

## บทที่ ๑

### รัฐสภาไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง ซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาของการสร้างสถาบันทางการเมือง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพได้ การสร้างสถาบันทางการเมือง ซึ่งมีอยู่หลายสถาบันด้วยกัน เช่น สถาบันพรรคการเมือง สถาบันทหาร สถาบันผู้นำ สถาบันรัฐสภา เป็นต้นนั้น จึงขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศด้วย เช่น ประเทศที่มีอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย ก็อาจจะสร้างสถาบันพรรคการเมือง หรือสถาบันรัฐสภา เป็นจักรกลทางการเมือง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง ส่วนประเทศที่มีอุดมการณ์แบบอำนาจนิยม ก็อาจจะสร้างสถาบันผู้นำ หรือสถาบันทหาร ในการพัฒนาทางการเมืองก็ได้ ทั้งนี้ เป็นการมองแบบกว้างๆ ซึ่งที่จริงแล้วการสร้างสถาบันทางการเมือง อาจจะทำให้ในหลายๆ สถาบันที่มีอยู่ในระบบการเมืองระบบหนึ่งๆ ได้

การพัฒนาทางการเมืองที่เน้นสถาบันรัฐสภาเพื่อทำให้เป็นสถาบันหลักนั้น เป็นการพัฒนาเพียงอย่างหนึ่งในหลายๆ กระบวนการพัฒนา ซึ่งมีลักษณะซับซ้อนหลายด้าน หรือกระบวนการพหุมิติ (Multi - Dimensional Process)<sup>๑</sup> เมื่อพิจารณาถึงสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศด้อยพัฒนา จะเห็นได้ว่าค่านิยมของประชาชนต่อสถาบันรัฐสภานั้นต่ำมาก ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติงานที่ล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ มีการทุจริต การซื้อเสียงในสภาหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบางกลุ่มบางพวก หรือรักษาผลประโยชน์ของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยเฉพาะสิทธิและอำนาจของฝ่ายสมาชิกรัฐสภาอย่างจำกัด เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือไว้วางใจในสถาบันรัฐสภา ซึ่งในขณะที่เดียวกันประชาชน

---

<sup>๑</sup>ชื่อยอนันต์ สมุทวณิช, "การพัฒนาการเมืองกับการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมือง" ใน อมร รักษาสิทธิ์ และชิตติยา กรรณสูต (รวบรวม) ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, (พระนคร : สถาบันวิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕) หน้า ๑๗๘.

ก็อาจจะหันไปให้ความสำคัญต่อสถาบันทางการเมืองอื่นๆ เช่น สถาบันผู้นำ หรือสถาบันทหาร ก็ได้ ดังนั้นสถาบันรัฐสภาจึงต้องประสบกับความล้มลุกคลุกคลานมาตลอด เช่น รัฐสภาถูกยุบ โดยการปฏิวัติ รัฐประหารอยู่เสมอ

การศึกษาสถาบันรัฐสภานี้ สามารถกระทำได้ในหลายแง่มุมด้วยกัน แต่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะได้ทำการพิจารณาศึกษาเฉพาะบทบาทของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด คือทั้งบทบาทของวุฒิสภาและบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ การตั้งกระทู้ถามและการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเปรียบเทียบบทบาทระหว่างวุฒิสภาและบทบาทระหว่างสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน ในช่วงรัฐสภาสมัย พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๑๔ กับช่วงรัฐสภาสมัย พ.ศ. ๒๕๑๔ และรัฐสภาสมัย พ.ศ. ๒๕๑๔ ส่วนอีกบทบาทหนึ่งซึ่งมีความสำคัญ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ไม่ได้พิจารณาศึกษาถึงบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไป ก็เนื่องจากว่า ในช่วงรัฐสภาทั้งสามสมัยนี้ มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาทั้งสามสมัยนี้ มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ เท่านั้น จึงไม่สามารถทำการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในด้านนี้ได้

ก่อนที่เราจะทำการศึกษาต่อไปในเรื่องของรัฐสภาไทยนั้น จำเป็นจะต้องทราบถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ซึ่งมีรูปแบบซึ่งใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการปกครองอยู่ ๒ ระบบด้วยกัน คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งรัฐสภา (Semi - Presidential or Semi - Parliamentary System) ดังนี้

ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อฐานะของสถาบันรัฐสภาสูงกว่าสถาบันอื่นๆ และสมาชิกรัฐสภามีใช้อำนาจเพียงควบคุมรัฐบาลผู้ใช้อำนาจบริหารเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติและในด้านบริหารด้วย รัฐสภาของประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างของการใช้ระบบรัฐสภา คือมีอำนาจสามารถทำได้ทุกสิ่งทุกอย่าง

เพราะไม่มีสถาบันอื่นใดที่จะมาควบคุมรัฐสภาได้<sup>๑</sup> การปกครองในระบบรัฐสภานี้ ต้องอาศัย การมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง โดยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก จะเป็นฝ่ายจัดตั้ง รัฐบาล และมีพรรคฝ่ายค้านคอยถ่วงดุลย์แห่งอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจ ในระบบ รัฐสภานี้จะทำให้สมาชิกรัฐสภามีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และผลประโยชน์ของประชาชนอย่างสูง

ระบบประธานาธิบดี (Parliamentary System) ในระบบนี้สถาบันรัฐสภามีฐานะ เท่ากับฝ่ายบริหาร เพราะต่างฝ่ายต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากปวงชนเหมือนกัน ระบบนี้แยก อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกัน ทำให้เกิดการถ่วงดุลย์แห่ง อำนาจซึ่งกันและกัน ในระบบนี้รัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะปลดประธานาธิบดีด้วยการลงมติไม่ไว้ วางใจ สมาชิกรัฐสภาจะไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันมิได้ นอกจากจะต้องลา ออกจากตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาเสียก่อน<sup>๒</sup> และอำนาจของสมาชิกรัฐสภาในการควบคุมฝ่าย บริหารก็มีเพียงเล็กน้อย ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างของการปกครองในระบบนี้

ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งรัฐสภา (Semi - Presidential or Semi - Parliamentary System) ในระบบนี้สถาบันรัฐสภาและประธานาธิบดีมีอำนาจเท่ากันในการ ควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภามีอำนาจในการปลดคณะรัฐมนตรีออกจาก ตำแหน่งได้ โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งมีผลทำให้รัฐสภามีฐานะสูงกว่ารัฐมนตรี แต่ไม่ สูงกว่าประธานาธิบดี เพราะต่างฝ่ายต่างก็ได้รับเลือกมาจากประชาชนเหมือนกัน รัฐสภาจึงมี อำนาจในด้านนิติบัญญัติ แต่ไม่สามารถใช้อำนาจบริหารในขณะเดียวกันได้ ส่วนประธานาธิบดี

<sup>๑</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔) หน้า ก.

<sup>๒</sup> กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ" (วิทยานิพนธ์ปริญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖ หน้า ก.

สามารถใช้อำนาจบริหารได้ โดยมีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบแทน เช่น ประธานาธิบดีในระบบ  
รัฐสภา<sup>๑</sup> ประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของการปกครองในระบบนี้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่  
เป็นตัวกลางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายทั้งของประธานาธิบดีและรัฐสภา

#### รูปแบบขององค์กรรัฐสภา

รูปแบบขององค์กรรัฐสภาไทยนั้น มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ตาม  
รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนด ดังนั้น รัฐสภาไทย บางครั้งจึงมีรูปแบบเป็นระบบสภาเดียว  
(Unicameral System) บางครั้งก็เป็นสองสภา (Bi - cameral System)  
แต่ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ กำหนดให้รัฐสภามีสองสภา แต่โครงสร้าง  
ในรายละเอียดแตกต่างกัน ดังจะได้กล่าวต่อไป

#### ๑. ระบบสภาเดียว (Unicameral System)

ระบบสภาเดียว เป็นระบบที่อำนาจทางด้านนิติบัญญัติอยู่ในกลุ่มบุคคล หรือ  
องค์กรเดียวและเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณากฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่างๆ ดังนั้น ระบบ  
นี้จึงให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมากในการดำเนินงาน ทำให้มีความรวดเร็วและความคล่อง  
ตัว และไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน และตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญแล้ว ถือว่าเป็นการให้อำนาจ  
และยอมรับอำนาจอธิปไตยจากปวงชนอย่างเต็มที่มากกว่าระบบสองสภา<sup>๒</sup> แต่ข้อเสียของ  
ระบบสภาเดียวก็คือ ปราศจากการถ่วงดุลย์การดำเนินงานของสภาอาจมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นได้  
เพราะสมาชิกสภา จะต้องรับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากเกินไป นอกจากนี้ อาจจะ  
ทำให้ตัวแทนของกลุ่มต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่ในสภาได้น้อยหรือไม่ครบถ้วน<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔.

<sup>๒</sup> กริช สิบสนธิ์, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ, หน้า ๑๑.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖-๑๗.

รัฐสภาของไทยที่ใช้ระบบสภาเดียว ก็มีรัฐสภาภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๘๕, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕, ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๑๕ และธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๒๐ รัฐสภาที่มีรูปแบบสภาเดียวนี้ มีสมาชิกทั้งประเภทที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดประเภทเดียว และสมาชิกสองประเภทคือ ทั้งประเภทที่มาจากการแต่งตั้ง และเลือกตั้งผสมกัน โดยที่อัตราส่วนและจำนวนสมาชิกเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ

๒. ระบบสองสภา (Bi-cameral System)

ระบบสองสภาเป็นระบบที่มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่สภาสองสภา โดยแบ่งออกเป็นสภาสูงกับสภาล่าง หรือ วุฒิสภา กับ สภาผู้แทน ชื่อของสภาอาจจะแตกต่างออกไป เช่น ในประเทศอังกฤษ เรียกเป็นสภาขุนนาง (House of lords) กับ สภาสามัญชน (House of Commons) เป็นต้น ลักษณะที่สำคัญของระบบสองสภาก็คือ สภาผู้แทนราษฎรมักมีอำนาจในการดำเนินกิจการต่างๆ มากกว่าวุฒิสภา ส่วนวุฒิสมาชิก ก็มักจะเป็นผู้ทรงเกียรติ ทรงคุณวุฒิ ในกิจการสาขาต่างๆ รวมทั้งมีอาวุโสกว่าสมาชิกสภาผู้แทน และอยู่ในตำแหน่งนานกว่าสมาชิกสภาผู้แทน จึงทำหน้าที่ในการกลั่นกรองการปฏิบัติงานต่างๆ ของสภาผู้แทน ทำให้การดำเนินนโยบายต่างๆ มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เช่น การทบทวนกฎหมายของสภาผู้แทน เป็นต้น โดยทั่วไปถือกันว่า สภาผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นสภาที่มีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง<sup>๑</sup> รัฐสภาไทยที่มีรูปแบบสองสภา ได้แก่ รัฐสภาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

---

<sup>๑</sup> ประเสริฐ โพธิ์พิทักษ์, การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย, (วิทยานิพนธ์ปริชญ์มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓), หน้า ๓๗.

ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประเทศไทยได้นำระบบรัฐสภามาใช้ในการปกครอง ซึ่งระบบในการปกครองและรูปแบบของรัฐสภา ตลอดจนโครงสร้างทางอำนาจจะมีลักษณะอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ๑๒ ฉบับ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ<sup>๑</sup> รัฐบาลผู้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตั้งใจจะให้ เป็นหลักและแนวทางในการปกครองประเทศเพียงชั่วคราว มีอยู่ด้วยกัน ๖ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ กับอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐบาลผู้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญตั้งใจจะให้ เป็นหลักการและแนวทางในการปกครองประเทศอย่างถาวร มีอยู่ด้วยกัน ๖ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ในที่นี้จะได้พิจารณารัฐสภาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เป็นฉบับถาวรเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ กำหนดให้มีสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือก และสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่

<sup>๑</sup> ดร.กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, ๒๕๑๘) หน้า ๒๔-๒๕.

ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง<sup>๑</sup> การปกครองเป็นในลักษณะระบบรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจึงต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาเสียก่อน และสภามีสิทธิ์ที่จะลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ คือ คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภา ในขณะที่เดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิ์ที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้งด้วยกัน คือ แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. ๒๔๘๒ จากสยามมาเป็นประเทศไทย<sup>๓</sup> แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. ๒๔๘๓ ขยายระยะเวลาการมีสมาชิกประเภท ๒ จาก ๑๐ ปี เป็น ๒๐ ปี<sup>๔</sup> และแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี แต่ถ้ามีเหตุการณ์สำคัญที่กระทบถึงนโยบายภายในหรือภายนอก อันทำให้เป็นการพันธรัยเมื่อมีเหตุขัดข้องที่จะเลือกตั้งไม่ได้ ให้ตราพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกคราวละไม่เกิน ๒ ปี<sup>๕</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงนี้อยู่ในลักษณะที่ราบรื่น เพราะฝ่ายบริหารสามารถคุมเสียงในสภาได้พอสมควร เนื่องจากสมาชิกสภาประเภทสองหรือประเภทแต่งตั้งนั้นเองที่เป็นเสียงของฝ่ายบริหาร การลงคะแนนเสียงจึงมักจะทำให้ความเห็นชอบกับฝ่ายรัฐบาลเสมอ แต่ก็มีบางกรณีที่สภาลงมติไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหาร เป็นผลให้รัฐบาลลาออก เช่น ในสมัยของพระยาพหลพลพยุหเสนา สภาลงมติไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลทำความตกลงกับต่างประเทศเรื่องการจำกัดโควต้ายาง ซึ่งมีผลให้รัฐบาลต้องลาออก ต่อมามีการเปิดอภิปรายเกี่ยวกับการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นผลให้คณะรัฐบาลและคณะผู้สำเร็จราชการ

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕, หมวด ๗ มาตรา ๖๕.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕.

<sup>๓</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๕ วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๒.

<sup>๔</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๗ วันที่ ๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๓.

<sup>๕</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๘ ตอนที่ ๗๕ วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๕.

แทนพระองค์ต้องลาออก นอกจากนี้ ก็มีกระทู้ถามสำคัญ อีกมาก ทำให้รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและมีเหตุผล<sup>๑</sup> เช่นเดียวกับในสมัยที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลต้องลาออกเนื่องจากสภาไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๘๗ และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พ.ศ. ๒๔๘๗ อันเป็นผลมาจากสถานการณ์ระหว่างประเทศไทยขณะนั้น<sup>๒</sup> แต่ก็แสดงให้เห็นว่ารัฐสภามีใช้เครื่องมือของนักการเมืองเสมอไป

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๓<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นระบบรัฐสภาเหมือนกับรัฐสภาในช่วงแรก แต่มีการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือกำหนดให้มีสองสภา คือรัฐสภาประกอบด้วยพฤฒิสภาและสภาผู้แทน ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน<sup>๔</sup> พฤฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนแปดสิบคน มีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้ การเลือกตั้งให้ใช้วิธีลงคะแนนเสียงโดยการอ้อมและลับ แต่ประชาชนก็ไม่มีโอกาสได้เลือกตั้งพฤฒิสภา เพราะบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญให้องค์การเลือกตั้งพฤฒิสภาเป็นผู้เลือก ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเสนอผู้ใดขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ พฤฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถามและลงมติไม่ไว้วางใจหรือไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับราชการแผ่นดิน รัฐสภานี้เป็นไปตามหลักการปกครองโดยระบบรัฐสภา เพราะมีอำนาจพอที่จะถ่วงดุลย์กับฝ่ายบริหารได้

<sup>๑</sup> นพดล ศรีสุข, บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. ๒๔๑๔ ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรคและความขัดแย้ง, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถียาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐) หน้า ๒๑-๒๔.

<sup>๒</sup> เรื่องเดิม, หน้า ๒๔.

<sup>๓</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๓ ตอนที่ ๓๐ วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๓.

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๑๗.



บทบาทที่สำคัญของสภาผู้แทนชุดนี้ได้แก่ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล<sup>๑</sup> ซึ่งมีการอภิปรายกันอย่างหนัก แม้ว่าผลของการลงมติจะทำให้รัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์เป็นฝ่ายชนะก็ตาม แต่เสถียรภาพของรัฐบาลก็ถูกกระทบกระเทือนอย่างมาก เนื่องจากการเปิดอภิปรายในครั้งนี้ได้มีการกระจายเสียงทางวิทยุทั่วประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในหมู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งในที่สุดก็นำไปสู่การลาออกของรัฐบาล การควบคุมรัฐบาลของสภาผู้แทนทั้งในด้านการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายในร่างพระราชบัญญัติ มีลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง

เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้เกิดการรัฐประหารขับไล่รัฐบาลชุด พลเรือตรีวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากฝ่ายทหารไม่พอใจที่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ กำหนดให้แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง ซึ่งทำให้คณะทหารต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่มีอยู่ในวงการเมืองไป คณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ หรือที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญใต้ร่ม<sup>๒</sup> ซึ่งได้เพิ่มจำนวนสมาชิกวุฒิสภา เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน และให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีอำนาจลงมติความไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรแต่รัฐสภาในช่วงนี้ยังคงรูปแบบตามระบบรัฐสภา แต่เป็นประชาธิปไตยน้อยกว่ารัฐสภาภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๓ ฉบับ ในเวลาต่อมา<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> นพดล ศรีสุข, บทบาทของรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๔๑๘ ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรคและความขัดแย้ง, หน้า ๔๑.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๕๓ วันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐.

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ กำหนดให้มีสองสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งจะเป็นข้าราชการประจำมิได้ วุฒิสภามีจำนวน ๑๐๐ คน และมีอำนาจน้อยมาก คือมีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้และมีอำนาจควบคุมรัฐบาลได้โดยการตั้งกระทู้ถาม รวมทั้งอำนาจในการขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง ส่วนสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันหลัก รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะที่เดียวกันมิได้มีอำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อความไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจของรัฐและเสรีภาพของประชาชน และดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในรูปแบบของระบบรัฐสภา<sup>๑</sup> แต่บทบาทของสมาชิกรัฐสภาชุดนี้อ่อนแอ ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร จะมีเสียงคัดค้านรัฐบาลบ้างก็เป็นเพียงสมาชิกส่วนน้อย เพราะจอมพล ป. ใช้วิธีหาความสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาโดยให้ผลประโยชน์ตอบแทน เรื่องเงินทองหรือตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้นำคณะทหารทำการรัฐประหารเงียบ และได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๔<sup>๒</sup> ประกาศใช้ มีผลให้ระบบรัฐสภา เป็นระบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก เนื่องจากมีการแต่งตั้งนายทหารเข้าเป็นสมาชิกสภาประเภทสองจำนวนมาก ทำให้บทบาทของสมาชิกรัฐสภาลดน้อยลง แต่ก็มีความแตกแยกในรัฐสภา อันเนื่องมาจากความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำเอง แม้จะมีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ความขัดแย้งนี้ก็ไม่สามารถยุติลงได้ จึงนำไปสู่การทำปฏิวัติโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม

<sup>๑</sup> ยุทธวัฒน์ ภัทรภาณุภัทร, รัฐสภาไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๑๖ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๑๔, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐) หน้า

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๑๔ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๔.

พ.ศ. ๒๔๙๕ แต่หลังจากการเลือกตั้งไม่ถึงปี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ทำการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒<sup>๑</sup> โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่รัฐสภา สมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ รัฐสภาทำหน้าที่เพียงรับทราบนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐบาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลทั้งในการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป นอกจากนี้ ยังได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง (มาตรา ๑๗) ที่จะกระทำการใดๆ ก็ได้ โดยให้ถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่ง หรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการไปแล้ว ให้แจ้งให้สภาทราบ ซึ่งเป็นการปกครองที่ฝ่ายบริหารแยกออกจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเห็นได้ชัด ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ใช้ในการปกครองถึง ๙ ปีกับ ๔ เดือน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑<sup>๒</sup> ซึ่งกำหนดให้มีสองสภาเป็นการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา เพราะฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแยกกันเด็ดขาด รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้ คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศโดยแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจ วุฒิสภามีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน วุฒิสภามีอำนาจอย่างกว้างขวาง คือมีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง เพื่อแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลได้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิกได้ อำนาจของวุฒิสภามีทัดเทียมกับอำนาจของสภาผู้แทน ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร แม้ว่า จะได้แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันก็ตาม แต่การที่วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่เป็น ข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด<sup>๓</sup> ก็แสดงว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่คอยค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล

006134

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๑๗ วันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๔ ตอนที่ ๑๕๕ วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑

<sup>๓</sup> เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์, "รัฐสภา : ภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย รุ่น พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๕๑๒, "โน สัตว์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๒.

นั่นเอง แต่ถึงกระนั้นก็ตาม แม้ว่าพรรคสหประชาไทย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล จะได้ที่นั่งในรัฐสภาเป็นอันดับหนึ่ง แต่การปกครองก็มีได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกที่มิได้สังกัดพรรคการเมืองส่วนหนึ่งรวมตัวกันโดยปราศจากอุดมการณ์ เพียงแต่รวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์เท่านั้น ดังนั้น เมื่อมีการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน สมาชิกสภาผู้แทน เหล่านี้ก็พยายามบีบบังคับรัฐบาล เพื่อให้จะให้จัดสรร เงินงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาจังหวัดที่ตนเป็นผู้แทน เพื่อเป็นการหาเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งก่อให้เกิดความวุ่นวายในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคสหประชาไทย จึงหาทางออกแก้ไขความยุ่งยากด้วยการทำรัฐประหารตัวเอง เมื่อ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๑๔ ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๑๔ แทน<sup>๑</sup> โดยกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาในรูปแบบสภาเดียว

ความไม่พอใจของปัญญาชนบางกลุ่มต่อการปกครองที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ได้รวมตัวกันเรียกร้องให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตย การเรียกร้องได้ขยายตัวและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่เหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๑๖ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเดินทางออกนอกประเทศ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๑๔ และได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติ จากบุคคลอาชีพต่างๆ ๒,๓๔๗ คน<sup>๒</sup> เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๑๖

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔ ตอนที่ ๑๗๒ วันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๑๔.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ ๔๐. ตอนที่ ๑๖๑ วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๑๖.

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ ๒ นี้ ได้ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบอย่าง  
 ยิ่ง และมีบทบาทในการเป็นตัวแทนของปวงชนอย่างสมบูรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภา  
 นิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ ๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง และมีการ  
 เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขคำสั่งของคณะปฏิวัติ  
 เป็นจำนวนหลายฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับบรรยากาศการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย  
 และยังมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาและผล  
 ประโยชน์ของประชาชน<sup>๑</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗<sup>๒</sup> กำหนดให้มีสองสภา คือวุฒิสภา  
 และสภาผู้แทนราษฎร ท้าข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง วุฒิสภาประกอบด้วย  
 สมาชิก ๑๐๐ คน วุฒิสมาชิกไม่มีสิทธิ์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีอำนาจแค่เพียงยับยั้ง  
 ร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น และมีสิทธิ์ในการตั้งกระทู้ถาม ส่วนสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจใน  
 การควบคุมฝ่ายบริหาร มีการดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ฝ่ายนิติ  
 บัญญัติมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และรัฐบาลก็มีอำนาจในการที่จะยุบสภาและ  
 คณะรัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจก่อนที่จะเข้าบริหาร  
 ราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แสดงความเป็นประชาธิปไตยหลายอย่าง รวมทั้งให้หลัก  
 ประกันแก่ประชาชนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่<sup>๓</sup> นอกจากนี้ยังได้รับรองฐานะของ  
 ผู้นำฝ่ายค้านไว้ด้วย ซึ่งถือกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดกว่าที่เคย  
 เป็นมาในอดีต

<sup>๑</sup> สมพร ไข้อย่าง, สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๖, (วิทยานิพนธ์  
 ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙)  
 หน้า ๑๔๔-๒๐๗.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๒๑ ตอนที่ ๑๖๔ วันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗.

<sup>๓</sup> เช่น มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ.....

บทบาทของสมาชิกรัฐสภาชุดนี้ ในการควบคุมรัฐบาลโดยเฉพาะสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน มีอย่างกว้างขวาง เช่น คำว่ารัฐบาลผสมสหพรรคประชาธิปไตยและพรรคเกษตรสังคมในวันแถลงนโยบาย ส่วนรัฐบาลผสมกลุ่มสหพรรค ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดต่อมา ก็ถูกสมาชิกฝ่ายค้านควบคุมการปฏิบัติงานอย่างหนัก ทั้งโดยการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติจะเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติและ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งมีผลให้รัฐบาลผสมกลุ่มสหพรรคต้องตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>๑</sup> เพราะในกลุ่มของรัฐบาล เองก็มีการแตกแยกและขาดเสถียรภาพ

หลังจากการเลือกตั้งครั้งใหม่แล้วแม้ว่าพรรคประชาธิปไตยจะเป็นพรรคที่ได้ที่นั่งมากที่สุด และเป็นพรรคแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาลผสมก็ตาม แต่ก็เกิดความแตกแยกในระหว่างสมาชิกพรรคด้วยกันเอง อันมีผลทำให้รัฐบาลอ่อนแอ ประกอบกับมีการสร้างสถานการณ์ทางการเมืองของบุคคลบางกลุ่มเพื่อใช้เป็นสาเหตุในการปฏิวัติรัฐประหารอีกด้วย<sup>๒</sup> ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลยิ่งไม่มั่นคงยิ่งขึ้น ซึ่งสถานการณ์ในช่วงนี้ได้บีบให้รัฐบาลลาออก เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อจะได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ทั้งนี้เพราะสมาชิกรัฐสภาชุดนี้ได้มีบทบาทในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างมาก แม้ว่าจะมีช่วงเวลาในการปฏิบัติงานเพียงประมาณครึ่งปีเท่านั้น เช่น การตั้งกระทู้ถาม เป็นจำนวนมาก และการโจมตีการปฏิบัติงานของรัฐบาล จนเป็นเหตุให้ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ต้องประกาศลาออกกลางสภา<sup>๓</sup> เป็นต้น

<sup>๑</sup> นพดล ศรีสุข, บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรคและความขัดแย้ง, หน้า ๒๘๘.

<sup>๒</sup> พงษ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร, "หนังสือพิมพ์ : ทางสายเปลี่ยวสายเดิม." ใน เข็มทิศยาตรา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น, ๒๕๒๐), หน้า ๑๔๘.

<sup>๓</sup> ประมวลเหตุการณ์ในรอบปี ตุลาคม ๒๕๑๘ - พฤศจิกายน ๒๕๒๐, เข็มทิศยาตรา, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น, ๒๕๒๐), หน้า ๒๒๗.

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ มีประเด็นที่น่าสังเกตรึก็คือ การเปลี่ยนแปลงระหว่างระบบ  
รัฐสภาที่ให้อำนาจแก่รัฐสภาอย่างมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร กับระบบกึ่งรัฐสภา หรือระบบ  
ที่รัฐสภามีอำนาจอย่างจำกัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหา ดังนี้

๑. ทำให้เกิดความรู้สึกโดยทั่วๆ ไปว่า สถาบันนิติบัญญัติมีความอ่อนแอ และเมื่อ  
ปล่อยให้สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจมากแล้วก็จะก่อให้เกิด  
ปัญหาในแง่ของการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล
๒. สถาบันนิติบัญญัติยังไม่มีพลังที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะต่อรองกับกลุ่มการเมืองอื่นๆ  
ที่ไม่ต้องการให้สถาบันนี้มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างกว้างขวาง เช่น  
กลุ่มทหาร เป็นต้น โดยมีจะถูกกล่าวอ้างว่าไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะ  
แก้ไขปัญหาสำคัญๆ ของประเทศได้
๓. สถาบันนิติบัญญัติไม่ได้มีรากฝังลึกในจิตใจของคนไทย ถือเป็นสถาบันใหม่ ซึ่ง  
ในแง่นี้สะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยเป็นแบบข้าราชการ  
คือ นิยมการใช้อำนาจฉับพลัน เค็ดขาด ไม่ชอบการโต้แย้ง อภิปราย ซึ่งเป็น  
เหตุผลหนึ่ง ที่ทำให้สถาบันนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเท่าที่ควร จึง  
ง่ายต่อการถูกล้มล้างเสมอ

#### สภาพการณ์ทางการเมือง

การพิจารณาสภาพการณ์ทางการเมืองในที่นี้จะแบ่งออกเป็น ๒ ช่วง คือ ช่วงแรก  
ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๐๑ - ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๑๖ และช่วงที่ ๒ ตั้งแต่หลัง ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.  
๒๔๑๖ เป็นต้นมา

ในช่วงแรก หลังจากการรัฐประหารครั้งที่ ๒ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งทำให้  
เสรีภาพสิ้นสุดลงเป็นเวลาอันยาวนานถึงสิบกว่าปี โดยไม่มีกลุ่มใดขึ้นมาท้าทายอำนาจ เพราะ  
จอมพลสฤษดิ์ ได้นำมาตรา ๑๗ มาใช้และยังใช้ข้อหาคอมมิวนิสต์เป็น เครื่องมือของรัฐบาลในการ

กวาดล้างผู้ที่ต่อต้านรัฐบาล ตลอดจนการห้ามจัดตั้งสหภาพแรงงาน เป็นต้น<sup>๑</sup> แม้ว่า จอมพลสฤษดิ์ จะปกครองด้วยระบอบเผด็จการ แต่ก็เป็นที่พอใจของประชาชน เพราะก่อนหน้านี้ที่บ้านเมืองมีแต่ความวุ่นวายไร้เสถียรภาพ นอกจากนี้ ก็ไม่มีการขัดแย้งกันภายในกลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ อีกด้วย

เมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ถึงแก่อนิจกรรม จอมพลถนอม ก็ได้เป็นผู้สืบทอดอำนาจแทน แต่เนื่องจากบุคคลิกส่วนตัวของ จอมพลถนอม ก็ดื้อขี้จระ มีความมีเมตตา การปกครองโดยอำนาจเผด็จการจึงลดลงมาก ในที่สุดบรรยากาศของความ เป็นประชาธิปไตยก็กลับคืนมาอีกครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และผลจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ก็ปรากฏว่า กลุ่มทหารโดยพรรคสหประชาไทย ยังคงครองอำนาจต่อไป แต่ก็มี การแตกแยกกันในกลุ่มทหารนั้น มีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มภายในพรรคเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ จึงนำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้ง ในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีการนำมาตรา ๒๗ กลับมาใช้ อีก แต่ในระยะเดียวกันนี้ ประชาชนและนิสิตนักศึกษา มีความตื่นตัวทางการเมืองโดยการยื่นข้อเรียกร้องของหนังสือพิมพ์และนักศึกษาหัวก้าวหน้า โดยเฉพาะนักศึกษาได้รวมตัวกันจัดตั้งศูนย์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยขึ้น เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ สภาพทางการเมืองจึง เป็นการต่อสู้กันระหว่างรัฐบาลทหารกับกลุ่มศูนย์นิสิตฯ การกระทำใดๆ ของรัฐบาลจึงถูกตรวจสอบอยู่ตลอดเวลาด้วยการวิพากษ์วิจารณ์และเดินขบวนของนิสิตนักศึกษา และประชาชน เมื่อความไม่พอใจในการบริหารประเทศที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มผู้นำมีมากขึ้น จึงนำไปสู่เหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งยังผลให้บทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารลดลงเป็นครั้งที่ ๒ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา หลังจากนั้นสภาพทางการเมืองจึง เปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย มีการคานอำนาจกันระหว่างกลุ่มต่างๆ และศูนย์อำนาจจึง เปลี่ยนจากศูนย์เดียวเป็นหลายศูนย์ ซึ่งต่างพยายามเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจและในการ เปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ

---

<sup>๑</sup> นพดล ศรีสุข, บทบาทของรัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรคและความขัดแย้ง, หน้า ๑๐๗.



ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดัน (Interest Groups and Pressure Groups) เช่น บทบาทของกลุ่มชาวนา กรรมกร นักธุรกิจ หนังสือพิมพ์ นักศึกษา ฯลฯ ได้แสดงบทบาทอย่างมากในช่วงหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๔๗๖ มากกว่าสมัยก่อนอย่างมาก อาทิ กลุ่มชาวนาอันเป็นประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้แสดงบทบาททางการเมืองอย่างเด่นชัด ส่วนกลุ่มกรรมกรมีการนัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องค่าจ้างแรงงานให้สูงขึ้น แต่ขาดการจัดองค์การที่จะรวมตัวกัน และกรรมกรส่วนใหญ่ไม่สนใจในการรวมตัวการเรียกร้องจึงเป็นเฉพาะกลุ่ม ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความคุ้มครองด้านแรงงานและให้จัดตั้งสมาคมได้ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งห้ามคนงานต่างอุตสาหกรรมและเขตจังหวัดรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน ส่วนกลุ่มพ่อค่านักธุรกิจรวมตัวกับกลุ่มทหารและข้าราชการพลเรือน อย่างเหนียวแน่น กลุ่มหนังสือพิมพ์ในสมัยของ จอมพลสฤษดิ์ นั้นอยู่ในความควบคุมอย่างเด็ดขาด แม้ในสมัยของ จอมพลถนอม จะมีเสรีภาพบ้างแต่ก็ถูกควบคุมโดยกฎหมายและหลังจากการรัฐประหารของจอมพลถนอม แล้ว เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ก็สิ้นสุดลง ส่วนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ก็ได้ขยายตัวไปยังทุกภาคของประเทศ จนกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลในทางการเมืองโดยปริยาย ส่วนกลุ่มของนิสิตนักศึกษา ได้เริ่มมีบทบาทจากการรวมตัวกันของนักศึกษาทั่วทั่วหน้าที่คำนึงถึงความรับผิดชอบของตนต่อสังคม และต้องการมีส่วนร่วมในการแก้ไขสังคม ได้ตั้งชมรมทางวิชาการและกิจกรรม เสริมหลักสูตรทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย มีการอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์นโยบายและการกระทำของรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ และจากการตั้งกลุ่มสังเกตการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดประสพการณ์ทางการเมืองแก่นักศึกษาเป็นอย่างมาก และในที่สุดได้จัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางด้านสังคม ส่วนนโยบายทางการเมืองยังไม่เด่นชัด จนเมื่อจอมพล ถนอม ทำการรัฐประหาร นักศึกษาทั้งที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการประท้วงภายใน นับเป็นจุดเริ่มต้นในทางการเมืองของนักศึกษา และเป็นจุดขัดแย้งที่สำคัญระหว่างรัฐบาลกับนักศึกษาสืบต่อมา ความสำเร็จของนักศึกษาในการประท้วงรัฐบาลทำให้ตระหนักถึงพลังของตน จึงได้ทำการเรียกร้องโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การได้เสรีภาพคืนมา โดยการเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว และได้รับความสนับสนุนจากประชาชนอย่างมาก จนนำไปสู่เหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๗๖

สภาพการณ์ทางการเมืองหลัง ๑๔ ตุลาคม บทบาทของกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนลดลงไปอย่างมาก ขณะเดียวกันกลุ่มนักศึกษา กำลังได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูง สถาบันพระมหากษัตริย์ได้เข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เพื่อเลือกสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ในการบริหารประเทศและเป็นที่พอใจแก่กลุ่มนักศึกษา มีผลให้การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีมีนักวิชาการและอาจารย์รวมอยู่ด้วย<sup>๑</sup> รัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ให้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเต็มที่ ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ซึ่งสะสมไว้ในช่วงเผด็จการของรัฐบาลชุดก่อนๆ ส่วนในช่วงที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ต้องเผชิญกับการแบ่งแยกออกเป็นพรรคฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาอย่างชัดเจน และต่อสู้ซึ่งกันและกัน ซึ่งปรากฏว่าฝ่ายซ้ายประสบกับการถูกต่อต้านอย่างหนักจากฝ่ายขวา ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และถูกลอบสังหาร พลังของฝ่ายขวาซึ่งมีข้าราชการและทหารเป็นแกนนำได้มีความเข้มแข็งขึ้นมาอีก และทำให้การเมืองไทยหมุนเข้าสู่ยุคเดิมอีก

บทบาทของกลุ่มการเมืองต่างๆ ในช่วงนี้ ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น กลุ่มชาวนา นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ชาวนาได้เริ่มเข้ามามีบทบาทของตนเอง โดยการกระตุ้นของนักศึกษา รัฐบาล โดยเฉพาะสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ต้องตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่างๆ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือโดยตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประณอมหนี้ชาวนา จัดให้มีพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน ตลอดจนการไต่มาตรา ๑๗ แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อผู้นำชาวนาร่วมมือกับผู้นำกรรมกรและนักศึกษา จึงถูกต่อต้านจากกลุ่มฝ่ายขวาอย่างหนัก เกิดการลอบสังหารผู้นำชาวนาหลายราย ส่วนกลุ่มเกษตรกร มีการนัดหยุดงานโดยการประสานงานกับนักศึกษา ทำให้มีพลังในการต่อรองกับรัฐบาล แต่ภายในกลุ่มกรรมกรเองก็มีการแตกแยกในแนวความคิด เป็นพวกก้าวหน้า ซึ่งต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรง กับพวกอนุรักษนิยม ซึ่งต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้กรอบของกฎหมาย ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓.

๒๕๑๘ แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ แล้ว มีผลให้พลังของกรรมกรเข้มแข็งขึ้น โดยรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน และได้จัดตั้งสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทยขึ้นด้วย ส่วนกลุ่มหนังสือพิมพ์ ก็ได้รับเสรีภาพและใช้เสรีภาพอย่างกว้างขวาง มีหนังสือพิมพ์ออกมาเป็นจำนวนมากและมีอิทธิพลต่อการชักจูงความคิดเห็นของประชาชน และแบ่งออกเป็นฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา เช่น เดียวกัน ส่วนกลุ่มของนักศึกษา ได้ขยายบทบาทของตนออกไปอย่างกว้างขวางประสานเข้ากับกรรมกรและชาวนา เพื่อเป็นฐานอำนาจ แต่ก็ถูกฝ่ายขวาพยายามทำลายให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา ซึ่งในที่สุดก็เป็นผลสำเร็จ เพราะนักศึกษาก็แตกแยกความคิดเห็นเอง ผู้นำนักศึกษามีความคิดก้าวหน้าเกินไป จนนักศึกษาส่วนใหญ่ตามไม่ทัน การแสดงบทบาทอย่างพร่ำเพรื่อทำให้ประชาชนทั่วไปมองเห็นว่าเป็นการก่อความวุ่นวาย ส่วนลุ่มนักธุรกิจและข้าราชการ แม้จะได้ลดบทบาทในตอนแรก แต่ภายหลังก็ได้รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง และร่วมมือกับกลุ่มทหารเพื่อรักษาฐานอำนาจและผลประโยชน์ของตน โดยร่วมมืออย่างเต็มที่กับขบวนการฝ่ายขวาต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น สรุปได้ว่า หลังวันที่ ๑๔ ตุลาคมมานี้ ประชาชนส่วนใหญ่ตื่นตัวทางการเมือง แต่ก็เกิดความคิดเห็นแตกแยกกันเป็นฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา แต่ในด้านสังคม เศรษฐกิจ และทางการเมืองยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง เพราะกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนยังคงมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลอยู่เหมือนเดิม

#### การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ คือกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติทรงตราขึ้นใช้บังคับโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา ร่างพระราชบัญญัตินั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนและคณะรัฐ-

มนตรีมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทน สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน<sup>๑</sup> สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน จะเสนอได้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แบ่งออกเป็น ๓ วาระ คือ วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาหลักการโดยทั่วไป ว่าสมควรจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาโดยละเอียดต่อไปหรือไม่ โดยใช้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกเป็นเกณฑ์ตัดสิน ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาฯ ทั้งหมด<sup>๒</sup> ถ้าสภารับหลักการแล้ว ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการการสามัญพิจารณา หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาโดยเฉพาะ ในระหว่างนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณีมีสิทธิเข้าร่วมพิจารณาด้วย โดยการเสนอขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งเรียกว่า การขอแปรญัตติ ถ้าคณะกรรมการเห็นด้วยกับผู้เสนอขอแปรญัตติ ก็จะแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วนำเสนอสู่ที่ประชุมสภาในวาระที่สอง ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วย ผู้เสนอขอแปรญัตติก็มีสิทธิที่จะสงวนคำแปรญัตติ นั้นไว้ เพื่ออภิปรายในวาระที่สองต่อไป

<sup>๑</sup> ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือข้อใดข้อหนึ่ง

- (๑) การตั้งขึ้นเพื่อยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (๒) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (๓) การกู้เงินหรือการค้าประกันหรือการใช้เงินกู้
- (๔) เงินตรา

ในกรณีที่สงสัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้อง มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้วินิจฉัย

<sup>๒</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิชและเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา ท (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, ๒๕๑๔), หน้า ๑๐๓.

ในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมการได้พิจารณา  
รายละเอียดมาแล้ว โดยพิจารณาเรียงลำดับมาตรา เฉพาะมาตราที่ได้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติม  
ผิดไปจากร่างเดิมที่ได้รับรองไปแล้วในวาระที่หนึ่ง คณะกรรมการจะเป็นผู้ชี้แจงเหตุผลและตอบ  
ข้อข้องใจของสมาชิก

ในวาระที่สาม ในวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย ที่ประชุมจะเพียงลงมติว่า ร่างพระราช  
บัญญัติที่ผ่านวาระที่หนึ่งและวาระที่สองมาแล้วนั้น สมควรตกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่

ส่วนในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อคณะรัฐมนตรี  
หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบคนร้องขอ และที่ประชุมอนุมัติ ที่ประชุมสภาก็จะทำหน้าที่เป็น  
คณะกรรมการ เรียกว่าคณะกรรมการเต็มสภา สมาชิกสภาทุกคนมีสิทธิที่จะ เสนอการแปรญัตติ  
โดยวาจา เรียงตามรายมาตรา ยกเว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เท่านั้นจะพิจารณา  
รวดเดียวสามวาระไม่ได้

กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป  
ไป รัฐธรรมนูญได้กำหนดเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้ เสร็จภายในเวลาเท่าใด  
แต่วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหกสิบวัน ในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน  
สภาผู้แทนราษฎร ก็มีได้ถูกจำกัดกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา แต่วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จ  
ภายในสามสิบวัน ส่วนในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนจะต้อง  
พิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวัน ส่วนวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสิบห้าวัน ถ้าการ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จทันระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับ  
ความเห็นชอบแล้ว

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใดก็  
ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าในกรณีที่ เป็นร่างพระราช  
บัญญัติที่เสนอโดยวุฒิสภา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้ส่งร่าง  
พระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมกลับไปยังวุฒิสภา ซึ่งในกรณีนี้ สภาทั้งสองต่างแต่งตั้งบุคคลที่เป็น  
หรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากัน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วม เพื่อพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วม เสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณา

แล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วย ก็ดำเนินการตราเป็นกฎหมายต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้อัยยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้ง เช่นนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะยกมาพิจารณาใหม่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง<sup>๑</sup> ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งยกขึ้นมาพิจารณาได้ทันที นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเสนอมา ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว<sup>๒</sup>

การเสนอกระทู้ถาม

กระทู้ถาม ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Question ซึ่งในวงการรัฐสภาทั่วไปหมายถึง การซักถามต่อรัฐมนตรีของฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาเป็นผู้ซักถาม และรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ เพื่อต้องการจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐมนตรี หรือนโยบายที่รัฐมนตรีปฏิบัติอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบ<sup>๓</sup> กระทู้ถามนั้นโดยปกติใช้สำหรับ เรื่องที่ไม่มีความสำคัญมากนัก เพื่อจะเร่งรัดการปฏิบัติงานของรัฐมนตรีให้เร็วขึ้น หรือต้องการความกระจ่างในแนวนโยบายที่ปฏิบัติ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก สมาชิกสภา ก็จะเสนอผู้ตดิขอเปิดอภิปรายทั่วไปแทนการเสนอกระทู้ถาม<sup>๔</sup> โดยปกติแล้ว มีข้อห้ามสำหรับการซักถามรัฐมนตรีดังนี้<sup>๕</sup>

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๑ กำหนดไว้ ๑ ปี  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา กำหนดไว้ ๑๘๐ วัน.

<sup>๒</sup>ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๘), หน้า ๗๓.

<sup>๓</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กระทู้ถาม, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, ๒๕๑๘), หน้า ๓.

<sup>๔</sup>ประเสริฐ โพธิ์พิทักษ์, การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย, หน้า ๕๖.

<sup>๕</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กระทู้ถาม, หน้า ๔.

๑. ห้ามซักถาม เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์
๒. ห้ามซักถาม เกี่ยวกับ เจ้าหน้าที่ของศาลยุติธรรม ซึ่งมีได้รับผิดชอบต่อรัฐสภา
๓. ห้ามซักถาม เกี่ยวกับ เอกอัครราชทูตซึ่งประจำอยู่ ณ ต่างประเทศ
๔. ห้ามซักถาม เกี่ยวกับ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม
๕. ห้ามซักถาม เกี่ยวกับ การตีความกฎหมาย เพื่อขอความคิดเห็นด้านกฎหมาย
๖. ห้ามซักถาม เกี่ยวกับ ข่าวสารซึ่งได้ตีพิมพ์ไปแล้วหรือเรื่องที่ได้ซักถามกันในสภาเรียบร้อยแล้ว
๗. ห้ามขอให้ยื่นข้อกล่าวหาหรือรายงานข้อ
๘. ห้ามซักถามคำถามที่เยิ่นเย้อ ชัดแจ้งในตัวเอง ถากถาง ตลกคะนอง หรือล้อเลียนคลุมเคลือ หรือซ้ำซาก
๙. ห้ามซักถามคำถามที่เกี่ยวกับ เรื่องที่เป็นความลับโดยธรรมชาติ เช่น การประชุมคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีที่ถูกซักถามนั้น ถ้าหากพิจารณาเห็นว่า การตอบกระทู้ถามดังกล่าว จะไม่เป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของชาติ จะขอไม่ตอบข้อซักถามนั้นก็ได้

การตั้งกระทู้ถาม ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ และ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใ้บัญญัติว่า กระทู้ถามจะต้องไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>

๑. เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือแกล้งใส่ร้าย
๒. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
๓. เป็น เรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
๔. เป็นการให้ออกความเห็น
๕. เป็นปัญหาข้อกฎหมาย

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

๖. เป็น เรื่องที่ไม่มีสาระสำคัญ
๗. เป็น เรื่องส่วนตัวของบุคคลใดๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ราชการ

การตั้งกระทู้ถามให้ เสนอล่วงหน้า เป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาที่ตน เป็นสมาชิกอยู่ โดยมีข้อความ เป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและให้ระบุด้วยว่า จะให้ตอบทางหนังสือราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้ตอบในที่ประชุมสภา ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐมนตรีมีเวลาในการเตรียมคำตอบต่อกระทู้ถามนั้นๆ ซึ่งโดยปกติสมาชิกสภา มักจะให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภามากกว่าที่จะตอบในราชกิจจานุเบกษา เพราะสมาชิกผู้เสนอกระทู้ถามมีสิทธิที่จะซักถามได้อีก ๓ ครั้ง และถ้ายังไม่หมดประเด็นก็อาจได้รับอนุญาตให้ซักถามต่อไป ซึ่งสิทธินี้จะได้รับ เฉพาะสมาชิกผู้เสนอกระทู้ถาม เท่านั้น สมาชิกอื่นไม่มีสิทธิในการร่วมซักถามด้วย

กระทู้ถามแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือกระทู้ถามด่วน และกระทู้ถามธรรมดา

ลักษณะของกระทู้ถามด่วน ได้แก่ <sup>๑</sup>

๑. เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน
๒. เกี่ยวกับ เหตุถูกเงินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ
๓. เกี่ยวกับความกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม หรือ เสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง
๔. เกี่ยวกับความกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

กระทู้ถามที่ไม่จัดเข้าในลักษณะทั้ง ๔ ประการนี้ ถือว่าเป็นกระทู้ถามธรรมดา ซึ่งกระทู้ถามด่วนนั้นจะได้จัดเข้าระเบียบวาระการประชุมก่อนกระทู้ถามธรรมดา ซึ่งกระทู้ถามด่วน ประธานสภาจะรีบจัดส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อเตรียมตอบ ส่วนกระทู้ธรรมดาให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน ๑๕ วัน และผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะถอนกระทู้ถามของตนได้ และกระทู้ถามใดที่รัฐมนตรียังมีได้ตอบ ให้เป็นอันระงับไปเมื่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.



### การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป มีลักษณะคล้ายกับการตั้งกระทู้ถาม แต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่าการตั้งกระทู้ถาม เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการบังคับให้รัฐบาลกระทำหรืองดเว้นการกระทำ หรือเพื่อล้มรัฐบาล เป็นมาตรการควบคุมรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามได้โดยไม่จำกัด เฉพาะผู้เสนอญัตติ แต่คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่า เป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน การเปิดอภิปรายทั่วไปทำได้ ๒ กรณีด้วยกัน คือ ทางฝ่ายสมาชิก รัฐสภา เป็นผู้ริเริ่ม ตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ ให้สภาผู้แทนราษฎร เท่านั้นมีสิทธิในการเสนอญัตติขอเปิดการอภิปรายทั่วไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ ให้สิทธินี้แก่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทน และวุฒิสภา<sup>๑</sup> อีกกรณีหนึ่ง เกิดขึ้นได้จากทางฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่ม เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้น แล้วคณะรัฐมนตรีเห็นควรที่จะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไป แต่ในกรณีเช่นนี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้<sup>๒</sup> การเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งได้เป็น ๒ วิธี คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ

#### ๑. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ

เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๘.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๗.

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๕๘.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๘.

ซึ่งเป็นโอกาสให้ทั้งรัฐสภาและรัฐบาล ได้รับทราบความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจจะมีผลในการ ส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ถ้าหากว่าสมาชิกรัฐสภามีความพอใจ แต่ในทางตรงกันข้าม ก็อาจจะ เป็นการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาล ถ้าหากสมาชิกรัฐสภาเกิดความไม่พอใจ อันอาจ จะนำไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะก็ได้<sup>๑</sup>

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้กำหนดจำนวนผู้เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปไว้ ไม่ต่ำกว่า จำนวน ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีลทธิที่จะ เข้าชื่อกันในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี ส่วนรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ กำหนดให้สภาผู้แทนเท่านั้นจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๕ เช่นกัน มีลทธิเข้าชื่อกัน เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป

## ๒. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือ ทั้งคณะ เป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดและเป็นวิธีการควบคุมขั้นสุดท้ายของรัฐสภา ในการควบคุมและถ่วง คุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารในการปกครองระบอบรัฐสภา เพราะผลที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไว้วางใจ อาจทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอน อาจจะต้องมีการปรับปรุง คณะรัฐมนตรี หรืออาจจะรุนแรงจนทำให้รัฐบาลต้องลาออก หรือโดยการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือก ตั้งใหม่<sup>๒</sup> การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ อาจจะไม่มีการลงมติก็ได้โดยการลงมติ ให้ผ่านระ เียบวาระไป แต่วิธีนี้ก็อาจจะทำให้ฐานะของรัฐบาลคลอนแคลนหรือขาดความ เชื่อถือได้

<sup>๑</sup> สุทัศน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปราย ทั่วไป, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๖.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

รัฐบาลที่เชื่อว่ามีเสียงสนับสนุนมากพอในรัฐสภา อาจจะไม่ยอมให้ผ่านระ เชียบวาระไปแต่ให้มีการ ลงมติความไว้วางใจรัฐบาลแทนได้<sup>๑</sup>

เรื่องที่จะ เสนอให้ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจนี้ จะต้อง เป็น เรื่องที่มี ความสำคัญเป็นอย่าง มาก และจะต้อง เป็น เรื่องที่ประชาชนโดยทั่วไปให้ความสนใจ และ เกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์ของประชาชน และผลที่ตามมาอาจจะทำให้มีการ เปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรีได้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ ด้ให้สิทธิในการ เสนอญัตตินี้แก่ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน โดยจำนวน ไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๕ ของสมาชิกแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถ้าญัตตินี้ เป็นของสมาชิก ทั้งสองสภารวมกันให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา หรือถ้า เป็นของสมาชิกสภาใดก็ให้ยื่นต่อประธานสภานั้น<sup>๒</sup> ส่วนรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ให้สิทธิในการ เสนอญัตตินี้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยจำนวน ไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด<sup>๓</sup> และ เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง การลง มติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ไม่ให้กระทำในวัน เดียวกับวันที่การอภิปรายยุติลง เพื่อให้สมาชิก ได้มีโอกาสพิจารณาทบทวนให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะตัดสินใจ เพราะผลที่เกิดขึ้นย่อมมีความ สำคัญต่อเสถียรภาพของการเมือง รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมว่า มติไม่ไว้วางใจ จะต้อง มีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ถ้าคะแนนเสียงไม่มากกว่า กึ่งหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนที่ เข้าชื่อ เสนอญัตตินี้ เป็นอันหมดสิทธิ์ที่จะขอ เปิดอภิปรายทั่วไปตลอดสมัย ประชุม

<sup>๑</sup> มนตรี เติ้งตระกุล, รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗), หน้า ๔๗.

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๘.

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๔๘.

การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี

การควบคุมรัฐบาลอีกวิธีหนึ่ง ก็คือการศึกษาพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี<sup>๑</sup> ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอ และรัฐสภาจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ซึ่งหมายถึงรัฐบาลจะต้องได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจจากรัฐสภา เพราะถ้าหากว่ารัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจแล้ว รัฐสภาอาจจะใช้อำนาจในการพิจารณาหน่วงเหนี่ยวการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ได้ ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการต่อรองมากพอสมควร ถือได้ว่าเป็นการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารโดยตรง<sup>๒</sup> ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไม่ทันในปีงบประมาณ เพื่อเป็นการบีบบังคับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะใช้งบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน จนกว่ารัฐสภาจะอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี<sup>๓</sup> แต่ในกรณีเช่นนี้ จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐบาล ซึ่งจะไม่สามารถดำเนินงานหรือขยายโครงการ

---

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๐๒ มาตรา ๔ "งบประมาณรายจ่าย" หมายความว่าจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

"ปีงบประมาณ" หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่ วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้น เป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

<sup>๒</sup>ชโยนนต์ สมุทวณิช, รายงานการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๑๐๔.

<sup>๓</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๔๓ บัญญัติว่า "งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลาง

ใหม่ๆ ได้ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล อันจะส่งผลกระทบกระเทือนไปยังประชาชนและ  
การบริหารงานของรัฐบาล<sup>๑</sup> ดังนั้น ก็อาจจะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงได้ ดังนั้น  
การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จึงเป็น เครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติอีกประ-  
การหนึ่ง

เครื่องมือในการดำเนินงานทางค้ำานนิติบัญญัติ

รัฐสภาจะมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เพียงโดยขึ้นอยู่กับ เครื่องมือในการดำเนิน  
งาน หรือโครงสร้างภายในของรัฐสภานั้นเอง และยังขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐสภาที่จะใช้  
เครื่องมือต่างๆ เหล่านี้ที่จะให้เกิดประโยชน์ด้วย เครื่องมือในการดำเนินงานทางค้ำานนิติบัญญัติ  
ก็แบ่งออกได้เป็น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และระบบคณะกรรมการ

๑. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ โดยรวบรวมสำนัก  
งานเลขาธิการพุทธสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนเข้าด้วยกัน<sup>๒</sup> เพื่อทำให้งานธุรการ  
ของทั้งสองสภาดำเนินไปด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่เดิมนั้นมีกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โดยจัดตั้งเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๖ มีฐานะเป็นกรมขึ้นตรงต่อสภาผู้แทน  
ราษฎร<sup>๓</sup> และกรมนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๔  
ซึ่งบัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยพุทธสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตัดคำว่า "ราษฎร" ออก  
คงเหลือคำว่า "สภาผู้แทน" ดังนั้น จึงได้มีสำนักงานเลขาธิการพุทธสภา แยกเป็นสัดส่วนออกต่าง  
หาก และอยู่ในบังคับบัญชาของประธานพุทธสภา ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ เมื่อ

<sup>๑</sup> สุทัศน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป, หน้า ๔.

<sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๑๔), หน้า ๒๑.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.

เกิดรัฐประหาร ๒๔๙๐ คณะรัฐประหารได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งได้บัญญัติในส่วนอำนาจนิติบัญญัติไว้ว่า รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๑ ขึ้นใหม่<sup>๑</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงขึ้นต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทน และอยู่ในบังคับบัญชาของประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนโดยตรง ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้มีรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐประหารได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ กลับมาใช้ จึงมีผลให้รัฐสภามีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จึงต้องกลับมาใช้ชื่อ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๕ และวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๖<sup>๒</sup> โดยบัญญัติ เปลี่ยนฐานะสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจากทบวงการเมืองมาเป็นทบวงการเมืองเทียบฐานะเท่ากรม การปฏิวัติเมื่อ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย ดังนั้น ปริมาณงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงมีมากขึ้น เพราะต้องทำหน้าที่ฝ่ายธุรการของสภาร่างรัฐธรรมนูญและในฐานะรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย<sup>๓</sup>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้เปลี่ยนชื่อเป็น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และได้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณ จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไปเป็นของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๕)

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔.  
<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.  
<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

พ.ศ. ๒๔๑๑ และพระราชบัญญัติโอนกิจการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไปเป็นของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๑๑ ด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๔๑๒ ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๑๒ แบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาใหม่<sup>๑</sup> โดยแยกออกเป็น กองกลาง กองการประชุม กองกรรมาธิการ และกองปฏิคมและสถานที่ การปรับปรุงครั้งหลังสุดโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ ได้กำหนดสายงานในการปฏิบัติงานหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้<sup>๒</sup>

๑. ฝ่ายบริหาร
  - ๑.๑ กองกลาง
  - ๑.๒ กองคลังและพัสดุ
  - ๑.๓ กองสถานที่
  - ๑.๔ กองการพิมพ์
  - ๑.๕ กองการประชาสัมพันธ์
๒. ฝ่ายระเบียบงานรัฐสภา
  - ๒.๑ กองการประชุม
  - ๒.๒ กองกรรมาธิการ
  - ๒.๓ ศูนย์รวมพนักงานชว เลขและพิมพ์ดีด
  - ๒.๔ กองวิเทศสัมพันธ์
๓. ฝ่ายวิชาการ
  - ๓.๑ ศูนย์บริการ เอกสารและค้นคว้า
  - ๓.๒ ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔-๓๕.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒.

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะ การปรับปรุงสายงานหรือขอบเขตของงานยังต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร คือต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ส่วนตำแหน่งเลขาธิการรัฐสภาซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รัฐสภาก็ได้เป็นผู้กำหนดหรือเลือกตัวบุคคล รวมทั้งข้าราชการของรัฐสภาที่ต้องขึ้นกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งในกรณีเช่นนี้จะทำให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีอำนาจควบคุมได้<sup>๑</sup> ซึ่งแตกต่างจากรัฐสภาของหลายประเทศ ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีอำนาจของตนเอง เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น

#### ระบบกรรมาธิการ

ระบบกรรมาธิการในรัฐสภาไทย มีขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๖<sup>๒</sup> ซึ่งในขณะนั้น เรียกว่าอนุกรรมการ ซึ่งมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการหรือสอบสวนและมีอำนาจที่จะเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นได้ ในทางปฏิบัติจำแนกออกได้เป็น อนุกรรมการประจำ อนุกรรมการเฉพาะเรื่องและอนุกรรมการเต็มสภา<sup>๓</sup> เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้เปลี่ยนคำว่า "อนุกรรมการ" เป็น "กรรมาธิการ" โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓<sup>๔</sup> และ

<sup>๑</sup> มนตรี เต่งกระกุล, รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ, หน้า ๕๖.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔, วันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕.

<sup>๓</sup> เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, "การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมาธิการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๘๐.

<sup>๔</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔, วันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕.



แบ่งออกเป็นกรรมาธิการสามัญ และกรรมาธิการวิสามัญ ในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนวุฒิสภาได้มีกรรมาธิการเป็นครั้งแรก เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๔<sup>๑</sup>

เมื่อมีการตรา "ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๘๔" ได้มีการเปลี่ยนแปลงแปลงระบบกรรมาธิการสามัญอย่างมาก โดยกำหนดให้สภาผู้แทนมีคณะกรรมาธิการสามัญ ๗ คณะ คือ<sup>๒</sup>

- ๑. คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ
- ๒. คณะกรรมาธิการต่างประเทศ
- ๓. คณะกรรมาธิการการปกครอง
- ๔. คณะกรรมาธิการทหาร
- ๕. คณะกรรมาธิการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธารณสุข
- ๖. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม
- ๗. คณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

โครงสร้างของระบบกรรมาธิการสามัญ เช่นนี้ ได้ใช้อยู่ในรัฐสภา ๒๔๑๒ ด้วย แต่ในรัฐสภา ๒๔๑๔ ได้เปลี่ยนโครงสร้างใหม่ โดยแบ่งคณะกรรมาธิการออกเป็น ๑๑ คณะ<sup>๓</sup> โดยเพิ่มคณะกรรมาธิการเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมาธิการคมนาคม คณะกรรมาธิการวัฒนธรรมและสังคม

ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญ ส่วนใหญ่จะตั้งขึ้นเมื่อต้องการพิจารณาเรื่องที่สำคัญนอกเหนือไปจากงานประจำ โดยมีจำนวนไม่จำกัด เมื่อคณะกรรมาธิการดำเนินงานเสร็จสิ้นก็จะสิ้นสภาพไป ส่วนคณะกรรมาธิการเต็มสภา ประกอบขึ้นด้วยสมาชิกรัฐสภาทุกคน เมื่อต้องการที่จะพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน และกรรมาธิการร่วม ตั้งขึ้นจากสมาชิกของทั้งสองสภา เมื่อเกิดความคิดเห็นแตกต่างกัน รายละเอียดของคณะกรรมาธิการประเภทต่างๆ จะได้นำเสนอในบทที่ว่าด้วยคณะกรรมาธิการ

---

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๓ ตอนที่ ๓๐, พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๔.  
<sup>๒</sup> ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๔๘๔.  
<sup>๓</sup> ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๗, ข้อ ๘๐.

สมาชิกรัฐสภา

ในที่นี้จะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภา ทั้ง ๓ สมัย ทั้งในด้าน การศึกษา อาชีพ และอายุ ทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก

ตารางที่ ๑

เปรียบเทียบกลุ่มอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อายุ	สภา ๒๕๑๒	สภา ๒๕๑๘	สภา ๒๕๑๙
๒๔ - ๓๔	๖.๔	๑๖.๐	๑๓.๖
๓๕ - ๔๙	๕๘.๐	๔๙.๔	๕๘.๑
๕๐ - ๖๐ ขึ้นไป	๓๕.๖	๓๔.๖	๒๘.๓
	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

ที่มา : กองทะเบียนประวัติ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

รัฐสภาทั้งสามสมัย มีลักษณะที่เหมือนกันคือ มีสมาชิกสภาผู้แทนที่อยู่ในวัยกลางคนมากที่สุด และวัยสูงเป็นอันดับที่สอง ส่วนคนวัยหนุ่มนั้นยังมีจำนวนน้อยเพิ่มขึ้นจากรัฐสภาสมัย ๒๕๑๒ ไม่มากนัก ทั้งๆ ที่กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัคร ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ไว้ ๒๔ ปี ส่วนผู้สมัครในสมัย พ.ศ. ๒๕๑๒ ต้องมีอายุอย่างน้อย ๓๐ ปีขึ้นไป

ตารางที่ ๒

เปรียบเทียบคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

คุณภาพ	สภา ๒๕๑๒	สภา ๒๕๑๘	สภา ๒๕๑๙
ป.๔ - ๗	๕.๔	๗.๔	๗.๑
ม.ศ.๑-๓	๒๓.๒	๑๗.๔	๑๘.๔
ม.ศ.๔-๖	๑๘.๒	๑๑.๑	๑๔.๓
อนุปริญญา	๑๐.๔	๑๗.๑	๗.๘
ปริญญาตรี	๓๖.๐	๓๔.๔	๓๒.๙
ปริญญาโท, เอก	๕.๔	๑๐.๗	๑๗.๔
ไม่แจ้ง	๐.๓	๐.๗	๐.๗
รวม	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

ที่มา : กองทะเบียนประวัติ, สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า ถ้าเรานำจำนวนผู้ที่จบปริญญาตรีขึ้นไปทั้งหมดในรัฐสภาปี ๒๕๑๒ จะมีจำนวนร้อยละ ๕๑.๕๕ ในรัฐสภาปี ๒๕๑๘ จะมีจำนวนร้อยละ ๕๔.๓๒ และในรัฐสภาปี ๒๕๑๙ มีจำนวนร้อยละ ๕๐.๘๘ ซึ่งก็ถือได้ว่าคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนดีขึ้นเรื่อยๆ

ตารางที่ ๓

เปรียบเทียบอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเภท	สภา ๒๕๑๒	สภา ๒๕๑๘	สภา ๒๕๑๙
๑. ทนายความ	๑๕.๙	๑๗.๕	๑๑.๘
๒. ธุรกิจการค้า	๔๕.๗	๓๔.๖	๒๓.๐
๓. นักหนังสือพิมพ์	๑.๔	๓.๗	๒.๑
๔. แพทย์และ เภสัชกร	๑.๘	๒.๒	๓.๖
๕. ข้าราชการบำนาญ	๑๔.๒	๙.๒	๑๖.๑
๖. ข้าราชการประจำ	๖.๔	๔.๑	๖.๑
๗. เกษตรกรรม	๔.๕	๔.๖	๕.๗
๘. ครู - อาจารย์	๑.๔	๗.๕	๘.๖
๙. อาชีพอื่นๆ	๓.๗	๗.๘	๑๑.๑
๑๐. ไม่แจ้ง	๔.๑	๕.๔	๕.๗
รวม	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

ที่มา : กองทะเบียนประวัติ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

อาชีพธุรกิจการค้า มีมากเป็นอันดับหนึ่งในรัฐสภาทั้งสามสมัย รองลงมาในปี ๒๕๑๒ และ ๒๕๑๘ คือ ทนายความ และข้าราชการบำนาญมีเป็นอันดับสาม ส่วนอาชีพอื่นๆ ก็กระจัดกระจายไป

สรุปภูมิหลังของสมาชิกรัฐสภาทั้งสามสมัย ทางด้านอายุมีลักษณะเหมือนกัน แต่ในรัฐสภา ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ มีคนที่อยู่ในวัยหนุ่มเพิ่มมากขึ้น ส่วนภูมิหลังทางการศึกษาพบว่าในระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละสมัย และระดับการศึกษา ม.ศ.๑-๓ มีอันดับรองลงมา

ส่วนทางด้านอาชีพ ปรากฏว่าธุรกิจการค้ามีมากที่สุด รองลงมาคือทนายความ และข้าราชการบำนาญ

ลักษณะภูมิหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสามสมัยจึงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

ในส่วนของการศึกษาเปรียบเทียบภูมิหลังของวุฒิสมาชิกในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ และ  
รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๘ (เป็นสมาชิกชุดเดียวกัน) ดังนี้

ตารางที่ ๔

เปรียบเทียบกลุ่มอายุของวุฒิสมาชิก

อายุ	สภา ๒๕๑๒	สภา ๒๕๑๔-๒๕๑๘
๓๕ - ๔๐	-	๓.๐๐
๔๑ - ๕๐	๑๘.๘๐	๑๑.๐๐
๕๑ - ๖๐	๕๘.๑๕	๑๓.๐๐
๖๑ - ๗๐	๑๕.๒๔	๖๒.๐๐
๗๐ ปีขึ้นไป	๖.๗๑	๑๑.๐๐
	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองทะเบียนประวัติ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางนี้ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของกลุ่มอายุของวุฒิสมาชิกในรัฐสภาทั้งสองสมัยอย่างชัดเจน ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ กลุ่มอายุที่มีมากกว่าครึ่งคือกลุ่มอายุ ๕๑ - ๖๐ ปี ที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าได้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำที่ยังไม่ครบเกษียณอายุ เป็นสมาชิกวุฒิสภาถึง ๑๒๔ คน จากจำนวนทั้งหมด ๑๖๔ คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีอายุเฉลี่ยอยู่ระหว่าง ๕๑-๖๐ ปี ส่วนรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๘ ปรากฏว่าคนที่อยู่ในกลุ่มอายุ ๖๑-๗๐ ปี มีเป็นจำนวนกว่าครึ่ง ทั้งนี้เพราะว่า ได้มีการแต่งตั้งข้าราชการบำนาญ เป็นสมาชิกวุฒิสภาถึง ๕๕ คน จากจำนวน ๑๐๐ คน ส่วนในรัฐสภานี้ที่มีกลุ่มอายุ ๓๕-๔๐ ปี ซึ่งถือว่าเป็นคนหนุ่มอยู่ด้วยจำนวน ๓ คน นั้น เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาอายุอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี ส่วนในรัฐสภา ๒๕๑๒ กลุ่มอายุ ๓๕-๔๐ ปี ไม่มีเพราะว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสมาชิกอายุอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี

ตารางที่ ๕

เปรียบเทียบคุณภาพของสมาชิกวุฒิสภา

คุณภาพ	สภา ๒๕๑๒	สภา ๒๕๑๔-๒๕๑๕
ป.๔ - ๗	๑.๒๒	๓.๐๐
ม.ศ.๑ - ๓	๐.๖๑	๓.๐๐
ม.ศ.๐.๔ - ๖	๑.๘๓	๘.๐๐
อนุปริญญา	๑.๘๓	๕.๐๐
ร.ร.น้อยร้อย	๖๔.๐๓	๑๓.๐๐
ปริญญาตรี	๑๗.๗๐	๔๒.๐๐
ปริญญาโท-เอก	๑๑.๔๖	๒๖.๐๐
ไม่แจ้ง	๑.๒๒	-
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กองทะเบียนประวัติ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จามตารางนี้ แสดงให้เห็นว่าในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ นั้น เนื่องจากมีข้าราชการประจำซึ่งเป็นนายทหารจำนวนมากได้เป็นวุฒิสมาชิก ดังนั้น คุณภาพของผู้ที่จบโรงเรียนนายร้อยจึงมีจำนวนกว่าครึ่งของวุฒิสมาชิกทั้งหมด ส่วนผู้ที่จบปริญญาตรีขึ้นไปมีร้อยละ ๒๔.๒๖ ส่วนในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๕ มีผู้ที่จบปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ ๖๘.๐๐ ซึ่งเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด ดังนั้นความแตกต่างกันจึงอยู่ที่ รัฐสภา ๒๕๑๒ นั้น มีผู้ที่มีการศึกษาทางการทหารมาก ส่วนรัฐสภา ๒๕๑๔-๒๕๑๕ นั้น เป็นผู้ที่มีความรู้ทั่วไปในหลายสาขาวิชา มากกว่า แต่ในส่วนเฉลี่ยเราสามารถกล่าวได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสมัย เป็นผู้ที่มีการศึกษาสูง เช่น ในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ ระดับตั้งแต่อนุปริญญาขึ้นมาถึงร้อยละ ๙๕.๑๒ ส่วนในรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๕ มีร้อยละ ๘๖.๐๐ ซึ่งต่ำกว่ารัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ เกือบร้อยละ ๑๐

## ตารางที่ ๖

## เปรียบเทียบอาชีพของวุฒิสมาชิก

ประเภท	สภา ๒๕๑๒	สภา ๒๕๑๔-๒๕๑๕
๑. ทนายความ	๒.๔๔	๖.๐๐
๒. ธุรกิจการค้า	๓.๖๖	๒๑.๐๐
๓. นักหนังสือพิมพ์	๐.๑๖	๒.๐๐
๔. แพทย์, เภสัชกร	-	๒.๐๐
๕. ข้าราชการบำนาญ	๑๗.๖๔	๕๔.๐๐
๖. ข้าราชการประจำ	๗๕.๖๑	๕.๐๐
๗. เกษตรกรรม	-	๒.๐๐
๘. ครู อาจารย์	-	๔.๐๐
๙. อาชีพอื่นๆ	-	๔.๐๐
๑๐. ไม่แจ้ง	-	-
รวม	๑๐๐	๑๐๐

ที่มา : กองทะเบียนประวัติ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ความแตกต่างของกลุ่มอาชีพของวุฒิสภาในรัฐสภาทั้งสองสมัยนี้ เห็นได้ชัดเจนว่า รัฐสภา ๒๕๑๔-๒๕๑๕ วุฒิสภามาจากบุคคลอาชีพต่างๆ กัน แต่มีข้าราชการบำนาญเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ ๕๐ และอาชีพธุรกิจการค้าเป็นอันดับที่สอง ส่วนวุฒิสมาชิกของรัฐสภา ๒๕๑๒ มีเพียงไม่กี่กลุ่มอาชีพเท่านั้น โดยเฉพาะข้าราชการประจำมีถึงร้อยละ ๗๕.๖๑ ซึ่งถ้ารวมกับข้าราชการบำนาญ ก็เป็นจำนวนถึงร้อยละ ๙๓.๒๕ ที่เดียว ดังนั้น จึงสรุปความแตกต่างได้ว่า รัฐสภา ๒๕๑๒ นั้น วุฒิสมาชิกเป็นข้าราชการเกือบทั้งหมด ส่วนรัฐสภา ๒๕๑๔-๒๕๑๕ มีข้าราชการบำนาญประมาณครึ่งหนึ่งและอีกครึ่งหนึ่งก็กระจัดกระจายไปในกลุ่มอาชีพต่างๆ