วงนี้ พรรคการเมืองเป็นเหมือนกับบริษัทการค้า ปัญหาการช่วงชิงตำแหน่งรัฐมนตรีภายในพรรคนั้น ในเดือนมกราคม 2529 ภายหลังมีการปรับคณะรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคก็จ้องจ้องเสนอ ชื่อผู้ที่สมควรเป็นรัฐมนตรีถึง 61 คน เพื่อตำแหน่งเพียง 15 ตำแหน่ง ผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง ไม่พอใจอย่างมาก จนเป็นเหตุให้มีการยุบสภาและเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม ปีเดียวกัน

<sup>40</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 32-33.

<sup>41</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 146 วันที่ 22 ธันวาคม 2521.

เนื่องจากรัฐบาลแพ้เสียงในสภาผู้แทนอันมาจากกลุ่มของผู้หลุดจากตำแหน่งรัฐมนตรีในการปรับรัฐมนตรีที่ผ่านมา<sup>42</sup>

### 3. ห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภา

#### 3.1 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502<sup>43</sup> มาตรา 14

"มาตรา 14 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภามิได้ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน"

ธรรมนูญฉบับนี้ใช้ปกครองตั้งแต่ 28 มกราคม 2502 - 20 มิถุนายน 2511 รวมเวลา 9 ปี 4 เดือน 23 วัน ประกาศใช้โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งทำการปฏิวัติเป็นครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 เพื่อยุบสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ได้รับเลือกเข้ามาในปีพ.ศ. 2500 จากการปฏิวัติครั้งแรกของตนเอง เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยฉบับแรก ที่กำหนดว่าห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (รัฐสภา)

จอมพลสฤษดิ์ ประกาศใช้ภายหลังยึดอำนาจและใช้อำนาจปฏิวัติในการปกครองประเทศมาเป็นเวลา 99 วัน แม้ว่าจะประกาศใช้ธรรมนูญดังกล่าวแล้วก็ยังมีผู้วิจารณ์ว่ามีลักษณะการใช้อำนาจปกครองประเทศ เช่นเดียวกับอำนาจปฏิวัติยังคงมีหลงเหลืออยู่

<sup>42</sup>สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, หน้า 151-155.

<sup>43</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502.

โดยเฉพาะในมาตรา 17 ของธรรมนูญ\* ซึ่งให้อำนาจสั่งห้ามแก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ปรากฏว่า ทั้ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรานี้ใน ลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น การลงโทษประหารชีวิตและจำคุกบุคคลผู้ซึ่งมีการกระทำเข้าความ ผิดตามมาตรานี้ และยึดทรัพย์สินของบุคคลที่เชื่อว่าได้มาโดยเบียดบังเงินแผ่นดิน เป็นต้น จึง ยังผลให้มาตรา 17 เป็นมาตราที่นากลัวพอ ๆ กับอำนาจบัญญัติ เพราะเป็นมาตราที่มอบทั้ง อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้แก่นายกรัฐมนตรีผู้เดียว

เหตุผลที่จอมพลสฤษดิ์ประกาศห้ามมิให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นสมาชิก รัฐสภา ก็เพราะต้องการให้ยุติการดำเนินการทางการเมือง และต้องการให้การปกครอง ประเทศไทยเป็นไปตามที่คณะข้าราชการทหาร โดยเฉพาะผู้นำฝ่ายทหารเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในยุคนั้น ประเทศไทยมีการปกครองระบบ "รัฐบาลโดยข้าราชการ" (Bureaucratic Government) โดยแท้ ดังจะเห็นได้จากกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 240 คน ไปให้ พระมหากษัตริย์ทรงตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นรัฐสภาด้วยในขณะ เดียวกัน\*\* ซึ่งก็ปรากฏว่าสมาชิกทั้ง 240 คนนั้นเป็นข้าราชการประจำการเกือบทั้งหมด และเป็นนายทหารประจำการกว่า 3 ใน 4 นอกนั้นเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน นักหนังสือ พิมพ์และนักการเมือง สมาชิกเหล่านี้แทบทุกคนได้เคยช่วยเหลือคณะปฏิวัติปกครองประเทศ มาแล้ว ในระหว่างที่ยังไม่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้

---

\*มาตรา 17 ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคง ของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือ คุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือ การกระทำเช่นว่านั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการ หรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ

\*\*ดูธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 6, 7, 8.



หลังจากตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คือ พลเอก หลวงสุทธีสารธรรมกร ก็กราบบังคมทูลเสนอหัวหน้าคณะปฏิวัติ ให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งเป็น นายกรัฐมนตรี\* จากนั้นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้น จากข้าราชการประจำอีกกลุ่ม หนึ่งที่เคยร่วมงานกับจอมพลสฤษดิ์ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อ สถาบันใด สภาร่างรัฐธรรมนูญแม้จะทำหน้าที่เป็นสถาบันบัญญัติด้วย ก็มีอำนาจหน้าที่แต่ เพียงในการออกกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถที่จะทำการควบคุมตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลได้เลย ไม่ว่าจะ เป็นในกรณีใด ๆ ก็ตาม

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีลักษณะ เป็นเพียงเครื่องมือทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลฝ่าย เดียว รัฐสภามีสภาพไม่ต่างไปจากตรายางในการรองรับอำนาจ และสร้างความชอบธรรม ทางการเมืองให้กับรัฐบาลทหารเท่านั้น ต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ ซึ่งมีลักษณะ เป็นเอกสารจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐบาลของคณะปฏิวัติจึงพยายามรักษารัฐธรรมนูญไว้ เป็นเวลานานถึง 9 ปีกว่า ทั้ง ๆ ที่เป็นเพียงรัฐธรรมนูญชั่วคราว ยังผลให้พัฒนาการของประชาธิปไตยต้องสะดุดหยุดลงอย่าง สิ้นเชิง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่อนุญาตให้ราษฎรได้ใช้สิทธิทางการเมือง หรือ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเลยไม่ว่าระดับใด<sup>44</sup>

### 3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511<sup>45</sup> มาตรา 139

"มาตรา 139 รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรในขณะเดียวกันมิได้"

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วยแต่ไม่ได้ทำหน้าที่ควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินเลย ระหว่างปี พ.ศ. 2502 - 2511 เป็นช่วงเวลาที่ประเทส ไทยขาดรัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมการบริหารของรัฐบาลเป็นเวลานานที่สุด คณะทหารผู้ทำการ ปฏิวัติมีความเห็นว่า ความผันผวน และการไร้เสถียรภาพของการเมืองไทย มีสาเหตุ

\*รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 18.

<sup>44</sup> กระทบผล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 33-34.

<sup>45</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1 ตอนพิเศษ (ฉบับพิเศษ) วันที่ 20 มิถุนายน 2511.

มาจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติพยายามก้าวทำงานของฝ่ายบริหาร และมุ่งที่จะแสวงหาผลประโยชน์มากกว่าการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง ระยะเวลา 10 ปี ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญช่วยให้ผู้ปกครองประเทศได้ค้นคิดวิธีการที่จะจัดรูปรัฐสภา และความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารเสียใหม่ โดยท้ายที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า "ข้อที่จำต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี และรูปของรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกัน และสมดุลกันตามควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ"

การที่จะทำให้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้กำหนดมาตรการไว้หลายประการด้วยกัน คือ ... และด้วยการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารให้ออกจากกันมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้ ตามมาตรา 139<sup>46</sup> ดังกล่าวข้างต้น

บทบัญญัติในคำปรารภของรัฐธรรมนูญตอนหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า "เมื่อรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อคูลแห่งอำนาจอันจะยับยั้งระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพสมควรที่อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ลงมติในหลักสาระสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาดำเนินการร่างนานที่สุด คือตั้งแต่ พ.ศ. 2502 - 2511 จอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อสัญกรรมในปี พ.ศ. 2506 จอมพลถนอมและจอมพลประภาสขึ้นสืบทอดอำนาจต่อมาจนถึง พ.ศ. 2511 จึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

นอกจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาดำเนินการร่างนานที่สุดแล้ว ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่เสียค่าใช้จ่ายมากที่สุดประมาณ 100 ล้านบาทเศษ ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์ในยุคนั้นอย่างรุนแรง แต่ขณะเดียวกันก็มีเสียงตอบจากนักการเมืองของฝ่ายรัฐบาลว่าการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องใช้เวลาที่นานที่สุด และสิ้นเปลืองเงินมากที่สุดประมาณ 100

<sup>46</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์พิมพ์, 2518), หน้า 12-13.

ล้านบาทเศษนั้น ก็เพราะว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญอย่างเดียว หากแต่ได้ทำหน้าที่นับัญญัติด้วย ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกกฎหมายหลายฉบับอันเป็นคุณประโยชน์แก่รัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินตลอดมา<sup>47</sup>

ในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐมนตรีจะแต่งตั้งมาจากข้าราชการประจำ จากวุฒิสมาชิก ไม่มีแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะทำให้ต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ สิ้นเปลืองงบประมาณ จึงเท่ากับเป็นการปิดโอกาสที่นายกรัฐมนตรีจะตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีโดยปริยาย รัฐมนตรีร่วมคณะจึงไม่ใช่ผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้แทน หรือได้รับเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภาเลย แต่ทำให้รัฐมนตรีมีสภาพเป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีมากขึ้น เพราะรัฐมนตรีย่อมเกรงใจนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงทำให้รัฐมนตรีรู้สึกว่าคุณจะอยู่ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว จึงมีความใกล้ชิดไปทางรูปแบบในระบบประธานาธิบดีอยู่มาก อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากในการแต่งตั้งรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีพิจารณาเลือกแต่งตั้งเฉพาะบุคคลสำคัญของพรรคการเมือง ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาสนับสนุนอยู่มาก ความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นคณะบุคคลที่รับผิดชอบงานของฝ่ายบริหารร่วมกัน ก็ยังคงมีอยู่ตามระบอบสภาตามเดิม<sup>48</sup>

ผลสุดท้ายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ถูกล้มล้าง โดยบุคคลชั้นหัวหน้าของคณะปฏิวัติเดิม (จอมพลถนอม กิตติขจร) ซึ่งเข้ารับตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ และรู้สึกอึดอัดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก และยังเผชิญกับการใช้สิทธิเรียกร้องอย่างห่มเพื่อยของผู้แทนราษฎรที่ยังทำให้อยากนำเอาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 กลับมาใช้<sup>49</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ปกครองตั้งแต่ 21 มิถุนายน 2511 - 17 พฤศจิกายน 2514 รวมเวลา 3 ปี 4 เดือน 28 วัน

<sup>47</sup> พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน (พระนคร: โรงพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์, 2511), หน้า 499.

<sup>48</sup> ศักดิ์ ผาสุขหิรัญ, การปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), หน้า 116-117.

<sup>49</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 34.



### 3.3 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515<sup>50</sup> มาตรา 14

"มาตรา 14 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำและมีจำนวนตามสมควรประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำได้

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกันมิได้

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

การสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา 6 ไม่กระทบกระทำการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี"

เมื่อมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2512 ได้ไม่นานนัก จอมพลถนอม และจอมพลประภาสก็ได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลของตนเองด้วยการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 โดยให้เหตุผลในการปฏิวัติว่า<sup>51</sup> สถานการณ์ของโลกและภัยที่คุกคามประเทศกำลังทวีความรุนแรง จะมีผลกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศและราชบัลลังก์ ทั้งมุ่งจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปสู่ระบอบอื่นซึ่งมิใช่ระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังจะเห็นได้จากการยุบสับสนุนให้ผู้ก่อการร้าย ก่อความยุ่งยากอยู่ ณ ที่ต่าง ๆ ของประเทศไทยในขณะนี้ และนับแต่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ปรากฏว่าได้มีบุคคลบางจำพวก

<sup>50</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 192 วันที่ 15 ธันวาคม 2515.

<sup>51</sup>บรรเจิด อินทจันทร์ยัง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แพร่พิทยาอินเตอร์เนชันแนล, 2519), หน้า 393-394.

อาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ยุงบ่อนทำลาย ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติ ก่อวนการบริหารราชการของรัฐบาลให้ดำเนินไปด้วยความยากลำบากและล่าช้า ไม่ทันต่อ เหตุการณ์ ทั้งกระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าจะดำเนินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจ การปกครอง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้เฉียบขาดและฉับพลัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เหมือนกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 สาเหตุที่ห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภา เพราะต้องการจะลดบทบาทอำนาจนักการเมือง ไม่ให้มีตำแหน่งทางบริหาร ต้องการเพิ่มอำนาจรัฐบาล (ทหาร) ในการควบคุมรัฐสภา โดยการนำเอาการใช้อำนาจปฏิวัติ (เผด็จการ) สมัยจอมพลสฤษดิ์ รัชสมัยมาเป็นแบบอย่าง ภายหลังปกครองประเทศโดยอาศัยอำนาจปฏิวัติโดยไม่มีเอกสารในรูปรัฐธรรมนูญ อยู่ถึง 13 เดือน คณะรัฐประหารก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 ใช้ปกครอง 6 ตุลาคม 2517 รวมเวลา 1 ปี 9 เดือน 21 วัน

### 3.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519<sup>52</sup> มาตรา 16

"มาตรา 16 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และ รัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมิได้ และ จะเป็นข้าราชการประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ หรือดำรงตำแหน่งใดในกิจการที่ดำเนินธุรกิจเพื่อทำกำไรมิได้

ให้ประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ของคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน โดยล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยอ้างสาเหตุการยึดอำนาจว่า เกิดจากภัยของคอมมิวนิสต์ที่ต้องการทำลายสถาบัน พระมหากษัตริย์อันแสดงออกทางการกระทำของนักศึกษาบางกลุ่ม มีการต่อสู้ขัดขวางการ

<sup>52</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 135 วันที่ 22 ตุลาคม 2519.

จับกุมของเจ้าหน้าที่ด้วยอาวุธร้ายแรง ประกอบกับมีรัฐมนตรีและนักการเมืองบางคนได้ให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวดังกล่าว รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานะการณ์บ้านเมืองด้วยวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ นักการเมืองที่อยู่ในพรรคการเมืองพรรคเดียวกันก็แตกแยกกันไม่ยึดถืออุดมคติของพรรค และไม่ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนมอบหมายไว้ให้ ซึ่งเป็นการพันวิสัยที่ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีความคล้ายคลึงกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และ 2515 มาก มีความยาวเพียง 29 มาตรา มีบทบัญญัติให้อำนาจเด็ดขาดแก่นายกรัฐมนตรีในการระงับ หรือจำกัดภัยพิบัติต่อความมั่นคงของชาติทุกกรณี ในมาตรา 21 คณะปฏิรูปประสังค์จะใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการถาวร ทั้งที่ควรจะเป็นฉบับชั่วคราว ทั้งที่ในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติวัตถุประสงค์ไว้เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา แต่มีที่ท้าวว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งตั้งขึ้นตามความในมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญจะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปโดยไม่มีผู้ใดสามารถเอาออกจากตำแหน่งได้ นอกจากคณะรัฐมนตรีจะลาออกเอง หรือสมัครใจแก้ไขรัฐธรรมนูญกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ คณะปฏิรูปจึงทำการเปลี่ยนชื่อเสียใหม่เป็นคณะปฏิวัติแล้วทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญที่ตนเองประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียเอง โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่ประชาชนชาวไทย และขอเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

จุดมุ่งหมายในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เหมือนกับธรรมนูญของคณะปฏิวัติฉบับอื่น ๆ รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ใช้ปกครอง 22 ตุลาคม 2519 - 20 ตุลาคม 2520 รวมเวลา 363 วัน

### 3.5 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520<sup>53</sup> มาตรา 24

"มาตรา 24 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติมิได้ และจะดำรงตำแหน่งใดในกิจการเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรมิได้

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมเพื่อแถลงนโยบายและชี้แจง แสดงความเห็นในที่ประชุมสภาิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน"

<sup>53</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 111 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2520.



รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ วางหลักเกณฑ์ในการที่จะไปสู่การปกครองในภาวะปกติ  
ค่อนข้างชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น แต่ก็ยังเป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรมใน  
การปกครองให้แก่คณะปฏิวัติเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ทั่วไป

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ใช้ปกครอง 20 ตุลาคม 2520 - 22 ธันวาคม 2521 รวมเวลา  
1 ปี 2 เดือน 1 วัน ยกเลิกเนื่องจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2521

### 3.6 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534<sup>54</sup> มาตรา 24

"มาตรา 24 นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติมิได้ และจะดำรงตำแหน่งใดในกิจการเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรมิได้

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมเพื่อแถลงนโยบาย และชี้แจง  
แสดงความเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน และให้นำ  
บทบัญญัติเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ตามมาตรา 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้โดยคณะปฏิวัติ ที่ใช้ชื่อว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อย  
แห่งชาติ (รสช.) ยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ  
โดยข้อกล่าวหาที่ร้ายแรงที่สุด คือ การคอร์รัปชันอย่างมหาศาลในคณะรัฐบาล

เหตุผลในการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาก็เป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ  
ที่ใช้ระหว่างการยึดอำนาจการปกครองประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ใช้ปกครอง 1 มีนาคม 2534 - 8 ธันวาคม 2534 รวมเวลา  
9 เดือน 7 วัน สิ้นสุดลงเนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2534

<sup>54</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 40 วันที่ 1 มีนาคม 2534.

#### 4. กำหนดว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

##### 4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 159

เดิมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 159 ประกาศใช้วันที่ 9 ธันวาคม 2534<sup>55</sup> มิได้บัญญัติว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง\* แต่ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งคือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกลุ่มพลังมวลชนนับแสนคนได้ชุมนุมกันที่สนามหลวง วันอาทิตย์ที่ 17 พฤษภาคม 2537 และได้นำไปสู่การเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ มีการประท้วงอย่างรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของทางราชการและเอกชน และมีการบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ระหว่างวันที่ 17 - 20 พฤษภาคม 2535 ภายหลังเหตุการณ์สงบ ได้มีการเรียกร้องจากหลาย ๆ ฝ่ายให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการได้มีส่วนร่วมในการปฏิวัติรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 นายกรัฐมนตรีขอพระราชทานกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุผลว่า "เพื่อแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง และเพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยอิสระ" กระแสความต้องการ และเหตุการณ์นองเลือดที่เกิดขึ้นเป็นพลังกดดันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลซึ่งสนับสนุนพลเอกสุจินดา คราประยูรเป็นนายกรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภาให้ยอมรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้<sup>56</sup>

<sup>55</sup>ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 216 วันที่ 9 ธันวาคม 2534.

\* "มาตรา 159 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี"

<sup>56</sup>อุมาสิวี สอาดเยี่ยม, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 : ที่มาและข้อโต้แย้ง," หน้า 30.

ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช..... แก้ไขมาตราเดียวกันโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณกับคณะ เป็นผู้เสนอ โดยที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ด้วยคะแนนเสียง 533 เสียง งดออกเสียง 9 เสียง โดยถือเอาร่างรัฐธรรมนูญของนายณรงค์ วงศ์วรรณกับคณะ เป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งสาระสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีดังนี้

"มาตรา 159 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้การสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี"

ซึ่งในการพิจารณาในวาระที่ 2 ที่ประชุมได้ลงมติแก้ไขวรรคสองเป็นดังนี้

"นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ส่วนข้อความที่ว่า "และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้การสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร" ให้ตัดออก<sup>57</sup>

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2535 วันพุธที่ 10 มิถุนายน 2535 ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วน คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช..... ซึ่งเป็นการพิจารณาลงมติในวาระที่ 3 รวม 4 ฉบับ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 514 เสียง ไม่เห็นชอบด้วย 4 เสียง งดออกเสียง 10 เสียง<sup>58</sup> ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 95 เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2535 และได้แต่งตั้งนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดขณะนั้น เป็นนายกรัฐมนตรี<sup>59</sup>

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>59</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 101 วันที่ 22 กันยายน 2535.



ความคิดเห็นในการยกร่าง และศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ตลอดจนการศึกษาเพื่อหาทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้ามในการเป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรีไว้หลายครั้ง ที่สำคัญดังนี้

1. การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511<sup>60</sup>

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ และข้อจำกัดเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาของคณะรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

1.1 ฝ่ายสนับสนุนการห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เห็นควร

ให้ห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันด้วยเหตุผล ดังนี้

(1) ป้องกันการวิ่งเต้นขอตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเข้าหานายกรัฐมนตรี หรือผู้มีอำนาจเพื่อให้ตนได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

(2) การบังคับให้นายกเป็นสมาชิกสภาไม่ได้หมายความว่า จะเป็นประชาธิปไตย ไม่ควรบังคับให้นายกเป็นสมาชิกสภา เนื่องจากในบางครั้งอาจเกิดการจกมทางการเมืองไม่สามารถหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เพราะพรรคการเมืองไม่มีเสียงข้างมาก แต่ละพรรคมีเสียงกระเจี๊ยกระราด แต่จำเป็นต้องตั้งบุคคลอื่นมาเป็นนายกรัฐมนตรี จะทำให้ไม่สามารถตั้งบุคคลมาเป็นรัฐมนตรีได้ รัฐธรรมนูญจะไปไม่รอด

(3) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายเหมือนที่ เคยเกิดขึ้นใน 10 - 20 ปีที่ผ่านมา คือ รัฐบาลขาดเสถียรภาพและต้องพยายามหาเสถียรภาพด้วยการซื้อเสียงจากสมาชิก

(4) เจตนาในการหาเสียงเลือกตั้งก็เพื่อเข้ามาควบคุมการทำงานของรัฐบาลมิใช่เพื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลเสียเอง ดังเช่น เจตนาในการมีสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกก็เพื่อควบคุมรัฐบาล อย่างเช่นของอังกฤษเพื่อป้องกันไม่ใหัรัฐบาลขึ้นมายึดมาก โดย

<sup>60</sup>พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน, หน้า 463-494.

ไม่ได้รับความยินยอมจากสภา จึงไม่ควรให้เข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อเป็นฝ่ายขึ้นภาษีได้

(5) ผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมเป็นพวกเดียวกัน เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจุดมุ่งหมายเพื่อเข้ามาควบคุมการทำงานของรัฐบาล ก็ควรที่จะทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุม และเป็นคนละพวกกับผู้ถูกควบคุม

(6) เพื่อไม่ให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ เนื่องจากหากให้สมาชิกสภาสามารถเป็นรัฐมนตรีได้ ก็จะทำให้เกิดการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรี และโอกาสที่ประเทศไทยจะเกิดมีพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่เป็นไปได้ยาก

1.2 ฝ่ายคัดค้านการห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เห็นควรให้สมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ขณะเดียวกันด้วยเหตุผล ดังนี้

(1) ควรจะแต่งตั้งรัฐมนตรีจากบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาได้ เพื่อป้องกันความวุ่นวายในอดีต แต่สำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นควรจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะประชาชนให้ความนิยมจึงได้รับเลือกตั้ง กับทั้งป้องกันการข่มเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งอาจเป็นบุคคลที่ประชาชนไม่ชอบ

(2) เพื่อรองรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้ความสามารถให้สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ (ข้างเผือก)

(3) ในกรณีที่ต้องทำการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนสมาชิกซึ่งไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทำให้ชาวบ้านจำใจต้องเลือกบุคคลที่ชาวบ้านไม่ชอบเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากบุคคลที่ชาวบ้านชอบไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อาจทำให้ชาวบ้านไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสียเลย นอกจากนี้ การเลือกตั้งซ่อมทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมาก

(4) เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองต้องไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะทำให้พรรคการเมืองต้องสูญเสียที่นั่งในสภาไป ทำให้ฐานะของรัฐบาลในสภาไม่มั่นคง

(5) ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสามารถทอดยอดต่อการลงรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ เพราะบุคคลที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอ่อนหวังที่จะได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

(6) ถ้ามอบอำนาจให้รัฐสภาเป็นฝ่ายเลือกคณะรัฐมนตรี เพราะคณะรัฐมนตรีต้องบริหารงานโดยรับผิดชอบต่อสภาแล้ว ก็ควรที่จะให้นายกรัฐมนตรีเลือกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภา

## 2. การยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติทางการเมืองของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ เมื่อครั้งยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้มีการพิจารณาในคณะกรรมการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้<sup>61</sup>

### 2.1 การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการ ได้พิจารณาในประเด็น ดังต่อไปนี้

#### 2.1.1 คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีกรรมการ เสนอความเห็น ดังนี้

(1) ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่บัญญัติไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจมาจากบุคคลอื่นที่มีชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา การบัญญัติไว้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับราษฎร เท่ากับราษฎรได้เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยทางอ้อม ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปมีความหมาย คนที่มีความรู้ความสามารถก็จะสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้นและประชาชนก็จะไปใช้สิทธิของตนมากขึ้น ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง เป็นบุคคลที่เหมาะสมและมีความมั่นคงและมั่นใจในตัวเอง สามารถที่จะเป็นหัวหน้ารัฐบาลได้อีกประการหนึ่งอาจเกิดกรณีวิสามัญให้ความสนับสนุนบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยสนับสนุนให้เสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลแทนที่เสียงข้างมากจะได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักอำนาจธิปไตยมาจากปวงชน

(2) ไม่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลอื่น เพราะแม้ทุกฝ่ายจะเห็นพ้องต้องกันว่านายกรัฐมนตรีควรมาจากผู้แทนราษฎร แต่การเขียนบังคับให้ต้องมาจากผู้แทนราษฎรฝ่ายเดียว จะเป็นการจำกัดมากไป ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีความสำคัญมาก เพราะเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารซึ่งประชาชนต้องการได้ผู้นำที่ดี บางกรณีอาจเกิดปัญหาซึ่งไม่อาจจะหาผู้ที่จะมา

<sup>61</sup> สวัสดิการเลขาธิการรัฐสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2531), หน้า 287- 288.



ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเหตุการณ์ของประเทศได้ จึงไม่ควรเขียนบังคับไว้ และเมื่อไม่เขียนบังคับไว้เช่นนี้ก็มิได้หมายความว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากบุคคลอื่นที่มีชื่อผู้แทนราษฎร เพราะในทางปฏิบัติแล้วพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากย่อมเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และเลือกตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ย่อมมีสิทธิเลือกนายกรัฐมนตรีจากสภาผู้แทนราษฎรได้อยู่แล้ว

(3) การปกครองซึ่งเป็นประชาธิปไตยนั้นรัฐบาลต้องมาจากปวงชน ต้องเป็นรัฐบาลที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งซึ่งกระทำได้ 2 ทาง คือให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้รัฐบาลมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทางหนึ่งให้ประชาชนเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งคณะโดยตรงซึ่งจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าราษฎรจะได้พิจารณาว่าคณะรัฐมนตรีควรจะเป็นใคร มีนโยบายอย่างไรและเชื่อมั่นว่าประชาชนจะต้องสนใจมาก และจะเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองซึ่งสามารถต่อสู้กับฝ่ายตรงข้ามได้ และคณะรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งจะเป็นรัฐมนตรีที่มั่นคงสามารถบริหารประเทศได้ดีกว่า เพราะรู้แน่ชัดว่าประชาชนสนับสนุน และสามารถสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นได้

ที่ประชุมได้มีมติว่า ไม่ควรเขียนบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียง 14 ต่อ 11

2.1.2 คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ที่ประชุมเห็นว่ารัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีกรรมาธิการเสนอให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรทั่วประเทศ พร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ที่ประชุมคณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับผู้เสนอ และคณะกรรมาธิการเห็นว่าควรใช้ระบอบรัฐสภาตามเค้าโครงเดิม เพราะการแยกอำนาจให้เป็นอิสระไม่คานกันนั้น จะเป็นการจัดหลักเกณฑ์ที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาควบคุมรัฐบาล<sup>62</sup>

2.2 การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกขอแปรญัตติความในมาตรานี้ให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลว่า การที่กรรมาธิการและสมาชิกมีความเห็นต้องกันทำให้รัฐธรรมนูญ

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 290.

ได้สร้างระบบพรรคการเมืองใหม่ขึ้นแล้ว แล้วให้พรรคการเมืองเป็นผู้เลือกหัวหน้านายกรัฐมนตรี โดยไม่ควรจำกัดว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยหรือไม่ ผู้ประมุขคดีไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการ เพราะไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าจะได้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นนายกรัฐมนตรี ในกรณีเช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตสมัยพรรคสหประชาไทย การสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีมิได้ทำในสภา โดยไปดำเนินการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีกันภายนอก ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เช่นกัน มิได้มีบทบัญญัติว่าการเลือกตัวนายกรัฐมนตรีจะต้องกระทำโดยวิธีใด ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องกระทำในสภาผู้แทนราษฎรหรือในรัฐสภา ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นไปได้ที่นายกรัฐมนตรีจะมาจากสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก และผู้ประมุขคดีได้เสนอว่า อย่างน้อยที่สุดก็ควรกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากสภาผู้แทนราษฎรไว้แบบเฉพาะกาล

คณะกรรมการได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้สร้างระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง เพราะเมื่อพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้ามาจะมีเสียงข้างมาก จึงอยู่ในดุลพินิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า จะให้ใครดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่ควรจำกัดให้เลือกแต่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีอำนาจที่จะเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งคนที่ได้รับเลือกจะต้องเป็นคนดี

ส่วนเรื่องรัฐมนตรีอย่างน้อยก็หนึ่งนั้น จะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ คณะกรรมการเห็นว่าควรปล่อยให้ดุลพินิจของผู้ที่จะเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากสภาว่าจะเลือกใคร ซึ่งคงจะคำนึงถึงคนในพรรคคนจึงไม่ควรบังคับว่าต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการจึงเห็นว่าไม่เขียนไว้จะเป็นประโยชน์ ทั้งยังเป็นการยกย่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิมีมติไม่ให้กำหนดว่า "นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ไว้ในวรรคสองด้วยคะแนนเสียง 117 ต่อ 17

นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติ ให้ตัดความในวรรคสองของร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดว่า "รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ออกทั้งวรรค ด้วยคะแนนเสียง 126 ต่อ 26<sup>63</sup>

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 292-294.

### 3. การยกร่างและการพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2534

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรี นอกจากนี้ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังได้มีการพิจารณาถึงแนวความคิดในการห้ามรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาไว้ ดังนี้

#### 3.1 ความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ<sup>64</sup>

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติ และการห้ามเป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรี ดังนี้

##### 3.1.1 นายกรัฐมนตรี

กรรมการท่านหนึ่งเสนอว่า ตามหลักการที่ได้เห็นชอบให้ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว เห็นว่าไม่ควรกำหนดค่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้เลือกบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในเมื่อมีความจำเป็นได้ และการที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอตัวบุคคลเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องสอบถามความเห็นจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภา ซึ่งพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็จะไม่เสนอบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นอันดับแรก ในขณะที่เดียวกัน หากไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเหมาะสม ก็อาจจะไปเชิญบุคคลภายนอกมาเพื่อเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ทางปฏิบัติที่ผ่านมาที่ยืนยันได้ เพราะถึงแม้ว่าประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาก็ยังเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับแรก ก็อาจจะกำหนดวิธีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญเลยก็ได้

<sup>64</sup> กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2534," หน้า 67-78.



มติ : ในที่สุดที่ประชุมมีความเห็นในเบื้องต้นว่า กษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี

### 3.1.2 รัฐมนตรี

กรรมการหลายท่านเสนอว่าไม่ควรให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิก รัฐสภาด้วยในขณะเดียวกัน เพื่อรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินทำหน้าที่ทางด้าน บริหารอย่างเดียว และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างเดียว เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าบุคคลที่ทำหน้าที่ทางบริหาร และควบคุมการ บริหารเป็นบุคคลคนละคนกัน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในบทบาท และอำนาจหน้าที่ (incompatibility) แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็น รัฐมนตรี ก็จะต้องให้พ้นสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งเสนอวิธีการ เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนลำดับรองลงไป หรือให้มีการสมัครรับเลือกตั้งผู้แทน สำรองไว้ เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลงเนื่องจากการไปเป็น รัฐมนตรี

กรรมการหลายท่านเสนอว่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ โดยยังคงมีสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ตามเดิม เพียงแต่ไม่ให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยเฉพาะการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการให้ออกกฎหมาย การให้ความ เห็นชอบต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ยกเว้นการทำหน้าที่ในฐานะ เป็นผู้แทนปวงชนในเขตเลือกตั้งที่จะดูแลความเดือดร้อนของประชาชนเท่านั้น ในประเด็นนี้ มีกรรมการท่านหนึ่ง เสนอว่า การเข้าไปดูแลและพัฒนาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งให้มีการจัดการจำนวนเงิน งบประมาณในการพัฒนาด้วย

กรรมการหลายท่านเสนอว่า ไม่ควรห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี แต่ให้กำหนดอัตราส่วนไว้ ให้รัฐมนตรีเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ใน 3 และมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 3 และ เฉพาะในประเด็นการกำหนดอัตราส่วนไว้นี้ มีกรรมการหลายท่านเสนอว่าจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร 2 ใน 3 เป็นรัฐมนตรีนี้ สมควรกำหนดหน้าที่ให้ทำได้เฉพาะหน้าที่ทาง บริหารและดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตเลือกตั้งเท่านั้น มิให้ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติอื่น ๆ

กรรมการหลายท่านเห็นว่าควรกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดไว้ คือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้ โดยให้เป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งพร้อม

กำหนดมาตรการอื่น ๆ เสริมในการที่จะป้องกันการทุจริต คอร์รัปชัน เช่น การนำเอา ออมبودแมนส์ และกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามคอร์รัปชันมาใช้ เป็นต้น

นอกจากนี้ กรรมการหลายท่านเสนอความเห็นให้พิจารณาเกี่ยวกับประเด็นว่า การให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกันนี้ จะมีผลกระทบต่อการศึกษา การมีเสถียรภาพของรัฐบาล การจัดตั้งรัฐบาลผสม และอื่นๆ ให้ที่ประชุมพิจารณาด้วย

ปรากฏว่าที่ประชุมมิได้ลงมติ และลงความเห็นไว้แต่ประการใด

ประเด็นการอภิปรายดังกล่าวสรุปผลได้ดังนี้

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนและรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันได้ เพราะ

(1.1) สอดคล้องกับการปกครองในระบอบรัฐสภาสมตามเจตจำนงของ ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ในอันที่จะเลือกผู้ปกครองเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ และ

(1.2) คงความผูกพันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นชุดประสาน งานความร่วมมือในการจัดตั้งรัฐบาล และสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาล ให้เป็นไปตาม นโยบายที่ต้องการเป็นผลทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ

(2) ไม่ควรให้สมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีได้ในเวลาเดียวกัน เพราะ

(2.1) เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน และการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี ด้วยในเวลาเดียวกัน จะมีผลว่าบุคคลทำหน้าที่บริหาร และควบคุมการบริหารเป็นบุคคลเดียวกัน ซึ่งในการกระทำหน้าที่ของแต่ละฝ่าย จะมีผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด มาอยู่ เหนือกว่าผลประโยชน์ของชาติ

(2.2) กรณีตั้งบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเป็นรัฐมนตรี ยังมีความ ชอบธรรมและเกี่ยวข้องกับประชาชน โดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอชื่อให้แต่งตั้งเป็นบุคคลที่ ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนผ่านทางประธานรัฐสภาเช่นกัน

(3) ควรกำหนดให้รัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 ใน 3 และ ไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 3 และจำนวน 2 ใน 3 จะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือถ้าไม่สิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่สามารถทำหน้าที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอันจะ เสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เว้นแต่การทำหน้าที่ดูแล ความทุกข์สุข เดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง

ควรให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดหรือไม่

(1) ควรให้สิ้นสุดสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วให้เลือกตั้งแทนตำแหน่ง

ที่ว่าง

(2) ควรให้สิ้นสุดสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เรียกผู้ได้รับเลือกตั้งในคะแนนนำในลำดับรองต่อมา เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน ให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำรองไว้พร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วิธีการกำหนดบุคคลโดยการเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ จำนวนเท่ากับจำนวนรัฐมนตรีคือ 45 คน เพื่อให้ประชาชนได้พิจารณาพร้อมกันไปกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ เมื่อพรรคได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วจะตั้งบุคคลดังกล่าวจำนวนหนึ่ง เป็นอย่างน้อยเป็นรัฐมนตรี

(3) ควรให้คงสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตามเดิม แต่ไม่ให้มีสิทธิทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นการดูแลทุกข์สุขความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง

ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรีในขณะ เดียวกันได้
- (2) เมื่อดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรียังคงสภาพการ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะใช้สิทธิฐานะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ เว้นแต่เมื่อพ้นตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วให้สามารถใช้สิทธิการ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้
- (3) ให้นายกรัฐมนตรี เสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 44 คนต่อพระมหากษัตริย์ จำนวน 2 ใน 3 จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สัดส่วนอาจปรับลดได้ตามความเหมาะสม
- (4) ให้นายกรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี
- (5) กรณีตามข้อ 1 และ 2 ให้ใช้ในกรณีนายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย

### 3.1.3 การห้ามรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2534 วันพฤหัสบดีที่ 4 เมษายน 2534 ให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร



พุทธศักราช 2534<sup>65</sup> ซึ่งมีนายมิชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการ ได้เสนอร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ซึ่งมีความยาวทั้งสิ้น 244 มาตรา โดย ได้ยกร่างไว้ในมาตรา 175 ดังนี้

"มาตรา 175 รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่าง ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ และภายใต้บังคับมาตรา 110 (2) เพื่อประโยชน์ในการนับ องค์ประชุมและการนับคะแนนเสียง หรือนับจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ให้ถือว่า วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ โดยไม่นับรวมผู้ซึ่งไปดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรี

มิให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่กรณีการลงคะแนนเสียงเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ตามมาตรา 20 หรือ รัฐธรรมนูญตามมาตรา 233 และการนับจำนวนเพื่อการจับสลากและการจับสลากตาม มาตรา 108"

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ยังได้เสนอข้อเสนอนี้เพื่อเป็นแนวทางในการ จัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อประกอบบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ หรือเป็น แนวทางการดำเนินการให้ได้ผลสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พร้อมกับการเสนอร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ดังนี้ คือ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่เดียวกันมิได้ ข้อนี้แม้จะมีขึ้นเพื่อความมุ่งหมายอื่นเป็นสำคัญ แต่ก็มีผลให้ผู้ที่ทุ่มเงินหรือมุ่งให้อามีสินจ้างในการหาเสียง เพราะมุ่งหวังจะได้รับการเลือก ตั้งแล้วไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อไปหาผลประโยชน์กลับคืน ต้องยังคิดอยู่บ้าง เพราะ แม้ตนจะได้รับเลือกตั้ง แต่ก็อาจไม่ได้รับการคัดเลือกจากพรรคฯให้ไปเป็นรัฐมนตรี หาก ภัยภาพรวมแล้วพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มาก หรือ เข้มแข็งถึงระดับหนึ่ง

<sup>65</sup>มาตรา 10 ให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจำนวน ไม่เกินยี่สิบคน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง จะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติด้วยก็ได้" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 40 วันที่ 1 มีนาคม 2534.

คณะกรรมการธิการเชื่อว่า ด้วยมาตรการดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ หากใช้ควบคู่ไปกับมาตรการในกฎหมายอื่น ๆ มาตรการด้านการประชาสัมพันธ์ และมาตรการ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างจริงจังแล้ว น่าจะมีผลเป็นการป้องกันและแก้ไขการ ขอลี้ภัยได้ในระดับหนึ่ง

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกนำเสนอเข้าพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 1 มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็น ดังนี้<sup>66</sup>

นายพินิจ จันทรสุรินทร์ เห็นว่า ควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ยังคงปฏิบัติหน้าที่และใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาได้

นายนิสสัย เวชชาชีวะ เห็นว่า ในเรื่องข้อห้ามรัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่และใช้สิทธิในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา เป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้น จะว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจก็ไม่ใช่ เพราะการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น รัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่และ ใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกสภาได้

นายวิชัย โธสุวรรณจินดา เห็นว่า การห้ามรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ทำหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ย่อมไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน และจะเป็นปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ฝ่าย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ชี้แจงให้เหตุผลในการยกร่างมาตรา 175 ดังกล่าวไว้ว่า<sup>67</sup>

การกำหนดให้รัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่และใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ในระหว่าง เป็นรัฐมนตรีไม่ได้ ก็โดยถือหลักการพหุครั้งทางระหว่างการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดและ การแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร คือให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรที่เป็นรัฐมนตรียังมีฐานะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะปฏิบัติหน้าที่เพียง

<sup>66</sup> กองกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปคำอภิปรายการแสดงความ คิดเห็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในวาระที่ 1 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราว ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่างวันที่ 26-28 มกราคม 2534, หน้า 52-57.

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญในเรื่องบางประการไม่ได้ โดยเฉพาะในแง่การลงคะแนนเสียงไว้ว่าใจตนเองไม่ควรให้กระทำได้ แต่ยังคงสามารถกลับไปดูแลความทุกข์สุขของราษฎรในจังหวัดของตน และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้นอยู่ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการหาได้มุ่งประสงค์ในการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีไม่ ในทางตรงข้ามกลับกำหนดให้ รัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 173 ดังนี้

"มาตรา 173 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

รัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 ๑. ให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี"

ในเรื่องว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ชี้แจงให้เหตุผลไว้ว่า<sup>68</sup>

คณะกรรมาธิการเห็นด้วยในหลักการ ที่นายกรัฐมนตรีควรมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เมื่อกลไกในรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภาก็ต้องสรรหาบุคคลที่เหมาะสมจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ เป็นบุคคลอื่นก็ได้ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองสนับสนุน ซึ่งพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเองจะเป็นผู้ชี้แจงต่อประชาชน ว่าทำไมจึงสนับสนุนบุคคลนี้เป็นนายกรัฐมนตรี

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอมติจากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 1 (ขึ้นรับหลักการ) โดยวิธีการเรียกชื่อ ซึ่งผลการลงมติดังกล่าว ปรากฏผลดังนี้<sup>69</sup>

- |                   |        |
|-------------------|--------|
| (1) รับหลักการ    | 252 คน |
| (2) ไม่รับหลักการ | - คน   |
| (3) งดออกเสียง    | 2 คน   |
| (4) ขาดประชุม     | 36 คน  |

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>69</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.



เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกนำเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา  
ร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีผู้ขอแปรญัตติแก้ความในมาตรา 175 วรรคหนึ่ง  
เป็นดังนี้ (ตัดข้อความที่ขีดเส้นใต้ออก)

"รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่  
หรือใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างดำรงตำแหน่ง  
รัฐมนตรีไม่ได้ และภายใต้บังคับมาตรา 110 (2) เพื่อประโยชน์ในการนับองค์ประชุม  
และการนับคะแนนเสียงหรือนับจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ให้ถือว่าวุฒิสภาหรือสภา  
ผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมผู้ซึ่งไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี"<sup>70</sup>

กล่าวคือ ขอแก้ข้อความให้เหลือเพียงเฉพาะห้ามรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกวุฒิสภา  
เท่านั้น แต่คณะกรรมการก็ไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน

ในท้ายที่สุด เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 175 และมาตรา 173  
ดังนี้<sup>71</sup> (เพิ่มข้อความที่ขีดเส้นใต้ 2 เส้น ตัดข้อความที่ขีดเส้นใต้ เส้นเดียว)

"มาตรา 175 รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ  
ปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุม  
แห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ และภายใต้บังคับ  
มาตรา 110 (2) เพื่อประโยชน์ในการนับองค์ประชุมและการนับคะแนนเสียง หรือนับ  
จำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ให้ถือว่าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนสมาชิก  
เท่าที่มีอยู่โดยไม่นับรวมผู้ซึ่งไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

มิให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่กรณีการลงคะแนนเสียงเพื่อแก้ไขเพิ่ม  
เติม กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ตามมาตรา 20  
หรือ รัฐธรรมนูญตามมาตรา 223 และกรณีการนับจำนวนเพื่อการจับสลากและการจับสลาก  
ตามมาตรา 106"

<sup>70</sup>กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ร่างรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หน้า 75.

<sup>71</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.



"มาตรา 173 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบสี่แปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี" ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 แนวความคิดตาม มาตรา 175 และ ตามมาตรา 173 วรคสอง ไม่ได้รับความเห็นชอบจึงตกไป<sup>72</sup> จึงไม่มีเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ การพิจารณาในวาระที่สาม<sup>73</sup>

### 3.2 ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แล้ว ได้มีกระแสเรียกร้องให้ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีบทบัญญัติที่มีลักษณะไปในทางประชาธิปไตยมากขึ้น โดยสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาเสนอแนะการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาเกี่ยวกับกำหนดคุณสมบัติหรือข้อห้ามการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี ดังนี้

#### 3.2.1 นายกรัฐมนตรี

จากผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มีกรรมการได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี เป็น 2 ความคิดเห็น คือ<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup>งานยุติติ กองการประชุม, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง, หน้า 44-50.

<sup>73</sup>งานยุติติ กองการประชุม, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งนำเสนอ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อลงมติในวาระที่สาม, หน้า 45-50.

<sup>74</sup>คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ 26," 28 มกราคม 2536.

(1) ความเห็นแรก เห็นว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ซึ่งความเห็นนี้เป็นความเห็นของกรมการเสียดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว นายกรัฐมนตรีควรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน เพราะผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนน่าจะเข้าใจปัญหา และทราบถึงความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าบุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอีกประการหนึ่งยังเป็นการอุดช่องว่าง ในกรณีที่บุคคลบางกลุ่มอาจอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เพื่อที่จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกทางหนึ่งด้วย การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร น่าจะส่งเสริมระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในทางหลักการและในทางปฏิบัติด้วย กล่าวคือ ในแง่ของหลักการก็ได้ผู้นำมาจากตัวแทนของประชาชน ส่วนในทางปฏิบัตินั้น เป็นการกำหนดแนวทางให้มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ จะเข้ามารับใช้ประเทศชาติอย่างถูกต้องตามครรลอง ซึ่งจะทำให้การพัฒนาบ้านเมืองเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

(2) ความเห็นที่สอง เห็นว่านายกรัฐมนตรีควรมาจากผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ซึ่งเป็นความเห็นของกรมการเสียดังกล่าว โดยเห็นว่าการกำหนดไว้ในลักษณะนี้ น่าจะเกิดประโยชน์มากกว่า และน่าจะช่วยแก้ปัญหาทางด้านการเมืองซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งการกำหนดไว้ในลักษณะนี้ก็ไม่ได้ตัดสิทธิ์ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด บุคคลใดจะเป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ หากได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เป็นไปตามกระบวนการและวิวัฒนาการทางการเมือง ซึ่งโดยปกติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเลือกสรรบุคคลมาเป็นนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การกำหนดไว้กว้าง ๆ จะทำให้ได้บุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถเข้ามารับใช้ประเทศได้อย่างกว้างขวาง ไม่ควรจำกัดเฉพาะบุคคลอาชีพใดอาชีพหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ ยังจะเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว การเมือง เมื่อมีวิกฤตการณ์อีกทางหนึ่งด้วย

### 3.2.2 รัฐมนตรีอื่น ๆ

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรี ที่ประชุมได้พิจารณาว่าควรมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลภายนอก ในอัตราส่วนเท่าใดจึงจะเหมาะสม ซึ่งกรมการเสียดังกล่าวได้มีความเห็นเป็น 2 ความเห็น<sup>75</sup> คือ

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน.



(1) ความเห็นแรก เห็นว่าผู้มาเป็นรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน่าจะเข้าใจปัญหาของประชาชนได้ดียิ่งกว่าบุคคลผู้ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นการกำหนดแนวทางในการทำให้บุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถอาสาสมัครเข้ามาเป็นนักการเมืองเพื่อรับใช้ประเทศชาติให้ถูกต้องตามครรลองและหลักการของประชาธิปไตย

(2) ความเห็นที่สอง ซึ่งเป็นความเห็นของกรรมการเสียงข้างมาก เห็นว่าผู้จะเป็นรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้หรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ เพราะการกำหนดเป็นหลักกว้าง ๆ ไว้ น่าจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติมากกว่าเนื่องจากบางกระทรวง ผู้จะมา เป็นรัฐมนตรีต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น กระทรวงเกี่ยวกับการเงิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางการเงิน และการคลัง เพราะจะส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศด้วย เพราะในบางสมัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะไม่มีความรู้เชี่ยวชาญด้านนี้ก็ได้ หรืออาจจะ เป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับระบบการแบ่งสรรรัฐมนตรีในพรรค ทำให้สมาชิกผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้ ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ กรรมการที่เห็นด้วยกับแนวทางนี้ได้ เสนอรูปแบบหรือสัดส่วนระหว่างรัฐมนตรีที่มาจกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ให้ที่ประชุมพิจารณา เช่น คณะรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่น้อยกว่าจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด ลักษณะทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หรือไม่กำหนดสัดส่วนของผู้มาเป็นรัฐมนตรีระหว่างผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เลย โดยให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว

เกี่ยวกับประเด็นผู้ที่จะมา เป็นรัฐมนตรี ที่ประชุมกรรมการเห็นว่ารัฐมนตรีไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยบริหารประเทศ<sup>76</sup>

<sup>76</sup> คณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ 27," 3 กุมภาพันธ์ 2536.

## ความคิดเห็นในการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ความคิดเห็นในการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีทั้งฝ่ายที่ทำให้เหตุผลในเชิงสนับสนุน และในเชิงคัดค้านในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทยเรื่อยมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

### 1. ข้อสนับสนุนในการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

1.1 ขจัดความรู้สึกขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากความรู้สึกของสมาชิกรัฐสภาย่อมผูกพันกับผลประโยชน์ของราษฎรซึ่งเลือกตั้งตนให้เป็นสมาชิก แต่ความรู้สึกของรัฐมนตรีนั้นผูกพันกับผลประโยชน์ทั่ว ๆ ไปของประเทศชาติ จึงเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ที่บุคคลคนเดียวจะมีความรู้สึกทั้งสองประการในขณะปฏิบัติหน้าที่ บุคคลนั้นจะต้องเลือกปฏิบัติตามความรู้สึกอย่างใดอย่างหนึ่ง คือในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา หรือในฐานะที่เป็นรัฐมนตรี

1.2 บุคคลคนเดียวไม่ควรจะมีฐานะเป็นผู้ควบคุมหรือถูกควบคุมในขณะเดียวกัน เพราะเมื่อพิจารณาถึงจุดประสงค์ในการให้มืองค์กรรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ สิ่งหนึ่งก็เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หรือฝ่ายบริหาร โดยหลักการแล้วฝ่ายนิติบัญญัติจะทำการควบคุมตรวจสอบโดยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ อันอาจเป็นผลให้ต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาล ถือเป็นมาตรการที่ให้อำนาจรัฐสภาสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จึงมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เลือกตั้ง คือประชาชน แต่รัฐบาลไม่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน หากแต่การบริหารงานต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้น การบริหารงานของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของรัฐสภา เมื่อใดที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจการทำงานของรัฐบาล รัฐสภาย่อมมีอำนาจถอนความไว้วางใจได้ ในความเป็นจริงหากว่ารัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ด้วยแล้ว ก็ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่รัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องใช้สิทธิความเป็นสมาชิกรัฐสภาลงคะแนนเสียงให้ความไว้วางใจตนเองในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือลงคะแนนเสียงให้ความไว้วางใจที่รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลเดียวกันกับตนเอง แม้ว่าเรื่องนั้นจะขัดต่อหลักเหตุผล หรือขัดต่อความรู้สึกของตนเองเพียงไรก็ตาม เป็นการลงคะแนนเสียงโดยไม่คำนึงถึงเหตุผล แต่เพื่อการอยู่รอดเท่านั้น ทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบไม่ได้อัตราตรงความมุ่งหมาย และโดยเฉพาะเมื่อมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก และให้อำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจได้ด้วย วุฒิสมาชิกที่เป็นฐานความมั่นคงของรัฐบาลดังกล่าว จะทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหารได้ง่าย ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมากโดยไม่มี

อำนาจใดตรวจสอบการใช้อำนาจได้ในความเป็นจริง ซึ่งไม่เกิดผลดีต่อประเทศชาติ และขัดต่อหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง และร้ายแรง

### 1.3 ขจัดปัญหาความขัดแย้งทางนโยบายของพรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา

ย่อมผูกพันกับนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และปรากฏว่านโยบายของพรรคการเมืองขัดกับนโยบายของรัฐบาล ก็มักจะคอยทักท้วงนโยบายของรัฐบาล การทักท้วงโต้แย้งนี้เป็นชนวนให้เกิดการแตกแยกในคณะรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องมาขอให้สภานิติบัญญัติยืนยันความไว้วางใจใหม่ ในเมื่อมีเรื่องสำคัญที่ต้องเสนอต่อสภา และเท่าที่ปรากฏมักจะไม่ได้รับความไว้วางใจ

### 1.4 ป้องกันและแก้ไขปัญหาการซื้อเสียง มีจุดเริ่มต้นที่ว่า หากกำหนด

ให้รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภา โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว โอกาสที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้เป็นรัฐมนตรีจึงมีมาก และกลายเป็นกฎเกณฑ์ว่า เฉพาะแต่สมาชิกสภาเท่านั้นที่จะเป็นรัฐมนตรีได้จึงมีความสำคัญอยู่เองที่ต้องพยายามให้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในทุกวิถี ย่อมก่อให้เกิดปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกตั้งที่รุนแรงขึ้น นอกจากนี้ เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็มีความพยายามเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งรัฐมนตรีด้วยการแก่งแย่งช่วงชิงกันภายในพรรค เพราะเหตุว่าเมื่อรับตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วยังสามารถใช้สิทธิความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทุกประการ จึงมีทั้งฐานะเป็นผู้แทนราษฎร และมีฐานะเป็นรัฐบาลในเวลาเดียวกัน เมื่อลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีก็ยังมีตำแหน่งสมาชิกสภาสำรองอยู่ จึงปรากฏอยู่เสมอว่ารัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภา เมื่อไม่พอใจในการทำงานของรัฐบาลก็จะทำการวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้สิทธิของสมาชิกสภา ทั้งที่ตนเองก็เป็นรัฐบาล แต่หากมีกรณีที่เกิดเหตุการณ์บางอย่างที่รัฐบาลควรต้องรับผิดชอบจากการใช้กฎหมาย กลับอ้างว่ากฎหมายไม่ดีเป็นเรื่องของสภาทั้งที่ตนเองก็เป็นสมาชิกสภา เป็นอยู่เช่นนั้น กลายเป็นว่าเหตุการณ์บ้านเมืองไม่จำเป็นต้องมีผู้ได้รับผิดชอบ ปัญหาต่าง ๆ จึงยังคงมีปรากฏอยู่โดยไม่มีผู้ใดแก้ไข การได้รับเลือกตั้งจึงเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อให้เกิดการยอมรับถึงความชอบธรรมในการมีอำนาจปกครองเท่านั้น เสมือนเป็นเกราะสร้างความอบอุ่น และมั่นใจแก่รัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า เมื่อได้เป็นรัฐมนตรีแล้วจะไม่มีความเสี่ยงที่จะต้องเสียอะไร ความรับผิดชอบทางการเมืองที่แท้จริงไม่มี ที่สคนคิดในการลงสมัครรับเลือกตั้งจึงจำกัดอยู่ที่ว่าขอเพียงให้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเท่านั้น และหากสามารถดำเนินการให้ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย จะเท่ากับว่าประสบความสำเร็จถึง 2 ขั้น นั่นคือ เท่ากับได้มาซึ่งอำนาจในการออกกฎหมาย และอำนาจรัฐ เป็นทั้งผู้ออกกฎหมายและผู้ใช้กฎหมายเสร็จสรรพ หนทางเพื่อให้ได้ประสบความสำเร็จดังกล่าว วิธีการหนึ่งก็คือใช้วิธีการซื้อเสียงทั้งจากประชาชน และภายในพรรคการเมืองเอง



นอกจากนี้ การที่สมาชิกรัฐสภาสามารถเป็นรัฐมนตรีได้ในขณะที่เดียวกันทำให้ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมนตรี การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจึงเป็นเรื่องที่ไม่มี ความยากลำบาก จึงมีคนจำนวนหนึ่งที่ลงทุนจำนวนมากเพื่อหวังจะได้เป็นรัฐมนตรีเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การต่อสู้แย่งชิงตำแหน่งจึงรุนแรง มีการทำลายล้างบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ในทุกรูปแบบ

### 1.5 เพื่อควมมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารประเทศ

สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสมือนอยู่ในหลายฐานะในเวลาเดียวกัน ฐานะหนึ่งต้องรับผิดชอบต่อประชาชนทั้งที่เลือกตั้งเข้ามา และประชาชนทั้งประเทศ นอกจากนี้ยังมีฐานะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และหรือในฐานะรัฐมนตรีด้วย ฐานะดังกล่าวนี้เองย่อมขัดกับหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยสภาพ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงานบริหารประเทศชาติและเป็นฝ่ายรับผิดชอบปฏิบัติการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ แต่เมื่ออยู่ในฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะดำเนินการในหน้าที่รัฐมนตรีให้ได้ผลดี เนื่องจากรัฐมนตรีนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงการปฏิบัติตามนโยบายของพรรคการเมือง การรักษาคะแนนความนิยมในพื้นที่และการรักษาภาพพจน์ของตนเองในระดับชาติ นโยบายที่กำหนดจะเกิดจากการประนีประนอมจากฝ่ายต่าง ๆ การบริหารงานก็จะเป็นการประนีประนอม ไม่ใช่เพื่อความถูกต้องโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม ซึ่งย่อมไม่ใช่นโยบายที่ดีและไม่ใช่หลักการบริหารงานที่ดี

### 1.6 เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาล เมื่อกำหนดให้ต้องตั้งรัฐมนตรีมาจาก

สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยแล้ว วงจรอุปาทัวจะเกิดขึ้นในทันทีที่จัดตั้งรัฐบาลเสร็จ ยุทธการเลื่อยขาเก้าอี้จะเริ่มบังเกิดขึ้น เพราะเหตุว่าตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น เป็นเหมือนสาวสวยที่เตรียมไว้สำหรับชายหนุ่มที่อยู่ในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เป็นธรรมดาที่ย่อมหมายปองจะได้เซยชม ครั้นพลาดหวัง การจ้องทำลายล้างรัฐบาลจึงบังเกิดขึ้น ด้วยคาดหวังว่าเมื่อรัฐบาลถูกโค่นลงแล้ว มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่โอกาสที่ตนเองจะได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีบ้างย่อมเกิดขึ้น มิใช่เป็นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่แท้จริง หากแต่เป็นการรวมกลุ่ม เพื่อโค่นล้มรัฐบาลเพื่อหวังตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้น เสถียรภาพของรัฐบาลย่อมสั่นคลอน ไม่เป็นผลดีต่อภาพพจน์ของประเทศชาติ หรือมิฉะนั้น หากสามารถปรองดองกันได้ก็บังเกิดข้อตกลงการหมุนเวียนให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีภายในพรรคการเมืองโดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมในด้านความรู้ความสามารถ ซึ่งนั่นหมายถึงเคราะห์กรรมของบ้านเมืองที่ได้ผู้บริหารประเทศประเภทดังกล่าว

1.7 ตรงตามวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มีผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในสภา คือทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย และในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเพื่อให้ไปทำหน้าที่บริหารประเทศ

1.8 เพื่อป้องกันการวิ่งเต้นขอตำแหน่งรัฐมนตรี โดยสมาชิกรัฐสภาบางคน และจะทำการก่อกวนการทำงานของรัฐบาลโดยปราศจากเหตุผล ทำให้ไม่อาจกำหนดตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเหมาะสมอย่างแท้จริงได้ ทำให้การทำงานของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

## 2. ข้อคัดค้านในการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

2.1 เป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ในแนวความคิดนี้ มองว่าเจตนารมณ์ในการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การได้ผู้ปกครองที่มีที่มาจากประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยการเลือกตั้งผู้ที่จะไปทำหน้าที่ปกครอง การกำหนดให้รัฐมนตรีมีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี หรือการไม่กำหนดห้ามให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ดี น่าจะตรงกับเจตนารมณ์ในการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะถ้าได้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็เท่ากับว่าได้รัฐมนตรีซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนทางอ้อม เสมือนว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลซึ่งจะมาทำหน้าที่ปกครองแล้ว ในทางตรงกันข้าม หากไปกำหนดห้ามไว้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ ก็เท่ากับไปกำหนดทำนองว่ารัฐมนตรีหรือผู้ปกครองจะมาจาก การเลือกตั้งไม่ได้ เสมือนไปกำหนดห้ามไม่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้จะมาปกครอง ซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ในการปกครองแบบประชาธิปไตย

2.2 เป็นการบังคับให้ต้องตั้งรัฐมนตรีจากข้าราชการ ไม่เช่นนั้นการเมืองซึ่งประวัติศาสตร์ทางการเมืองของหลายประเทศได้พิสูจน์แล้วว่า รัฐมนตรีที่ดั้นด้นไม่ได้มาจากข้าราชการที่ดีเสมอไป

2.3 จะเกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เนื่องจากการบริหารงานของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีความจำเป็นโดยสภาพที่การบริหารงานจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา เพราะรัฐบาลดำรงอยู่ได้ก็แต่ด้วยอาศัยความไว้วางใจ และการสนับสนุนของสภา หากว่ามีการตั้งบุคคลให้เป็นรัฐมนตรีโดยไม่แน่ใจว่าบุคคลนั้นจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาหรือไม่ ก็จะมีปัญหา

ในการจัดตั้งรัฐบาลเพราะรัฐบาลอาจจะไม่มีเสถียรภาพ หรือการจัดสรรตำแหน่งในรัฐบาล อาจไม่ลงตัว ไม่ได้รับการยอมรับในตัวบุคคลบางคน ทำให้รัฐสภาไม่ให้การสนับสนุนอันส่งผลกระทบถึงการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว จึงแต่งตั้งรัฐบาลจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาเสียทีเดียว เพื่อความมั่นใจว่าจะได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา อย่างน้อยที่สุดก็หนึ่งเสียง และจะถือว่าไม่ยอมรับบุคคลซึ่งผ่านการเลือกตั้งที่ถือว่าได้รับการยอมรับจากประชาชนแล้วก็ได้ การแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ถือว่าได้แต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับการยอมรับจากรัฐสภาแล้ว เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มิฉะนั้น ก็จะเท่ากับว่าสภาไม่ยอมรับตนเองด้วย เพราะสภาประกอบด้วยบุคคลซึ่งผ่านการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน สภาจึงไม่อาจที่จะปฏิเสธไม่ให้การสนับสนุนเพราะเหตุนี้ได้

#### 1.4 อาจก่อให้เกิดปฏิกริยาระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกรัฐสภาได้โดยง่าย

และรุนแรงกว่าการยินยอมให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ และอาจขาดความอะลุ้มอะล่วยซึ่งกันและกัน เพราะสมาชิกสภาจะมีความรู้สึกกว่า คณะรัฐมนตรีเป็นคนละพวกคนละหน้าที่กับตน สมาชิกสภาจะใช้สิทธิควบคุมมากขึ้นโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และเหตุผลทางการเมือง

1.5 กรณีเลือกตั้งซ่อมทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ อีกทั้งหากชาวบ้านไม่นิยมผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ก็ต้องจำใจเลือก อาจทำให้ชาวบ้านไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

1.6 ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่มีความสามารถที่อดอยต่อการสมัครรับเลือกตั้ง เพราะตามปกติเมื่อสมัครรับเลือกตั้งก็หวังจะได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นส่วนมาก

1.7 ป้องกันการชُرุมเป็นรัฐมนตรี เป็นการรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์มิให้เสื่อมเสียจากการตั้งบุคคลที่ประชาชนไม่ชอบ

### 3. ผลกระทบในการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

3.1 ต้องลาออกจากสมาชิกรัฐสภา ผลโดยตรงจากการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็คือว่า เมื่อใดก็ตามที่สมาชิกรัฐสภาตัดสินใจที่จะเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี ผู้นั้นจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้ อาจมีกำหนดระยะเวลาในการลาออก เป็นต้นว่า ภายในกำหนดไม่เกิน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี จะไม่สามารถเป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันได้ แต่มิได้หมายความว่าห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีเสียทีเดียว หากแต่ว่าต้องเลือกเป็นเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง และเมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา เพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี



แล้ว ต่อมา ได้พ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ก็ไม่สามารถกลับไปเป็นสมาชิกรัฐสภาได้อีก  
 เว้นแต่จะได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกลับเป็นสมาชิกรัฐสภาอีกครั้ง ทำให้สมาชิกรัฐสภา  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเภทที่มาจากการเลือกตั้งจำต้องใคร่ครวญให้ดีก่อนที่จะตัดสินใจเข้ารับ  
 ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา

เมื่อต้องลาออกจากรัฐสภาทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิใด ๆ ในฐานะสมาชิก  
 รัฐสภาได้แม้ว่าอาจจะยังเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอยู่ก็ตาม

3.2 ต้องสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาแทนสมาชิกรัฐสภา  
ที่ลาออกไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการที่กำหนดไว้ของแต่ละประเทศ โดยอาจ  
 กำหนดให้เรียกผู้ได้รับการเลือกตั้งที่ได้คะแนนลำดับรองลงไปเป็นสมาชิกรัฐสภาแทน หรือ  
 ให้มีการสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนสำรองไว้ ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไป แล้วเรียกให้เข้ามาเป็น  
 สมาชิกรัฐสภาแทน หรือมีการเลือกตั้งซ่อมแล้วแต่จะกำหนดวิธีการไว้