

## บทที่สิบ

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ในบทนี้ขออธิบายถึง 2 หัวข้อ กล่าวคือ

10.1 ลักษณะทั่วไปและการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

10.2 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

#### 10.1 ลักษณะทั่วไปและการจัดทำรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521

ก. ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 206 มาตรา แต่เป็นบทเฉพาะกาลเสีย 12 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับมานานเกือบ 10 ปีแล้ว ตลอดระยะเวลาที่มีผลใช้บังคับ ได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่หลายครั้ง แต่มีเพียงสองครั้งที่ประสบผลสำเร็จ ก็คือ การขอแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2528 และการขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 75 เพื่อบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2532

อนึ่ง ในปัจจุบันได้มีบุคคลหลายฝ่ายได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่ในหลายประเด็น อาทิ

1. ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

2. ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมระบบเลือกตั้งจาก “แบ่งเขต” “เรียงเบอร์” เป็นระบบ “One man, One vote”

3. ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจากอายุ 20 ปี เป็นอายุ 18 ปีบริบูรณ์

ข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ มีข้อน่าสังเกตว่ามีทั้งในแนวทางที่จะทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กับมีลักษณะที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยน้อยลง แต่จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้สำเร็จหรือไม่ ก็ต้องไปตามบทบัญญัติมาตรา 194 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521 จึงควรศึกษาและติดตามต่อไป

## ข. การจัดทำรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521

คณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 2 คณะ กล่าวคือ

### 1. คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ

ซึ่งตั้งขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวการประชุมครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2520 ตามบทบัญญัติ มาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ประธานคณะกรรมาธิการคณะนี้ คือ ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ ส่วนกรรมาธิการนั้นประกอบด้วย ผู้ที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน และผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 10 คน

### 2. คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งขึ้น จำนวน 35 คน ประกอบด้วย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด โดยมีพลโทเฉลิมชัย จารุวัตร เป็นประธานคณะกรรมาธิการคณะนี้

#### ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฯ โดยดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ

**ขั้นตอนแรก** คณะกรรมาธิการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาหลักการที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามเค้าโครงที่เลขาธิการฯ เสนอ เมื่อที่ประชุมเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็มอบหมายให้เลขาธิการฯ และผู้ช่วยเลขาธิการฯ ไปยกร่างเป็นบทบัญญัติแต่ละมาตรา

**ขั้นตอนที่สอง** เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนแรกเสร็จแล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เลขาธิการฯ เสนอเป็นรายมาตรา และในการพิจารณาเรียงมาตรานี้หากกรรมาธิการบางท่านต้องการให้หยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นพิจารณาใหม่ก็ย่อมกระทำได้<sup>(1)</sup>

หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก พอสรุปได้ดังนี้<sup>(2)</sup>

(1) บันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, (พ.ศ. 2520-2522), หน้า 2.

(2) กระมล ทองธรรมชาติ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 66-70.

1. ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งนายกรัฐมนตรี

2. ประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งสมาชิกวุฒิสภา

3. วุฒิสภาในวาระเริ่มแรกหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นเวลา 4 ปี จะมีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร

4. กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องส่งสมาชิกของตนสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น

5. ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ถูกห้ามมิให้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน

ส่วนการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น ปรากฏว่าได้มีการแก้ไขตัดแปลงหลักการ 5 ประการดังกล่าวข้างต้นเกือบทั้งหมด<sup>(1)</sup> ดังปรากฏในผลสรุปของการพิจารณา ดังนี้

1. เปลี่ยนหลักการให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาแทนประธานสภาผู้แทนราษฎร

2. เปลี่ยนหลักการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานสภานโยบายแห่งชาติ

3. เพิ่มอำนาจให้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่จะเข้าประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และใช้อำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ ๆ อีก 2 เรื่อง คือ การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง และได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภาว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง กับการอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ

4. สร้างบทเฉพาะกาลขึ้นให้มีผลบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่คณะกรรมการร่างฯ ได้วางไว้อย่างเป็นระบบเป็นเวลาถึง 4 ปี

5. สร้างบทเฉพาะกาลขึ้นให้มีผลบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกัน<sup>(2)</sup>

---

(1) กระทบด ทองธรรมชาติ, เพิ่งอ้าง, หน้า 70.

(2) โปรดศึกษารายละเอียดจาก กระทบด ทองธรรมชาติ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 70-71.

## 10.2 สารสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

เพื่อให้สอดคล้องกับคำอธิบายในบทที่ 9 จึงขอกล่าวถึงสารสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยเรียงตามหมวดและจะกล่าวเฉพาะมาตราที่สำคัญเท่านั้น ตลอดจนอธิบายถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อประโยชน์ในการตีความรัฐธรรมนูญ รวมถึงเข้าใจมาตรา นั้น ๆ อย่างลึกซึ้งมากขึ้น

### 1. หมวด 1 “บททั่วไป”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดถึงลักษณะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทยไว้ใน **มาตรา 1** ซึ่งบัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกมิได้” ส่วนใน **มาตรา 2** ได้บัญญัติถึงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ได้มีการถกเถียงถึงคำว่า “ประชาธิปไตย” ในชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ว่าตรงกับคำว่า “Democracy” หรือคำว่า “Self Government” แต่ในที่สุดก็ใช้คำว่า “ประชาธิปไตย” ตรงกับคำว่า “Democracy”<sup>(1)</sup> สำหรับ **มาตรา 3** ก็คงคล้ายรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่ที่น่าสนใจก็คือ **มาตรา 4** ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าแหล่งกำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” ซึ่งเมื่อร่างครั้งแรกนั้น มิได้บัญญัติถ้อยคำ ในมาตรานี้ แต่ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติขึ้น เพราะเห็นว่าเป็น เรื่องสำคัญ และเป็นหลักประกันของประชาชน จึงควรกำหนดไว้ในหมวดทั่วไปเพื่อให้เด่นชัดขึ้น<sup>(2)</sup>

สำหรับ **มาตรา 5** ก็คงคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

### 2. หมวด 2 “พระมหากษัตริย์”

**มาตรา 6** “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใด จะละเมิดมิได้

ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

มาตรานี้เอาหลักการ “The King can do no wrong” มาบัญญัติไว้

(1) บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. อ้างถึงแล้ว, หน้า 9.

(2) บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 2/2521 วันที่ 27 กรกฎาคม 2521 และครั้งที่ 10/2521 วันที่ 31 สิงหาคม 2521.

อนึ่ง ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีกรรมวิธีการ บางท่านเสนอขอแก้ไขคำว่า “สถาบันพระมหากษัตริย์” แทน “องค์พระมหากษัตริย์” จะเหมาะสม กว่าและเป็นการเทิดทูนทั้งสถาบัน แต่ปรากฏว่าที่ประชุมเห็นว่าคงควรไว้ตามร่างเดิม<sup>(1)</sup>

ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติวาระที่สอง ได้มีสมาชิกขอแก้ไขคำว่า “องค์พระมหากษัตริย์” เป็นคำว่า “พระมหากษัตริย์” ตัดคำว่า “องค์” ออก แต่ปรากฏว่าที่ ประชุมลงมติให้คงตามร่างเดิม ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า “ความมุ่งหมายของมาตรานี้ต้องการเน้น องค์พระมหากษัตริย์ว่าดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ส่วนมาตรา อื่น ๆ ที่ใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” นั้น หมายถึง พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นสถาบัน”<sup>(2)</sup>

สำหรับมาตรา 7, 8, 9 เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ส่วนมาตรา 10, 11, 12, 13, 14 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับองคมนตรี หน้าที่ การแต่งตั้ง และถอดถอน คุณสมบัติต้องห้ามและการถวายสัตย์ปฏิญาณ ตลอดจนการพ้นจากตำแหน่งของ องคมนตรี ซึ่งก็มีหลักการคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่นกัน

มาตรา 16, 17, 18, 19 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ส่วน การสืบราชสมบัตินั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 20, 21 ซึ่งมีหลักการคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

### 3. หมวด 3 “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย”

ในหมวด 3 นี้ มีบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพไว้ 24 มาตรา ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องสิทธิ เสรีภาพ (มาตรา 22), ความเสมอภาค (มาตรา 23), สิทธิทางการเมือง (มาตรา 24), เสรีภาพ ทางศาสนา (มาตรา 25), โทษอาญา (มาตรา 26), ข้อสันนิษฐานในคดีอาญา (มาตรา 27), เสรีภาพในร่างกาย (มาตรา 28), การช่วยเหลือจากรัฐในคดีอาญา (มาตรา 29), การรื้อฟื้น คดีอาญา (มาตรา 30), การเกณฑ์แรงงาน (มาตรา 31), เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 32), สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 33), เสรีภาพในการพูด (มาตรา 34), เสรีภาพในการศึกษาอบรม (มาตรา 35), เสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา 36), เสรีภาพในการตั้งสมาคมฯ (มาตรา 37),

(1)บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2/2521 วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2521

(2)รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 57/2521 วันที่ 21 ตุลาคม 2521

เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 38), เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา 39), เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ (มาตรา 40), สิทธิในครอบครัว (มาตรา 41), สิทธิในการร้องทุกข์ (มาตรา 42), สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ (มาตรา 43), สิทธิเสรีภาพของข้าราชการ (มาตรา 44), ข้อห้ามการใช้สิทธิเสรีภาพ (มาตรา 45)

มีข้อนำสังเกตว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย

การจับกุม คุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคล ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ในมาตรานี้ได้มีการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างค่อนข้างละเอียด และถกเถียงกันมาก โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า ควรคงไว้ตามที่เลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอหรือไม่

อนึ่ง เลขานุการฯ ได้เสนอให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย

การจับกุม คุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ผู้ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้นจะต้องได้รับแจ้งข้อหาหรือเหตุและรายละเอียดตามสมควร ในการที่ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้นโดยไม่ชักช้า และผู้ถูกคุมขังย่อมมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวได้

ในกรณีที่มีการคุมขังบุคคล ผู้ถูกคุมขังเองก็ดี พนักงานอัยการก็ดี บุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขังก็ดี มีสิทธิร้องต่อศาลท้องที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาว่า การคุมขังเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีคำร้องเช่นว่านี้ ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลันและถ้าผู้คุมขังแสดงให้เป็นที่พอใจของศาลไม่ได้ว่า การคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที”

ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ความเห็นส่วนใหญ่ให้คงไว้ตามร่างเดิมที่เลขานุการฯเสนอ<sup>(1)</sup>

---

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17/2521, วันที่ 23 มีนาคม 2521

ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมเห็นควรให้ตัดข้อความให้สั้นลง ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ<sup>(1)</sup>

ส่วนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นควรให้ตัดออกตามที่คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ (ด้วยคะแนนเสียง 114 : 45) โดยฝ่ายที่เห็นควรตัดข้อความออกไปให้เหตุผลว่า “ข้อความที่คณะกรรมการตัดออก เป็นหลักการขั้นมูลฐานจริงแต่ได้รับการยอมรับเป็นเวลาติดต่อกันมานานแล้ว ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้อีก ข้อความที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการถือหลักว่า จะบัญญัติได้เฉพาะกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัตินั้นมีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นแล้ว มิได้เป็นการตัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด อีกประการหนึ่ง หากบัญญัติไว้ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยก็สามารถแก้ไขให้สอดคล้องได้ง่าย”<sup>(2)</sup>

อนึ่ง ความเห็นของกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฝ่ายที่เห็นควรตัดข้อความบางส่วนของมาตรา 28 ออกไปนั้นค่อนข้างจะมีแนวทางตรงกันข้ามกับความเห็นของนักวิชาการและแนวทางที่รัฐธรรมนูญประเทศเสรีนิยมตะวันตกบัญญัติไว้โดยสิ้นเชิง<sup>(3)</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์<sup>(4)</sup>

กล่าวไว้ว่า

“...บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2521) มิได้ให้หลักประกันเพียงพอที่จะทำให้เกิดแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องทำและจำเลยแต่อย่างใด ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดคือ มาตรา 28... การบัญญัติไว้เช่นนี้อาจจะกล่าวได้ว่า ไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนแต่อย่างใด เพราะรัฐธรรมนูญได้โยงไปที่กฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นโดยหลักก็คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นเพียงพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ได้...”

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3/2521, วันที่ 28 กรกฎาคม 2521, ครั้งที่ 4/2421, วันที่ 3 สิงหาคม 2521 และครั้งที่ 11/2521, วันที่ 1 กันยายน 2521

(2) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 58/2521, วันที่ 13 ตุลาคม 2521

(3) โปรดศึกษารายละเอียดจาก โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางประการจากรัฐธรรมนูญไทย, อ้างอิงแล้ว, หน้า 111.

(4) เพิ่งอ้าง, หน้า 111.

#### 4. หมวด 4 “หน้าที่ของชนชาวไทย”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึง “หน้าที่ของชนชาวไทย” ไว้ในมาตรา 46–52 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปตามร่างเดิมที่เลขาธิการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ แต่มีประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา 46 ที่ว่า “บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนี้” ด้วยการเพิ่มวรรคสองเป็นว่า “บุคคลพึงถือว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่สำคัญ” ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านเสนอให้มีการเพิ่มเติม แต่ที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นชอบ เพราะการออกเสียงเลือกตั้งควรเป็นสิทธิมิใช่หน้าที่<sup>(1)</sup>

ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวาระที่สองปรากฏว่า ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบตามร่างเดิม โดยไม่ควรมีเพิ่มเติมข้อความวรรคสอง (ด้วยคะแนนเสียง 105 : 10) โดยให้เหตุผลที่ว่า “...การที่จะบัญญัติบังคับให้บุคคลไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น หากกระทำตามที่บัญญัติไม่ได้ก็ไม่เป็นผล การส่งเสริมให้บุคคลไปใช้สิทธินั้นเป็นหน้าที่ของพรรคการเมือง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งไม่ควรที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ”

อนึ่ง การบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิ มิใช่หน้าที่นี้ ตรงกับหลักการของทฤษฎีว่าด้วย “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” ของ “ROUSSEAU”

#### 5. หมวด 5 “แนวนโยบายแห่งรัฐ”

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 บัญญัติถึง “แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ทั้งสิ้น 21 มาตรา มีหัวข้อดังนี้

- แนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา 53)
- การรักษาสถาบันพระมหากษัตริย์ (มาตรา 54)
- การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ (มาตรา 55)
- การมีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์แห่งชาติ (มาตรา 56)
- การรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย (มาตรา 57)
- การจัดระบบราชการ (มาตรา 58)

(1) บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 11/2521, วันที่ 1 กันยายน 2521



- การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 59)
- การศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ (มาตรา 60)
- การสนับสนุนการวิจัยในศิลปะและวิทยาการ (มาตรา 61)
- การพัฒนาเยาวชน (มาตรา 62)
- การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย และการส่งเสริมท้องถิ่นให้มีสิทธิปกครองตนเอง (มาตรา 63)
- การส่งเสริมวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 64)
- การรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม (มาตรา 65)
- การยกฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและทางสังคม (มาตรา 66)
- การส่งเสริมเกษตรกร (มาตรา 67)
- การสนับสนุนเอกชนให้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ (มาตรา 68)
- การวางนโยบายประชากร (มาตรา 69)
- การสงเคราะห์ผู้ประสพภัย (มาตรา 70)
- การสนับสนุนการสังคมสงเคราะห์ (มาตรา 71)
- การส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ (มาตรา 72)
- การส่งเสริมการสาธารณสุข (มาตรา 73)

จากหัวข้อที่เกี่ยวกับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ทั้งหมดที่กล่าวมามีประเด็นที่น่าศึกษา

2 ประการ กล่าวคือ

### ประเด็นที่ 1

เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เกี่ยวกับ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ก. ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีกรรมการบางท่านเสนอให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในหมวด “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ด้วย แต่ปรากฏว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบ (16 : 4 คะแนน)

ข. ในมาตรา 58 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์ของชาติ

กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ”

ในร่างเดิมที่เลขาธิการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอนั้น มีข้อความดังนี้ “กำลังทหารพึงมีโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็น สำหรับรักษาเอกราช ความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ” แต่ได้ถูกเพิ่มวรรคสองในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

## ประเด็นที่ 2

ในเชิงวิชาการ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย<sup>(1)</sup> กล่าวถึงการบัญญัติ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ในรัฐธรรมนูญว่าดังนี้

“การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้ถูกบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญไวมาเรียของเยอรมัน ค.ศ. 1918 แต่มิได้แยกไว้เป็นหมวดหมู่ต่างหาก เพราะรัฐธรรมนูญไวมาเรียของเยอรมันได้บัญญัติไว้ในหมวด “สิทธิและหน้าที่ของประชาชน” ...รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2492 และฉบับ พ.ศ. 2495 ได้เห็นประโยชน์ที่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ จึงได้ร่างไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก

การกำหนดนโยบายแห่งรัฐลงไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะผู้มีอำนาจในการให้รัฐธรรมนูญย่อมสามารถกำหนดจุดประสงค์ที่ตนต้องการให้รัฐปฏิบัติจัดทำได้...”

### 6. หมวด 6 “รัฐสภา”

ในหมวด 6 นี้ ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน (มาตรา 74 ถึง 145) ดังนี้

ส่วนที่ 1 บททั่วไป

ส่วนที่ 2 วุฒิสภา

ส่วนที่ 3 สภาผู้แทนราษฎร

ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง

ส่วนที่ 5 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

เพื่อให้เข้าใจในหมวดนี้ได้ง่าย จึงขออธิบายได้เป็น 2 หัวข้อใหญ่ คือ

6.1 การจัดองค์กรและการดำเนินงานของรัฐสภา

6.2 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

#### 6.1 การจัดองค์กรและการดำเนินงานของรัฐสภา

รัฐสภาไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้เป็นระบบสองสภา (Bicameral Assembly) (มาตรา 74) กล่าวคือ มีวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร

---

<sup>(1)</sup>หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, อ้างถึงแล้ว, หน้า 121.

มีข้อสังเกตก็คือ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่ามีกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนเสนอให้มีสภาที่สาม ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภานโยบายแห่งชาติ แต่ปรากฏว่า ที่ประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วย จึงตกไป<sup>(1)</sup> นอกจากนี้ในการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าที่ประชุมลงมติว่าควรมีสภาเดียว และสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด โดยมีเงื่อนไขในบทเฉพาะกาล 4 ปี ให้สภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง มีจำนวนเท่า ๆ กัน<sup>(2)</sup> แต่เมื่อได้มีการพิจารณาในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบให้มีสองสภาคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร<sup>(3)</sup>

### 6.1.1 การจัดองค์กรของรัฐสภาไทย

สามารถแบ่งได้เป็น

1. สภาผู้แทนราษฎร
2. วุฒิสภา

#### 1. สภาผู้แทนราษฎร มีหัวข้อสำคัญก็คือ

- 1.1 จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 1.2 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 1.3 คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 1.4 อายุของสภาผู้แทนราษฎร
- 1.5 การเริ่มสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 1.6 การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 1.7 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

#### 1.1 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามบทบัญญัติมาตรา 89 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 90

หากศึกษาจากมาตรา 90 ซึ่งได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2528 แล้วจะพบว่า ได้มีการกำหนดเกณฑ์ไว้ดังนี้คือ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทน

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3 วันที่ 15 ธันวาคม 2520

(2) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5 วันที่ 4 สิงหาคม 2521, และครั้งที่ 8 วันที่ 10 สิงหาคม 2521

(3) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2521.

ราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง หนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคนเศษของหนึ่งแสนห้าหมื่นคนถึงเจ็ดหมื่นห้าพันคนหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่นคน

## 1.2 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมี 2 ประเภท คือ  
ประเภทแรก การเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 100)  
ประเภทที่สอง การเลือกตั้งซ่อม (มาตรา 104)

**การเลือกตั้งทั่วไป** นั้น กระทำเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

**ส่วนการเลือกตั้งซ่อม** กระทำเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง เพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน เว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

สำหรับระบบเลือกตั้ง ที่ใช้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 นั้น เป็นระบบ “แบ่งเขต” “เรียงเบอร์” (มาตรา 3, มาตรา 5 ซึ่งให้ยกเลิกความในมาตรา 90, 91 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แล้วใช้ความที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่แทน)

ในส่วนของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 92 ความว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง

นอกจากนี้ มาตรา 93 ยังบัญญัติถึงผู้ที่ไม่มีสิทธิเลือกตั้งไว้ว่า “บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

- (1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (2) หูหนวกและเป็นใบ้ ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้
- (3) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (4) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา

สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง มาตรา 94 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) สัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วย

(2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 95 หรือพรรคการเมืองตามมาตรา 104 วรรคสอง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว

(4) คุณสมบัติอื่น หากมีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับความในมาตรา 94 (3) นั้น ต้องศึกษามาตรา 95 และมาตรา 104 วรรคสอง ประกอบด้วย กล่าวคือ

**มาตรา 95** “ในการเลือกตั้งทั่วไปพรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94 (3) ได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น จะถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้

เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามพรรคหนึ่งแล้ว แม้ภายหลังจะปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้ลดลงไปจนไม่ครบจำนวนไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ ก็ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามพรรคหนึ่งแล้ว”

ส่วนมาตรา 104 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งตามพรรคหนึ่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา 95 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

### 1.3 คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 97 ได้บัญญัติข้อห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ดังนี้  
“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

(2) ไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

ความใน (2) มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับสัมปทาน หรือเป็นคู่สัญญาอยู่ก่อนได้รับเลือกตั้ง

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง”

#### 1.4 อายุของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 99 บัญญัติให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

#### 1.5 การเริ่มสมาชิกภาพ

มาตรา 102 บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มแต่วันเลือกตั้ง

#### 1.6 การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

บัญญัติไว้ในมาตรา 103 ดังนี้

“สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(2) ตาย

(3) ลาออก

(4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 94(1) (2) หรือ (4)

(5) มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96(1) (2) (3) (6)

หรือ (7)

(6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 97

(7) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้พ้นจากการเป็นสมาชิกที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนั้นนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ<sup>(1)</sup>

(8) สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ ตามมาตรา 82 ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดสมาชิกภาพนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ

(9) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิก

(1) โปรดศึกษากรณีตัวอย่างได้จาก ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, นายทะเบียนกับพรรคการเมือง, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1, เมษายน 2525, ตอน 1, หน้า 213-218.

พรรคการเมืองอื่นซึ่งมีสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจาก วันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น

(10) ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า เก้าสิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

(11) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิด อันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

### 1.7 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตราที่บัญญัติถึงเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ มาตรา 114 ซึ่งบัญญัติว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภาที่ดี ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ที่ประชุมร่วมกัน ของรัฐสภาที่ดี สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิก ผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุม ตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธาน ในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย”

หากศึกษาจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะปรากฏว่า ในการพิจารณา ชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น เลขานุการฯ ได้ยกอ้างข้อความในวรรคสองเป็นดังนี้ “เอกสิทธิ์ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์ และผู้โฆษณารายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภา.....” แต่ที่ประชุมเห็นว่าควรเปลี่ยนคำว่า “โดยคำสั่งของสภา” เป็น “ตามข้อบังคับของวุฒิสภา หรือ สภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี” ทั้งนี้เพราะ “รายงานการประชุมสภามีใช่เป็นคำสั่งของประธาน สภา แต่เป็นกลไกและกระบวนการของสภาตามข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้อย่างไร”(1)

### ส่วนความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีในกรณีดังนี้

1. ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 22 วันที่ 28 เมษายน 2521 และโปรดศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1927/2528 จาก คำพิพากษาศาลฎีกา ประจำปีพุทธศักราช 2528 ตอนที่ 4, เนติบัณฑิตยสภา, หน้า 852.



ในกรณีที่มีการจับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่กระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ (มาตรา 121)

2. ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคดีอาญาไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุมสภา

การพิจารณาที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งย่อมเป็นอันใช้ได้ (มาตรา 122)

3. ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุมพนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณีต้องสั่งปล่อยทันที ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ

คำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม (มาตรา 123)

## 2. วุฒิสภา มีหัวข้อสำคัญก็คือ

2.1 จำนวนของสมาชิกวุฒิสภา

2.2 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

2.3 คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

2.4 ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง

2.5 การสิ้นสุดสมาชิกภาพ

2.6 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกวุฒิสภา

### 2.1 จำนวนของสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 84 วรรคสอง บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรกำหนดจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 นี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า “เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ เข้ามาร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก”(1)

---

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6 วันที่ 4 สิงหาคม 2521, ครั้งที่ 8 วันที่ 10 สิงหาคม 2521

## 2.2 การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ในเรื่องนี้มีได้มีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษ ซึ่งย่อมเป็นไปตามบททั่วไป กล่าวคือ พระบรมราชโองการทั้งหลายซึ่งรวมทั้งการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อนึ่ง ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้มีการพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้ถึง 4 ประเด็นคือ

ประเด็นที่ 1 ให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง

ประเด็นที่ 2 ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ในบทเฉพาะกาลอาจให้มาจากการแต่งตั้งก่อน

ประเด็นที่ 3 ให้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือก

ประเด็นที่ 4 ให้เลือกตั้งจากกลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพ

แต่ในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และเห็นควรให้เป็นดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง<sup>(1)</sup>

## 2.3 คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 84 บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด”

นอกจากนี้ ยังมีคุณสมบัติต้องห้ามไว้ตามมาตรา 88 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 นอกจาก (1) มาใช้บังคับแก่สมาชิกวุฒิสภาด้วยโดยอนุโลม

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในรัฐวิสาหกิจ”

อนึ่ง คุณสมบัติต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาก็คล้ายกับคุณสมบัติต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นกรณีมาตรา 97(1)

(1) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69, วันที่ 9 พฤศจิกายน 2521.

## 2.4 ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา 85 บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดระยะเวลาคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งในวาระเริ่มแรก เมื่อครบสองปีให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบสองปีแรก ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าว โดยวิธีจับสลาก หากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้พิเศษทิ้งและให้ถือว่าการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยการจับสลากเป็นการออกตามวาระด้วย

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ที่จะแต่งตั้งผู้ที่จะออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกก็ได้”

นอกจากนี้ มาตรา 88 ยังได้บัญญัติถึงตำแหน่งว่างไว้ว่า “เมื่อตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามวาระ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งบุคคลผู้มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 84 เข้ามาเป็นสมาชิกแทน สมาชิกซึ่งเข้ามาแทนที่นั้นย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน”

## 2.5 การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา

ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 87

“สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) เสียสัญชาติไทย
- (5) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
- (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 86
- (7) มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96(1) (2) หรือ (3)
- (8) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 82 ในกรณีเช่นนี้

ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติ

(9) ขาดการประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา

(10) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

## 2.6 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกวุฒิสภา

ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 114, มาตรา 121, มาตรา 122 และมาตรา 123 เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### 6.1.2 การดำเนินงานของรัฐสภาไทย

ขอแบ่งหัวข้อสำคัญ ดังนี้

1. บุคคลผู้มีหน้าที่สำคัญในการดำเนินงานของรัฐสภา
2. ข้อบังคับการประชุมของสภา
3. สมัยประชุมของรัฐสภา

#### 1. บุคคลผู้มีหน้าที่สำคัญในการดำเนินงานของรัฐสภา<sup>(1)</sup> ได้แก่

- ก. ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา
- ข. ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา
- ค. ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ง. ผู้นำฝ่ายค้าน

#### ก. ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา

บทบัญญัติมาตรา 75 มีดังนี้ “ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่แทน”

#### ข. ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา

มาตรา 108 บัญญัติว่า “วุฒิสภา...มีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ตามมติของสภา”

---

(1) โปรดศึกษารายละเอียดจาก มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (LA 474), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529, หน้า 148-152.

**มาตรา 109** บัญญัติว่า “ประธานและรองประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาใหม่ ซึ่งจะต้องกระทำทุกสองปี”

**มาตรา 109** วรรคสาม บัญญัติถึงการพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานวุฒิสภาไว้ว่า “ประธานและรองประธานวุฒิสภา...ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระตามวรรคหนึ่ง...เมื่อ

- (1) ขาดจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก
- (2) ลาออกจากตำแหน่ง
- (3) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

ส่วนอำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภา มีบัญญัติไว้ในมาตรา 110 ว่า “ประธานวุฒิสภา...มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภา...ให้เป็นไปตามระเบียบ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ทำกิจการแทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้”

#### ค. ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

**มาตรา 108** ก็บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ตามมติของสภา

**มาตรา 109** วรรคสอง บัญญัติให้ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งจนสิ้นอายุของสภา หรือมีการยุบสภา ส่วนกรณีตามมาตรา 109 วรรคสามก็เช่นเดียวกับกรณีของประธานและรองประธานวุฒิสภา

สำหรับอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 110 คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

#### ง. ผู้นำฝ่ายค้าน

**มาตรา 105** บัญญัติไว้ว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่ง

รัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าวในวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 109 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

## 2. ข้อบังคับการประชุมสภา<sup>(1)</sup>

มาตรา 142 บัญญัติว่า “วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตรา ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา และกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษา ระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

สำหรับในกรณีที่เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา มาตรา 144 กำหนดให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาโดยอนุโลม

## 3. สมัยประชุมของสภา<sup>(1)</sup>

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้มี 2 ชนิด คือ

3.1 สมัยสามัญ

3.2 สมัยวิสามัญ

### 3.1 สมัยสามัญ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 115 ดังนี้

“ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งจะให้มิสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งหรือสองสมัย แล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนด

(1)รายละเอียดศึกษาจากมนตรี รูปสุวรรณ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 159-164.

(1)มนตรี รูปสุวรรณ, เพิ่งอ้าง, หน้า 143-145.

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีของรัฐสภาสมัยต่อ ๆ ไป ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด”

**มาตรา 116** บัญญัติไว้ว่า “สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาเก้าสิบวัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯให้ขยายเวลาออกไปก็ได้ การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาเก้าสิบวัน จะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา”

### 3.2 สมัยวิสามัญ

**มาตรา 118** บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้”

**มาตรา 119** “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสามารถรวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

คำร้องขอดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

### 6.2 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา<sup>(1)</sup>

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภามี 3 ประการ กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย
2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร
3. อำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบ และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

#### 6.2.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย

สามารถแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การเสนอร่างกฎหมาย
2. การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร

(1) รายละเอียดโปรดศึกษาจาก มนตรี รูปสุวรรณ, เพิ่งอ้าง, หน้า 49-128.

3. การพิจารณาโดยวุฒิสภา
4. การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

### 1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

**มาตรา 125** บัญญัติไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

(1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากรหรืออากร

(2) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) การกู้เงิน หรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้

(4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย”

### 2) การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร

**มาตรา 126** บัญญัติไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

อนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ในหมวด 5 ว่าด้วย “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ” ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 (ข้อที่ 94 ถึงข้อที่ 108)

### 3) การพิจารณาโดยวุฒิสภา

**มาตรา 127** บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 133 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา 126 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภา



ผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

ระยะเวลาดังกล่าวในวรรคหนึ่งไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 130

ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในการที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด

ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้แจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน”

**มาตรา 128** บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 133 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา 114 ด้วย

การประชุมคณะกรรมการร่วมกัน ต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

**มาตรา 128** “ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามบทบัญญัติมาตรา 128 นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 128(2) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับการยับยั้งตามมาตรา 128(3) ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77

ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77”

#### 4) การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

บัญญัติไว้ในมาตรา 77 และมาตรา 78

**มาตรา 77** “ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

**มาตรา 78** “ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย

พระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

นอกจากอำนาจในการจัดทำกฎหมายแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดอีกด้วย ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 157 และมาตรา 158 ดังนี้

**มาตรา 157** “ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น”

**มาตรา 158** “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 157 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

## 6.2.2 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหาร<sup>(1)</sup>

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีดังต่อไปนี้

1. การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา
2. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี
3. การตั้งคณะกรรมการ
4. การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

### 1. การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา

มาตรา 136 บัญญัติไว้ว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

มีข้อสังเกตว่า ในภาคปฏิบัติ สมาชิกสภามักนิยมใช้วิธีการเสนอญัตติด่วน ตามข้อ 34 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 แทนการตั้งกระทู้ถาม เพราะค่อนข้างจะรวดเร็วกว่าการตั้งกระทู้ถาม

### 2. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

มาตรา 137 บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

<sup>(1)</sup>โปรดศึกษารายละเอียดจาก มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา (LA 474), อ้างถึงแล้ว, หน้า 87-128.

## ข้อนำสังเกต

1) ในการพิจารณาชั้นสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการพิจารณาในประเด็นจำนวนผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปว่าควรมีจำนวนไม่น้อยกว่า “หนึ่งในห้า” หรือ “หนึ่งในสาม” ปรากฏว่าที่ประชุมลงมติให้คงตามร่างเดิม คือ “หนึ่งในห้า” คะแนนเสียง 63 : 63 เท่ากัน ประธานสภาจึงชี้ขาดเป็น “หนึ่งในห้า”(1)

2) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (พ.ศ. 2521) มิได้บัญญัติกรณีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

3) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 46 และข้อ 48 ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

ข้อ 46 “การแก้ไขเพิ่มเติมญัตติที่ประธานสภาสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความยินยอมของที่ประชุม

ผู้เสนอญัตติหรือผู้รับรองอาจถอนญัตติหรือการรับรองของตนได้ โดยได้รับความยินยอมของที่ประชุม”

ข้อ 48 “ภายใต้บังคับข้อ 46 วรรคสอง การถอนชื่อจากการเป็นผู้รับรองหรือจากการเป็นผู้ร่วมกันเสนอญัตติใดจะกระทำมิได้”

จากบทบัญญัติในข้อ 46 วรรคสอง และข้อ 48 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 นี้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ร่วมกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามมาตรา 137 นี้ เมื่อยื่นญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว หากต่อมาสมาชิกสภาบางคนประสงค์จะขอถอนชื่อจากการเป็นผู้ร่วมเสนอญัตติสามารถกระทำได้เมื่อที่ประชุมสภามีมติให้ถอนได้ ซึ่งจากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคปฏิบัติ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2530 ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบแก่ภาพพจน์ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้เรียบเรียงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขห้ามผู้เสนอหรือผู้ร่วมเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เมื่อยื่นญัตติดังกล่าวแล้ว ห้ามถอนชื่อโดยเด็ดขาด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในข้อ 153(4) แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน(2)

(1) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 72 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2521

(2) ข้อที่ 153(4) แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันมีข้อความดังนี้ “นับตั้งแต่ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว รายชื่อใด ๆ ของสมาชิกสภาห้ามถอนและห้ามเพิ่มเติม...”

### 3. การตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ<sup>(1)</sup>

มาตรา 139 บัญญัติไว้ว่า “วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคล ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรานี้ด้วย

การตั้งกรรมการสามัญต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 142 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคสาม”

### 4. การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

ซึ่งแบ่งออกเป็น

#### ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

มาตรา 133 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

(1) ปรดศึกษารายละเอียดจาก มนตรี รูปสุวรรณ ในรายงานวิจัยชื่อ “ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. 2522-2526, ชุด พ.ศ. 2526-2529 และชุดปัจจุบัน”, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบได้ดำเนินการไปตามมาตรา 77

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยให้นำบทบัญญัติมาตรา 129 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย”

#### ข้อสังเกต

1) ในมาตรา 133 วรรคสาม นั้น ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วันนั้น หมายถึงว่า วุฒิสภาจะไม่มี การพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นสามวาระ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ ดังนั้นในภาคปฏิบัติ วุฒิสภาจะมีการตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งศึกษาติดตามเรื่องนี้แล้วรายงานให้วุฒิสภาทราบก่อนลงมติให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

2) หากพิจารณาระยะเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรใช้คือ 90 วัน กับระยะเวลาที่วุฒิสภาใช้คือ 15 วัน รวมเป็น 105 วัน หรือประมาณ 3 เดือนครึ่งแล้ว จะพบว่ามากกว่าเวลาที่รัฐสภาอังกฤษ ซึ่งสภาสามัญมีเวลาพิจารณาเพียง 29 วันเท่านั้น และมากกว่าเวลาที่รัฐสภาฝรั่งเศสใช้ ซึ่งมีเวลาแค่ 70 วันเท่านั้น<sup>(1)</sup>

---

(1) มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, อ้างถึงแล้ว, หน้า 123-128.

## ข. การจ่ายเงินแผ่นดินในกรณีเร่งด่วน

มาตรา 134 บัญญัติไว้ว่า “การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

ข้อสังเกต สำหรับการควบคุมการใช้จ่ายเงินนั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อที่ 74 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ไว้ แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มิได้มีบทบัญญัติเรื่อง “ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้เช่นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 170

### 6.2.3 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ<sup>(1)</sup>

มี 7 หัวข้อ กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบที่เกี่ยวข้องกับสถาบันประมุขของประเทศ ได้แก่
  - ก. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 16 และมาตรา 17)
  - ข. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสันตติวงศ์ (มาตรา 20)
2. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาที่ทำกับประเทศอื่น (มาตรา 162)
3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (มาตรา 161)
4. อำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา (มาตรา 141)

<sup>(1)</sup>มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 131-140.



5. อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 194)
  6. อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 184)
  7. อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด
- อาทิ กรรมการ ป.ป.ป., กรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นต้น

## 7. หมวด 7 “คณะรัฐมนตรี”

ในหมวด 7 มีทั้งหมด 23 มาตรา จึงขออธิบาย 2 หัวข้อ ดังนี้

- 7.1 การจัดองค์กรและสิทธิหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
- 7.2 การใช้อำนาจของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

### 7.1 การจัดองค์กรและสิทธิหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

#### 7.1.1 การจัดองค์กรของคณะรัฐมนตรี

ตามบทบัญญัติมาตรา 146 ซึ่งมีข้อความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน...” นั้น ทำให้สามารถแยกองค์กรของฝ่ายบริหารได้เป็น

- ก. นายกรัฐมนตรี
- ข. รัฐมนตรี

#### ก. นายกรัฐมนตรี

เป็นบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง แต่มีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้ง (มาตรา 146 วรรคสอง)

มีข้อสังเกตว่า นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลภายนอกก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติก่อนที่ประธานรัฐสภาจะนำชื่อกราบบังคมทูลถวายต่อพระมหากษัตริย์ก็ต้องคำนึงถึงเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนว่าเสียงข้างมากเห็นด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นด้วยก็จะกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตั้ง แต่ถ้าเสียงสนับสนุนในสภามีน้อย ก็มักจะมีการค้นหาบุคคลอื่นแทน เพราะมีเช่นนั้นแล้วจะเกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลในภายหลังได้

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติในการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีก็มีหลายวิธีด้วยกัน อาทิ ประธานรัฐสภาต้องปรึกษาหารือกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการปรึกษาหารือภายในสภาเอง เป็นต้น

#### ข. รัฐมนตรี

ตามบทบัญญัติมาตรา 146 วรรคแรก ซึ่งกำหนดให้มีรัฐมนตรีอีก

ไม่กินสี่สิบสี่คนนั้น ก็ไม่กำหนดไว้ว่าต้องมาจากสมาชิกวุฒิสภาถึงหนึ่ง ซึ่งต่างกับบทบัญญัติ  
มาตรา 177 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517

สำหรับผู้รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี  
ได้แก่ นายกรัฐมนตรี

เพื่อความเข้าใจง่ายในเรื่อง “รัฐมนตรี” จึงขอแยกอธิบายดังนี้

- (1) ประเภทของรัฐมนตรี
- (2) คุณสมบัติของรัฐมนตรี
- (3) การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี
- (4) การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรี

(1) ประเภทของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับไม่ได้จัดแบ่ง  
ประเภทของรัฐมนตรีไว้ ประเภทของรัฐมนตรีมีกำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการการ-  
การเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแยกประเภทของรัฐมนตรีได้เป็น

- นายกรัฐมนตรี
- รองนายกรัฐมนตรี
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีประจำสำนักนาย-  
กรัฐมนตรี
- รัฐมนตรีว่าการทบวง
- รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- รัฐมนตรี

(2) คุณสมบัติของรัฐมนตรี

มาตรา 148 และมาตรา 149 ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติที่ต้องห้าม  
ของรัฐมนตรีไว้ดังนี้

มาตรา 148 “รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน  
ประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้”

ข้อสังเกต มาตรานี้เป็นหลักการที่ต้องการแยกข้าราชการประจำ  
ออกจากข้าราชการการเมือง เพื่อป้องกันความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่ทั้งนี้กฎหมาย

ก็เปิดช่องให้ข้าราชการประจำที่ลาออกมามีตำแหน่งทางการเมืองกลับเข้ารับราชการได้ในภายหลัง แต่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกัน<sup>(1)</sup>

**มาตรา 149** “รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใด ๆ ที่ห้ามไว้มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงหรือกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและจะเป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ก็มีได้ด้วย”

**ข้อสังเกต** ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า ที่ประชุมเห็นควรบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใด ๆ ที่ห้ามไว้ในมาตรา 97 ทำนองเดียวกับที่เคยห้ามไว้ในมาตรา 103 และมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 ยกเว้นกรณีที่บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ดำรงตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>(2)</sup>

### (3) การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี มีอยู่ 2 กรณี

คือ การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะ (มาตรา 154)  
การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล (มาตรา 156)

**กรณีแรก** บัญญัติไว้ในมาตรา 154 ความว่า

“รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137
- (2) สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะรัฐมนตรีลาออก
- (4) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 155

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่”

**ข้อสังเกต** ความในมาตรา 154 วรรคสอง ที่เลขานุการร่างขึ้นเป็นว่า “คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้ง

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8 วันที่ 24 สิงหาคม 2521.

(2) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14 วันที่ 2 มีนาคม 2521, และครั้งที่ 24 วันที่ 12 พฤษภาคม 2521.

คณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ แต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าควรแก้ไขใหม่ เพราะข้อความเดิมนั้นทำให้เกิดช่องว่างเนื่องจากการที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้รับแต่งตั้งแล้วตามข้อเท็จจริงก็ยังปฏิบัติหน้าที่มิได้ จนกว่าจะมีการปฏิญาณตนเสียก่อน ฉะนั้นการส่งมอบตามความเดิมจึงไม่ถูกต้อง(1)

กรณีที่สอง ได้แก่ มาตรา 156 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”

ข้อสังเกต เหตุผลที่บัญญัติมาตรานี้ไว้ อาจเป็นเพราะเกรงว่าอาจมีรัฐมนตรีดื้อดึงไม่ลาออก อันทำให้นายกรัฐมนตรีต้องลาออกเสียเอง ซึ่งจะส่งผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ฉะนั้นจึงให้อำนาจนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้(2)

(4) การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีเฉพาะตัว ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 155 ความว่า “ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (1) ตาย
  - (2) ลาออก
  - (3) ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 94 (1)(2) หรือ (4) ในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตามมาตรา 94 (1)(2)(3) หรือ (4) ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 96 (1)(2)(3)(5) หรือ (6)
  - (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
  - (5) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137
  - (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 149
  - (7) มีพระบรมราชโองการตามมาตรา 156
- ให้นำบทบัญญัติมาตรา 81 มาตรา 82 และมาตรา 83 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2)(3)(4) หรือ (6)”

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 วันที่ 12 พฤษภาคม 2521.

(2) หุยกต์ แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, อ้างถึงแล้ว, หน้า 241.

ข้อสังเกต ความในมาตรา 155(4) นั้น ให้หมายความถึง กรณีที่มีคำพิพากษาให้จำคุก แต่ให้รอการลงอาญา ตลอดถึงกรณีที่ให้จำคุกโดยประมาท และลหุโทษด้วย และเหตุที่กำหนดไว้กว้างก็เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติ การกระทำความผิดจนถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ให้รอการลงอาญาไว้ ก็เป็นมลทินต่อตำแหน่งหน้าที่อยู่แล้ว จึงควรพ้นจากตำแหน่ง<sup>(1)</sup>

### 7.1.2 สิทธิและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ในเรื่องนี้พอแบ่งออกเป็น

1. สิทธิของคณะรัฐมนตรี
2. หน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

#### 1. สิทธิของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 150 และมาตรา 153

กล่าวคือ

— กรณีที่เกี่ยวกับสิทธิของรัฐมนตรีในการเข้าประชุมสภา

มาตรา 150 บัญญัติไว้ว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

— กรณีที่เกี่ยวกับการฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภา

มาตรา 153 บัญญัติไว้ว่า “ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

ข้อสังเกต เหตุผลที่มาตรานี้บัญญัติไว้ดังกล่าวก็เพื่อให้คณะรัฐมนตรีจะได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ<sup>(2)</sup>

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 24 วันที่ 12 พฤษภาคม 2521.

(2) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 24, วันที่ 12 พฤษภาคม 2521.

## 2. หน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 146, มาตรา 151, มาตรา 152 และมาตรา

168 ดังนี้

— กรณีที่หนึ่ง : มาตรา 146 บัญญัติไว้ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกิน สี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

— กรณีที่สอง : มาตรา 151

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบาย ต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ”

ข้อสังเกต ในเรื่องการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้เหตุผลว่า การที่ให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจนั้น ก็เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลบริหารประเทศไปก่อน ต่อไปถ้ารัฐบาลบริหารประเทศผิดพลาดก็สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้<sup>(1)</sup>

— กรณีที่สาม : มาตรา 152 บัญญัติไว้ว่า

“ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

ข้อสังเกต มาตรานี้เป็นกรวางหลักไว้ว่า คณะรัฐมนตรีจะบริหารราชการแผ่นดินต้องได้รับความไว้วางใจ ถ้าไม่บัญญัติไว้ สภาจะลงมติไม่ไว้วางใจได้ ส่วนการที่จะบัญญัติข้อความเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2511 นั้นไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญปี 2511 กระทำในที่ประชุมของรัฐสภา เนื่องจากอำนาจของวุฒิสภาต่างกับในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>(2)</sup>

— กรณีที่สี่ : รัฐมนตรีมีหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามมาตรา 168 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“บทกฎหมายพระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

(1) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 75 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2521.

(2) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28, วันที่ 1 มิถุนายน 2521.

## 7.2 การใช้อำนาจของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

มีดังนี้

### 7.2.1 อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ตามบทบัญญัติ

มาตรา 101 ความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นวันเลือกตั้งทั่วไปภายในเก้าสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

ข้อสังเกต

(1) ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญปรากฏว่าที่ประชุมเห็นว่า การยุบสภาแม้จะไม่กำหนดให้กระทำโดยมติของคณะรัฐมนตรี แต่ตามข้อเท็จจริงและในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีย่อมต้องปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรี การเขียนไว้กว้างจะเป็นประโยชน์และคล่องตัวมากกว่า เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมนโยบายทุกประการ ย่อมเป็นผู้ตัดสินใจได้ว่าสมควรเพียงไร หากให้เป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจไม่สามารถกระทำได้ เมื่อถึงคราวจำเป็นที่จะต้องยุบสภา เพราะคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปแล้วอาจไม่ยินยอม

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับกรณีใดบ้างที่จะเป็นสาเหตุแห่งการยุบสภานั้น ที่ประชุมเห็นว่า “ควรเป็นสิทธิของรัฐบาลที่จะพิจารณาตัดสินใจยุบสภาได้เองเมื่อเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่ หากกำหนดไว้จะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการตีความและเมื่อเกิดกรณีจำเป็นอันอยู่นอกเหนือจากเหตุที่กำหนดไว้ จะไม่สามารถกระทำได้”(1)

### (2) ผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

มีดังนี้(2)

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2521 และครั้งที่ 18 ลงวันที่ 20 กันยายน 2521.

(2) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2529, หน้า 514-518.

ก. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา

ข. รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 154 (2)

ค. ต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 90 วัน ตามมาตรา 101 วรรค 2

ง. จะมีการประชุมวุฒิสภาไม่ได้ ยกเว้นกรณีให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม โดยให้ถือว่าวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 124 และมาตรา 161

### 7.2.2 การใช้อำนาจบริหารทั่วไป

เป็นการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

### 7.2.3 การใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ได้แก่

1) กรณีการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด (มาตรา 157, มาตรา 158)

2) การตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 159)

สำหรับกรณีแรกได้อธิบายไว้แล้ว สำหรับกรณีที่สองนั้น มาตรา 159 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”

**ข้อสังเกต** การตราพระราชกฤษฎีกาของฝ่ายบริหารอาศัยอำนาจจาก **รัฐธรรมนูญ** อาทิ พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการเปิดประชุมรัฐสภา ตามมาตรา 120 หรือพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 101 ส่วนพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายอื่น ๆ อาทิ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497<sup>(1)</sup>

### 7.2.4 อำนาจอื่น ๆ

อาทิ อำนาจในการประกาศใช้และยกเลิกกฎอัยการศึก (มาตรา 160), อำนาจประกาศสงคราม (มาตรา 161), อำนาจทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ (มาตรา 162)

(1) โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญ, อ้างถึงแล้ว



## 8. หมวด 8 “ศาล”

มีบทบัญญัติทั้งหมด 11 มาตรา แต่ที่สำคัญคือ มาตรา 169, มาตรา 173, มาตรา 175, มาตรา 176, และมาตรา 179 จึงขออธิบายดังต่อไปนี้

### 1. อำนาจศาล

มาตรา 169 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

### 2. การตั้งศาล

การตั้งศาลจะทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น (มาตรา 170) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติไว้ว่า การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลธรรมดาที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้ (มาตรา 171)

### 3. การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย

มาตรา 172 บัญญัติถึงกรณีที่จะมีการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล หรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

### 4. ความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษา

ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 173

### 5. คุณสมบัติต้องห้ามของผู้พิพากษา

มาตรา 174 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้พิพากษาและตุลาการเป็นข้าราชการการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากเกรงว่าจะถูกอิทธิพลทางการเมืองครอบงำได้

### 6. การแต่งตั้งและพ้นตำแหน่งผู้พิพากษา นั้น

มาตรา 175 บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงแต่งตั้ง และให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง แต่พระมหากษัตริย์จะมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ ต่อเมื่อคณะกรรมาการตุลาการได้ให้ความเห็นชอบ (มาตรา 176) พระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามมาตรา 168

สำหรับการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษผู้พิพากษาในศาล

ยุติธรรม จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (มาตรา 176 วรรคสอง)

## 7. ศาลทหาร

มาตรา 177 ได้บัญญัติให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนการแต่งตั้งและการให้ตุลาการทหารพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

## 8. การแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่นพ้นจากตำแหน่ง

ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 178 ซึ่งกำหนดให้การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรมและศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจพิจารณาอรรถคดี และวิธีพิจารณาความของศาลดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น

## 9. คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 179 บัญญัติถึงกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับมาตรา 213 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่แตกต่างกับระบบศาลฝรั่งเศสซึ่งมี “ศาลคดีขัดกัน” (Le tribunal des Conflits) เป็นผู้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าว

## 9. หมวด 9 “การปกครองส่วนท้องถิ่น”

ในหมวดนี้มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

### 1. การปกครองท้องถิ่น

มาตรา 180 บัญญัติไว้ว่า “การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ข้อสังเกต มาตรานี้ได้วางหลักเรื่องการจัดการปกครองท้องถิ่นว่าต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่แตกต่างกับมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งวางหลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และความเป็นอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินของท้องถิ่นไว้ด้วย

มาตรา 181 บัญญัติไว้ว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ข้อสังเกต มาตรานี้วางหลักถึงองค์กรสำคัญในการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

## 2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 182 มีความว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงโดยตรงและลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 94(1) และ (2) ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ข้อสังเกต มาตรา 182 วรรคแรก เป็นการวางหลักประกันประชาธิปไตยในท้องถิ่น เพราะได้บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก เว้นเสียแต่เมื่อมีกรณีจำเป็น จึงให้มีการแต่งตั้งได้ แต่ต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

## 3. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 183 บัญญัติไว้ว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ข้อสังเกต มาตรานี้ได้บัญญัติไว้เพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการฝึกฝนประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้วิชาการและการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย

## 10. หมวด 10 “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”

ในหมวด 10 นี้ ขอกล่าวถึงหัวข้อสำคัญ 2 หัวข้อ คือ

10.1 การจัดองค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

10.2 อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

10.1 การจัดองค์กรของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พอแบ่งออกเป็น

ก. องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ข. คุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญ

ค. การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

ง. การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญ และกรณีตำแหน่งว่างลง

ก. องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ใน

มาตรา 184 ความว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ”

ข้อสังเกต

(1) ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งสภาแต่งตั้งนั้นมาจาก “ผู้ทรงคุณวุฒิ” มิใช่ “ผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย” ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 164 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511

(2) เหตุผลที่มีตุลาการรัฐธรรมนูญ 7 คนก็เพราะ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ต้องการให้มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ฝ่ายละ 1 คน ส่วนที่เหลือให้รัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ

(3) เหตุผลที่ให้ประธานรัฐสภา ซึ่งมีใช้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ เพราะว่าต้องการให้ประธานเป็นคนที่ไม่ได้มาจากเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมือง อันจะทำให้มีความเที่ยงธรรมกว่า<sup>(1)</sup>

ข. คุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 185 บัญญัติคุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้”

ค. การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 187 บัญญัติไว้ว่า “ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป ให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ภายในสามสิบวัน นับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก

กำหนดวันดังกล่าวในวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

ในการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง รัฐสภาจะแต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกก็ได้”

(1) บันทึกการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28 วันที่ 19 พฤษภาคม 2521.

### ง. การพ้นจากตำแหน่งและตำแหน่งว่าง

มาตรา 188 บัญญัติว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) เปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- (5) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”

มาตรา 189 บัญญัติว่า “ถ้าตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามมาตรา 188(1) ให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาแทนภายในสามสิบวัน

กำหนดวันดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้หมายถึงวันในสมัยประชุม”

### 10.2 อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีดังต่อไปนี้

1) วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา 190 บัญญัติว่า “เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 77

(1) หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีแล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยแล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความ

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย แล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรี ระวังการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งจนกว่าจะมีคำวินิจฉัย ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยัง รัฐสภาต่อไป”

**ข้อสังเกต** กรณีตามบทบัญญัติมาตรานี้ เป็นการควบคุมมิให้กฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการควบคุมก่อนที่กฎหมายถูกประกาศใช้ เช่นเดียวกับหลักการในรัฐ- ธรรมนูญ พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏ ว่า มีกรรมการบางคนคัดค้านว่าไม่ควรมี เพราะจะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยาก เนื่องจากการวินิจฉัย ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นอาจใช้เวลานาน และไม่แน่ว่าจะมีมติเป็นประการใด แต่ที่ประชุม เห็นว่าควรจะกำหนดไว้ เพราะการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีข้อยุ่งยาก และใช้เวลาไม่นานนัก

## 2) วินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

**มาตรา 191** “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 5 และยังไม่คำวินิจฉัย ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิพากษา คดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณา วินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบ- กระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

**ข้อสังเกต** บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐ- ธรรมนูญ แต่เป็นการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายได้มีผลบังคับใช้แล้ว

ส่วนวรรคสองนั้น หมายถึงว่า คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญมีผล ต่อทุกคน (erga omnes)<sup>(1)</sup> เพียงแต่วิธีการจะเข้าถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เปิด

(1) ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1240/2515 ได้วินิจฉัยว่า “กฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ขณะนั้นจนถึง ปัจจุบัน ไม่อาจกลับรื้อฟื้นให้มีผลใช้บังคับขึ้นได้อีก”

โอกาสให้เฉพาะผู้ที่ผ่านกระบวนการทางศาลเสียก่อน ในกรณีการควบคุมกฎหมาย (ที่ประกาศใช้แล้ว) และเนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ประสงค์จะให้คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญไปกระทบผลของคำพิพากษาที่ถึงที่สุด จึงต้องบัญญัติยกเว้นหลักที่ให้ผลต่อทุกคนเอาไว้ อันจะทำให้ไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ<sup>(1)</sup>

3) วินิจฉัยการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 81)

4) วินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว (มาตรา 155 และมาตรา 81)

5) วินิจฉัยหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่ว่ามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ (มาตรา 130)

6) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่าง ๆ (มาตรา 179)

อนึ่ง สำหรับคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ให้ถือเป็นเด็ดขาด และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 192) ส่วนวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 193) ซึ่งหมายถึง “พระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522”

## 11. หมวด 11 “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

ขออธิบายประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

### หลักเกณฑ์ของการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 194 “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ผู้ติขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

(2) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

---

(1) โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, อ้างถึงแล้ว, หน้า 45.

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อทูลเกล้าฯถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 78 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

### ข้อสังเกต

(1) หลักเกณฑ์การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ต่างกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เพราะไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ<sup>(1)</sup>

(2) สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิในการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(3) ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาครั้งที่ 2/2526 (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 ได้ตีความรัฐธรรมนูญมาตรา 194(3) และ (6) ไว้ว่า “การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีเรียกชื่อตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 194(3) และ (6) คือ ในวาระที่ 1 และในวาระที่ 3 นั้นสามารถลงคะแนนลับได้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงข้อกำหนดว่า เมื่อจะออกเสียงลงคะแนนจะต้องเรียกชื่อสมาชิกเสียก่อน จากนั้นสมาชิกจึงค่อยลงคะแนนซึ่งอาจจะทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผย ก็ได้แล้วแต่มติของที่ประชุม

ในประเด็นนี้ นักวิชาการบางท่าน<sup>(2)</sup> ไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่า “ไม่อาจหาเหตุผลใด ๆ มาสนับสนุนได้เลย และหากศึกษาที่มาของคำว่า “วิธีเรียกชื่อ” มีพบได้เป็นครั้งแรกใน

(1) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15 วันที่ 9 มีนาคม 2521, ครั้งที่ 26 วันที่ 19 พฤษภาคม 2521 และครั้งที่ 28 วันที่ 1 มิถุนายน 2521

(2) โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, อ้างถึงแล้ว, หน้า 77-78.



รัฐธรรมนูญฯ ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มาตรา 63 แล้ว จะพบว่าเจตนารมณ์ของการเขียนคำว่า “ใช้วิธีการเรียกชื่อ” ก็เพื่อเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยเท่านั้น ไม่ใช่วิธีลงคะแนนลับ”

## 12. บทเฉพาะกาล

เนื่องจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้สิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ. 2526 แล้ว ผู้เรียบเรียงจึงขออธิบายเฉพาะประเด็นสำคัญ ดังนี้คือ

มาตรา 195 ได้บัญญัติถึงการรับรองสถานภาพของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 196 ได้วางหลักประกันในการคุ้มครองเอกสิทธิ์แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระหว่างทำหน้าที่รัฐสภาในระหว่างใช้บทเฉพาะกาล

มาตรา 197 เป็นการรับรองสถานภาพขององคมนตรีที่มีอยู่แล้วให้คงอยู่ต่อไป

มาตรา 198 เป็นบทบัญญัติรับรองสถานภาพของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารประเทศต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเมื่อคณะรัฐมนตรีใหม่เข้ารับหน้าที่แล้ว

มาตรา 199 บัญญัติถึงหลักการที่จะให้สภานโยบายแห่งชาติคงอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่

มาตรา 200 บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลใช้บังคับอยู่ (พ.ศ. 2522–2526)

มาตรา 201 บัญญัติให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2517

มาตรา 202 บัญญัติถึงหลักการที่กำหนดวันเลือกตั้งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520

มาตรา 203 ได้บัญญัติไว้ให้วุฒิสภาในระยะสี่ปีแรก ซึ่งบทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ มีอำนาจในการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ, การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137, การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย นอกจากนี้ ยังมีอำนาจพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ด้วย

มาตรา 204 ได้วางหลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และการเสนอร่างพระราชบัญญัติในช่วงที่บเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา 205 ได้วางหลักการไว้ว่า เมื่อครบกำหนดสี่ปีนับตั้งแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 201 แล้ว ให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 203 และมาตรา 204 เป็นอันยกเลิก แต่ได้ยกเว้นให้ใช้บังคับมาตรา 204(3) ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้นจะเข้ารับหน้าที่<sup>(1)</sup>

มาตรา 206 ได้บัญญัติให้คำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 หรือตามความในมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2520 ที่ยังใช้บังคับอยู่ในวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไป<sup>(2)</sup>

---

(1) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 78, วันศุกร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2521, หน้า 136-138.

(2) บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28, วันที่ 1 มิถุนายน 2521, หน้า 210.

กระมล ทองธรรมชาติ, *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย*, กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2524.  
โกคิน พลกุล, *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย*, กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์พลชัย,  
2529.

มนตรี รูปสุวรรณ, *กฎหมายรัฐสภา (LA 474)*, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529.  
มนตรี รูปสุวรรณ, *ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี  
สภาผู้แทนราษฎรชุด พ.ศ. 2522—2526, ชุด พ.ศ. 2526—2529, และชุดปัจจุบัน*,  
รายงานการวิจัย, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, สิงหาคม 2530.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, *ระบบงานรัฐสภาไทย*, กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ  
รัฐสภา, 2530.

#### วารสาร

วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 5 ประจำปี พ.ศ. 2529.