

## บทนำ

การศึกษาวิชากฎหมายมหาชนในประเทศไทยได้พัฒนามาในระยะเวลาอันไม่นานเมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษากฎหมายเอกชน<sup>(1)</sup> ฉะนั้นนักนิติศาสตร์ไทยจึงมีความรู้ความเข้าใจในสาขาวิชากฎหมายมหาชนอยู่ไม่มากเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับนักนิติศาสตร์ของบางประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยก็ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีความพยายามให้มีการสอนสาขาวิชากฎหมายมหาชนเพิ่มมากขึ้น

การเปิดสอนสาขาวิชากฎหมายมหาชน ยิ่งเปิดย่อยสาขามากขึ้น ก็น่าจะมีส่วนทำให้สาขาวิชาดังกล่าวได้พัฒนาเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้เขียนจึงได้เสนอขอให้ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เปิดสอนวิชากฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) ขึ้นเป็นวิชาเลือกสำหรับนักศึกษาปีที่สี่ ทางมหาวิทยาลัยก็ได้อนุมัติให้เปิดสอนได้โดยเริ่มตั้งแต่ภาคสอง ปีการศึกษา 2528 เป็นต้นไป

เพื่อความเข้าใจง่ายขึ้น ผู้เรียบเรียงจึงขอแบ่งออกเป็นสองหัวข้อ กล่าวคือ

- หัวข้อที่หนึ่ง - ความหมายของกฎหมายรัฐสภา และความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายรัฐสภา กับกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- หัวข้อที่สอง - ประโยชน์ที่คาดว่าจะพึงมีจากการศึกษาวิชากฎหมายรัฐสภา
- หัวข้อที่หนึ่ง - ความหมายของวิชากฎหมายรัฐสภา และความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายรัฐสภา กับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

### ก) ความหมายของกฎหมายรัฐสภา

ศาสตราจารย์ มาร์เซล เพรร์โลต์ (Professeur Marcel Prélot) ชาวฝรั่งเศส ได้ให้คำจำกัดความของกฎหมายรัฐสภาเป็นสองลักษณะ

---

(1) โปรดอ่านเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “ปรัชญาและความเป็นมาของกฎหมายมหาชน” โดย ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารนี้เสนอต่อที่ประชุมในการสัมมนาเรื่อง “หลักกฎหมายปกครอง” จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, คณะกรรมการกฤษฎีกา, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะนิติศาสตร์ มร. เมื่อวันที่ 23 - 24 กรกฎาคม 2528 ที่คณะนิติศาสตร์ มร.

### 1) ความหมายอย่างกว้าง

กฎหมายรัฐสภา หมายถึง “กฎหมายของรัฐสภา” นั้นเอง กฎหมายลักษณะนี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกล่าวถึง กฎเกณฑ์ (regles) ที่บัญญัติถึงองค์กร องค์ประกอบ อำนาจและหน้าที่ของสภาการเมือง<sup>(1)</sup>. จากคำนิยามนี้ กฎหมายรัฐสภาจึงถือเป็นสาขาวิชาหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับวิชากฎหมายปกครอง เพราะกฎหมายปกครองก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร (l'exécutif) ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ลาแฟร์แยร์ (Professeur Laferrière) ชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวไว้ว่า “ในบทต้นของกฎหมายปกครอง เราจะพบอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นกัน”<sup>(2)</sup>

### 2) ความหมายอย่างแคบ

กฎหมายรัฐสภา กล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะพิเศษและเฉพาะสำหรับสภา ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ไม่จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับ “กฎหมายของรัฐสภา” (Droit de Parlement) เสมอไป “กฎหมายของรัฐสภานี้อาจพิจารณาได้ 2 ด้าน ด้านที่หนึ่งเป็นการศึกษาในแง่แบบพิธี “กฎหมายของรัฐสภา” จะประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ากับรัฐธรรมนูญและมีค่าเท่ากับกฎหมายทั่วไป อีกด้านหนึ่งพิจารณาดูจากแนวคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ในแต่ละสภามีลักษณะความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) ของสภาเอง ซึ่งสภาจะมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรของตนเอง หมายถึงมีกฎข้อบังคับของสภาเอง เรียกว่า “กฎหมายภายใน (loi intérieure)” ซึ่งใช้บังคับโดยองค์กรของสภา และคำตัดสินขององค์กรนี้จะมาจากขอบเขตอำนาจของแต่ละสภา”<sup>(3)</sup>

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์มาร์เซล เพรโลท์ ยังได้ให้ความหมายของกฎหมายรัฐสภาอีกว่า หมายถึง “กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือที่เป็นแบบประเพณีที่ใช้ปฏิบัติต่อสมาชิกของสภาการเมือง ทั้งในลักษณะที่เป็นพฤติกรรมปัจเจกบุคคล หรือที่เป็นลักษณะทั่วไป”<sup>(4)</sup>

(1) Marcel Prélôt, “Droit Parlementaire français”. Cours I.E.P., 1957 - 1958, Les cours de droit, p.5 อ้างในบทความชื่อ “Droit Parlementaire et Droit Constitutionnel sous la V<sup>e</sup> République” โดย Prof. Pierre Avril, จากหนังสือ Revue du Droit Public ฉบับที่ 3-1984, L.G.D.J. หน้า 574

(2) Pierre Avril อ้างถึงแล้ว, หน้า 574

(3) ข้อแตกต่างระหว่าง “กฎหมายของสภา” (The law of Parliament) กับวิธีพิจารณาความ (procédures) โปรดดู Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Paliament, 20<sup>e</sup> ed. Butterworths, London, 1983, p.207

(4) Le droit des assemblés internationales, R.C.A.D.I. 1961, III, p. 491 อ้างใน Pierre Avril อ้างแล้ว, หน้า 575

จากความหมายของกฎหมายรัฐสภาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้พอจะเห็นลักษณะเฉพาะของกฎหมายรัฐสภาได้พอสมควร แม้เราไม่สามารถจะแยกขอบเขตของวิชากฎหมายรัฐสภาออกจากวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญได้อย่างเด่นชัด แต่ก็พอสรุปให้เห็นข้อแตกต่างได้บ้าง

#### ข) ความสัมพันธ์ระหว่างวิชากฎหมายรัฐสภากับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ขอบเขตของวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญกว้างกว่าวิชากฎหมายรัฐสภา เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญศึกษาถึงประวัติความหมาย ประเภทของรัฐธรรมนูญ รัฐและรูปของรัฐ รัฐบาลและรูปของรัฐบาล การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย หลักทั่วไปของการเลือกตั้งพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้งของไทย(1)

ส่วนกฎหมายรัฐสภา มีเนื้อหามุ่งหนักไปศึกษาถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับรัฐสภา และศึกษากฎเกณฑ์ดังกล่าวในลักษณะละเอียด (Spécialization) โดยจะศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา รวมทั้งในแง่ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมี การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายรัฐสภาไทยกับของต่างประเทศด้วยเช่นกัน

เมื่อทำความเข้าใจในขั้นพื้นฐานของกฎหมายรัฐสภาแล้ว ก็จะขอกล่าวถึงประโยชน์ที่พึงได้จากการศึกษาสาขาวิชานี้

#### หัวข้อที่ 2 - ประโยชน์ที่จะพึงได้จากการศึกษาวิชากฎหมายรัฐสภา

พอจะกล่าวอย่างสรุปได้ว่า ประโยชน์ที่จะพึงได้จากการศึกษาสาขาวิชานี้ มีดังต่อไปนี้

#### ก) เพื่อให้เกิดความเข้าใจดียิ่งขึ้นในการประยุกต์ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภา กับรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันปัญหาเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญก็ดี การตีความข้อบังคับการประชุม

(1)คู่มือการศึกษา 2527 - 2528 มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, แสงจันทร์การพิมพ์, พ.ศ. 2528 หน้า 371

มีข้อสังเกตว่า การสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญได้พัฒนาการไปมาก โดยเฉพาะในยุโรป ทั้งนี้ เนื่องจากการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบันจะศึกษาเพียงแต่วิเคราะห์ที่ตัวบทรัฐธรรมนูญ และสถาบันที่เกิดจากรัฐธรรมนูญและจากตัวบทกฎหมายเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่เป็นการเพียงพอ การศึกษาจะต้องเป็นไปในทางรัฐศาสตร์ด้วย ไม่ได้เป็นเพียงการศึกษากฎหมายล้วน ๆ

ในปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ที่มีการสอนและการบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญก้าวหน้ามาก มีลักษณะวิชาที่เรียกชื่อใหม่ เช่น “สถาบันการเมือง และ กฎหมายรัฐธรรมนูญ” (Institutions politiques et Droit Constitutionnel)

สภาฯ กิติ เป็นปัญหาที่สร้างความสับสนให้แก่ประชาชนอย่างมาก ตัวอย่างหนึ่งที่พอจะขอยกมากล่าวที่นี้ก็คือ ปัญหาการตีความข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 กับ มาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ประเด็นปัญหา สืบเนื่องมาจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และคณะผู้เสนอญัตติได้ลุกขึ้นชี้แจงว่า ไม่ขอชี้แจงต่อที่ประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรถือว่าญัตติดังกล่าวตกไปโดยหลักข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 47

ปรากฏว่า นายพินิจ จันทรสุรินทร์ กับคณะ ได้เสนอต่อสภาฯ ว่าการนำข้อบังคับฯ ข้อ 47 มาใช้กับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ม. 137 ซึ่งระบุว่า เมื่อมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายแล้ว จะต้องมีการลงมติอย่างใดอย่างหนึ่ง คือให้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ หรือมติให้ผ่านระเบียบการเปิดอภิปรายนั้นไปเท่านั้น จึงไม่อาจนำข้อบังคับฯ ข้อ 47 มาใช้บังคับได้

ดังนั้นจึงขอให้รัฐสภาตีความ ม. 137 ว่าญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ไว้วางใจนั้น ถ้าไม่ได้มีการถอนญัตติเสียก่อนแล้วจะต้องมีการลงมติอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวข้างต้น และการนำข้อบังคับฯ ข้อ 47 มาใช้บังคับย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้ข้อบังคับฯ ไม่ได้<sup>(1)</sup>

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2527 (สมัยสามัญ, วันพุธที่ 9 พฤษภาคม 2527) ได้มีมติว่าญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตาม ม. 137 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นั้น ถ้าไม่มีการถอนญัตติเสียก่อนจะต้องมีการลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และการจะนำข้อบังคับฯ ข้อ 47 มาใช้บังคับย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ทำให้มีการโต้เถียงกันว่า การตีความของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 1/2527 นี้มีเหตุผลในเชิงวิชาการรองรับหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก ควรจะได้มีการศึกษากันอย่างละเอียดในวิชากฎหมายรัฐสภา

#### ข) ประโยชน์ทางด้านการหางาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษาวิชานี้ ก็คือทำให้นักศึกษามีความรู้เพิ่มขึ้น และสามารถเข้าใจองค์การของรัฐสภาในเชิงนิติศาสตร์มากขึ้น เพราะการศึกษาวิชานี้มุ่งเน้นไปในการเข้าสู่ปัญหาโดยหลักนิติศาสตร์: (Legal approach) เมื่อนักศึกษามีความรู้ความสามารถเพิ่มเติมเช่นนี้ โอกาสในการหางานทำก็คงจะมีเพิ่มขึ้นด้วย เพราะปัจจุบันการมุ่งที่จะไปประกอบอาชีพทาง

(1) ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ได้แก่ ข้อที่ 49

ตุลาการ หรืออัยการ ดูเหมือนว่าจะยากมากขึ้นทุกที เนื่องจากอัตราตำแหน่งที่เปิดสอนมีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาที่จบ ฉะนั้นถ้าจะมีโอกาสหันมาสนใจทางด้านกฎหมายอื่น ๆ ที่นำไปประยุกต์ใช้กับสังคมปัจจุบัน ก็คงจะช่วยนักศึกษาได้ไม่น้อยทีเดียว

ลักษณะของงานที่น่าจะยังขาดบุคลากรอยู่บ้าง เห็นจะได้แก่นิติกร หรืองานภาคเอกชนที่ประสงค์จะรับผู้ที่มีคุณสมบัติที่มีความรู้เฉพาะด้านมาก<sup>(1)</sup>

กล่าวโดยสรุป การศึกษาวิชากฎหมายรัฐสภานี้แม้จะเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ที่มีการเปิดสอนวิชานี้มานานแล้วก็ตาม แต่ผู้เขียนก็ยังเชื่อมั่นว่าวิชากฎหมายรัฐสภาจะเป็นประโยชน์กับการศึกษา และสมควรที่คณะนิติศาสตร์ ในสถาบันอุดมศึกษา ควรจะได้พิจารณาและตระหนักถึงความสำคัญโดยการบรรจุวิชานี้ในหลักสูตรการศึกษาของคณะฯ ในโอกาสต่อไป

---

(1) ผู้เรียบเรียงได้เสนอบทความเรื่อง “มหาวิทยาลัยควรผลิตนักนิติศาสตร์หรือนักกฎหมาย” ลงในวารสารฉบับ “รพีรำลึก” 28 ของคณะนิติศาสตร์ ม.รามคำแหง ร่วมกับชมรมนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, หจก.น้ำกั้นการพิมพ์, 2528 หน้า 57-60