



บทสัมภาษณ์

รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์วี รูปสุวรรณ

ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

อาคารสุขประพตติ ชั้น ๑๓ เวลา ๐๙.๓๐ น.

จุดนัด : ความหมายของกฎหมายรัฐสภาเป็นอย่างไร

รศ.ดร. มนต์วีฯ : กฎหมายรัฐสภาหรือ Parliamentary Law มีความหมายอยู่ ๒ ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ

ลักษณะที่ ๑ ความหมายอย่างกว้าง หมายถึง “กฎหมายของรัฐสภา” โดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะกล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่บัญญัติถึงองค์ประกอบ องค์กร และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา จากคำนิยามนี้ กฎหมายรัฐสภาจึงถือเป็นอีกสาขาหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายปกครอง เพราะกฎหมายปกครองก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ซึ่งนักวิชาการของฝรั่งเศสท่านหนึ่ง คือ ศาสตราจารย์ ลาแฟร์แยร์ (Professeur La ferrière) ได้กล่าวไว้ว่าในท้ายที่สุดแล้วที่มาของกฎหมายปกครองก็คือกฎหมายรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ลักษณะที่ ๒ ความหมายอย่างแคบ หมายถึงกฎเกณฑ์ด้านต่าง ๆ อันมีลักษณะพิเศษและเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจจะเป็นกฎเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์ที่รัฐสภามีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรของตนเอง ในที่นี้หมายถึงข้อบังคับการประชุมของสภา ซึ่งใช้บังคับภายในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐสภาและถือเป็นแนวปฏิบัติขององค์กรภายในรัฐสภา ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศไทยในปัจจุบันเรามีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔

ดังนั้น จากความหมายของกฎหมายรัฐสภาทั้ง ๒ ลักษณะ ดังกล่าวก็พอที่จะทำให้เรามองเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐสภามีลักษณะเฉพาะอย่างไร แม้เราจะไม่สามารถแยกขอบเขตของวิชากฎหมายรัฐสภาออกจากวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็พอสรุปให้เห็นถึงข้อแตกต่างบางประการได้ไม่มากนัก



จุดนิตินี้ : ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายรัฐสภากับกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร

รศ.ดร. มนต์รีช : หากพิจารณาจากขอบเขตของการศึกษาแล้ว จะพบว่าวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น มีขอบเขตกว้างกว่าวิชากฎหมายรัฐสภาอยู่มาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่ว่าด้วยรัฐและรูปแบบของรัฐ อำนาจอธิปไตยและการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านั้น นอกจากนี้ เราอาจจะต้องศึกษาไปถึงกระบวนการและระบบการเลือกตั้ง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการพรรคการเมือง และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

ส่วนกฎหมายรัฐสภาจะมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับกฎเกณฑ์อื่นเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติและรายละเอียดอันเป็นลักษณะเฉพาะของระบบงานรัฐสภา โดยจะศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมของสภา ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภาทั้งในทางภาคทฤษฎีและในภาคปฏิบัติ โดยอาจจะต้องศึกษาในรายละเอียดเปรียบเทียบกับระบบงานรัฐสภาของประเทศไทยกับของต่างประเทศด้วย

สำหรับการศึกษาวิชากฎหมายรัฐสภาที่ผ่านมา ฉันได้มีส่วนเป็นผู้นำแนวความคิดนี้มาสอนในมหาวิทยาลัย เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยได้เปิดการเรียนการสอนในคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นครั้งแรก และฉันก็ได้พยายามชี้ให้เห็นว่าหากเราจะศึกษาระบบกฎหมายรัฐสภาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพียงประการเดียวแล้วจะกระทำได้อย่างไร เพราะเนื้อหาของวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นค่อนข้างกว้าง โดยมีเนื้อหาประกอบไปด้วยการศึกษาในแง่ของสถาบันการเมือง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประเภทของรัฐธรรมนูญ รัฐและรูปแบบของรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทย กฎหมายพรรคการเมือง ดังนั้น ในวิชากฎหมายรัฐสภาฉันจึงได้เน้นในเนื้อหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาว่ามีอะไรบ้าง และเน้นไปที่เนื้อหาของข้อบังคับการประชุมของสภาในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศเป็นหลัก

อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายรัฐสภาก็คือกฎหมายสาขาย่อยของกฎหมายรัฐธรรมนูญสาขาหนึ่ง และเป็นที่น่ายินดีว่าในปัจจุบันทางคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้เปิดการเรียนการสอนวิชากฎหมายรัฐสภาเป็นวิชาเลือก



ในระดับปริญญาตรี ส่วนในระดับปริญญาโทนั้นผมก็ได้ไปสอนวิชากฎหมายรัฐสภา
ในคณะนิติศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว

จุลนิติ : ในต่างประเทศมีการเรียนการสอนวิชากฎหมายรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

รศ.ดร. มนตรีฯ : ในระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศสโดยเฉพาะ
ในมหาวิทยาลัย Paris จะมีการเชิญบุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิในระดับเลขาธิการรัฐสภา รอง
เลขาธิการรัฐสภา ตลอดจนข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งต่าง ๆ ของรัฐสภาที่มีความรู้
ความเชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติงานในระบบงานของรัฐสภามาเป็นอาจารย์พิเศษเพื่อ
บรรยายให้กับนักศึกษาในระดับปริญญาโทและนักศึกษาในระดับปริญญาเอก และ
จะเป็นการเรียนการสอนลักษณะในเชิงการสัมมนา โดยอาจเชิญนักศึกษาในระดับ
ปริญญาโทหรือนักศึกษาในระดับปริญญาเอกไปสังเกตการณ์หรือร่วมรับฟังการประชุม
ของรัฐสภาและคณะกรรมการ รวมทั้งการศึกษาหัวข้อสัมมนาเปรียบเทียบระหว่าง
ระบบกฎหมายรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ หรือประเทศที่นักศึกษาชาวต่างชาติได้เข้าไป
ศึกษา เช่น ศึกษาเปรียบเทียบระบบงานรัฐสภาของประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสว่า
มีลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ประโยชน์ที่ได้รับก็จะเป็นการแลกเปลี่ยน
ประสบการณ์และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของระบบงานรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ
ทั่วโลก ผมคิดว่าการศึกษาวิชากฎหมายรัฐสภาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ซึ่งตอนนั้นผมก็
ได้เชิญข้าราชการระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภาหลายท่านให้ไปร่วมสอนวิชากฎหมายรัฐสภาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
และก็ได้รับการตอบรับอย่างดีจากทั้งผู้สอนและนักศึกษาเช่นที่คณะนิติศาสตร์ของ
มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น

จุลนิติ : ในปัจจุบันประเทศไทยมีนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน
กฎหมายรัฐสภามากน้อยเพียงใด

รศ.ดร. มนตรีฯ : ปัจจุบันนี้ ผมก็พยายามขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับวิชากฎหมายรัฐสภา
ออกไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็มี
รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา เป็นผู้สอน ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ก็มีคุณสมบัติ วณิศพันธ์ุ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไปช่วยสอน ก็ถือว่าเป็น
สิ่งที่ดี เพราะการเปิดให้มีการเรียนการสอนกฎหมายรัฐสภาจะทำให้นักศึกษาและ
ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสทราบหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานรัฐสภาไทยได้ดี
ยิ่งขึ้น

บทสัมภาษณ์



จุลนิติ : ประโยชน์ของการศึกษาวิชากฎหมายรัฐสภามีเป็นประการใด

รศ.ดร. มนต์รีช : อย่างน้อยที่สุดแล้ว ผมคิดว่าเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบรัฐสภาทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เวลาผมสอน ผมก็จะทำการเปรียบเทียบระบบงานรัฐสภาของประเทศไทยกับระบบงานรัฐสภาของต่างประเทศ โดยเฉพาะของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส และประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ แต่ถ้าเป็นการเรียนการสอนในระดับปริญญาโท ผมจะให้ความสำคัญถึงทฤษฎีที่จะมีรายละเอียดและพัฒนาการที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยอาจเป็นการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะระบบงานรัฐสภาของภูมิภาค Asean หรือในระดับทวีปเอเชีย ก็จะทำให้เรามองเห็นภาพของระบบงานรัฐสภาเปรียบเทียบได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ผมคิดว่าในปัจจุบันนิสิตและนักศึกษาที่ได้ศึกษาหรือทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับระบบงานรัฐสภาสามารถใช้ความรู้ดังกล่าวสมัครเข้ามาทำงานในสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภาได้ ยิ่งในระยะหลังนี้มีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องในหลายตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านระบบกฎหมายรัฐสภาอย่างแท้จริงเพื่อมาปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการของทั้งสองสภา ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนิติกร ตำแหน่งวิทยากร ซึ่งหากเป็นผู้ที่มีความรู้ในทางวิชาการเกี่ยวกับระบบงานรัฐสภาเป็นอย่างดีก็สามารถนำมาใช้ปฏิบัติงานได้อย่างดียิ่งขึ้น

จุลนิติ : ภาพรวมของระบบงานรัฐสภาของประเทศไทยเป็นอย่างไร

รศ.ดร. มนต์รีช : หากจะกล่าวถึงระบบงานรัฐสภาแล้วจะต้องเรียนรู้โดยเริ่มตั้งแต่องานทางด้านธุรการ งานด้านการประชุม งานด้านกรรมาธิการ ซึ่งถ้าเราได้ทำการศึกษาระบบงานภายในต่าง ๆ ของรัฐสภาของเราแล้ว จะพบว่าระบบงานของเราเป็นระบบ Parliamentary System ที่คล้ายคลึงกับในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ดังนั้น เวลาที่ผมสอน ผมก็จะอธิบายกลไกทั้งหมดของรัฐสภาโดยเฉพาะในเรื่องที่สำคัญคือ ด้านอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย อาจจะถูกกล่าวลงไปจนถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระบวนการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาโดยวุฒิสภา การยับยั้งร่างกฎหมาย หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและการพิจารณานุมัติพระราชกำหนด เป็นต้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินหรือฝ่ายบริหาร เราจะศึกษาถึงกลไกวิธีการต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องมือที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งระบบที่ดีคือระบบของประเทศอังกฤษ ในรัฐสภาของประเทศอังกฤษเรียกว่า "Question" หมายถึง การซักถามของสมาชิกรัฐสภาต่อฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกรัฐสภาจะเป็น



ผู้ช้คำถามและรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตอบ สมาชิกมีสิทธิที่จะตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี และเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รวมถึงการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตลอดจนการตั้งคณะกรรมการเพื่อแบ่งงานของรัฐสภาที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาที่สลับซับซ้อน

นอกจากนี้ ในส่วนของวุฒิสภายังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้เพิ่มบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของแผ่นดิน เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗๓ ของรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม หรือการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา เป็นต้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น แต่ละสภาจะมีอำนาจในการออกข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของสภานั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่าสภานิติบัญญัติมีอำนาจเต็มในการออกข้อบังคับของตน ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระของแต่ละสภาที่ไม่ก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาต่อรัฐบาลนั่นเอง ในอดีตได้มีตัวอย่างกรณีของประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาเคยหมดอภิสิทธิ์ในการออกข้อบังคับของรัฐสภาในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ ๑ และนโปเลียนที่ ๓ จนมาถึงในสมัยเริ่มต้นสาธารณรัฐที่ ๓ จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๗๕ และได้มีการตราข้อบังคับการประชุมสภาของตนอย่างชัดเจน นี่คืตัวอย่างของการที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจที่เป็นอิสระของแต่ละสภาและความเป็นอิสระของรัฐสภากับฝ่ายบริหารที่แยกจากกัน

ในเนื้อหาของข้อบังคับการประชุมสภาจะบรรจุเรื่องราวเกี่ยวกับงานด้านต่าง ๆ และวิธีปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของสภาหลายเรื่องด้วยกัน เช่น การเลือกและอำนาจหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เลขานุการสภา วิธีการประชุมสภา การเสนอ



และการพิจารณาญาติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งคณะกรรมการ การตั้ง
กระตุก เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๑ ที่ได้ให้อำนาจ
แก่รัฐสภาที่จะตราข้อบังคับของตนได้โดยอัตโนมัติ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการ
ปกครองในระบบประชาธิปไตยประการหนึ่ง และเป็นที่ยอมรับนับถือกันมานานอารยะ
ประเทศว่ารัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เป็นลายลักษณ์
อักษรจะกำหนดอำนาจของรัฐสภาในการตราข้อบังคับการดำเนินงานภายในของตนได้
ด้วยตนเอง

จูลินตี : ข้อบังคับการประชุมสภามีความสำคัญอย่างไร

รศ.ดร. มนตรีฯ : ในทางปฏิบัติ ข้อบังคับการประชุมสภามีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะเป็น
บทบัญญัติที่กำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินงานและการจัดองค์กรภายในของ
สภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา หากปรากฏว่าการตราข้อบังคับการ
ประชุมสภายังไม่ดีพอหรือไม่รัดกุมเพียงพอ การทำงานของรัฐสภาก็จะเกิดปัญหาความ
ยุ่งยากและทำให้ล่าช้า แต่ถ้าเรามีข้อบังคับการประชุมสภาที่ดีก็จะทำให้การทำงานของ
สภาเป็นไปได้อย่างเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ และร่างข้อบังคับการประชุมของสภา
ก็สามารถตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๓ ได้ หากเห็นว่ามีข้อความ
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของข้อบังคับการประชุมสภาคือ เราจะทำ
อย่างไรจึงจะทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาที่มีลักษณะถาวร และไม่จำเป็นที่เมื่อมีสภา
ชุดใหม่ก็ต้องเสียเวลาร่างข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นใหม่ ทั้ง ๆ ที่สมัยประชุมก็มี
ระยะเวลาในการประชุมน้อยเพียง ๑๒๐ วัน ดังนั้น สภาจึงควรที่จะได้ใช้เวลาในการ
ดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญยิ่งกว่า

จูลินตี : อาจารย์มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของระบบรัฐสภาใน
ปัจจุบันอย่างไร

รศ.ดร. มนตรีฯ : ผมคิดว่าปัญหาเกี่ยวกับระบบงานรัฐสภาของเราในปัจจุบันมีอยู่หลายประการ
ตัวอย่างเช่น เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้ร่างรัฐธรรมนูญให้มีการปกครองใน
ระบบรัฐสภา โดยนำแนวความคิดของต่างประเทศมาศึกษาในหลายประเทศและหลาย
กรณีด้วยกัน แต่เมื่อเรานำมาใช้แล้วพบว่าเกิดเป็นปัญหาขึ้นอย่างมาก เช่น กรณี
ที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะยังมีจำนวนสมาชิกไม่ครบ
๒๐๐ คน จึงไม่สามารถเข้าปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภาได้เพราะยังไม่ได้
ปฏิญาณตน ในขณะที่เดียวกันสมาชิกวุฒิสภาชุดเก่าก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ผมคิดว่า



ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันโดยเฉพาะวิกฤติในส่วนของรัฐสภาเองคือ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าการเปิดประชุมรัฐสภานั้น จะต้องมีการพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๙ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องให้บทบาทกับสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ขณะนี้ปรากฏว่ายังไม่มี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจึงทำอะไรต่อไปไม่ได้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดสภาวะการณ์ผิดปกติหรือไม่ ที่ช่วงระยะเวลาอีกประมาณ ๔-๕ เดือน นับจากนี้สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

จุลนิติ : ในกรณีที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถึงแม้ว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน ก็ไม่สามารถเปิดประชุมรัฐสภาได้ใช่หรือไม่

รศ.ดร. มนต์รีช : ผมคิดว่าถึงแม้สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งมาครบจำนวน ๒๐๐ คนแล้วก็ตาม วุฒิสภาก็ไม่สามารถเปิดประชุมรัฐสภาได้ ดังนั้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่เกิดจากภาคปฏิบัติที่ส่งผลให้เกิดเป็นวิกฤติทางการเมือง และไม่อาจเกิดขึ้นในระบบรัฐสภาสากลทั่วไป ผมจึงขอฝากข้อคิดไว้ว่า ในเมื่อเราเป็นนักกฎหมายที่ทำหน้าที่งานด้านตุลาการต่าง ๆ ของรัฐสภา เราจะต้องร่วมกันคิดร่วมกันหาทางแก้ไข ผมจึงมองย้อนไปในช่วงที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งในขณะนั้นผมก็เป็นสมาชิกสมการ่างรัฐธรรมนูญอยู่ด้วย ผมคิดว่าเรายังร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่รอบคอบเพียงพอ เพราะเราไปผูกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งไว้กับสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุมรัฐสภา ก็ต้องรอให้มีสภาผู้แทนราษฎรก่อน ในขณะที่ต่างประเทศที่มีระบบสองสภาเขาถือว่าการเปิดประชุมสภาทั้งสองสภาสามารถแยกกันปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระจากกันได้ การเปิดประชุมสภาที่ไม่จำเป็นต้องไปรอให้มีทั้งสองสภาพร้อมกัน ดังนั้น เมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน ๒๐๐ คน ก็สามารถเปิดประชุมวุฒิสภาได้ สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นในทางวิชาการว่าเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว เราจะทำอย่างไรที่จะต้องหาทางแยกระบบสภาทั้งสองให้เป็นอิสระจากกันอย่างแท้จริง

ความจริงแล้ว ในตอนที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีความคิดของสมาชิกสมการ่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ ดร. กระทบทองธรรมชาติ ท่านเสนอญัตติว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งสามารถที่จะริเริ่มเสนอกฎหมายได้โดยตรง แต่บังเอิญว่าในขณะนั้นระยะเวลาที่บังคับให้มีการร่างรัฐธรรมนูญมีเพียง ๒๔๐ วัน เท่านั้น ทำให้ญัตตินี้ไม่ผ่านการพิจารณาของสมการ่างรัฐธรรมนูญ แต่พอมาถึงวันนี้ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่รอบคอบนั้นจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดวิกฤติในเชิงการทำงานของรัฐสภาอย่างไร ทั้งนี้เพราะในระบบ



รัฐสภาสากลโดยทั่วไปแล้วเป็นไปไม่ได้เลยที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำงานในลักษณะอยู่รักษาการต่อไปเป็นเวลา ๔-๕ เดือนเหมือนดังเช่นในเวลานี้ แต่ในขณะที่เดียวกันเราก็ต้องจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่นี้ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้เข้ามาทำงานเลย ในส่วนนี้ผมก็ไม่สบายใจอยู่เหมือนกัน

จูลินตี : สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้และการตีความกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญของสังคมไทยอย่างไร

รศ.ดร. มนตรีฯ : ปัญหาเหล่านี้ ถ้าเราศึกษาในเชิงกฎหมายและในเชิงทฤษฎีแล้วมันไม่น่าจะเกิดขึ้นในระบบรัฐสภาที่เราได้พัฒนามากว่า ๗๐ ปี ตรงจุดนี้ผมจึงอยากจะฝากข้อคิดไว้ว่าการศึกษาในเชิงหลักทฤษฎีต่าง ๆ หรือแม้แต่ในภาคปฏิบัติของเราก็ยังคงมีปัญหาอยู่และเป็นปัญหาในเชิงวิชาการที่การศึกษาวิชากฎหมายรัฐสภาของเรายังไม่ตกผลึกเพียงพอที่จะตอบปัญหาสังคมได้

จูลินตี : อาจารย์คิดว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยขณะนี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากการยกร่างรัฐธรรมนูญหรือเกิดจากการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ

รศ.ดร. มนตรีฯ : ผมคิดว่าปัญหาเกิดขึ้นทั้งคนใช้รัฐธรรมนูญ และคนที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดทั้งการตีความรัฐธรรมนูญและพฤติกรรมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด จึงทำให้เกิดปัญหายุ่งยากมากในปัจจุบัน ดังนั้น ถ้าในทางวิชาการของเราเป็นการศึกษาที่มุ่งจะทำความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอย่างถ่องแท้แล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็คงจะไม่เกิดขึ้นอย่างเช่นในปัจจุบันนี้ ดังนั้น บทบาทของการศึกษาวิชากฎหมายรัฐสภาจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและอยากจะฝากให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญและเปิดการเรียนการสอนหลักสูตรวิชานี้ให้มากยิ่งขึ้น

