

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม มีความจำเป็นในการอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อความอยู่รอด มีการติดต่อสื่อสาร สร้างระบบระเบียบกฎเกณฑ์ในการอยู่รวมกัน มีผู้นำขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ปกครองคนในกลุ่ม เมื่อชุมชนขยายตัวมากขึ้น ได้มีวิวัฒนาการการปกครอง จนกระทั่งกลายเป็นรัฐ เป็นประเทศในปัจจุบัน กว่าจะมาเป็นระบบการปกครองในปัจจุบันนี้ ได้ผ่านประสบการณ์ทางความเชื่อ ความคิดต่าง ๆ ในอดีตเป็นเวลายาวนาน เริ่มตั้งแต่ยุคที่ปกครองโดยอาศัยความได้เปรียบทางด้านกำลัง ทางด้านอาวุธ ตลอดจนการอ้างอำนาจ ลึกลับที่เหนือกว่ามนุษย์ การอ้างสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย ฯลฯ เพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง จวบจนกระทั่งปัจจุบันการอ้างถึงที่มาแห่งอำนาจปกครองก็ยังมีได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หลายประเทศได้มีการอ้างเหตุผลต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามลัทธิความเชื่อ ตลอดจนข้อเท็จจริงในหลายด้านของประเทศ ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับในอดีต นั่นคือ เพื่อความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองรูปแบบหนึ่งในหลายรูปแบบที่ได้จัดวางระบบระเบียบถึงที่มา และการใช้อำนาจในการปกครองประเทศซึ่งได้รับความนิยมน้อยมากในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นระบอบการปกครองที่มีปรัชญาพื้นฐานคำนึงถึงสิทธิในความเป็นมนุษย์ของมนุษย์ทุกคน โดยถือว่ามีความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคที่จะทำการปกครองตนเอง มิได้คำนึงถึงความได้เปรียบหรือเหนือกว่าทางด้านกำลัง อาวุธ ทรัพย์สินหรือสติปัญญา หรือสิ่งอื่นใดมากไปกว่าความเป็นมนุษย์ ความเป็นพลเมืองของประเทศเดียวกัน เป็นข้ออ้างเพื่อความชอบธรรมในการปกครอง แต่กระนั้น ก็ชี้จะกล่าวได้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้เป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดเหมาะสมกับทุกประเทศในโลก ที่พึงยึดถือปฏิบัติตามได้ทั้งหมด หรือเมื่อปฏิบัติตามแล้วจะได้ผลดีเหมือนกันทั้งหมด

อย่างไรก็ดี ในทางประวัติศาสตร์ระบอบประชาธิปไตยได้มีวิวัฒนาการมาจากนักปราชญ์ นักคิดในยุคสมัยต่าง ๆ ที่พยายามคิดหาวิถีทางจัดระเบียบการปกครองเพื่อ

ผู้มีอำนาจใช้อำนาจปกครองอย่างชอบธรรม โดยการแสวงหาคำอธิบายสร้างเป็นทฤษฎี เป็นหลักการทั้งหลาย มุ่งหมายป้องกันการใช้อำนาจปกครองก่อกวนเอาเปรียบผู้อยู่ใต้ปกครอง จัดวางระบบซึ่งน่าจะเอื้อต่อการสร้างความชอบธรรมในการปกครอง และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ระบอบประชาธิปไตยในความเป็นจริงจึงไม่เคยหยุดนิ่ง หากแต่ได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับ โดยเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญ คือเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง การให้ราษฎรมีสหสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศ การแบ่งแยกอำนาจปกครองและวิธีการเกี่ยวพันระหว่างอำนาจปกครองทั้งหลายเหล่านั้น

ทฤษฎี หรือหลักการแบ่งแยกอำนาจ มีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เกิดขึ้นจากความปรารถนาที่จะให้เป็นมาตรการในอันที่จะคุ้มครองป้องกันไม่ให้ความเป็นประชาธิปไตยต้องสูญสิ้นไป เกี่ยวข้องกับหลักการจัดรูปแบบการใช้อำนาจปกครองในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยให้อำนาจทั้งหลายเหล่านั้นคนและดูแลกันเอง ไม่ให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจเกินเลยจนกระทั่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประเทศที่มีรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ต่างให้การยอมรับในทฤษฎี หรือหลักการแบ่งแยกอำนาจในระดับหนึ่ง แม้ว่าอาจจะมีความแตกต่างกันระดับของความเชื่อถือว่ามากน้อย หรือเคร่งครัดเพียงไร สาธารณะหลักการแบ่งแยกอำนาจจะเกี่ยวข้องกับ การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นองค์กรต่าง ๆ ที่นิยมกัน คือ 3 องค์กร อันได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ จากนั้นก็จะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่แต่ละองค์กร ให้แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระแยกต่างหากจากองค์กรอื่น รวมทั้งมีอำนาจสามารถที่จะตอบโต้องค์กรอื่นได้ตามสมควร มิให้องค์กรอื่นเข้ามาก้าวก่ายการใช้อำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง นอกจากนี้โดยเนื้อแท้ดั้งเดิมของหลักการแบ่งแยกอำนาจยังได้กล่าวโดยชัดเจน ถึงการห้ามมิให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในแต่ละองค์กร เป็นบุคคลเดียวกันซ้ำ เกินกว่าหนึ่งองค์กร กล่าวคือบุคคลคนหนึ่งจะมีตำแหน่งได้เพียงในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ องค์กรหนึ่งองค์กรใดเท่านั้น จะดำรงตำแหน่งในองค์กรหนึ่งองค์กรใดร่วมกับอีกองค์กรหนึ่งขึ้นไป ในขณะที่เดียวกันไม่ได้ ดังในทฤษฎีหลักการแบ่งแยกอำนาจส่วนหนึ่ง มงเตสกีเออได้กล่าวไว้ว่า "ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คน ๆ เดียว องค์กรเดียว หรือเจ้าหน้าที่เดียว เสรีภาพจะไม่อาจมีได้เลย เพราะกษัตริย์ หรือรัฐสภาเดียวกันอาจสร้างกฎหมายขึ้นและใช้กฎหมายนั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน"

ปัญหาที่เกิดขึ้นในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ที่มีวิธีการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในประเทศหรือรัฐนั้น เพื่อเข้า

มาเป็นตัวแทนราษฎรเข้ามาทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือว่าในบรรดาบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งทั้งหลายเหล่านั้น ต่างก็มีความมุ่งหวังที่จะได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางฝ่ายบริหารและโดยทั่วไปหากรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นมิได้มีบทบัญญัติห้ามไว้ จะมีบุคคลดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งทางด้านนิติบัญญัติอยู่ในขณะเดียวกันอยู่เสมอ

ฝ่ายหนึ่งให้เหตุผลว่า เป็นการดีที่ได้บุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (ของราษฎร) มาเป็นผู้ปกครอง เพราะถือว่าได้ผ่านการยอมรับจากประชาชนแล้ว มีความชอบธรรม ที่จะใช้อำนาจแทนราษฎรทั้งหลาย ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อโต้แย้งจากอีกฝ่ายหนึ่งว่า ถ้าเป็นเช่นนั้น องค์การฝ่ายต่าง ๆ จะมีวิวิธวิธีควบคุมตรวจสอบกันอย่างไร ในเมื่อบุคคลฝ่ายที่จะตรวจสอบ และบุคคลซึ่งจะถูกตรวจสอบเป็นบุคคลคนเดียวกัน เพราะเป็นธรรมดาที่บุคคลย่อมต้องเข้าข้างตนเองการตรวจสอบที่แท้จริงย่อมไม่เกิดขึ้น ขัดต่อหลักการในระบบประชาธิปไตยที่ประสงค์ให้องค์กรที่ให้อำนาจอธิปไตยทั้งหลาย สามารถที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ได้ว่าใช้อำนาจไปโดยถูกต้องตามทำนองคลองธรรมเพียงไร หากพบว่าได้ใช้อำนาจไปโดยไม่ถูกต้องก็สามารถที่จะถอดถอนเปลี่ยนบุคคลผู้ใช้อำนาจเสียใหม่ได้ โดยแต่ละองค์กรต่างทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งกันและกันเพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง (check and balance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้วางกฎ และฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้ใช้กฎ หากปล่อยให้ผู้อยู่ในมือของบุคคลเพียงคนเดียวเป็นทั้งผู้ออกกฎและใช้กฎที่ตนเองเป็นผู้ออกได้ตามลำพังแล้ว โอกาสที่จะใช้อำนาจตามอำเภอใจเพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือพวกพ้องย่อมมีมาก และนั่นย่อมไม่ใช่อำนาจการปกครองแบบประชาธิปไตย แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีวิธีการ หรือที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะเหตุว่าการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นไปด้วยเหตุผลความถูกต้องชอบธรรมเท่านั้น ข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับกำหนดคุณสมบัติหรือข้อห้ามเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐมนตรีว่าจะ เป็นบุคคลคนเดียวกัน ในขณะที่ดำรงตำแหน่งทั้งสองได้หรือไม่ ซึ่งมีข้อโต้แย้งและสนับสนุน ทั้งในทางทฤษฎีและในทางข้อเท็จจริง

ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา มีธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญที่จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญและจะแต่งตั้งรัฐมนตรีจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาสามัญ

ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเริ่มต้นด้วยการปกครองในระบบรัฐสภา ต่อมาได้มีการแก้ไขหลักการในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา-กึ่งประธานาธิบดี ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกัน

ประเทศสหรัฐอเมริกา ความเกี่ยวพันระหว่างตัวบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารแยกออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด แต่เนื่องจากมีโครงสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แบบประธานาธิบดีมาโดยตลอด และมีความแตกต่างจากแบบรัฐสภาอยู่มาก จึงไม่ได้กล่าวเปรียบเทียบในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ถือเป็นประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างมาก

ความแตกต่างกันในรูปแบบการปกครอง และเกี่ยวกับคุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการ เป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรีในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังกล่าว อาจเป็นเพราะความเชื่อถือในหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แตกต่างกัน ประกอบกับเหตุผลทางข้อเท็จจริงในด้านต่าง ๆ ของแต่ละประเทศ

แม้แต่ในประเทศไทย นับตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2475 มาจนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดคุณสมบัติ หรือข้อห้ามในส่วนที่เกี่ยวกับการ เป็นสมาชิกสภาของรัฐมนตรีที่แตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย บางยุคสมัยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย บางยุคสมัยไม่ห้ามว่าจะ เป็นสมาชิกสภาหรือไม่ บางยุคสมัยห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาด้วยในขณะเดียวกัน แต่บางยุคสมัยและในปัจจุบันนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละยุคสมัยเช่นกัน

ความสำคัญของการห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงไม่ได้เป็นปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่เพียงว่า ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่เพียงอย่างเดียวหรือไม่ หากแต่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับประสิทธิภาพการทำหน้าที่ขององค์กรฝ่ายต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตยว่าจะสามารถเป็นมาตรการที่จะเสริมสร้างประสิทธิภาพการหน้าที่ให้เกิดประโยชน์ ความชอบธรรมตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เพียงไร จะเกิดผลดี และผลเสียในการนำเอามาใช้อย่างไรบ้าง

จึงสมควรทำการศึกษาว่า การห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น ขัดหลักการในระบอบประชาธิปไตย และไม่เกิดประโยชน์ในการบริหารบ้านเมืองหรือไม่ และการอ้างที่มาจาก การเลือกตั้งนั้น คือความจำเป็นที่สุด และความชอบธรรมเพียงสิ่งเดียวในการปกครองบ้านเมืองให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในฐานะประเทศประชาธิปไตยหรือไม่

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

1. เพื่อทำการศึกษเปรียบเทียบว่า การห้ามบุคคลคนเดียวกันใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติในขณะเดียวกัน ขอบด้วยทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่
2. เพื่อทำการศึกษาผลกระทบในทางปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นจากการห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันว่าจะมีผลดี-เสียอย่างไร สมควรทำการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้หรือไม่ เพียงไร

สมมติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิด

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ การให้บุคคลคนเดียวกันทำหน้าที่นิติบัญญัติ และบริหารไม่เหมาะสม สมควรแยกการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ทฤษฎีและแนวความคิดในเรื่องนี้ ได้แก่ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการวิจัยแบบเอกสาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้มีการวิเคราะห์กันอย่างชัดเจน ถึงความชอบธรรมในการบริหารประเทศกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ
2. เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบทั้งข้อดี และข้อเสีย จากสภาพความเป็นจริงของรัฐธรรมนูญไทยในปัจจุบัน กับแนวความคิดในวิทยานิพนธ์นี้
3. เพื่อกระตุ้นให้มีการทบทวน ถึงหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเสนอการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญตามขั้นตอนต่อไป