

บทที่ 4

โครงสร้างและกลไกของสถาบันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กับสภาพทางด้านการเมืองการปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้สถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (Constitutional Monarchism) และได้บัญญัติกำหนดการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย โดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากความในมาตรา 3 ได้กำหนดว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา 10 กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา” มาตรา 11 กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี” และมาตรา 12 กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล” นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีการใช้ประชาธิปไตยโดยตรงของปวงชนในรูปของ referendum หรือการออกเสียงลงประชามติ โดยใช้ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ปวงชนจึงใช้อำนาจอธิปไตยได้ 2 ทาง คือ ผ่านพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจแทนปวงชนทางหนึ่ง และใช้เองกรณีประชามติอีกทางหนึ่ง ตามหลักการผสมทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

นายโกคิน พลกุล ได้แสดงความคิดเห็นในหนังสือปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ . หน้า 24-25 ว่า ข้อถกเถียงว่าอำนาจอธิปไตย “เป็นของ” หรือ “มาจาก” ปวงชนชาวไทย แทบไม่ได้พูดถึง concept เรื่อง อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของ Rousseau หรือ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของ Sieyes กันเลย เป็นการถกเถียงเรื่องความเหมาะสมของคำมากกว่า และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว คำทั้งสองคำแทบจะไม่มี ความหมายแตกต่างกัน คงมีในแง่ความรู้สึกหรือในทางจิตวิทยาเท่านั้น

²ในการร่างรัฐธรรมนูญฯ 2517 มีการถกเถียงเรื่องการเขียนแยกเป็น 3 อำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งการเขียนบทบัญญัติเช่นนี้ทำให้เกิดความเข้าใจผิดค่อนักกฎหมายหรือนักนิติศาสตร์ไทยเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ทั้งที่อำนาจอธิปไตยนั้นในทางทฤษฎีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ ที่แบ่งแยกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ไม่ใช่การแบ่งแยกอำนาจแต่เป็นการแบ่งองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย ผู้สนใจโปรดอ่าน โกคิน พลกุล, แนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ หน้า 35-41, อมร จันทรสุมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, อ่างโนบวรศักดิ์ อูวรรณ โฉ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2, หน้า 323-326

และเป็นของชาติ¹ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอารูปแบบรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญฯ 2492 ออกแบบไว้อันมีลักษณะเป็นรัฐสภาแบบของอังกฤษ (Westminster model) มาเป็นแบบ และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญหลายประการดังจะได้อธิบายต่อไป

4.1 การปรับปรุงองค์กรและกลไกในระบบรัฐสภาให้มีความสมดุลมากขึ้น

การจัดรูปแบบระบบ (System) การปกครองตามรัฐธรรมนูญฯ 2517 เป็นการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการนำหลักประชาธิปไตยทางผู้แทนของตะวันตกมาใช้ และให้รัฐบาลต้องบริหารแผ่นดินอยู่ได้ด้วยใจกว้างใจของสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ พร้อมทั้งมีการกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งประกอบขึ้นเป็นรัฐสภา ซึ่งตามมาตรา 127 ได้บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” นอกจากนี้ยังกำหนดให้ศาลมีอิสระ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้² นายสรรเสริญ ไกรกิตติ ได้นำเสนอให้องค์กรตุลาการต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย ซึ่งนายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ ไม่เห็นด้วยเนื่องจากองค์กรตุลาการของประเทศมีความเป็นอิสระคืออยู่แล้ว สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนได้เป็นอย่างดี ในการถ่วงดุลอำนาจนั้นเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร ส่วนตุลาการนั้นเป็นหน้าที่ ซึ่งถ้าตุลาการจะเข้ามาร่วมถ่วงดุลอำนาจด้วยนั้น ตุลาการจะต้องมีความพร้อม และถ้าศาลมีอำนาจทัดเทียมด้วยอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแล้ว ตุลาการรัฐธรรมนูญก็ยกเลิก ศาลสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งอาจจะมีผลให้ทั้งสองฝ่ายรวมกันแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ได้ และนายอมร จันทรมบูรณ์ ก็ให้ความเห็นว่าถ้าศาลจะเข้ามาเป็นอำนาจที่ 3 ในการถ่วงดุล ที่มาของผู้พิพากษาจะต้องเปลี่ยนให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ท้ายที่สุด คณะกรรมการฯ ได้ตกลงให้เพิ่มบทบัญญัติเพื่อประกันความอิสระของศาลมากขึ้น แต่ยังคงให้ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเช่นเดิม และเมื่อมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้มีการปรับปรุงแก้ไขเล็กน้อยโดยคงหลักความเป็นอิสระของศาลเอาไว้ ศาลจึงมีลักษณะเช่นเดิม คือ เป็นอิสระจากอำนาจ แต่ไม่ใช่อำเภอกใจ เพราะผู้พิพากษาต้องตัดสินใจคดีตามกฎหมาย ในส่วนบทนี้จึงจะวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติตาม

¹บรรศักดิ์ อูวรรณ โฉ, “รัฐธรรมนูญไทย:วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก”, ในกฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 76-77.

²รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2516 วันจันทร์ที่ 24 ธันวาคม 2516.

ระบบรัฐสภาซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ 2517 ได้พยายามปรับปรุงและปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมและมีเหตุผลมากขึ้น (Rationalized Parliamentary System) โดยพยายามที่จะออกแบบให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ในขณะที่เดียวกันก็ได้สร้างกลไกบางอย่างที่จะป้องกันไม่ให้เกิดระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (Monist) ขึ้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดเงื่อนไข คุณสมบัติ ของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเอาไว้รวมทั้งกลไกอื่น ๆ ที่อยู่ภายนอกระบบรัฐสภาที่จะช่วยตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังจะได้อธิบายต่อไป

4.1.1 การสร้างเสถียรภาพของฝ่ายบริหารโดยมาตรการส่งเสริมระบบพรรคการเมือง

ในการร่างรัฐธรรมนูญฯ 2517 คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำแบบอย่างของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหพันธรัฐเยอรมัน มาประกอบการพิจารณา⁶ เปรียบเทียบในการแก้ไขและสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหารของประเทศไทยโดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เห็นว่า แนวทางแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารโดยเน้นทางด้านวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ 2511 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัวและลดอำนาจตรวจสอบควบคุมของสมาชิกสภาให้น้อยลงได้ จึงได้เปลี่ยนแนวทางไปเป็นการสร้างเสถียรภาพในสภาผู้แทนราษฎรให้ฝ่ายบริหารด้วยระบบพรรคการเมืองขนาดใหญ่จำนวนน้อยพรรคที่เป็นระบบระเบียบ ซึ่งจะทำให้พรรคใดพรรคหนึ่งหรือน้อยพรรคได้เสถียรภาพที่มั่นคงในสภา⁷ และเนื่องจากการปล่อยให้พรรคการเมืองสร้างวิวัฒนาการด้วยตนเองต้องใช้เวลานานมาก และอาจไม่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยจึงได้บัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิค โดยมีจุดมุ่งหมายให้มีระบบพรรคการเมืองน้อยพรรค หรือ 2 พรรคใหญ่แบบอังกฤษ⁸ ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้มีรายละเอียด ดังนี้

ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ⁹ นายช้อนนันทน์ สมทวนิช ได้ให้ความเห็นว่า การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคเป็นการ

⁶รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17-19/2516 วันเสาร์ที่ 8 วันจันทร์ที่ 10 และวันพุธที่ 12 ธันวาคม 2516.

⁷สมยศ เชื้อไทย, ความพยายามในการสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหาร: ศึกษาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ, รัฐศาสตร์สาร, หน้า 111.

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

⁹รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11/2516 วันศุกร์ที่ 23 พฤศจิกายน 2516.

จำกัดเสรีภาพ เป็นการเปิดโอกาสให้พวกที่ร่ำรวยตั้งพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองต้องใช้เงินจำนวนมาก และนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้แสดงความเห็นอีกว่า ถ้ายังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครเกินครึ่งหนึ่ง หรือหนึ่งในสามของจำนวนผู้แทนทั้งหมดก็เท่ากับเป็นการช่วยพวกที่ร่ำรวยให้ตั้งพรรคการเมือง ส่วนผู้ที่ไม่มีเงินมากตั้งพรรคไม่ได้ ส่วนนายอมร จันทรสมบูรณ์ ได้แสดงความเห็นว่า เห็นด้วยกับการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันควบคุมผู้แทนให้อยู่ในระเบียบวินัย ระบบพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับระบอบประชาธิปไตย จึงควรส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้พัฒนาและมั่นคง และมีความเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรสังกัดพรรค ถ้าออกจากพรรคแล้วไม่มีพรรคสังกัดอีกก็จะมีผลทำให้สมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลง ในที่สุดคณะกรรมการได้ตกลงในหลักการเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งฯ ต้องสังกัดพรรคการเมือง ด้วยคะแนนเสียง 9 ต่อ 8 เสียง นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี⁹ อีกด้วย

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ตัดมาตรา 119(4) ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งออกไป¹⁰ ซึ่งกรรมการเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยในชั้นกรรมาธิการที่ตัดออกไปโดยขอสงวนความเห็นเอาไว้ให้คงร่างเดิม ในการประชุมสภานิติบัญญัติฯ วาระที่ 2 สมาชิกฝ่ายที่เห็นควรคงไว้ตามร่างเดิม คือ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งให้เหตุผลว่า เท่าที่ผ่านมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้สังกัดพรรคการเมือง ส่วนใหญ่จะก่อความวุ่นวายในสภาไม่มีระเบียบวินัย การให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นเป็นการส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อใช้เป็นกลไกควบคุมฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองให้เหตุผลว่า พรรคการเมืองของเรายังไม่มั่นคง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจระบบพรรคการเมือง

⁹รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 32/2517 วันพฤหัสบดีที่ 17 มกราคม 2517.

¹⁰บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 16/2517 วันพุธที่ 29 พฤษภาคม 2517.

ควรเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ไม่เลื่อมใสที่จะร่วมอุดมการกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้มีโอกาสสมัครอย่างอิสระบ้าง ถ้าไปจำกัดก็เป็นการขัดกับหลักเสรีภาพขั้นมูลฐาน และความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในอดีตนั้นก็มาจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ ที่สังกัดพรรคการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การบังคับให้สังกัดพรรคการเมืองก็มิได้ช่วยอะไรมากนัก ผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเห็นควรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองด้วยคะแนนเสียง 133 ต่อ 27 เสียง¹¹

โดยสรุปมาตรการในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองให้มีขนาดใหญ่และน้อยพรรคตามรัฐธรรมนูญฯ 2517 ที่สำคัญ ๆ มี 2 วิธี คือ

4.1.1.1 การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

แม้ว่าวิธีการนี้จะเป็วิธีการที่อาจทำให้เป็นการแข่งขันทางการเมืองด้วยระบบพรรคขนาดใหญ่ ที่พรรคใดพรรคหนึ่งมีโอกาสได้รับเสียงข้างมากในสภา แต่ก็ขัดต่อหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ตามลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของราษฎรทั่วไปและพรรคการเมืองขนาดเล็ก ซึ่งประเทศเกาหลีได้เคยนำมาตราการนี้มาใช้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) แต่ผลปรากฏว่าไม่ได้ช่วยให้การบริหารงานของรัฐสภาเต็มไปด้วยความราบรื่นแต่อย่างใด เนื่องจากกลุ่มนักการเมืองของพรรคต่าง ๆ ยังไม่เข้าใจวิธีทางการเมืองแบบตะวันตก และชาวเกาหลีผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็มีความโน้มเอียงที่จะลงคะแนนเสียงให้บุคคลที่ตนชื่นชอบมากกว่าพิจารณานโยบายของพรรค สถานการณ์ทางการเมืองของเกาหลีในช่วงนั้นจึงมีลักษณะของการไร้เสถียรภาพ¹² ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพข้อเท็จจริงของสังคมวิทยาการเมืองของไทย ราษฎรยังไม่เจริญเติบโตทางความคิดแบบประชาธิปไตย และมีการซื้อเสียงในการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง วิธีการนี้อาจทำให้กลุ่มการเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีได้เปรียบกลุ่มอื่น ๆ และสามารถเข้ามาเป็นเสียงข้างมากในสภาแล้วปกครองในลักษณะเป็นเผด็จการ¹³

4.1.1.2 การให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับพรรคการเมือง

วิธีการนี้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ปฏิบัติตามมติพรรค และการโยกย้ายพรรค จึงบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนฯ สิ้นสุดลงเมื่อลาออกจาก

¹¹รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 63 วันเสาร์ที่ 7 กันยายน 2517

¹²อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนวลิสซึม (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนบัวหลวง จำกัด, 2539), หน้า 20

¹³สมยศ เชื้อไทย, ความพยายามในการสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหาร : ศึกษาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ, หน้า 109

พรรคหรือมีการยุบพรรค ส่วนกรณีศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคหรือพรรคมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนฯต้องสังกัดพรรคการเมืองอื่นภายใน 60 วัน มิฉะนั้นจะขาดจากสมาชิกภาพ การให้สมาชิกสภาผู้แทนฯผูกพันกับพรรคการเมืองนี้เป็นการส่งเสริมให้พรรคมีฐานะอยู่เหนือสมาชิก โดยเฉพาะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นสิ่งจำเป็นในการปกครองระบบรัฐสภา ซึ่งในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่พรรคและสมาชิกพรรคต้องดำเนินการทางการเมืองภายใต้การควบคุมดูแลของราษฎรเป็นประจำ วิธีการนี้จะทำให้การปกครองสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของราษฎร แต่ในกรณีบางประเทศการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนอาจนำไปสู่รูปแบบการปกครองโดยพรรคการเมืองมิใช่โดยประชาชนได้ นอกจากนี้โดยหลักการแล้วสมาชิกสภาผู้แทนฯเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนในการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนฯจึงควรเป็นการตัดสินใจโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือผู้แทนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง¹⁴

เห็นได้ว่ามาตรการทั้งสองประการนี้ เป็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ 2517 ที่พยายามจะออกแบบกลไกที่สามารถจะสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารให้ได้ แม้ว่าจะขัดกับหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยไปบ้าง อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศไทยไม่มีวิวัฒนาการในการสร้างพรรคการเมืองให้มีพรรคจำนวนน้อยและเป็นพรรคขนาดใหญ่ที่ส่งเสริมการปกครองระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ การออกแบบกลไกที่จะให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่และน้อยพรรค โดยบทบัญญัติกฎหมายเทคนิคนี้จะมีประสิทธิภาพได้ต้องขึ้นอยู่กับพัฒนาการขององค์กรทางการเมืองและประชาชนด้วย รัฐธรรมนูญฯ 2517 ยังได้กำหนดมาตรการอื่น ๆ ในการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารอีกด้วย เช่น การสร้างเสียงข้างมากทางวุฒิสภาโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งวุฒิสภาและการสร้างเงื่อนไขในวิธีการตรวจสอบควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ยาก ดังนี้¹⁵

1. จำนวนสมาชิกผู้ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องมีจำนวนสูงพอสมควร โดยกำหนดให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด และให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนฯเท่านั้น (มาตรา 159)

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 110.

¹⁵ รัชชา ร่มรื่นสุจารมย์, “ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2533), หน้า 72-74.

2. กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภา (มาตรา 159)

3. กำหนดเงื่อนไขสมาชิกสภาผู้แทนฯที่จะขอเปิดอภิปรายซ้ำ โดยที่ได้เคยเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไปแล้วมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง (ตามข้อ 2) เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยการประชุมนั้น

4.1.1.3 ผลของการใช้มาตรการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองกับเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

การเมืองในช่วงระหว่างปี 2517-2519 ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงมาก และได้มีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นจำนวนมาก ในการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งถึง 43 พรรค ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง 21 พรรค โดยไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด การจัดตั้งรัฐบาลผสมโดย ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยซึ่งได้ที่นั่งในสภามากที่สุดได้ร่วมมือจัดตั้งรัฐบาลเสียงข้างน้อยกับพรรคเกษตรสังคม แต่ก็ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจในการแถลงนโยบายต่อสภา เพราะเสียงสนับสนุนไม่เพียงพอ รัฐบาลผสมชุดใหม่โดยการร่วมกันของพรรคการเมือง 12 พรรค ภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้บริหารราชการแผ่นดินต่อมา ซึ่งตลอดเวลาที่ทำหน้าที่บริหาร(14 มีนาคม 2518-12 มกราคม 2519) รัฐบาลชุดนี้นอกจากประสบปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ยังต้องประสบปัญหาในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่มีระเบียบ คุมสมาชิกพรรคไม่ได้ และพยายามเรียกร้องประโยชน์ต่าง ๆ จากรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องพะวงกับเสียงสนับสนุนในสภา และเกิดความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรีและกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาล ดังนั้นเมื่อมีการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในวันที่ 14 มกราคม 2519 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงตัดสินใจยุบสภาเสียก่อน เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลจะต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรก็คือเพื่อระงับความวุ่นวายในสภาอันเกิดจากการที่สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยพรรคการเมืองมีจำนวนมากเกินไปและไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงมากพอจะจัดตั้งรัฐบาลได้ หรือผสมกันระหว่างพรรคการเมืองเพียงสองหรือสามพรรคได้ และที่สำคัญอย่างยิ่งคือสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองเล็ก ๆ เหล่านั้นได้ฉวยโอกาสเอาการที่รัฐบาลจำต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของตน เรียกร้องตำแหน่งและประโยชน์ต่าง ๆ เป็นเครื่องตอบแทน ถึงกับจะร่วมมือกับฝ่ายค้านเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยหวังผลประโยชน์และตำแหน่งในทางการเมืองเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ อันแสดงถึงการเป็นผู้ขาดอุดมการณ์ทางการเมือง ผลก็คือการใช้มาตรการบังคับสังกัดพรรคไม่สามารถสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลได้ ทั้งนี้ เป็นเพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงนิยมใช้สิทธิออกเสียงด้วยการ

พิจารณาคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาเป็นจำนวนกว่า 22 พรรค และไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากเพียงพอจะจัดตั้งรัฐบาลได้ตามลำพัง นอกจากนั้นบรรดาสมาชิกของพรรคการเมืองต่างปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์และความพอใจของตนเอง โดยไม่ยอมอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะถือว่าคนไม่ได้รับเลือกตั้งด้วยนโยบายหรือชื่อเสียงของพรรคตนเอง และการใช้มาตรการบังคับสังกัดพรรคการเมืองเป็นผลทำให้พรรคการเมืองจำนวนมากเกิดขึ้นจากการรวบรวมกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อมุ่งชนะการเลือกตั้งเป็นหลัก เมื่อพรรคการเมืองไม่มีนโยบายหรืออุดมการณ์เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว เมื่อรวมจัดตั้งรัฐบาลก็ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพได้

ในการเลือกตั้งครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง 27 พรรค มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง 19 พรรค โดยไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเช่นเดียวกับการเลือกตั้งครั้งแรก พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกมากกว่าเดิมคือได้ 114 เสียง มากกว่าครั้งที่แล้ว 44 คน ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมไม่ได้รับการเลือกตั้งในเขตคูสิต พรรคประชาธิปัตย์มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด จึงเป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยนำเอาพรรคชาติไทยซึ่งมีสมาชิกได้รับเลือก 56 เสียง พรรคธรรมสังคมซึ่งมีสมาชิกได้รับเลือก 28 เสียง และพรรคสังคมนิยมซึ่งมีสมาชิกได้รับเลือก 8 เสียง รวมทั้งหมด 4 พรรค มีสมาชิกสนับสนุนถึง 206 คน ในขณะที่พรรคการเมืองที่เหลืออีก 15 พรรคมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งแต่ละพรรคไม่ถึง 10 คน จึงถือได้ว่าเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งที่สุดรัฐบาลหนึ่ง โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2519 การดำเนินการของรัฐบาลชุดนี้จึงค่อนข้างราบรื่น แต่ในการเสนอรายชื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งจะต้องผ่านการคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเห็นชอบร่วมกันนั้น รัฐบาลได้เสนอรายชื่อคณะกรรมการดังกล่าวต่อสภาผู้แทน ปรากฏว่าในการประชุมเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2518 ผลการลงคะแนนลับ ไม่เห็นด้วย 103 เสียง เห็นด้วย 101 เสียง ทั้ง ๆ ที่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์มีอยู่ถึง 114 คน พรรคประชาธิปัตย์จึงเสนอให้นับคะแนนใหม่โดยการเรียกชื่อสมาชิกเป็นรายบุคคล ผลปรากฏว่าคะแนนเสียงไม่เห็นด้วยกลับเพิ่มเป็น 124 เสียง ทำให้พรรคประชาธิปัตย์เสียหน้ามาก ซึ่งต่อมาในที่ประชุมพรรคประชาธิปัตย์ได้มีการเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเลขที่เดียว ถ้าพิจารณาถึงสาเหตุของการลงคะแนนเสียงดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าเป็นความไม่พอใจนายกรัฐมนตรีที่ได้มอบหมายให้นายชวน หลีกภัย เพียงคนเดียวเป็นผู้สรรหาคณะบุคคลเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่จะเสนอต่อที่ประชุมสหพรรค อันแสดงให้เห็นว่าสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เองมีความแตกแยกภายใน

พรรค และมีกรกล่าวหากันว่าระหว่างสมาชิกพรรคว่ารัฐมนตรีและสมาชิกพรรครู้เห็นเป็นใจให้จอมพล ถนอมฯ กลับเข้าประเทศ ทำให้รัฐบาลเสียหาย และเสียความนิยมจากประชาชน ซึ่งฝ่ายทหารเองก็ได้ ปกป้องคุ้มครองจอมพลถนอมฯ อย่างออกหน้าออกตา โดยรัฐบาลไม่สามารถคุมทหารได้ ส่วนรัฐมนตรี และสมาชิกกลุ่มหนุ่มก็กล่าวหาว่ารัฐมนตรีบางคนและสมาชิกพรรคประชาธิปไตยได้ยุยงให้นิสิตนักศึกษา และประชาชนดำเนินการประท้วงรัฐบาล นอกจากนี้ ในระหว่างพรรคประชาธิปไตยกับพรรคชาติไทย ยังมีความขัดแย้งกันเอง อันแสดงว่าการร่วมมือของพรรคการเมืองเป็นไปอย่างผิวเผิน และผลประโยชน์ เฉพาะหน้าเท่านั้น¹⁶ ความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปไตยกับพรรคชาติไทยเกี่ยวข้องกับ การขัดแย้ง ในพรรคประชาธิปไตยเอง ระหว่างฝ่ายขวากับกลุ่มก้าวหน้าหรือกลุ่มซ้ายของพรรค กลุ่มฝ่ายขวามีความ โกลัศจรรย์กับพรรคชาติไทยมากจนกลุ่มฝ่ายซ้ายเชื่อว่า พรรคชาติไทยส่งกลุ่มดังกล่าวมาก่อให้เกิดความ แดกแยกในพรรคประชาธิปไตย และเป็น “ไส้ศึก” ให้พรรคชาติไทย¹⁷ ด้วยเหตุผลของความแตกแยก ในพรรคประชาธิปไตยและความขัดแย้งกับพรรคชาติไทยซึ่งร่วมรัฐบาลอยู่ ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ เมื่อประกอบกับในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย กลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมได้แสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงค่อนข้างมาก และ เมื่อจอมพลถนอมฯ เดินทางกลับเข้ามาในประเทศ รัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และ ที่สำคัญ คือ พรรคร่วมรัฐบาลค โดยเฉพาะพรรคชาติไทยไม่ได้ร่วมเผชิญวิกฤตการณ์ด้วย จนเป็นชนวน อันหนึ่งทีก่อให้เกิดการรัฐประหาร

นายสุจิต บุญบงการ ได้สรุปไว้ว่า การร่วมมือกันระหว่างพรรคการเมือง ต่าง ๆ ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมในระหว่างปี 2518-2519 เป็นไปอย่างผิวเผิน ขาดความตั้งใจจริงที่จะ ร่วมมือกัน ลักษณะการร่วมมือกันจึงเป็นเรื่องของผลประโยชน์เฉพาะหน้า แต่ละพรรคพยายามหาเสียง ให้ได้มากที่สุดเพื่อได้มีโอกาสเป็นรัฐบาลและต่อรองผลประโยชน์ให้ได้เต็มที่ กล่าวคือ จำนวนรัฐมนตรี ของพรรค จำนวนรัฐมนตรีว่าการ และกระทรวงที่ตนเองจะได้¹⁸ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาชิกพรรคการเมือง ที่จัดตั้งขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นนักธุรกิจ ดังเช่นพรรคชาติไทย ฯลฯ ที่มีความประสงค์

¹⁶สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 142.

¹⁷บทสัมภาษณ์นายดำรง ลัทธพิพัฒน์ อ้างในสุจิต บุญบงการ, หน้า 143.

¹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 148-149.

เข้ามามีอำนาจทางการเมือง เพื่อปกป้องผลประโยชน์และเพื่อเพิ่มพูนอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองให้คน การที่รัฐธรรมนูญฯ 2517 กำหนดให้ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองและต้องผูกพันกับพรรคการเมือง มุ่งเร่งรัดพัฒนาส่งเสริมแต่ระบบพรรคใหญ่ ๆ เสียมากกว่าที่จะให้โอกาสและเวลาสำหรับการก่อตัวเติบโตของระบบพรรคจากพื้นฐานชุมชนเล็ก ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ทำให้ระบบพรรคการเมืองมีแนวโน้มเองที่จะตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มธุรกิจการเงินใหญ่ ๆ แทนที่จะก่อตัวและควบคุมขึ้นมาจากรฐานล่าง อันเป็นการก่อให้เกิดช่องว่างทางการเมืองและทางเศรษฐกิจอันจะส่งผลต่อเสถียรภาพทางสังคมและการเมือง¹⁹ ซึ่งนาย โภคิน พลกุล ได้ให้ความเห็นว่า²⁰ เราต้องยอมรับว่าในความเป็นจริงเรามีพรรคการเมืองหลายพรรคมาตลอด และที่เป็นเช่นนี้ก็เป็นเรื่องของธรรมชาติทางการเมือง เช่นประเทศประชาธิปไตยตะวันตกหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ฝรั่งเศส อิตาลี เบลเยียม ฯลฯ มิใช่บางประเทศ เช่น อังกฤษ หรืออเมริกา ที่ธรรมชาติของเขาพัฒนาไปในแบบของการมีพรรคการเมืองเพียง 2 พรรค และในการกำหนดการเลือกตั้งแบบผสม คือ แบ่งเขต-รวมเบอร์ ไม่ได้สร้างพฤติกรรมลงคะแนนเสียงของประชาชนที่แตกต่างจากการจัดเขตแบบแบ่งเขตหรือรวมเขตอย่างชัดเจนมากนัก²¹ จึงควรที่จะได้มีการกำหนดวิธีการเลือกตั้งที่ทำให้คะแนนเสียงที่ได้รับกับที่นั่งของผู้แทนราษฎรมีความสมดุลกัน และต้องให้ระบบพรรคการเมืองมีความมั่นคง ทั้งนี้ โดยไม่จำกัดพรรคเล็ก ๆ จนเกินไป²² ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญฯ 2517 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลโดยวิธีการส่งเสริมพรรคการเมืองให้เป็นพรรคใหญ่จำนวนน้อยพรรค ในขณะที่มีการบังคับใช้ จึงไม่สามารถบรรลุผลได้ อันทำให้รัฐบาลในขณะนั้นมีความอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ซึ่งส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังที่จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 5

4.1.2 การปรับปรุงคุณภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยวิธีการมีสองสภา

การนำเอาระบบการปกครองประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามาใช้ โดยได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่จะละเมิดมิได้ในทางการเมือง และ

¹⁹ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 378-379

²⁰ โภคิน พลกุล, “ระบบการเลือกตั้ง”, วารสารสังคมศาสตร์ 19 (กันยายน 2525), หน้า 23.

²¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “การเลือกตั้งกับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ในปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2529), หน้า 223.

²² โภคิน พลกุล, “ระบบการเลือกตั้ง” : 25.

กิจกรรมใด ๆ ที่ทรงกระทำโดยจะต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ อำนาจในการเมืองที่แท้จริงจึงเปลี่ยนไปอยู่ที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเมื่อกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทในสภาได้รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ประกอบกับการยอมรับหลักการที่ว่า เมื่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาได้ก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศ จึงทำให้อำนาจในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีและอำนาจในรัฐสภาตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลเดียวกัน อันเป็นลักษณะการปกครองในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (Monist) ซึ่งนำมาซึ่งปัญหาในการดำเนินการบริหารประเทศ กล่าวคือ การที่รัฐบาลมีอำนาจและเสถียรภาพมาก เนื่องจากสามารถควบคุมสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคเดียวกันกับตนได้ อาจส่งผลนำไปสู่ระบบการปกครองแบบเผด็จการเสียงข้างมากได้อย่างไม่ยากนัก²³ แต่ถ้าเกิดกรณีที่รัฐบาลที่มาจากรัฐสภาที่ไม่มีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้เสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งก็จะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งก็เกิดปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งจากการบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2517 จะเห็นว่าได้มีการออกแบบให้แก้ไขปัญหเสถียรภาพของฝ่ายบริหารโดยการส่งเสริมพรรคการเมืองดั้งที่ได้อำนาจมาแล้วในตอนต้น ดังนั้นประเด็นสำคัญคือจะมีวิธีการอย่างไรในการป้องกันไม่ให้เกิดระบบการปกครองแบบเผด็จการเสียงข้างมากได้ ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญ 2517 ได้มีการนำเสนอวิธีการมีสองสภา ซึ่งนอกจากจะเป็นกลไกป้องกันระบบเผด็จการเสียงข้างมากแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์อื่นอีกดังจะได้อธิบายต่อไป²⁴

4.1.2.1 การออกแบบวุฒิสภาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นกลางและมีอำนาจเทียบเคียงสภาผู้แทนราษฎร

ในการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปราย²⁵ เห็นด้วยกับการมีสองสภาเป็นส่วนใหญ่ ดังนี้

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้อภิปรายให้เหตุผลว่า ระบบการเมืองทุกระบบจะต้องมีกลไกถ่วงดุลย์กัน ถ้ามีสภาเดียวอาจเกิดเผด็จการในรัฐสภาได้

²³ อมร จันทรสุมบุรณ์, “โครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย” ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2535, หน้า 230.

²⁴ ผู้สนใจรายละเอียดโปรดอ่าน อำนาจ พรหมอนันต์, ระบบสองสภาในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2534.

²⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8/2516 วันศุกร์ที่ 16 พฤศจิกายน 2516.

นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ได้อภิปรายให้ความเห็นว่า นอกจากวุฒิสภา จะมีประโยชน์ในด้านเป็นกลไกถ่วงดุลย์สภาผู้แทนราษฎรแล้วยังมีประโยชน์ในแง่ที่เป็นสภาผู้ทรง คุณวุฒิที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา สภาล่างนั้นถือเป็นสภาจินตนาการ สภาสูงเป็นสภาแห่งเหตุผล ถ้าได้ ทั้งสองสภานี้รวมเข้าด้วยกันจะทำให้รัฐสภาทำงานได้อย่างสุขุมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างมาก ส่วนประเด็นเรื่องที่มาของวุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งนั้น ได้มีการอภิปรายกัน ดังนี้

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้อภิปรายว่า ถ้ามีสองสภาก็ควรจะมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา ส่วนการแต่งตั้งนั้นไม่ควรจะให้มันเพราะก่อให้เกิดการแบ่งสันปันส่วนในระหว่าง พรรคพวกเดียวกัน และกล่าวว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาว่า พระองค์ท่านไม่เห็นด้วยกับการ แต่งตั้งวุฒิสภา เพราะว่าพระองค์ท่านไม่ทรงทราบว่าใครเป็นคนดีหรือไม่ดี การให้ทั้งสองสภามาจากการ เลือกตั้งของประชาชนนั้น จะทำให้ทั้งสองสภาเป็นที่รวมความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ

นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย อภิปรายว่า²⁶ ถ้าให้วุฒิสภามาจากการ เลือกตั้งก็ควรให้มีอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทนฯ เพราะสภาผู้แทนฯมีที่มาจาก การเลือกตั้งเหมือนกัน ส่วนการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกนั้นควรกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้สูงกว่าสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และวิธีการเลือกตั้งนั้นมีหลายวิธี เช่น ให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไป โดยจัดสรรที่นั่งในสภาไว้ให้เป็นจำนวนกลุ่มละเท่า ๆ กัน หรืออีกวิธีหนึ่งให้แต่ละจังหวัดเลือกวุฒิสมาชิก ของตนมาจังหวัดละหนึ่งคนโดยกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกไว้สูงจะต้องมีประสบการณ์ มีเกียรติคุณ ดีเด่น ซึ่งการเลือกตั้งนั้นอาจจะใช้ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดเพื่อให้ได้คนดีจริง ๆ

นายมนูญ บริสุทธี ได้อภิปรายว่า วุฒิสมาชิกควรมาจากการแต่งตั้งเพื่อ ประกันความมั่นคงของรัฐบาลเพราะถ้ารัฐบาลไม่มีเสถียรภาพราษฎรก็อาจจะเดือดร้อน การแต่งตั้งนั้น ควรกำหนดระยะเวลาไว้ในบทเฉพาะกาลชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งต่อไปถ้าหากพร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้ง แล้วก็ยังสามารถทำได้ แต่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเมืองนี้ควรค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้ประชาชนได้ เข้าใจถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างทั่วถึงเสียก่อน โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นวิธีการเดียวกับที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญฯ 2492

²⁶รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9/2516 วันจันทร์ที่ 19 พฤศจิกายน 2516.

ซึ่งปรากฏว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบให้มีสองสภา และสมาชิกแต่ละสภาต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา แต่วิธีการเลือกตั้งนั้นแตกต่างกัน

และปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญฯ 2517 ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ร่างเสร็จแล้วนั้น ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภาซึ่งในส่วนของวุฒิสภานั้น มีสมาชิกประกอบด้วยบุคคล จำนวน 100 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยคณะกรรมการเป็นผู้จัดบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 300 คน เป็นบัญชีลับ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้ง โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนลับ อายุของวุฒิสภา สิ้นสุดลงพร้อมกับอายุของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็น ผู้แทนปวงชนชาวไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาได้กำหนดให้มีอำนาจเทียบเท่า สภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นกรณียื่นขึ้นร่างพระราชบัญญัติกรณีอีกสภาหนึ่งไม่เห็นชอบเท่านั้น และในส่วน อำนาจเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหารวุฒิสภาก็มีอำนาจเทียบเท่าสภาผู้แทนราษฎร เช่นกัน

ระบบสองสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อน่าสังเกตว่า สมาชิก วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนฯ จึงเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อมจากประชาชน ในแง่ กระบวนการเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยพอสมควร แต่มีผลทำให้ความคิดเห็นของทั้งสองสภา อาจจะ ไม่แตกต่างกัน และวุฒิสภาขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดคือ บุคคลทั่วไปไม่มีสิทธิเสนอ ตนเองเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ เลือกได้²⁷

ในเรื่องที่มาของวุฒิสมาชิกตามมาตรา 105 ของร่างรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้ นายปรีดี ได้ตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับเรื่องที่มา คุณสมบัติ ของวุฒิสมาชิก และวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสมาชิกว่าขัดกับหลักประชาธิปไตย²⁸ และมีลักษณะ เป็นอำมาตยาธิปไตย²⁹ ซึ่งนายช้อยนันต์ สมทวณิช ผู้ที่เคยเป็นหนึ่งในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้โต้แย้งสรุปได้ดังนี้³⁰

²⁷ อำนวย พรหมนันต์, ระบบสองสภาในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 126.

²⁸ ช้อยนันต์ สมทวณิช, โต้ท่านปรีดี, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เจมส์, 2517), หน้า 10 – 11.

²⁹ ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประเทศไทย 24 มิถุนายน”, ใน ปรีดีกับสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 384.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44 – 52.

1. ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้วุฒิสภามีบทบาทเช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญก่อน ๆ และไม่ต้องการให้เป็นเพียงผู้กำจนฝ่ายบริหารให้มีเสถียรภาพ ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเพียง 100 คน โดยมีการจำกัดคุณสมบัติไม่ให้เป็นการข้าราชการ และมีข้อห้ามการประกอบกรต่าง ๆ

2. การให้คณะองคมนตรีพิจารณาเลือกจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ นั้น เนื่องจากมีความเป็นกลาง แต่วุฒิสภาจะไม่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่จะส่งให้สภาผู้แทนฯเลือกอีกครั้งหนึ่ง

3. การที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกต้องมาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น ชาวนา กรรมกร ข้าราชการ ฯลฯ ที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ มาแล้วชั้นหนึ่ง และกำหนดให้การเสนอรายชื่อต้องเป็นไปตามสัดส่วนทุกอาชีพ รวมทั้งการเลือกบุคคล 300 คน โดยสภาผู้แทนฯต้องเป็นไปตามสัดส่วนด้วย ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้วุฒิสภามีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีทั้งกลุ่มผู้เสียเปรียบทางสังคม และผู้มีประสบการณ์ความรู้ทางสาขาต่าง ๆ นอกจากนี้ยังไม่กำหนดคุณสมบัติเรื่องความรู้ด้วย

เห็นได้ว่าภายใต้การต่อสู้ของกลุ่มอำนาจการเมืองที่ได้ประโยชน์จากแนวความคิดแบบตะวันตก กับกระแสที่สองที่ต้องการระบบรัฐธรรมนูญแบบเก่า ที่ไม่ให้ความสำคัญกับแนวความคิดแบบตะวันตกของรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า กลุ่มอำนาจของระบบราชการแล้ว³¹ ภายใต้ร่างรัฐธรรมนูญฯ 2517 ฐานะอำนาจของนักการเมืองข้าราชการได้ถูกจำกัดคลิครอนลงเป็นอย่างมาก แม้โครงสร้างกำลังอำนาจของระบบราชการยังคงดำรงอยู่³² แต่การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้มีการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร โดยส่งเสริมพรรคการเมือง จึงต้องหามาตรการในการหาอำนาจอื่นมาถ่วงดุลย์เพื่อป้องกันเผด็จการรัฐสภา โดยการมีสภาที่สองที่มาจาก การเลือกตั้งโดยอ้อมจากบุคคลอาชีพต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ คัดเลือกเอาไว้ โดยได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎร ดังได้กล่าวข้างต้น ปรากฏว่าได้มีการโต้แย้งอันเป็นความคิดที่สืบทอดกันมาว่าในระบบรัฐสภาจำเป็นต้องให้ฝ่ายที่ได้รับเลือกตั้งมีศักดิ์ศรี และมีอำนาจสูงกว่าฝ่ายที่ได้รับแต่งตั้ง และถ้าเป็นไปได้ควรได้รับเลือกตั้งทั้งหมด บทบัญญัติในเรื่องวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญนี้จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงพลังของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

³¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ทิวาและนิติวิธี, หน้า 39 – 40.

³² เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 351.

จารีตประเพณีว่ามีความสำคัญควบคู่ไปกับการจัดเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร³³ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยได้มีการพิจารณาถึงสถานภาพสังคมวิทยาการเมืองของไทย ในขณะที่ดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะสร้างระบบรัฐสภาให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมและมีเหตุผลมากขึ้น (Rationalized Paliamentary System)

4.1.2.2 วุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญฯ 2517 เป็นเพียงวุฒิสภามีอำนาจยับยั้ง

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยรัฐสภานี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวาง³⁴ ในประเด็นเรื่องควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ถ้ามีสองสภา วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง อำนาจวุฒิสภามีเพียงใด ในที่สุดคณะกรรมาธิการก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญจากร่างเดิมที่รัฐมนตรีเสนอ กล่าวคือ

1. ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนที่จะให้ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อ 300 คน
2. กำหนดให้วุฒิสภามีอายุสมาชิกภาพคราวละ 6 ปี แต่กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจลดลง คือมีอำนาจเพียงยับยั้งกฎหมาย ตั้งกระทู้ถาม และให้ความเห็นในการเปิดอภิปราย ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะกระทำได้เฉพาะที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน

ในการพิจารณาเกี่ยวกับระบบรัฐสภาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 2 ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติฯขอแปรญัตติหลายประเด็น โดยมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในที่นี้ขอจำกัดเสนอเฉพาะประเด็นดังต่อไปนี้

2.1 วิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

หลังจากที่สภาลงมติให้มีระบบสองสภาและให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งแล้วได้มีการพิจารณาถึงเรื่องวิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นดังนี้³⁵

³³นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีกับเสถียรภาพทางการเมืองไทย”, รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 หน้า 102 – 103.

³⁴บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 44/2517 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2517.

³⁵รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 61 วันพฤหัสบดีที่ 5 กันยายน 2517.

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี คือ ให้องคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 300 คนเป็นบัญชีลับ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งอภิปรายให้เหตุผลดังนี้

นายกมล สมวิเชียร อภิปรายว่า เป็นทางออกสายกลาง เป็นการประสานระหว่างพระบารมีของพระมหากษัตริย์กับความรับผิดชอบของสภา และถ้าบุคคล 100 คนที่สภาเลือกมากมายเป็นคนไม่ดี ประชาชนหรือสภาก็โทษพระมหากษัตริย์ไม่ได้ ที่จะถูกประนามคือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้น

นายกระมล ทองธรรมชาติ ได้อภิปรายสนับสนุนว่า ร่างของคณะรัฐมนตรีได้วางกลไกป้องกันผลร้ายที่จะเกิดขึ้นต่อราชบัลลังก์ไว้อย่างรอบด้านแล้ว

นายพงศ์เพ็ญ สุกุนตาทัย ได้อภิปรายว่า การที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกันระหว่างสภาทั้งสอง

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการ คือ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกโดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ได้อภิปรายให้เหตุผลดังนี้

นายนิพนธ์ ศศิธร ได้อภิปรายว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจบริสุทธิ์ไว้วางใจและเชื่อถือได้ จึงควรถวายพระราชอำนาจแก่พระองค์ท่าน และทุกอย่างจะออกมาสวยงามกว่าให้มีการชิงชัย มีการคัดเลือกร่วมกัน

นายประหยัด ศ. นาคนาธา ได้อภิปรายว่า วิธีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกตามร่างคณะกรรมการไว้วางใจได้มากกว่า เพราะถ้าหากเป็นร่างของคณะรัฐมนตรีที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ เป็นผู้เลือกวุฒิสภาจาก 300 คนให้เหลือ 100 คนนั้น สมาชิกสภาผู้แทนฯ ก็จะเลือกพรรคพวกของตนและพรรคการเมืองฝ่ายที่มีเสียงข้างมากก็จะได้เปรียบ

นอกจากนี้ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า ควรเลือกจากจังหวัดต่าง ๆ ทุก ๆ จังหวัดด้วย มีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น ๆ และมาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อีกรวมเป็น 600 คน และให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ เป็นผู้เลือกให้เหลือเป็นวุฒิสมาชิก จำนวน 100 คน

ผลการลงมติปรากฏว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติมีมติให้คงตามร่างของคณะกรรมการที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิก โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ อันมีลักษณะคล้ายกับระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist)

2.2 อำนาจของวุฒิสภา

สมาชิกสภานิติบัญญัติได้อภิปรายคัดค้านและสนับสนุนการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ³⁶ โดยได้แสดงเหตุผลดังนี้

นายประสิทธิ์ ชูพินิจ เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภานั้นมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน วุฒิสภาควรเป็นสภาที่เลียงหรือสภายับยั้งเท่านั้น อำนาจการเสนอกฎหมายควรให้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน

นายนิรันดร์ ชาลีจันทร์ แสดงความเห็นสนับสนุนการให้อำนาจวุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่า ตามมาตรา 128 ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย” นั้นเป็นการยอมรับว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยด้วย เมื่อยอมรับเช่นนี้แล้วควรให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ควรเป็นไปในขอบเขตจำกัด เพราะว่าวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

ในที่สุดที่ประชุมลงมติว่าไม่ควรให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ วุฒิสภามีอำนาจเพียงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ดังกระทุ้งถาม แต่ไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป

เห็นได้ว่าภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2517 แล้ว หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลย์ภายในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเองอย่างอ่อนมาก ทั้งนี้เนื่องจากวุฒิสภาไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้ง การควบคุมอย่างอ่อนนี้แทบจะไม่ส่งผลกระทบต่อสภาผู้แทนราษฎรเลย ซึ่งถ้าปรากฏว่ากลไกที่รัฐธรรมนูญได้ออกแบบส่งเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง มีน้อยพรรค และเป็นพรรคขนาดใหญ่ เป็นการสัมฤทธิ์ผล การควบคุมอย่างอ่อนนี้แทบจะไม่สามารถที่จะป้องกันแนวโน้มการใช้อำนาจเผด็จการรัฐสภาได้เลย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องของกลไกของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

4.1.2.3 การแก้ไขให้วุฒิสภากลายเป็นอำนาจที่สนับสนุนฝ่ายบริหาร

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ภายหลังจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครบ 3 วาระ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไปนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีบันทึกระราชกระแสเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2517 พระราชทานมายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านทางราชเลขาธิการ มีใจความสรุปได้ว่า ทรงมีคำริ

³⁶ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 64 วันพฤหัสบดีที่ 12 กันยายน 2517.

กับข้อสังเกตว่า ทรงไม่เห็นด้วยกับมาตรา 107 วรรค 2 ที่บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย เป็นการขัดกับหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเสมือนองค์กรทางการเมืองฯ จึงได้มีความพยายามจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบตลอดจนจัดองค์กรในรัฐสภาตลอดเวลา ต่อมาได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับในวันที่ 26 ธันวาคม 2517 โดยนายสิงห์โต จ่างตระกูล กับคณะ 68 คน³⁷ และนายสมพร เทพสิทธา กับคณะ 65 คน³⁸ รายละเอียดได้กล่าวแล้วในบทที่ 3 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ได้แก้ไขเปลี่ยนตัวผู้ลงนามรับสนองฯ³⁹ (วันที่ 19 มกราคม 2518) พระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก จากประธานองคมนตรีมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้วิจารณ์ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้เป็นการแก้ไขที่ประชาชนไม่ได้เรียกร้องและไม่แน่ใจว่าจะตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งได้เคยทักท้วงเรื่องนี้ไว้หรือไม่⁴⁰

ดังนั้น วุฒิสภาที่ได้เคยออกแบบไว้ในชั้นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจที่คอยถ่วงดุลกับอำนาจของสภานิติบัญญัติ หรือตามที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ได้ออกแบบให้เป็นสภาที่คอยยับยั้ง เมื่อได้รับการแก้ไขโดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้แล้ว ทำให้วัตถุประสงค์ในการให้มีสภาที่สองเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ กลายเป็นสภาที่คอยสนับสนุนฝ่ายบริหารไปในที่สุด อันทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติโดยปริยาย

4.1.2.4 บทบาทของวุฒิสภาในระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ใช้บังคับ

เนื่องจากตามบทเฉพาะกาล มาตรา 232 ของรัฐธรรมนูญฯ 2517 กำหนดให้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป

³⁷ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของนายสิงห์โต จ่างตระกูล กับคณะ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ในการประชุมวันที่ 26 ธันวาคม 2517.

³⁸ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของนายสมพร จ่างตระกูล กับคณะ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ในการประชุมวันที่ 26 ธันวาคม 2517.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 มาตรา 3 ให้ยกเลิกมาตรา 107.

⁴⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 43.

ในวันที่ 26 มกราคม 2518 (รัฐธรรมนูญถูกแก้ไขฯ ให้นำรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2518) นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นจึงได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งหมดจำนวน 100 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญและผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ การ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้จึงไม่ปรากฏ บทบาทของประธานองคมนตรีในการแต่งตั้งสมาชิก วุฒิสภาจึงยังไม่เกิดขึ้นเพราะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียก่อน และเนื่องจากที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วยความเป็นกลาง เพื่อให้ได้บุคคล เข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยมีได้มุ่งหวังให้วุฒิสภาเป็น เครื่องมือในการสนับสนุนฝ่ายบริหาร จึงเป็นวุฒิสภาที่เป็นกลางและอิสระ ถึงแม้ช่วงระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ ของวุฒิสภาชุดนี้จะเป็นช่วงที่รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หรือรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีอำนาจที่จะแต่งตั้งให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกครั้งเมื่อหมดวาระ ก็ตาม วุฒิสภาชุดดังกล่าวก็ไม่ได้มีพฤติกรรมในลักษณะสนับสนุนรัฐบาล อันเป็นการแสดงออกถึงความ สัมพันธ์กับฝ่ายความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ในทางกลับกันก็ไม่ได้คัดค้านรัฐบาลจนเกินไปนัก แต่จากการ ปฏิบัติงานในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีแนวโน้มแนวความคิด ไปในทางอนุรักษ์นิยมอยู่มาก สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ได้ดำรงตำแหน่งจนกระทั่งได้มีการรัฐประหารยึดอำนาจ การปกครองประเทศ จึงเป็นวุฒิสภาชุดเดียวในรัฐธรรมนูญฯ 2517

4.2 การเพิ่มเติมระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกเหนือจากการควบคุมโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฯ 2517 นอกจากจะได้วางกลไกในการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติตามที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น ในการร่างรัฐธรรมนูญไม่ว่าในขั้นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือในขั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีความพยายามนำเอากลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่นอกเหนือไปจากการตรวจสอบและถ่วงดุลในระหว่งองค์กรมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย กลไก ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเหล่านี้มีไว้เพื่อเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้หลักการแบ่งแยกอำนาจและการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม สมัยใหม่ (modern constitutionalism) กลไกต่าง ๆ เหล่านี้บางประการก็เคยได้มีการนำมาใช้บางประการ ก็มีการใช้อยู่และควรจะปรับปรุง และได้มีการนำเสนอขึ้นมาใหม่บางประการ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวได้แก่

4.2.1 ตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฯ 2517 ได้มีการปรับปรุงองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นอิสระมากขึ้นกว่าเดิมด้วยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ ตลอดจนห้ามดำรงตำแหน่ง 2 ครั้งติดต่อกัน ส่วนวิธีการได้มานั้นมีลักษณะคล้ายตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กล่าวคือ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกมาจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายละ 3 คน รวมแล้วเป็น 9 คน นอกจากนี้ยังได้เพิ่มอำนาจให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น โดยให้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งก่อนและหลังการใช้บังคับ วินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งวินิจฉัยกรณีเขตอำนาจศาลขัดกันตามที่จะมีการจัดตั้งศาลใหม่ ฯลฯ (รายละเอียดได้กล่าวแล้วในบทที่ 3) แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในระหว่างที่ใช้บังคับนั้นจะมีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีการออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญ และไม่มีข้อขัดแย้งที่นำมาสู่การพิจารณาแต่อย่างใด

4.2.2 ศาลปกครอง ศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม

ด้วยเหตุที่สภาพทางสังคมได้มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีลักษณะข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลาย กล่าวคือ ข้อขัดแย้งระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งอาจจะแยกออกเป็นกรณีนายจ้างกับลูกจ้างด้วย หรือกรณีข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชน การที่จะให้ศาลยุติธรรมซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และใช้วิธีพิจารณาความแพ่งและอาญาเป็นหลัก มาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคงไม่เหมาะสมนัก และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่เกิดประสิทธิผลที่พึงปรารถนาเท่าที่ควร จึงมีการเสนอให้มีการสร้างระบบองค์กร กระบวนวิธีพิจารณาแยกออกมาตามลักษณะข้อพิพาทต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ

รัฐธรรมนูญฯ 2517 มาตรา 212 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง และศาลสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม ขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ 2517 แล้ว ก็ได้มีการเตรียมการขนานใหญ่ที่จะจัดตั้งศาลปกครองและศาลสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคมขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยกระทรวงยุติธรรมได้จัดส่งเจ้าหน้าที่หลายคณะไปศึกษาและดูงานศาลปกครองและศาลอื่นๆ ในต่างประเทศ⁴¹ นอกจากนี้ในส่วนของการจัดตั้งศาลปกครอง สำนักงาน

⁴¹ประยูร กาญจนกุล.ศาลปกครอง. 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 181.

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ พ.ศ. ... ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญที่จะปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์เพื่อวางรากฐานของศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นตามลำดับต่อไป

ตามบันทึกเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แถลงถึงข้อขัดข้องหลายประการเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในทันทีโดยได้กล่าวว่า⁴²

“จริงอยู่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น ย่อมมีประโยชน์ต่อราชการบริหารของประเทศเป็นอย่างมาก เพราะในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีองค์กรใดปฏิบัติหน้าที่ควบคุมราชการบริหารและสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะ ยิ่งกว่านั้นการกระทบกระทั่งระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง หรือระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันก็มีอยู่ในระดับสูงและยากจะป้องกันได้ เพราะขาดองค์กรผู้ชี้แนวทางการความถูกต้องทางกฎหมายระหว่างหน่วยราชการเหล่านั้น แต่การจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยทันทีนั้นเห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นไปไม่ได้ เพราะประเทศไทยยังขาดปัจจัยที่จะเกื้อหนุนการปฏิบัติงานของศาลปกครอง

การที่หน่วยราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีวิธีแก้ไขเท่าที่ชี้กันอยู่โดยทั่วไปในปัจจุบันก็ได้แก่เอาผิดกับตัวผู้กระทำในทางความผิดอาญาหรือทางวินัยประการหนึ่ง แต่ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยแล้ว ก็ควรจะต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายเหล่านั้น โดยวิธีทางอื่นอีกด้วยการเอาผิดทางอาญานั้นเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา พนักงานสอบสวน ศาล และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่แล้ว แต่การเยียวยาแก้ไขความเสียหาย โดยการเพิกถอนการกระทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลของการกระทำนั้นยังไม่มีองค์กรใดรับผิดชอบ โดยเฉพาะซึ่งการป้องกันและแก้ไขการกระทำในส่วนนี้ก็คืออำนาจหน้าที่ของศาลปกครองนั่นเอง โดยศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่การจะนำเอาระบบศาลปกครองมาใช้ได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสามประการคือ

(1) การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีลักษณะพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบ ทบทวนได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพร้อมที่จะเห็นชอบและยอมรับว่าการวินิจฉัยว่าการวินิจฉัยขององค์กร ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นได้เป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์แห่งความถูกต้องและความสมเหตุสมผล ซึ่งความพร้อมที่จะยอมรับในหลักการเหล่านี้จำเป็นต้องใช้เวลาแก่

⁴²ร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ พ.ศ., อ้างใน ประชวร กาญจนกุล, หน้า 181-185.

พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หลักการอันเป็นเหตุผลของการวินิจฉัยยังไม่แน่นอน เพราะไม่มีองค์กรในลักษณะเช่นนี้มาก่อนในประเทศไทย

(2) องค์กรที่ควบคุมฝ่ายปกครองต้องมีความรู้ในการปกครองและกฎหมาย เป็นอย่างดี เพื่อจะได้วินิจฉัยกรณีให้ถูกต้องสมควรตามความเป็นจริงและความยุติธรรม และใช้หลักการอันเป็นเหตุผลของการวินิจฉัยให้เหมาะสมแก่สภาพของปัญหา โดยมีเป้าหมาย คือการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร การบริการสาธารณะ ซึ่งถ้าองค์กรนี้ไม่มีความสามารถ เช่นนั้นแล้ว กรณีอาจเป็นไปได้ว่าองค์กรนี้มิได้ไปควบคุมเพื่อให้การปกครองดำเนินไปโดยสอดคล้องกับกฎหมาย แต่จะกลายเป็นว่าองค์กรนี้ไปบั่นทอนให้การปกครองไร้ผลและไร้ประสิทธิภาพ

(3) ประชาชนคนไทยไม่เคยชินต่อการเรียกร้องสิทธิอันควรมีควรได้ตามกฎหมาย และยิ่งกว่านั้น ในปัจจุบันการเล่นพรรคเล่นพวกในวงราชการก็มีอยู่มาก การเรียกร้องสิทธิที่คนพึงมีพึงได้ จึงมักตกเป็นผลร้ายแก่ผู้เรียกร้องอยู่เสมอ ฉะนั้น การเรียกร้องให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายด้วยความสงบตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดจึงไม่มีใครจะปรากฏ และเนื่องจากศาลปกครองจะปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้กล่าวหาขึ้นก่อน ดังนั้น การจัดตั้งศาลปกครองจะสำเร็จได้ก็แต่โดยการสร้างความรู้สึกสงวนสิทธิขึ้นในความรู้สึกของประชาชน พร้อมทั้งความกล้าที่จะเรียกร้องให้มีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย การจัดตั้งศาลปกครองจะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีจึงขึ้นอยู่กับทัศนคติและความรู้สึกของประชาชนเป็นสำคัญ และสิ่งที่ต้องกระทำก่อนอื่นก็คือการสร้าง ความมั่นใจในการใช้สิทธิให้แก่ประชาชน

ด้วยเหตุที่การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอยู่กับปัจจัยสามประการดังที่กล่าวข้างต้น สิ่งที่รัฐสภาพึงกระทำได้ในปัจจุบันก็คือการสร้างรากฐานเหล่านั้นไว้ให้ครบเพื่อประโยชน์ในการภายหลัง นั่นคือการมีพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้พิพากษาศาลปกครองที่มีความรู้ในกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง โดยมีใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางบั่นทอนการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง และจะต้องสร้างทัศนคติให้แก่ข้าราชการในฝ่ายปกครองว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรเพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองอันมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็นการสั่งงานหรือปฏิบัติการณ์นอกเหนือความต้องการของฝ่ายปกครอง และประการสุดท้ายก็คือจะต้องสร้างศรัทธาให้แก่ประชาชน และกระตุ้นให้ประชาชนรู้สำนึกในสิทธิอันควรมีควรได้ของตน และเห็นด้วยกับวิธีแก้ปัญหโดยวิถีทางที่สงบแต่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการวางรากฐานดังกล่าว ไม่มีกรณีใดดีไปกว่าการปรับปรุงแก้ไขงานของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ให้เป็นไปเช่นเดียวกับการพัฒนาของระบบกฎหมายปกครองในต่างประเทศ

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ นอกจากจะเป็นการหา ประสพการณ์ให้แก่ผู้พิพากษาศาลปกครองในอนาคต และเป็นการฝึกฝนนักกฎหมายปกครองที่เรามีอยู่อย่าง จำกัด ตลอดจนทำให้ทัศนคติของประชาชนต่อฝ่ายปกครองดีขึ้นแล้ว ในประการสำคัญที่สุดก็คือระบบการ ร้องทุกข์เป็นการจัดองค์กรที่ประสานความร่วมมือระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมือง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ สั่งการ กับระบบงานประจำ โดยมีคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เป็นผู้เสนอความเห็นพร้อมด้วยเหตุผล ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ซึ่งการประสานความร่วมมือนี้เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งก่อนที่จะจัดตั้งศาล ปกครองให้เป็นองค์กรอิสระ เพราะอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอาจกระทบกระเทือนงานประจำอันมี ลักษณะเป็นงานปกครองบางส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองได้ไม่มากนักน้อย

การจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยกระทันหันโดยขาดรากฐานตามที่กล่าวมาแล้วนี้ จะทำให้ประเทศไทยไม่มีทางที่จะวางระบบควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยเหมาะสมได้⁴³

แต่ก่อนที่จะได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติการร้องทุกข์ ดังที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อเตรียมการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ก็มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 แทน รัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวมานี้มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองแต่ประการใด รวมถึงศาล อื่น ๆ ด้วย

4.2.3 ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

ระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐนั้น ถ้าทำให้รัดกุมก็จะเป็นการป้องกันการ ททุจริตได้ โดยวิธีการควบคุมการสั่งจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบ และการควบคุมการอนุญาตให้เบิกจ่ายเงินแผ่นดินโดยเจ้าหน้าที่บัญชี ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ป.ป.ป.) ที่เป็นการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการ “ทุจริต” หรือ “ประพฤติ มิชอบ” หรือ “ร่ำรวยผิดปกติ” อันเป็นความผิดวินัยราชการและความผิดอาญาแผ่นดิน โดยลักษณะที่อาจจะ ไม่ได้กระทำต้องงบประมาณแผ่นดินโดยตรง⁴³ก็ได้

⁴³บรรศักดิ์ อุวรรณ โฉ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 171-172.

รัฐธรรมนูญฯ 2517 ได้กำหนดให้มีผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐขึ้น โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ⁴⁴ ได้เพิ่มบทบัญญัติส่วนนี้เข้ามาในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดินและทรัพย์สินของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจรวมทั้งท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้สำนักงานนี้ขึ้นอยู่กับรัฐสภาเพื่อให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายถูกตรวจสอบ เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ซึ่งมีอยู่แล้วนั้น ไม่สามารถที่จะเสนอข้อเท็จจริง หรือทำการสอบสวนได้โดยอิสระ เพราะเหตุว่ารัฐบาลมีอำนาจครอบงำอยู่ และผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ และในการประชุมสภาแห่งชาติ ชุดที่ 2⁴⁵ นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ กรรมการฯ ได้ชี้แจงว่าผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภานั้นจะโอนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ให้มาขึ้นต่อรัฐสภา ข้าราชการจะเปลี่ยนฐานะจากข้าราชการพลเรือนเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ส่วนในภายภาคหน้านั้น ถ้าทางรัฐบาลต้องการตรวจสอบบัญชีของตัวเองให้ถูกต้องและยังไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่นั้น รัฐบาลก็อาจตั้งขึ้นมาอีกได้ตามความเหมาะสม แต่ปรากฏว่าในระหว่างที่มีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฯ 2517 ไม่มีการออกกฎหมายผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ก็เกิดการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญเสียก่อน

นอกจากองค์กรต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ในการร่างรัฐธรรมนูญฯ 2517 ในการพิจารณาชั้นกรรมาธิการวิสามัญยังได้มีการเสนอให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย โดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นผู้เสนอ⁴⁶ โดยให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอีกนายหนึ่ง เป็นรองผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอีกสองนาย เพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องราวต่างๆ ที่ราษฎรได้ร้องทุกข์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยผ่านมาทางผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องราวที่ได้รับร้องทุกข์นั้นได้ เมื่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาสอบสวนเรื่องราวดังกล่าวแล้วให้เสนอต่อรัฐสภา กรรมการฯ ได้อภิปรายเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวาง

⁴⁴ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 23/2517 วันเสาร์ที่ 8 มิถุนายน 2517.

⁴⁵ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 65 วันศุกร์ที่ 13 กันยายน 2517.

⁴⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 18/2517 วันศุกร์ ที่ 31 พฤษภาคม 2517.

มีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ต่อมาคณะอนุกรรมการได้ยกร่างมาเสนอ⁴⁷ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” และแก้ไขให้ดำรงตำแหน่ง 6 ปี ซึ่งท่านอาจารย์พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย เห็นว่าไม่ควรมีส่วนที่ 6 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอสงวนความเห็นเอาไว้

ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 วาระที่ 2 ในเรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา⁴⁸ นายธานินทร์ กรีวิเชียร ได้ชี้แจงในนามของคณะกรรมการว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้เอามาจากหลักในเรื่องออมบุดส์แมน (Ombudsman) ของนอเวร์ สวีเดน เดนมาร์ก และที่อังกฤษเอามาใช้ด้วย กล่าวคือ เพื่อจะให้มาเป็นหูเป็นตาช่วยเหลือรัฐสภาในการที่จะตรวจสอบ หรือสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐสภาด้วย ผู้ตรวจราชการแผ่นดินนี้จะเป็นสถาบันอิสระเป็นตัวของตัวเอง จัดการเรื่องร้องทุกข์ต่างๆและจัดหาข้อเท็จจริงในเรื่องสำคัญต่างๆเพื่อเสนอรัฐสภา และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการเรื่องราวยุติธรรมของรัฐบาล เพราะว่าสถาบันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้สังกัดรัฐสภาไม่ได้เป็นเกี่ยวข้องเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล แต่ประการใด ซึ่งนายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ได้อภิปรายโต้แย้งว่า ถ้ามีระบบกรรมการและศาลปกครองแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา และไม่แน่ใจว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะโดยข้อเท็จจริงประเทศเรานั้นปัญหาต่างๆมีมากมาย ในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ลงมติไม่ควรมอบอำนาจหน้าที่ 6 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 115 ต่อ 37 เสียง องค์กรดังกล่าวจึงไม่ได้บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นอกจากนี้ จากมาตรการตามบทบัญญัติเรื่องกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรี ต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (ตามมาตรา 104 และ 181) และการกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภา และรัฐมนตรี รับสัมปทานหรือคองไไว้ซึ่งสัมปทานที่ได้มาก่อนดำรงตำแหน่ง จากรัฐหรือหน่วยงานของราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆจากหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆในธุรกิจการงาน

⁴⁷ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 29/2517 วันเสาร์ที่ 22 มิถุนายน 2517.

⁴⁸ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 65 วันศุกร์ที่ 13 กันยายน 2517.

ปกติ (มาตรา 103 และมาตรา 180) ก็ได้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 อันเป็นองค์กรหนึ่งที่คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของรัฐ แม้จะไม่ใช่องค์กรตามกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตาม

4.2.4 ปัญหาการจัดตั้งองค์กรและกำหนดวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบการใช้

อำนาจรัฐ

จากการศึกษาโครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญฯ 2517 แม้ว่าจะถูกแก้ไขในเรื่องที่มาของวุฒิสมาชิกจนทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว อันจะส่งผลให้เกิดระบบเผด็จการรัฐสภาได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วยังมีองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ในระบบรัฐสภาเองอีกหลายประการที่จะคอยควบคุมให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้อำนาจโดยบิดเบือนไปได้มากนัก แต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกใช้ในระยะเวลาที่สั้นมาก กลไกหลายประการยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ และกลไกหลายประการยังไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเลย จึงไม่สามารถกล่าวได้เต็มที่นักว่าการวางรูปแบบโครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เหมาะสมในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้ปรากฏข้อบกพร่องเพียงว่าไม่สามารถที่จะสร้างพรรคการเมืองขนาดใหญ่และจำนวนน้อยพรรคได้ อันทำให้เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งเป็นปัญหาต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ อาจเกิดจากปัจจัยหลายประการดังได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากโครงสร้างและกลไกใหม่นั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิค ซึ่งการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นนั้นจะต้องมีการศึกษามาก และจะต้องใช้เวลาในการพัฒนาการต่อไปอีกด้วย กลไกที่กำหนดขึ้นใหม่นี้จึงไม่สามารถก่อตั้งขึ้นมาอย่างง่ายนัก ซึ่งนักวิชาการบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่าการร่างรัฐธรรมนูญของเราใช้วิธีร่างรัฐธรรมนูญแบบสมัยเก่า คือ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ เน้นระบบสูงสุด จึงไม่มีการปรับรูปแบบการปกครองของเราให้สมเหตุสมผลนัก น่าเสียดายว่าไปเน้นตรงประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพมากเกินไป⁴⁹

⁴⁹ วิษณุ วัลบุญ, หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 14.