

## ภาคที่หนึ่ง

### วิวัฒนาการและรูปแบบของรัฐสภา

ในภาคที่ 1 นี้ จะกล่าวถึงวิวัฒนาการและรูปแบบของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางพื้นฐานความรู้ในเบื้องต้น จึงจะนำไปสู่การศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในภาคที่ 2 ต่อไป

ในภาคที่ 1 นี้ จะขอแยกออกเป็น 2 บท กล่าวคือ

บทที่ 1 วิวัฒนาการของรัฐสภา

บทที่ 2 รูปแบบของรัฐสภา

ก่อนที่จะกล่าวถึง วิวัฒนาการของรัฐสภา ควรจะได้กล่าวถึงความหมายของระบบรัฐสภา (Régime parlementaire) เสียก่อน

การปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentarism), ในปัจจุบัน การปกครองแบบรัฐสภา และชนิดต่าง ๆ ของการปกครองในรูปแบบรัฐสภา เป็นรูปแบบที่มากที่สุดที่สุดในบรรดาการปกครองในระบบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยทั้งหลาย ตรงกันข้ามกับการปกครองแบบสมัชชา (Assembly Government) และการปกครองแบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผลผลิตเทียมทางทฤษฎีการเมืองทั้งคู่ การปกครองแบบรัฐสภาได้เจริญเติบโต และพัฒนาตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์<sup>(1)</sup>

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) คือ รูปแบบของการปกครองซึ่งยินยอมให้มีองค์กรที่เท่าเทียมกัน 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายที่ทำหน้าที่บริหาร ซึ่งล้วนแต่ทรงอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้รับมาจากประชาชน ซึ่งจะคอยถ่วงดุลย์อำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่โดยตลอด โดยความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด<sup>(2)</sup>

ระบบรัฐสภามีสาระสำคัญชนิดใดบ้างนั้น เป็นเรื่องที่ยากที่จะสรุปหลักเกณฑ์ ทั้งนี้เนื่องจากระบบรัฐสภาที่มีใช้อยู่ในหลายประเทศก็ยังคงมีความแตกต่างกันมากอยู่ในรายละเอียด ดังนั้นจึงจะขอสรุปหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ อันถือได้ว่าเป็น

(1) วรวิทย์ กนิษฐเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร, เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521 หน้า 25 - 26

(2) แก้วสรร อดิโพธิ์, สุรพล ลีนิติโกรพจน์, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 14, กันยายน 2527 หน้า 66

ต้นแบบของประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาทั้งโลกเท่านั้น โดยมีคำกล่าววาระระบบรัฐสภาอังกฤษนั้น ตั้งอยู่บนรากฐานของรัฐธรรมนุญที่ไม่ตายตัวและไม่หยุดนิ่ง เพราะเหตุที่มีได้เป็นรัฐธรรมนุญที่มีการวางหลักเกณฑ์ที่แน่นอน หรือมีประกาศในเอกสารใดโดยเฉพาะ<sup>(1)</sup>

### สาระสำคัญของระบบรัฐสภาอันมาจากประเทศอังกฤษ

นักทฤษฎีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญท่านหนึ่ง<sup>(2)</sup> เห็นว่าในบรรดาชนิดต่าง ๆ ของการปกครองที่จะเรียกได้ว่าเป็นการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง จะต้องมีโครงสร้างหลักร่วมกัน 6 ประการ กล่าวคือ

- 1) สมาชิกของรัฐบาลโดยทั่วไปเป็นสมาชิกของรัฐสภาในขณะเดียวกัน
- 2) รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี ต้องประกอบด้วยผู้นำของพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง หรือจากสหพรรคที่คุมเสียงข้างมาก
- 3) โครงสร้างของรัฐบาลแบบเป็นแบบปรีะมิต โดยมีนายกรัฐมนตรีอยู่เบื้องบนโครงสร้างนั้น และเป็นหัวหน้ารัฐบาล
- 4) รัฐบาลจะดำรงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากเสียงสมาชิกข้างมากในรัฐสภา และความชอบธรรมที่รัฐบาลจะบริหารต่อไป จะหมดเมื่อรัฐบาลขาดเสียงสนับสนุนจากเสียงข้างมากในรัฐสภา
- 5) รัฐบาลและรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหลัก และมีหน้าที่ร่วมกันที่จะดำเนินนโยบายหลักที่ได้กำหนดไว้โดยการออกกฎหมาย
- 6) รัฐบาลและรัฐสภาต่างมีอำนาจ และต่างมีโอกาสที่จะควบคุมซึ่งกันและกันโดยหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) หรือรับผิดชอบส่วนตัวในนโยบายการเมือง และโดยกระบวนการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลกับอำนาจในการที่รัฐบาลจะยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งใหม่

---

(1) S.B.Sheimes, *English Constitutional History* แปลโดยนันทา โชติกะพุกกะ, กรุงเทพมหานคร, ปรามรัฐการพิมพ์, 2522 หน้า 8 อ้างโดยแก้วสรร อติโพธิ์, สุรพล สีนิตไกรพจน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 66

(2) วรวิทย์ กนิษฐเสน, อ้างถึงแล้ว, หน้า 27 - 28

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอีกท่านหนึ่งคือ G. Burdeau<sup>(1)</sup> ได้อธิบายว่าระบบรัฐสภาจะต้องอยู่บนหลักการเพียงสามประการ ซึ่งย่อมปรับปรุงการนำหลักการดังกล่าวไปใช้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป กล่าวคือ

- 1) ความเสมอภาคระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2) ความร่วมมือระหว่างอำนาจทั้งสองนี้
- 3) มีวิธีการหนึ่งที่อำนาจทั้งสองนี้ ต่างจะมีที่ซ้กันหรือซึ่งกันและกันได้ (ความรับผิดชอบเองของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี อาจจะทำให้มีการยุบสภาได้)

และมีศาสตราจารย์ Maurice Hauriou<sup>(2)</sup> ได้ให้นิยามอันมีลักษณะทั่วไปของระบบรัฐสภาว่า เป็นรัฐบาลรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีระบอบการปกครองที่ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นรากฐาน และมีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเบ้า ในกรณีนี้ได้มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่างผู้บริหารกับรัฐสภาและอำนาจทั้งสองนี้ ได้มีการติดต่อกันอยู่เป็นประจำ โดยองค์กรอันหนึ่งเป็นสื่อกลาง คือคณะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบร่วมกับประมุขของรัฐ ในการอำนวยการปกครอง แต่ว่าการอำนวยการปกครองที่จะดำเนินไปได้ก็ด้วยความไว้วางใจจากรัฐสภาโดยตลอดไป เพราะคณะรัฐมนตรี ก็จะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา

ยิ่งไปกว่านั้น ในทางตรงกันข้าม กลับมีนักทฤษฎีบางท่านเห็นว่าระบบการปกครองโดยรัฐสภา หรือระบบรัฐสภา (régime parlementaire) นั้นหาไม่มีอยู่ไม่ และอันที่จริงมีแต่ “รัฐบาลโดยสภาชนิดต่าง ๆ” (Gouvernements parlementaire) เท่านั้น โดยหมายความว่า รูปของรัฐบาลแบบนี้มิได้เป็นไปตามหลัก หรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่กำหนดไว้แน่นอน แต่เป็นไปตามพฤติการณ์และยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น<sup>(3)</sup>

---

(1) G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les constitutions européens d' après guerre*, Paris 1932 อ้างโดย ไพโรจน์ ชัยนาม, *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย* (นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515, หน้า 39 - 40)

(2) Maurice Hauriou, *Précis de Droit Constitutionnel*, 2<sup>e</sup> Edition, Paris, 192 หน้า 360 อ้างโดย ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 2*, หน้า 287

(3) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, *เชิงอรรถที่ 11*, หน้า 37

มีนักกฎหมายมหาชนอีกท่านหนึ่งได้กล่าวถึงความพยายามในการแสวงหาหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบบรัฐสภาว่า “ระบบรัฐสภา” จำต้องอยู่ในหลักการที่อ่อนไหว (Souple) เป็นธรรมดา แต่การเคารพต่อหลักการเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อจะได้ชื่อว่าเป็นระบบการปกครองโดยรัฐสภา ทั้งนี้ไม่หมายความว่า “ระบบรัฐสภา” จักต้องเป็นแบบที่แข็งกระด้างโดยเฉพาะ ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัยและตามประเทศ

ตรงกันข้ามคุณสมบัติอันหนึ่งของวิธีการในทางการเมืองแบบนี้ก็คือความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงปรับตัวเองไปตามเหตุการณ์<sup>(1)</sup>

และดังนั้นเมื่อพิจารณาจากแง่มุมหนึ่ง การถือเอาว่าระบบรัฐสภาจะต้องมีหลักการอันเป็นข้อปลีกย่อยจากระบบการปกครองอื่น ๆ หลาย ๆ ประการ จึงเป็นสิ่งที่ไม่มีความจำเป็นและจะยิ่งทำให้กลายเป็นการกล่าวถึงระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะไปและกลับจะทำให้หลักการที่เป็นแก่นของระบบอยู่กระหนาบกระเทือนไปได้ แต่ขณะเดียวกัน การกล่าวอ้างว่าระบบประชาธิปไตย เป็นระบบที่ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนตายตัว ก็ย่อมเป็นไปได้แต่เพียงในทัศนะของนักการเมืองที่พยายามจะเอาประโยชน์จากช่องว่างของการใช้ระบบระเบียบนี้เพียงเท่านั้น และนักวิชาการไทยบางท่าน<sup>(2)</sup> ได้เสนอว่าระบบรัฐสภา (Parliamentary Government) อันวิวัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการดำรงอยู่ขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารและองค์กรนิติบัญญัติ และจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในระหว่างองค์กรทั้งสอง
- 2) องค์กรทั้งสองจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในการดำเนินการปกครอง
- 3) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการควบคุมองค์กรทั้งสองอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

เมื่อได้กล่าวถึงความหมายของการปกครองแบบรัฐสภาแล้ว ก็จะขอกล่าวถึงวิวัฒนาการและรูปแบบของรัฐสภา โดยแบ่งออกเป็น

บทที่ 1 วิวัฒนาการของรัฐสภา

บทที่ 2 รูปแบบของรัฐสภา

---

(1) เพิ่งอ้าง, หน้า 37

(2) แก้วสรร อติโพธิ์, สุรพล สันติไกรพจน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 69

# บทที่ 1

## วิวัฒนาการของรัฐสภา

ระบอบการปกครองแบบมีรัฐสภานี้ เริ่มมีขึ้นในประเทศอังกฤษก่อนที่จะแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ ประเทศอังกฤษในสมัยโบราณมีธรรมเนียมการปกครองประเทศ โดยมีผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ รัฐสภาของประเทศอังกฤษได้รับสมญานามว่าเป็นแม่บทของรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ ถึงแม้ว่าการปกครองโดยการที่ผู้แทนราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองมิได้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเพียงแห่งเดียวในระยะเวลาเดียวกัน คือประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 13 ฝรั่งเศสเคยมีการเรียกประชุมผู้แทนแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยพวกพระขุนนาง และราษฎรสามัญ ซึ่งเรียกว่า เอตาด์เจเนโรส์ (Etats Généraux) ซึ่งก็มีลักษณะคล้ายคลึงรัฐสภาก็ตาม แต่การประชุมของผู้แทนแห่งชาตินี้มิได้กำหนดเวลาที่แน่นอน และได้ยุบเลิกไปตั้งแต่ราว ๆ คริสต์ศตวรรษที่ 17 - 18<sup>(1)</sup>

เมื่อความเข้าใจที่ดี จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของรัฐสภาที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

- 1.1 วิวัฒนาการของรัฐสภาในต่างประเทศ
- 1.2 วิวัฒนาการของรัฐสภาไทย

### 1.1 วิวัฒนาการของรัฐสภาในต่างประเทศ

#### 1.1.1 วิวัฒนาการของรัฐสภาอังกฤษ

ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 11 ในประเทศอังกฤษมีการปกครองตามลัทธิฟิวดัล (Feudalism) ตามลัทธินี้มีเจ้าครองนครต่าง ๆ เรียกว่า วาสซัล (Vassal) ได้รับการแบ่งสันปันส่วนการปกครองดินแดนในราชอาณาจักร โดยเป็นผู้รับใช้พระเจ้าแผ่นดินของอังกฤษ ในเวลาที่มีศึกสงครามพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษก็จะคุ้มครองป้องกันพวกเจ้าครองนครทั้งหลายนี้เป็นการตอบแทน และในบางครั้งเจ้าครองนครทั้งหลายจะมาร่วมประชุมกัน เพื่อถวายคำปรึกษาแก่พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษ แต่ก็ไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะทำให้พระเจ้าแผ่นดินรับคำปรึกษานั้น เพราะอำนาจในการปกครองแผ่นดินในสมัยนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดินโดยเด็ดขาด<sup>(2)</sup>

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน (Public Law) หน้าที่ 1-7 สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สหมิตร, พิมพ์ครั้งที่ 5 พ.ศ.2527, หน้า 266

(2) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว หน้า 267

ต่อมาในศตวรรษที่ 12 ได้เกิดประเพณีการปกครองในอังกฤษขึ้นใหม่ว่า เมื่อพระเจ้าแผ่นดินจะบัญญัติกฎหมายสำคัญ ๆ ขึ้นใหม่ แต่จะต้องปรึกษาหารือกับที่ประชุมก่อน ที่ประชุมนี้เรียกว่า “คอนซิลเลียม” (Concillium) ซึ่งประกอบด้วยพระราชาคณะ และพวกขุนนางคนสำคัญขึ้นมา ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเจ้าครองนครเสียก่อน ประเพณีการปกครองในศตวรรษที่ 12 นี้ ทำให้ที่ประชุมคอนซิลเลียมมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาในการออกกฎหมายของพระมหากษัตริย์ การดำเนินงานของสภาคอนซิลเลียมนี้มีความเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ ในศตวรรษที่ 13 ได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นแมกนัมคอนซิลเลียม (Magnum Concillium) และได้มีการประชุมบ่อย ๆ ขึ้นปีละครั้ง เพราะนอกจากจะทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายแล้ว แมกนัม คอนซิลเลียม ยังทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีในอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกด้วย<sup>(1)</sup>

เพื่อความเข้าใจถึงที่มาของระบบรัฐสภาในประเศอังกฤษ จำเป็นต้องเข้าใจถึงบทบัญญัติทางปกครองที่สำคัญ ๆ คือ

- 1) แม็กนา คาร์ตา (Magna Carta) บัญญัติในสมัยเจ้าจอห์น (King John) เมื่อ ค.ศ.1215
- 2) พระราชบัญญัติว่าด้วยคำร้องขอสิทธิ ค.ศ.1629 (Petition of Right)
- 3) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ.1688 (Bill of Rights 1688)
- 4) พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ.1911 (Parliament Act 1911)

1) **Magna Carta**<sup>(2)</sup> เมื่อพระเจ้าจอห์น (King John) ซึ่งครองราชย์ต่อจากพระเจ้า (King Richard, the lion heart) พระเชษฐา บรรดาพระราชาคณะและพวกประชาชนได้พร้อมใจกันบังคับให้ King John ลงนามในบทบัญญัติกำหนดอำนาจที่เรียกว่า Magna Carta เมื่อ ค.ศ.1215 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ 2 ประการคือ

(1) การเก็บภาษี จะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของสภา Magnum Concillium และ

(2) บุคคลทุกคนย่อมเป็นอิสระ จะไม่ถูกจับกุมขังโดยมิได้มีคำพิพากษา และโดยมิได้มีกฎหมายกำหนดโทษไว้

---

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว หน้า 267-268

(2) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว หน้า 267-269

Magna Carta จึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มอำนาจให้ Magnum Concillium ในด้านภาษี  
อากร และการประกันอิสระภาพ และเสรีภาพของชาวอังกฤษ

ต่อมาใน ค.ศ.1295 ในรัชสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นเป็นครั้งแรก ที่ประชุมของผู้แทนราษฎรเรียกว่า Great and Model Parliament สมาชิกผู้แทนราษฎรนี้ ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ไปกับสภา Magnum Concillium ในวาระแรกเริ่มจนถึง ค.ศ.ที่ 14 สมาชิกทั้งสองสภานี้ประชุมร่วมกันตั้งแต่ ค.ศ.ที่ 14 เป็นต้นมา สมาชิกทั้งสองได้แยกออกจากกัน Magnum Concillium เปลี่ยนชื่อเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) และสมาชิกผู้แทนราษฎรเปลี่ยนชื่อเป็นสภาสามัญ (House of Commons)<sup>(1)</sup>

2) **Petition of Rights 1629** ในศตวรรษที่ 15 และ 16 King ของอังกฤษได้พยายามกึ่งพระราชอำนาจที่ถูกจำกัดโดย Magna Carta ดำเนินการเก็บภาษี และปกครองแผ่นดินโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่าง King กับ Parliament ได้มีการยุบสภาหลายครั้ง แต่รัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ ก็ไม่ยอมให้ King ดำเนินการปกครองบ้านเมืองโดยเด็ดขาด แต่พระองค์เดียว เกิดการสู้รบขึ้นระหว่างกองทัพของ King กับของ Parliament ในที่สุดกองทัพของ Parliament เป็นฝ่ายมีชัย รัฐสภาอังกฤษจึงได้เพิ่มอิทธิพลขึ้นมา มีการออก Petition of Rights ซึ่งได้นำหลักสำคัญทั้งสองประการใน Magna Carta ซึ่งถูกละเมิดโดย King ในราชวงศ์สจวร์ต มาบัญญัติซ้ำไว้อีกเป็นการยืนยันให้ทราบว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครอง และ King จะเก็บภาษีโดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภาไม่ได้<sup>(2)</sup>

3) **Bill of Rights 1688** King ที่ครองราชย์ ต่อมาได้พยายามใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดเช่นเดียวกับ King องค์ก่อน ๆ Parliament จึงได้ถอดออกจากราชสมบัติและเชิญ William Orange ขึ้นเป็น King องค์ต่อไป ก่อนขึ้นครองราชย์ พวกขุนนางได้ขอให้ King ยอมรับ Bill of Rights ซึ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และประกาศให้ทราบว่าราชวงศ์สจวร์ต ได้เคยใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น เรียกเก็บภาษีโดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ตั้งกองทหารส่วนพระองค์เป็นการถาวร กฎหมายนี้เป็นประกาศแสดงสิทธิของรัฐสภาได้เด่นชัด เช่น การห้ามมิให้ King ยับยั้งหน่วยงาน

---

(1) เพิ่งอ้าง หน้า 267-269

(2) เพิ่งอ้าง หน้า 267-269

เหนียวกฎหมายเรื่องใด ๆ มิให้ใช้บังคับห้ามเรียกเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ห้ามมิกองทัพใช้ในประเทศโดยมิได้รับอนุญาตจากรัฐสภา และเงินประจำตำแหน่งที่ King รับจะต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของรัฐสภา เป็นต้น<sup>(1)</sup>

4) **Parliament Act 1911** วิวัฒนาการทางการเมืองของอังกฤษมีความพยายามริตรอนอำนาจของ King ที่ละน้อย House of Commons เป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งจาก people ได้พยายามดิ้นรนเพื่อเพิ่มพูนอำนาจและอิทธิพลให้กับตนเองมากขึ้น ตลอดมานับตั้งแต่สิทธิในการออกกฎหมาย และ Money Bill ก็ตกอยู่ในมือของ House of Commons ผลสำเร็จของการดิ้นรนเพื่อให้อำนาจการปกครองประเทศเป็นของประชาชนประสบความสำเร็จชัดเจน โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ.1911 ซึ่งบัญญัติว่าร่างกฎหมายที่ได้ลงมติโดย House of Commons แล้วนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจาก House of Lords ก่อนประกาศเป็นกฎหมายเสมอไป เช่น Money Bill ที่สภาสามัญลงมติเห็นชอบแล้ว และส่งไปยัง House of Lords ถ้าหาก House of Lords ไม่พิจารณาให้เสร็จภายในเวลา 1 เดือน ก็ให้ถือว่า House of Lords เห็นชอบด้วย ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระนามประกาศใช้ได้ หรือในกรณีที่ House of Lords ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายทั่วไปนั้น หากว่า House of Commons ได้ลงมติเห็นชอบถึง 3 สมัยประชุมติดต่อกันก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระนามประกาศใช้ได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก House of Lords<sup>(2)</sup>

#### 1.1.2 วิวัฒนาการของรัฐสภาฝรั่งเศส

ในยุคเก่า (Ancien Régime) ฝรั่งเศสปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสูงสุด แต่ก็มีสภาการเมืองที่เรียกชื่อว่า Etats Généraux

หลังจากการปฏิวัติ ค.ศ.1789 รัฐสภาของฝรั่งเศสก็ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็น Assemblée Nationale มีลักษณะเป็นสภาเดียว (Une chambre unique) ต่อมารัฐสภาฝรั่งเศสก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการปกครองในบางสมัย รัฐสภาก็มีอำนาจมาก อาทิ ในปี ค.ศ.1793 การปกครองของฝรั่งเศสมีรูปแบบที่เรียก ระบบของสมัชชา (Régime d'Assemblée) หรือในระหว่างปี ค.ศ.1946-1958 ในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 (La IV<sup>e</sup> République)

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 267-269

(2) เฟ็งอ้าง หน้า 267-269



ในบางยุค รัฐสภาฝรั่งเศสก็มีลักษณะอ่อนแอมาก อาทิ ในปี ค.ศ.1799 รัฐสภาฝรั่งเศสก็มีสภาพที่อ่อนแอ เนื่องจากเป็นยุคที่ปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของกงสุลคนที่ 1

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ตั้งแต่ปี ค.ศ.1958 เป็นต้นมา รัฐสภาของฝรั่งเศสก็ถูกจำกัดอำนาจไปอย่างมาก อำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของประธานาธิบดีมีมากเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ส่วนรายละเอียดจะได้ศึกษาในโอกาสต่อไป

ในบางสมัย รัฐสภาของฝรั่งเศสก็มีอำนาจสมดุลงบหรือเกือบสมดุลงบกับฝ่ายบริหาร อาทิ ในปี ค.ศ.1875 จนถึง ค.ศ.1877 ซึ่งทางทฤษฎีแล้วถือว่าเป็นระบบรัฐสภาสมดุลงบ (un parlementarisme égalitaire)

การศึกษาถึงวิวัฒนาการของรัฐสภาฝรั่งเศส จำเป็นต้องศึกษาถึงวิวัฒนาการทางการเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งมีศาสตราจารย์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้เขียนไว้เป็นภาษาฝรั่งเศสมากมาย อาทิ

- ศาสตราจารย์จาร์ค กาดาร์ ศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัยปารีส 2 (Professeur Jacques CADART) ในหนังสือชื่อ “สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ” 2 เล่ม พิมพ์ที่ L.G.D.J. กรุงปารีส ค.ศ.1980

- ศาสตราจารย์มารแซล เพร็โล (Marcel Prétot) และศาสตราจารย์ซองค์ บูลุยส์ (Jean Boulois) ในหนังสือ “สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ”, พิมพ์ที่ DALLOZ พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงปารีส ปี 1984

ในที่นี้จะขอก้าวถึงทฤษฎีหนึ่งที่ศาสตราจารย์มูริส ไฮริยูร์ (Maurice Hauriou) อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ เมืองตูลุส (Toulouse) เสนอไว้ในหนังสือกฎหมายรัฐธรรมนูญของท่าน ซึ่งพิมพ์ครั้งสุดท้ายเมื่อปี 1928 ท่านได้อธิบายถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองของฝรั่งเศส ซึ่งสามารถอธิบายเป็นลักษณะวงจรที่ติดต่อกันได้ โดยท่านแยกประวัติศาสตร์ทางการเมืองของฝรั่งเศสเป็น 3 ยุค คือ

- A ยุคที่รัฐสภามีลักษณะเด่น ซึ่งหมายถึงว่ารัฐสภามีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร
- B ยุคของฝ่ายปฏิบัติการแผ่กิจการ
- C ยุคแห่งความสมดุลงบระหว่างอำนาจ

ทฤษฎีนี้เป็นที่น่าสนใจมาก ในระหว่างยุคแรกหมายถึง ปี ค.ศ.1789 ถึงปี ค.ศ.1799 ในระหว่างยุคนี้รัฐสภามีลักษณะเด่นมากและเกือบจะมีรูปแบบสภาเดี่ยว ยกเว้นในสมัย le Directoire อย่างไรก็ตาม ระบบปฏิกริยาเผด็จการก็เกิดขึ้นในปี 1799 (l'an VIII) ซึ่งหลังจากการปฏิวัติอำนาจก็ตกอยู่กับ บอรันาปาร์ต (Bonaparte) ยุคนี้ได้สืบเนื่องจนถึง 1814-1815 แต่ในปี 1815 เราก็คพบระบบแห่งความสมดุลย์ ซึ่งเกิดขึ้นในระบบการรื้อฟื้น (Régime de la Restauration) และในระบบกษัตริย์ กรกฏาคม (Régime de la Monarchie de Juillet)

ระบบรัฐสภาระหว่าง 1814 ถึง 1848 เป็นระบบที่เป็นประชาธิปไตยน้อยมาก แต่ก็ยังเป็นระบบที่สมดุลย์และทำให้มีสิทธิและเสรีภาพ แต่ในที่สุดระบบรัฐสภาแบบสมดุลย์ก็ล้มลงและนำมาซึ่งระบบการปกครองของรัฐสภา (Régime d'Assemblée) เราเรียกว่าระบบ L'Assemblée nationale constituante ระบบนี้ทำให้รัฐสภามีอำนาจเด่นชัดเหนือในชาติ แต่ระบบนี้ก็คงอยู่ไม่ได้นานก็เกิดการจลาจลของประชาชน (L'émeute populaires) ในเดือนมิถุนายน 1848 ซึ่งนำมาสู่ระบบประธานาธิบดีที่เลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จนกระทั่งปี 1851 ก็นำมาสู่ระบบเผด็จการ ระบบการปกครองแบบจักรพรรดิที่สองได้สืบจนกระทั่งปี ค.ศ.1870 อย่างไรก็ตามเราต้องยอมรับว่าในปี ค.ศ.1860 ถึง 1870 วิวัฒนาการได้ลดลักษณะของเผด็จการของระบบและนำไปสู่ระบบสมดุลย์ไปในทางระบบรัฐสภา ระบบคู่ (Le régime parlementaire dualiste) คล้ายกับในยุคของการรื้อฟื้น (La Restauration) และในยุคกษัตริย์กรกฏาคม (La Monarchie de Juillet) ระบบรัฐสภาแบบสมดุลย์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1869 ในระหว่าง 8 เดือนหลัง ระบบจักรพรรดิก็ได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นระบบรัฐสภาแบบคู่ หลังจากการพ่ายแพ้ที่เซดาน (Sedan) และการประกาศสาธารณรัฐเมื่อ 4 กันยายน 1870 โดยสงครามประชาชน ระบบการเมืองชั่วคราวก็ได้สร้างสาธารณรัฐที่ 3 ในระบบเสมอภาคของสาธารณรัฐที่ 3 โดยสร้างระบบรัฐสภาแบบคู่ ต่อมาระบบก็ได้เปลี่ยนกลายเป็นระบบรัฐสภาแบบเดี่ยว (Le régime parlementaire monist) ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์เมื่อ 16 พฤษภาคม 1877 อันทำให้อำนาจยุบสภาของประธานาธิบดีได้รับการปฏิเสธในเวลาต่อมา และได้นำมาสู่การมีอำนาจมากของสภา

อย่างไรก็ตามเราก็พอสรุปได้ว่า เหตุการณ์เช่นนี้ไม่ได้ร้ายแรงมาก จนกระทั่งปี ค.ศ. 1919

ในยุคที่สาม เป็นยุคที่เสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มไม่มั่นคง และความเด่นชัดของรัฐสภามีมากขึ้น แต่ในที่สุดก็นำมาสู่ความเสื่อมสลายในปี ค.ศ.1940 ซึ่งทำให้เกิดระบบการปกครองเป็นสองระบบ กล่าวคือ ระบบวีชี (le régime de Vichy) กับระบบรัฐบาลชั่วคราวของนายพลเดอโกล เป็นระบบที่เรียกว่า “Le régime de la Libération” ซึ่งมีลักษณะแบบเผด็จการ

ยุค 1940-1945 ได้ยุติลงเมื่อมีการรวมตัวของสมาชิกรัฐธรรมนูญ

เราพอจะพิจารณาได้ว่า ยุคที่สี่ได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ.1947 ลักษณะของความไม่สมดุลย์ระหว่างอำนาจได้ปรากฏจนกระทั่งปี ค.ศ.1958 ในยุคที่สี่นี้เราเรียกได้ว่าเป็นระบบกึ่งรัฐสภานับตั้งแต่ในปี 1958 วิวัฒนาการทางการเมือง ฝรั่งเศสก็เริ่มนำไปสู่ระบบแห่งความสมดุลย์ซึ่งอำนาจในปี ค.ศ.1974

การเสนอทฤษฎีของศาสตราจารย์ มอริส โหริยัวร์ นี้เป็นที่ถกเถียง แต่ก็น่าจะถือได้ว่ามีเหตุผลดี นอกจากทฤษฎีของศาสตราจารย์ มอริส โหริยัวร์ แล้ว ยังมีศาสตราจารย์อีกหลายท่านได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบการเมืองของฝรั่งเศส อาทิ ศาสตราจารย์เมอริส ดีสลอน (Maurice Deslandres) ศาสตราจารย์ยอร์ค เวอเดล (Georges Vedel) ศาสตราจารย์โจเซฟ มาร์เทเลมี (Joseph Barthelemy)<sup>(1)</sup>

ผู้เรียบเรียงได้อธิบายถึงทฤษฎีของวิวัฒนาการทางการเมืองของฝรั่งเศสก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิวัฒนาการของรัฐสภากับวิวัฒนาการทางการเมืองของฝรั่งเศส อันจะนำมาสู่ซึ่งความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น ของวิวัฒนาการของรัฐสภาฝรั่งเศสนั่นเอง

### 1.1.3 วิวัฒนาการของรัฐสภาอเมริกัน

รัฐสภาอเมริกันมีชื่อเรียกว่า คองเกรส (Congress) ตามบทบัญญัติมาตราหนึ่งตอนที่หนึ่งของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1787 คองเกรสประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) กับสภาเซเนต (Senate)

วิวัฒนาการของสภาคองเกรส ได้เริ่มต้นมาจากวิวัฒนาการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ช่วงหลังของการประกาศอิสรภาพของ 4 กรกฎาคม 1776 ซึ่งในขณะนั้นสหรัฐอเมริกาได้เริ่มเปลี่ยนระบบการปกครองแบบสมาพันธรัฐ (La Confédération) ไปเป็นสหพันธรัฐ (La Fédération)

---

(1) รายละเอียดในทฤษฎีของศาสตราจารย์ที่กล่าวถึง โปรดอ่าน Jacques Cadart ในหนังสือ *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Tome II, 2<sup>e</sup> édition, L.G.D.J. Paris, 1984, หน้า 787-793

เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 1777 ได้มีสนธิสัญญาของสมาพันธรัฐ (un traité de confédération) ซึ่งได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ซึ่งในลักษณะระหว่างประเทศ องค์การของสมาพันธรัฐมีชื่อว่า “un Congrès” มีองค์การเดียว ซึ่งเป็นสภาทางการทูต (une assemblée de diplomates) ในสภาแห่งนี้แต่ละรัฐจะมีผู้แทน 2 ถึง 7 คน ซึ่งผู้แทนแต่ละรัฐจะมีสิทธิออกเสียงเป็นเพียง 1 เสียงเท่านั้น ไม่ว่าจะมีความจำนวนผู้แทนมากน้อยเท่าไรก็ตาม<sup>(1)</sup>

ต่อมาในวันที่ 14 พฤษภาคม 1787 ได้มีประชุมคอนเวชั่น (La Convention constitutionnel) ที่เมืองฟิลาเดลเฟีย เพื่อเปลี่ยนแปลงการรวมตัวของมลรัฐต่าง ๆ ร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกตกลงขึ้นเมื่อวันที่ 17 กันยายน 1787 และในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญก็มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 1789

ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้บัญญัติถึงหลักการของระบบสภาคู่ (Bicameral) โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเลือกตั้งตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในแต่ละรัฐ ดังนั้นในแต่ละรัฐจึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความมากน้อยของจำนวนประชากร ส่วนสมาชิกวุฒิสภาก็จะมีจำนวนมลรัฐละ 2 คน ไม่ว่าจะมลรัฐนั้นจะใหญ่หรือเล็กก็ตาม<sup>(2)</sup>

สำหรับบทบาทของสภาองเกรสนั้น ศึกษาได้จากวิวัฒนาการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ในระยะปลายศตวรรษที่ 19 คือภายหลังที่สงครามกลางเมืองสิ้นสุดลงแล้ว สหรัฐอเมริกามีลักษณะการปกครองแบบประธานาธิบดีโดยแท้ เฉพาะภายใต้การนำของประธานาธิบดีบางท่าน เช่น ในสมัยประธานาธิบดี Jackson และประธานาธิบดี Lincoln ในศตวรรษที่ผ่านมา หรือภายใต้การนำของประธานาธิบดี Theodore Roosevelt, Wilson และ Franklin D. Roosevelt แต่นับจากสมัยประธานาธิบดี Truman รวมถึง Eisenhower การปกครองแบบประธานาธิบดีอเมริกัน จึงมีลักษณะเป็นการปกครองแบบสภาองเกรสมากกว่า กล่าวคือ สภาองเกรสมีบทบาทมาก แต่ได้ฟื้นฟูขึ้นมาเป็นการปกครองแบบประธานาธิบดีอเมริกันโดยแท้ สมัยประธานาธิบดี Kennedy ซึ่งหมายถึงว่า สภาองเกรสถูกลดบทบาทลง<sup>(3)</sup>

---

(1) André HAURIU, Jean GICQUEL, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Edition Montchrestien, Paris, 1981 p.455-456

(2) André HAURIU, *op.cit.*, p.468.

(3) วรวิทย์ กนิษฐเสน, อ้างถึงแล้ว, หน้า 43

กล่าวโดยสรุป บทบาทของสภาองเกรสจะมีมากหรือน้อย ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สถานการณ์ทางการเมือง, บุคลิกภาพของประธานาธิบดี, ความสัมพันธ์ระหว่างประธานาธิบดี กับสมาชิกสภาองเกรส เป็นต้น

## 1.2 วิวัฒนาการของรัฐสภาไทย

การศึกษาวิวัฒนาการของรัฐสภาไทยจะแบ่งออกเป็นสองระยะ

ระยะแรก จะศึกษาถึงความคิดและความเคลื่อนไหวในด้านประชาธิปไตยในระหว่างที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ระยะที่สอง วิวัฒนาการของรัฐสภาไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

1.2.1 ระยะแรก ความเป็นมาของรัฐสภาในระหว่างที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

### ก. แนวทางในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5<sup>(1)</sup>

(1) การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาองคมนตรีเมื่อ พ.ศ.2415 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำริที่จะสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย โดยจัดให้มีการบริหารประเทศตามแบบประเทศต่าง ๆ ในยุโรป

ในขั้นต้นได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเรียกทับศัพท์ว่า เคาน์ซิลออฟสเตท (Council of State) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 นาย ส่วนใหญ่เป็นขุนนางสามัญระดับเสนาบดี มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และดำเนินการปรับปรุงแบบการบริหารให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม

ต่อมาอีก 3 เดือน ได้ทรงตั้งสภาองคมนตรีเรียกว่า ปรีวี เคาน์ซิล (Privy Council) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ และช่วยปฏิบัติราชการอื่น ๆ ตามแต่ที่ทรงมอบหมาย สมาชิกของสภาองคมนตรีมีจำนวนไม่จำกัด สุดแต่จะทรงพระกรุณาแต่งตั้ง โดยครั้งแรกมีจำนวนถึง 49 นาย การดำเนินงานของสภาทั้งสองไม่เป็นไปตามพระราชประสงค์ เพราะว่าบรรดาสมาชิกทั้งสองไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ และขาดการประชุม

---

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 270

บ่อย ๆ ไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น และยังเกรงกลัวอิทธิพลของเหล่าเสนาบดีที่เข้าใจว่าเขา  
ถูกทรยศอำนาจอ การทดลองตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาองคมนตรีขึ้นนี้ทำให้พระ  
บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงประจักษ์ว่า แม้ทรงยินดีที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายอยู่ภายใต้การ  
ปกครองระบอบรัฐสภา แต่ก็ไม่ทรงเห็นว่าจะมีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่สมาชิกรัฐสภาได้ แต่ทรงเห็นว่า  
การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาองคมนตรีไม่ได้ผล จึงทรงหันไปดำเนินการรูปอื่นที่  
จะช่วยให้ราษฎรอยู่ในสภาพพร้อมสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>(1)</sup>

(2) การตราพระราชบัญญัติส่วนการปกครองท้องถิ่นที่ ร.ศ.116

(3) การเลิกทาส

(4) การปกครองท้องถิ่น<sup>(2)</sup>

#### ข. แนวทางในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในปลายสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อเนื่องถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการ  
เมืองในต่างประเทศเกิดขึ้นหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติในประเทศตุรกี เมื่อ  
พ.ศ.2451 การปฏิวัติล้มล้างราชวงศ์แมนจูในประเทศจีน พ.ศ.2454 และการปฏิวัติใหญ่ในประเทศ  
รัสเซียเมื่อ พ.ศ.2460 เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นที่สนใจในหมู่ประชาชนชาวไทย และมีบุคคลบาง  
กลุ่มมีความคิดว่าถึงเวลาที่ประเทศไทยควรมีการปกครองแบบรัฐสภามีรัฐธรรมนูญเป็นหลักการ  
ปกครอง<sup>(3)</sup>

รัชกาลที่ 6 ทรงเห็นว่าสภาพการณ์ทั่วไปของประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐสภา  
เพราะประชาชนยังไม่เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทรงเห็นว่าควรจะ  
ได้มีการปลูกฝังให้การศึกษาและทดลองนำระบอบประชาธิปไตยมาฝึกหัดกับประชาชนก่อนที่จะ  
นำมาใช้จริง เพื่อสร้างความเคยชินกับการปกครองแบบใหม่เสียก่อน รัชกาลที่ 6 ทรงปลูกฝังและ  
วางพื้นฐานด้านประชาธิปไตยให้กับประชาชนดังต่อไปนี้<sup>(4)</sup>

---

(1) เพ็ญอักษร, หน้า 271

(2) รายละเอียดโปรดศึกษาจาก บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่  
1-7 สาขาวิชานิติศาสตร์, อ่างถึงแล้ว หน้า 270-271

(3) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ่างถึงแล้ว หน้า 270-271

(4) เพ็ญอักษร, หน้า 271

(1) นำพระทัยของรัชกาลที่ 6 ซึ่งมีต่อผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) กบฏ ร.ศ.130 ได้ก่อตั้งขึ้นโดยการนำของร้อยเอกขุน ทวยหาญพิทักษ์ (นายแพทย์ เหล็ก ศรีจันทร์) โดยได้วางแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่คณะผู้ก่อการถูกจับได้เสียก่อน เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2454 คณะกรรมการศาลทหารได้พิจารณาคดีตัดสินคดีลงโทษอย่างรุนแรง โดยมีโทษประหารชีวิต 3 คน จำคุกตลอดชีวิต 20 คน และมีโทษอื่นลดหลั่นกันไปตามลำดับอีก 68 คน รัชกาลที่ 6 ทรงเห็นว่าบุคคลเหล่านี้มีเจตนาดีต่อบ้านเมืองเช่นเดียวกับพระองค์ที่ทรงเห็นชอบกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงการปกครองได้อย่างทันที ซึ่งได้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณให้ลดโทษผู้ต้องโทษเหล่านั้นตามลำดับ ต่อมาผู้ต้องโทษก็ได้รับพระมหากรุณาธิคุณปลดปล่อยให้พ้นโทษในรัชกาลนี้เอง<sup>(1)</sup>

## (2) การตั้งดุสิตธานี

ใน พ.ศ.2461 รัชกาลที่ 6 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างเมืองสมมุติขึ้นมาในบริเวณพระราชวังดุสิต ดุสิตธานีเป็นเมืองจำลองที่จัดการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญปกครองเรียกว่า “ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนครภิบาล” ประชาชนในเมืองนี้มีสิทธิเลือกผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นตัวแทนในการบริหารเรียกว่า “เซชฌบุรุษ” ด้านการเมืองแบ่งออกเป็น 2 พรรค คือ พรรคโบว์สีน้ำเงิน และพรรคโบว์แดง พรรคที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็น “เซชฌบุรุษ” มากกว่าจะมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลบริหารดุสิตธานีในสภามีการประชุมอภิปรายโต้แย้งกัน ได้มีหนังสือพิมพ์เผยแพร่ในดุสิตธานี ซึ่งเป็นการสร้างบรรยากาศแบบประชาธิปไตยขึ้น<sup>(2)</sup>

แต่พระราชประสงค์ที่จะปลูกฝังสิทธิการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้กลับไม่ได้เป็นผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากข้าราชการบริหารชั้นสูงไม่เข้าใจเจตนารมณ์ทางสิทธิการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการโจมตีซึ่งกันและกันในเรื่องส่วนตัว ในที่สุดเมืองดุสิตธานีค่อย ๆ สูญสลายไป

(3) รัชกาลที่ 6 ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา อันเป็นการศึกษามภาคบังคับเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2464 บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปี บริบูรณ์เข้าเรียนหนังสือใน

---

(1) เพิ่งอ้าง, หน้า 271

(2) เพิ่งอ้าง, หน้า 271

โรงเรียนจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ หรือจนจบหลักสูตรประถมศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนเลย เป็นการปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยทั่วถึงกัน<sup>(1)</sup>

### ค. แนวทางในการเตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้แพร่หลายทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายพัฒนาการในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ที่ส่งคนหนุ่มไปศึกษาวิชาต่างประเทศ เมื่อคนกลุ่มนี้สำเร็จการศึกษาแล้วได้นำเอาแนวความคิดดังกล่าวมาจกตะวันตก แม้แต่รัชกาลที่ 7 ก็ทรงได้ศึกษาอบรมในประเทศอังกฤษ ก็ทรงมีพระราชดำริว่าจะต้องพระราชทานการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนชาวไทย<sup>(2)</sup>

รัชกาลที่ 7 ได้ทรงสถาปนา อภิรัฐมนตรีสภา เพื่อเป็นคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินระดับสูง มีหน้าที่ถวายความเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านการเมืองการคลัง และการบริหารราชการระดับสูงตลอดถึงถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาภายในพระราชวงศ์ แล้วยังทรงปรับปรุงฟื้นฟูเสนาบดีสภา โดยให้เสนาบดีมีความรับผิดชอบร่วมกัน และได้ทรงตั้งองคมนตรีสภา ขึ้นโดยทรงเลือกองคมนตรีจำนวน 50 คน มาจากจำนวน 217 คนที่มีอยู่เดิมประกอบกันขึ้นเป็นองคมนตรีสภาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และมีพระราชประสงค์ให้องคมนตรีนี้เป็นที่ฝึกหัดการประมุขทำนองของรัฐสภา<sup>(3)</sup>

นอกจากนี้ รัชกาลที่ 7 ยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymon B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรวิศาลราชา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ ร่างรัฐธรรมนูญถวายเพื่อเตรียมพระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยในโอกาสวันฉลองพระนครครบรอบ 150 ปี ในวันที่ 6 เมษายน 2475 แต่ได้มีผู้ทูลคัดค้านว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ เข้ามืดของวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีคณะบุคคลซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแปรพระราชฐานไปประทับที่พระราชวัง “ไกลกังวล” หัวหิน ต่อมาในวันที่

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์ อ้างถึงแล้ว, หน้า 270-271

(2) เฟิงอ้าง, หน้า 271

(3) เฟิงอ้าง, หน้า 271



27 มิถุนายน 2475 ได้ทรงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 จึงทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>(1)</sup>

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม โดยได้ตั้งกรรมการจำนวน 7 คน ทำหน้าที่ตรวจแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งได้จัดทำขึ้นอย่างกระตั้นหัน อาจมีข้อบกพร่องได้ให้เป็นรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์และถาวรสืบไป<sup>(2)</sup>

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามตั้งแต่วันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 2 ธันวาคม จึงแล้วเสร็จ

ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 เวลา 10.00 น. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>(3)</sup>

#### 1.2.2 ระยะที่สอง ความเป็นมาของรัฐสภา หลัง พ.ศ.2475

ก่อนที่จะทำความเข้าใจเรื่องความเป็นมาของรัฐสภาตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน ควรจะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการทางการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบันเสียก่อน

ก) วิวัฒนาการทางการเมืองของไทยตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึงยุคปัจจุบัน เราสามารถแบ่งออกเป็น 2 ยุค กล่าวคือ

ยุคที่หนึ่ง วิวัฒนาการทางการเมืองตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ.2516

---

(1) เฟิงอ้าง, หน้า 271

(2) โปรดอ่านรายละเอียดจากประเสริฐ บัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี (พ.ศ.2475-2517), ช.ชุมนุมช่าง, 2517 หน้า 23 รายชื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

- |                                 |                           |
|---------------------------------|---------------------------|
| 1) พระยามโนปกรณนิติธาดา         | 2) พระยาเทพวิฑูรย์        |
| 3) พระยามานวราชเสวี             | 4) พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ |
| 5) พระยาปริदानฤเบศร์            | 6) หลวงประดิษฐ์มนูธรรม    |
| 7) นายพันตรี หลวงสินาคโยธารักษ์ |                           |

(รายงานสภาผู้แทนราษฎร-ครั้งที่ 1/2475, หน้า 131)

(3) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 271

ในยุคนี้เราแบ่งออกเป็นสองระยะย่อย กล่าวคือ

- 1) “การปกครองภายใต้การนำของคณะราษฎร” (พ.ศ.2475-พ.ศ.2491)
- 2) “การปกครองภายใต้การนำของทหาร” (พ.ศ.2491-2516)

ยุคที่สอง วิวัฒนาการทางการเมืองหลัง 2516 จนถึงปัจจุบัน

ในยุคที่สอง เราสามารถแบ่งออกเป็น 4 ระยะย่อย กล่าวคือ

- 1) “การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเบงบานมากที่สุด” (พ.ศ.2516 - พ.ศ.2519)
- 2) “การกลับไปสู่ยุคเผด็จการ” (พ.ศ.2519 - 2520)
- 3) “การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ” (พ.ศ.2520 - เมษายน 2526)
- 4) “ระบอบการปกครองรัฐสภา แบบไทย ๆ” (ตั้งแต่เมษายน 2526 จนถึงปัจจุบัน)<sup>(1)</sup>

ในยุคที่หนึ่ง ตั้งแต่ พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ.2516 การเมืองไทยถูกแบ่งเป็นสองระยะ กล่าวคือ ระยะแรกเป็นยุคที่อยู่ภายใต้การนำของคณะราษฎร (พ.ศ.2475 - 2491) และยุคที่สองเป็นยุคที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองเต็มที่ (พ.ศ.2491 จนถึง 2516) มีข้อที่น่าสังเกตว่า ระบบรัฐสภาดำเนินไปแบบไม่ดีเท่าที่ควร อำนาจอธิปไตยที่แท้จริงไม่ได้ตกอยู่กับประชาชน แต่กลับไปตกอยู่ในมือของข้าราชการพลเรือน และทหาร ซึ่งเป็นผู้ปกครองประเทศที่แท้จริงในทางปฏิบัติ<sup>(2)</sup>

ในระหว่างยุคที่หนึ่ง เราพอจะสรุปได้ว่าประเทศไทยได้มีระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในระยะเวลาสั้น ๆ คือช่วงปี 2489 - 2490 เท่านั้น

สำหรับในยุคที่สอง (ตั้งแต่ พ.ศ.2516 จนถึงปัจจุบัน) เราพอจะสรุประบบการปกครองไทยเป็น 4 ระยะ กล่าวคือ

- 1) “ระยะที่มีมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เบงบานมากที่สุด” (ตุลาคม 2516 - ตุลาคม 2519) ในยุคนี้เป็นยุคที่ประชาชนมีความกระตือรือร้นในระบอบประชาธิปไตยอย่าง

---

(1) มนตรี รูปสุวรรณ, “วิวัฒนาการของระบบรัฐสภาไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2516” วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก สาขากฎหมายมหาชน เสนอต่อมหาวิทยาลัยปารีส 2, เมื่อเดือนเมษายน 2528, หน้า 2-4

(2) ทิวา เงินยวง, “พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก เสนอต่อมหาวิทยาลัยนิส, เมื่อมิถุนายน 2526, หน้า 41-54

มาก ความจริงแล้วเป็นยุคที่มีกลุ่มผลประโยชน์เพิ่มขึ้น เช่น มีสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย, สหภาพแรงงาน และเป็นยุคที่มีการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มกรรมกร กลุ่มชาวนา ชาวไร่มาก แนวความคิดทางการเมืองได้ถูกแบ่งออกเป็นสองฝ่ายอย่างเด่นชัด คือ กลุ่มอนุรักษนิยม กลุ่มก้าวหน้า ซึ่งนำโดยนิสิตนักศึกษา

2) “ระยะที่มีการปกครองแบบเผด็จการพลเรือนและเผด็จการทหาร” (พ.ศ. 2519-พ.ศ. 2520) ฝ่ายอนุรักษนิยมปกครองประเทศ มีการรื้อถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นโยบายหลักของรัฐบาลในยุคนั้นก็คือ การปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์<sup>(1)</sup>

3) “ระยะที่มีการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ” (ตุลาคม 2520 - เมษายน 2526) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้ถูกร่างขึ้นมาโดยมีจุดประสงค์ที่จะคุ้มครองและสร้างฐานอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีในยุคนั้น รัฐธรรมนูญได้ถูกร่างขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันให้นายกรัฐมนตรีสามารถบริหารประเทศได้นานเท่าที่เขาต้องการ เราจึงพอสรุปได้ว่าการบริหารประเทศในยุคนั้นไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะใช้เป็นแบบประชาธิปไตยโดยหลักแท้จริง รัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือที่ละเอียดอ่อน ลึกซึ้ง เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้มากกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก่อน ๆ เท่านั้น

4) “ระยะที่สี่เป็นระยะที่มีการปกครองระบบรัฐสภาแบบไทย ๆ” (Un parlementarisme du type Thailandais) เป็นยุคที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ถูกยกเลิก เราพอสรุปได้ว่าบทบัญญัติโดยทั่วไปของรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นไปในทางประชาธิปไตยขึ้น แต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตย อาทิ

ก) นายกรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร

ข) ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภา

ข) วิวัฒนาการของรัฐสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

ในยุคที่หนึ่ง เราพอจะสรุปได้ว่า รัฐสภาได้มีบทบาทสูงมาก โดยเฉพาะหลังจากการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ใหม่ ๆ เราอาจจะกล่าวได้ว่า การปกครองในขณะนั้นเป็นการปกครองในรูปแบบการปกครองของสมัชชา (Régime d'Assemblée) ได้เพราะรัฐสภามีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหาร

(1) ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมช, บทสัมภาษณ์โดยผู้เรียบเรียง เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2527 ณ. บ้านพัก

แต่รัฐสภาก็เริ่มมีบทบาทลดน้อยลง จนกระทั่งในช่วงที่สองในยุคที่มีการปกครองโดยทหาร (ตั้งแต่ พ.ศ. 2491 - 2516) รัฐสภาตกอยู่ในสภาพเป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองที่ไม่มีอำนาจและบทบาท แต่ได้มีสภาพเป็น “สภาดรยาง” เท่านั้น

ยกเว้นในช่วงปี พ.ศ. 2511 - 2514 ซึ่งเดวิด โมเรล (David Morell) ได้ทำการศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนโดยในช่วง พ.ศ. 2511 - 2514 ได้ชี้ให้เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนได้มีบทบาทอันแสดงถึงพลังต่อรองทางการเมืองและการที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหารตัวเอง เพื่อยุบสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้น สาเหตุเนื่องมาจากสภาผู้แทนได้แสดงบทบาททางการเมืองอันกระทบกระเทือนความมั่นคงของรัฐบาล<sup>(1)</sup>

ในยุคที่สอง หลังจากการเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรกลับมีบทบาทสูงขึ้นมาก แต่ต้องลดลงอย่างสิ้นเชิง เมื่อหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 รัฐสภากลับอยู่ในสภาพเป็น “สภาดรยาง”

หลังจากการปฏิวัติภายใต้การนำของ พลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ เพื่อล้มรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และมีการจัดตั้งรัฐบาล โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการเลือกตั้งทั่วไปในเวลาต่อมา สภาผู้แทนราษฎรก็เริ่มกลับมามีบทบาทเพิ่มขึ้น แต่ในระหว่างเดียวกันก็ไม่มีลักษณะที่เด่นเหมือนปี 2516 - 2519 เพราะวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งยังคงมีบทบาทอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ในช่วง 4 ปีหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ทั้งนี้ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลในวาระเริ่มแรกดังกล่าวให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี<sup>(2)</sup>

(1) David Morell, “Thailand : Military Checkmate”, Asian Survey, (February 1972), pp. 163-4 อ้างใน สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, เอกสารการศึกษารัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร, เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526 หน้า 2

(2) กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ, บรรณกิจ 2524, หน้า 67

ในระยะสุดท้ายหลังจากวันที่ 22 เมษายน 2526 บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้มีผลสิ้นสุดลง สมาชิกแทนราษฎรมีบทบาทสูงกว่าวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตามเรายังจะพอสรุปได้ว่า รัฐสภาไม่ได้มีบทบาทมากนัก อาทิ ในสมัยสามัญของการประชุมสภาในปี 2528 มีร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอเข้าทั้งสิ้น 376 ฉบับ แต่พระราชบัญญัติที่สภารับหลักการเพียง 44 ฉบับเท่านั้น คิดเป็นเปอร์เซ็นต์เท่ากับ 11.70%<sup>(1)</sup> นอกจากนี้ การประชุมสภาสามัญยังคงมีระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมน้อยมากในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นนโยบายทางการเมืองที่จะกำหนดทิศทาง ทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับบทบาทของคณะกรรมการธิการของสภาที่มีน้อยเต็มที เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการธิการของสภาองเกรส สหรัฐอเมริกา<sup>(2)</sup>

---

(1) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารโรเนียวเขียนเล่ม, รายงานกิจการของรัฐสภา (1 มกราคม 2528 - 16 เมษายน 2529), สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กรุงเทพฯ, 2529

(2) มนตรี รูปสุวรรณ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 501, อนึ่ง โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, เอกสารการศึกษารัฐศาสตร์, ภาควิชาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

## หนังสืออ่านประกอบบทที่ 1

- 1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่มที่ 1, หน่วยที่ 1 - 7, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, กรุงเทพฯ, สหมิตร พิมพ์ครั้งที่ 5, พ.ศ. 2527
- 2) สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, เอกสารการศึกษารัฐศาสตร์, ภาควิชาการ-ปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526
- 3) กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ, บรรณกิจ, 2524
- 4) วรวิทย์ กนิษฐเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ, เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521.
- 5) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับที่ 3 ปีที่ 14, กันยายน 2527.
- 6) ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ กับระบบการปกครองของไทย (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515)
- 7) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานกิจการของรัฐสภา (1 มกราคม 2528 - 16 เมษายน 2529), เอกสารโรเนียว, กรุงเทพฯ, 2529

### หนังสือและวิทยานิพนธ์ภาคภาษาฝรั่งเศส

- 1) André HAURIOU, Jean GICQUEL, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, Edition Montchrestien, Paris, 1980.
- 2) RUPSUWAN Montree, *Evolution du Parlementarisme en Thaïlande depuis 1973*, Thèse pour le doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, l' Université' de Paris 2, Mars 1985.