



โครงสร้างของรัฐสภาไทย

เพื่อเป็นแนวทางพื้นฐานในการที่จะพิจารณาศึกษาต่อไปในประเด็น  
ของความอ่อนแอของรัฐสภาไทย จึงสมควรที่จะได้ทำความเข้าใจคร่าว ๆ ในสาระ  
สำคัญของความแตกต่างทางคานโครงสร้างของรัฐสภาไทย ทั้งในด้านการจัดระเบียบ  
องค์กร, การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ, ทั่วบทกฎหมาย  
ที่เกี่ยวข้องและสภาพของรัฐสภาไทยในขณะหนึ่ง ๆ เสียก่อน

รูปการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย อาจจัดแบ่ง  
ได้ดังนี้คือ .-<sup>1</sup>

ก. การปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government) ถือหลักว่า  
รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในการปกครองประเทศ รัฐสภาถอดถอน  
ฝ่ายบริหารได้ แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา คือรูปการปกครองตามรัฐธรรมนูญ  
2475 (ชั่วคราว)

ข. การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System of  
Government) ถือว่ารัฐสภาที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ก็ยึดถือ  
หลักดุลยภาพอำนาจ (Balance of Power) ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา ได้แก่  
รูปการปกครองตามรัฐธรรมนูญ 2489, 2490, 2492 และ 2495

ค. การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary System  
of Government) โดยหลักการแล้วรูปการปกครองแบบนี้ยังยอมรับว่ารัฐสภา  
เป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่บังคับให้รัฐสภาใช้ได้เฉพาะอำนาจ  
นิติบัญญัติเท่านั้น สมาชิกรัฐสภาไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายบริหาร ได้แก่รูปการปกครอง

---

(1) ภิระมล ทองธรรมชาติ "สภาผู้แทนราษฎรในระบบการปกครองของไทย"  
วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 8 (มกราคม 2514), หน้า 1 - 17.

ตามรัฐธรรมนูญ 2511

ง. การปกครองโดยฝ่ายบริหาร (Executive Government)

ถือว่ารัฐสภาเป็นเพียงสถาบันที่คอยรับทราบและยืนยันความถูกต้องของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถลงมติหรือถอดถอนฝ่ายบริหารใดเลย ใต้กรอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515

1.1 การจัดระเบียบองค์กร

รัฐสภาที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มีรูปแบบองค์กร และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ กันแล้วแต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับและสภาพอำนาจการเมืองในขณะหนึ่ง ๆ ในคานองประกอบของสมาชิกก็เช่นเดียวกัน รัฐสภาไทยเคยมีสมาชิกทั้งประเภทแต่งตั้งและเลือกตั้งผสมกัน แต่งตั้งทั้งหมด และเลือกตั้งทั้งหมด ในช่วงขณะที่ผู้ซึ่งมีอำนาจการเมืองในขณะนั้นมีรากฐานแห่งอำนาจอยู่ที่รัฐสภา จะพบว่ารัฐสภามีฐานะอำนาจมากขึ้น แต่ขณะที่ผู้ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองมีพลังอำนาจหลักมาจากคานองอื่น และไม่จำเป็นต้องอาศัยรัฐสภาเป็นรากฐานแห่งอำนาจ ก็จะทำให้ปรากฏว่าฐานะอำนาจของรัฐสภาตกต่ำลง แต่ไม่ว่าอำนาจทางการเมืองจะอยู่ที่บุคคลกลุ่มใดก็ตาม ก็จะเป็นว่ารัฐสภาต้องถูกใช้และเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นเครื่องสนับสนุนผู้มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ๆ เสมอ

1.1.1 องค์กร

รัฐสภาที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้ง 9 ฉบับ ที่ประเทศไทยเคยมี มีทั้งในรูปสองสภา และสภาเดี่ยว ซึ่งเรียกรวมกันว่ารัฐสภาหรือในชื่ออย่างอื่น รัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2489, 2490, 2492 และ 2511 ให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาล่างหรือสภาผู้แทน เป็นสภาเลือกตั้งจากประชาชน กับสภาสูง ซึ่งเรียกว่าวุฒิสภา หรือพฤฒสภาเป็นสภาแต่งตั้งและเลือกตั้ง

ทางอ้อมตามลำดับ<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญอีก 5 ฉบับที่เหลือได้แก่รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว), 2475, 2495, 2502 และ 2515 กำหนดให้รัฐสภาเป็นรูปสภาเดียว รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว), 2502 และ 2515 มีสมาชิกประเภทเดียวเป็นสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด<sup>3</sup> แต่รัฐธรรมนูญ 2475 และ 2495 ให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทเลือกตั้ง และแต่งตั้งโดยให้อัตราส่วนและจำนวน

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 64 ตอนที่ 53 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2490, มาตรา 26, 37, 6.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 66 ตอนที่ 17 วันที่ 23 มีนาคม 2492 มาตรา 73, 86, 82.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนพิเศษ วันที่ 20 มิถุนายน 2511, มาตรา 71, 82, 78.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 30 วันที่ 10 พฤษภาคม 2489, มาตรา 17, 29, 24.

(3) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวพุทธศักราช 2475, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49 วันที่ 27 มิถุนายน 2475, มาตรา 2, 10.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2502, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502, มาตรา 5, 6, 7.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 89 ตอนที่ 92 วันที่ 15, ธันวาคม 2515, มาตรา 6



สมาชิกเป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> ฉบับนั้น ๆ

### 1.1.2 สมาชิก

รัฐธรรมนูญ 8 ฉบับยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งรวมอยู่ด้วย ส่วนหนึ่ง หรือทั้งหมด สมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 เป็นสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมดจำนวน 240 และ 299 นาย ตามลำดับ<sup>5</sup> ส่วนสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ 2495, 2475 และ 2475 (ชั่วคราว) แยกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญ 2475 และ 2495 ให้วาระเริ่มแรกสมาชิกแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกเลือกตั้ง แต่ให้สมาชิกแต่งตั้งมีจำนวนลดลงในขณะที่สมาชิกเลือกตั้งมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่สุดจะมีแต่สมาชิกเลือกตั้งเท่านั้น นับเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะคล้าย ๆ กันที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) เว้นแต่ตามรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) วาระเริ่มแรกให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิก

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2475, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 49 วันที่ 10 ธันวาคม 2475, มาตรา 6, 16, 65.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 69 ตอนที่ 15 วันที่ 8 มีนาคม 2495, มาตรา 7, 45, 115, 116, 117.

(5) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, Loc. cit.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, Loc. cit.

แต่งตั้งล้วน ๆ<sup>6</sup> อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าจนถึงวันที่สิ้นสุดการใช้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้ สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) ยังคงมีแต่สมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด สมาชิกตามรัฐธรรมนูญ 2475 และ 2495 ก็ยังคงมี 2 ประเภท จึงไม่ปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใดใน 3 ฉบับนี้ สามารถบรรลุถึงเป้าหมายสุดท้ายในคานองคประกอบของสมาชิกที่จะให้มีแต่สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งทั้งหมดได้ รัฐธรรมนูญที่ให้แยกสมาชิกวุฒิสภานี้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งไว้คนละสภา คือรัฐธรรมนูญ 2490, 2492 และ 2511 แยกสมาชิกแต่งตั้งไว้ในสภาที่เรียกว่าวุฒิสภาต่างหากจากสภาผู้แทนซึ่งเป็นสภาของสมาชิกเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2490 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกผู้แทน<sup>7</sup> ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2511 สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทน<sup>8</sup> แต่ตามรัฐธรรมนูญ 2492 สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนคงที่ 100 นาย<sup>9</sup> ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนมีจำนวน 120 นาย<sup>10</sup> สมาชิกวุฒิสภาซึ่งถึงแม้จะแยกออกเป็นสองสภาแต่กำหนดให้ได้รับเลือกตั้ง

(6) พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475, Loc. cit.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 Loc. cit.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Loc. cit.

(7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit., มาตรา 33

(8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Loc. cit.

(9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Loc. cit.

(10) การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 โดสมาชิกสภาผู้แทน 99 นาย รวมกับสมาชิกผู้แทนอีก 21 นาย ที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่มเติมภายใต้บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2492,

จากประชาชน คือสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2489 ซึ่งกำหนดให้แยกเป็น  
 พุทธสภาและสภาผู้แทน สมาชิกพุทธสภาได้รับเลือกตั้งทางอ้อมจากประชาชน มี  
 จำนวนสมาชิกคงที่ 80 นาย<sup>11</sup> แต่วาระเริ่มแรกให้ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งองค์กร  
 เลือกตั้งสมาชิกพุทธสภาอันใดแกผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันที่ประกาศ  
 ใช้รัฐธรรมนูญ 2489 เป็นผู้เลือกตั้ง<sup>12</sup> ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนได้รับเลือกตั้งโดยตรง  
 จากประชาชน มีจำนวน 178 นาย เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2489<sup>13</sup>

#### 1.1.2.1 สมาชิกเลือกตั้ง

สมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ได้รับเลือกตั้ง  
 โดยการเลือกตั้งทั่วไปที่กระทำตลอดทั้งทั่วประเทศ, การเลือกตั้งเพิ่ม และการ  
 เลือกตั้งซ่อม การเลือกตั้งทั่วไปตลอดทั้งประเทศได้กระทำมาแล้วทั้งหมด 9 ครั้ง<sup>14</sup>  
 เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม คือประชาชนเลือกผู้แทนตำบล แล้วผู้แทนตำบลจึงทำการ  
 เลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่งจำนวน 1 ครั้ง ใดแก่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของ  
 ประเทศไทย ระหว่างเดือน พฤศจิกายน - ธันวาคม 2476 การเลือกตั้งทั่วไปอีก 8  
 ครั้ง เป็นการเลือกตั้งทางตรง คือราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง  
 ทั้งสิ้น การเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกกำหนดเขตเลือกตั้งถือเขตจังหวัดเป็นเกณฑ์

(11) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Loc. cit.

(12) Ibid.; มาตรา 90

(13) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, วุฒิสภาไทย, (เอกสารโรเนียวเขียนเล่มของ  
 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป., ม.ป.ท.) หน้า 103 - 105

(14) ทองศรี กำภู ณ อยุธยา และพวก, (ประมวล, เรียบเรียง),  
วุฒิสภาไทยพุทธศักราช 2513 : ชีวประวัติสมาชิกวุฒิสภา (พระนคร : สำนักวิจัย  
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513) หน้า 18

ครั้งที่ 2, 3 และ 4 เป็นการเลือกตั้งที่กระทำโดยวิธีแบ่งเขต<sup>15</sup> ให้แต่ละเขต  
 เลือกผู้แทนราษฎรได้ 1 คน และนับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5 เป็นต้นมา  
 จนถึงครั้งที่ 9 เป็นการเลือกตั้งโดยรวมเขตจังหวัด คือ ประชาชนในบางจังหวัด  
 อาจมีสิทธิเลือกผู้แทนได้มากกว่า 1 คน<sup>16</sup> ทั้งนี้แล้วแต่จำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น ๆ  
 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 4 ที่กระทำเมื่อเดือน พ.ย.-ธ.ค. 2476, 7, พ.ย. 2480,  
 12 พ.ย. 2481 และ 6 ม.ค. 2489 ตามลำดับ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใต้  
 รัฐธรรมนูญ 2475<sup>17</sup> การเลือกตั้งครั้งที่ 5 เมื่อ 29 ม.ค. 2491 เป็นการเลือกตั้ง  
 ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490<sup>18</sup> การเลือกตั้งครั้งที่ 6 เมื่อ 26 ก.พ. 2495 เป็น  
 การเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 ซึ่งคณะผู้บริหารประเทศชั่วคราวนำกลับมา  
 ใช้ใหม่ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 และ 8 เมื่อ 26 ก.พ. 2500 และ 15 ธ.ค.  
 2500 เป็นการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ 2495<sup>19</sup> ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญ 2475 ที่  
 นำมาแก้ไขเพิ่มเติมใหม่นั้นเอง ส่วนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 9 ซึ่งเป็นครั้งสุดท้าย  
 เมื่อ 10 ก.พ. 2512 เป็นการเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2511

(15) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย, Loc, cit

(16) นรินทร์ พานิชกิจ, วาที ร.ค., การเลือกตั้งกับสภาพสังคมไทย

ปัจจุบัน : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างวิธีเลือกตั้งแบบรวมเขตและแบ่งเขต

(วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 29, 30

และ 40

(17) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "การเลือกตั้งผู้แทนปวงชนชาวไทย",  
รัฐสภาสาร, ปีที่ 16 (พฤศจิกายน 2511), หน้า 11 - 14

(18) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit มาตรา 97

(19) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, การเลือกตั้งผู้แทนปวงชนชาวไทย, Op. cit.,  
 หน้า 19 - 22.

และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2511<sup>20</sup> นอกจากนั้นยังมีการเลือกตั้งเพิ่มเติมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีก 3 ครั้ง หากไม่นับการเลือกตั้งเพิ่มใน 4 จังหวัดที่ได้คืนจากอินโดจีนของฝรั่งเศส เมื่อ 15 - 30 ก.ค. 2488 การเลือกตั้งเพิ่มทั้ง 3 ครั้ง ได้แกการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพิ่มเฉพาะใน 47 จังหวัด เมื่อ 5 ส.ค. 2489 โดยวิธีแบ่งเขต ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 9, แห่งรัฐธรรมนูญ 2489, ครั้งที่สองเมื่อ 5 มิ.ย. 2492 เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพิ่มใน 19 จังหวัด โดยวิธีรวมเขตจังหวัด เป็นการเลือกตั้งเพิ่มตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ 2492 ครั้งล่าสุดเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เพิ่มแทนสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ต้องจับสลากออกจากตำแหน่งตามมาตรา 116 แห่งรัฐธรรมนูญ 2495 ทำการเลือกตั้งเฉพาะใน 5 จังหวัด ที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น กระทำเมื่อ 30 มีนาคม 2501<sup>21</sup> การเลือกตั้งเพิ่มทั้ง 3 ครั้ง และการเลือกตั้งเพิ่มใน 4 จังหวัดที่ได้คืนจากอินโดจีนของฝรั่งเศส เป็นการเลือกตั้งทางตรง ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกแทนราษฎรด้วยตนเองทั้งสิ้น

สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 9 ครั้ง ดำรงสมาชิกภาพแตกต่างกันดังนี้คือ สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ย. - ธ.ค. 2476, 12 พ.ย. 2481 และ 26 ก.พ. 2495 เพียง 3 ชุด ที่สามารถดำรงตำแหน่งอยู่จนครบวาระ อีก 5 ชุด คือ สมาชิกชุดที่ได้รับเลือกตั้ง

(20) พระราชกฤษฎีกาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 85 ตอนที่ 105 วันที่ 8 พฤศจิกายน 2511, หน้า 1

(21) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย, Loc. cit.



เมื่อ 6 ม.ค. 2489, 29 ม.ค. 2491, 26 ก.พ. 2500, 15 ธ.ค. 2500 และ 10 ก.พ. 2512 ล้วนแต่สิ้นสุดลงก่อนครบวาระเพราะเกิดการปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองเกิดขึ้น<sup>22</sup> สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อ 7 พ.ย. 2480 และ 12 พ.ย. 2481 สิ้นสุดลงโดยการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 12 พ.ย. 2481 นั้นก่อนจะพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกยุบสภา ได้มีการยึดอายุการดำรงตำแหน่งมาแล้วถึง 2 ครั้ง ครึ่งละ 2 ปี โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ส่วนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อ 6 ม.ค. 2489<sup>23</sup> และ 29 ม.ค. 2491<sup>24</sup> สามารถมีอายุต่อเนื่องไปถึงรัฐธรรมนูญฉบับถัดไปที่ประกาศใช้และกลายเป็นสมาชิกสภา (สภาผู้แทน) ตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ต่อไป จนสิ้นสุดโดยการยึดอำนาจในเวลาต่อมา

ค่านคุณสมบัตินของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภานั้น อาจพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องได้ในสาระสำคัญ ดังนี้คือ .- อายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1, 2, 3, 4 และการเลือกตั้งเพิ่ม เมื่อ 5 ส.ค. 2489 ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุ 23 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป<sup>25</sup> การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 5 เมื่อ 29 ม.ค. 2491 อายุของ

(22) Ibid., หน้า 3 - 65 และ 103 - 105

(23) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit., มาตรา 91

(24) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit., มาตรา 182

(25) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2476 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 วันที่ 10 สิงหาคม 2476 มาตรา 6 พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 53 ตอนที่ 44 วันที่ 15 พฤศจิกายน 2479, มาตรา 3, 16

และคุณสมบัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งที่จะใช้ในการเลือกตั้งในแต่ละคราวนั้น

ผู้สมัครรับเลือกตั้งกำหนดไว้สูงขึ้นเป็น ไม่นต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์<sup>26</sup> และกลับลดลงเหลือ 30 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปในการเลือกตั้งเพิ่ม เมื่อ 5 มิ.ย. 2492<sup>27</sup> และการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6<sup>28</sup> ครั้งถึงการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7 เมื่อ 26 ก.พ. 2500 อายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งกำหนดค่าลงอีกเหลือเพียง 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป<sup>29</sup> เช่นเดียวกับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 8 เมื่อ 15 ธ.ค. 2500<sup>30</sup> จนถึงการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด 10 ก.พ. 2512 อายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงกำหนดไว้ 30 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป<sup>31</sup> อีกครั้งหนึ่งเหมือนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6

(26) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64 ตอนที่ 60 วันที่ 9 ธันวาคม 2490, หน้า 719 มาตรา 3 ไทยยกเลิกมาตรา 97 เดิม และใช้ข้อความใหม่แทน ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้

(27) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op. cit., มาตรา 189, 92

(28) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 68 ตอนที่ 77 วันที่ 24 ธันวาคม 2494, มาตรา 16 กำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ 30 ปี และโดยที่รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่พร้อมพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวันเลือกตั้งให้คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง

(29) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ฯ พ.ศ. 2499, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 73 ตอนที่ 21 วันที่ 13 มีนาคม 2499, มาตรา 19

(30) กระทรวงมหาดไทย, กรมมหาดไทย, รายงานผลและข้อวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พระนคร, 2501 หน้า 7

(31) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op. cit., มาตรา 88

การกำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก  
รัฐสภาเท่าที่เคยกำหนดไว้สูงสุดได้แก่ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 6 เมื่อ 26 ก.พ.  
2495 กำหนดไว้ว่าต้องสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่ 6 หรือเทียบเท่า หรือ  
เคยเป็นข้าราชการประจำชั้นโทขึ้นไปหรือเทียบเท่า<sup>32</sup> ที่กำหนดไว้เพียงชั้นประถม  
สามัญหรือเทียบเท่าได้แก่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1, 2, 3, 4, 5<sup>33</sup> และ 9<sup>34</sup>  
และการเลือกตั้งเพิ่มตามรัฐธรรมนูญ 2492<sup>35</sup> แต่ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 7  
และ 8 เมื่อ 26 ก.พ. 2500 และ 15 ธ.ค. 2500 และการเลือกตั้งเพิ่มเมื่อ  
30 มี.ค. 2501 ไม่ได้มีการกำหนดความรู้ขั้นต่ำของผู้สมัครไว้<sup>36</sup> อย่างไม่เห็น

---

(32) สมัคร ชนมิตต์, ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495) หน้า 45

(33) กฎพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)  
พ.ศ. 2479, Loc. cit., ซึ่งใช้บังคับอยู่ตลอดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 2, 3,  
4 และ 5 และพระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติเลือกตั้ง พ.ศ.  
2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 (ฉบับที่ 2) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50  
วันที่ 15 สิงหาคม 2476, มาตรา 6

(34) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 85 ตอนที่ 103 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2511, มาตรา 18

(35) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Loc. cit.,

(36) กระทรวงมหาดไทย, กรมมหาดไทย, รายงานผลและข้อวิจยการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, Op. cit., หน้า 7 และ 22.

ในคานคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภานั้นกฎหมายกำหนดอายุไว้ 20 ปีขึ้นไปตลอดมา, ต้องมีสัญชาติไทย กับคุณสมบัติอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันทุกครั้ง อาทิ ต้องไม่วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ, ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช, ไม่ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล, ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา, ไม่หุนหวกเป็นใบ้ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้, สำหรับผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กล่าวมาแล้ว หากมีบิดาเป็นคนต่างดาว ต้องมีคุณสมบัติเพิ่มเติมพิเศษตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เพิ่มเติม เช่น กำหนดว่าต้องเคยรับราชการ หรือมีมาตรฐานการศึกษาไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้เป็นต้น จึงจะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้

ข้อที่น่าสนใจเกี่ยวกับภูมิลำเนาของสมาชิกรัฐสภาชุดต่าง ๆ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในการเลือกตั้งทั่วไปที่ผาน ๆ มา

ประสพการณ์ในการได้รับเลือกตั้งในระดับประเทศ : ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 219 นาย มีผู้ซึ่งไม่เคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภามาก่อนเลย ถึง 150 นาย หรือเท่ากับร้อยละ 68 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ทั้ง 219 นาย ผู้ที่เคยได้รับเลือกตั้งมาแล้ว 1 ครั้ง จำนวน 23 นาย (11 %), ได้รับเลือกตั้งมาแล้ว 2 ครั้ง 27 นาย (12 %), สามครั้ง 8 นาย (4 %), ได้รับเลือกตั้งมาแล้วมากกว่า 3 ครั้ง 9 นาย (4 %)<sup>37</sup> เทียบกับก่อนการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2512 จะเห็นได้ว่ามีผู้ซึ่งเคยได้รับเลือกตั้งมาแล้วหลาย ๆ ครั้งในอดีต หลายนายที่ถอนตัวออกไปไม่สมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้ หรือสมัครแล้วแต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง เช่น นายเตียง ไซยกาล (เคยได้รับเลือกตั้ง 8 ครั้ง) น.อ. เลื่อนพงษ์ โสภณ (เคยได้รับเลือกตั้ง 6 ครั้ง) และนายเทพ โชติพันธุ์ (เคยได้รับเลือกตั้ง 5 ครั้ง) เป็นต้น<sup>38</sup>

(37) ทองศรี กำภู ณ อยุธยาและพวก, *Op. cit.*, หน้า 17 - 18.

(38) ฝ่ายบรรณาธิการ, (รวบรวม), "รัฐสภาไทย", รัฐสภาสาร, ปีที่

ค่านาย : ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 1, 2, 3 และ 4 ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำสุดของผู้สมัครไว้ 23 ปีบริบูรณ์ไปนั้น ปรากฏว่าช่วงอายุที่มีผู้ได้รับเลือกตั้งมากและหนาแน่นที่สุดเป็นช่วงอายุระหว่าง 30 - 44 ปี และในการเลือกตั้งหลังจากนั้นเป็นต้นมา ไม่ปรากฏหมายจะกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เท่าใดก็ปรากฏว่าช่วงอายุที่มีผู้ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดตกอยู่ในระหว่างประมาณ 35-49 ปี ทุกครั้ง<sup>39</sup>

ค่านการศึกษา : คุณจะไม่สามารถกล่าวได้ว่าในการเลือกตั้งครั้งหลัง ๆ จะได้สมาชิกวุฒิสภาที่มีการศึกษาสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะปรากฏว่าส่วนใหญ่ของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งทุกครั้งมีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี<sup>40</sup> ทั้งสิ้น โดยเฉพาะถ้าพิจารณาจากการเลือกตั้งทั่วไป 4 ครั้งหลัง จะพบว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปมี จำนวน 63 จาก 123, 59 จาก 160 และ 73 จาก 219 นาย ตามลำดับ ในขณะที่ผู้มีการศึกษาในระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย (มัธยมปีที่ 6 แต่เดิม) มีจำนวนต่ำกว่า 20 นาย ในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง<sup>41</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า ส่วนใหญ่ของสมาชิกวุฒิสภา

(39) ชัยอนันต์ สมทวณิช, เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์ และ แสงว รักษมนมงคล มาศ, (บก.), สัตว์การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514) หน้า 148, 177

(40) Loc. cit.,

(41) Ibid., หน้า 159

ทองศรี กำภู ณ อยุธยา และพวก, Loc. cit.,

กระทรวงมหาดไทย, กรมมหาดไทย, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เล่ม 1, ภาคผนวก

กระทรวงมหาดไทย, กรมมหาดไทย, รายงานผลและข้อวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 15 ธันวาคม 2500 และ 30 มีนาคม 2501, หน้า 6.

ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จัดให้ความมีการศึกษาสามัญอยู่ในระดับสูงกว่ามาตรฐาน การศึกษาชั้นสูงสุดที่เคยกำหนดไว้เป็นมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

อาชีพ : ลักษณะอาชีพของสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งในรุ่นแรก ๆ นั้นอาชีพข้าราชการบำนาญ, ข้าราชการประจำ (ก่อนได้รับเลือกตั้ง), ทนายความ และนักธุรกิจการค้ามีจำนวนใกล้เคียงกัน<sup>42</sup> แต่ในการเลือกตั้งครั้งหลัง ๆ โดยเฉพาะ การเลือกตั้งครั้งสุดท้าย เมื่อ 10 ก.พ. 2512 อาชีพธุรกิจการค้ามีแนวโน้มสูงขึ้นมาก ขณะที่อาชีพข้าราชการลดลงส่วนอาชีพทนายความนั้นไม่คงที่แน่นอน<sup>43</sup>

การสังกัดพรรคการเมืองกับการได้รับเลือกตั้ง : ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 26 ก.พ. 2500 สมาชิกสังกัดพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดคือ สมาชิกสังกัดพรรคเสรีมนังคศิลา และพรรคประชาธิปัตย์ โดยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา 86 และ 30 นาย ตามลำดับ ที่เหลือเป็นสมาชิกสังกัดพรรคเล็ก ๆ มีสมาชิกไม่สังกัดพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งในคราวนี้เพียง 8 นาย<sup>44</sup> แต่ครั้งถึงการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ 15 ธ.ค. 2500 หลังจากพรรคเสรีมนังคศิลาทองทรุดลงเพราะขาดผู้นำสำคัญอันเป็นผลจากการรัฐประหาร เมื่อ 16 ก.ย. 2500 สมาชิกสังกัดพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดคือ พรรคสหภูมิ ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ และพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งได้รับเลือกตั้ง 45 และ 39 นาย ตามลำดับ

(42) เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์, "อาชีพข้าราชการกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ปีที่ 10 (ตุลาคม 2513), หน้า 647-666.

(43) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์ และ แสง รัตนมงคล มาศ, Op. cit., หน้า 177, 169

(44) กระทรวงมหาดไทย, กรมมหาดไทย, รายงานการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เล่ม 1, Op. cit., หน้า 147 - 154.

และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองมีจำนวนมากขึ้นเป็น 58 นาย<sup>45</sup> เช่นเดียวกันในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด เมื่อ 10 ก.พ. 2512 สมาชิกสังกัดพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คือ พรรคสหประชาไทย 75 นาย พรรคประชาธิปไตย 57 นาย ส่วนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ยังมีจำนวนประมาณ 70 นาย<sup>46</sup>

สำหรับสมาชิกพรรคสภาตามรัฐธรรมนูญ 2489 นั้น ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง แต่ตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489 เป็นผู้เลือกตั้ง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคสภาต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน แต่ไม่ห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปสมัคร ผู้สมัครต้องมีอายุ 35 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ไม่เป็นข้าราชการประจำ มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว<sup>47</sup> โดยมีกัรเลือกตั้งสมาชิกพรรคสภาซึ่งมีสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

002299

(45) กระทรวงมหาดไทย, กรมมหาดไทย, รายงานผลและข้อวินิจฉัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน 15 ธันวาคม 2500 และ 30 มีนาคม 2501, Op. cit., หน้า 4 - 5

(46) สารพรรคประชาธิปไตย ปีที่ 1 (29 ธันวาคม 2512), หน้า 6 และ 37

กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการณ์เลือกตั้ง ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน 10 กุมภาพันธ์ 2512, (พระนคร : ม.ป.ท., 2512), หน้า 337

กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, รายงานประจำปี 2512 หน้า 72 - 73.

(47) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Loc. cit.

เมื่อ 24 พ.ศ. 2489 โดยสมาชิกสภาผู้แทน 96 นาย เป็นผู้เลือกตั้ง ได้สมาชิก  
 พุทธสภา 80 นาย<sup>48</sup> สมาชิกพุทธสภาชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการรัฐประหาร 9 พ.ย.  
 2490

#### 1.1.2.2 สมาชิกแต่งตั้ง

สมาชิกรัฐสภาประเภทที่ได้รับการแต่งตั้ง ปกติกฎรัฐธรรมนูญมักจะบัญญัติ  
 ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้ง หรือเลือกตั้ง แต่ทางปฏิบัติ ผู้รับสนอง  
 พระบรมราชโองการแต่งตั้ง หรือ ผู้ถูกอำนาจที่แท้จริงในขณะนั้น ๆ เองคือผู้เลือก  
 และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งแต่เพียงในนามเท่านั้น

สมาชิกรัฐสภาประเภทแต่งตั้งปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังนี้  
 คือ ผู้แทนราษฎรชั่วคราว 70 นาย ซึ่งคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารแต่งตั้ง เมื่อ  
 28 มิ.ย. 2475 ตามรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว)<sup>49</sup> ต่อมาโดยที่มีการประกาศ  
 ใช้รัฐธรรมนูญ 2475 และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1  
 จึงมีการแต่งตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ขึ้นแทน จำนวน 78 นาย เมื่อ 9 ธ.ค.  
 2476 เทากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเลือกตั้ง<sup>50</sup> สมาชิกแต่งตั้งชุดนี้  
 คงอยู่ในตำแหน่งตลอดจนถึงเกิดการรัฐประหาร 9 พ.ย. 2490 หลังจากได้ประกาศ

(48) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา  
 2475 - 2502, (พระนคร : บริษัทชุมนุมช่าง จำกัด แผนกการพิมพ์, 2503)  
 ไม่มีเลขหน้า.

(49) พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475,  
Loc. cit.

(50) พระราชกฤษฎีกาตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พ.ศ. 2476,  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 วันที่ 9 ธันวาคม 2476, หน้า 816 - 821.



ใช้รัฐธรรมนูญ 2490 จึงมีการตั้งสมาชิกแต่งตั้งขึ้นใหม่ไว้ในสภาแต่งตั้งเรียกว่า วุฒิสภา จำนวน 100 นาย เมื่อ 18 พ.ย. 2490<sup>51</sup> ครั้นวันที่ 17 พ.ย. 2493 มีการจับสลากสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ออกกึ่งหนึ่งและแต่งตั้งซ่อมแทนในวันรุ่งขึ้น เพราะสมาชิกวุฒิสภาอยู่มาครบกำหนด 3 ปี ในวาระเริ่มแรก ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 181 และ 183 แห่งรัฐธรรมนูญ 2492<sup>52</sup> ภายหลังเกิดการรัฐประหารเงี้ยว โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ขึ้น จำนวน 123 นาย เมื่อ 30 พ.ย. 2494 ตามรัฐธรรมนูญซึ่งเปลี่ยนเป็นสภาเดี่ยว มีสมาชิก 2 ประเภท<sup>53</sup> และเมื่อเกิดการยึดอำนาจการปกครองโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อ 16 ก.ย. 2500 ให้ใช้รัฐธรรมนูญเดิมภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด<sup>54</sup> ก็ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ขึ้นใหม่ จำนวน 123 นาย ในวันที่ 18 ก.ย. 2500<sup>55</sup> สมาชิกแต่งตั้งชุดนี้จับสลากออกไป 26 นาย เพื่อให้

(51) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทย, (แฟ้มเอกสาร โรเนียวห้องสมุดพรรคประชาธิปัตย์, ม.ป.ป., ม.ป.ท.), หน้า 60.

(52) ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (จำนวน 50 นาย) ลงวันที่ 18 พ.ย. 2493, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 67 ตอนที่ 63 วันที่ 21 พ.ย. 2493, หน้า 1077 - 1081.

(53) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, "รัฐธรรมนูญไทย", รัฐสภาสาร, ปีที่ 20 (เมษายน 2515) หน้า 33.

(54) ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 74 ตอนที่ 78 วันที่ 18 กันยายน 2500 หน้า 1.

(55) ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ของสภาผู้แทน, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 วันที่ 18 กันยายน 2500, หน้า 4.

ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นแทน เมื่อ วันที่ 8 ก.พ. 2501<sup>56</sup> ตาม  
 มาตรา 117 แห่งรัฐธรรมนูญ 2495. วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เกิดการปฏิวัติ  
 ขึ้น ประเทศไทยจึงวางรัฐสภาอยู่ชั่วระยะหนึ่ง<sup>57</sup> จนมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ  
 2502 จึงได้มีการประกาศตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ในรูปสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ 3  
 ก.พ. 2502<sup>58</sup> สมาชิกแต่งตั้งชุดนี้มี 2 ฐานะ คือ ฐานะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
 และสมาชิกวุฒิสภาด้วยมีจำนวน 240 นาย หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ  
 2511 ซึ่งกำหนดให้มี 2 สภา จึงได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 120 นาย  
 ขึ้น เมื่อ 4 ก.ค. 2511 และแต่งตั้งเพิ่มอีก 44 นาย เมื่อ 25 ก.พ. 2512  
 เพื่อให้ครบจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด สมาชิก  
 วุฒิสภาชุดนี้มีการจับสลากออกกึ่งหนึ่งและแต่งตั้งแทนเมื่อครบวาระ 3 ปีแรก เมื่อ  
 3 และ 4 ก.ค. 2514<sup>59</sup> สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้สิ้นสุดโดยประกาศ  
 ของคณะปฏิวัติซึ่งยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อ 17 พ.ย. 2514<sup>60</sup> และ  
 นับแต่วันนั้นรัฐสภาเพิ่งจะได้เกิดมีขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ 2515 ใน

(56) รัฐสภาสาร (ฉบับนิติบัญญัติ), ปีที่ 6 (เมษายน - พฤษภาคม  
 และ มิถุนายน 2501), หน้า 9 - 14

(57) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่  
 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501, หน้า 7.

(58) ประดิษฐ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย, Op.cit., หน้า 62.

(59) อาสา ทวีพยอมันต์, "สี่สิบปีของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา",  
รัฐสภาสาร, ปีที่ 20 (มิถุนายน 2515), หน้า 17 - 28.

(60) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่  
 88 ตอนที่ 124 วันที่ 18 พฤศจิกายน 2514, หน้า 9.

รูปของสมาชิกแต่งตั้ง 299 นาย เมื่อ วันที่ 16 ธ.ค. 2515<sup>61</sup> ซึ่งเป็นสมาชิก  
รัฐสภาแต่งตั้งในรูปล่าสุด

พิจารณาคุณสมบัติสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งพบว่า สมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรชั่วคราว 70 นาย แต่งตั้งเมื่อวันที่ 28 มิ.ย. 2475 คณะราษฎรโดยมี  
คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนเป็นผู้แต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้ 6  
เดือน หรือจนกว่าจะจัดประเทศให้เป็นที่ยอมรับ<sup>62</sup> สมาชิกแต่งตั้งชุดนี้อยู่ใน  
ตำแหน่ง 2 ระยะ คือ ตั้งแต่ วันที่ 28 มิ.ย. 2475 ถึง วันที่ 10 ธ.ค. 2475  
และ วันที่ 10 ธ.ค. 2475 ถึง วันที่ 9 ธ.ค. 2476 ตามรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ<sup>63</sup>  
สมาชิกแต่งตั้งชุดถัดไปเรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 78 นาย  
ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาภายหลังที่มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 แล้ว อยู่ใน  
ตำแหน่งได้จนกว่าราษฎรมีสติหรือออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรมีการศึกษา  
จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด แต่ไม่เกิน 10 ปี ต่อมาขยาย  
เวลาเป็น 20 ปี<sup>64</sup> โดยมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่ไชยบทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ 2475<sup>65</sup>  
สมาชิกชุดนี้สิ้นสุดลง เมื่อ วันที่ 3 พ.ค. 2489 โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

(61) ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ,  
ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 89 ตอนที่ 193 วันที่ 16 ธันวาคม 2515,  
หน้า 1 - 17.

(62) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475,  
Loc. cit.

(63) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op. cit., มาตรา 68

(64) รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483, ราชกิจจา  
นุเบกษา เล่มที่ 57 ตอนที่ 36 วันที่ 4 ตุลาคม 2483 หน้า 459-460, มาตรา 3.

(65) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Loc. cit.

2489 สมาชิกแต่งตั้งชุดต่อไปอยู่ในวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2490 มีจำนวน 100 นาย นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ขณะนั้นเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยมีข้อกำหนดที่สำคัญ คือ ห้ามเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน อยู่ในตำแหน่งได้ 6 ปี แต่ครบ 3 ปีแรกให้จับสลากออกกึ่งหนึ่ง<sup>66</sup> สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา 181, 183 แห่งรัฐธรรมนูญ 2492

รัฐธรรมนูญ 2492 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอายุ 40 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ไม่เป็นข้าราชการประจำ ฯลฯ<sup>67</sup> ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อ 30 พ.ย. 2494 นั้น อยู่ในตำแหน่งได้ 10 ปีภายใต้เงื่อนไขว่า เมื่อใช้รัฐธรรมนูญ 2495 ไปแล้ว 5 ปี ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในจังหวัดใดมีการศึกษาจบชั้นประถมศึกษาเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดนั้น สมาชิกประเภทที่ 2 จะต้องออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 แทนเป็นจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่ 1 ที่มีในจังหวัดนั้น หรือ เป็นการออกจากตำแหน่งเฉพาะตัวในกรณีขาดคุณสมบัติ หรือ มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเลือกตั้ง หรือ สภาวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง ฯลฯ<sup>68</sup> สมาชิกชุดนี้สิ้นสุดลง เมื่อ 18 ก.ย. 2500 และผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ชุดใหม่ โดยให้นับระยะเวลาดำรงตำแหน่งต่อจากชุดเดิม<sup>69</sup> แต่สมาชิกแต่งตั้ง

(66) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit., มาตรา 34, 32

(67) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit., มาตรา 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85.

(68) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, Op.cit., มาตรา 115, 116, 119.

(69) ประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, Loc.cit.

ชุดดังกล่าวก็สิ้นสุดลงอีก โดยการปฏิบัติ เมื่อวันที่ 20 ต.ค. 2501 หลังจากนั้น  
ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ วันที่ 3 ก.พ. 2502 ไม่ได้มีข้อกำหนด  
เวลาอยู่ในตำแหน่ง หรือคุณสมบัติแต่อย่างใด<sup>70</sup> ปรึกษสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
แต่งตั้งเมื่อ วันที่ 16 ธ.ค. 2515 ซึ่งกำหนดให้ต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุ  
35 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี<sup>71</sup> ส่วนสมาชิกวุฒิสภากตาม  
รัฐธรรมนูญ 2511 กำหนดให้ต้องมีอายุ 40 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่ห้ามข้าราชการ  
ประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภามีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี ครบ 3 ปีแรกจับสลากออกครึ่งหนึ่ง<sup>72</sup>  
สมาชิกแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2502, 2515 ก็เป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันได้

ภูมิหลังของสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง หรือแม้คุณสมบัติที่กำหนดไว้  
บางครั้งก็ มีข้อคิดความมาจะมีความสำคัญมากเท่าภูมิหลังของสมาชิกเลือกตั้ง โดย  
ขอเท็จจริงที่ว่า สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง ย่อมมีความผูกพันและเป็นหนี้บุญคุณที่จะ  
ต้องตอบแทนผู้ที่ให้ตำแหน่ง ลาก ยศ แกตน จึงไม่อาจจะมีความเป็นอิสระและกล้าที่จะ  
ดำเนินการตามความเชื่อใจ ความสามารถของตนได้นัก และยังถ้าสมาชิกแต่งตั้งผู้ใด  
เป็นข้าราชการประจำอยู่ด้วยก็ยิ่งจะทำให้ ผู้นั้นลดความเป็นตัวของตัวเองยิ่งขึ้น  
เพราะผู้ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกแต่งตั้งโดยทางปฏิบัติก็คือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้  
บังคับบัญชาและมีอิทธิพลเหนือข้าราชการประจำทั้งประเทศนั่นเอง สมาชิกสภาที่เป็น  
ข้าราชการจะลงมติหรืออภิปรายเรื่องใดยอมจะตองโอนเอียงให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่าย  
บริหารเพื่อความอยู่รอดและความก้าวหน้า ในตำแหน่งทางราชการประจำของตน  
การแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาจึงเท่ากับเป็นการสร้างอิทธิพลเป็น

(70) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, Loc. cit.

(71) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, Loc. cit.

(72) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op. cit.,

ทวีคูณของผู้แต่งตั้งที่จะบังคับการแสดงออกซึ่งความสามารถและความเชื่อมั่นส่วนตัวของสมาชิกผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นไว้ให้ปรากฏออกมาเพียงเท่าที่ผู้แต่งตั้งพึงจะปรารถนาพิจารณาโดยหลักการ เป็นตัวแทนผู้ได้รับแต่งตั้งก็ยอมรับเป็นตัวแทนผู้แต่งตั้ง หาไรราษฎรไม่ ในการพิจารณาสมาชิกรัฐสภาประเภทแต่งตั้งพบว่า สมาชิกรัฐสภาประเภทแต่งตั้ง ตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อ 30 พ.ย. 2494 เป็นต้นมาจนถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติ 2515 มีข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหารและตำรวจเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ได้รับการแต่งตั้งในแต่ละคราวนั้นทั้งสิ้น<sup>73</sup>

### 1.1.3 ฐานะของสมาชิกรัฐสภา

#### 1.1.3.1 เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา

รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้มีบทบัญญัติคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาซึ่งไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอย่างไร เป็นสมาชิกโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ให้สามารถมีความเป็นอิสระ และไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บ้านเมืองอย่างเต็มที่ โดยให้ได้รับความคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้องใด ๆ และการจับกุมคุมขัง ความคุ้มครองนี้ครอบคลุมไปถึงคณะกรรมการธิการของสภา ผู้ที่สภาเชิญมาให้ปากคำหรือแถลงข้อเท็จจริง และผู้พิมพ์โฆษณารายงานการประชุมตามคำสั่งของสภาด้วย ความคุ้มครองดังกล่าวถึงนี้ปรากฏใน 2 ลักษณะ คือ

ก. คุ้มกันจากการถูกฟ้องร้องในทางแพ่งและทางอาญาโดยสืบเนื่อง

---

(73) พิจารณาจากรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 แต่งตั้งเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2494 และ วันที่ 18 กันยายน 2500, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญแต่งตั้งเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2502, สมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้งเมื่อ 4 กรกฎาคม 2511 และ 3 กรกฎาคม 2514, สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่งตั้งเมื่อ 16 ธันวาคม 2515.

จากการปฏิบัติหน้าที่ในสภา

ข. คู่กรณีจากการถูกฟ้องร้องหรือถูกคุมขังทั่ว ๆ ไป

ความคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้อง ในทางแพ่งและทางอาญาโดยสืบเนื่อง  
จากการปฏิบัติหน้าที่ในสภา รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้มีข้อบัญญัติไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึง  
กันว่า <sup>74</sup>

"ในที่ประชุม ..... สมาชิกผู้ใดกล่าวถ้อยคำ  
ใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนยอม  
เป็นเอกฉันท์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทาง  
ใดมิได้"

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตาม  
คำสั่งของสภา และคุ้มครองไปถึงบุคคลที่สภาเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง  
ความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย"

(74) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

มาตรา 24, 26. Op. cit.,

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op. cit., มาตรา 27

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op. cit., มาตรา 42

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op. cit., มาตรา 50

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op. cit., มาตรา 109

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม

พ.ศ. 2495 Op. cit., มาตรา 56

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op. cit., มาตรา 105

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, Op. cit., มาตรา 12

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 Op. cit., มาตรา 13

รัฐธรรมนูญที่ขัดแย้งค่าต่างออกไปก็เช่นรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว)  
แต่ก็มีความหมายในทำนองเดียวกัน

ความคุ้มครองจากการถูกฟ้องร้องหรือถูกจับกุมคุมขังทั่ว ๆ ไปมีหลักการที่จะ  
ป้องกันกรกลั่นแกล้งขัดขวางการมาประชุมของสมาชิกสภา โดยการฟ้องร้อง หรือ  
จับกุมคุมขัง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้พนักงานสอบสวนหรือศาลต้องขออนุญาตจาก  
ประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก ก่อนที่จะฟ้องร้องหรือจับกุมคุมขังสมาชิกสภาผู้ใด และ  
ประธานสภามีอำนาจสั่งให้ปล่อยได้ หรือแม้จะมีการดำเนินคดีใด ๆ ก็ต้องไม่เป็นการ  
ขัดขวางการประชุมของสมาชิกผู้นั้น หรือสมาชิกผู้ถูกคุมขังอยู่นั้นอาจขอศาล หรือ  
พนักงานสอบสวนแล้วแต่กรณีให้ปล่อยตัว เมื่อถึงสมัยประชุมจนกว่าจะสิ้นสมัยประชุมได้  
ข้อบัญญัติทำนองนี้มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับมากบางน้อยบาง แต่อย่างน้อยที่สุด  
รัฐธรรมนูญทุกฉบับก็บัญญัติให้ประธานสภามีอำนาจร้องขอให้ปล่อยตัวหรืองดการพิจารณา  
คดีของสมาชิกแห่งสภาผู้ใดได้<sup>75</sup>

(75) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

- Op.cit., มาตรา 17,  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op. cit.,  
มาตรา 33, 34.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op. cit.,  
มาตรา 49, 50, 51.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op. cit.,  
มาตรา 57, 58, 59.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op. cit.,  
มาตรา 118, 119, 120,  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม  
พ.ศ. 2495, Op. cit., มาตรา 62, 63, 64.  
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, Op. cit. มาตรา 13  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op. cit.,  
มาตรา 114, 115, 116,  
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, Loc. cit.



เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาจากการถูกฟ้องร้องจับกุมคุมขังโดยกลั่นแกล้ง หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา หรือสภาของสมาชิกผู้ใดนี้ ประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปก็ได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติอยู่ จะแตกต่างกันก็แต่ที่ความมากน้อย และขอบเขตของเอกสิทธิ์ดังกล่าว ซึ่งยอมขึ้นอยู่กับความเป็นมาของรัฐสภาของประเทศนั้น ๆ คอย เช่น ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาแห่งประเทศอังกฤษ กับสหรัฐอเมริกาได้รับเป็นต้น<sup>76</sup>

### 1.1.3.2 ความขัดกันระหว่างการเป็นสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรีและข้าราชการประจำ

สมาชิกรัฐสภา กับการเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน : รัฐธรรมนูญที่บังคับให้ต้องตั้งรัฐมนตรีทั้งหมดจากรัฐสภา โดยผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกสภา คือรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว)<sup>77</sup> รัฐธรรมนูญ 2475 บังคับว่าจะต้องตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 14 นาย จากรัฐสภา

(76) Erskine Mars, Parliamentary Practice, Sir Barnett Cocks, ed., (7<sup>th</sup> ed.; London: Butterworth & Co.Ltd., 1964) PP. 42 - 85;.

C.Herman Pritchett, The American Constitution, (2<sup>nd</sup> .; New York : Mc.Graw - Hill, Inc., 1968) pp. 192 - 193;

Claudius O. Johnson And Associates, American National Government, (6<sup>th</sup> ed.; New York: Thomas Y. Crowell co., 1964) P. 347;.

Bernard Schwartz, "Federal and State Powers", The Powers of Government, Vol. II, (New York: The Macmillan Co., 1963) pp. 104 - 107

(77) พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475, Op. cit., มาตรา 33.

ส่วนรัฐมนตรีที่เหลือ (หากจะตั้ง) ไม่บังคับว่าจะตั้งจากบุคคลใด<sup>78</sup> รัฐธรรมนูญ  
ที่ไม่บังคับว่าจะต้องตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจากที่ใด คือ ตั้งจากสมาชิกสภา  
หรือไม่ตั้งมากน้อยเพียงใดก็ได้ คือ รัฐธรรมนูญ 2489<sup>79</sup>, 2490<sup>80</sup>, 2492<sup>81</sup>,  
2495<sup>82</sup> ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2502<sup>83</sup>, 2511<sup>84</sup>, 2515<sup>85</sup> ห้าม  
สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

การห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรี : รัฐธรรมนูญ  
ที่ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี คือ รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว),  
2475, 2495, 2502, 2511 และ 2515 และรัฐธรรมนูญที่ห้ามข้าราชการประจำ  
เป็นรัฐมนตรีในเดียวกัน คือ รัฐธรรมนูญ 2489<sup>86</sup>, 2490<sup>87</sup> และ 2492<sup>88</sup>

(78) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op.cit., มาตรา 47.

(79) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit., มาตรา 66.

68.

(80) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit., มาตรา 74.

76.

(81) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit., มาตรา  
140, 144.

(82) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.  
2495, Op.cit., มาตรา 81, 82, 83.

(83) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, Op.cit., มาตรา 14.

(84) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op.cit., มาตรา 139.

(85) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, Op.cit., มาตรา 14.

(86) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Loc.cit.

(87) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Loc.cit.

(88) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit., มาตรา 47.

การเป็นข้าราชการประจำ และสมาชิกรัฐสภา : รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยมีทั้งในส่วนที่ห้ามและไม่ห้าม ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาที่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน คือ ในรัฐธรรมนูญ 2511 ห้ามเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทน<sup>89</sup> แต่ไม่ห้ามในกรณีของวุฒิสมาชิก รัฐธรรมนูญ 2492 สมาชิกทั้ง 2 สภา<sup>90</sup> รัฐธรรมนูญ 2490 เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทน<sup>91</sup> รัฐธรรมนูญ 2489 สมาชิกทั้ง 2 สภา<sup>92</sup> ที่ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน คือ รัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 สมาชิกทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2511<sup>93</sup> กฎหมายเลือกตั้งที่ห้ามข้าราชการประจำสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาใดแก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 มาตรา 21 ซึ่งห้ามข้าราชการเวนแต่ข้าราชการการเมืองสมัครรับเลือกตั้ง<sup>94</sup> เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติเลือกตั้งฉบับนี้เป็นฉบับที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองฉบับหนึ่ง และยกเลิกพระราชบัญญัติเลือกตั้งฉบับก่อน ๆ ทั้งหมด ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติเลือกตั้งหลัก คือ พระราชบัญญัติเลือกตั้ง 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479 ไม่ห้ามข้าราชการสมัครรับเลือกตั้ง เพียงห้ามสมัครในจังหวัดของตนและเมื่อได้รับเลือกตั้งจากจังหวัดอื่นแล้วจึงให้ลาออกจากข้าราชการ<sup>95</sup> พระราชบัญญัติ

(89) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op.cit., มาตรา 87, 95.

(90) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Loc.cit.

(91) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Loc.cit.

(92) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Loc.cit.

(93) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Loc.cit.

(94) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ฯ พ.ศ. 2499, Op.cit., มาตรา 21.

(95) พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2479, Op.cit., มาตรา 18.

เลือกตั้ง 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2476 ก็มีหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเลือกตั้งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2479<sup>96</sup>

การเป็นข้าราชการกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเป็นสมาชิก  
รัฐสภาหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้น อาจพิจารณาได้ใน 2 แง่ คือ ในแง่หนึ่งเป็น  
การมองว่า ข้าราชการคือราษฎรธรรมดาสามัญคนหนึ่ง เช่นเดียวกับราษฎรทั่วไป  
จึงควรมีสติธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่ราษฎรทั่ว ๆ ไปพึงมีรวมทั้งสิทธิที่จะดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมืองด้วย ในอีกแง่หนึ่งมองว่าข้าราชการเป็นบุคคลที่ผิดกับราษฎรทั่วไปใน  
ข้อที่ว่าข้าราชการเป็นผู้ซึ่งได้รับอำนาจบางอย่างเป็นพิเศษตามกฎหมายมหาชน  
(Public Law) เพราะมีหน้าที่โดยเฉพาะที่จะอำนวยความสะดวกสาธารณะต่าง ๆ  
ให้บังเกิดความสงบเรียบร้อยสมบูรณ์สุขแก่ประชาชนทั่วไป โดยมุ่งหวังให้ข้าราชการ  
ใช้อำนาจซึ่งพิเศษต่างจากราษฎรทั่วไปนั้นเพียงในการทำให้บริการสาธารณะถึงกล่าว  
เป็นไปโดยอย่างมีประสิทธิภาพ และเพราะความที่ข้าราชการมีอำนาจเหนือราษฎรทั่วไป  
นั่นเอง จึงมีตัวบทกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ประมวล  
กฎหมายอาญาทหาร ฯลฯ ควบคุมไม่ให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ ๆ ได้รับไปในทาง  
ที่ผิด แม้ประมวลกฎหมายอาญากับัญญัติโทษหนักขึ้นในกรณีที่เจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำ  
ผิดเสียเอง พิจารณาในประเด็นนี้การที่ข้าราชการเขามามีตำแหน่งทางการเมืองจึง  
เป็นการสร้างสภาพการแข่งขันทางการเมืองที่ไม่ยุติธรรมขึ้น เพราะสามารถใช้อำนาจ  
หน้าที่อิทธิพลจากตำแหน่งก่อความได้เปรียบได้ ในทางกลับกัน ผู้ที่สนับสนุนให้  
ข้าราชการประจำมีบทบาททางการเมือง และดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มองว่า  
ข้าราชการประจำเป็นผู้ที่เข้าใจกลไก และปัญหาในการบริหารประเทศดีอยู่แล้ว จึง  
ไม่ควรปล่อยให้ความรู้ความสามารถของข้าราชการเสียไปเปล่า ควรให้ได้มีส่วน  
ดำรงตำแหน่งการเมือง เพื่อคอยทัศน และช่วยเหลือผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองซึ่ง  
สืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งด้วย

(96) ประเจิด อุโฆษลักษณ์, หลวง, กฎหมายเลือกตั้ง (คำสอนชั้นปริญญาตรี  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2477) หน้า 56.

### 1.1.3.3 เงินเคื่อนของสมาชิกรัฐสภา

เงินเคื่อนและรายไคต่าง ๆ ของสมาชิกรัฐสภา พิจารณาถึงความพอเพียง และความจำเป็นในการใช้จ่ายในฐานะสมาชิกรัฐสภา น่าจะมีผลถึงพฤติกรรม และ บทบาทรวมทั้งความเป็นตัวของตัวเองของสมาชิกรัฐสภาบางพอสมควร นอกเหนือจากนั้น ในฐานะอำนาจและรายไคที่สูงพอสมควรของสมาชิกรัฐสภา ก็ควรจะเป็นสิ่ง เชื้อชวนผู้มี ความสามารถเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาไคทางหนึ่ง อันจะเป็นการยกระดับความรู้ความสามารถ ของรัฐสภา โดยส่วนรวมให้มีมาตรฐานสูงขึ้นอีก การที่สมาชิกรัฐสภา มีรายไคน้อยไปพอ ใช้จ่าย หรือ มีค่าตอบแทนจากตำแหน่งตำแหน่งเมื่อเทียบกับเจ้าพนักงานตำแหน่งอื่น ๆ ของ รัฐนอกจากจะไม่ช่วยให้เกิดโอกาสในการเลือกตัวบุคคลมากนักแล้ว ยังอาจมีผลสะท้อน ให้สมาชิกรัฐสภาต้องเสียเวลาที่จะใช้ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อราษฎร และประเทศ ชาติไปในการหารายไคเพิ่มเติม ซึ่งทางออกทางหนึ่งอาจเป็นการแสวงหาประโยชน์ใน ทางไม่ชอบไคดังที่มีกรณีครหาถึงความไม่สุจริตของสมาชิกรัฐสภาอยู่บ่อย ๆ เป็นการ ทำลายศักดิ์ศรีและศรัทธาของประชาชนในสถาบันรัฐสภาเอง พิจารณาจากสภาวิชาการ เมืองของประเทศไทยจะพบว่า นอกจากค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพของสมาชิกรัฐสภา เอง และครอบครัวแล้ว ทางใช้จ่ายที่ถูกลักเลียงไคยากอีกคานหนึ่ง คือ การใช้จ่าย สำหรับเขตเลือกตั้งของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งไครับเลือกตั้งแต่ละคน อันไคแก่การให้ ความช่วยเหลือตอบแทน ผู้ออกเสียงและหัวหน้าคน ฯลฯ ในรูปของการให้ความช่วยเหลือเป็นส่วนตัว หรือทองดินไม่ว่าจะเป็นในรูปการบริจาคสำหรับการกุศล และ สาธารณูปโภค หรือการรวัดตุต่าง ๆ เพื่อรักษาเสียงและความนิยมสำหรับการเลือกตั้งในครั้งต่อ ๆ ไป

รายไคที่กำหนดสำหรับสมาชิกรัฐสภาไทย เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายและ รายไคตอบแทนของเจ้าพนักงานอื่น ๆ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี และความสำคัญของสถาบัน รัฐสภาต่อประเทศแล้วควรจะยังอยู่ในระดับต่ำอยู่ อาทิ ตามพระราชบัญญัติเงินเคื่อนและค่า พาะชนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 สมาชิกรัฐสภาทั่วไปไครับเงินเคื่อน เคื่อนละ 250 บาท ในระหว่างสมัยประชุม และ 100 บาท นอกสมัยประชุม ส่วน สมาชิกรัฐสภาที่เป็นข้าราชการมีเงินเคื่อนจากตำแหน่งหน้าที่อยู่แล้ว ไครับเฉพาะ

เบี้ยประชุมในระหว่างสมัยประชุมเดือนละ 200 บาท ประธานและรองประธานสภา  
 ได้รับเงินประจำตำแหน่งเพิ่มพิเศษ เดือนละ 400 บาท และ 200 บาท ตามลำดับ<sup>97</sup>  
 เทียบกับเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญในระยะเดียวกันนี้<sup>98</sup> (คือ ปลัดกระทรวง  
 ได้รับเงินเดือนประมาณ 800 - 1,000 บาท, อธิบดี 650 - 950 บาท หัวหน้ากอง  
 400 - 600 บาท, หัวหน้าแผนก 140 - 280 บาท, ประจำแผนก 80 - 130 บาท,  
 ข้าราชการตำรวจชั้นพันตำรวจตรี 200 - 280 บาท, พันตำรวจโท 300 - 400  
 บาท) จะเห็นได้ว่าค่าตอบแทนต่อตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาอยู่ในระดับเพียงเท่ากับ  
 ข้าราชการชั้นหัวหน้าแผนกหรือตำรวจชั้นพันตำรวจตรีเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่รัฐสภามีอำนาจ  
 หน้าที่ควบคุมข้าราชการทั่วประเทศทุกระดับ โดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.  
 2495 สมาชิกสภาได้รับเงินประจำตำแหน่ง เดือนละ 350 บาท ประธานและ  
 รองประธานสภาได้รับเงินเพิ่มอีก เดือนละ 500 บาท และ 200 บาท ตามลำดับ  
 สมาชิกสภาผู้เป็นข้าราชการประจำและมีเงินเดือนประจำอยู่แล้ว ไม่ได้เงินประจำ  
 ตำแหน่งในฐานะสมาชิกสภาอีก<sup>99</sup> นอกเหนือจากเงินประจำตำแหน่งสมาชิกสภา  
 ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ได้รับเงินค่าบริการเหมาอีก เดือนละ

(97) พระราชบัญญัติเงินเดือนและค่าพาหนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.  
 2476, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 วันที่ 15 ตุลาคม 2476, มาตรา 3 - 4

(98) พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ  
 กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2477, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 51 วันที่  
 12 กันยายน 2477, หน้า 508 - 568.

(99) พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและค่าพาหนะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 กับเบี้ยประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. 2495, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ตอนที่  
 4 วันที่ 15 มกราคม 2495, มาตรา 4, 5, 9.

3,000 บาท<sup>100</sup> สมาชิกสภาข้าราชการ พ.ศ. 2502 - 2511 นั้นแม้จะได้รับเงินเดือน ๆ ละ 4,000 บาท เช่นเดียวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 2515 แต่ก็เป็นสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมดและส่วนมากเป็นข้าราชการมีเงินเดือนประจำอยู่แล้ว<sup>101</sup> สมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2511 นั้น ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินคารับรอง (รวมเงินเดือนด้วย) เดือนละ 10,000 บาท รองประธานวุฒิสภาและสภาผู้แทนเดือนละ 8,000 บาท สมาชิกวุฒิสภาได้รับเงินเดือน ๆ ละ 4,000 บาท เว้นแต่ผู้ได้รับเงินเดือนประจำทางตำแหน่งข้าราชการประจำแล้ว แต่สมาชิกผู้แทนได้รับเงินคารับรองเหมาและค่าเช่าบ้านอีก เดือนละ 4,000 บาท<sup>102</sup> นอกจากนั้นยังมีสิทธิโดยสารรถไฟและเครื่องบินไคฟ์ฟรีอีก การที่สมาชิกสภาผู้แทนสมัย พ.ศ. 2512 - 2514 ได้รับเงินเดือน, คารับรอง และค่าเช่าบ้านเหมารวม เดือนละ 8,000 บาทนั้น นับว่าเป็นจำนวนมากพอดู ซึ่งหากจะใช้จ่ายเฉพาะสำหรับตนเอง และครอบครัวแล้วก็น่าจะพอ ทำให้สามารถอยู่ได้อย่างไม่ลำบาก แต่มีข้อที่น่าพิจารณาว่าเหตุใดจึงยังมีข้าวและขอรหาอยู่เนื่อง ๆ

(100) พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและค่าพาหนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับเบี้ยประชุมของกรรมาธิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 101, วันที่ 1 ธันวาคม 2500, มาตรา 3.

(101) พระราชกฤษฎีกา เงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและเบี้ยประชุมของกรรมาธิการ พ.ศ. 2516, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 90 ตอนที่ 6 วันที่ 18 มกราคม 2516, หน้า 1

(102) พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่ง เงินคารับรอง ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และเบี้ยประชุมของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือกรรมาธิการ พ.ศ. 2511 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 85 ตอนที่ 78, มาตรา 4, 5, 6, 7.

ว่า สมาชิกสภาผู้แทนชุดล่าสุดดังกล่าว ชายตัวบาง วิ่งเตนขออภิสิทธิ์ทางการเมืองบ้าง ฯลฯ และจากที่ผู้เขียนทราบ ก็มีเหตุผลที่สามารถเชื่อได้อย่างสนิทใจว่า สมาชิกสภาผู้แทนชุดดังกล่าวนี้หลายนาย ต้องวิ่งเต้นขอกู้เงินผู้อื่นมาใช้จ่ายอยู่เนือง ๆ ซึ่งก็มีข้อสันนิษฐานได้ 2 ทาง เป็นอย่างน้อยคือ ทางแรกสมาชิกสภาผู้แทนเป็นหนี้มาตั้งแต่ก่อนหาเสียงเลือกตั้ง เพราะใช้จ่ายเงินไปมาก ทางที่สอง คือ ค่าใช้จ่ายในแต่ละเดือนของสมาชิกผู้แทนมีมาก เพราะต้องนำรายได้ส่วนหนึ่งไปใช้จ่ายสำหรับเขตเลือกตั้งของตนดังกล่าวแล้ว ถ้าเช่นนั้นการเพิ่มเงินเดือนให้สมาชิกสภาผู้แทนจะแก้ปัญหาหนี้ได้เพียงใด หรือไม่ ก็มีข้อที่น่าสังเกตคือว่า จากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ พ.ศ. 2512 และแม้ในการเลือกตั้งซ่อมคราวต่อ ๆ มา ผู้เลือกตั้งจำนวนไม่น้อย ยังมีแนวโน้มที่จะเห็นแก่ผลประโยชน์เล็ก ๆ น้อย ๆ สำหรับตนเอง หรือท้องถิ่น มากกว่าความสำคัญของสิทธิออกเสียงของตนเอง<sup>103</sup> จึงน่าจะกล่าวได้ว่า ปัญหาการใช้จ่ายที่สำคัญของผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนไทย ยังขึ้นอยู่กับลักษณะการหาเสียงเลือกตั้ง และทัศนคติและความเข้าใจถึงความสำคัญของสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของราษฎรอยู่มาก หากลักษณะการเลือกตั้ง และทัศนคติของราษฎรยังไม่เปลี่ยนแปลง ปัญหาเงินเดือนกับสมาชิกสภาผู้แทนก็จะแก้ไขได้ยาก และการพิจารณาเพิ่มเงินเดือนให้สมาชิกสภาผู้แทนอีกก็อาจจะไม่สามารถแก้ปัญหาทางการเมืองที่สมาชิกหลายนายเคยประสบมาแล้วได้

## 1.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย อาจจำแนกได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ แก่หน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ, การตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือที่เรียกว่า ความคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, การแก้ไขเพิ่มเติม

(103) กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, รายงานวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน 10 กุมภาพันธ์ 2512, Op.cit., หน้า 226, 228, 234.



และที่ความรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ปลีกย่อยอื่น ๆ

### 1.2.1 การนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ในด้านการนิติบัญญัติหมายถึง อำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอกฎหมาย พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และอนุมัติร่างกฎหมาย รวมถึงการยกเลิกกฎหมายด้วย รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้มีบทบัญญัติให้ สมาชิกรัฐสภาไม่ว่าจะมีกี่สภา หรือมีชื่อเรียกอย่างไร มีอำนาจในการพิจารณาออกกฎหมายได้ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ทั้งสองสภาก็มีอำนาจร่วมกันในการพิจารณาออกกฎหมาย<sup>104</sup>

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยทั่วไป ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป คณะรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอ และจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาใดก่อนก็ได้ (หากมีสองสภา) ขอยกเว้นคือ รัฐธรรมนูญ 2489, 2490, และ 2492 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนก่อน กับ

(104) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

Op.cit., มาตรา 8

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475, Op.cit., มาตรา 36.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489, Op.cit., มาตรา 18.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490, Op.cit., มาตรา 27.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, Op.cit., มาตรา 75.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

2495, Op.cit., มาตรา 66

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, Op.cit., มาตรา 73.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502, Loc.cit.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 Op.cit., มาตรา 9.

รัฐธรรมนูญ 2511 ในร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อวุฒิสภาก่อน ส่วน  
 ร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทน หรือของคณะรัฐมนตรี ให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน  
 หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ปกติผู้มีอำนาจเสนอได้แก่ คณะรัฐมนตรี  
 หรือสมาชิกสภาผู้แทน โดยคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญ 2490 และ  
 2511 ให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ด้วย โดยมี  
 คำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ 2495, 2475 และ 2502 สมาชิก  
 แห่งรัฐสภาซึ่งมีสภาเดี่ยวนั้น ก็มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งร่างพระราชบัญญัติ  
 ทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยหลักการเช่นเดียวกัน เว้นแต่  
 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ 2515 เท่านั้นที่สมาชิกรัฐสภามีอำนาจ  
 เสนอแต่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เป็น  
 อำนาจของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ที่จะเสนอได้<sup>105</sup> งบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้น  
 รัฐธรรมนูญทุกฉบับให้ทำเป็นร่างพระราชบัญญัติและรัฐบาลเป็นผู้เสนอต่อสภา

(105) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475

Loc.cit.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op.cit.,  
 มาตรา 36, 37.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit.,  
 มาตรา 22, 52, 53, 55.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit.,  
 มาตรา 31, 60, 61, 63.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit.,  
 มาตรา 120, 122, 126.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.  
 2495 Op.cit. มาตรา 73, 68.

ขอบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504, ใน  
 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมขอบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนพลชสภา  
 และสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 - 2513 (พิมพ์โรเนียว เย็บเล่ม, 2515) ขอ

120, 121. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 Op.cit.,  
 มาตรา 118, 117, 123.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, Op.cit.,  
 มาตรา 9, 22.

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ปกติจะกระทำเป็น 3 วาระ วาระแรกเป็นการคัดสรรใจวาทสภาจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ถาได้รับหลักการก็เข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 2 เป็นการพิจารณา เช่นกรรมาธิการและแปรญัตติ แล้วจึงนำกลับไปลงมติในวาระที่ 3 อีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่สภาเดียวก็เป็นการลงมติว่าจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นพูด กล่าวถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ หากมีสองสภา สภาแรกที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จและผ่านสภาในวาระที่ 1 และ 2 แล้วก็จะลงมติว่าจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาต่อไป หรือไม่ ซึ่งอีกสภาหนึ่งก็จะพิจารณา 3 วาระเช่นเดียวกัน เมื่อผ่านทั้ง 2 สภา โดยไม่มีการยับยั้ง หรือแก้ไขจึงพูดกล่าวถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป หากมีการแก้ไขยับยั้งขึ้น โดยสภาที่พิจารณาที่หลัง ร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจตกไปหรือต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณา หรือยับยั้งไว้ชั่วคราว สิ้นสุดแล้วแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ และข้อบังคับการประชุมสภา จะกำหนดไว้ในรายละเอียด เช่นเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็อาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ชั่วคราว โดยขอรับไปพิจารณาจนรับหลักการได้ เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ก็อาจทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาแล้วใด เว้นแต่สภาจะได้พิจารณา และมีมติผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้งหนึ่ง ควบคู่กันเสียงเกินกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจจะใช้เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือสองในสามของสมาชิกทั้งหมดของสภา

นอกจากรัฐสภาจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการบัญญัติกฎหมายเองแล้วตามรัฐธรรมนูญ 2511 รัฐสภายังอาจมอบหมายให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ ในสถานะสงคราม หรือมีความจำเป็นรีบด่วน คับขัน การมอบหมายดังกล่าว อาจมอบหมาย โดยมติของรัฐสภา เมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ ซึ่งสภาอาจบอกเลิกเสียเมื่อใดก็ได้ หรือมอบหมายโดยประกาศพระบรมราชโองการก็ได้ ในขณะที่สภาถูกยุบ หรือไม่อาจเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันที<sup>106</sup>

(106) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2511, *Op.cit.*, มาตรา 176.

### 1.2.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาได้ในสองส่วน คืออำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ และตุลาการรัฐธรรมนูญ

#### 1.2.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองของรัฐ กำหนดการสืบต่ออำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง<sup>107</sup> ถือว่าเป็นกฎหมายหลักที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตให้กฎหมายอื่น ๆ อีกท่อนหนึ่ง ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญปกติจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อไม่ให้มีการแก้ไขพร่ำเพรื่อ แต่ถ้าวางบทบัญญัติไว้เคร่งครัดเกินไป ทำให้การแก้ไขได้ยาก หรือเกือบเป็นไปไม่ได้ รัฐธรรมนูญนั้นก็อาจไม่เหมาะสมกับสภาวะการเมืองในขณะต่อ ๆ ไป และเป็นชนวนให้เกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญเกือบจะทุกฉบับ มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายอยู่แล้วว่า จะใช้เป็นการชั่วคราว จึงไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไข โศกนาฏกรรมรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว), 2502 และ 2511 หรือวางบทบัญญัติในการแก้ไขไว้กว้าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ 2490, รัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 ซึ่งมุ่งหมายจะใช้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการร่างและอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2502 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จแล้วก็นำเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติใช้บังคับ แต่ในการพิจารณาในฐานะรัฐสภานี้ จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรไม่ได้ และการอภิปรายก็คือการลงมติที่ดีให้จำกัดเฉพาะในประเด็นว่าจะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์

(107) ทงศ์เพ็ญ - ศกุนตลาภย์, แนวคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญภาค  
ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยระบอบการปกครอง (พระนคร : พรหมประสิทธิ์การพิมพ์,  
2511) หน้า 3 - 4.

เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้หรือไม่เท่านั้น<sup>108</sup> ส่วนตามรัฐธรรมนูญ 2515 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาเพื่อพิจารณาเป็น 3 วาระ วาระที่ 3 ใช้เสียงเห็นชอบ 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ถ้าสภาไม่เห็นชอบในวาระที่ 1 หรือ 3 ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญใหม่ภายใน 90 วัน<sup>109</sup> ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490 จากการที่กล่าวไว้วาง ๆ ในบทความด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา 93 ให้แก้ไขได้โดยความเห็นชอบของสภา ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ในระยะต่อมาถึง 3 ครั้ง ในการแก้ไขครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 ม.ค. 2491 ได้บัญญัติให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เสร็จภายใน 180 วัน แล้วนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติใช้<sup>110</sup> ในระยะที่ใชรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 28 มิ.ย. 2475 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้ต่อไป<sup>111</sup>

(108) รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, Op.cit., มาตรา 10, 11.

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504, Op.cit., ข้อ 117.

(109) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, Op.cit., มาตรา 10, 11.

(110) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 65 ตอนที่ 7 วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2491, หน้า 47.

(111) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทย Op.cit., หน้า 5 - 6.

ข้อบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ใช้ระบบสภาเดียวคือรัฐธรรมนูญ 2475 และ 2495 รัฐธรรมนูญฉบับแรกจัดว่าอยู่ในประเภทที่การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปได้ยากกว่าฉบับหลัง ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 3 ครั้งก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ผู้ที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่างก็ต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมด และเมื่อได้รับอนุมัติจากสภาแล้ว ก็ให้นำถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไปภายใต้ข้อบัญญัติและอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์ เยี่ยงร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ในระหว่างการศึกษาของสภานั้น การแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ 2475 ให้พิจารณา 2 วาระ วาระแรกใช้เสียงข้างมากเมื่อสภามีมติให้ผ่านแล้วรอไว้ 1 เดือน จึงพิจารณาวาระที่ 2 ต่อไป ในวาระที่ 2 นี้ ต้องได้เสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดของสภา แต่การแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ 2495 ถึงแม้จะพิจารณา 3 วาระ เสียงข้างมากที่ใช้ในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 ใช้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของสภา วาระที่ 2 ใช้เสียงข้างมากธรรมดา และระหว่างวาระที่ 2 และที่ 3 ให้ออกการพิจารณาไว้ 15 วัน<sup>112</sup> รัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับ ใช้ระบบ 2 สภาทั้งสิ้น ผู้ที่เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2489, 2492 และ 2511 มีที่มาได้ 2 ทางคือ คณะรัฐมนตรีทางหนึ่ง ส่วนอีกทางหนึ่งนั้นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 และ 2511 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกสภาใดก็ได้ จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา มีสิทธิเสนอผู้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ปรึกษากับตามรัฐธรรมนูญ 2489 ที่สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด เท่านั้นที่มีสิทธิเสนอผู้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกพรรคสภา

(112) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op.cit.,

มาตรา 63

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, Op.cit., มาตรา 111.

ไม่มีสิทธิเสนอ ในชั้นพิจารณาของสภา รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้เป็นอำนาจของ  
 รัฐสภา คือ ทั้ง 2 สภา ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 ชั้นรับ  
 หลักการต้องได้เสียงเห็นชอบ ไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา  
 วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงมาตราใช้เสียงข้างมากปกติ เมื่อพิจารณาวาระที่ 2  
 เสร็จแล้วให้รอไว้ 15 วัน จึงพิจารณาวาระที่ 3 ซึ่งต้องได้เสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่า  
 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา จึงนำทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ทรงลง  
 พระปรมาภิไธย ประกาศใช้ภายใต้หลักการเสนอและยับยั้ง เช่นเดียวกับร่างพระราช  
 บัญญัติ เว้นแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 และ 2511 ที่พระมหากษัตริย์อาจทรงให้  
 ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้โดยใช้เสียงข้างมาก ถ้าไม่ได้รับเสียงเห็นชอบ  
 ข้างมากจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ก็ตกไป<sup>113</sup>  
 แต่ไม่ปรากฏว่ามีการใช้การออกเสียงประชามติดังกล่าวเนื่องจากไม่มีการแก้ไข  
 รัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

#### 1.2.2.2 การตีความรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญโคบัญญัติเป็นหลักการให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด  
 ของประเทศ กฎหมายใดมีข้อความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นเป็นโมฆะ คือ  
 ไร้บังคับไม่ได้<sup>114</sup> ยังผลให้ต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญ

(113) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit.,  
 มาตรา 85.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit.,  
 มาตรา 173, 174, 175, 176.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op.cit.,  
 มาตรา 169, 170, 171, 172.

(114) สมภพ โทกระกิจย์ "รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต", รัฐสภาสาร, ปีที่ 13  
 (ธันวาคม 2407), หน้า 46

อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีรัฐสภาเป็นผู้ตีความแต่ผู้เดียว แต่ต่อมาเนื่องจากมีพระราชบัญญัติที่มีปัญหาจะต่อชัชชาควา ชัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลฎีกาปรากฏตามคำพิพากษาคืออาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488<sup>115</sup> ใคอาจวาศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่า กฎหมายใคมีข้อความชัดต่อรัฐธรรมนูญ และใซ้บังคับมิได้ ต่อมาจึงใคมีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ 2489<sup>116</sup> และภายหลังจากนั้น

อำนาจการตีความตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2475 เป็นต้นมา ภายใตรัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว), 2475, 2490, 2502, และ 2515 ยอมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ที่จะวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญฉบับนั้นในปัญหาทุกอย่างที่เกิดขึ้นในวงงานของสภา<sup>117</sup> แต่ในรัฐธรรมนูญที่มีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ซึ่งใคแก รัฐธรรมนูญ 2489, 2492, 2495 และ 2511 เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้ตีความว่า

(115) คำพิพากษาคืออาชญากรสงคราม ที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2489, ใน สอดค นาวิเจริญ (บก.), คำพิพากษาศาลฎีกาประจำปี พ.ศ. 2489, (พิมพ์ ครั้งที่ 2, พระนคร : เนติบัณฑิตสภา ม.ป.ป.) หน้า 624 - 645.

(116) รัฐสภาสาร, ปีที่ 13 (สิงหาคม 2508), หน้า 61.

(117) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op.cit., มาตรา 62.  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit., มาตรา 94.  
ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, Op.cit.,  
มาตรา 20.  
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, Op.cit.,  
มาตรา 22, 23.



กฎหมายโคชัตตอรัฐธรรมนูญหรือไม่ในกรณีศาลร้องขอ<sup>118</sup> .และในกรณีอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่นการพิจารณาคณสมบัตินของสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น ส่วนการใช้อำนาจที่ความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มา มีหลายครั้ง เช่นพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. 2490 กับรัฐธรรมนูญ 2492 ผลปรากฏว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 กับรัฐธรรมนูญ 2495 ผลปรากฏว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นต้น<sup>119</sup>

### 1.2.3 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยเหตุที่อำนาจหน้าที่และขอบเขตงานของฝ่ายบริหารมีขอบข่ายกว้างขวางมาก และมีผลโดยใกล้ชิดกับชีวิตประจำวัน และความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนที่โดยหลักการแล้วได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และเป็นแหล่งรวมเจตนารมณ์ และความต้องการทางฝ่ายประชาชน จึงได้รับอำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้คอยตรวจการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารแทนประชาชน ว่าได้ปฏิบัติไปภายในกรอบอำนาจที่ได้รับจากกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกสมบูรณ์ให้แก่

(118) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit., มาตรา 86, 87, 88, 89.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit., มาตรา 177, 178, 179, 168, 169, 170, 171, 172.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, Op.cit., มาตรา 112, 113, 114, 106, 107, 108, 109, 110.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op.cit., มาตรา 173, 174, 175, 164, 166, 167.

(119) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย, Op.cit., หน้า 98.

ประชาชนได้มากขึ้นเพียงใด อย่างไรก็ตาม ซึ่งแสดงออกในรูปของการรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ แต่ให้อำนาจรัฐสภาไว้มากบ้างน้อยบ้าง อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ใดแก่ การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีอื่นเกี่ยวกับการงานใด ๆ ในหน้าที่ การให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายตัว ฯลฯ

#### 1.2.3.1 กระทู้ถาม

กระทู้ถามแบ่งตามลักษณะสาระออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กระทู้ถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และกระทู้ถามเกี่ยวกับข้อนโยบาย แต่ทั้ง 2 ประเภท จะต้องถามเฉพาะเกี่ยวกับการงานในหน้าที่รัฐมนตรีเท่านั้น<sup>120</sup> นอกจากนี้ ยังแยกลักษณะกระทู้ถาม ตามวิธีตอบและความสำคัญของกระทู้ถามได้อีก เช่น กระทู้ถามที่ตอบในสภาภิกระทู้ถามที่ตอบทางหนังสือราชกิจจานุเบกษา ซึ่งบางที่เรียกว่า "คำถาม" กระทู้ถามควบกับกระทู้ถามธรรมดา ข้อจำกัดในการตั้งกระทู้ถาม เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ แต่โดยทั่วไปแล้วจะห้ามตั้งกระทู้ถาม ในลักษณะดังต่อไปนี้ :-<sup>121</sup>

- ถามเพื่อให้ออกความเห็น
- ถามเป็นเชิงโต้แย้งหรือประชดหรือแกล้งใส่ร้ายเสียคดี
- ถามควยข้อความเคลือบคลุมเข้าใจยาก

(120) Ibid., หน้า 75.

(121) Ibid., หน้า 76 และดูข้อบังคับการประชุมสภาแต่ละฉบับ เรื่องกระทู้ถาม

- ตามในเรื่องไม่เป็นสาระ

- ตามเพื่อจะทราบข่าวในหนังสือพิมพ์ หรือกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ

วาจริงหรือไม่

ประธานสภาเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณารับกระทู้ถามเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระ คือ จะรับหรือไม่รับก็ได้ รัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบได้เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของประเทศ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 (ชั่วคราว) และรัฐธรรมนูญ 2502 กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ในที่ประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิก<sup>122</sup>

### 1.2.3.2 การลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกอย่างหนึ่งของรัฐสภา คือ การลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้ใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา จะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีรัฐสภาเป็นต้นมา ถือเป็นปฏิบัติเป็นหลักการ

- (122) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op.cit., มาตรา 40.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit., มาตรา 57.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit., มาตรา 65.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit., มาตรา 129.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

2495, Op.cit., มาตรา 74.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op.cit., มาตรา 126.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, Op.cit., มาตรา 12.

ว่า รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ที่จะเข้ามาบริหารประเทศ จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และรัฐสภาจะเป็นผู้ลงมติความไว้วางใจ เว้นแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 ที่สภาผู้แทนเท่านั้นเป็นผู้ ลงมติความไว้วางใจ โดยวุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตไปเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนได้<sup>123</sup> แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2502; 2511 และ 2515 ได้มีการกำหนดหลักการใหม่คือ คณะรัฐมนตรีไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา ภายหลังจากการแถลงนโยบาย<sup>124</sup> นับเป็นหลักการที่ยังไม่เคยปรากฏ

- 
- (123) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475, Op.cit., มาตรา 28  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op.cit., มาตรา 50.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit., มาตรา 69.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit., มาตรา 77.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, Op.cit., มาตรา 84.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 Op.cit., มาตรา 145, 146.

- (124) สมภพ โทตระกิตย์, "รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต", รัฐสภาสาร, ปีที่ 12 (พฤศจิกายน 2507), หน้า 46.  
 ประเสริฐ โยธิพิทักษ์, การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย, (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513) หน้า 21.  
สยามรัฐรายวัน, 22 ธันวาคม 2515, หน้า 1

ในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ก่อนนั้น

### 1.2.3.3 การเปิดอภิปรายทั่วไป

โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปกับการตั้งกระทู้ถามมีความคล้ายคลึงกันหลายประการ และอาจกระทำได้ในเรื่อง ๆ เดียวกัน เช่น กรณีการตั้งกระทู้ถามของ ส.ส. อุดมราชธานี ที่ติดตามด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปของ ส.ส. พระนคร เรื่องนโยบายทั่วไปของรัฐบาลว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เมื่อ 28 ก.ค. 2480<sup>125</sup> แต่ปกติแล้วการตั้งกระทู้ถามมักเป็นเรื่องที่ค่อนข้างสำคัญกว่า และเป็นการขอทราบขอความบางอย่างให้กระจ่างแจ้ง เพื่อประสงค์จะเร่งรัดงานของรัฐมนตรีให้รวดเร็วขึ้น หรือประสงค์จะให้มีการปฏิบัติอย่างใด ๆ แต่ไม่ประสงค์จะโต้เถียงกับรัฐบาลในการนั้นให้แตกหัก<sup>126</sup> ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นวิธีการทำห็นและจับผิดการกระทำของรัฐบาล เพื่อบังคับให้รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำอย่างใด หรือเพื่อลบล้างรัฐบาล เป็นมาตรการควบคุมรัฐบาลโดยเฉพาะ และสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามใคร่ครวญใคร่ครวญเฉพาะผู้เสนอญัตติ ผิดกับการตั้งกระทู้ถามที่มีขอบเขตการซักถามเฉพาะผู้ตั้งกระทู้ถามเท่านั้น<sup>127</sup> การเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติหรือที่เรียกว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อทราบข้อเท็จจริง และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ

#### 1.2.3.3.1 การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติ

เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการเปิดโอกาส

(125) รัฐสภาสาร, ปีที่ 13 (พฤษภาคม 2508) หน้า 46 - 48.

(126) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย, Loc.cit.

(127) Ibid., หน้า 80 - 81.

ให้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภา ได้มีโอกาสชี้แจงซักถาม แสดงความคิดเห็นซึ่งกันและกัน โดยอย่างเต็มที่ ผลที่เกิดจากการอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมตินี้จะเป็นผลดี หรือผลร้ายต่อฐานะของรัฐบาลย่อมขึ้นอยู่กับสถานะการณ์ ความสามารถของรัฐบาล และผู้อภิปราย ปกติจะไม่ก่อผลสะท้อนต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาลมาก แต่ก็อาจนำไปสู่การ เปิดอภิปราย เพื่อลงมติความไว้วางใจได้ในภายหลัง<sup>128</sup> ผู้มี สิทธิเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติได้ปรากฏอยู่เฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ คือสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2492<sup>129</sup> 2495<sup>130</sup> และ 2511<sup>131</sup> จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด จะเสนอขอเปิดอภิปรายใน สภาใดก็ได้แต่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิระงับการขอเปิดอภิปรายได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่อง ที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ที่กล่าวมาแล้วเป็นการเปิดอภิปราย ที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ริเริ่ม ยัง มีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติอีกกรูหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่ม กล่าว คือ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเห็นสมควร จะฟังความเห็นของรัฐสภาคณะรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังรัฐสภา ให้เปิดอภิปราย การเปิด อภิปรายใน ลักษณะนี้มีปรากฏอยู่เฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญ 2495 และ 2511<sup>132</sup> รวม 2 ฉบับ

(128) ลูทสัน ชมิต, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการ เปิดอภิปรายทั่วไป, (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515)

หน้า 5 - 6.

(129) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, Op.cit., มาตรา130.

(130) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475, แก้ไขเพิ่มเติม 2495,

Op. cit., มาตรา 75.

(131) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, Op.cit., มาตรา127.

(132) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495,

Op.cit., มาตรา 85.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, Op.cit., มาตรา129.

เท่านั้น

### 1.2.3.3.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ นับเป็นมาตรการที่รุนแรงและสำคัญที่สุด เป็นวิธีควบคุมชั้นสุดท้ายของรัฐสภา ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ที่จะควบคุมรั้งและดวงอำนาจของคณะรัฐมนตรีในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจต่อรัฐบาลปกติจะรุนแรงกว่าการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ เพราะอาจทำให้ต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ หรือในชั้นรุนแรงอาจมีการยุบสภา หรือคณะรัฐมนตรีลาออก<sup>133</sup> การสิ้นสุดของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจอาจสิ้นสุดลงโดยการลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไปอันจะทำให้ไม่มีการลงมติ หรืออาจจะมีการลงมติความไว้วางใจรัฐบาลได้ รัฐบาลที่เชื่อว่ามีกำลังสนับสนุนในสภาเพียงพอ หรือ ถูกระงับการอภิปราย อาจจะไม่ยอมให้ผ่านระเบียบวาระไปโดยไม่มีการลงมติ<sup>134</sup> เพราะการให้ผ่านระเบียบวาระไป อาจจะทำให้เกิดความคลอนแคลนหรือขาดความเชื่อถือศรัทธา ในฐานะของรัฐบาลได้ อันจะเป็นผลเสียในการบริหารงานของรัฐบาลในเวลาต่อไป

เนื่องจากการเปิดอภิปราย เพื่อลงมติความไว้วางใจมีความสำคัญมากและสามารถก่อผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ ในกรณีมีสองสภา รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สภาที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอนญัตติ เปิดอภิปราย และลงมติความไว้วางใจ เว้นแต่รัฐธรรมนูญ 2511 ที่ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นสภาแต่งตั้ง มีสิทธิเสนอนญัตติเปิดอภิปราย และรวมลงมติความไว้วางใจด้วย ซึ่งเท่าที่เคยเป็นมา วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2492 มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพียงเปิดอภิปราย

(133) สุทัศน์ ชมดี, Op.cit., หน้า 6

(134) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย Op.cit., หน้า 81

ทั่วไปตามสภาผู้แทน เพื่อตั้งข้อสังเกตไปยังผู้แทนเท่านั้น ไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายหรือรวมในการลงมติแต่อย่างใด การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจจะลงมติความไว้วางใจในวันเดียวกับที่เปิดอภิปรายไม่ได้ ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490 และ 2489 สมาชิกสภาผู้แทน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนรับรองไม่น้อยกว่า 24 นาย มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายได้ สมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญ 2492 และ 2495 จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดรวมกัน จึงมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญ 2511 กำหนดให้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย และไม่ว่าญัตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าวจะเป็นของสมาชิกสภาใด ให้ทำการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 ก็มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ จึงมีแต่สมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 เท่านั้น ที่ไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยนัยนี้<sup>135</sup> เพราะแม้แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) สมาชิกสภาผู้แทนก็มีอำนาจในลักษณะเดียวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป

(135) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475, Op.cit., มาตรา 9  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, Op.cit., มาตรา 41  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit., มาตรา 34  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit., มาตรา 42  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit., มาตรา 131  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, Op.cit., มาตรา 76  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, Op.cit., มาตรา 128



#### 1.2.3.4 การยืนยันความไว้วางใจ

นอกจากการเปิดอภิปรายทั่วไปที่ไต่ถามมาแล้ว รัฐสภายังอาจลงมติยืนยันความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามคำร้องขอของคณะรัฐมนตรีได้อีก ปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2492 และ 2495 กำหนดไว้ว่า "ในระหว่างบริหารราชการแผ่นดินภายหลังที่ได้รับความไว้วางใจจากสภา ..... แล้วถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภายืนยันความไว้วางใจอีกก็ได้....."<sup>136</sup> การลงมติยืนยันความไว้วางใจนี้ เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจก็จะมีผลเช่นเดียวกับการลงมติไม่ไว้วางใจ ในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือการลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปเช่นเดียวกัน

#### 1.2.4 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก ซึ่งไม่มีความสำคัญมากนักเป็นเรื่องปลีกย่อยเสียเป็นส่วนใหญ่ มีข้อที่น่าสนใจก็คือ อำนาจในการ "...เลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ....เพื่อพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ใน

(136) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 Op.cit.,

มาตรา 147

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

2495, Op.cit., มาตรา 86

รงงานของสภา ....."<sup>137</sup> ซึ่งเป็นอำนาจในเชิงสอบสวนของรัฐสภา รัฐสภา จะสามารถมีอำนาจสอบสวนได้มากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับการศึกษาที่ความคำว่า "ขอ ความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา" ซึ่งถ้าจะถือว่าการควบคุมการบริหารราชการ แขนงอื่นก็ดี อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ก็ดี อยู่ในวงงานของสภาแล้ว ก็จะทำให้รัฐสภาที่มีอำนาจกว้างขวางขึ้นอีกมาก

### 1.3 สรุป

โครงสร้างของรัฐสภาไทย ในระยะที่ผ่านมา ๆ มาขาดความคงทนและ แน่นอน ตัวกำหนดโครงสร้างของสภาในทางนิติบัญญัติคือ รัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่า มีรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่เคยใช้มาแล้ว 9 ฉบับ และรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็กำหนด รูปองค์กรและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ตามความต้องการ และความยินยอมของ กลุ่มพลังอำนาจ ซึ่งเป็นผู้กำหนดและผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในขณะนั้น ๆ อีกต่อนึ่ง

- 
- (137) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475, Op.cit., มาตรา43  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489, Op.cit., มาตรา59  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490, Op.cit., มาตรา67  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, Op.cit., มาตรา134  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

2495, Op.cit., มาตรา 78

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, Op.cit., มาตรา131  
 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475,

Loc.cit.

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504,

Op.cit., ข้อ 64

ลักษณะเด่นทางค่านองครของรัฐสภาไทย คือการจัดรูปองค์กรให้มีสมาชิกซึ่งราษฎรไม่ได้เป็นผู้เลือกตั้งเขาไปอยู่ด้วยเสมอและตลอดมา ในรูปของสภาแต่งตั้งบางสมาชิกประเภทที่ 2 บาง หรือโดยการให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้งอีกต่อนึงบาง และบางขณะก็เป็นสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย หากไม่คำนึงถึงว่าสมาชิกของรัฐสภาไทยส่วนหนึ่งมักเป็นสมาชิกแต่งตั้งแล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาไทย มีอำนาจสูงที่สุดในช่วงระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2475 ชั่วคราว โดยมีอำนาจที่จะล้มรัฐบาลได้ทุกขณะ แต่รัฐสภาเองไม่อาจถูกยุบได้ ในระยะต่อมาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475, 2489, 2492 และ 2495 รัฐสภามีอำนาจลดลงบ้าง เพราะอาจถูกยุบได้ และรัฐสภาเองก็สามารถล้มรัฐบาลได้ แต่นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2502 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญ 2511 และ 2515 อำนาจของรัฐสภาได้ถูกลดลงอีก โดยที่ไม่สามารถมีส่วนร่วมในคณะรัฐบาลบริหารประเทศได้ โดยเฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 รัฐสภาขาดอำนาจที่จะล้มรัฐบาลในขณะที่รัฐบาลสามารถจะเปลี่ยนแปลงรัฐสภาอย่างใด ๆ ได้

หากคำนึงถึง "พลังภายนอก" ที่สามารถยุบเลิกรัฐสภาได้ตลอดเวลา โดยการปฏิวัติรัฐประหาร ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน อันเป็นวิถีทางที่รัฐสภายังไม่สามารถป้องกันตนเองได้ เช่นที่เคยเป็นมาแล้ว ก็อาจสรุปได้ว่า รัฐสภาไทยจะมีรูปแบบองค์กรและอำนาจหน้าที่อย่างไรมากน้อยเพียงใด รวมทั้งจะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างไรและมีประสิทธิภาพเพียงใด ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับ "พลังภายนอก" อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับที่ขึ้นอยู่กับการจัดแบ่งหน้าที่ภายในรัฐสภา และการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับรัฐสภา ฯลฯ