

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

ตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้กระผมพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและเสนอความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไปประการใดบ้าง รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการประจำมาเป็นข้าราชการการเมือง และเรื่องที่รัฐบาลควรทราบและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น กระผมขอประทานกราบเรียนดังต่อไปนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล

๑. ในการบริหารราชการตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะรัฐมนตรีไม่ต้องแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ถือตามแบบอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ปฏิบัติไว้ เพราะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินเพียงชั่วระยะเวลา ๓-๔ เดือน

๒. ในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี สมาชิกอาจขออนุญาตประธานสภาซักถามรัฐมนตรี เพิ่มเติมได้อีกสองคำถามตามแบบอย่างที่ได้เคยปฏิบัติกันมา เพราะรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้ห้ามสมาชิกที่จะซักถามเพิ่มเติมดังเช่นที่ธรรมนูญการปกครองได้บัญญัติไว้ ฉะนั้นรัฐมนตรีจะต้องระมัดระวังและเตรียมคำตอบกระทู้ถามไว้ให้พร้อม

๓. ตามมาตรา ๑๙๓ การประกาศใช้กฎอัยการเกินสามสิบวันต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และต้องชี้แจงว่าจะใช้ต่อไปเป็นระยะเวลาอีกเท่าใด อาจมีปัญหว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติสำหรับกฎอัยการศึกที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วในบางจังหวัดหรือไม่ มีทางตีความได้สองนัย นัยที่หนึ่งเห็นว่า ก่อนครบสามสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา นัยที่สองเห็นว่า มาตรา ๑๙๓ ของรัฐธรรมนูญใช้บังคับเฉพาะกฎอัยการศึกที่ประกาศขึ้นหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญสำหรับกฎอัยการศึกที่ประกาศก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๙๓ กระผมเห็นว่าควรปฏิบัติตามนัย (๑) เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาว่ารัฐบาลละเมิดรัฐธรรมนูญ และเหตุผลของการขอใช้กฎอัยการศึกต่อไปในบางจังหวัดมีน้ำหนักพอที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๔. สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่รอการพิจารณาและที่ค้างพิจารณาอยู่ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระผมเห็นว่าไม่ตกไป และสภานิติบัญญัติแห่งชาติคงพิจารณาต่อไป เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิใช่สภาที่เกิดขึ้นใหม่ ดังเช่นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๑

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมือง

เมื่อพิจารณามาตรา ๒๐๐ ที่บัญญัติว่า ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองจะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้แล้ว เห็นว่า มาตรานี้มีผลกระทบกระเทือนถึงข้าราชการการเมืองทั้งหมด นอกจากรัฐมนตรีซึ่งได้รับยกเว้นมาตรา ๒๓๕ ฉะนั้น ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เลขานุการทำเนียบนายกรัฐมนตรี ประจำสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ถ้าเป็นข้าราชการประจำอยู่ด้วยจะต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

โดยที่ข้าราชการการเมืองดังกล่าวข้างต้น ได้มีส่วนช่วยให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้รับความสะดวกและช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการเป็นอย่างมาก กระผมเห็นว่าถ้าไม่ต้องคำนึงถึงเงินเดือนของข้าราชการดังกล่าวข้างต้นต้องลดลง เพราะต้องกลับไปปรับเงินเดือนตามตำแหน่งประจำ รัฐมนตรีอาจใช้วิธีขอยืมตัวมาจากกรมที่สังกัดเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอีก ๓-๔ เดือนได้ แต่ถ้าประสงค์จะให้มิประโยชน์ตอบแทนบ้างพอสมควรก็อาจใช้วิธีให้มีคณะกรรมการปฏิบัติกิจการทางการเมืองในสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งข้าราชการการเมืองซึ่งเคยปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามเดิม และกำหนดค่าตอบแทนให้ตามข้อ ๙ (๖) ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ แต่วิธีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่อาจนำไปใช้สำหรับเลขานุการรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะต้องเลือกปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือแต่งตั้งข้าราชการบำนาญ หรือผู้ซึ่งมิได้เป็นข้าราชการประจำ เป็นเลขานุการ หรือขอยืมตัวผู้เคยทำหน้าที่เลขานุการรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีจากกรมที่สังกัดมาปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามเดิมอีก ๓-๔ เดือน

เรื่องที่รัฐบาลควรทราบและควรพิจารณาว่าจะควรปฏิบัติประการใด

๑. โดยที่รัฐธรรมนูญได้เพิ่มจำนวนองคมนตรีจากไม่เกินเก้าคนเป็นไม่เกินสิบสี่คน และได้บัญญัติลักษณะต้องห้ามสำหรับองคมนตรีขึ้นไว้ ฉะนั้นคณะองคมนตรีปัจจุบันจึงพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และจะต้องทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งองคมนตรีชุดใหม่ขึ้นแทน

๒. โดยที่มาตรา ๒๑๔ บัญญัติว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวนเก้าคนโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการตามมาตรา ๒๑๐ เป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละสามคน และนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่นำรายชื่อผู้เลือกทั้งหมดถวายบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมิคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในระหว่างที่ใช้บทเฉพาะกาล ถ้าพิจารณาถึงหน้าที่ตุลาการรัฐธรรมนูญตา

มาตรา ๒๒๔ จะเห็นว่าทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีต่างมีสิทธิส่งร่างพระราชบัญญัติที่เห็นว่ามีข้อความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ฉะนั้นถ้าเห็นว่าควรมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นไว้แก้ปัญหา นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้เริ่มดำเนินการโดยแจ้งให้รัฐสภาและคณะกรรมการตุลาการปฏิบัติตามมาตรา ๒๑๘ คือเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละสามคน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลจะอยู่ในตำแหน่งจนถึงวันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป

๓. โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีกฎหมายในเรื่องต่างๆ บางเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะริเริ่มดำเนินการเอง เช่น กฎหมายว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกฎหมายว่าด้วยการแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

๓.๑ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับความเสมอภาคของชายและหญิง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้แก้ไขให้เสร็จภายในสองปี (มาตรา ๒๓๖)

๓.๒ การร่างกฎหมายแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของรัฐมนตรี (มาตรา ๑๔๑)
พึงสังเกตว่า การปฏิบัติตามมาตรานี้ไม่ได้รับยกเว้นจากบทเฉพาะกาล

๓.๓ การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องแก้ไขให้เสร็จภายในสองปี (มาตรา ๒๓๗)

๓.๔ การตรากฎหมายกำหนดค่าทดแทนสำหรับบุคคลที่ศาลได้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในภายหลังการพิพากษาว่าบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิด (มาตรา ๓๖)

๓.๕ การตรากฎหมายว่าด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ (มาตรา ๒๓๐)

กระผมเห็นว่ากฎหมายในเรื่องต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นกฎหมายว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีควรมีมติมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลนี้มีได้เพิกเฉยต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี ย่อมสุดแล้วแต่นโยบาย รัฐบาลจะริบเสนอเพื่อเป็นแบบอย่างและสนองความต้องการของสภาก็ได้ หรือจะรอไว้ให้รัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอก็ได้

นอกจากเรื่องดังกล่าวข้างต้น กระผมเห็นสมควรกราบเรียนถึงปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างที่ใช้บทเฉพาะกาลเช่น

๑. จะตราพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หรือไม่ เมื่อพิจารณา มาตรา ๑๔๑ แล้ว กระผมเห็นว่า จะตราพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภานับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒. จะตราพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หรือไม่ กระผมเห็นว่า น่าจะตราพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้ เพราะสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้

เป็นรัฐสภาตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ทำหน้าที่รัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๓. จะแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่างได้หรือไม่ กระผมเห็นว่าแต่งตั้งมิได้ เพราะอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอยู่ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อธรรมนูญการปกครองฯ ถูกยกเลิกไปแล้ว อำนาจแต่งตั้งย่อมหมดไปด้วย

๔. จะแต่งตั้งรัฐมนตรีแทนตำแหน่งที่ว่างได้หรือไม่ กระผมเห็นว่าแต่งตั้งได้ เพราะความในมาตรา ๒๓๕ ได้บัญญัติว่าอาจมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ในระหว่างที่ใช้บทเฉพาะกาลได้ดังปรากฏตามความที่ว่า หรือคณะรัฐมนตรีหากจะมีขึ้นก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญนี้”

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม

๗ ตุลาคม ๒๕๑๗