

วิเคราะห์การกำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
การเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

จากการศึกษาถึงกำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้าม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิก  
รัฐสภาของรัฐมนตรีประเทศไทย เปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส  
รวมทั้งที่มาของกำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้ามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่ามีความเป็นมาอย่างไรนั้น  
พบว่ามีความแตกต่างกัน แม้ประเทศไทยจะมี หรือเคยมีหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติ  
หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรีไทย เช่นเดียวกับ  
กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสก็ตาม แต่ก็ได้มีความแตกต่าง  
กัน ทั้งในด้านความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อันเป็นที่มาของหลักเกณฑ์ในปัจจุบัน ความ  
จำเป็นในการกำหนดคุณสมบัติ หรือการห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีใน  
ขณะเดียวกัน และผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนด หรือการห้ามดังกล่าวที่เกิดขึ้น

ในประเทศอังกฤษนั้นกล่าวได้ว่า รัฐมนตรี อันได้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี  
อื่น ๆ ในตำแหน่งที่สำคัญจะต้องมาจากสภาผู้แทน คือ สภาสามัญเท่านั้น สำหรับรัฐมนตรีอื่น  
อย่างน้อยจะต้องเป็นสมาชิกสภาขุนนาง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประเทศอังกฤษได้กำหนด  
คุณสมบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรีทั้งหลายไว้ว่า จะต้องเป็น  
สมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้น รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในประเทศอังกฤษจะเป็นบุคคลคน  
เดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ หลักเกณฑ์เช่นว่านี้ประเทศอังกฤษได้ใช้มานานนับศตวรรษจนกระทั่ง  
ปัจจุบัน

ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ที่ตรงกันข้ามกับประเทศอังกฤษ กล่าวคือ  
กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรี และ  
รัฐมนตรีในประเทศฝรั่งเศสจะเป็นบุคคลคนเดียวกับสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ ถ้าจะมาดำรง  
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี บุคคลผู้นั้นจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกของ  
รัฐสภาเสียก่อน ดังนั้น รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในประเทศฝรั่งเศสจะเป็นบุคคลคนละคน  
กับบุคคลในฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ หลักเกณฑ์เช่นว่านี้ประเทศฝรั่งเศสได้ใช้มานานถึง 40 ปี  
จนกระทั่งปัจจุบัน

ประเทศไทยไม่อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ หรือข้อห้าม ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกของรัฐสภาไว้อย่างไร แต่ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติซึ่งผู้มีอำนาจได้ตราขึ้นเป็นช่วง ๆ นับแต่การเปลี่ยนแปลงมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็นเวลา 60 ปีเศษ ประเทศไทยได้เคยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรีต่าง ๆ กันไป รัฐธรรมนูญหลายฉบับกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีให้ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา และอีกหลายฉบับอีกเช่นกัน ที่มีข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภา และไม่อาจสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้ในปัจจุบัน จะได้รับการยอมรับจนกลายเป็นธรรมเนียมทางรัฐธรรมนูญ เช่นอย่างประเทศอังกฤษ หรือจะได้รับการพิจารณาแก้ไขให้เป็นอย่างประเทศฝรั่งเศสหรือไม่ ในบทนี้ จะได้วิเคราะห์ถึงการกำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้าม ในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรีไทย เปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างไร มีที่มาอย่างไร และส่งผลในทางการเมืองอย่างไร กับทั้งการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่ามีเหตุผลสนับสนุน มีความมุ่งหมาย และปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างไร

#### กำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

กำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี อาจกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ได้ 3 ประการ ดังนี้

#### 1. การต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา

หลักเกณฑ์ พบทั้งในลักษณะที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ซึ่งถือเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ และที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน

##### 1.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร อย่างประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย แต่ถือว่ามีกฎหมายรัฐธรรมนูญจากธรรมเนียมปฏิบัติกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ว่าต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา จากการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ พบว่าการที่ประเทศอังกฤษมีหลักเกณฑ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาช้านานสืบเนื่องจากประวัติความเป็นมาและสภาพสังคมการเมืองที่มีลักษณะ เฉพาะของประเทศอังกฤษ ดังนี้

### 1.1.1 ที่มาของคณาภิธานเป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรี

ประเทศอังกฤษมิได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ในการปกครองประเทศเช่นอย่างประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย แต่ในประเทศอังกฤษ อำนาจทั้งสาม ดังกล่าว คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีปรากฏอยู่ แต่องค์กร หรือสถาบันของรัฐทั้งหลายนั้น มีความเป็นมาและพัฒนาอันมีลักษณะเฉพาะ จึงจะเห็นได้ว่าต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจได้หลายอำนาจ มิได้มีการจัดวางระบบการแยกองค์กร หน้าที่หรือตัวบุคคลให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่มาของคณาภิธานเป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรีอังกฤษจึงไม่เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ที่มาของคณาภิธานเป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรีอังกฤษมีจุดเริ่มต้นมาจากการต่อสู้ของชนชั้นสูงของอังกฤษเพื่อจำกัดการใช้อำนาจอภิปไตยของกษัตริย์ ให้การใช้อำนาจขึ้นภายใต้ต้องกระทำด้วยความยินยอมของสภาผู้แทนประชาชน อีกทั้งให้การกระทำบางอย่างของสภาจะต้องกระทำภายในระบบกฎหมายที่มีอยู่ของตัวแทนกลุ่มดังกล่าว แล้วค่อย ๆ พัฒนาจำกัดการใช้อำนาจของกษัตริย์ทีละน้อย จนกลายเป็นระบบที่มีตัวแทนประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทน มีสถาบันกษัตริย์ที่บทบาทลดลงเหลือเพียงบทบาทในทางพิธีการ หรือสัญลักษณ์

### 1.1.2 สาเหตุที่รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภา

จากการวิจัยพบว่าในประเทศอังกฤษ มีสาเหตุที่เป็นผลให้รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภา ดังนี้

(1) หลักสภาวะสูงสุดของสภา (the Supremacy of Parliament theory) สภาขุนนาง และสภาสามัญมีอำนาจมากมาตั้งแต่อดีต แต่ในภายหลังสภาสามัญมีอำนาจมากขึ้น เนื่องจากเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีบทบาทการเป็นตัวแทนของประชาชน ในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาช้านาน ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนเป็นที่ยอมรับจากประชาชนให้เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีในกระทรวงที่สำคัญ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ จึงต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ สำหรับรัฐมนตรีอื่น ๆ จะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญ หรือสมาชิกสภาขุนนาง อย่างใดอย่างหนึ่ง หลักดังกล่าวได้กลายเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ หรือถือว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน

(2) ธรรมเนียมปฏิบัติที่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะต้องสามารถชี้แจงนโยบายต่อสภาสามัญ หรือสภาขุนนางได้ จึงทำให้รัฐมนตรีต้องมีที่นั่งอยู่ในสภาใดสภาหนึ่ง เนื่องจากผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกของสภาใดจะเข้าไปนั่งในสภานั้นไม่ได้

(3) สภาสามัญมีอำนาจมากขึ้น ในระยะหลังตั้งแต่ปี ค.ศ. 1911 ซึ่งเริ่มใช้ Parliament Act 1911 เป็นต้นมา สภาขุนนางมีอำนาจเพียง ทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาสามัญ และสามารถยับยั้งได้เพียง ระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องพิจารณาให้ แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติอื่น จะต้องพิจารณาภายใน 1 ปี อำนาจการเสนอ และอนุมัติพระราชบัญญัติจริง ๆ อยู่ที่สภาสามัญ

(4) ความสัมพันธ์กับพรรคและรัฐสภา นายกรัฐมนตรีมิ ได้มีฐานะ เป็นเพียงประธานของคณะรัฐมนตรี แต่จะต้องรับผิดชอบการควบคุมวินัยภายใน พรรค เพื่อให้มีเสียงในสภาที่มั่นคง ทำให้นายกรัฐมนตรีมีบทบาทและความสัมพันธ์ใกล้ชิด กับพรรคการเมือง นายกรัฐมนตรีจึงเป็นบุคคลที่อยู่ในสภาด้วย

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลายในสภาจะต้องบริหารงานโดยรับ ผิดชอบต่อสภาสามัญ ไม่ใช่สภาขุนนาง สภาสามัญอาจออกเสียงบังคับให้รัฐบาลลาออกได้ แม้ว่ารัฐบาลจะมีเสียงในสภาขุนนางมาก แต่ถ้าไม่มีเสียงในสภาสามัญก็จะทำหน้าที่ต่อไป ไม่ได้ เพราะหากสภาสามัญมีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ รัฐบาลก็ต้อง ลาออก

### 1.1.3 ผลของการกำหนดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

(1) รัฐบาลมีเสถียรภาพ แม้ว่ารัฐบาลในประเทศอังกฤษ จะเคยประสบปัญหาการมีเสถียรภาพอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่เมื่อปรับระบบใหม่โดยมี ประชาชนเป็นผู้กำกับ ส่งผลให้รัฐบาลประเทศอังกฤษมีเสถียรภาพมากขึ้น ดังที่เป็นอยู่ สังเกตเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษมีการปฏิวัติรัฐประหารน้อยครั้งมาก ทั้งนี้เพราะกฎหมาย รัฐธรรมนูญของอังกฤษเกิดจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานสืบเนื่องมานับศตวรรษ มิได้เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง หรือรัฐบาลเพียงคนเดียว หรือ โดยกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นหลัก โดยไม่สอดคล้องกับการพัฒนาภายในประเทศ นอก จากนี้การที่ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่เกิดความรู้สึกการ เปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว หากแต่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนได้ ตามความเหมาะสมกับสภาพการเมือง และสังคมภายในประเทศ การจัดแบ่งองค์กร และ อำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษไม่เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เสถียรภาพทางการเมืองขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลว่าจะสามารถควบคุมวินัยของ สมาชิกภายในพรรคได้มากน้อยเพียงใด การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองไม่ได้เป็น เรื่องของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่จะทำการตรวจสอบกันแต่เป็น เรื่องของเสียงข้างมาก

ที่ได้อำนาจการปกครองกับฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะเข้ารับหน้าที่ปกครองประเทศแทน หากมีการเปลี่ยนแปลง

(2) มีความเป็นประชาธิปไตย ทำให้เกิดระบบ 2 พรรคใหญ่ในระบบการเมืองของอังกฤษ สมาชิกพรรคทุกคนที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน และถือเป็นนโยบายของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองจะต้องรับผิดชอบ พรรคการเมืองจะถูกควบคุมโดยประชาชนอีกครั้งหนึ่ง โดยประชาชนจะให้ความสำคัญที่พรรคมิใช่ตัวบุคคล เท่ากับว่านายกรัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้าพรรคจะต้องรับผิดชอบต่อพรรคและพรรคต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอีกทอดหนึ่งด้วย รัฐบาล พรรคการเมืองและประชาชนในอังกฤษจะมีความสัมพันธ์กันมาก และด้วยการที่มีน้อยพรรค พรรคการเมืองสามารถมีเสียงข้างมากในสภาได้พอที่จะจัดตั้งรัฐบาลโดยลำพังได้ ทำให้สามารถกล่าวได้ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ชัดเจน นายกรัฐมนตรีอังกฤษจึงเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติมีบทบาทสูง กว่ารัฐมนตรีโดยทั่วไป การเมืองในประเทศอังกฤษจึงถือว่าเป็นเอกลักษณ์ และมีความเป็นประชาธิปไตยสูง

## 1.2 ประเทศไทย

คุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกรัฐสภา ของรัฐมนตรีของประเทศไทย ได้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของไทยทุกฉบับ ทั้งฉบับที่เกิดจากการร่างในสภาวะปกติ และฉบับที่เกิดจากการร่างของคณะปฏิวัติ รัฐประหารในส่วนที่กำหนดคุณสมบัติให้รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม) โดยเป็นการกำหนดคุณสมบัติให้รัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา ดังได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 4

### 1.2.1 ที่มาของคุณสมบัติการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลของหลักการแบ่งแยกอำนาจการจัดแบ่งองค์กรและอำนาจหน้าที่ ได้กระทำโดยคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

การกำหนดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรีของไทย ได้กระทำโดยกำหนดในรัฐธรรมนูญใหม่ผลบังคับใช้ จึงปรากฏมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวอยู่เสมอขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญในยุคสมัยนั้น ๆ ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้อย่างไร

### 1.2.2 สาเหตุที่รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภา

(1) กลัวคนนอกเป็นรัฐมนตรี และเพื่อกันตำแหน่งให้คนในสภา จากการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญของการกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรีให้ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากไม่ต้องการให้บุคคลซึ่งมิได้ลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นรัฐมนตรี เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม) กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากไม่ต้องการให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้นำคนหนึ่งในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะปฏิวัติ) ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้นายกรัฐมนตรี (ประธานกรรมการราษฎร) และรัฐมนตรีบางส่วน (กรรมการราษฎร) ต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร เพราะคณะราษฎรต้องการกุมอำนาจในคณะรัฐบาล โดยแต่งตั้งจากพรรคพวกของตนเองในสภาไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งพวกที่อยู่ในสภาก็มีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กำหนดให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการแต่งตั้งได้อีกประเภทหนึ่ง เมื่อได้แต่งตั้งพรรคพวกของตนเองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ได้แต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย เท่ากับเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้เพื่อบังคับให้ตั้งพรรคพวกของตนเองในสภาเป็นรัฐมนตรี เพื่อจะได้กุมอำนาจทางการเมืองการปกครองของไทยสมัยนั้นไว้ทั้งหมด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีบางส่วนต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา ปรากฏว่าแต่ละพรรคพยายามที่จะให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในจำนวนที่มากที่สุด เพื่อให้มีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล และในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ตำแหน่งรัฐมนตรีได้เป็นเครื่องมีอในการต่อรองเพื่อการเข้าร่วมรัฐบาลของพรรคการเมือง ระหว่างที่ร่วมรัฐบาลก็มีแต่กระแสเรียกร้องให้ปรับคณะรัฐมนตรี ก็เพื่อตำแหน่งรัฐมนตรีที่จะได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมือง

(2) จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรี แบ่งผลประโยชน์ทางการเมือง เหตุที่เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหวังตำแหน่งรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ว่าในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีในสมัยที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี สาเหตุ

ตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นเหตุให้ตนต้องเสียประโยชน์ จึงได้หันไปเข้าร่วมกับฝ่ายค้านเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็ยังประสบปัญหาดังกล่าวอยู่จนกระทั่งต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี

### 1.2.3 ผลของการกำหนดคุณสมบัติการ เป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

(1) รัฐบาลขาดเสถียรภาพ จะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทย จะกำหนดคุณสมบัติให้รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา เช่นเดียวกับของประเทศอังกฤษ แต่ก็ปรากฏว่ารัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ แตกต่างจากผลที่เกิดขึ้นที่ประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ เพราะที่มาของหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้แตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ว่าประเทศอังกฤษนั้น ประชาชนมีส่วนอย่างมากในการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพผ่านทางพรรคการเมือง แต่ของประเทศไทยนั้น เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจในยุคนั้น กำหนดคุณสมบัตินี้เกิดขึ้นครั้งแรก เพราะคณะราษฎรประสงค์จะควบคุมการเมืองการปกครองประเทศไทยไว้ทั้งหมด จึงได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการบังคับให้ต้องตั้งพวกของตนเองส่วนหนึ่งเข้าไปดำรงตำแหน่งทางบริหาร แต่แล้วแทนที่จะเกิดเสถียรภาพในรัฐบาลอย่างที่ควรจะเป็น กลับขัดผลประโยชน์กันเองในผู้นำคณะราษฎร เป็นเหตุให้เกิดปัญหาระหว่างรัฐบาล กับรัฐสภา พรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในสมัยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 การรวมตัวเป็นพรรคการเมืองก็เพื่อให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมิใช่เพราะเห็นพ้องกันนโยบายที่สำคัญ

(2) ไม่ก่อความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นในระบบการเมืองไทย มักมีผู้กล่าวอ้างว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย คือ รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย คือ รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี โดยมีเหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ประชาชนทั้งหลายได้เลือกตั้งขึ้นมา เป็นผู้ที่ประชาชนเห็นชอบแล้ว ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงควรมีสิทธิเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร คือเป็นคณะรัฐมนตรี ถ้าจักรกลของระบอบประชาธิปไตยมีเพียงเท่านั้น ประเทศไทยคงมีความเป็นประชาธิปไตยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เพราะเราเคยมีรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติดังกล่าว ในความเป็นจริงจนถึงปัจจุบันเราก็กังเรียกเรื่องความเป็นประชาธิปไตย ไม่มีอะไรที่เป็นหลักประกันว่าการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเป็นรัฐมนตรีได้ จะเป็นผลดีแก่การบริหารประเทศ ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ในรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว

เรายังสับสนกันอยู่ในเรื่องจุดมุ่งหมายของระบอบการปกครอง ซึ่งอยู่ที่ประโยชน์สุขของประชาชน ทั้งในด้านการกินดีอยู่ดี และในด้านสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเท่าที่ไม่เป็นอุปสรรคแก่ประโยชน์ส่วนรวม จุดมุ่งหมายของระบอบการปกครองมิใช่ว่าเราจะต้อง

เป็นประชาธิปไตย โดยวิธีที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นรัฐมนตรี และในทางกลับกัน การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิเป็นรัฐมนตรี ก็มีได้หมายความว่าระบอบการปกครองนั้นมิได้เป็นประชาธิปไตย ข้อสำคัญต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง และให้อำนาจที่แท้จริง หรืออำนาจการควบคุมสถาบันการเมืองอยู่ในมือของประชาชน มิใช่เป็นแต่เพียงนามสมมติให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดอ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน

วิธีการที่ทำให้ไปสู่จุดมุ่งหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตย มีความยุ่งยากซับซ้อน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันเองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี เป็นเพียงวิธีการปลีกย่อยข้อหนึ่งในบรรดาวิธีการปลีกย่อยที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>1</sup>

## 2. การห้ามเป็นสมาชิกรัฐสภา

### 2.1 ประเทศฝรั่งเศส

#### 2.1.1 ที่มาของข้อห้ามการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

(1) ความขาดไร้เสถียรภาพทางการเมือง สืบเนื่องจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ละพรรคต่างแสวงหาหนทางรักษาผลประโยชน์ของตน ไม่มีการประนีประนอมระหว่างกลุ่ม ทำให้มีการแก่งแย่งเข้ามาเป็นรัฐมนตรี และเมื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้วฝ่ายที่ไม่ได้เป็นรัฐมนตรี ก็จึงทำลายเสถียรภาพรัฐบาลเพื่อหวังจะได้มีตำแหน่งในรัฐบาลเมื่อรัฐบาลล้มลง วิธีการยุบสภาใช้ไม่ได้ผล เพราะเป็นวิธีการที่รัฐบาลเคยใช้แล้วนำความพ่ายแพ้มาสู่ฝ่ายบริหารในอดีต รัฐบาลจึงไม่ค่อยกล้ายุบสภา พรรคการเมืองต่าง ๆ มองเห็นช่องว่างตรงนี้ จึงใช้วิธีเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นเครื่องมือในการบีบบังคับรัฐบาลให้ทำตาม นอกจากนี้ รัฐมนตรีในพรรคร่วมรัฐบาลเองก็ไม่มีควมสามัคคี หรือรับผิดชอบในการบริหารงานร่วมกัน ต่างก็คำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน โดยไม่ใส่ใจต่อนโยบายของรัฐบาล เพราะหากรัฐบาลล้มลงอย่างน้อยก็ยังมีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรองรับอยู่

<sup>1</sup> ปรคตฺย อมร จันทรสมบูรณฺ, การบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชาการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 14 พุทธศักราช 2514-2515. (จรเนียว) หน้า 1-8.



เป็นเหตุให้ฝรั่งเศสใช้มาตรการห้ามสมาชิกรัฐสภา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน หากจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน

(2) ประชาชนสนับสนุน เมื่อเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวาย การไร้เสถียรภาพทางการเมืองอย่างมากในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ได้มีการเรียกร้องให้ เดอโกลด์ กลับมาเป็นประธานาธิบดี เดอโกลด์ ได้ใช้มาตรการการห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนี้ เป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส โดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างดี

#### 2.1.2 สาเหตุของการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

(1) พรรคมากพรรคละเมิดหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศฝรั่งเศสประสบปัญหารัฐบาลขาดเสถียรภาพทางการเมือง เนื่องจากมีพรรคการเมืองมากพรรค นอกจากนี้ รัฐมนตรีในพรรคร่วมรัฐบาลได้ละเมิดหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ตัวเป็นรัฐมนตรีในพรรคร่วมรัฐบาล แต่เมื่อรัฐบาลประสบปัญหาจากการบริหารงานและต้องปรับคณะรัฐมนตรีใหม่ ตนเองในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาสังกัดพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล ได้ตำหนิรัฐบาลซึ่งตนร่วมเป็นรัฐมนตรีอยู่ด้วยว่ามีได้เห็นชอบด้วยกับนโยบายของรัฐบาลในเวลานั้น ซึ่งตนเองเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอยู่ด้วย ผิดหลักการที่ว่ารัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานร่วมกันต่อรัฐสภา

(2) ล้มเพื่อหวังตำแหน่ง เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งของการที่รัฐบาลประเทศฝรั่งเศสขาดเสถียรภาพดังได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง จึงกำหนดให้สมาชิกสภาต้องเลือกเอาการดำรงตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่ง และเมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้วหากรัฐบาลล้มล้มนั้นก็ไม่มีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กลับมาเป็นได้อีก จนกว่าจะถึงกำหนดเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้า

#### 2.1.2 ผลของการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

(1) รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้นพอที่จะบริหารงานให้เกิดประโยชน์กับประเทศชาติ ทั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังได้เพิ่มอำนาจประธานาธิบดีให้มีอำนาจขอพระราชทาน มีอำนาจใช้อำนาจเด็ดขาดยามที่ประเทศชาติมีภัย นอกจากนี้ยังสร้างเงื่อนไขการยุบสภาให้กระทำได้ง่ายขึ้น อันเป็นการจัดวางระเบียบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารใหม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น

(2) ได้รับการยอมรับจากประชาชน ว่ามีความเป็นประชาธิปไตย แม้ว่าในระยะแรกประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสจะใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองแก่ตนเอง แต่โดยการปรับปรุงอำนาจ

ของประธานาธิบดีทำให้ประธานาธิบดีมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น กว่าที่ต้องรับผิดชอบต่อสภา และได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังจะเห็นได้ว่า ในปีค.ศ. 1962 รัฐบาลต้องยุบสภา เนื่องจากสภาผู้แทนได้ลงมติไม่ไว้วางใจ ผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนในสภามากขึ้น นอกจากนี้ การที่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจขอประชามติในเรื่องสำคัญให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ทำให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

## 2.2 ประเทศไทย

### 2.2.1 ที่มาของข้อห้ามการ เป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

โดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญของคณะปฏิวัติ เริ่มต้นตั้งแต่

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502, 2515, 2520, 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และ 2519 ซึ่งเป็นยุคที่คณะปฏิวัติมีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง

### 2.2.2 สาเหตุของการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

(1) ต้องการรัฐบาลที่เข้มแข็ง ในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ให้เหตุผลว่าเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่คณะรัฐมนตรีตั้งที่เคยใช้ประสบผลสำเร็จมาแล้วในประเทศฝรั่งเศส

(2) ต้องการยุติติชนภาพของนักการเมือง จะเห็น

ได้ว่าในยุคที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น นักการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเกือบจะยุติโดยสิ้นเชิง แต่ต้องการให้การเมืองเป็นไปตามที่คณะผู้มีอำนาจต้องการ

### 2.2.3 ผลจากการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

(1) ได้คณะผู้มีอำนาจ (ผู้นำคณะปฏิวัติ) มาเป็นนายกรัฐมนตรี และได้พรรคพวกของคณะผู้มีอำนาจซึ่งมักจะมีตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำอยู่ด้วยเป็น

รัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

(2) รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากผู้นำคณะปฏิวัติ

ต้องการอำนาจเด็ดขาดในการบริหารประเทศ และไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ต่อต้านรัฐบาล เพราะรัฐบาลได้ใช้มาตรการนี้เพียงยุติติชนภาพทางการเมืองของรัฐสภา รัฐสภาเป็นเสมือนตรายางรองรับความชอบธรรมให้แก่คณะปฏิวัติเท่านั้น

### 3. การจะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ก็ได้

กฎเกณฑ์จะมีความยืดหยุ่นโดยไม่กำหนดตายตัวว่า สมาชิกรัฐสภาจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือไม่ กล่าวคือ อาจจะต้องรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภา หรือตั้งจากบุคคลภายนอกก็ได้

ประเทศอังกฤษอาจจะถือว่า เข้ากฎเกณฑ์ข้อนี้ได้ ในแง่ที่ว่าไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่มีการปฏิบัติสืบทอดจนกลายเป็นธรรมเนียมทางรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศอังกฤษ ควรจะถือว่าเป็นการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกรัฐสภามากกว่ากฎเกณฑ์ข้อนี้ เนื่องจากธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศอังกฤษถือได้ว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษเล่มที่เดียว แม้ว่าธรรมเนียมปฏิบัติอาจจะยืดหยุ่นได้มากกว่าการมีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม

#### 3.1 ประเทศไทย

ประเทศไทยเคยใช้หลักเกณฑ์นี้ เมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, 2490, 2492, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ

##### 3.1.1 ที่มาของการไม่กำหนดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยละเว้นไว้ไม่กำหนดว่า รัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา หรือห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี โดยจะกำหนดแต่เพียงจำนวนรัฐมนตรี และวิธีการแต่งตั้งไว้เท่านั้น

##### 3.2.2 สาเหตุของการไม่กำหนดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

(1) สาเหตุสำคัญของการไม่กำหนดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรีไว้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้แก่บุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาได้เป็นรัฐมนตรี เป็นการประนีประนอมระหว่างอำนาจทางการเมือง เช่น ในสมัยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้มีการเชิญพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คนนอก เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การเมืองในสภาสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ นอกจากนี้ ในบางครั้งพรรคต้องการให้ได้รับเลือกตั้งเข้ามาให้ได้มากที่สุดเพื่อหวังเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล จึงต้องหานายทุนเข้ามาสนับสนุน และตำแหน่งรัฐมนตรีจะเป็นสิ่งตอบแทนสำหรับการให้การสนับสนุนพรรค

(2) ไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดไว้เนื่องจากขณะนั้นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ เป็นผู้มีอำนาจอยู่แล้ว ดังเช่น ระหว่างใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 คณะทหารที่ทำการปฏิวัติมีอิทธิพลสามารถกำหนดตัวบุคคลที่จะให้เป็นนายกและรัฐมนตรี เมื่อนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีไม่สนองตอบต่อความต้องการก็ใช้อิทธิพลบังคับให้ต้องลาออกจากตำแหน่ง และแต่งตั้งบุคคลในคณะทหารเข้าไปดำรงตำแหน่งแทน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่อแต่นั้นมาก็อีก 2-3 ฉบับก็ได้กำหนดคุณสมบัติ หรือห้ามการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี เนื่องจากคณะทหารสามารถควบคุมและกำหนดตัวบุคคลที่จะมาเป็นรัฐมนตรีได้อยู่แล้ว แม้ว่าจะมีปัญหาในช่วงใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 อยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นปัญหาเนื่องจากคณะปฏิวัติยอมให้มีการเป็นอยู่ช่วงหนึ่ง เพื่อไม่ให้เกิดกระแสต่อต้านการปฏิวัติรัฐประหารแต่ในที่สุดก็สามารถเข้ามาควบคุมฝ่ายบริหารได้ทั้งหมด เมื่อได้ทำการล้มเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495

### 3.2.3 ผลของการไม่กำหนดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี

(1) ผลของการที่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้หรือไม่ ปรากฏว่าจะได้คนนอกเป็นรัฐมนตรี แต่คนนอกมักจะต้องเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ หรือมีคุณสมบัติอันเกี่ยวข้องกับรัฐบาล หรือพรรคร่วมรัฐบาลอยู่มาก ในแง่เสถียรภาพก็มิได้ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากไปกว่าเดิม แต่อาจจัดปัญหาบางประการในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองไม่อาจจัดสรรตำแหน่งได้ลงตัว ต้องการคนกลางเข้ามาช่วยแก้ไขสถานการณ์ ให้รัฐบาลอยู่ได้นานขึ้น เนื่องจากได้บุคคลที่เป็นที่ยอมรับและมีความสามารถในการประนีประนอม

(2) ความชอบธรรมทางการเมืองไม่ได้มีเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน ตำแหน่งฐานะของรัฐมนตรีไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเพิ่มขึ้น

## 4. สรุป การกำหนด หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรี มาจาก

4.1 ประวัติศาสตร์ หรืออีกนัยหนึ่ง เหตุการณ์เป็นตัวกำหนดคุณสมบัติ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ

4.2 วางหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดสถานการณ์ที่พึงประสงค์ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย

## การห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

### 1. ที่มาของการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

จากการวิจัยพบว่าห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

#### 1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

จากการวิจัยในบทที่ 2 พบว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจมีจุดมุ่งหมายที่จะแยกองค์กร หรือบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวใช้อำนาจเกินเลยดังเช่นในอดีต ที่กษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งอำนาจในการออกกฎหมาย การใช้กฎหมาย และการตัดสินคดีความเบ็ดเสร็จเพียงองค์กรเดียว และได้ใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง

ดังนั้น การให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ขณะเดียวกัน จึงเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และมีแนวโน้มที่องค์กร หรือบุคคลนั้นจะใช้อำนาจเกินเลยจนสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

อย่างไรก็ดีนักนิติศาสตร์ที่ระมัดระวัง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า การแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ไว้ที่น่าสนใจว่า<sup>2</sup>

คำว่า การแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ที่มีการกล่าวถึงกันอยู่โดยทั่วไปในขณะนี้มีความหมายเพียงใดปัจจุบันนี้ มักจะมีผู้เข้าใจว่า การห้ามมิให้ ส.ส. มาเป็นรัฐมนตรีนั้น เป็นการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้ผู้ฟังคิดว่าการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้ามมิให้ ส.ส. มาเป็นรัฐมนตรีนั้น เป็นเรื่องสำคัญ ที่เกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือเข้าใจไปไกลถึงกับว่าการบัญญัติห้ามดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักการตามระบบรัฐสภา ฯลฯ

<sup>2</sup>สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ, ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2535, หน้า 6.

อันที่จริง การห้ามมิให้ ส.ส.มาเป็นรัฐมนตรี นั้น เป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่ง (ในหลายมาตรการ) ที่บางประเทศนำมาใช้ในการเขียนรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาเพื่อแก้ไขปัญหาของการที่สมาชิกสภา (ของประเทศนั้น) ได้บิดเบือนการใช้อำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ (แบบเดิม) เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (มิใช่เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศ) กล่าวคือ สมาชิกของพรรคการเมืองพรรคเดียวกันชอบล้มรัฐบาล (ของพรรคการเมืองของตนเอง) และสลับสับเปลี่ยนตัวบุคคลเข้ามาเป็นรัฐมนตรีโดยการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ (โดยพรรคการเมืองเดิม) และดังนั้น จึงทำให้ประเทศที่สมาชิกสภาฯ มีพฤติกรรม ดังกล่าว มีการเปลี่ยน คณะรัฐมนตรี กันบ่อยครั้งและทำให้การบริหารไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งปัญหานี้ยังมิได้เป็นปัญหา ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย (เพราะประเทศไทย ปรากฏว่าสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและคุมเสียงข้างมากในสภานั้น มีความเห็นพ้องแนบแน่นในการรวมกลุ่ม โดยอาศัย ผลประโยชน์ เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว)

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติว่า มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด มาใช้เพื่อแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา จึงน่าจะต้องพิจารณา ด้วยเหตุด้วยผลตามหลักตรรกวิทยา ประกอบกับ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ในประเทศของตนเอง และไม่น่าจะนำ คำกล่าวที่อาจสร้างความเข้าใจผิดต่อผู้รับฟังมาใช้

ในทัศนะดังกล่าวข้างต้นเห็นว่า การห้ามมิให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี มิใช่เป็นเรื่อง การแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ หากแต่โดยทัศนะของนักนิติศาสตร์ทั่วไป เห็นว่า เป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ในประเด็นนี้ หากพิจารณาตาม ทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจ การแบ่งแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ ถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้อง พิจารณาว่าจะให้มีการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดหรือไม่ ในทางวิชาการจะมีการอธิบาย รวมอยู่ในเรื่องทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอยู่ด้วยเสมอ ผู้เขียนยังเห็นว่า เป็นเรื่องที่ เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอยู่ดี แม้จะไม่เห็นด้วยว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่าง เคร่งครัดก็ตาม โดยผู้เขียนเห็นว่า เป็นหลักการแบ่งแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ มิใช่เป็นการ แบ่งแยกตัวอำนาจ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าแบ่งแยกอย่างเคร่งครัดหรือไม่ และเมื่อพิจารณา ถึงความสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่มุ่งหมายประกันการใช้อำนาจไม่ให้อยู่กับบุคคล หนึ่งบุคคลใดหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยเฉพาะด้วยแล้ว ยิ่งเห็นได้ว่าเป็นพื้นฐานแห่ง ความมุ่งหมายของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่จะไม่ให้บุคคล หรือองค์กรใด มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารรวมอยู่ด้วยกัน

## 1.2 ความไม่อาจไปด้วยกันของบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร (incompatibility)

หลักการสำคัญในการปกครองระบอบรัฐสภา คือการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้รัฐสภาสามารถควบคุมตรวจสอบ และคานการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ แม้ว่า การควบคุมจะกระทำได้ยาก แต่ก็มีผลจำเป็นจนอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหลักการสำคัญที่สุด ของกติกากการเมืองในระบอบรัฐสภาก็ได้ วิธีการควบคุมที่สำคัญที่สุด คือการเสนอญัตติขอ เปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ในการทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบดังกล่าว จึงไม่อาจให้บุคคลคนเดียวเป็นทั้งผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมในขณะ เดียวกัน เพราะเป็นธรรมดาที่บุคคลย่อมเข้าข้างตนเอง ทำให้ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจว่า ได้ใช้อย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ เป็นต้นว่า ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่มีขอบกระทำ การโดยทุจริตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติต้องยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพื่อถอดถอน จากการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหารก็คือฝ่ายนิติบัญญัติเสียเองย่อมไม่มีองค์การใดที่จะ กระทำหน้าที่ดังกล่าวได้ และย่อมเป็นที่เสียหายแก่ประเทศชาติ ดังนั้น ไม่ว่าจะกล่าวอ้าง เหตุผล เช่นไรก็ไม่ควรที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและเป็นฝ่ายที่ถูกตรวจสอบจะสามารถ ลงมติให้ความไว้วางใจตนเองได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นอยู่เช่นนั้น และมีแนวโน้มที่จะให้ สมาชิกรัฐสภา เป็นฝ่ายบริหารในขณะ เดียวกันได้เพิ่มขึ้นโดยการบัญญัติไว้ในกฎหมาย

ในทางกลับกัน หากฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจโดยไม่ชอบ หรือเป็นบุคคลคนเดียว กับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายควบคุม ย่อมเกิดการร่วมมือกันในการออกกฎหมายตามใจชอบใช้เป็น เครื่องมือบังคับ สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในส่วนที่ควบคุมตรวจสอบ ซ้ำกันและกัน จึงเป็นความไม่อาจไปด้วยกันของบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

## 1.3 เสถียรภาพของรัฐบาล ในประเทศฝรั่งเศส ใช้วิธีการห้ามสมาชิก รัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติที่ก่อกวนการปฏิบัติหน้าที่ ของฝ่ายบริหารเพื่อหวังให้รัฐบาลล้มลงจะได้มีการปรับรัฐมนตรี โดยคาดหวังว่าจะได้มีโอกาส ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และเมื่อได้เป็นรัฐมนตรีก็ไม่รับผิดชอบร่วมกันในฐานะ เป็นฝ่ายบริหาร โดยถือว่า หากรัฐบาลล้มลงตนเองก็ยังมีฐานะ เป็นสมาชิกรัฐสภารองรับ

การห้ามรัฐมนตรี เป็นสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกันเป็นผลให้สมาชิกรัฐสภาที่จะ รับตำแหน่งรัฐมนตรีต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา ทำให้ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติ หน้าที่รัฐมนตรีมากขึ้น เป็นผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น

จากการวิจัยพบว่าสาเหตุที่สำคัญที่สุด ที่นำเอาวิธีการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาใช้ คือ เพื่อแก้ไขพฤติกรรมของสมาชิกสภาที่แย่งชิงกันดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยเฉพาะในกรณีที่มีพรรคการเมืองหลายพรรค และไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ทำให้รัฐบาลขาดไร้เสถียรภาพทางการเมือง สำหรับสาเหตุทางด้านหลักการแบ่งแยกอำนาจ และความไม่อาจไปด้วยกันได้ของบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น เป็นเหตุผลในทางหลักการ และมีความเห็นว่าการใช้เหตุผลทางหลักการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลดี และผลเสียในทางปฏิบัติได้หลายประการ ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 4

อย่างไรก็ดี จุดมุ่งหมายสำคัญของวิธีการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอยู่ที่การให้ระบบการควบคุมตรวจสอบเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในเนื้อหาของการใช้อำนาจ ไม่ได้เน้นในแง่รูปแบบหรือที่มาของรัฐมนตรี เนื่องจาก จุดมุ่งหมายของระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่าเราจะต้องเป็นประชาธิปไตย ด้วยการให้สมาชิกรัฐสภามาเป็นรัฐมนตรี และการที่สมาชิกรัฐสภาไม่ได้เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่าระบอบการปกครองไม่ได้เป็นแบบประชาธิปไตย ข้อสำคัญจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง มิใช่เป็นเพียงนามสมมติให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแอบอ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งวิธีการจะให้เป็นประชาธิปไตยนั้น มีความยุ่งยากซับซ้อน วิธีการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยเสริมให้ไปสู่จุดมุ่งหมายของระบอบประชาธิปไตยได้ ด้วยการสร้างให้ระบบทำการตรวจสอบกันเองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

## 2. วิธีการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

วิธีการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มิได้หมายความว่าห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี แต่ให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภาเสียก่อน ทั้งนี้เนื่องจากไม่ต้องการให้ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน มิได้มุ่งหมายในด้านเกี่ยวกับที่มาของฝ่ายบริหารว่าห้ามมาจากฝ่ายบริหาร แต่มุ่งหมายด้านการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่งไม่ประสงค์ให้ใช้อำนาจหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน โดยไม่คำนึงว่าจะมีที่มาจากทางใดก็ได้

## 3. ผลกระทบของการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

การห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีผลกระทบ คือ



3.1 ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาที่ประสงค์จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเสียก่อน และเมื่อลาออกไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ถือว่าขาดจากการเป็นสมาชิกสภา เมื่อลาออกจากการเป็นรัฐมนตรีก็ไม่สามารถกลับมาเป็นสมาชิกสภาได้อีก เว้นแต่จะได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง

3.2 ต้องสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกสภาทดแทน วิธีการสรรหาอาจกระทำด้วยวิธีการเลือกตั้งซ่อม ซึ่งวิธีดังกล่าวทำให้ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก ประเทศฝรั่งเศสได้ใช้วิธีการเลือกตั้งตัวสำรองไว้ตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปแล้ว เรียกว่าให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาแทน ทั้งนี้ วิธีการขึ้นอยู่กับกำหนดให้เหมาะสมในแต่ละประเทศ โดยอาจใช้วิธีเรียกผู้ได้รับเลือกตั้งได้คะแนนในลำดับถัดไปมาเป็นสมาชิกสภาแทนก็ได้

#### 4. ข้อดีของการห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

4.1 สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจมุ่งหมายให้การแยกการใช้อำนาจออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ และมุ่งหมายการแยกองค์กร หรือบุคคลผู้ใช้อำนาจไม่ให้บุคคล หรือองค์กรเดียวกันใช้อำนาจเกินกว่า 1 ฝ่าย เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคล หรือองค์กรนั้นใช้อำนาจเกินเลย จนกระทั่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

4.2 ทำให้มีการควบคุมตรวจสอบทั้งสองฝ่าย หากผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมเป็นบุคคลคนเดียวกัน การตรวจสอบย่อมเกิดขึ้นจริงไม่ได้ ฝ่ายบริหารย่อมอาศัยความมีเสียงข้างมากในสภา ให้ความไว้วางใจแก่ตนเองเมื่อถูกตรวจสอบ ทำให้กลายเป็นการเผด็จการเสียงข้างมาก กลไกการตรวจสอบมิได้ทำหน้าที่อย่างที่ต้องการ ย่อมไม่มีหลักประกันการใช้อำนาจว่าได้อำนาจไปด้วยความชอบธรรมเพียงไร

4.3 ทำให้รัฐบาลเกิดเสถียรภาพ ข้อดีข้อนี้เห็นได้ชัดเจนและเป็นผลในทางปฏิบัติมากที่สุด เพื่อแก้ไขพฤติกรรมการแย่งการเป็นรัฐมนตรีของสมาชิกสภา ขาดความรับผิดชอบร่วมกันในการเป็นรัฐบาล โดยเฉพาะในกรณีที่มีพรรคหลายพรรค ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้เพียงพรรคเดียว ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ สมาชิกสภาต้องการล้มรัฐบาลเพื่อรอเสียงเข้าร่วมรัฐบาล เพื่อหวังได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

#### 5. ข้อเสียของการห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

5.1 ต้องมีวิธีการสรรหาบุคคลเข้าเป็นสมาชิกสภาแทน ซึ่งสร้างความยุ่งยากแก่ประชาชนในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น

5.2 อาจมีปัญหารื่องคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา เมื่อสมาชิกรัฐสภาต้องลาออกเพื่อมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ทำให้พรรคการเมืองต้องสูญเสียคะแนนสนับสนุนในสภาไปโดยปริยาย

#### 6. ปัญหาการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในประเทศไทย

จากการวิจัยพบว่า การห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของไทย ได้ถูกใช้ เป็นเพียงข้ออ้างในการลดบทบาททางการเมืองของนักการเมือง และเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ทำการปฏิบัติเท่านั้น แม้ว่าจะมีเหตุการณ์รัฐบาลขาดเสถียรภาพเนื่องจากการแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีจริง ๆ ก็ตาม ดังจะเห็นได้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งมีบัญญัติห้ามรัฐมนตรี เป็นสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกัน แต่ทางปฏิบัติได้มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งเป็นพวกของคณะปฏิวัติมาเป็นรัฐมนตรีทั้งสิ้น เท่ากับเป็นการปิดโอกาสที่สมาชิกรัฐสภาจะได้เป็นรัฐมนตรีไปโดยปริยาย ทั้งนี้ เพราะหากแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาให้ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็จะต้องทำการเลือกตั้งซ่อมใหม่ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ ซึ่งโดยหลักการที่ถูกต้องจะต้องกำหนดวิธีการในการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแทน ดังได้กล่าวมาแล้วว่าจุดมุ่งหมายของการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น มุ่งหมายที่การทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน มิได้มุ่งหมายในแง่ที่ห้ามมาจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติมาตรการนี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากนั้นผลที่เกิดขึ้นจริง ๆ จากการใช้มาตรการดังกล่าวในประเทศไทย ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากขณะนั้นผู้มีอำนาจปกครองบ้านเมืองเคยชินกับการปกครองแบบเผด็จการรัฐสภาติดต่อกับการปกครองในระบบการเมืองที่มีการเรียกร้องจากฝ่ายต่าง ๆ จึงทำการปฏิบัติล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ซึ่งก็คือการนำเอาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 กลับมาใช้ใหม่เพื่อหวนคืนสู่การใช้อำนาจเบ็ดเสร็จอย่างชัดเจนอีกครั้ง

การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของประเทศไทย จึงพบว่าการประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ จะกล่าวถึงเหตุผลทางวิชาการในด้านต่าง ๆ ว่ามีข้อดี ข้อเสียอย่างไร แต่เมื่อนำไปใช้ได้นำไปใช้อย่างไม่ตรงวัตถุประสงค์ปัญหาเรื่องการแย่งกันเป็นสมาชิกรัฐสภาจึงยังคงมีอยู่ แต่แตกต่างกันในด้านสภาพความรุนแรงในยุคนั้นผู้มีอำนาจเด็ดขาด การเรียกร้องช่วงชิงตำแหน่งย่อมมีความรุนแรงน้อย เนื่องจากการแต่งตั้งย่อมอยู่ที่ความประสงค์ของผู้มีอำนาจ แต่เมื่อเหตุการณ์ทางการเมืองอยู่ในสภาวะปกติการช่วงชิงตำแหน่งรัฐมนตรีจะมีสูงขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด

อีกทั้งอยู่ในบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เนื่องจากได้ค้นลัทธิอำนาจเผด็จการ ลงได้ไม่นาน การแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีมีความรุนแรง จนต้องเกิดการปฏิวัติ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 ที่มีลักษณะเหมือนธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร และมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

บทบัญญัติการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของเผด็จการ ซึ่งต้องการจำกัดสิทธิของผู้แทนวงชนในการเป็นรัฐมนตรีอันเป็นการขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประสงค์ให้ปกครองโดยตัวแทนของประชาชน ซึ่งความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น การห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีเหตุผลสนับสนุนในตัวเอง ในด้านทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ หลักความไม่อาจไปด้วยกันของบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กับการใช้เป็นมาตรการแก้ไขพฤติกรรมการแย่งกันเป็นรัฐมนตรีของสมาชิกรัฐสภา เพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลดังได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ดีจากการวิจัยพบว่า แม้ว่าการห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี จะสามารถสร้างเสถียรภาพแก่รัฐบาลได้สำเร็จในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีสภาพทางการเมืองคล้ายกับประเทศไทย คือ มีพรรคการเมืองจำนวนมาก และสมาชิกรัฐสภาแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่มาตรการดังกล่าวอาจจะใช้ไม่ได้ผลในเมืองไทย ในการสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีต ประเทศไทยได้ทดลองในเรื่องคุณสมบัติการเป็นสมาชิกรัฐสภาของรัฐมนตรี ทั้งของประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสมาใช้แต่ก็ยังไม่ประสบปัญหาทางการเมือง ไม่สามารถสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ทั้งนี้ เพราะสาเหตุ ดังต่อไปนี้

#### 1. นายกรัฐมนตรีในฐานะประมุขฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง

นายกรัฐมนตรีของไทยมีลักษณะเป็นผู้ประนีประนอมผลประโยชน์ ระหว่างพรรคการเมือง แม้ว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภา แต่นายกรัฐมนตรีก็มิได้เป็นผู้มีอำนาจในการเมืองอย่างแท้จริง จะกล่าวว่าการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้การยอมรับฐานะของนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยสูงขึ้น ก็คงจะไม่ได้ เพราะ พรรคการเมืองของนายกรัฐมนตรีไม่ได้เสียงข้างมากเกินกึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เพียงแต่ได้คะแนนเสียงมากกว่าพรรคอื่น ๆ เท่านั้น นายกรัฐมนตรียังต้องอาศัยการประสานงานกับหัวหน้าพรรคต่าง ๆ อยู่มาก แตกต่างจากฐานะของนายกรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีฐานะเป็นที่ยอมรับของประชาชน และนายกรัฐมนตรีมีบทบาทโดยตรงในพรรคการเมืองซึ่งเป็นพรรคริใหญ่ และมีเสียงข้างมากอย่างแท้จริง การที่นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนก็เป็นเสมือนกับได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรง ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสนั้น ประธานาธิบดีมีอำนาจมาก ดังจะเห็นได้

จากอำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในยามภาวะประเทศอยู่ในอันตราย ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี นอกจากนี้การที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้เพิ่มฐานะของประธานาธิบดีอย่างมาก สามารถที่จะตอบโต้กับสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างมาก

## 2. ขาดฐานประชาชน

ในประเทศอังกฤษนั้น นายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมือง พรรคการเมืองถูกควบคุมจากประชาชนอีกครั้งหนึ่ง ทำให้นายกรัฐมนตรีมีฐานทางการเมืองที่เข้มแข็ง มีประชาชนคอยหนุนอยู่ นอกจากนี้จากประวัติความเป็นมาจากการต่อสู้คัดอำนาจของกษัตริย์ ทำให้ประชาชนมีความสนใจและมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ฐานอำนาจทางการเมืองทั้งหลายล้วนมีประชาชนเป็นฐาน สภาพการเมืองจึงมีความมั่นคง

ในประเทศฝรั่งเศส ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประธานาธิบดีจึงได้รับฐานอำนาจโดยตรงจากประชาชน นอกจากนี้ จากประวัติความเป็นมา การเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้กระทำโดยความยินยอมของประชาชน มิได้เกิดจากอำนาจฉิวติฉิวของกลุ่มผู้มีอำนาจเพียงอย่างเดียว

ในขณะที่ประเทศไทยนั้น การเมืองขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจทางการเมืองในสมัยนั้นว่ามีความประสงค์เช่นไร มิได้เกิดจากการเรียกร้อง หรือการยอมรับโดยมติมหาชน การร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้กระทำตามวิธีการทางรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้โดยไม่เคยขอความเห็นชอบจากประชาชน การตัดสินใจสำคัญประชาชนไม่เคยมีส่วนร่วม การตั้งรัฐบาลประชาชนไม่เคยให้ความเห็นชอบ ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรี พรรคการเมือง และประชาชนยังมีช่องว่างห่างไกลกันมาก การเมืองในประเทศไทยจึงขาดความมั่นคง เนื่องจากไม่มีฐานของประชาชนรองรับ

## 3. ใช้หลักการไม่ถูกต้อง

สาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้การนำเอาหลักการเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ หรือการห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรี ไม่สามารถสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล หรือสร้างการยอมรับหลักการดังกล่าวสืบเนื่องจาก การที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองของไทยใช้หลักการโดยไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจ สร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจให้แก่ตนเอง และพวกพ้อง และเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไป ดังนี้

(1) แต่งตั้งพวกของตนเองให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี ตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นต้นมา โดยอ้างว่าประชาชนยังมีความรู้

(2) สืบทอดอำนาจ สร้างกลไกบังคับให้ต้องมีพวกของตนเอง เข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศ เช่น การมีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีส่วนหนึ่งต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน แต่ให้ตนเองมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทน หรือเพื่อป้องกัน หรือทำลายคู่ต่อสู้ทางการเมืองฝ่ายตรงข้าม เช่น การบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี เพื่อต้องการลดบทบาทของข้าราชการประจำในทางการเมืองเป็นข้อสำคัญ

(3) ผลประโยชน์ ตำแหน่งรัฐมนตรีใช้แลกเปลี่ยนกับการให้การช่วยเหลือ หรือสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

ดังนั้น การนำเอาวิธีการห้ามสมาชิกรัฐสภามาใช้ในประเทศไทย เพื่อแก้ไข ปัญหา เสถียรภาพของรัฐบาลจะประสบผลสำเร็จได้ต้องคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวด้วย