

รายงานการวิจัย
เรื่อง

อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่มาจาก การแต่งตั้ง

โดย

รองศาสตราจารย์ณรงค์ พ่วงพิศ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒิ ปัดไธสง

22 พ.ย. 2543

ISBN 974-8055-92-2

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2542

จำนวน 200 เล่ม

จัดพิมพ์โดยกองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ลิขสิทธิ์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กิติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยนี้ได้รับการอุดหนุนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้วิจัยจึงใคร่ขอขอบพระคุณอย่างสูงที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้โอกาสได้ทำการวิจัยนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒที่ให้การอนุมัติและรับรองให้ผู้วิจัยได้รับการอุดหนุนการทำวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้วิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เก็บรักษาเอาไว้ในห้องสมุดด้วยความเต็มใจยิ่ง

ขอขอบพระคุณ ดร.อัครเมศวร์ ทองนวล ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และข้อเสนอแนะทั้งในด้านข้อมูลและแนวคิดในการวิจัยมาโดยตลอด

สุดท้ายขอขอบพระคุณ คุณเสวก สุบรรณเกตุ คุณมนูญ มาคะศิริ คุณสมพงษ์ สัญญาวิรัตน์ และคุณสมทรง นุ่มนวล ที่ให้ความช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับใช้ในการวิจัยมาตั้งแต่เริ่มต้น จนทำให้รายงานวิจัยนี้สำเร็จออกมาได้ในที่สุด

รศ.ณรงค์ พ่วงพิศ

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ผศ.ดร.สุรวุฒิ ปัดไธสง

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

20 พฤษภาคม 2542

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง

ผลของการวิจัยพบว่า สมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ครั้งแรก เมื่อ พ.ศ.2475 คือ พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 สามารถแยกออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ (1) สมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (2) สมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภา (3) สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2

สมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว จะมีอำนาจหน้าที่เพียงเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ และการร่างรัฐธรรมนูญในบางครั้ง นอกจากนั้นไม่มีสิทธิและบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลแต่ประการใด เพราะอำนาจตกอยู่กับรัฐบาลซึ่งเป็นเผด็จการ ภายหลังจากการยึดอำนาจมาแล้ว

สมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา ส่วนใหญ่ก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และให้การสนับสนุนรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ และบางครั้งก็ทำหน้าที่ถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีบ้างในบางครั้ง แต่ไม่สู้จะบ่อยนัก เพราะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐบาล

สมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว สมาชิกสองประเภท ส่วนใหญ่ก็มีอำนาจหน้าที่และบทบาทคล้าย ๆ กับสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา และบางครั้งก็ทำหน้าที่ถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรให้กับรัฐบาลอีกด้วย

ABSTRACT

Power, Functions, and Roles of Appointed Members of Parliament in Thailand

The research work sought to study power, functions, and roles of appointed members of Parliament in Thailand.

The research findings reveal that members of Thai parliament appointed under the first constitution ever to prescribe them, i.e. the Siam Temporary Administration Act A.D. 1932, up to the Constitution of the Kingdom of Thailand A.D. 1991 can be divided into 3 characteristics, namely ; (1) appointed member of monocameral Thai parliament, i.e. Members of the Temporary House of Representatives, Members of the Constitution Drafting Assembly, Members of the Legislative Assembly and Members of the Administration Reform Assembly, (2) appointed member of bicameral Thai parliament, i.e. Members of the Senate, Senators, and (3) members of monocameral, two-membership-class parliament, e.g. Class-2 Members of the House of Representatives.

Appointed member of monocameral Thai parliament would have the mere power to consider proposed acts and amend the constitution at times. Further than that they would have no right and role to oversee the administration of the country's affairs by the government, because the powers were in the hands of the government, which was dictatorial, after it had seized them.

Members of bicameral Thai parliament would in most cases have the power and duty to consider proposed acts and give support to the government in most cases, and they would at times do the duty of balancing against elected Members of the House of Representatives while sometimes but seldom playing the role of overseeing the administration of the country's affairs because of a remuneration received from the government.

Members of monocameral, two-membership-class Thai parliament would in most cases have powers, duties and roles similar to those of appointed members of bicameral Thai parliament, and they would sometimes also do the duty of balancing against elected Class-1 Members of the House of Representatives for the government.

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ	หน้า
บทคัดย่อ	
Abstract	
สารบัญ	
สารบัญตาราง	
สารบัญแผนภูมิ	

บทที่	หน้า
1 บทนำ	1
สภาพของปัญหา	1
ขอบเขตของการวิจัย	3
วัตถุประสงค์	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
2 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภา	6
ความนำ	6
ความหมายของรัฐสภา	6
รูปแบบรัฐสภาโดยทั่วไป	7
แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภาไทย	17
กระบวนการนิติบัญญัติ	22
การพิจารณาร่างกฎหมายของสภา	27
องค์กรภายในรัฐสภา	32
การยับยั้งพระราชบัญญัติ	34

3	อำนาจหน้าที่และบทบาทตามมติของสมาชิกสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ	35
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	34
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	37
	โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	39
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	42
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	44
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	49
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502	53
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	53
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515	58
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	59
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	63
	อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	65

อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	66
อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	71
อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	72
4 อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง	78
อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามพหุนัย	
ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475..	78
อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง	
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2475	97
อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489	138
บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพหุนัยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	160
อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492	172
อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489	
อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม	
พุทธศักราช 2495	182
อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502	197
อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	210
อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515	218

5	อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากกา'แต่งตั้ง	
	(ต่อ)	221
	อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.....	221
	อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	231
	อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2520	234
	อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	242
	อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	299
	อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้	
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	318
6	ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ	337
	ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามพหุนัยของสมาชิกที่มาจาก	
	การแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว	337
	ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามพหุนัยของสมาชิกที่มาจาก	
	การแต่งตั้งรูปแบบสองสภา	350
	ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามพหุนัยของสมาชิกที่มาจาก	
	การแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท	356
	ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง	
	รูปแบบสภาเดียว	361
	ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง	
	รูปแบบสองสภา	363
	ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง	
	รูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท	370
	เจตนารมณ์อันแท้จริงของการกำหนดให้มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง	373

เจตนารมณ์ของสมาชิกรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540 387

ความคิดเห็นของผู้วิจัย 391

บทส่งท้าย 392

บรรณานุกรม 396



สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	อาชีพของสมาชิกวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แต่งตั้งเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2490	162
2	อาชีพของสมาชิก ประเภทที่ 2 กายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 แต่งตั้งเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2494	186
3	จำนวนกระฎี่ตามของผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ.2495 - 2501	193
4	อาชีพของสมาชิกวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญปี พุทธศักราช 2517 แต่งตั้งเมื่อ 26 มกราคม 2518	224
5	อาชีพของสมาชิกวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 แต่งตั้งเมื่อ 22 เมษายน 2522	243
6	ผลการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว 8 กระทรวง เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2525..	253
7	องค์ประกอบของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ.	339
8	อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของสมาชิกสภาที่มาจากแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว...	345
9	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาที่มาจาก แต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว	347
10	อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากแต่งตั้งรูปแบบ สภาเดียว	349
11	อำนาจหน้าที่ทางด้านการตรากฎหมายของสมาชิกสภาที่มาจากแต่งตั้งรูปแบบ สองสภา	351
12	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาที่มาจาก แต่งตั้งรูปแบบสองสภา	353
13	อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากแต่งตั้งรูปแบบ สองสภา	355
14	อำนาจหน้าที่ทางด้านการตรากฎหมายของสมาชิกสภาที่มาจากแต่งตั้งรูปแบบ สภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท	357
15	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาที่มาจาก แต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท	358

16	อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบ สภาเดียว สมาชิกสองประเภท	360
17	แสดงความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสองสภา	369
18	แสดงความเหมือนและความแตกต่างบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท	372
19	แสดงถึงสถานการณ์ที่ทำให้เกิดสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว	374
20	การเปรียบเทียบเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกรูปแบบสองสภา.....	385
21	แสดงเปรียบเทียบเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกรูปแบบสภาเดียว สมาชิกสองประเภท	387



สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิ	หน้า
1 กระบวนการตั้งกระทู้ถาม	20
2 กระบวนการขอเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ	21
3 แสดงการเสนอร่างกฎหมาย	23
4 การจัดทำร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี	26
5 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร	29



บทที่ 1

บทนำ

1. สภาพของปัญหา (Problem Statement)

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยคณะราษฎร ใน พ.ศ.2475 ประเทศไทยได้นำรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภามาใช้ทั้งในรูปแบบสภาเดียวและรูปแบบสองสภาตามสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย กล่าวคือ เมื่อแรกเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นช่วงที่สถานการณ์ของบ้านเมืองยังไม่ราบรื่นนัก คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ใช้ระบบสภาเดียว โดยมีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองแผ่นดินโดยระบบรัฐสภามั่นคง และทำประโยชน์ให้แก่ชาติบ้านเมืองและประชาชนอย่างแท้จริง ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 (พระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475) และฉบับที่ 2 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) โครงสร้างของรัฐสภาไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 คือได้มีการนำเอาระบบสองสภาใช้ในการเมืองไทยเป็นครั้งแรก โดยรัฐสภา ประกอบด้วย สภาสองสภา คือ พุทธสภาและสภาผู้แทน ซึ่งหลักการหรือเจตนารมณ์ในการนำระบบสองสภามาใช้ ก็เพื่อต้องการให้พุทธสภาหรือสภาอาวุโสเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลของสภาผู้แทน และคอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทน ทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายน ต่อสังคม ส่วนรวมโดยไม่ตั้งใจได้

รัฐธรรมนูญที่นำรูปแบบสภาเดียวมาใช้ได้แก่รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 2 ฉบับที่ 6 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495) ฉบับที่ 7 (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502) ฉบับที่ 9 (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515) ฉบับที่ 11 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519) ฉบับที่ 12 (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520) และฉบับที่ 14 (ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534) ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 ฉบับที่ 7 ฉบับที่ 9 ฉบับที่ 11 ฉบับที่ 12 และฉบับที่ 14 กำหนดให้มีสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 6 กำหนดให้มีสภาเดียว แต่มีสมาชิกสองประเภท คือสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากันและมีอำนาจเท่ากัน

สำหรับรัฐธรรมนูญที่นำรูปแบบสองสภามาใช้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ฉบับที่ 4 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490) ฉบับที่ 5 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492) ฉบับที่ 8 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511) ฉบับที่ 10 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517) ฉบับที่ 13 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) และฉบับที่ 15 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้นำรูปแบบสองสภามาใช้มีรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 เพียงฉบับเดียวที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม นอกจากนั้นกำหนดให้สมาชิกสภาสูงมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ซึ่งจากผลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า อำนาจหน้าที่ บทบาท และพฤติกรรมของวุฒิสภา มีความผูกพันอยู่กับฝ่ายรัฐบาลเป็นอย่างมาก คือ มักจะเป็นฐานอำนาจให้กับฝ่ายรัฐบาล (ยกเว้นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 10)

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะป็นรัฐสภาในระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) จำนวน 15 ฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 และฉบับที่ 10) อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งหรือสภาสูงที่มาจากการแต่งตั้งไม่ได้แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ สมาชิกส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล (ซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำ) จะสนับสนุนรัฐบาลเป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาลแทบทั้งสิ้น (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ภายหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาล และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ภายหลังจากการแก้ไขเพิ่มเติม)

ดังนั้น การมีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งในระบบการเมืองการปกครองของไทย จึงไม่ได้มีความหมายตามเหตุผลและเจตนารมณ์ของการนำระบบการแต่งตั้งมาใช้ดังที่กล่าวอ้างไว้ อย่างแท้จริง ซึ่งจากประสบการณ์ของการมีสภาที่มาจากการแต่งตั้งที่ผ่านมา ๆ มา ไม่ว่าจะเรียกชื่อหรือกำหนดหน้าที่ไว้ อย่างไรก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการมีสภาที่มาจากการแต่งตั้งมักจะเป็นวัตถุประสงค์แอบแฝงที่ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่เป็นจริง กล่าวคือ มักจะอ้างเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ของการมีสภาที่มาจากการแต่งตั้งว่า เพื่อทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงหรือเป็นที่ปรึกษา หรือเป็นอย่างอื่น แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การมีสภาที่มาจากการแต่งตั้งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในทางการเมืองเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองให้กับผู้ที่แต่งตั้ง เป็นแหล่งตอบแทนผลประโยชน์ให้กับพรรคพวก และเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมในการมีอำนาจทางการเมือง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย ดังนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งดังกล่าว จึงกลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรจะได้นำมาศึกษาวิเคราะห์กันอย่างลึกซึ้งต่อไป .

2. ขอบเขตของการวิจัย (Scope of Research)

2.1 ศึกษาอำนาจหน้าที่และบทบาทตามกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง (ทั้งจากรูปแบบสภาเดียวและรูปแบบสองสภา) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 - 15 ที่กำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งอาจจะเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) ซึ่งกำหนดให้มีสมาชิกสภาสูง (สมาชิกพฤฒสภา) แต่ให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม

2.2 ศึกษาอำนาจหน้าที่และบทบาทตามความเป็นจริงของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง (ทั้งจากรูปแบบสภาเดียวและรูปแบบสองสภา) ทั้งในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ทั้งเหมือนกันและแตกต่างกัน

3. วัตถุประสงค์ (Objective)

3.1 เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง (ทั้งจากรูปแบบสภาเดียวและรูปแบบสองสภา) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

3.2 เพื่อศึกษาความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งจากรูปแบบสภาเดียวและรูปแบบสองสภา

3.3 เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของการกำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งไว้ในระบบรัฐสภาไทย

4. วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)

4.1 ประเภทของข้อมูล

4.1.1 ข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งมีทั้งเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง ได้แก่ รายงานการประชุม รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการสิทธิฯ หนังสือ หนังสือพิมพ์ วารสาร และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัย

4.1.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ โดยผู้วิจัยและผู้ช่วยนักวิจัย จะทำการสัมภาษณ์สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งในอดีตและปัจจุบันจำนวนหนึ่ง เพื่อที่จะนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์ให้มีความถูกต้องมากที่สุด รวมทั้งจะเข้าสังเกตการณ์การประชุมสภาชุดปัจจุบันเพิ่มเติมด้วย

4.2 วิธีเก็บข้อมูล

นอกจากตัวผู้วิจัยแล้ว ยังมีผู้ช่วยนักวิจัย ซึ่งมีความรู้ความสามารถมาช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์อีกด้วย โดยข้อมูลจากเอกสารส่วนใหญ่จะมีอยู่ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หอสมุดแห่งชาติ และหอสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ส่วนข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ จะได้มาจากการนัดสัมภาษณ์สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งในอดีตและปัจจุบันจำนวนหนึ่ง และเข้าสังเกตการณ์การประชุมวุฒิสภาชุดปัจจุบันทั้งในที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการ

4.3 วิธีวิเคราะห์

ผู้วิจัยจะใช้วิธีการพรรณนาควบคู่กับการวิเคราะห์ (descriptive and analytical analysis) โดยจะวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ควบคู่กันไป

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง (ทั้งจากรูปแบบสภาเดียวและรูปแบบสองสภา) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

5.2 ทำให้ทราบถึงความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวและรูปแบบสองสภา

5.3 ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของการกำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งไว้ในระบบรัฐสภาไทย

5.4 ทำให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณา เพื่อการปรับปรุงโครงสร้างของระบบรัฐสภาไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.5 ทำให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งให้กว้างขวางยิ่งขึ้นต่อไป



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภา

1. ความนำ

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองอันเป็นสถาบันทางสังคมที่สะท้อนบทบาทหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้ เพราะสถาบันรัฐสภามีโครงสร้างอันเป็นแบบแผนแห่งความสัมพันธ์ การประพฤติ การปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่ของบรรดาสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นการกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภาในส่วนนี้จึงต้องการเป็นกรอบแนวคิดกว้าง ๆ สำหรับการศึกษ บทบาทหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในบทต่อ ๆ ไป และในการประมวลแนวคิดนี้จะเริ่มจากแนวคิดทั่ว ๆ ไป อันได้แก่ รูปแบบรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญหรือจำเป็นต่อการเข้าใจรัฐสภาไทย และแนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภาไทย

2. ความหมายของรัฐสภา

คำว่า รัฐสภาตรงกับภาษาอังกฤษว่า Parliament เป็นองค์กรทางการเมืองการปกครอง ในด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ออกกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ เพื่อยังประโยชน์และความเจริญก้าวหน้ามาสู่สังคมโดยรวม บางครั้งเราเรียกรัฐสภาว่า องค์กรนิติบัญญัติ

หน้าที่หลักของรัฐสภา ได้แก่ การออกกฎหมาย¹ ดังนั้น คนทั่วไปมักเข้าใจว่ากฎหมายมาจากรัฐสภา แต่หาเป็นเช่นนั้นเสมอไปไม่ เพราะกฎหมายอาจมาจากทางอื่น เช่น คอมมอนลอว์ (Common - Law) ของอังกฤษ เป็นกฎหมายที่เกิดจากแนวปฏิบัติของขนบธรรมเนียมประเพณี หาได้บัญญัติโดยรัฐสภาไม่ และกฎหมายบางอย่างบางรูปแบบอาจออกโดยฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภายังเป็นองค์กรควบคุมฝ่ายบริหารหรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ และสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนอีกด้วย²

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารัฐสภา เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ควบคุมการทำงานของรัฐบาลและการทำงานของข้าราชการประจำ และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชน³

¹ Anup Chand Kapur. The Principles of Political Science. (New - Delhi, Rajendra. Printers, 1967). p.443.

² Ibid, p.447.

³ โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์. "รัฐสภา" ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. (สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531,) หน้า 228.

3. รูปแบบรัฐสภาโดยทั่วไป

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเป็นมาและบริบทของสังคมแต่ละสังคม ในการนำเสนอรูปแบบของรัฐสภาต่าง ๆ นี้ จะนำเสนอของประเทศที่สำคัญ ๆ อันเป็นองค์กรณีศึกษาซึ่งมีพัฒนาการจนปรากฏชัดว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ได้อย่างเพียงพอ

ประเทศอังกฤษ ก่อนมีการปกครองในระบบรัฐสภานั้น อังกฤษได้ปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยของการปกครองการบริหารราชการแผ่นดินเป็นของกษัตริย์ ครั้นต่อมาสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยขุนนางเริ่มมีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองมากขึ้น จนสามารถผลักดันให้มีมหากฎบัตร (Magna Carta) อันเป็นข้อบัญญัติที่รื้อถอนอำนาจของกษัตริย์แต่เดิม กล่าวคือ การออกพระราชกำหนดโดยเฉพาะเกี่ยวกับการเก็บภาษี จะต้องให้ขุนนางยินยอมและอำนาจการพิพากษากษัตริย์จะทำได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากตุลาการ

การที่ขุนนางอังกฤษสามารถผลักดันให้มีมหากฎบัตรนี้ทำให้เป็นจุดเริ่มต้นของการมีสถาบันทางการเมืองการปกครองที่เรียกว่ารัฐสภาเกิดขึ้น เพราะกษัตริย์อังกฤษในยุคหลังออกมหากฎบัตรแล้ว เมื่อมีการตัดสินใจทางการเมืองหรือทางการเมืองการปกครอง เช่น การเรียกเก็บภาษี ก็จะเชิญตัวแทนจากเมืองต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมกับที่ปรึกษาของกษัตริย์ อันประกอบด้วยขุนนางและพระสงฆ์ ในการดำเนินการประชุมปรึกษาหารือราชการนี้เป็นปรากฏการณ์อันนำไปสู่การมีรัฐสภาแบบสองสภาเกิดขึ้น กล่าวคือ กลุ่มขุนนางจับกลุ่มกันทำการปรึกษาเฉพาะในกลุ่มของตนในขณะเดียวกัน ตัวแทนที่มาจากเมืองต่าง ๆ ก็รวมกลุ่มกันเฉพาะพวกที่มาจากหัวเมืองต่าง ๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่า แต่ละกลุ่มต่างก็มีผลประโยชน์ ความนึกคิด วัฒนธรรม และที่มาเหมือนกันจึงทำให้เกิดการรวมกลุ่มเฉพาะตนขึ้นมาเป็นสองกลุ่ม

ปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นกล่าวได้ว่า กลุ่มขุนนางได้พัฒนาการมาเป็นสภาขุนนาง และกลุ่มตัวแทนจากหัวเมืองเป็นสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพราะการได้มาซึ่งตัวแทนของเมืองได้จากการเลือกตั้งของผู้มีสิทธิอันเป็นสิทธิจำกัดอยู่ในวงแคบ ๆ คือ ผู้มีสิทธิ์ลงคะแนนได้นั้นต้องเป็นชายผู้มีฐานะดีและการศึกษาสูง

การที่สังคมอังกฤษมีพัฒนาการการให้สิทธิการเลือกตั้งกว้างขวางขึ้น เพราะประชาชนผู้เสียประโยชน์ได้ต่อสู้เรียกร้องสิทธิทางการเมืองการปกครองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ตนเองมากขึ้น การขยายสิทธิการเลือกตั้งพัฒนาการไปตามการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ทำให้จำนวนประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีจำนวนมากขึ้น จนทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ

และบทบาทสูงตามมา และในท้ายที่สุดก็มีอำนาจเหมือนสภาขุนนาง ทั้ง ๆ ที่แรกเริ่มของการมีสภาขุนนางนั้น สภาขุนนางมีอำนาจมากจนสามารถกล่าวได้ว่ามีอำนาจเหนือกษัตริย์ เพราะในช่วงแรกขุนนางใช้กำลังกองทัพเป็นฐานอำนาจหลัก . แต่นั่นต่อมาสังคมได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งค่อย ๆ ขยายสิทธิ์การเลือกตั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2461 ประชาชนชาวอังกฤษได้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน จึงเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เหนือสภาขุนนางมากยิ่งขึ้น

ใน พ.ศ. 2454 และ 2492 รัฐสภาอังกฤษออกกฎหมายที่มีชื่อว่า Parliament Act 1911 และ Parliament Act 1949 มาลดทอนอำนาจสภาขุนนางลงให้เป็นเพียงสภาให้คำปรึกษาและคอยทักท้วงมาตรการการสภาสมาญ⁴

รัฐสภาของอังกฤษเป็นสภาคู่ กล่าวคือประกอบด้วยสภาสมาญหรือสภาผู้แทนราษฎร และสภาขุนนางหรือสภาสูง ซึ่งทำหน้าที่ออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของรัฐบาล

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 650 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว ประชาชนหนึ่งคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงในเขตของตนเพียงเบอร์เดียว หรือที่เรียกกันว่า เป็นการเลือกตั้งแบบ one man one vote ประชาชนอายุ 18 ปี ทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเลือกประธานขึ้นมาสักคนหนึ่งคน ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญมาก เพราะมีอำนาจในการรับฟังความเห็นหรือข้อแถลงของสมาชิกมีอำนาจในการจัดวาระการประชุมต่าง ๆ รวมทั้งระเบียบกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่สภาผู้แทนราษฎรออกมาในรูปของคำสั่ง (standing order)⁵

นอกจากนี้แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจในการควบคุมการประชุมมาก ดังเห็นได้จากผู้ที่กำหนดระยะเวลาให้สมาชิกอภิปรายได้นานเท่าใด

ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่ให้สภาดำเนินการไปอย่างเป็นกลาง เป็นที่เคารพจากทุกฝ่าย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 231.

⁵ สิริวิวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, อำบรราชยวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ เอกสารประกอบบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง : (ม.ป.ป.),) หน้า 38.

ประธานสภาของอังกฤษมีหน้าที่สำคัญดังนี้⁶

(1) เป็นตัวแทนของสภาสมาชิกในการติดต่อกับบุคคลหรือองค์การภายนอก
(2) เป็นผู้คุ้มครองสิทธิของสภา ดูแลสมาชิกให้ปฏิบัติตามระเบียบของสภาและเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องของสภาทั้งหมด

(3) เป็นประธานและควบคุมการอภิปรายของสมาชิกในสภาในขณะประชุม ผู้ใดจะเข้าออกสภาจะต้องคำนับประธาน และสมาชิกต้องอภิปรายต่อประธานสภา ประธานสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าใครจะเป็นผู้อภิปรายและตัดกันแง่ต่าง ๆ ของระเบียบ และออกคำสั่งซึ่งสมาชิกไม่อาจโต้แย้งได้

อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษมีดังนี้ 1) อำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การร่างกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ (public bill) และกฎหมายเกี่ยวกับเอกชน (private bill) 2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการประนีประนอมร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับเอกชน (examiner of petition for private) อันเป็นการทำหน้าที่ศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายดังกล่าว และเมื่อทราบผลกระทบแล้วก็จะแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและเมื่อทำการตกลงยินยอมกันแล้วก็จะเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสภา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกฎหมายลักษณะนี้จะไม่ถูกคัดค้านหรืออภิปรายมาก เพราะได้มีการยอมรับและตกลงกันมาแต่ต้นแล้ว 3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีสามวาระคือ วาระที่ 1 บรรจुर่างเข้าแล้วเลขาธิการสภาก็อ่านในที่ประชุมฟัง อันเป็นพิธีการปกติ วาระที่ 2 เป็นการอภิปรายหลักการทั่วไป และจุดประสงค์ โดยผู้นำฝ่ายค้าน จะคัดค้านยกเหตุผลมากล่าวโจมตี แล้วก็ให้รัฐมนตรีอภิปรายโต้ตอบ จากนั้นก็จะลงมติอนุมัติหลักการ ซึ่งหากผ่านการอนุมัติก็จะส่งให้กรรมาธิการตรวจแก้ไขแล้วรายงานไปยังสภา และวาระที่ 3 เป็นวาระการลงมติ ไม่มีการแก้ไขใด ๆ และเมื่อผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ส่งไปยังสภายูนานงหรือสภาสูง ถ้าสภาสูงเห็นด้วยก็นำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในทางตรงกันข้ามหากสภายูนานงไม่รับหรือมีการแก้ไขก็จะมีการตั้งกรรมาธิการร่วมเพื่อพิจารณาข้อที่ขัดแย้งกัน ถ้าตกลงกันได้พระราชบัญญัตินั้นก็ผ่าน หากตกลงไม่ได้ร่างกฎหมายหรือพระราชบัญญัตินั้นยังไม่ตกไป หากแต่เมื่อผ่านระยะเวลาหนึ่งไปแล้วก็ถือว่าผ่านการพิจารณา กล่าวคือ ถ้าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินผ่านไป 1 เดือน หรือพระราชบัญญัติอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินผ่านไป 1 ปี ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป 2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับควบคุมการเงินโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ 3) อำนาจหน้าที่ในการควบคุม

⁶ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองอังกฤษ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.) หน้า 79 - 80.

ฝ่ายบริหาร ได้แก่ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกระทู้ถาม การควบคุมโดยมีกรรมวิธีการของสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สอบสวนเรื่องราว เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร⁷

อำนาจหน้าที่ของสภานานมีดังนี้ 1) ตรวจสอบแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว 2) หน่วยงานกฎหมายที่ออกโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการหน่วยงานนี้อาจก่อให้เกิดความรอบคอบได้ 3) ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด (The Supreme Court of Appeal) ในคดีแพ่งทั่วราชอาณาจักร และในคดีอาญาในแคว้นอิงแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ⁸ เราจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภานานมีน้อยมาก มีฐานะเป็นสภาถ่วงดุลกฎหมายเท่านั้น

สภานานหรือสภาสูง ประกอบด้วย สมาชิกที่เป็นขุนนางที่ทำความดีความชอบและเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง รวมแล้วประมาณ 1,000 คน

อำนาจหน้าที่ของประธานสภานาน คือ การเป็นประธานในที่ประชุมของสภานาน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายหรือการหน่วยงานร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรและเป็นประธานศาลสูงสุด

บทบาทสำคัญมากประการหนึ่งของรัฐสภาอังกฤษคือการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ผู้ซึ่งดำเนินการอันสำคัญได้แก่ กรรมวิธีการชุดต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบสืบสวนสอบสวนเรื่องราวเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล และมีอยู่บ่อยครั้งที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเริ่มหรือเกิดขึ้นจากกรรมวิธีการ เพราะผลการสืบสวนสอบสวนเป็นแหล่งข้อมูลนำไปสู่การอภิปรายดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกรรมวิธีการนี้ได้ทำหน้าที่เสมือนเป็นองค์กรนิติบัญญัติน้อย (little legislation) ไปในตัว

รัฐสภาอังกฤษเป็นสภาคู่ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจและบทบาทหน้าที่มากกว่าสภาสูงหรือวุฒิสภา เพราะตั้งแต่ พ.ศ.2454 เป็นต้นมา สภานานไม่มีอำนาจในกระบวนการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและการงบประมาณของฝ่ายบริหาร และถูกลดบทบาทลงเป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาและคอยหักท้วงดังกล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้นเริ่มจากเดิมพระมหากษัตริย์มีอำนาจการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และอภิชนาธิปไตย ครั้นถึงศตวรรษที่ 17 ชนชั้นชาวนาและขุนนางเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น เพราะเพื่อเข้ามาปกป้องผลประโยชน์ของตน

⁷ Roland Young, The British Parliament, London, Faber, 1962 ; Earl (Clement) Attlee, "The Role of the Member of Parliament," Fabian Journal (London) No.26 (November, 1958).

⁸ วิทยา นาสิริกุลกิจ. กฎหมายอังกฤษ, หน้า 96 - 97.

ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง เช่น ปี ค.ศ.1627 ได้ออก Petition คือ ห้ามจับกุมขังบุคคลโดยไม่มีความคิด ห้ามประกาศกฏอัยการศึกในยามสงบ ห้ามเก็บภาษีอากรโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา การมีอำนาจเหนือกว่าของรัฐสภาที่มีต่อพระมหากษัตริย์ดังกล่าวนี้ได้มีปฏิกริยาด้านทานจากพระมหากษัตริย์อังกฤษบางพระองค์ เช่น ใน ค.ศ.1649 พระเจ้าชาร์ลที่ 2 ทรงละเมิดกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้พระองค์ถูกดำเนินคดีและลงโทษประหารชีวิตในที่สุด ในขณะที่อำนาจพระมหากษัตริย์ลดลงเพราะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในรูปการปกครองแบบรัฐสภานี้ ตัวองค์กรรัฐสภาเองก็มีพัฒนาการเข้มแข็งยิ่งขึ้น คือ บรรดาสมาชิกรัฐสภารวตัวกันจัดตั้งเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อออกกฎหมายมากขึ้น อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐสภาอังกฤษเป็นระบบรัฐสภาซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครองนับตั้งแต่ตอนต้นของศตวรรษที่ 18 ที่อังกฤษมีรัฐสภาที่มาจากประชาชน อันเป็นฐานอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง มีความเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีเสถียรภาพและทำหน้าที่ตอบสนองทางการเมืองได้

สหรัฐอเมริกา

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาส่งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2330 (ค.ศ.1787) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างหลังจากประกาศอิสรภาพจากอังกฤษเมื่อ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2319 สภาพการปกครองของสหรัฐอเมริกาคือเป็นสหภาพของสหรัฐ อันประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ ที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาล⁹

การปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบประธานาธิบดี ซึ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด ส่วนที่คงให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระหว่างสองฝ่ายก็คงเหลือไว้เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจ อันได้แก่ อำนาจของสมาชิกรัฐสภาสามารถฟ้อง (Impeachment) ประธานาธิบดี และประธานาธิบดีสามารถยับยั้ง (Veto) กฎหมายได้ เป็นต้น¹⁰

⁹ George S. Blair, American Legislatures Structure and Process, New York, Harper & Row, 1967. pp.2 - 3.

¹⁰ Raymond M. Lachr. and J. William Theis, Congress : Power and Purpose on Capital Hill, Californai, Allyn and Bacon, 1967, pp.204 - 206.

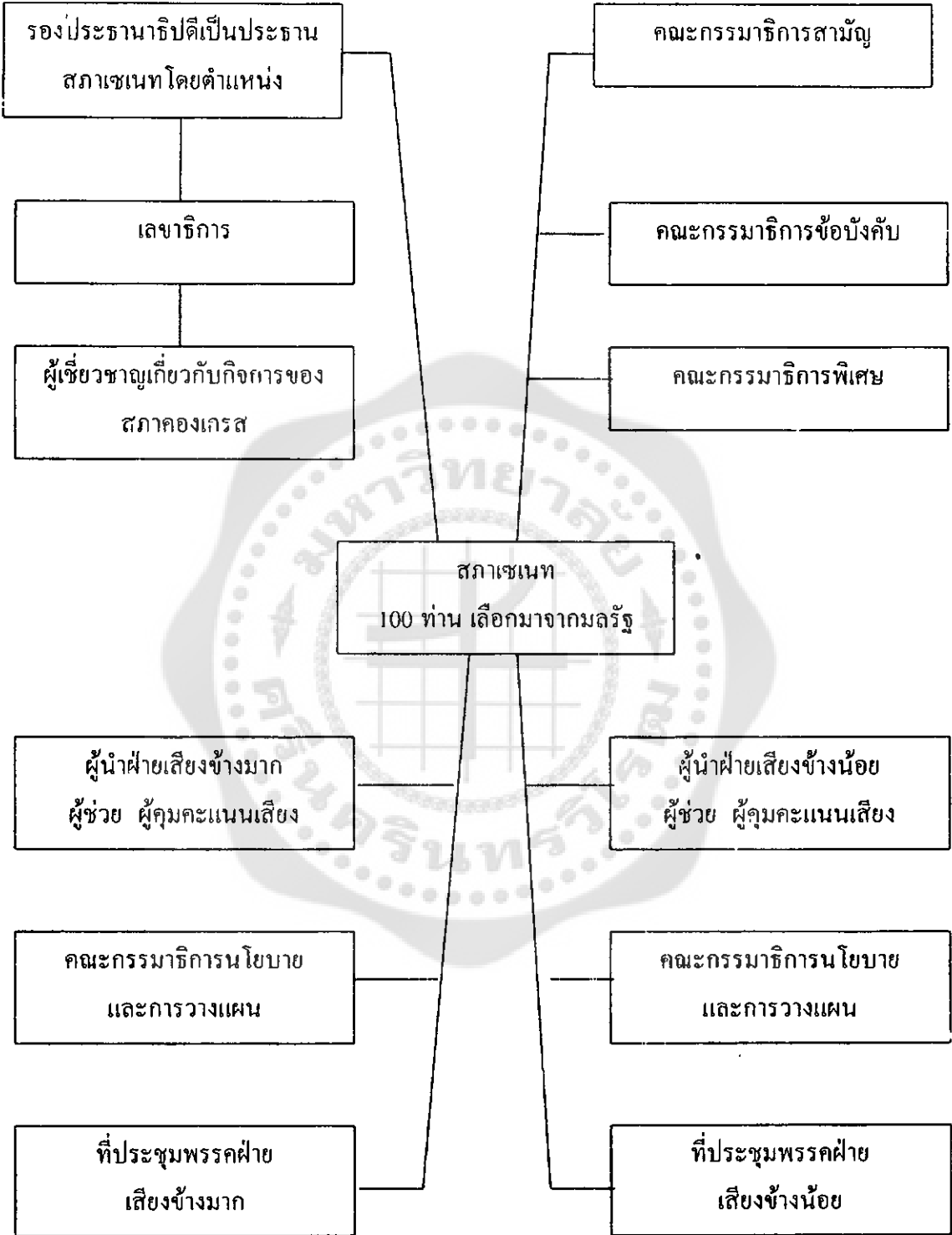
สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในรูปสหพันธรัฐ การจัดรูปองค์กรการปกครองประเทศโดยเฉพาะรัฐสภา ได้สะท้อนให้เห็นสภาพการณ์ดังกล่าวอย่างชัดเจนว่า รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Congress ซึ่งประกอบด้วย สองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยสภาแรกมาจากการเลือกตั้งโดยอาศัยจำนวนของประชาชนเป็นเกณฑ์ สำหรับสภาที่ 2 เลือกเพื่อเป็นตัวแทนมลรัฐ ๆ ละ 2 คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวาระละ 2 ปี มีจำนวนไปตามสัดส่วนของพลเมือง ส่วนสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งวาระละ 6 ปี แต่หนึ่งในสามของสมาชิกวุฒิสภาหมดสมาชิกภาพทุก ๆ 2 ปี จึงมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทุก ๆ 2 ปี พร้อม ๆ กับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุก ๆ มลรัฐ

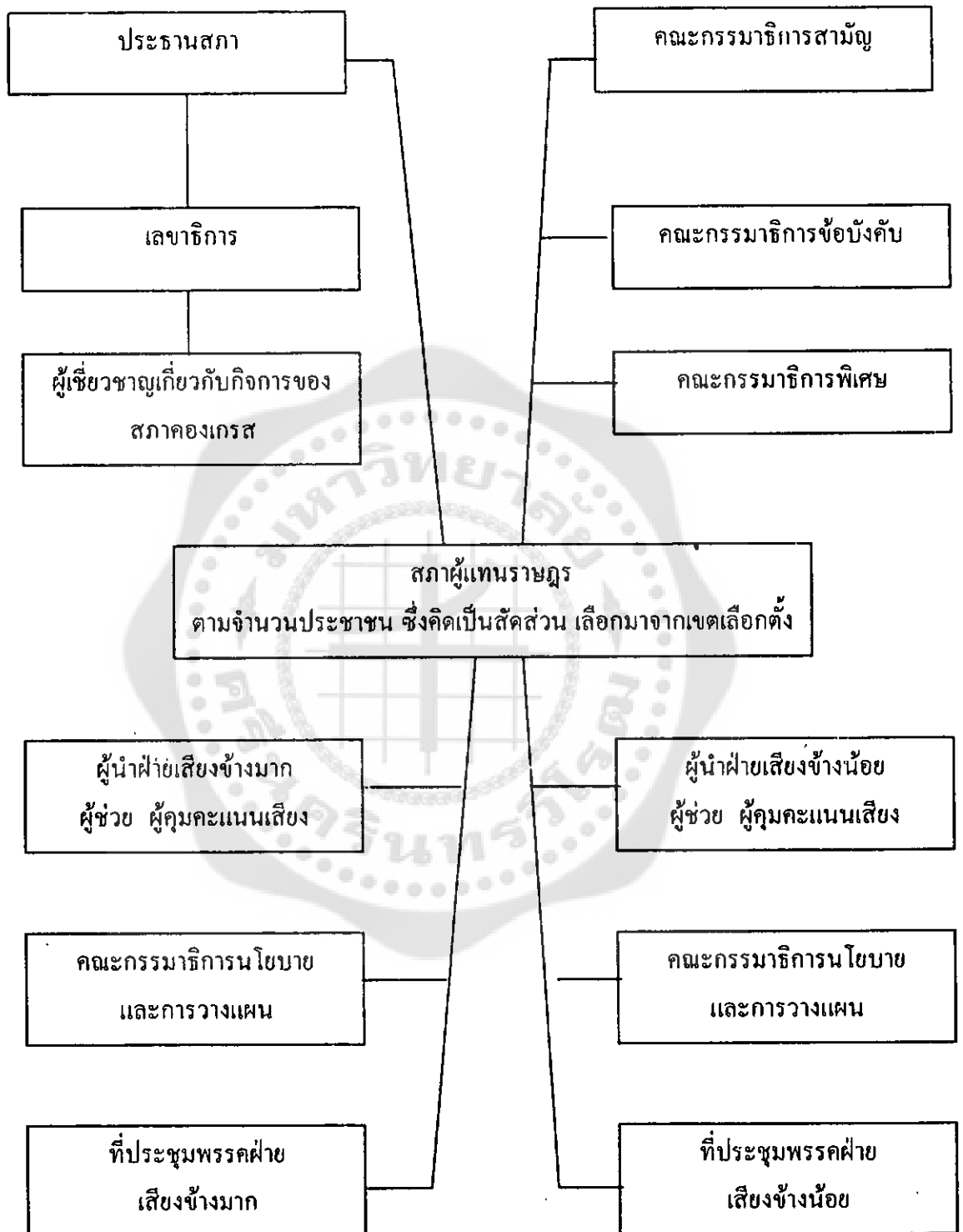
รัฐสภาของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นระบบสองสภาหรือสภาคู่ อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งแต่ละสภามีโครงสร้างดังภาพข้างล่างนี้



โครงสร้างของวุฒิสภา



โครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎร



ที่มา : พงษ์สานต์ พันธูลาก. การเมืองสหรัฐอเมริกา, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521, หน้า 161 - 162.

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้จากการเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับประธานวุฒิสภา ประธานสภา 'ได้แก่ รองประธานาธิบดี อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติรองประธานาธิบดีเป็นประธานในพิธีการเท่านั้น เช่น การเปิดเปิดการประชุม การเชิญประมุขของรัฐอื่นมาปราศรัยในวุฒิสภา เป็นต้น แต่สำหรับการประชุมในสมัยการประชุมสมัยแรก ที่ประชุมวุฒิสภาจะเลือกประธานวุฒิสภาชั่วคราว (President Pro Tempore) และจะอยู่ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภาตลอดจนครบเทอม

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลอเมริกาที่สำคัญ คือ ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งทั้งสองสภามีอำนาจหน้าที่เกือบจะเท่าเทียมกัน เฉพาะในเรื่องภายในกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะมีอำนาจหน้าที่ในด้านนี้

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลอเมริกันนอกจากด้านนิติบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกดังนี้¹¹

1) อำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของแต่ละสภา และจะมีผลใช้ได้เมื่อได้มีการยอมรับจากสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐด้วยคะแนนเสียงอย่างน้อย 3 ใน 4

2) อำนาจหน้าที่ในการเลือกตั้ง กล่าวคือ ในกรณีการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่ไม่ได้ชนะเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมาก ประธานาธิบดีจะเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานาธิบดีจะเลือกโดยสมาชิกวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่นี้ไว้ก็ยังไม่เคยมีโอกาสได้ใช้ เพราะสหรัฐอเมริกาเป็นการเลือกตั้งในระบบสองพรรคการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมาจึงเกินกว่าครึ่งหนึ่งเสมอ

3) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมองค์กรของรัฐ โดยสภาเป็นผู้ทั้งกำหนดหน้าที่และควบคุมการเงินขององค์กรเหล่านี้

4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับตุลาการ อันได้แก่ การพิพากษาคัดสินคดีในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำการทุจริต คอร์รัปชัน และเป็นกบฏ

การดำเนินงานของรัฐบาลอเมริกันจะมีระบบกรรมาธิการ¹² ได้แก่ คณะกรรมาธิการสามัญ (standing committee) คณะกรรมาธิการวิสามัญ และในคณะกรรมาธิการเหล่านี้ยังแบ่งย่อยเป็นคณะอนุกรรมาธิการ (sub - committee) ซึ่งเหตุที่จำเป็นต้องมีคณะอนุกรรมาธิการ เพราะสภาพการณ์

¹¹ ลิวิวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์. คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 25 - 26.

¹² Charles O Jones, The United States Congress People Place and Policy. (Illinois, the Dorsey Press, 1982), Ch. 8 และ นพมาศ ชีระเวทิน (แปล), สมาชิกสภาของเกรส คำสัญญาและอำนาจ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, 2523), บทที่ 6

ทางสังคมปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนสูงทำให้ปัญหาต่าง ๆ มีความยุ่งยากและซับซ้อนสูงตามไปด้วย จึงจำเป็นต้องมีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำหน้าที่ศึกษาปัญหา และร่างกฎหมาย เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการที่ตนเองสังกัด คณะอนุกรรมการเหล่านี้ เช่น คณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาจมีคณะกรรมการเอเชียใต้ คณะอนุกรรมการ ตะวันออกเฉียงใต้ และคณะอนุกรรมการตะวันออกไกล ฯลฯ เพราะเป็นฝ่ายที่ได้ข้อมูลทั้งจาก ข้าราชการฝ่ายบริหารและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มาติดต่อหรือผลักดันให้ออกกฎหมายต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐสภาของอเมริกันมีอำนาจในการสอบสวน คือ มีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาสอบสวนได้หรือให้ปากคำ หากบุคคลผู้ถูกเรียกปฏิเสธหรือไม่มาก็ สามารถออกหมายเรียก หรือฝ่าฝืนคำสั่งก็มีอำนาจลงโทษได้¹³

ฝรั่งเศส

รัฐสภาฝรั่งเศสเกิดจากมีการประชุมบุคคลที่มีฐานันดรแตกต่างกันสามฝ่าย คือ ขุนนาง พระ และประชาชน ซึ่งกษัตริย์เป็นผู้เรียกประชุมเพื่อขอคำปรึกษา ผลของการให้คำปรึกษาจะมีการ ลงคะแนน และไม่มีผลบังคับให้กษัตริย์ต้องปฏิบัติตาม และผลการลงคะแนนปรากฏบ่อยครั้ง ว่า ฝ่ายพระและขุนนางเป็นฝ่ายชนะ พระกับขุนนางมักลงคะแนนไปในทางเดียวกันเป็นประจำ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าการมีผลประโยชน์ร่วมกันและมีอุดมการณ์อนุรักษนิยมเหมือนกัน¹⁴

รัฐสภาฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้นเปลี่ยนบทบาทจากการให้คำปรึกษามาเป็นนิติบัญญัติ หลังจากมีการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2332 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) กำลังได้รับความนิยมและเผยแพร่อย่างกว้างขวาง นักทฤษฎีนี้เห็นว่าอำนาจ อธิปไตยเป็นของปวงชน ฉะนั้นรัฐสภาจึงควรเป็นองค์กรที่มาจากประชาชน นับตั้งแต่นั้นมารัฐสภา ฝรั่งเศสมีสองสภา คือ สภาแรกเป็นสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนอยู่ใน ตำแหน่งคราวละ 5 ปี จำนวน 481 คน สภาที่ 2 คือ สภาสูง ประกอบด้วยสมาชิก 280 คน เลือกตั้ง ทางอ้อมโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด เป็นผู้เลือก¹⁵

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของรัฐสภาประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับความเป็น มาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม แนวคิด และบริบทของการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ เป็นสำคัญ

¹³ Ernest Griffith, Congress: its Contemporary role, (New York ; New York University Press., 1967.) ch.9.

¹⁴ D.W.J. Litterdale, The Parliament of France. (London, 1951.)

¹⁵ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, “รัฐสภา”, หน้า 222.

การปกครองในระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบการปกครองที่ยอมรับแนวคิดที่ว่า ผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน ซึ่งหากจะสรุปลักษณะของรัฐสภาโดยพิจารณาจากฐานะที่เทียบเคียงกับฝ่ายบริหารจะได้ดังนี้

1) รัฐสภาและฝ่ายบริหารมีฐานะเท่าเทียมกัน และเป็นอิสระจากกัน จะพบว่าฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติไม่ต้องรับผิดชอบต่อกัน จะบริหารไปจนครบวาระของตน อันเป็นการปกครองแบบแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน ซึ่งพบในระบบประธานาธิบดี แต่มีข้อน่าสังเกตว่า การแยกอำนาจนี้ไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ จะมีการถ่วงดุลกันบ้าง เช่น ประธานาธิบดีสามารถยับยั้งกฎหมาย และฝ่ายนิติบัญญัติสามารถฟ้องร้องประธานาธิบดีได้ อันเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารหรือที่เรียกว่า Impeachment

2) ฐานะของฝ่ายบริหารค่อนข้างด้อยกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐสภาเป็นที่มาของฝ่ายบริหาร เป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี สามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ หากเห็นว่าบริหารงานอย่างไรประสิทธิภาพ ซึ่งทำโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารโดยสมบูรณ์เด็ดขาด เพราะมีระบบการถ่วงดุลย์และตรวจสอบกันและกัน ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งยุบสภาได้

หากเราพิจารณารัฐสภาโดยดูจากองค์ประกอบของรัฐสภาจะพบว่า 1) สภาคู่ (Bicameral System) ได้แก่ สภาขุนนางกับสภาผู้แทนราษฎร และสภาเดี่ยว (Unicameral System) ซึ่งสมาชิกอาจมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งทั้งหมด เช่น สมัชชาแห่งชาติในสาธารณรัฐที่ 1 (พ.ศ. 2335 - 2342) ของฝรั่งเศส เป็นต้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภาไทย

รัฐสภาไทยเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่ผ่านมามีทั้งแบบรัฐสภาคู่ และรัฐสภาเดี่ยว ซึ่งที่ผ่านมา รัฐสภาไทยมี 27 ชุด พบว่า เป็นสภาคู่หรือสภา 13 ชุด และสภาเดี่ยว 14 ชุด

รูปแบบของรัฐสภาไทย

รูปแบบของรัฐสภาของไทยเท่าที่เคยมีเราพบว่าสภามี 2 รูปแบบคือ

- สภาเดี่ยว คือ รัฐสภาที่มีสภาเดียวเท่านั้น เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติของไทยใน พ.ศ. 2516 หรือ พ.ศ. 2520 เป็นต้น

- สภาคู่ เป็นรัฐสภาที่ประกอบด้วย 2 สภา เช่น ปัจจุบันไทยเราก็คืออยู่ในแบบสภาคู่คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่สามประการคือ

1) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย

2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

3)อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้

การจัดทำกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ นั่นคือ ร่างพระราชบัญญัติเสนอได้โดย

1) คณะรัฐมนตรี

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แต่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีหรือไม่ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวถือว่าเป็นการรื้อถอนอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁶ ซึ่งโดยหลักการแล้วอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายเป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนปวงชน แต่การกำหนดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นดังกล่าวจึงเป็นการลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลงไป

การเปลี่ยนแปลงในเชิงลดอำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัตินี้มิได้เพิ่งจะมาปรากฏขึ้นในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในฝรั่งเศส ซึ่งโดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 34 กำหนดข้อความลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลงไปหรือกำจัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้แคบลง และยังมีข้อความที่ให้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นอีกด้วย¹⁷ การเพิ่มอำนาจของฝ่ายบริหารให้มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติอีกประการหนึ่งซึ่งถือว่าฝ่ายบริหารก้าวล้ำฝ่ายนิติบัญญัติคือ อำนาจในการออกพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้อำนาจด้านนิติบัญญัติแก่ฝ่ายบริหารไว้ก็หาใช่ว่าฝ่ายบริหารจะปราศจากความรับผิดชอบต่อการออกพระราชกำหนดนั้น กล่าวคือ โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วหากรัฐบาลใดเสนอพระราชกำหนด (ที่สำคัญ ๆ) แล้วไม่ผ่าน รัฐสภา รัฐบาลชุดนั้นจะลาออกไป และการออกพระราชกำหนดจะต้องเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนจริง รัฐบาลจะออกพระราชกำหนดโดยไม่จำเป็นคงไม่ได้

2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร อำนาจนี้เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา อันเป็นลักษณะของการตรวจสอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำได้เพื่อให้การทำงานของฝ่ายบริหารมีความบริสุทธิ์ ถูกต้อง ยุติธรรม ผลประโยชน์ตกแก่ประชาชนโดยรวม ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะที่ดีของระบบรัฐสภาที่ประชาชนโดยตัวแทนของเขาสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นการรักษาผลประโยชน์โดยตรง คุณสมบัติประการนี้จะหาไม่ได้ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 239.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีดังนี้

- 1) การตั้งกระทู้ถาม
- 2) การเสนอญัตติเปิดอภิปราย

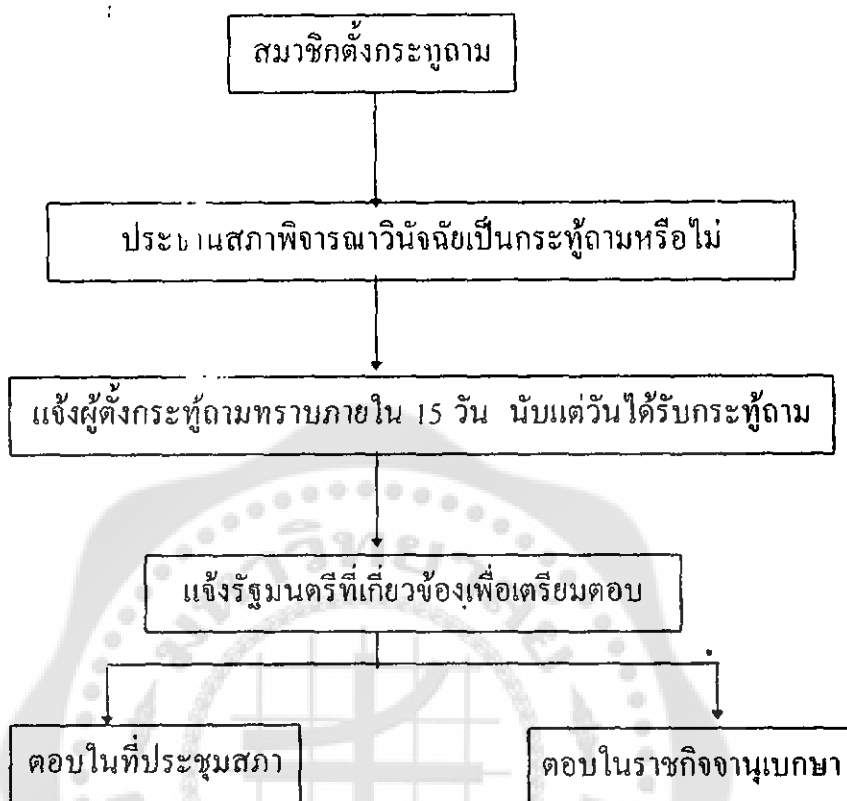
3.2.1 การตั้งกระทู้ถาม¹⁸ กระทู้ถามคือข้อความที่ตั้งในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรี ในข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี นั้นหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาสามารถที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีซึ่งประเด็นที่ถามนั้นจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานหน้าที่ อันเป็นข้อเท็จจริงหรือนโยบาย การตั้งคำถามในกระทู้ถามจะต้องเป็นการถามในเรื่องของข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และต้องเสนอเป็นหนังสือเป็นการล่วงหน้า โดยเสนอต่อประธานสภาที่ผู้เสนอเป็นสมาชิกของสภานั้น ๆ และลักษณะของกระทู้ถามนั้นจะต้องเป็นคำถามอันเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงไม่ใช่คำอภิปรายฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก

เกี่ยวกับลักษณะของกระทู้ถามนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 114 กำหนดลักษณะต้องห้ามของกระทู้ถามไว้ว่า กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเชิงประชด เลียดสี หรือแกล้งใส่ร้าย
- (2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
- (3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
- (4) เป็นการให้ออกความเห็น
- (5) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
- (6) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ
- (7) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ราชการ

¹⁸ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, “องค์กรนิติบัญญัติ”, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 38 - 39.

แผนภูมิที่ 1 กระบวนการตั้งกระทู้ถาม



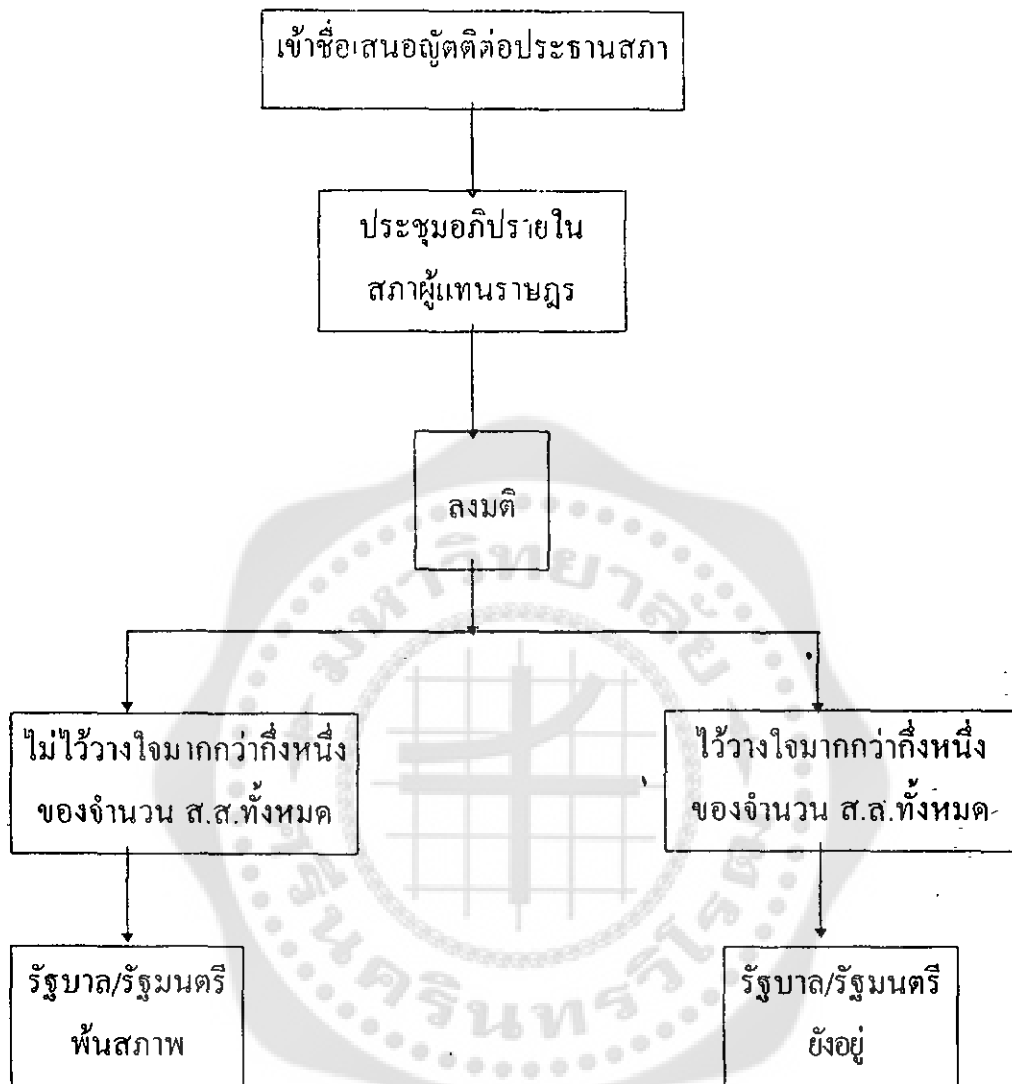
การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นสิทธิอำนาจที่กฎหมายรัฐธรรมนูญให้ไว้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ารัฐบาลบริหารประเทศไม่เป็นที่ไว้วางใจ หากปล่อยไว้ต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อแจ้งญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งคณะก็ได้

หรือกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ารัฐมนตรีบางคนบริหารราชการแผ่นดินไปในทางที่ไม่น่าไว้วางใจก็สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้นั้นก็ได้ โดยเรียกว่าเป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

เมื่อมีการอภิปรายในสภาฯ เสร็จสิ้นลงแล้ว โดยที่การประชุมอภิปรายในคราวนั้นที่ประชุมไม่มีมติให้ผ่านระเบียบวาระการอภิปรายทั่วไป ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้ให้กระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

แผนภูมิที่ 2 กระบวนการขอเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ



อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ และอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

ความสำคัญในเชิงสัญลักษณ์ประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญได้ให้รัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นจากที่ได้กล่าวมาแล้ว คือการให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติ หรือรับทราบเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศ ในฐานะเป็นเจ้าของประเทศ หรือผู้แทนปวงชน

ก. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบที่เกี่ยวข้องกับสถาบันประมุขของประเทศ

1. ให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2. ให้ความเห็นชอบในการสืบสันตติวงศ์

3. อำนาจหน้าที่ในการรับทราบเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์

ข. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาที่ทำกับประเทศอื่น

ค. อำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

5. กระบวนการนิติบัญญัติ

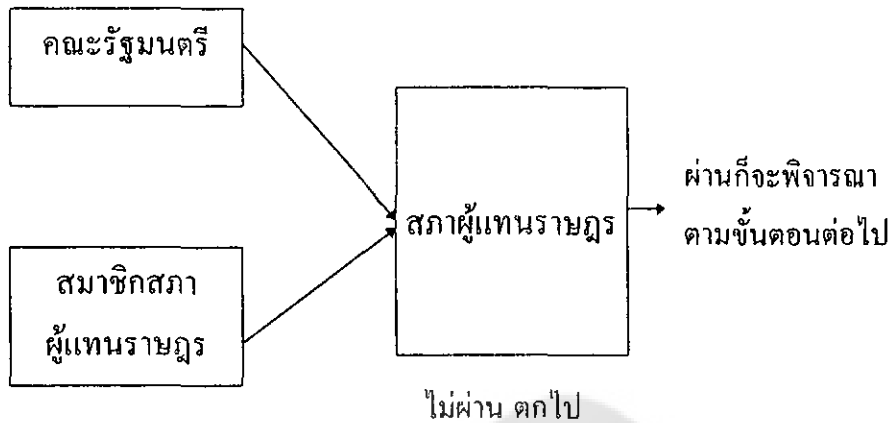
กระบวนการเป็นการกระทำที่มีขั้นตอนเรียงลำดับก่อนหลัง และมีความต่อเนื่องกัน ฉะนั้นกระบวนการนิติบัญญัติจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการออกกฎหมาย ซึ่งมีขั้นตอนอะไรบ้าง และขั้นตอนไหนอยู่ตรงไหน เริ่มต้นจากจุดไหนและสิ้นสุดตรงไหน

กระบวนการนิติบัญญัติเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐสภาหรือองค์กรนิติบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดกระทำในรัฐสภา ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกรณีพิจารณาพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติ กระบวนการในการจัดทำกฎหมายหรือนิติบัญญัตินี้มีดังนี้

ก. การเสนอร่างกฎหมาย

องค์กรนิติบัญญัติที่เป็นระบบรัฐสภาจะให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภา และฝ่ายบริหาร

แผนภูมิที่ 3 แสดงการเสนอร่างกฎหมาย



ข. เหตุผลที่ให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมาย มีดังนี้¹⁹

ก. คณะรัฐมนตรี เป็นผู้รู้ นโยบายในการบริหารประเทศย่อมต้องการกฎหมายไว้เป็นเครื่องมือในอันที่จะบริหารประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งนโยบายของรัฐบาล

ข. คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารที่มีข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม เป็นเสมือนแขนขาดำเนินหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบาย และมีความใกล้ชิดกับปัญหาย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเช่นกัน จึงควรมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา

ค. คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาอันที่จริงก็มาจากฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน และยังเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้รับความไว้วางใจให้มาทำหน้าที่บริหาร จึงควรที่จะมีอำนาจออกหรือเสนอร่างกฎหมายได้เช่นกัน

¹⁹ บุรีรักษ์ นามวัฒน์, “กระบวนการนิติบัญญัติ”, ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมือง. (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,) หน้า285- 286.

การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี²⁰ อาจมีที่มาของการเสนอร่างคือ 1) เริ่มต้นจากนโยบายรัฐบาล 2) เริ่มโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบ และ 3) คณะรัฐมนตรีขอรับร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมาพิจารณาก่อนรับหลักการ

กฎหมายที่เริ่มต้นจากนโยบายของรัฐบาล เป็นกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อให้กฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือทางการบริหารให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมาย เพราะหากว่ารัฐบาลบริหารประเทศไม่เป็นไปตามนโยบายตามที่แถลงไว้ในสภาแล้วอาจถูกเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจได้

ในการจัดทำร่างกฎหมาย คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลอาจมอบหมายให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมาย หรือหากว่าประเด็นกฎหมายที่เสนอ มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำการร่างกฎหมายก็ได้

ร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยราชการหรือคณะกรรมการดังกล่าวหากทำเสร็จแล้วก็ให้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีรับร่างกฎหมายที่เสนอมาแล้วยังไม่พิจารณาถึงลงมติให้ความเห็นชอบก็ได้หากเห็นว่าร่างกฎหมายนั้น จำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยก่อนให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาลงมติเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีอาจส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อน เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสร็จแล้วก็จะส่งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลแล้วจึงส่งไปให้สภาฯ พิจารณาต่อไป

กฎหมายที่เริ่มจากหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะ เป็นกฎหมายที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาลเหมือนดังกล่าวข้างต้นมาแล้วแต่เป็นกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินการหรือปฏิบัติงาน ก็อาจให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ร่างกฎหมายนั้นก็

กฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำหรือดำเนินการร่างนั้น จะต้องเสนอตามลำดับขั้นตอนจากหน่วยงานที่รัฐระดับล่างขึ้นไปถึงระดับสูงตามสายการบริหาร เช่น จากระดับกรมถึงระดับกระทรวง แล้วจึงเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยปกติก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี เลขานุการคณะรัฐมนตรีอาจจะเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายของรัฐบาลหรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาเสียก่อนเพื่อความรอบคอบ

²⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 288.

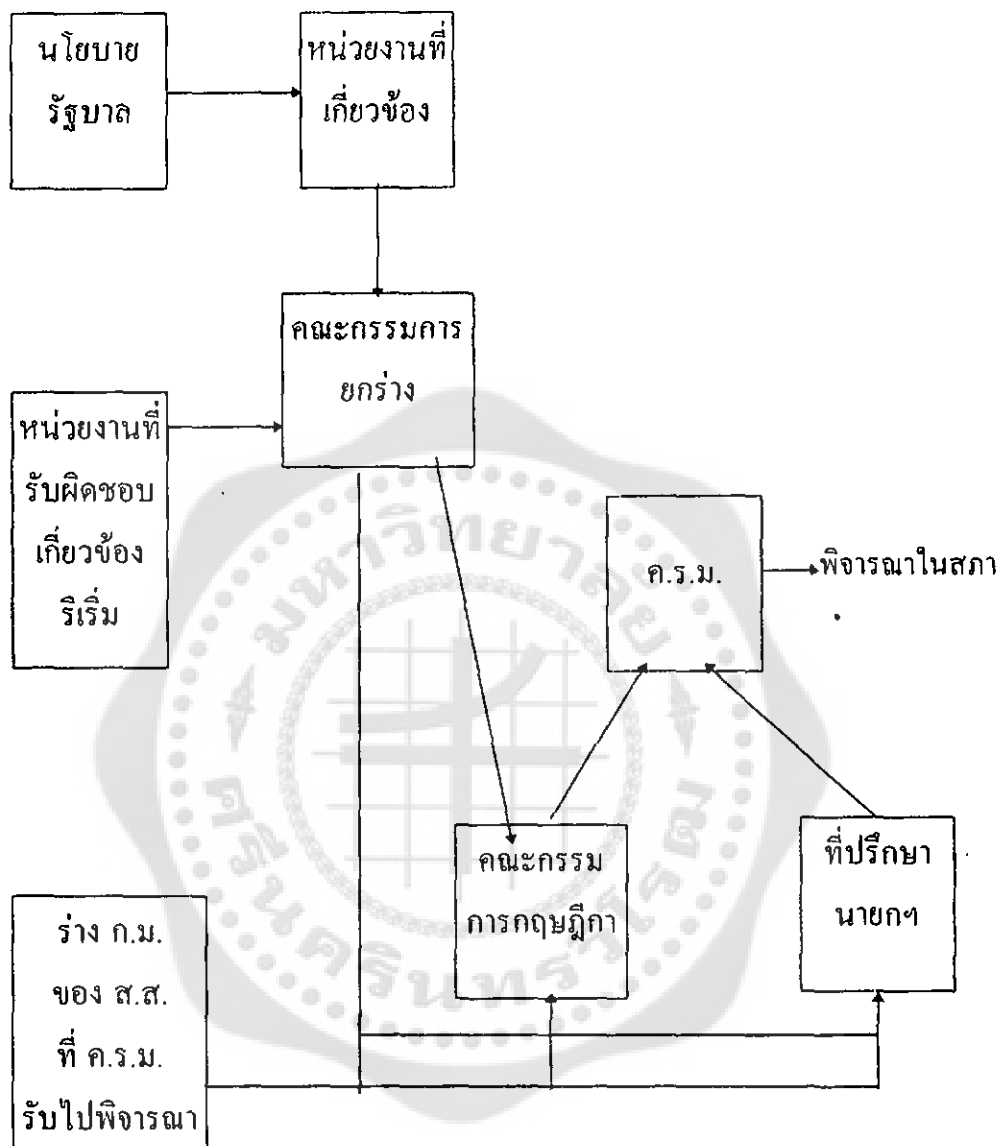
โดยปกติกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐมักจะต้องส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือที่ปรึกษาทางกฎหมายของนายกรัฐมนตรีพิจารณาในแง่ของตัวบทข้อความสาระว่าเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นอย่างไร และมีผลกระทบเป็นประการใด ทั้งนี้เพื่อความรอบคอบในการเสนอกฎหมายก่อนที่จะคณะรัฐมนตรีส่งร่างกฎหมายนั้น ๆ ไปให้สภาพิจารณา

ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีรับเอาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นในระบบรัฐสภามักเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีรับเอาร่างกฎหมายนั้นไปพิจารณาก่อนได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงควรได้มีโอกาสรับรู้ถึงข้อกฎหมายว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด หรือขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เสนอโดยฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นหากมีหลักการสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายรัฐบาลก็จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกันเพื่อให้สภาผู้แทนรวมเป็นร่างฉบับเดียวกัน ซึ่งในทางปฏิบัติจะยึดฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นหลัก และโดยทั่วไปก็มักจะยึดเอาฉบับของฝ่ายรัฐบาลเป็นหลัก



แผนภูมิที่ 4 การจัดทำร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี



การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จัดกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่เสนอโดย ส.ส. ที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีด้วย

การพิจารณาร่างกฎหมายของสภา

การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเสนอต่อไปยังวุฒิสภา
ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภา
พิจารณาต่อไป

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรมีดังนี้

วาระที่ 1 เป็นขั้นตอนแรกหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติ เพื่อเข้าสู่
กระบวนการพิจารณาตามวาระ ซึ่งไม่ว่าจะเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี
เข้ามาในสภาเพื่อพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่

ในการพิจารณาวาระที่ 1 เพื่อรับหลักการนี้ เพื่อประโยชน์ของการพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรจะส่งให้กรรมาธิการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ 1 ก็ให้สภาผู้แทนราษฎร
พิจารณาในวาระที่ 2 เป็นลำดับต่อไป หากร่างพระราชบัญญัติใดที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการ
ก็เป็นอันว่าตกไป

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่ 1 มาแล้ว เป็นวาระที่มีการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายละเอียด

ตามปกติสภาผู้แทนราษฎรจะให้กรรมาธิการซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง อาจเป็นกรรมา
ธิการสามัญ หรือวิสามัญก็ได้ เป็นผู้พิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไข

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรายละเอียดนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณา
ตามร่างที่กรรมาธิการเสนอมา ในขั้นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เห็นด้วยกับร่างของกรรมาธิการก็
มีสิทธิแก้ไขให้แตกต่างไปจากกรรมาธิการได้ โดยให้ทำการเสนอคำแปรญัตติ การเสนอคำ
แปรญัตตินี้ให้เสนอต่อประธานกรรมาธิการ โดยทำเป็นหนังสือลงหน้า ก่อนที่ร่างพระราช
บัญญัตินั้นเข้าสู่สภา เพื่อพิจารณาในวาระที่ 2

ร่างพระราชบัญญัติที่กรรมาธิการพิจารณา เมื่อพิจารณาเสร็จให้นำร่างพระราชบัญญัติ
นั้นเสนอรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า

คณะกรรมการมีการแก้ไขหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประการใดหรือไม่ใน
มาตราใดบ้าง

- ถ้ามีการแก้ไขหรือแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด

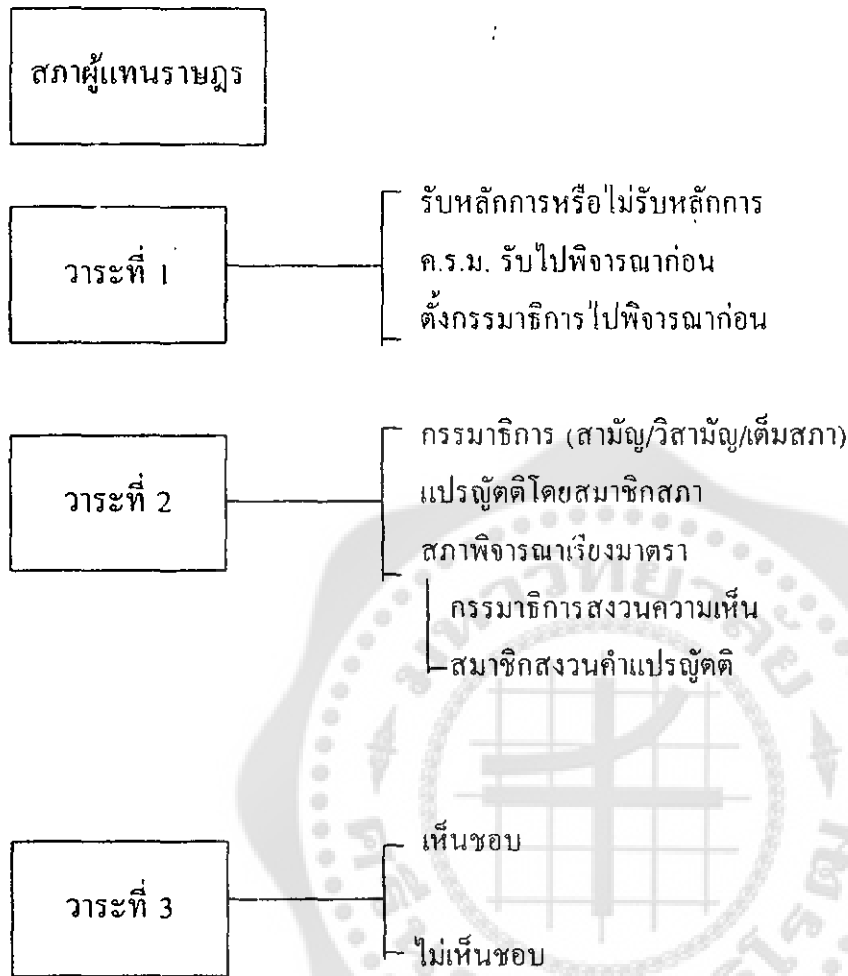
- ถ้ามีการขอสงวนคำแปรญัตติของผู้ขอแปรญัตติขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดกับกรณีที่คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับข้อแก้ไขเพิ่มเติมตามที่สมาชิกขอแปรญัตติ

- ถ้ามีการสงวนความเห็นของกรรมการ ขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดกับข้อที่ไม่เห็นด้วยกับกรรมการที่ขอแปรญัตติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก

สภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภาได้ โดยคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีผู้รับรอง และที่ประชุมอนุมัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ให้พิจารณาเรียงตามมาตรา และให้อภิปรายเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นได้ ทั้งนี้เว้นแต่ที่ประชุมมีมติเป็นอย่างอื่น

วาระที่ 3 เป็นวาระของการลงความเห็นว่าจะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบหรือไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น วาระนี้ไม่มีการอภิปราย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการประชุมให้สมาชิกสภาลงมติ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป

แผนภูมิที่ 5 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร



ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีขั้นตอนเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คือ

วาระที่ 1 รับหลักการหรือไม่รับหลักการ

วาระที่ 2 พิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา

วาระที่ 3 ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติตามร่างของสภาผู้แทนราษฎรก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเป็นกฎหมายเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติ ฉบับที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสามวาระรวด เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรณีพิเศษ หรือเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความเร่งด่วนอันเป็นประโยชน์กับประเทศชาติ หากปล่อยไว้ให้ชักช้าอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ชาติบ้านเมืองแล้ว สภาผู้แทนราษฎรอาจใช้วิธีการพิจารณาเป็นกรณีพิเศษนี้ได้

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพิจารณาสามวาระรวดไม่ได้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสามวาระรวดนี้ จะไม่มีการแต่งตั้งกรรมาธิการแต่จะถือว่าสมาชิกในที่ประชุมเป็นกรรมาธิการทุกคนและประธานในที่ประชุมเป็นประธานกรรมาธิการ

ในการพิจารณา วาระที่ 1 จะเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายแล้วลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา สมาชิกทุกคนเป็นกรรมาธิการกรรมาธิการสามารถเสนอแปรญัตติด้วยวาจาและการแปรญัตติให้แปรเป็นรายมาตรา

วาระที่สามให้สภาลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยหลักการใหญ่แล้วการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป คือ มีสามวาระเช่นกัน แต่ด้วยความที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหารของรัฐบาล รัฐธรรมนูญจึงให้ความสำคัญโดยมีการบัญญัติว่าด้วยเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมีหลักการบางอย่างแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีคล้าย ๆ กับร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ทั่วไป แต่ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความสำคัญดังกล่าวมาแล้ว การพิจารณาจึงเปิดโอกาสกว้างกว่า

จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับรัฐสภาไทยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการไปตามกาลสมัยหรือสภาพการณ์ กล่าวคือ สมัยแรกสุดเมื่อสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีรูปแบบการปกครองตามระบอบรัฐสภานั้น เป็นรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะในยุคของคณะราษฎรมีอำนาจทางการเมืองอันเป็นสมัยแรก ๆ ของการปกครองระบบนี้นั้น ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายที่ครอบงำฝ่ายรัฐสภา ซึ่งคณะราษฎรอาศัยหลักการจากรัฐสภาของฝรั่งเศสเป็นสำคัญ ในยุคสมัยที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นสภาพการที่เป็นประชาธิปไตย รัฐสภาไทยมักยึดหลักการของอังกฤษและอเมริกา กล่าวคือ เป็นรัฐสภาที่อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะบางสมัยจะห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการทางการเมือง อันเป็นไปตามหลักความเป็นกลางทางการเมืองของฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ และกำหนดให้ ส.ส. มีบทบาทในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่เหมือนกับระบบอังกฤษ และในขณะเดียวกันก็สร้างระบบกรรมาธิการแบบของอเมริกาอันเป็นระบบการทำงานของรัฐสภา ซึ่งถ้าการศึกษาปัญหา กฎหมายการบริหาร รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือรับฟังความเดือดร้อนของประชาชนแล้วจัดทำรายงานอันเป็นผลของการศึกษาเพื่อเสนอให้ฝ่ายบริหารทราบและแก้ปัญหา บทบาทนี้ของกรรมาธิการและรัฐสภาไทยในทางปฏิบัติเกือบกล่าวได้ว่ามีอำนาจมากกว่าทางกฎหมาย เช่น การเรียกร้องเชิญผู้เกี่ยวข้องกับปัญหามาให้ข้อมูล ซึ่งส่วนใหญ่มักได้รับความร่วมมือ มีบางครั้งเท่านั้นที่ผู้ถูกเชิญไม่มา เช่น การเชิญรัฐมนตรีบางท่านท่านไม่มา

วาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการ โดยทั่วไปสภาจะเปิดโอกาสให้สมาชิกมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง เพื่อชี้แนะทั้งตึงในสาระสำคัญของงบประมาณแต่ละกระทรวง ทบวง กรม หลังจากมีการอภิปรายแล้วจึงจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ หากรับหลักการก็จะทำการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป หากไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นก็ตกไป

วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาขั้นแปรญัตติ ซึ่งโดยหลักการแล้วการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา แต่ในทางปฏิบัติสภาจะแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญคือ กรรมาธิการงบประมาณ โดยให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ซึ่งมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด นอกจากนั้นตั้งจากบุคคลตามรายชื่อที่สมาชิกเสนอรายชื่อ

สำหรับผู้เสนอแปรญัตติให้เสนอต่อประธานคณะกรรมาธิการ และการแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มรายการหรือจำนวนรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลบหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้เงินต้น
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการขอแปรญัตตินี้ สมาชิกมีสิทธิที่จะชี้แจงประกอบคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการการด้วยตนเอง หรือส่งตัวแทนมาก็ได้ และหากมาชี้แจงแล้วกรรมการ ไม่เห็นด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังคงยืนยันในหลักการและเหตุผลเดิมของตน ก็สามารถขอสงวนคำแปรญัตติไว้ให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยก็ได้

วาระที่ 3 ไม่มีการอภิปราย จะลงมติเลยว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

องค์กรภายในรัฐสภา

รัฐสภาเป็นสถาบันทางนิติบัญญัติซึ่งสมาชิกแห่งรัฐสภา อาจมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หรือมาจากการแต่งตั้งก็ได้ สมาชิกภาพของรัฐสภาจะมีสภาพดำรงอยู่ตามวาระโดยทั่วไป 4 ปี

สำหรับรัฐสภาไทย ประกอบด้วยสมาชิกภาค 2 ประเภทคือ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

และหน้าที่ของสมาชิกสภาดำเนินไปได้นั้นเป็นเพราะภายในรัฐสภามีองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกให้รัฐสภาบริหารงานไปตามหน้าที่ได้

องค์กรที่สำคัญดังกล่าวในรัฐสภาคือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีเลขาธิการของสำนักงานแต่ละสภาเป็นข้าราชการประจำ สูงสุดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการแต่ละสภา

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติอีกองค์กรหนึ่งคือ กรรมการการถึงกับบางคนเรียกคณะกรรมการว่า คือองค์กรนิติบัญญัติน้อย (little legislation)

โดยหลักการทั่วไปแล้ว คณะกรรมการมีรูปแบบดังนี้

ก. คณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภา (Standing Committee)
คณะกรรมการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ได้รับแต่งตั้งจากสภาแห่งตนให้รับผิดชอบในการพิจารณารายละเอียด ศึกษาสอบสวนเรื่องราวต่าง ๆ คณะกรรมการสามัญประจำสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ตาม ลักษณะของกิจกรรม เช่น คณะกรรมการคมนาคม จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาศึกษา สอบสวนเรื่องเกี่ยวกับคมนาคม เป็นต้น

องค์ประกอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภานั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา นั่นคือ คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จะประกอบด้วยจำนวนสมาชิกเท่าใดขึ้นอยู่กับ

การแต่งตั้งของสภานั้น ๆ โดยสมาชิกจะคำนึงถึงสัดส่วนที่สอดคล้องกับจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาทั้งหมด พรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ตลอดจนความรู้ความสามารถและความสนใจของสมาชิก

ข. กรรมการวิสามัญ (Special Committee) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่าประเด็นหรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของสภานั้นปรากฏว่าไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของกรรมการวิสามัญประจำสภาแล้วก็ได้ให้สภาแต่งตั้งบุคคลซึ่งอาจเป็นสมาชิกสภาหรือบุคคลภายนอกก็ได้เป็นกรรมการวิสามัญเพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณาสอบสวนประเด็นเรื่องที่สภามอบหมาย กรรมการวิสามัญเมื่อหมดหน้าที่แล้วก็จะสลายตัวไป

ค. คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee) เป็นคณะกรรมการของรัฐสภา คือ เมื่อสภาทั้งสองมีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแย้งกันก็ให้ตั้งกรรมการร่วม ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ง. คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ในกรณีที่ประชุมสภาเห็นว่าประเด็นการประชุมเช่นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญเป็นกรณีเร่งด่วน สภาอาจทำการพิจารณาสามวาระรวด ซึ่งกรณีนี้ในวาระที่ 2 อันเป็นการแปรญัตติหรือพิจารณาตามमतานั้นจะเป็นการพิจารณาโดยสมาชิกทุกคนเป็นกรรมการนั่นคือ ทุกคนมีสิทธิแปรญัตติได้ (โดยวาจา) เมื่อผ่านการแปรญัตติแล้วก็จะมีการลงคะแนนเสียงตามวาระที่สามว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นทันทีเลย

อำนาจหน้าที่ของกรรมการ

ก. พิจารณาลักษณะของร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีที่สภามอบหมายให้ กรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนที่สภาจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ฉบับหนึ่ง (วาระที่ 1) สภาอาจมอบหมายให้กรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่ก็ได้ กรรมการที่ได้รับมอบหมายนี้ก็จะทำการศึกษาพิจารณาแล้วเสนอสภาว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่

ข. พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านวาระที่ 1 แล้ว ก็เข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งก่อนมีการประชุมพิจารณาในวาระที่ 2 สภามักจะมอบหมายให้กรรมการพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติก่อน ในการพิจารณานี้ กรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ และในขณะเดียวกันนั้นสมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติต่อคณะกรรมการได้ เมื่อสมาชิกผู้ใดเสนอคำขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแล้วจะถูกกรรมการเชิญไปชี้แจงเหตุผลซึ่งจะไปโดยตนเองหรือส่งตัวแทนไปก็ได้ หากคณะกรรมการเห็นด้วยก็ให้เป็นไปตามคำขอแปรญัตตินั้น

สำหรับกรณีที่มีการมีการไม่เห็นด้วย และผู้เสนอคำขอแปรญัตติยืนยันตามคำขอแปรญัตติของตน สมาชิกผู้นั้นที่ขอสงวนคำขอแปรญัตติไว้ให้สภาพิจารณาวินิจฉัยได้

ข้อสังเกตของกรรมาธิการ หมายถึง ข้อเสนอเพิ่มเติมของคณะกรรมการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาแล้ว เพื่อให้คณะรัฐมนตรีทราบหรือปฏิบัติ

ข้อสังเกตของกรรมาธิการนี้เป็นข้อเสนอแนะ (ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติ) ซึ่งจะเสนอต่อรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไม่มีผลบังคับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทำตาม แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นมาเนื่องจากให้ ข้อสังเกตแล้ว สมาชิกสภาอาจหยิบยกมาเป็นหัวข้อเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจก็ได้

การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

การยับยั้งพระราชบัญญัติ (Veto) ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดี อำนาจการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ร่างเป็นของประธานาธิบดี อันเป็นการใช้อำนาจถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับระบบรัฐสภา การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ มักจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น กรณีระบบรัฐสภาของไทย เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือพ้นกำหนดเวลาแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาต้องประชุมปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภายังยืนยันร่าง พระราชบัญญัติเดิมก็ต้องใช้คะแนนเสียงส่วนมาก เช่น ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมายังรัฐบาลภายในเวลาที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อ ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่และบทบาทตามมติของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 แล้วว่า รัฐธรรมนูญที่นำรูปแบบสภาเดียวมาใช้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ฉบับที่ 2 ฉบับที่ 6 ฉบับที่ 7 ฉบับที่ 9 ฉบับที่ 11 ฉบับที่ 12 และฉบับที่ 14 โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ฉบับที่ 7 ฉบับที่ 9 ฉบับที่ 11 ฉบับที่ 12 และฉบับที่ 14 กำหนดให้มีสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 และฉบับที่ 6 กำหนดให้มีสภาเดียว แต่มีสมาชิกสองประเภทคือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากันและมีอำนาจเท่ากัน สำหรับรัฐธรรมนูญที่นำรูปแบบสองสภามาใช้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ฉบับที่ 4 ฉบับที่ 5 ฉบับที่ 8 ฉบับที่ 10 ฉบับที่ 13 และฉบับที่ 15 โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่เหลือ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาในระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้ง 15 ฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 และฉบับที่ 10) อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งไม่ได้แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ดังจะได้กล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามมติของสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวเรียงตามลำดับ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามกาลสมัยดังนี้

สมัยที่ 1 - นับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 คน เป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ 2 - ภายในเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภท ทำกิจการร่วมกันคือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกเกินกว่า 100,000 คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ทุก ๆ 100,000 นั้น เศษของ 100,000 ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก 1

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกิน ให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาด ให้ผู้ที่มิได้อยู่เลือกบุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3 - เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้ธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีอีกต่อไป (มาตรา 10)

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้นเมื่อกษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้วให้เป็นอันใช้บังคับได้ (มาตรา 8)

1.2 พระราชกำหนด

ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้เหมาะแก่การฉุกเฉินนั้น ๆ ก็ทำได้ แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง (มาตรา 29)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ (มาตรา 9)

2.1 การตั้งอนุกรรมการ

สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้ อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่ถูกเชิญมาได้รับสิทธิในการแสดงความเห็น (มาตรา 26)

2. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กำหนดให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี อย่างไรก็ตามในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่า เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่าถึงจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่า 10 ปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ

(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาล

สมาชิกทั้ง 2 ประเภทนี้มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 36)

1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง (มาตรา 37)

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

(1) ผู้ติขอมแก้ไขเพิ่มเติม ต้องมาจากคณะรัฐมนตรีทางหนึ่ง หรือมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรวมกันมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดทางหนึ่ง

(2) เมื่อสมาชิกได้ลงมติครั้งหนึ่งแล้ว ให้รอไว้ 1 เดือน เมื่อพ้นกำหนดแล้วให้นำขึ้นเสนอสภาเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง

(3) การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 แห่งจำนวนสมาชิกทั้งหมด (มาตรา 63)

1.4 พระราชกำหนด

ในเหตุฉุกเฉินจึงจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรไว้ทันทีได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดไว้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้วพระราชกำหนดนั้นก็จะเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 52)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.1 การบริหารราชการแผ่นดิน

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงการต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงการหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล (มาตรา 50)

2.2 การตั้งกระทู้ถาม

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ในที่ประชุมสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 40)

2.3 การลงมติความไว้วางใจ

สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ มติความไว้วางใจนั้นมีให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา (มาตรา 41)

2.4 การตั้งคณะกรรมการ

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ (มาตรา 43)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 9)

3.2 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ตั้งผู้ใด ให้คณะรัฐมนตรีกระทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว (มาตรา 10)

3.3 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม ทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึกและทำหนังสือสัญญาอื่น ๆ กับนานาประเทศ การประกาศสงครามนั้นจะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดแย้งกับบัญญัติแห่งกติกาสันนิบาตชาติ หนังสือสัญญาใด ๆ มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 54)

3. อำนาจ หน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย พุทธสภาและสภาผู้แทน โดยพุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวน 80 คน มีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่าในวาระเริ่มแรก พุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพุทธสภาเป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ โดยองค์การเลือกตั้งสมาชิกพุทธสภาประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน มีกำหนดเวลาคราวละ 4 ปี อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่าในวาระเริ่มแรก สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488 และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพิ่มจำนวนขึ้นอีกโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎร 100,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทน 1 คน

พุทธสภา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

... ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 18)

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้นำเสนอต่อพวฒสภา (มาตรา 52)

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนได้ลงมติให้ใช้ได้และได้เสนอไปยังพวฒสภานั้น พวฒสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 30 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน พวฒสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 15 วัน (มาตรา 54)

1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินประจำปี ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติก่อนนั้นปีต่อไปพลาง (มาตรา 55)

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเพิ่มเติมได้แต่โดยเงื่อนไขต่อไปนี้

(1) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(2) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกันเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 แห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราซึ่งมีคำเสนอแก้ไขแปรญัติหรือซึ่งมีการแก้ไขโดยคณะกรรมการให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณา วาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขึ้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นกฎหมายไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 แห่งจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามความในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 85)

1.4 พระราชกำหนด

ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงทีมิได้ก็ดี หรือเมื่อกรณีเช่นนั้น เกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนถูกยุบก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ในการประชุมรัฐสภาในคราวต่อไป ให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อ

รัฐสภา ถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็จะเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็จะเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 72)

ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใดจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาภายใน 2 วัน นับแต่วันประกาศใช้ (มาตรา 73)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

พวฒสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 56)

2.1 การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน

ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวง ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 69)

2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมของพวฒสภาหรือสภาผู้แทน สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 57)

2.3 การตั้งคณะกรรมการ

พวฒสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกในสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ (มาตรา 59)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 9)

3.2 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ให้รัฐสภาปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่รัฐสภายังมิได้ตั้งผู้ใด ให้สมาชิกพรรคสภาผู้มีอายุสูงสุดสามคน ประกอบเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ขึ้นชั่วคราว (มาตรา 10)

3.3 การประกาศสงคราม

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความยินยอมของรัฐสภาแล้ว มติให้ความยินยอมของสภาต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา (มาตรา 75)

3.4 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 76)

4. อำนาจหน้าที่ และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว, พุทธศักราช 2490)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง มีจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทน มีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรก วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งภายในกำหนด 15 วัน นับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ และถ้าจำเป็นจะทำการประชุมวุฒิสภาก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะสำเร็จ เรียบร้อย ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน มีกำหนดเวลาคราวละ 4 ปี

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ด้วยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 27)

ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะเสนอมายังคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกรัฐสภาก็ได้ (มาตรา 31)

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้นำเสนอต่อวุฒิสภา (มาตรา 60)

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนได้ลงมติให้ใช้ได้ และได้เสนอไปยังวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 30 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 15 วัน (มาตรา 62)

1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินประจำปี ต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติปีก่อนนั้นไปพลาง (มาตรา 63)

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 93)

1.4 พระราชกำหนด

ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันทั่วทั้งมิได้ก็ดี หรือกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนถูกยุบก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ (มาตรา 80)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 64)

2.1 การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน

ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อรัฐสภา ในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ก็ต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 77)

2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน (มาตรา 65)

2.3 การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภา และสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกแห่งสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดอันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแสดงความเห็นในเรื่องกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ (มาตรา 67)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายแต่ยกราชว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 12)

3.2 การประกาศสงคราม

พระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 83)

5. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและ แต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ ซึ่งทรงมีพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่าให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป อย่างไรก็ตามในบท

เฉพาะกาลได้กำหนดว่าให้สมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 75)

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้นำเสนอต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนด 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนด 30 วัน ทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ (มาตรา 122)

1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินประจำปีให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนหน้า ไปพลาง (มาตรา 126)

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนรวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (มาตรา 173)

1.4 พระราชกำหนด

ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทัน่วงทีมิได้ก็ดี เมื่อกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า ถ้ารัฐสภานุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็ให้มีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 150)

ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้น จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาภายใน 2 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 151)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 128)

2.1 การแถลงนโยบาย

คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาลำดับ การลงมติให้ความไว้วางใจ หรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้น ให้สภา ผู้แทนกระทำภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว ในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทน เพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้ (มาตรา 146)

2.2 การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน

ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทน รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 145)

2.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 129)

2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติ ขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ญัตติดังกล่าวถ้าเป็นของสมาชิกแห่งสภาใดก็ให้ยื่นต่อประธานแห่งสภานั้น และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับญัตติแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ในการเปิดอภิปรายทั่วไป สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 130)

สมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนสิ้นสุดลง โดยมีข้อด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ก็ให้ประธานสภาผู้แทนแจ้งไปยังประธานวุฒิสภา และในกรณีเช่นว่านี้ วุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และอาจส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้ การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่ได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาแล้ว (มาตรา 131)

ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 132)

2.5 การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้มีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำหรือเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ก็ได้ (มาตรา 134)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดคนหนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 19)

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 20)

3.2 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 23)

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ (มาตรา 25)

3.3 การประกาศสงคราม

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความยินยอมของรัฐสภาแล้ว มติให้ความยินยอมของรัฐสภาต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา (มาตรา 153)

3.4 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 154)

6. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 กำหนดให้รัฐสภาเป็นเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรก ภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน

- 1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง
- 2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นไว้แล้วในวันที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้ใช้บังคับรัฐธรรมนูญไปแล้ว 5 ปี ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดได้รับการศึกษาอบรมจนชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ก็ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ออกจากตำแหน่งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น

สมาชิกทั้ง 2 ประเภทนี้ มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ กล่าวคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย
 - 1.1 พระราชบัญญัติ
บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 66)
ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 73)
 - 1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ
งบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง (มาตรา 68)
 - 1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยเงื่อนไขดังต่อไปนี้
(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (มาตรา 111)

1.4 พระราชกำหนด

ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ก็ดี เมื่อกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาถูกยุบก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ในการประชุมสภาคราวต่อไป ให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อสภาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็ให้มีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 88)

ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้น จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 2 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 89)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.1 การบริหารราชการแผ่นดิน

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงกรมต้องรับผิดชอบใน

หน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงการหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล (มาตรา 84)

2.2 การตั้งกระทู้ถาม

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ในที่ประชุม สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 74)

2.3 การเปิดอภิปรายทั่วไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ญัตติดังกล่าวให้ยื่นต่อประธานสภา และให้ประธานสภาแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่ายังเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ในการเปิดอภิปรายทั่วไป สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 75)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทน-ราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด (มาตรา 76)

ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานสภา ขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ สภาจะลงมติในปัญหาที่เปิดอภิปรายมิได้ (มาตรา 85)

ในระหว่างเวลาบริหารราชการแผ่นดินภายหลังที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภายืนยันความไว้วางใจอีกก็ได้ (มาตรา 86)

2.4 การตั้งคณะกรรมการ

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ (มาตรา 78)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดคนหนึ่งด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 17)

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อความเห็นชอบ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 18)

3.2 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 21)

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สภาัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ (มาตรา 23)

3.3 การประกาศสงคราม

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และไม่เป็นการขัดกับกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ มติให้ความยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (มาตรา 91)

3.4 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึกและทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 92)

7. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 กำหนดให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 ร่างรัฐธรรมนูญ

ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 6)

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประชุมในฐานะรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นว่าจะให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่ การประชุมปรึกษาดังกล่าวนี้นั้น สภาจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญนั้นประการใดมิได้ (มาตรา 10)

1.2 พระราชบัญญัติ

ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ (มาตรา 6)

8. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทน โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทย โดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

ผู้แทน มีวาระคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล ได้กำหนดว่า ภายใน 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 120 คน เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ให้เพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนเท่าที่กำหนดไว้ และในวาระเริ่มแรกก่อนเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 73)

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีการรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 117)

ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนให้เสนอต่อสภาผู้แทน ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เสนอต่อวุฒิสภา (มาตรา 118)

เมื่อสภาผู้แทนหรือวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ และลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อีกสภานึงเสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ (มาตรา 119)

1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณแผ่นดินประจำปีให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง (มาตรา 123)

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีกแต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (มาตรา 169)

1.4 พระราชกำหนด

ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และไม่สามารถจะเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันทั่วทั้งที่ดี เมื่อกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนถูกยุบก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา โดยไม่ชักช้า ถ้ารัฐสภานุมัติแล้วให้พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 146)

ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับราชการภายในหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้น จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาภายใน 2 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 147)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 125)

2.1 การแถลงนโยบาย

คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 141)

2.2 การบริหารราชการแผ่นดิน

ในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวง ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 142)

2.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะ ไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 126)

2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ญัตติดังกล่าวเป็นของสมาชิกสภาใดให้ยื่นต่อประธานสภานั้น และให้ประธานสภาผู้ได้รับญัตติแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ในการเปิดอภิปรายทั่วไป สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 127)

สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ญัตติดังกล่าวถ้าเป็นของสมาชิกของทั้งสองสภาให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา ถ้าเป็นของสมาชิกสภาใดให้ยื่นต่อประธานสภานั้น การเปิดอภิปรายทั่วไปตามญัตติดังกล่าวให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีผู้ช่วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด (มาตรา 128)

ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 129)

2.5 การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภาคณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการที่กระทำ หรือเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้นได้ (มาตรา 131)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 18)

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 19)

3.2 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 22)

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ (มาตรา 23)

3.3 การประกาศสงคราม

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความยินยอมของรัฐสภาแล้ว มติให้ความยินยอมของรัฐสภาต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา (มาตรา 149)

3.4 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 150)

9. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 กำหนดให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 299 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ มีวาระคราวละ 3 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรี (มาตรา 9)

1.2 ร่างรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสาม วาระ สำหรับการพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน (มาตรา 10)

1.3 พระราชกำหนด

เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 15)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเมื่อเห็นว่าเป็นกระทู้ที่ต้องห้ามตามข้อบังคับ ในการตั้งกระทู้ถามในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกจะอภิปรายประกอบกระทู้ถาม และซักถามเพิ่มเติมมิได้ (มาตรา 12)

10. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ มีกำหนดวาระคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในวันเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยในบทเฉพาะกาล ได้กำหนดว่า ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นภายใน 120 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 97)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ (มาตรา 148)

1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง (มาตรา 153)

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวไว้ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น (มาตรา 154)

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) บุคคลขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจ. เกสสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(2) บุคคลขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขึ้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (มาตรา 228)

1.4 พระราชกำหนด

ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 190)

ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้น จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 2 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 191)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 156)

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 157)

2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป

ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 185)

2.3 การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาดังเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ (มาตรา 161)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 21)

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 22)

3.2 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้ (มาตรา 25)

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หาว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ (มาตรา 26)

3.3 การประกาศสงคราม

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา (มาตรา 194)

3.4 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หรือสนธิสัญญาพันธมิตรทางทหาร ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 195)

11. อำนาจ และบทบาทหน้าที่ของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 กำหนดให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยในระหว่างยังไม่มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ให้สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่สมาชิกจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือนุคคลอื่นจำนวนไม่เกิน 12 คน โดยให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฝ่ายละไม่เกิน 6 คน (มาตรา 15)

1.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี
- (2) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินพิจารณาเป็นสามวาระ
- (3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
- (4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ
- (5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 5 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินพิจารณาในวาระที่สามต่อไป
- (6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
- (7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อจะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (มาตรา 24)

ทั้งนี้ ภายในกำหนด 4 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และเพื่อกำหนดกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน และจัดให้มีการเลือกตั้งและการแต่งตั้งภายใน 90 วัน นับแต่วันครบกำหนด 4 ปีที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ (มาตรา 28)

1.3 พระราชกำหนด

เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภาพปฎิรูปการปกครองแผ่นดินโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาพปฎิรูปการปกครองแผ่นดินอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาพปฎิรูปการปกครองแผ่นดินไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 19)

12. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 กำหนดให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ประธานสภานโยบายแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 รัฐธรรมนูญ

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยให้คำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521 (มาตรา 6)

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีจำนวนเท่าใดและจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ให้เป็นไปตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 9)

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการแล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน (มาตรา 10)

1.2 พระราชบัญญัติ

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 6)

พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 16)

1.3 พระราชกำหนด

เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติจะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 26)

13. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีกำหนดเวลาราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่าให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นภายในปีพุทธศักราช 2521 แต่ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521 ได้ ก็ให้ขยายกำหนดเวลาการดำเนินการเลือกตั้งออกไปได้ แต่ต้องไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2521

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 76)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ (มาตรา 127)

1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง (มาตรา 132)

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวไว้ ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น (มาตรา 133)

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

(2) ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (มาตรา 194)

1.4 พระราชกำหนด

ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้ววุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 157)

ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้น จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 158)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 135)

2.1 การแถลงนโยบาย

คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดย ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 151)

2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 136)

2.3 การเปิดอภิปรายทั่วไป

ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟัง ความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธาน รัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ รัฐสภาจะลงมติใน ปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 153)

2.4 การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาดังเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการ วิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้ว รายงานต่อสภา คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาอยู่นั้นได้ (มาตรา 139)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหาร พระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 16)

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะหรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดผู้หนึ่งที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธาน

รัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 17)

3.2 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้ (มาตรา 20)

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ (มาตรา 21)

3.3 การประกาศสงคราม

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา (มาตรา 161)

3.4 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 162)

อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแล้ว การดำเนินการดังต่อไปนี้ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

- (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย
- (2) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
- (3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

(4) การพิจารณาพระราชกำหนด

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ (มาตรา 203)

14. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 กำหนดให้รัฐสภาเป็นเพียงสภาเดียว
คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คน
ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ประธานสภาปรึกษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติ นำความกราบบังคมทูล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 รัฐธรรมนูญ

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยให้คำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป
ซึ่งจะมีขึ้นภายในพุทธศักราช 2534 (มาตรา 6)

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกิน
20 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการจะประกอบด้วย
บุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยก็ได้ (มาตรา 10)

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการแล้ว ให้
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไป
ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการ
พิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน (มาตรา 11)

1.2 พระราชบัญญัติ

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 6)

พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติ
บัญญัติแห่งชาติ โดยร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 17)

1.3 พระราชกำหนด

ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อย หรือ
ความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือ

เงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรีบด่วนและลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดไว้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 26)

15. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมิมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ มีจำนวน 270 คน มีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งบุคคลผู้มีลักษณะและจำนวนตามที่บัญญัติไว้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานสภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 360 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกำหนดเวลาคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่าให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นภายใน 120 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

1.1 พระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 87)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน (มาตรา 140)

1.2 พระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง (มาตรา 145)

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวไว้ ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น (มาตรา 146)

1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้อีกแต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ขัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอขัตติดังกล่าวได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

(2) ขัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามชั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (มาตรา 211)

1.4 พระราชกำหนด

ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ การตราพระราชกำหนดดังกล่าว ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา 172)

ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกำหนดที่ได้ตรานั้นจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 174)

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 148)

2.1 การแถลงนโยบาย

คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 165)

2.2 การบริหารราชการแผ่นดิน

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามรัฐธรรมนูญ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 166)

2.3 การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 149)

2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 151)

ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ (มาตรา 167)

2.5 การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำการใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด คณะกรรมการ

ที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้ กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป (มาตรา 153)

3. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

3.1 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดคนหนึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 16)

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 17)

3.2 การสืบราชสมบัติ

การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 (มาตรา 20)

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง และเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 แล้วให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อรับทราบ และให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์รัชทายาทขึ้นครองราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง และเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งรัชทายาทไว้ ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ (มาตรา 21)

3.3 การประกาศสงคราม

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (มาตรา 177)

3.4 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 178)

อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแล้ว การดำเนินการดังต่อไปนี้ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

- (1) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
- (2) การพิจารณาพระราชกำหนด

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ (มาตรา 219)



บทที่ 4

อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง

ในการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพหุนัยของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งนั้น จะพิจารณาบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญที่เป็นหลักในการปกครองประเทศแต่ละฉบับตั้งแต่ฉบับแรกไปโดยลำดับ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้รัฐสภาไทยมีเพียงสภาเดียว เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลไม่มีอำนาจยุบสภา แต่สภามีอำนาจประชุมกันถอยดอนกรรมการราษฎร (รัฐมนตรี) หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้¹ ประธานกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรี) ต้องได้รับการเลือกตั้งจากสภา และผู้ได้รับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกในสภาด้วย ประธานกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรี) เลือกสมาชิกในสภาอีก 14 นาย เป็นกรรมการราษฎร (รัฐมนตรี) โดยได้รับความเห็นชอบจากสภา เมื่อสภาเห็นว่ากรรมการราษฎร (รัฐมนตรี) มิได้ดำเนินการบริหารเป็นไปตามนโยบายของสภา สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่แล้วเลือกตั้งใหม่ได้²

ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (ตามมาตรา 10) คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารซึ่งประกอบด้วยนายพันเอก พระยาพลพลยุทธเสนา นายพันเอกพระยาทรงสุรเดช และนายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์ เป็นผู้ใช้อำนาจแทนคณะราษฎร แต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราว จำนวน 70 นาย กำหนดให้ของสมาชิกสภาไปจนกว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 หลังจากนั้นจะได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ซึ่งจะมีพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จะเข้ามามีบทบาทในฐานะสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งต่อไป

¹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

² พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (มาตรา 33)

ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พ.ศ. 2475 คณะผู้รักษาการฝ่ายทหารได้ตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นจำนวน 70 นาย³ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บทบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว

ในรายชื่อผู้แทนราษฎรชั่วคราวจำนวน 70 นายนั้น ถ้าแบ่งออกเป็นกลุ่มอำนาจ จะได้ดังนี้

ฝ่ายพลเรือน จำนวน 52 คน ประกอบด้วย

- (1) มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาวงศาอนุประพัทธ์
- (2) มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี
- (3) มหาอำมาตย์เอก เจ้าพระยาพิชัยญาติ
- (4) มหาอำมาตย์โท พระยาเทพวิทูรพหลสรดาบดี
- (5) มหาอำมาตย์โท พระยามโนปกรณนิติธาดา
- (6) มหาอำมาตย์ตรี พระยามานวราชเสวี
- (7) มหาอำมาตย์ตรี พระยาศรีวิสารวาจา
- (8) มหาอำมาตย์ตรี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์
- (9) มหาอำมาตย์ตรี พระยาไชยยศสมบัติ
- (10) มหาอำมาตย์ตรี พระยามนธาคูราช
- (11) มหาอำมาตย์ตรี พระยาปริชานสาสน์
- (12) มหาอำมาตย์ตรี พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์
- (13) มหาอำมาตย์ตรี พระยาวิชัยราชสุมตร์
- (14) มหาเสวกตรี พระยาปรีดานฤเบศร์
- (15) อำมาตย์เอก พระยาอนุমানราชชน
- (16) อำมาตย์เอก พระยาประมวญวิชาพูล
- (17) อำมาตย์เอก พระสุธรรมวินิจฉัย
- (18) อำมาตย์โท พระวุฒิศาสตร์เนติญาณ
- (19) อำมาตย์ตรี หลวงกหกรรมบดี
- (20) อำมาตย์ตรี หลวงประดิษฐ์มนูธรรม

³ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิธนาการกรุงเทพ ที่พิมพ์เพื่อบำรุงส่งเสริมวรรณกรรมไทย 2526) หน้า 17-20

- (21) เสวกตรี หลวงนฤเบศร์มานิต
- (22) รองอำมาตย์เอก หลวงเดชสหกรณ์
- (23) รองอำมาตย์เอก หลวงดำรงอิศรานูวรรต
- (24) รองอำมาตย์เอก หลวงเดชาติวงศ์วราวัฒน์
- (25) รองอำมาตย์เอก หลวงบรรณกรโกวิท
- (26) รองอำมาตย์เอก หลวงอรรถสารประสิทธิ์
- (27) รองอำมาตย์เอก หลวงอรรถกิตติกำจร
- (28) รองอำมาตย์เอก หลวงชำนาญนิติเกษตร
- (29) รองอำมาตย์เอก หลวงโกวิทอภัยวงศ์
- (30) รองอำมาตย์เอก หลวงอภิรมย์โกษากร
- (31) รองอำมาตย์เอก ตัว ถพานุกรม
- (32) รองอำมาตย์เอก ประจวบ บุณนาค
- (33) รองอำมาตย์เอก หม่อมหลวงอุดม สนิทวงศ์
- (34) รองอำมาตย์โท ทวี บุญยเกตุ
- (35) รองอำมาตย์โท จรูญ สืบเสียง
- (36) รองอำมาตย์โท ชูณหะ ปิณฑานนท์
- (37) นายวิลาศ โอสถานนท์
- (38) นายเนบ พหลโยธิน
- (39) นายดิเรก ชัยนาม
- (40) นายวิเชียร สุวรรณทัต
- (41) นายชล สมานนท์
- (42) นายสงวน ตูลารักษ์
- (43) นายฉิม วีระไวทยะ
- (44) นายหงวน ทองประเสริฐ
- (45) นายมานิต วสุวัต
- (46) นายจรูญ ณ บางช้าง
- (47) นายเนตร พูนวิวัฒน์
- (48) นายมังกร สามเสน
- (49) นายจุ่นใช้ กุตระกุล
- (50) นายสวัสดิ์ โสคติทัต

- (51) นายบรรจง ศรีจรูญ
- (52) รองอำมาตย์เอก หลวงสุนทรเทพหัสดิน

ฝ่ายทหาร จำนวน 16 คน ประกอบด้วย

- (1) นายพลตรี พระยาอินทวิจิต
- (2) นายพลตรี พระยาประเสริฐสงคราม
- (3) นายพลเรือตรี พระยาปรีชาชลยุทธ
- (4) นายพลเรือตรี พระยาศรยุทธเสนี
- (5) นายนาวาเอก พระยาวิชิตชลธี
- (6) นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช
- (7) นายพันเอก พระยาฤทธิอัคนย์
- (8) นายนาวาเอก พระประพิณพนุทธ
- (9) นายนาวาเอก พระเริ่มวิรัชพากย์
- (10) นายพันโท พระประศาสน์พิทยายุทธ
- (11) นายนาวาตรี หลวงสุกษลาสัย
- (12) นายนาวาตรี หลวงสินธุสงครามชัย
- (13) นายพันตรี หลวงสินาดโยธารักษ์
- (14) นายพันตรี หลวงพิบูลสงคราม
- (15) นายเรือเอก หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์
- (16) นายร้อยโท ประจวบ ภมรมนตรี

ฝ่ายตำรวจ จำนวน 2 คน ประกอบด้วย

- (1) นายพันตำรวจเอก พระยาบุรุษศรีผดุงกิจ
- (2) นายพันตำรวจโท หลวงแสงนิติศาสตร์

ในรายชื่อผู้แทนราษฎรชั่วคราวจำนวน 70 คนนั้น ถ้าแบ่งออกเป็นกลุ่มผลประโยชน์
จะได้ดังนี้

- 1. ฝ่ายพลเรือน จำนวน 52 คน
- 2. ฝ่ายทหาร จำนวน 6 คน
- 3. ฝ่ายตำรวจ จำนวน 2 คน

จะเห็นได้ว่า ฝ่ายพลเรือนมีจำนวนมากกว่า และการที่คณะราษฎรมอบให้คณะผู้รักษาพระนครเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวเหล่านี้จึงมีการถ่วงดุลย์กันอยู่ในที่เพราะในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ประกอบกับเป็นช่วงที่เพิ่งจะเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองมาได้ไม่นาน ดังนั้น ในช่วงเวลา 5 เดือนที่ทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวเหล่านี้ จะแสดงความเห็นการอภิปราย การรับรอง พระราชบัญญัติต่าง ๆ ใช้เป็นหลักบริหารบ้านเมือง และให้การสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งคณะราษฎรเป็นผู้เสนอขึ้นมาเป็นผู้บริหารประเทศ

บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง 70 นาย ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพหุัตินี้ดังต่อไปนี้

1.1 อวนาจ หน้าที่และบทบาทในการตรากฎหมาย

1.1.1 การตราพระราชบัญญัติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว จำนวน 70 นาย จะทำหน้าที่ต่อเนื่องไปจนถึงเมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เป็นเวลาประมาณ 5 เดือนเศษ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการตราพระราชบัญญัติมากมายหลายฉบับ

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า สมาชิกสภาเหล่านี้ก็ให้การสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ถึงแม้ว่าในบางครั้งพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะถูกอภิปรายหักท้วงและเสนอแนะไม่ใช่น้อย แต่ในที่สุดก็มักจะอนุมัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ดังจะเห็นได้ดังต่อไปนี้

ก. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว คณะราษฎรก็มีความระมัดระวังเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง อันจะส่งผลกระทบต่อคณะราษฎรและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในที่สุด เพราะปัญหาการเมืองของไทยในขณะนั้นยังไม่อยู่ในสภาวะปกติมากนัก

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศมีที่เกี่ยวข้อง อยู่ 2-3 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญทหารบก พ.ศ. 2475⁴ ร่างพระราชบัญญัติ

⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2475 วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2475

ยกโทษให้ผู้ทำผิดต่อพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร และผู้ขาดหนีราชการทหารและตำรวจ พ.ศ. 2475⁵ ที่สำคัญในขณะนั้นคือร่างพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2475⁶

ร่างพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 นี้ เดิมเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมาใช้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2465 เพราะในขณะนั้นการเมืองภายในของไทยเริ่มจะมีความเคลื่อนไหวไปในทางเรียกร้องประชาธิปไตย ทางหนังสือพิมพ์ ขณะที่ระบบการปกครองของไทยยังคงเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นจุดประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ใน พ.ศ. 2465 ก็เพื่อป้องกันมิให้หนังสือพิมพ์ลงข่าวในเชิงยุยงให้กระทำความผิดฐานประทุษร้ายต่อ พระมหากษัตริย์และพระราชอาณาจักร⁷ ต่อมาเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรก็เห็นความสำคัญรัฐบาลขณะนั้น จึงร่างพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและหนังสือพิมพ์ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 เพื่อเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาโดยหลวงประดิษฐ์มนูธรรม กรรมการ ราษฎรขณะนั้นเป็นผู้เสนอนโยบายของรัฐบาล ก็คือต้องการจะห้าม มิให้หนังสือพิมพ์ลงข้อความ ก่อนที่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ที่ตั้งปรากฏในมาตรา 4 และ 5 ในร่างพระราช บัญญัติคนทั่วไปดูเหมือนว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ยิ่งกว่าเดิม แต่ข้อความที่ได้ ห้ามนั้น เกี่ยวกับเรื่องที่น่าจะสำคัญ เพราะเกี่ยวกับประโยชน์ของประเทศ ดังนั้น เสรีภาพที่ถูกจำกัดลงเช่นนั้น ก็เพื่อประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนจึงไม่ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ประการใด⁸

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2475 วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2475

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2475 วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2475

⁷ พวงร้อย กล่อมเอียง พระบรมราโชบายเกี่ยวกับปัญหาชาวจีนในพระราชอาณาจักร รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพฯ ปรีญญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา 2516) หน้า 310-314.

⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2475 วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2475

นอกจากนี้ ถ้าทางราชการเห็นว่าหนังสือพิมพ์ฉบับใดที่ลงข่าว อาจจะนำความไม่สงบเรียบร้อยมาสู่บ้านเมืองได้ ทางราชการก็จะไม่ถอนใบอนุญาตนั้นเสีย เพราะอาจกระทบถึงคนงานจะตกงานได้ จึงได้คิดให้มีบทผ่อนผันโทษที่หนังสือพิมพ์จะได้รับให้เบาบางลง ingsั้นผู้รับผิดชอบจะต้องสั่งให้หนังสือพิมพ์พิมพ์ออกจำหน่ายได้ แต่จะต้องส่งต้นฉบับมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจข่าวเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม พระยามานวราชเสวี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวก็แสดงความคิดเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าเห็นด้วยกับการช่วยเหลือคนงานมิให้ตกงาน แต่ในทางปฏิบัติ การตรวจสอบข่าวอาจจะเป็นไปได้ยาก เพราะผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบข่าวมีน้อย แทนที่จะเป็นประโยชน์ก็อาจจะมีโทษ จึงมีความเห็นว่าถ้าผิดก็ควรสั่งปิดหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นทันที ตรงกันข้ามกับนายมังกร สามเสน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวอีกผู้หนึ่งที่เห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลไม่มีนโยบายปิดโรงพิมพ์เป็นนโยบายที่ดี⁹ ส่วนนายสงวน ตุลารักษ์ สมาชิกอีกผู้หนึ่งได้เสนอว่า เพื่อสะดวกทั้งทางราชการและหนังสือพิมพ์ที่จะลงข่าว ถ้าหนังสือพิมพ์มีเอกสารใดที่จะลงพิมพ์โฆษณาาก็ให้ส่งสำเนานั้น ๆ มาทางกองตรวจข่าว เมื่อหนังสือพิมพ์จะนำลงก็ต้องผ่านทางกองตรวจมาแล้ว ส่วนพระยาเทพวิทูรพหุลศรดาบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวก็เสนอว่า เอกสารของรัฐบาลหรือของสภาซึ่งเป็นราชการ และตั้งขึ้น โดยกฎหมายหรือกิจการลับของที่ประชุมของทางราชการซึ่งสาธารณชนเข้าไปไม่ได้ ห้ามมิให้เอามาลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ ก่อนได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยที่ประชุมมีความเห็นพ้องกัน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้วที่ ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็อนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวในขณะนั้น ได้แสดงความเห็นในร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา ผลสุดท้ายก็สนับสนุนต่อร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล

ข. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของราษฎร

เนื่องจากคณะราษฎรมีหลักการที่จะแก้ไขเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของราษฎรที่ปรากฏอยู่ในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรขณะนั้นจึงได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของราษฎรมากมายหลายฉบับ

⁹ เรื่องเดียวกัน.

เช่น ร่างพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตรากาฬีสกุลการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติกาฬิการณการและการประกันภัย พ.ศ. 2475¹¹ ร่างพระราชบัญญัติกาฬิการเรือนและที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475¹² ร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกคอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475¹³

นอกจากนี้ ประชาชนที่เป็นเกษตรกรอยู่ในสภาพยากจน ไม่สามารถจะจ่ายกาฬิการให้กับรัฐบาลได้ตามกำหนดกฎเกณฑ์ที่วางไว้ สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการลดอัตราเก็บเงินกาฬิการหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินกาฬิการค่าที่ไร่้อย พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติลดอัตรากาฬิการเก็บเงินกาฬิการต้นตาลโดนด พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินกาฬิการไร่ยาสูบ พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินอากรสวนจาก พ.ศ. 2475 และร่างพระราชบัญญัติลดอัตราเก็บเงินค่าที่สวนในมณฑลนครศรีธรรมราช พ.ศ. 2475¹⁴ ฯลฯ เป็นต้น:

เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจในขณะนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งในสมัยนั้น เกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกคอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร นับได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กระทบต่อผลประโยชน์ของคนร่ำรวย แต่จะเป็นประโยชน์สำหรับคนยากจน

หลวงประดิษฐมนูธรรม กรรมการราษฎร ได้เป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยได้กล่าวว่า... “ในการที่จะออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ต้องประทั้งความผิดเคื่องของชาวนาหรือกลีกรตลอดบุคคลที่ยากจนคนไร่ลงได้...”¹⁵

¹⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11/2475 วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2475

¹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2475 วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2475

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 15/2475 วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2475

¹³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21/2475 วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2475

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30/2475 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2475

¹⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 27/2475 วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2475

พระยาวิชัยราชสุนทร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าอาจเกิดผลดี และผลเสียได้ ผลดีก็คือการห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยสูง ซึ่งเป็นการขูดเลือดเนื้อกัน ส่วนผลร้ายก็คือ ผู้เคยให้กู้เงินและชวนากู้เงิน เพราะหวังจะ "ดัดแปลง" ในเรื่องดอกเบี้ย อาจจะยอมให้กู้เพราะ ไม่คุ้มกับผลประโยชน์ จึงขอให้สภาได้พิจารณาว่า ถึงเวลาที่ควรออกพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ผู้อภิปรายให้การสนับสนุนก็ได้แก่ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ โดยเห็นว่า นโยบายที่จะออกพระราช บัญญัตินี้รู้สึกลัวดีและเห็นชอบด้วย แต่ควรจะเลื่อนเวลาบังคับใช้ กฎหมายออกไปก่อน เพราะการ บังคับใช้ภายในเวลา 3 เดือน หลังจากประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษานั้นน้อยเกินไป อีกคนหนึ่ง คือ นายพันตำรวจโท หลวงเสนนิติศาสตร์ ที่เห็นว่ารัฐบาล ยังไม่ได้เตรียมการช่วยเหลือให้ชาวนา กู้เงินจากนายทุนได้ เพราะฉะนั้น ถ้านายทุนมิให้กู้เงิน เพราะดอกเบี้ยต่ำ ชาวนาจะเดือดร้อน จึงเห็น ว่ายังไม่ถึงเวลาจะบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ฝ่ายที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลก็มี เช่น พระยามานวราชเสวี ร้อยโท ประยูร ภมรมนตรี นายสงวน ตุลารักษ์ นายมังกร สามเสน ต่างก็อภิปรายรับรองพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็น อย่างยิ่ง และควรจะรีบประกาศใช้เป็นกฎหมายเพราะถ้าเนิ่นช้าอาจจะทำให้ชาวนาต้องเสียหายมากขึ้น

ในที่สุดที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นสมควรให้ออกประกาศเป็นกฎหมายได้ตาม ที่รัฐบาลเสนอ¹⁶ นับได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นเห็นใจชาวนาและคนยากจนซึ่งขณะนั้น ต้องเสียดอกเบี้ยสูงมาก ขณะเดียวกันก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลในเรื่องนี้

ค. เกี่ยวกับความยุติธรรมในสังคม

ทางด้านการตราพระราชบัญญัติที่จะให้เกิดความยุติธรรมในสังคมนั้นอาจ จะพิจารณาได้จากร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ลักษณะอาญา พ.ศ. 2475¹⁷ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความแพ่งและอาญา พ.ศ. 2475¹⁸ และร่างพระราชบัญญัติอากรณฤคก พ.ศ. 2475¹⁹ เป็นต้น

ตัวอย่างของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความแพ่งและ อาญา พ.ศ. 2475 นั้น นายจรูญ สืบแสง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายเอาไว้ด้วยว่า ควรดำริ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19/2475 วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2475

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22/2475 วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2475

¹⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2475 วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2475

เปลี่ยนแปลงขยายโทษข้าราชการที่ใช้อำนาจหน้าที่กระทำการทุจริตออกไปเป็นลงโทษอย่างรุนแรงถึงขั้นประหารชีวิตอย่างต่ำที่สุด แต่ในที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับการขยายโทษถึงขั้นประหารชีวิตตามที่นายจรูญ สืบแสง อภิปรายในที่ประชุม

สำหรับในร่างพระราชบัญญัติอากรณฤคก พ.ศ. 2475 นั้น ประธานคณะกรรมการราษฎรเป็นผู้แถลงต่อสภาว่าเป็นภะเยที่สมการจะมีอย่างอึ่ง เพราะในต่างประเทศก็มีการเก็บภะเย แต่เห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่และเป็นเรื่งสำคัญ จึงไม่ขัดข้องถ้าที่ประชุมจะเห็นสมควรตั้งอนุกรรมการไปพิจารณาในที่ประชุมตกลงให้มีการตั้งอนุกรรมการไปพิจารณาโดยเสนอให้เจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานอนุกรรมการ ประกอบด้วย พระยาราชวังสัน พระยาไชยยศสมบัตินายเนบ พหลโยธิน และหลวงคหกรรมบดีเป็นอนุกรรมการ รวม 5 นาย

นายมังกร สามเสน เห็นว่าที่ประชุมควรจะวางนโยบายในเรื่องนี้สำหรับให้อนุกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อมิให้ทรัพย์สินสมบัติของผู้ตายถึงกับล้มละลายประเทศไทยควรจะเก็บภะเยมรดกถึงร้อยละ 50 แต่ทางประธานคณะกรรมการราษฎรเห็นว่าวิธีเก็บภะเยไม่ใช่นโยบาย ถ้าอนุกรรมการเห็นว่ารุนแรงเกินไปก็ควรผ่อนผันลงได้ หลวงประดิษฐ์มนูธรรมเห็นด้วยกับประธานคณะกรรมการราษฎร และขอให้อนุกรรมการที่ไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้สมควรจะคิดแก้ไขมิให้คนหลักเลียงภะเยได้ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ นายสงวน ตุลารักษ์ นายชลสมานนธ์ ก็เห็นด้วยเป็นอย่างอึ่ง และควรจะเก็บภะเยมรดกให้เร็วที่สุด

สำหรับเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร เจ้าพระยาพิชัยญาติ พระยาวิชัยราชสุนทร พระยาปริดานุเบศร์มีความลึ่งเลว่า สมควรจะออกพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ โดยข้อเท็จจริงแล้วตามที่ประธานคณะกรรมการราษฎรแถลงว่า ที่เสนอเจ้าพระยาพิชัยญาติเป็นประธานอนุกรรมการก็เพราะเจ้าพระยาพิชัยญาติเป็นคนมีเงินมาก ที่สุดในเมืองไทยคนหนึ่ง และในสมัยที่เคยร่วมงานกันมา เจ้าพระยาพิชัยญาติก็เคยพูดเสมอว่า ควรจะออกพระราชบัญญัติภะเยมรดก

การอภิปรายในที่ประชุมในครั้งนั้นมีข้อสังเกตว่า โดยเบื้องหลังแล้วร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กระทบกับคนรวยมากกว่าจะกระทบกับคนจน และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในช่วงเวลาที่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ก็ไม่ประสบความสำเร็จถึงแม้ว่าหลวงประดิษฐ์มนูธรรมจะอธิบายให้สภาทราบว้า “เราต้องการที่สุดที่จะสมานฐานะระหว่างคนมั่งมีกับคนจน จึงเห็นว่าการเก็บภะเยมรดกจะทำความเสมอภาคขึ้นไปได้ ถ้าไม่คิดป้องกันเสียก่อนแล้วภายหลังจะลำบาก”²⁰ ก็ตาม

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

1.1.2 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

เนื่องด้วยสภาผู้แทนราษฎรได้มอบอำนาจให้กับอนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 7 คน ไปร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้เสนอต่อที่ประชุมว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะได้สร้างขึ้นมาด้วยเวลากระชั้นชิด อาจมีข้อบกพร่องได้ จึงสมควรจะได้ผู้มีความรู้ความชำนาญตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เรียบร้อย²¹

ที่ประชุมเห็นชอบด้วย และได้ตกลงตั้งผู้มีนามต่อไปนี้เป็นกรรมการมี 7 คน คือ (1) พระยามโนปกรณนิติธาดา (2) พระยาเทพวิทูรฯ (3) พระยามานวราชเสวี (4) พระยานิติศาสตรไพศาลย์ (5) พระยาปริชานฤเบศร์ (6) หลวงประดิษฐมนูธรรม (7) นายพันตรี หลวงสินาดโยธารักษ์ ต่อมาในวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร เสนอขอให้ที่ประชุมสภาตั้งพระยาศรีวิสารวาท กับนายพลเรือโท พระยาราชวังสัน เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมอีก 2 คน รวมเป็นทั้งหมด 9 คน เพื่อให้งานสำเร็จโดยเร็ว²²

สภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 โดยเริ่มพิจารณาเป็นรายมาตราจบบ้าง รวมทั้งพิจารณาคำปรารภด้วยถึง วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จึงแล้วเสร็จ โดยที่สภาลงมติเห็นชอบร่างที่ได้พิจารณามานั้นทุกประการ

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ก็มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันจนเป็นที่พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอต่อที่ประชุมว่าอยากจะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เสร็จเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะได้กำหนดงานในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งใครหลวงได้คำนวณแล้วว่าเป็นฤกษ์ดี และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงทราบและโปรดเกล้าฯ ว่าจะให้ประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญไปเขียนในสมุดไทย 3 เล่ม จึงต้องการให้เหลือเวลาอย่างมากที่สุดที่จะเป็นไปได้ จึงต้องมีการเร่งรีบพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เช้าไปตลอดวัน²³ คือวันที่ 25 พฤศจิกายน (ทั้งเช้าและบ่าย) วันที่ 26 พฤศจิกายน (ทั้งเช้าและบ่าย) วันที่ 27 พฤศจิกายน (ตอนเช้าและบ่าย) วันที่ 28 พฤศจิกายน (บ่าย) วันที่ 29 พฤศจิกายน (บ่าย) ส่วนวันที่ 2 ธันวาคม เป็นการพิจารณาร่างพระราชปรารภพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม และต่อไปจนถึงวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2475

²¹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิธนาการกรุงเทพ ตีพิมพ์เพื่อบำรุงส่งเสริมวรรณกรรมไทย พ.ศ. 2526) หน้า 38.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

²³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 (วิสามัญ) วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 นายสงวน ตุลารักษ์ เสนอขอให้เปลี่ยนภาวะที่ประชุมเป็นอนุกรรมการเต็มสภา ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎร อนุมัติ

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปที่ละมาตรา ตั้งแต่มาตรา 1 จนถึงมาตรา 68 ขณะที่สภาได้มีการพิจารณามาถึงมาตรา 6-7-8 ก็มีการอภิปรายกันว่า ควรจะต้องพิจารณามาตรา 6-41-46-50-51 ประกอบกันทั้ง 5 มาตราด้วยกัน ขณะเดียวกันนายประยูร ภมรมนตรี ได้กล่าวให้สภาสมควรปิดอภิปรายลงมติกันให้เสร็จไปเสียที โดยมีพระเรียบวิรัชพากย์ ก็เห็นด้วย โดยเสนอให้ลงมติกันได้แล้ว โดยอ้างถึงข้อบังคับขององคมนตรีในข้อ 60 ที่ระบุว่า เวลากล่าวอภิปรายกันอยู่นั้น ถ้ากรรมการใดจะเสนอยุติปิดอภิปรายให้ประธานนำปัญหาให้ลงมติทันที เมื่อมีผู้รับรองยุติที่มีผู้เสนอแล้ว ประธานต้องนำออกให้ลงมติทันทีโดยขณะนั้นก็มี ผู้เสนอและรับรองควรกระทำการปิดอภิปรายลงมติได้ ทำให้หลวงประดิษฐมนูธรรมแย้งว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ ควรจะได้ตกลงกันจนถึงที่สุด เพราะเป็นภาระสำคัญของแผ่นดิน ราษฎรทั้ง 12 ล้านเศษก็กำลังรอความหวังของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงไม่เป็นการสมควรที่จะทำกันอย่างหละหลวมและรีบปิดอภิปรายแล้วลงมติตามความเห็นของหลวงประดิษฐมนูธรรม ต้องการที่จะเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายอย่างเต็มที่ เมื่อหมดการอภิปรายแล้วจริง ๆ จึงค่อยปิดการอภิปรายแล้วลงมติ ในที่สุดที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นสมควรให้อภิปรายกันต่อไป²⁴

ประเด็นสำคัญ ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาอภิปรายกันมีหลายประเด็นเท่าที่ยกมาประกอบเป็นตัวอย่างมีดังนี้

ประการแรก ในมาตรา 6 นายพันตำรวจโท หลวงแสงนิติศาสตร์ ได้เสนอขอแก้คำว่า “สภาผู้แทนราษฎร” เป็น “รัฐสภา” แด่นายดิเรก ชัยนาม ไม่เห็นด้วย เพราะคำว่ารัฐสภานั้นเป็นคำรวม แปลว่า ปาเลียมেন্ট สภาของอังกฤษมี 2 สภา คือ สภาขุนนาง และสภาผู้แทนราษฎร รวมกันเรียกเป็น รัฐสภา สหรัฐอเมริกามี 2 สภา เรียกว่า สภาซันต และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวมเรียกกันว่า คอนเกรส แต่สำหรับสยามมีเพียงสภาเดียวเท่านั้น จึงเห็นว่าควรจะเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้นเหมาะสมดีแล้ว²⁵ นายสงวน ตุลารักษ์ ก็เห็นชอบด้วยกับคำว่าสภาผู้แทนราษฎร เพราะเห็นว่าสมาชิกนั้นเป็นผู้แทนราษฎรเลือกตั้งมา จึงไม่สมควรแก่เป็นรัฐสภา ในที่สุดที่ประชุมก็เห็นด้วยกับคำว่า สภาผู้แทนราษฎร

²⁴ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.

²⁵ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.

ประการที่สอง ในมาตรา 9 ที่ว่าด้วยเรื่อง “การสืบราชสมบัติ ท่านว่าให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร” นายหงวน ทองประเสริฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ได้อภิปรายว่า ในหมวดสภาผู้แทนราษฎรในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ดังนั้น ในกรณีปรากฏในมาตรา 9 ควรจะระบุให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิญาณและควรบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีผู้ที่เห็นด้วยได้แก่ นายจรูญ สืบแสง แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้อภิปรายไม่เห็นด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดาเห็นว่า ตามประเพณีราชาภิเษกพระมหากษัตริย์ก็ทรงปฏิญาณอยู่แล้ว ไม่เห็นจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะการบัญญัติลงไปก็ไม่ทำให้ ดีขึ้นหรือเลวลง หลวงประดิษฐมนูธรรมแถลงว่า การที่ไม่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญก็ดีแล้ว เพราะเวลาขึ้นเสวยราชย์ก็ต้องทรงตามพระราชประเพณี การที่ไม่เขียนไว้ก็มีขึ้นเป็นการยกเว้นที่พระมหากษัตริย์จะไม่ต้องทรงปฏิญาณ สภาผู้แทนราษฎรต้องเห็นชอบในการอัญเชิญพระมหากษัตริย์ขึ้นเสวยราชย์ ถ้าพระมหากษัตริย์องค์ใดไม่ทรงปฏิญาณ สภาผู้แทนราษฎรก็คงไม่ลงมติให้ เมื่อมีความเห็น 2 ทาง คือ ทางหนึ่งเห็นว่าไม่ควรถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทางหนึ่งเห็นว่าสมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงให้ที่ประชุมลงมติ ผลปรากฏว่าที่ประชุมลงมติตามร่างเดิม 48 คะแนน ที่เห็นว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมี 8 คะแนน เป็นอันว่าไม่ต้องระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิญาณพระองค์²⁶

ประการที่สาม ในมาตรา 11 ระบุว่า “พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง” ในบทบัญญัติเรื่องนี้มีผู้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยตามมาตรา 11 กับฝ่ายที่เห็นว่าควรให้พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ที่ยอมสละฐานันดรศักดิ์เข้าในวงการเมืองได้ แต่ภายหลังการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ในที่สุดที่ประชุมก็เห็นด้วยตามข้อเสนอร่างมา มิได้แก้ไขแต่อย่างใด²⁷

ประการที่สี่ ในมาตรา 46 แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามมีคำอยู่ 3 คำ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง คือ (1) กรรมการราษฎร (2) คณะกรรมการราษฎร (3) ประธานคณะกรรมการราษฎร ปรากฏว่า นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁷ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475, วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.

นายประยูร ภมรมนตรี หลวงเดชสหกรณ์ และนายสงวน ตุลารักษ์ ขอให้ใช้คำว่ารัฐมนตรี แทนกรรมการราษฎร แต่นายจ่ม วีระไวทยะ ขอให้คงใช้คำว่า กรรมการราษฎร นายเนตร พูนวิวัฒน์ ขอให้ใช้คำว่า อนุสภาผู้แทนราษฎรแทนคำว่า คณะกรรมการราษฎร ส่วนหลวงประดิษฐมนูธรรม มีความเห็นว่า อยากใช้ภาษาธรรมดาให้คนเข้าใจง่าย เช่นคำว่า กรรมการราษฎร หมายความว่า บุคคลกลุ่มหนึ่งที่ราษฎรมอบหมายมาให้ทำหน้าที่บริหารเป็นกรรมการของราษฎร แต่คำนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทักท้วง และมีผู้เข้าใจผิด คิดว่าหลวงประดิษฐมนูธรรมจะนำลัทธิบางประเทศมาเผยแพร่ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม จึงขอแสดงความเห็นสนับสนุนทางใด แต่คำว่า “รัฐมนตรี” หลวงประดิษฐ์เห็นว่าไม่ควรใช้ เพราะมนตรีเป็นแต่เพียงที่ปรึกษาแผ่นดิน ไม่ใช่หมายความว่ามาถึงผู้บริหาร การอภิปรายเป็นไปอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังตกลงหาข้อยุติกันไม่ได้²⁸ จนกระทั่งที่ประชุมสภาได้อนุมัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไปแก้ถ้อยคำ “คณะกรรมการราษฎร” เป็น “คณะรัฐมนตรี” “ประธานคณะกรรมการราษฎร” เป็น “นายกรัฐมนตรี” และคำว่า “กรรมการราษฎร” เป็น “รัฐมนตรี” และได้นำมาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อการประชุมสภาครั้งที่ 46/2475 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านความเห็นชอบ²⁹

นอกจากนี้ก็มีอีกหลายมาตราที่ได้มีการอภิปราย แต่ส่วนมากมักจะเป็นการแก้ไขถ้อยคำและภาษาให้สละสลวยและตรงกับความหมายที่แท้จริง ที่ผ่านมาเป็นเพียงตัวอย่างให้เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด มีความตั้งใจจริงที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้มีปัญหาน้อยที่สุด

1.1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

นอกจากสภาจะได้อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 แล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังได้พิจารณาการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 โดยอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดร่างขึ้น เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

²⁸ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร... ครั้งที่ 38/2475 วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.

²⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร... ครั้งที่ 42/2475 วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.

และมีข้อความหลายข้อที่คัดเอามาจากพระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 มาลงไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพราะข้อความเหล่านี้อาจจะต้องแก้ไขเสนอตามเหตุการณ์จะพึงเกิดขึ้นได้ ในเฉพาะกาล จึงเอามาใส่ไว้เพื่อจะได้แก้ไขได้ง่ายตามเหตุการณ์ ดังนั้นเหตุการณ์การร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ร่างขึ้นมาด้วย เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นผู้ทำร่างนี้ ขึ้นมาเป็นครั้งแรก³⁰

ประเด็นที่สำคัญบางประการในร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฉบับนี้มีดังนี้

ประการแรก ในมาตรา 1-3 ระบุว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 1 คือประเภทที่ราษฎรเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้ราษฎรในตำบลเลือกตั้งผู้แทนตำบลละ 1 คน ผู้แทนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งก็ไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จะเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยวิธีปลดหรือตั้งเพิ่มเติมอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ในการเลือกผู้แทนราษฎรนั้น ๆ ให้ผู้แทนตำบลในจังหวัดเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจังหวัดละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีพลเมืองเกินกว่า 1 แสนคน ให้เลือกผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ทุก ๆ แสนคน เศษของ 1 แสน ถ้าถึงครึ่งหนึ่งให้นับเป็นหนึ่งแสนถ้าต่ำกว่าครึ่งให้ปัดเศษ³¹

ประการที่สอง ในมาตรา 4 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องมีสัญชาติไทยตามกฎหมาย ในกรณีที่บิดาเป็นคนต่างชาติ มารดาเป็นคนไทยเกิดในสยาม กฎหมายไทยถือว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ในกรณีที่บิดาเป็นชาวต่างประเทศจะแต่งงานกับมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม จะต้องได้เรียนหนังสือไทยจนได้ประกาศนียบัตรชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 (ขณะนั้น) หรือได้รับราชการประจำการตามพระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหารแล้ว หรือได้รับราชการประจำแผนกอื่น ๆ ในตำแหน่งตั้งแต่เสมียนขึ้นไป โดยมีเงินเดือนแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี ในกรณีที่เป็นการแปลงสัญชาติเป็นไทย ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในราชอาณาจักรสยามเป็นเวลาติดต่อกันไม่ต่ำกว่า 10 ปี ภายหลังแปลงสัญชาติมาแล้ว และก่อนที่จะแปลงสัญชาติจะต้องอยู่ในสยามไม่น้อยกว่า 5 ปี ผู้ที่มีสิทธิ ออกเสียงเลือกตั้งจะต้องมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์³²

³⁰ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานกรประชุมสภาผู้แทนราษฎร . ครั้งที่ 44/2475 วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2475

³¹ เรื่องเดียวกัน.

³² เรื่องเดียวกัน.

ประการที่สาม ในมาตรา 5 ผู้สมัครเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบลหรือเป็นผู้แทนราษฎร จะต้องมิอายุ 23 ปีบริบูรณ์ นอกเหนือจากคุณสมบัติประเภทอื่น ๆ อีกหลายประการ เช่นไม่ติดยาเสพติดให้โทษ ไม่เป็นบุคคลที่อยู่เหนือการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในเรื่องอายุนี้มีการอภิปรายกันมาก เพราะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวบางคนอยากจะให้ขยายออกไปเป็น 25 ปี แต่ในที่สุดที่ประชุมลงมติเป็น 23 ปี ตามร่าง³³

ประการที่สี่ ในมาตรา 47 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 อยู่ชั่วคราว ในชั้นต้นพระมหากษัตริย์ทรงประกาศพระราชกฤษฎีกาตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 65 ในการที่จะเลือกตั้งบุคคลใดเข้าแทนในตำแหน่งสมาชิกที่ว่าง หรือจะต้องตั้งสมาชิกเพิ่มจำนวนขึ้นก็ดี เพื่อให้สมาชิกประเภทที่ 2 คงมีจำนวนเท่ากับประเภทที่ 1 ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ที่มีอยู่ในขณะนั้นประชุมเลือกตั้งหรือปลดตามจำนวนที่จำเป็น สมาชิกประเภทที่ 2 นี้อยู่ในตำแหน่งตลอดวาระที่ใช้บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ³⁴

ภายหลังมีการอภิปรายและมีการแก้ไขเพียงเล็กน้อย ที่ประชุมสภาทั้งหมดก็ลงมติรับรองเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

1.1.4 การรับรองพระราชกำหนด

ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามพุทธศักราช 2475 ในมาตรา 29 ระบุให้คณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นอย่างทันด่วนที่ โดยที่คณะกรรมการราษฎรไม่สามารถจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันได้ แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรองเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

สืบเนื่องมาจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ดังนั้น เพื่อเป็นโอกาสที่ดั่งามในฐานะที่ชาวไทยได้รับพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประกาศคณะกรรมการราษฎร จึงได้ออกพระราชกำหนดอภัยโทษให้กับผู้ต้องโทษ และภายหลังที่ออกพระราชกำหนดแล้ว ได้เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2475 เพื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับรองประกาศเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ซึ่งทางสภาผู้แทนราษฎรก็อนุมัติ

³³ เรื่องเดียวกัน.

³⁴ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 45/2475 วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2475 (ตอนบ่าย).

1.2 อำนาจ หน้าที่ และบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามมาตรา 9 ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมร่วมกับถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาหรือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งเป็นประธานได้ตามที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 26

1.2.1 การรับรองหรือไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติ

สภาผู้แทนราษฎรภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ในขณะนั้นจึงจะใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ จะได้รับการอภิปรายถกเถียงกันในรัฐสภาก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ³⁵

สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นทั้งหมดเป็นสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การควบคุมรัฐบาลในขณะนั้น ในแง่ของการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่สภาทั้งที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอกับฝ่ายสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอนั้น ส่วนใหญ่สภาผู้แทนราษฎรจะรับหลักการทั้งหมดในระบอบนั้นยังไม่มี ความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด เพราะสภานั้นช่วงนั้นมีเวลาเพียง 5 เดือนเศษเท่านั้น รัฐบาลเองก็อยู่ในระยะบริหารประเทศใหม่ ๆ ดังนั้นสภาผู้แทนราษฎรก็เพียงแต่อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่าควรจะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ ถ้ากรรมการราษฎรที่เกี่ยวข้องชี้แจงให้ฟังจนเข้าใจก็มักจะผ่านไป บางครั้งถ้าฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปปฏิบัติได้ รัฐบาลก็เห็นชอบภายหลังจากที่คณะกรรมการนำไปปรับปรุงแก้ไขและนำมาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรตามวาระที่ 2 และวาระที่ 3 แล้ว ก็มักจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการราษฎรได้ตกลงยุติให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 โดยมีหลวงประดิษฐมนูธรรม กรรมการราษฎรเป็นผู้แถลงแทนประธานคณะกรรมการราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

³⁵ ประเสริฐ โยธพิทักษ์, “การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย” (ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2513) หน้า 49.

ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง เช่น พระยาวิจิตรวาทธรรม พระยามานวราชเสวี นายประยูร ภมรมนตรี นายสงวน ตุลารักษ์ นายมังกร สามเสน หลวงประดิษฐมนูธรรม พระยานิติศาสต์ ไชยบาล เป็นต้น มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย แต่เมื่อลงมติเรื่องส่วนใหญ่ก็อนุมัติให้รัฐบาล ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้

นอกจากนี้ก็มีตัวอย่างการที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติเอกสารและ หนังสือพิมพ์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 ซึ่งอาจกระทบต่อเสรีภาพหนังสือพิมพ์ แต่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ พร้อมทั้งเสนอแนะให้ช่วยกันพิจารณาไว้รัดกุมยิ่งขึ้น

จากตัวอย่างที่ยกมาก็พอจะเห็นว่า พระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ และกระทบ ต่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นคนร่ำรวยและมีอำนาจ สภาผู้แทนราษฎรขณะนั้นก็ยัง สนับสนุนพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้นำเสนอ แต่ก่อนที่จะให้การสนับสนุนก็มีการอภิปราย ชักถาม และบางครั้งก็คัดค้านและเห็นด้วยที่จะให้ตั้งอนุกรรมการไปพิจารณา

นอกจากการควบคุมรัฐบาลด้วยการให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติให้เป็น พระราชบัญญัติในการปกครองประเทศตามความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ยังให้การอนุมัติประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการ บริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวก็ให้ความเห็นชอบประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติและประกาศ บางฉบับ เช่น ยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470³⁶ เป็นต้น

1.2.2 การเสนอกระทู้ถาม

ในพระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ให้สภาผู้แทน ราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ ดังนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ก็ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในกิจการของประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามกรรมการ ราษฎรในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ เช่น นายบรรจง ศรีจรูญ ตั้งกระทู้ถามคณะกรรมการ ราษฎรเกี่ยวกับเรื่องการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และหาหนทางทำให้ราษฎรมีงานทำ เพราะคณะราษฎร ได้ประกาศจะฟื้นฟูเศรษฐกิจแห่งชาติ และหาหนทางทำให้ราษฎรมีงานทำ กระทู้ถามคือ บัดนี้คณะกรรมการได้ทำอะไรบ้าง? เพราะเท่าที่ประชุมกันนั้น ส่วนมากเกี่ยวกับเรื่องกฎหมาย มองไม่เห็นว่ กฎหมายจะฟื้นฟูเศรษฐกิจแห่งชาติได้ จึงขอให้ประธานคณะกรรมการราษฎรได้แถลงให้ที่ประชุม

³⁶ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร...ครั้งที่ 5/2475 วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2475.

ทราบ³⁷ ทางด้านประธานคณะกรรมการก็ได้ตอบกระทู้ถามของนายบรรจง ศรีจรูญ ว่าการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ ถ้าไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติก็ปฏิบัติได้ยาก “การทำอะไรทั้งปวงที่จะช่วยเหลือก็ต้องช่วย” ด้วยอำนาจกฎหมาย ถ้าไม่ออกกฎหมายก็ไม่มีทางอื่น วิธีที่จะช่วยก็ต้องออกเป็นกฎหมายเหมือนกัน³⁸

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งก็คือ นายสงวน ตุลารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ตั้งกระทู้ถามคณะกรรมการราษฎรว่า ความเสี่ยงของประชาชนที่กล่าวกันอยู่ในเวลานี้ก็คือ อยากจะทราบว่าสภานี้ได้กระทำการอย่างใดลงไปบ้าง และอนุกรรมการต่าง ๆ ที่สภาได้แต่งตั้งขึ้นกระทำการเฉพาะการเป็นอย่างไรบ้าง ไปนั้น ได้กระทำการอย่างใดบ้าง ควรจะเปิดเผยให้ประธานทราบเป็นคราว ๆ ไป รวมทั้งกิจการที่คณะกรรมการราษฎร กระทรวง ทบวง ได้กระทำการอย่างไรไปบ้างในวันหนึ่ง ๆ ทางประธานคณะกรรมการราษฎรก็ได้ตอบกระทู้ถามว่า คณะกรรมการราษฎรได้คิดและลงมือกระทำไปแล้ว โดยได้ตั้งอนุกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง 3 นาย คือ พระยาราชวังสัน พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ และพระวุฒิสาสตร์เนติญาณ³⁹ อย่างนี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในยุคนั้นก็ไม่รุนแรงถึงกับเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองให้กับรัฐบาลในยุคนั้นได้

1.2.3 การตั้งอนุกรรมการของสภา

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ได้ เพื่อจะได้มีการปรึกษาหารือตกลงกันอีกชั้นหนึ่ง ดังเช่นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเกิดปัญหาขัดแย้งในเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีมรดก พ.ศ. 2475 ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงถามที่ประชุมว่า ควรจะตั้งอนุกรรมการไปพิจารณาหรือไม่ สมาชิกส่วนมากได้ลงมติว่า เห็นสมควรตั้งอนุกรรมการไปพิจารณา ที่ประชุมตกลงอนุมัติ และที่ประชุมลงมติรับรองอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

³⁷ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 20/2475. วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2475.

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30/2475 วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2475.

เกษมมฤคก พ.ศ. 2475 มี ๖ คน คือ เจ้าพระยาพิชัยญาติ เป็นประธาน พระยาราชวังสัน พระยาไชยยศสมบัติ นายเนบ พหลโยธิน หลวงคณาภิรมย์ พระยามานวราชเสวี หลวงสินาคโยธารักษ์ นายมังกร สามเสน และนายวิเชียร สุวรรณรัต เป็นกรรมการ⁴⁰

1.2.4 การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ไม่ได้มีบทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ รวมทั้งมิได้มีบทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะกรรมการเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในยุคนีจึงไม่มีบทบาททางด้านนี้แต่อย่างใด

2. อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุัตินัยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

จากการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายได้เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ดังนั้น คณะกรรมการราษฎรได้กราบบังคมทูลออกจากตำแหน่งในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ภายหลังเมื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้ว และในวันเดียวกันนี้ได้มีประกาศพระบรมราชโองการลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีเจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวยังคงทำหน้าที่ต่อไปชั่วคราวจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จึงจะมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

จนกระทั่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กรมการอำเภอดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนตำบลระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 เพื่อให้ได้ผู้แทนตำบลซึ่งผู้แทนตำบลจะเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ทางกรมการอำเภอได้ดำเนินการเลือกผู้แทนตำบลเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ผลการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรปรากฏว่า ได้ผู้แทนราษฎร 78 คน

⁴⁰ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2475 วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2475.

ต่อมาในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ได้มีพระราชกฤษฎีกา แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ซึ่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จำนวน 78 นาย⁴¹

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พ.ศ. 2476 ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 เนื่องจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 และให้มีการเลือกตั้งพฤษสภา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 โดยให้ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และบัญญัติให้มีสภาเป็น 2 สภา คือ พฤษสภา และสภาผู้แทนราษฎร

รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 (พ.ศ. 2476)

ฝ่ายทหาร จำนวน 49 คน ประกอบด้วย

- (1) นายพันตรี หลวงกาจสงคราม (เทียน เก่งระดมยิง)
- (2) นายพันตรี หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต (ด้วน จินตะคุณ)
- (3) นายพันตรี หลวงขจรเดชะ (เลื่อง นิมิบุตร)
- (4) นายเรือเอก จิบ ศิริไพบูลย์ ร.น.
- (5) นายเรือเอก ชลิต กุลกำจร ร.น.
- (6) นายพันตรี หลวงชาญสงคราม (พาน ชาลิจันทร์)
- (7) นายร้อยเอก หลวงเชวงศักดิ์สงคราม (ช่วง ขวัญเจ็ด)
- (8) นายพันตรี หลวงชำนาญยุทธศิลป์ (เชย รมยะนันท์)
- (9) นายเรือเอก ทองหล่อ จำหิรัญ
- (10) นายเรือเอก ทิพย์ ประสานสุข
- (11) นายเรือเอก หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ (ถวัลย์ ธารีสวัสดิ์)
- (12) นายนาวาตรี หลวงนาวาวิจิตร (ผัน อำไกรวัลย์)
- (13) นายเรือเอก หลวงนิเทศกลกิจ (กลาง โรจนเสนา)
- (14) นายร้อยเอก ขุนนิรันดรชัย (สเหวก นิลัญชัย)
- (15) นายร้อยตรี เนตร์ พูนวิวัฒน์
- (16) นายร้อยเอก น้อม เกตุนิติ
- (17) นายพันโท พระประจันปัจจนึก (พุก มหาติลก)
- (18) นายพลตรี พระยาประเสริฐสงคราม (เทียบ คมกฤต)

⁴¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายชื่อสมาชิกสภาที่ได้รับกรรมแต่งตั้ง (พ.ศ. 2476 - พ.ศ. 2530), หน้า 16.

- (19) นายเรือเอก ประเสริฐ สุขสมัย
- (20) นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน)
- (21) นายร้อยเอก หลวงพินิตยuthกิลปี (เปื้อง พรโสภณ)
- (22) นายพันโท หลวงพิบูลสงคราม (แปลก จิตตะสังคะ)
- (23) นายพันตรี หลวงพรหมโยธี (มังกร ผลโยธิน)
- (24) นายพันตรี หลวงโยธาธุติการ (เทศ กิตติรัตน์)
- (25) นายพันตรี หลวงรณสิทธิพิชัย (เจือ กาญจนนินทุ)
- (26) นายพันตรี หลวงรวบรัดสปีตผล (สอน บุญใหญ่)
- (27) นายนาวาเอก พระริ้ววิรัชพากย์ (ริ้ว ทรทรานนท์)
- (28) นายร้อยเอก ขุนเรืองวิรุทธ (บุญเรือง วีระหงส์)
- (29) นายเรือเอก วัน รุยาพร
- (30) นายพันตรี พระวิชัยยุทธเดชาคณี (กั้ง บุญยะคุปต์)
- (31) นายพันตรี หลวงวิชิตสงคราม (จิด ยูววรรณะ)
- (32) นายพันโท หลวงวิภากรูกิจ (สุข เมนะรุจิ)
- (33) นายพันตรี หลวงวีระโยธา (ถวิล ศิริศัพท์)
- (34) นายพลเรือตรี พระยาสุทรเสนา (กระแส ประวาหะนาวิน)
- (35) นายนาวาโท หลวงสุทธลาชัย (บุง สุทธลาชัย)
- (36) นายเรือเอก สงบ จรูญพร ร.น.
- (37) นายพันตรี หลวงสวัสด์ธรรงค์ (สวัสด์ ดาระสวัสด์)
- (38) นายพันตรี หลวงสฤษฎี ยุทธศิลป์ (เพียร พิริยะโยธิน)
- (39) นายร้อยเอก หลวงสวัสด์สุทร (คน บุญนาค)
- (40) นายพันโท พระสงครามภักดี (เมี้ยน เหมะจุทา)
- (41) นายเรือเอก หลวงสังวรยุทธกิจ (สังวรรณ สุวรรณชัย)
- (42) นายพันเอก พระสิทธิเรืองเดชพล (แสง พันธูประภาส)
- (43) นายนาวาโท หลวงสินธุสงครามชัย (สินธุ์ กมลนาวิน)
- (44) นายพันโท หลวงสินาดโยธารักษ์ (จิด มั่นศิลป์)
- (45) นายพันตรี หลวงเสรีเรงฤทธิ์ (จรูญ รัตนกุล)
- (46) นายร้อยเอก ขุนโสภณธรรมกิจ (เจิม โลจายะ)
- (47) นายพันตรี หลวงอดุลเดชรัส (บัตร พึ่งพระคุณ)
- (48) นายพันโท พระอุดมโยธาธิบุตร (สด รัตนาวดี)
- (49) นายพันเอก พระเวชยันตรังสฤษฎ์ (มณี มหาสันทนะ)

ฝ่ายพลเรือน จำนวน 28 คน ประกอบด้วย

- (1) พระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร)
- (2) หลวงโกวิทอภัยวงศ์ (ควง อภัยวงศ์)
- (3) นายชุมพล ปิณฑานนท์
- (4) หลวงชำนาญนิติเกษตร (อุทัย แสงมณี)
- (5) นายคิเรก ชัยนาม
- (6) หลวงเดชาติวงศ์วราวัฒน์ (ม.ล.กวี เดชาติวงศ์)
- (7) นายคิ้ว ลพานุกรม
- (8) นายทวี บุญยเกษตร
- (9) เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
- (10) หลวงนฤเบศร์มานิต (สงวน จุฑาเดมิย์)
- (11) พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ (วัน จามรมาน)
- (12) นายประจวบ บุนนาค
- (13) หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์)
- (14) พระยาประมวญวิชาพูล (วงศ์ บุญ - หลง)
- (15) พระยามานวราชเสวี (ปลอด - วิเชียร ณ สงขลา)
- (16) นายมังกร สามเสน
- (17) นายชล สมานนท์
- (18) นายเล็ง ศรีสมวงศ์
- (19) หลวงวิจิตรวาทการ (กิมเหลียง วัฒนปฤดา)
- (20) นายวิลาศ โอสถานนท์
- (21) เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา)
- (22) หลวงสิริราชไมตรี (จรูญ สิงหเสนี)
- (23) พระสุธรรมวินิจัย (ชม วณิกเกียรติ)
- (24) หลวงสุนทรเทพหัสดิน (สพรั่ง เทพหัสดิน ณ อยุธยา)
- (25) พระยาอภิบาลราชไมตรี (ต่อม บุนนาค)
- (26) หม่อมหลวงอุดม สนิทวงศ์
- (27) หลวงอรรถกิจกำจร (กลิ้ง พนมยงค์)
- (28) หลวงอรรถสารประสิทธิ์ (ทองเย็น หลีละเมียร)

ฝ่ายตำรวจ จำนวน 1 คน คือ

(1) นายพันตำรวจเอก พระยานุสรยุทธการ (จ้าง วัจนะพุกกะ)

เมื่อเปรียบเทียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 กับผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 นั้น จะพบข้อสังเกตบางประการคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีจำนวนฝ่ายพลเรือนถึง 52 คน ขณะที่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มีสมาชิกที่เป็นพลเรือนเพียง 28 คนเท่านั้น นอกจากนี้ สมาชิกที่เป็นฝ่ายทหารนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มีมากถึง 49 คน ขณะที่พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มีสมาชิกที่เป็นทหารเพียง 16 คนเท่านั้น

การที่แตกต่างกันเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะว่า ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ หลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งเป็นผู้นำคนสำคัญของผู้ก่อการ มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นมันสมองของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ต่อมาภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แล้ว ฝ่ายทหารเริ่มเข้ามามีบทบาทในการรักษาพระนคร การแต่งตั้งฝ่ายทหารขึ้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงเริ่มขยายอิทธิพลในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อรักษาฐานอำนาจของฝ่ายทหารในสภาผู้แทนราษฎรให้สามารถคุมอำนาจของฝ่ายพลเรือนได้และบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่เป็นทหารในลักษณะเช่นนี้จะเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งในครั้งต่อ ๆ ไป

การแบ่งกลุ่มอำนาจดังกล่าวจะพบว่า บทบาทของฝ่ายทหารจะมีมากขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนรัฐบาล หรือต้องการจะล้มรัฐบาลก็ได้ นอกจากนี้ ยังเป็นกลไกสำคัญต่อการตัดสินใจในสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 แสดงบทบาทใด ๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เห็นด้วย การลงมติในสภา ก็มีผลสำเร็จทุกครั้งเช่นเดียวกัน ถ้ารัฐบาลต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรรับรอง แต่ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาล ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ก็มี ความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลด้วย บางครั้งก็เคยมีถึงขั้นรัฐบาลต้องลาออกเหมือนกัน

ในรายชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 แบ่งออกเป็นกลุ่มอำนาจได้ดังนี้

1. ฝ่ายทหาร 49 คน
2. ฝ่ายตำรวจ 1 คน
3. ฝ่ายพลเรือน 28 คน

ภายหลังที่ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จนถึงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 นับได้ว่าเป็นช่วงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งจะมีบทบาทภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ทั้งหมด

บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 อำนาจ หน้าที่และบทบาทในการตรากฎหมาย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 นั้น จะส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนี้

2.1.1 อำนาจ หน้าที่ และบทบาทในการตราพระราชบัญญัติ

บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 36)

เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ยังเป็นประเภทสภาเดียว ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจึงปฏิบัติหน้าที่ และมีอำนาจร่วมกับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ภายหลังมีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จนกระทั่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 และมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญไปพลางก่อน หลังจากนั้นก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1

ก. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ได้ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหลายฉบับด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่

- ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 โดยรัฐบาลได้เป็นผู้เสนอเหตุผลเพื่อให้กิจการฝ่ายธุรการของสภาผู้แทนราษฎรดำเนินไปโดยสมบูรณ์ จำเป็นต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำชั้นหน่วยหนึ่งมีฐานะเป็นกรมขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า “กรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ที่ประชุมเห็นชอบด้วย และให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้⁴²

- ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 โดยรัฐบาลมอบให้หลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นผู้จัดกร่างมีการแบ่งระเบียบราชการบริหารออกเป็น 3 ประเภท คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐบาลได้นำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476⁴³ สภาได้ลงมติรับหลักการและพิจารณาเป็นรายมาตรา ลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

- ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2481 โดยรัฐบาลเป็นผู้เสนอให้สภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้ปีงบประมาณเริ่มต้น ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน⁴⁴ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการและอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายได้

⁴² สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2476 (สามัญ) วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476.

⁴³ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2476 (สามัญ) วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476.

⁴⁴ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2476 (สามัญ) วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481.

- ร่างพระราชบัญญัติปีปฏิทิน พ.ศ. 2483 เป็นกรเปลี่ยนปีใหม่จากวันที่ 1 เมษายน เป็นวันที่ 1 มกราคม ตามหลักสากล รัฐบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2483⁴⁵ สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ และใช้เป็นกฎหมายเมื่อ วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2481

- ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483 โดยรัฐบาล ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณา เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2483 เหตุผลสำคัญก็คือ ให้สอดคล้องกับปฏิทินประจำปีแบบใหม่ของไทย⁴⁶ สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการและได้ลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายได้เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2483

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงทางการเมือง

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา สถานการณ์ทางการเมืองเริ่มร้อนระอุ ภายหลังจากที่พระยามโนปกรณนิติธาดาได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 ทั้งนี้เป็นเพราะหลวงประดิษฐมนูธรรมได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจเสนอต่อผู้ก่อการคณะราษฎรได้พิจารณา ผลการประชุมมีความเห็นไม่ตรงกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยกับเค้าโครงเศรษฐกิจ อีกฝ่ายหนึ่งไม่เห็นด้วย พันเอกพระยาทรงสุรเดชและผู้ก่อการบางคนมีความเห็นได้แย้งกับเค้าโครงเศรษฐกิจ รวมทั้งพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีก็ไม่เห็นด้วยกับเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม⁴⁷ ความแตกแยกได้ขยายตัวออกไปมากขึ้น จนกระทั่งพระยามโนปกรณนิติธาดาออก พระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราเป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 เป็นต้นไป ผลจากการปิดสภาผู้แทนราษฎรของพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในครั้งนั้น ได้นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง นั่นคือ พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ก่อการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 เพราะพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเกรงว่าพระยามโนปกรณนิติธาดาอาจจะพลิกผันการเมืองในระบอบรัฐธรรมนูญกลับไปสู่สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังก่อนการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ได้

⁴⁵ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2483 (สามัญ) วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2483.

⁴⁶ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2483 (สามัญ) วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2483.

⁴⁷ โปรดดูรายละเอียดใน สิริ เปรมจิตต์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงโต้แย้ง “เค้าโครงงานเศรษฐกิจ” ของนายปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวาท 2516) หน้า 1-216.

ในการยึดอำนาจในครั้งนั้น สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้คือ (1) คณะผู้ยึดอำนาจเรียกคณะของคนว่า คณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน ไม่เรียกว่า คณะราษฎร และถือได้ว่าเป็นการรัฐประหารครั้งแรก และรัฐบาลของพระยามโนฯ ก็ยอมสละอำนาจแต่โดยดี (2) พันเอกพระยาพหลฯ ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลในวันรุ่งขึ้นในคณะรัฐบาลของพันเอกพระยาพหลฯ ชุดนี้ไม่มีพันเอกพระยาทรงสุรเดชรวมอยู่ด้วย แสดงให้เห็นว่า พันเอกพระยาทรงสุรเดชถูกกีดกันออกไปจากวงการเมือง พร้อมทั้งพันเอกพระยาฤทธิ์อัคนัย และพันโทพระประศาสน์พิทยายุทธ นายทหารฝ่ายพันเอกพระยาทรงฯ ก็ถูกปลดอำนาจทางทหารด้วย (3) หลวงประดิษฐมนูธรรมได้ เดินทางกลับประเทศสยาม เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2476 ภายหลังจากที่รัฐบาลของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ได้ให้หลวงประดิษฐมนูธรรมเดินทางไปพักผ่อนอยู่ในประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2476 ซึ่งเท่ากับเนรเทศไปนอกประเทศภายหลังเกิดความขัดแย้งกับพระยามโนฯ ในเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจ⁴⁸

หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการวางแผนก่อการรัฐประหารรัฐบาลของพันเอกพระยาพหลฯ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 จนเกิดการต่อสู้กันด้วยกำลังระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายรัฐประหารภายใต้การนำของพระองค์เจ้าบรมเดช ปญหาการเมืองเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบที่นำไปสู่การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว⁴⁹

ถึงแม้ว่าภายหลังที่พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาจะได้กราบบังคมทูลถวายลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2481 และนายพันเอกหลวงพิบูลสงครามจะเข้ารับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาแล้วก็ตาม แต่ปัญหาทางการเมืองที่เผชิญหน้ารัฐบาลก็เป็นมาโดยตลอด มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ส่งบลง การเมืองของไทยก็ยังคงเป็นปัญหาเช่นเดิม

ในช่วงเวลาเหล่านี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จะเป็นฐานเสียงที่สำคัญสำหรับการสนับสนุนรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 มีจำนวนเท่ากับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ดังนั้น การที่รัฐบาลต้องการได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องอาศัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 นอกเหนือไปจากการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ซึ่งบางครั้งรัฐบาลก็ไม่มั่นใจว่าจะมีเสียงสนับสนุนพอหรือไม่

⁴⁸ ณรงค์ สีนสวัสดิ์ การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา, (กรุงเทพฯ : บริษัท วัชรินทร์การพิมพ์ จำกัด 2539) หน้า 112.

⁴⁹ โปรดดูรายละเอียดใน “นายหนวดย” (นามแฝง), เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ รัชสมัยผู้นิราศ (กรุงเทพฯ : ไม่ปรากฏที่พิมพ์, 2530) หน้า 635 - 679.

ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับปัญหาความมั่นคงทางการเมืองจะทำให้เห็นบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งได้ดียิ่งขึ้น

ปัญหาความมั่นคงทางการเมืองได้นำไปสู่การเสนอพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ในสมัยรัฐบาลทุกรัฐบาลแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 มักจะให้การสนับสนุนและไม่ค่อยจะแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้มักจะปล่อยให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เป็นส่วนใหญ่ ดังจะยกตัวอย่างเช่น ในรัฐบาลของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา รัฐบาลให้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478⁵⁰ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2476 ทั้งนี้รัฐบาลได้เสนอญัตติด่วน และขอให้ประชุมลับในวันนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภทรวมกัน 106 ท่าน

นายกรัฐมนตรีได้แถลงในที่ประชุมว่าขณะนี้เริ่มเรื่องเกิดขึ้นในหน่วยของกองพันต่าง ๆ ในกรมทหารบางหน่วย คือเกิดขึ้นจากนายสิบที่ประจำอยู่ในกองพันนั้น ๆ ได้มีการมั่วสุมประชุมกันคิดจะเปลี่ยนการปกครองจากระบอบรัฐธรรมนูญไปเป็นแบบเผด็จการ แต่รัฐบาลทราบเหตุและจับกุมได้เป็นที่เรียบร้อยและทำการสอบสวนเพื่อฟ้องร้องศาลต่อไป แต่เนื่องจากศาลพิเศษที่มีอยู่เดิมไม่มีอำนาจพอที่จะครอบคลุมมาได้ถึงสถานการณ์ในขณะนั้น จึงต้องตราพระราชบัญญัติศาลพิเศษแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ และได้ขอเสนอญัตติด่วนมาให้เปลี่ยนระเบียบวาระ ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนไม่คัดค้าน

ภายหลังจากที่ได้เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายเพื่อลงมติรับหลักการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 แสดงความคิดเห็นในลักษณะของการซักถามและเสนอแนะแต่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เสนออภิปรายเลย เมื่อประธานเสนอให้ที่ประชุมลงมติรับหลักการสมาชิกที่เห็นด้วยยกมือ 91 นาย จากจำนวน 106 นายในขณะนั้น หลังจากนั้นก็มาถึงวาระที่ 2 มีการอภิปรายเสนอแนะให้รัฐบาลแก้ไขประเด็นปลีกย่อยเพียงเล็กน้อย แล้วถึงวาระที่ 3 มีสมาชิกยกมือให้สมควรออกพระราชบัญญัตินี้บังคับได้จำนวน 80 นาย ไม่มีผู้ใดคัดค้าน การพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 จึงสามารถออกประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทั้ง 3 วาระรวด

⁵⁰ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2478 (สมัยสามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2478.

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมต่าง ๆ

ในระยะเวลาที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2481 - พ.ศ. 2487) ได้มีการเสนอพระราชบัญญัติวัฒนธรรมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาหลายฉบับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวัฒนธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีด้วยเช่นกัน

รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อที่ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2483 นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่รัฐบาลเสนอกฎหมายวัฒนธรรมโดยตรง นอกจากนี้ก็มีร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมอื่นเข้าสู่ที่ประชุมสภาอีกหลายครั้ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติชื่อสกุล พ.ศ. 2484 ร่างพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทั่งหลายครั้งที่แสดงถึงการสนับสนุนให้มีการเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบายวัฒนธรรม ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2483 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น⁵¹ ในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อภิปรายทั้งหมดล้วนแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ที่แสดงบทบาท เช่น นายเปี่ยมบุญชะโชติ (นครศรีธรรมราช) นายอรุณ ทองปัจโชติ (พระนคร) นายวุฒิ สุวรรณรักษ์ (สุราษฎร์ธานี) นายเขมชาติ บุญรัตพันธุ์ (ร้อยเอ็ด) นายเตียง ศิริขันธ์ (สกลนคร) พระยาประสงค์เกษมราษฎร์ (นครราชสีมา) หลวงศรีสุพรรณดิฐ (ชุมพร) ฯลฯ เป็นต้น สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่อภิปรายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลด้วย คือ น.อ.หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม)

เมื่อมีการลงมติปรากฏว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 102 : 2 รัฐบาลได้เสนอให้พิจารณาการร่างพระราชบัญญัตินี้รวดเดียว 3 วาระ มีการแปรญัตติที่สำคัญคือลดเงินค่าปรับจาก 24 บาท ลงเหลือ 12 บาท ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็รับรองให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม การแสดงทัศนะสนับสนุนนโยบายวัฒนธรรมของรัฐบาลด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสริมต่อนโยบายวัฒนธรรมของรัฐบาลอีกหลายฉบับ ก็ล้วนแล้วเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เช่น นายจรัส มหาวงศนันท์ (น่าน) เสนอร่างพระราช

⁵¹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร...ครั้งที่ 15/2483.(สามัญ) วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2481.

บัญญัติระเบียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2481 นายดาบสงวน พยุงพงศ์ (ปราจีนบุรี) เสนอญัตติเรื่องร่างข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2481 หลวงศรีสุพรรณดิษฐ์ (เพียน ชุมวรฐายี) (ชุมพร) เสนอร่างพระราชบัญญัตินามสกุล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2482 เป็นต้น แต่ร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้เพิ่มติสภา⁵²

ต่อมาใน พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ฉบับ รวม 5 ครั้ง⁵³ โดยใช้ชื่อต่างกันไปเพื่อเสริมสร้างนโยบายวัฒนธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมเข้าสู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2485 รวม 4 ฉบับ รวม 5 ครั้ง สามารถผ่านการพิจารณารับหลักการทุกฉบับด้วยคะแนนสนับสนุนที่สูงมาก คะแนนเสียงที่ไม่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมมีน้อยมาก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรัฐบาลมักจะใช้วิธีเสนอให้ที่ประชุมสภาพิจารณารวดเดียว 3 วาระ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีเวลาเตรียมตัวเพื่อขอแปรญัตติแก้ไขในรายละเอียด จึงต้องยอมตามร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอมา

ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทางด้านเศรษฐกิจ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 สภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางด้านเศรษฐกิจหลายฉบับ โดยส่วนใหญ่ถ้าเป็นพระราชบัญญัติที่ได้ประโยชน์ต่อสถานการณ์ในขณะนั้นของประเทศและประชาชนแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มักจะผ่านพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจไปได้ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ก็ได้ให้การสนับสนุนรัฐบาลเป็นอย่างดี

ร่างพระราชบัญญัติทางด้านเศรษฐกิจที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้การอนุมัติและใช้เป็นกฎหมาย และมีความสำคัญต่อประเทศชาติและประชาชนที่สำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 7 มีนาคม

⁵² บุปผา ทิพย์สภาพกุล “ทัศนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อนโยบายวัฒนธรรมของจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481 - 2487)”, (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) หน้า 75.

⁵³ เรื่องเดียวกัน หน้า 92.

พ.ศ. 2481⁵⁴ สภาได้ลงมติรับหลักการและตั้งกรรมาธิการไปพิจารณา และลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2487 ร่างพระราชบัญญัติเกลือและร่างพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2481⁵⁵ ซึ่งรัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2481 ทั้ง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเกลือและพระราชบัญญัติยาสูบนี้ ก็เพื่อไว้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวนาเกลือ และผู้ปลูกยาสูบ ซึ่งเป็นคนไทยที่ประชุมสภาได้ลงมติรับหลักการและลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายได้ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 ซึ่งรัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2482⁵⁶ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ประกอบการอันเป็นกิจธุระของธนาคารกลาง และเตรียมการจัดตั้งธนาคารชาติไทย เพื่อจัดระเบียบการเงินตราและรักษาทุนสำรองไว้เป็นหลักและความมั่นคงในการเงิน และดำเนินวิธี เงินตราและเครดิตของประเทศ⁵⁷ นับได้ว่าเป็นการจัดตั้งธนาคารชาติ สภาได้มีการประชุมรับหลักการและอนุมัติให้ประกาศเป็นกฎหมายได้ในวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2482 และร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติพระราชกำหนดพันธมิตรออมทรัพย์ในภาวะคับขัน เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2488⁵⁸ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติเห็นชอบอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายได้

พระราชบัญญัติทางด้านเศรษฐกิจที่ยกตัวอย่างมาให้นั้น ได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับ การที่สภาได้ผ่านการประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ก็เพราะสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง) ได้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนรัฐบาลและเห็นประโยชน์ของชาติบ้านเมืองในขณะนั้น

⁵⁴ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 17/2481 (สามัญ) วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2481.

⁵⁵ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23/2481 (สามัญ) วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2481.

⁵⁶ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 18/2482 (สามัญ) วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2481.

⁵⁷ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, หน้า 306.

⁵⁸ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2488 วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2488.

2.1.2 การพิจารณาและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

สภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้มีบทบาทสำคัญในการให้การรับรองและอนุมัติให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจำนวน 4 ครั้ง และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 อีก 1 ฉบับ

การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ. 2482 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2482⁵⁹ ต่อมาที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2482 ร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483⁶⁰ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2483 โดยให้สภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 เป็นกำหนดเวลา 20 ปี (มาตรา 65) สภาลงมติรับหลักการและอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2483 ร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485 เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2485⁶¹ โดยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่ถ้ามี่เหตุขัดข้องจะไม่สะดวกในการเลือกตั้ง ก็ให้ตราพระราชบัญญัติตามกำหนดเวลาอีกคราวละไม่เกินสองปีก็ได้ (มาตรา 18) ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับหลักการและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2485

นอกจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ครั้งแล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ตามที่รัฐบาลในขณะนั้นได้เสนอเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2488⁶² โดยปรึกษาสภาว่าสมควรจะได้พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เพื่อปรับปรุงแก้ไขทั้งหมดสภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติเห็นชอบด้วยตามที่รัฐบาลเสนอ

⁵⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2482 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2482.

⁶⁰ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2483(สามัญ) วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2483.

⁶¹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร.....ครั้งที่ 15/2483.(วิสามัญ) วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2485.

⁶² สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร . ครั้งที่ 4/2488.(สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2488.

อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งได้
แสดงบทบาทต่อที่ประชุมในเรื่องนี้ โดยนายจัญญ์ สืบแสง (ส.ส.ประเภทที่ 2) ได้อภิปรายในที่
ประชุมว่า

...ความจริงการที่จะพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้
เป็นเรื่องที่เกิดจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่ง
และอีกประการหนึ่งเกิดจากเหตุการณ์ ซึ่งเป็นอยู่
ในขณะนี้ซึ่งเกี่ยวกับสถานการณ์ทางสงคราม ซึ่งมี
ผลกระทบกระเทือนถึงอนาคตของประเทศ...การ
พิจารณารัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตราต้นจนมาตราสุดท้าย
สมัยก่อนมีการละเมิด พ.ร.บ.รัฐธรรมนูญถึง 20 มาตรา
แต่ไม่มีการร้องเรียนหรืออีกทีก็ครึกโครนว่าสถานะ
ไม่รักษารัฐธรรมนูญตามคำปฏิญาณ อีกประการหนึ่ง
สงครามทำให้มีการกระทบกระเทือนถึงกับจะต้อง
เปลี่ยนแปลงนโยบายหรือรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตาม
เหตุการณ์ในอนาคต...การแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ใช่
เป็นการแก้ไขเพื่อจะมัดสภาฯ หรือจะทำให้ราษฎร
เดือดร้อนเพราะถูกบีบคั้น แต่เป็นการแก้เพื่อประโยชน์
ของราษฎรเอง เช่นในเรื่องบทเฉพาะกาล เป็นต้น...
มีอายุเพียง 10 ปี แต่เมื่อได้แก้ไขมาครั้งหนึ่งเป็นการ
ผิดไปแล้ว รัฐบาลเสนอขึ้นมานี้เห็นว่ารัฐบาลใจ
กว้างขวางพอที่จะเลิกบทเฉพาะกาล ข้าพเจ้าเองก็เป็น
สมาชิกประเภทที่ 2 และมีความเห็นด้วยว่า
บทเฉพาะกาลควรยกเลิก และนอกนั้น การที่
จะมีพรรคการเมืองหรือไม่...คงจะเห็นแล้วว่า
เมื่อเลิกบทเฉพาะกาลก็คงจะมีพรรคการเมือง
เกิดขึ้นได้โดยไม่มีประเภทที่ 2 เข้ามามีเสียง
ในสภา...⁶³

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

ทัศนคติของราษฎร สืบแสง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 แสดงให้เห็นว่ามีความต้องการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้มีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้นที่ลดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง เพราะสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งก็ต้องมีเสียงในสภาในลักษณะให้การสนับสนุนต่อรัฐบาลตนเอง

การที่รัฐบาลได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นในเรื่องสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงใดแล้ว ก็เสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาตรวจสอบว่าสมควรจะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนมาตราใดบ้าง เมื่อกรรมการได้พิจารณาให้ความเห็นประการใดจะได้ขอมติของสภา เพื่อรัฐบาลจะได้รับไปดำเนินการแก้ไขต่อไป

ในที่สุดที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วย ได้มีการตั้งกรรมการวิสามัญไปพิจารณาจำนวน 27 นาย ประกอบด้วย (1) พระยามานวราชเสวี (2) เจ้าพระยาศรีธรรมธิเบศร์ (3) พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร (4) พระยาวิทูรธรรมพิเนต (5) พระยาอรรดการิย์นิพนธ์ (6) พลโทหลวงเกรียงศักดิ์พิชิต (7) หลวงจัญญูเนติศาสตร์ (8) พลเรือโท สินธุ์ กมลนาวิน (9) ขุนสุคนธวิทศึกษากร (10) นายพลตำรวจเอก อุดล อุดลเดชจรัส (11) นายแก้ว สิงห์เคนทอร์ (12) นายเขมชาติ บุญรัตน์พันธ์ (13) นายเลา เตาตานนท์ (14) นายชิต เวชประสิทธิ์ (15) นายโชติคุ้มพันธ์ (16) นายดิเรก ชัยนาม (17) นายเดือน นูนาค (18) นายทวี บุญเกตุ (19) นายทองเปลว ชลภูมิ (20) ร้อยโท ประจวบ มหาจันทร์ (21) นายพล แสนสระดี (22) นายพิชาญ บุญยง (23) นายพิน สุพรรณสาร (24) นายเลียง ไชยกาล (25) นายสุวิษ วัชรเศรษฐ (26) นายใหญ่ ศวิตชาติ (27) ร้อยโท อู๊ด นิตยสุทธิ์ ซึ่งมีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ร่วมกัน

ภายหลังคณะกรรมการคณะนี้ ได้ดำเนินการพิจารณาแล้ว จึงได้เสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขทั้งฉบับต่อสภา ต่อสภาเมื่อประมาณต้น ๆ ปี 2489

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 6 นาย ประกอบด้วย (1) พระยามานวราชเสวี (2) นายทองเย็น ลิละเมียร (3) พลโทหลวงเกรียงศักดิ์พิชิต (4) หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช (5) นายชล สมานนท์ (6) นายดิเรก ชัยนาม ได้ร่วมกันเสนอว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2475 ซึ่งพระมหากษัตริย์พระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยมาจนกระทั่งบัดนี้เป็นเวลาถึง 14 ปีเศษ เหตุการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปมาก และการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ยังความเจริญให้แก่ประเทศชาติเป็นอย่างดี ประชาชนชาวไทยต่างก็ซาบซึ้งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากการที่ได้มีการสมัครรับเลือกตั้งในสมัยหลัง ประชาชนให้ความสนใจมากขึ้นตามลำดับ ฉะนั้นจึงสมควรจะได้มีการ

สังคายนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของชาติในขณะนั้น⁶⁴ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489

ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องนี้ต่อเนื่องกัน 2 ครั้งประชุม คือเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการ และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 15 นาย เพื่อพิจารณาประกอบด้วย (1) หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช (2) นายดิเรก ชัยนาม (3) นายเดือน บุนนาค (4) นายเตียง ศิริขันธ์ (5) นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ (6) นายปริญญา จุฬามาศย์ (7) นายปรีดี พนมยงค์ (8) นายพิชานู บุลยง (9) พระยามานวราชเสวี (10) นายเขื่อน พานิชวิทย์ (11) พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร (12) เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ (13) หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช (14) นายอินทร สิงหนัด (15) พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ ที่ประชุมกรรมาธิการได้เลือกนายปรีดี พนมยงค์ เป็นประธานกรรมาธิการ และเลือกหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเลขานุการกรรมาธิการ⁶⁵

ต่อมาในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2489 นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ประธานกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ขอลาออกจากตำแหน่งกรรมาธิการ โดยอ้างเหตุผลว่าได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีมีภาระมาก ไม่สามารถปลีกตัวมาประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสม่ำเสมอ อาจทำให้การประชุมล่าช้า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแต่งตั้งพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่าง และที่ประชุมกรรมาธิการได้เลือกพระยามานวราชเสวี เป็นประธานกรรมาธิการแทน

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาได้เริ่มพิจารณาเป็นรายมาตรา เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2489 โดยได้มีการประชุมพิจารณาทุกวันเว้นวันอาทิตย์จนกระทั่งแล้วเสร็จ วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ก่อนเปิดสมัยประชุม 2 วัน⁶⁶ หลังจากนั้นได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

⁶⁴ ประเสริฐ ปัทมสกุลนท์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, หน้า 501 - 502.

⁶⁵ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ... ครั้งที่ 7/2489 (สามัญ) วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489.

⁶⁶ บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา 2519) หน้า 111

ในการที่รัฐบาลได้เสนอเหตุผลต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2488 นั้นเป็นช่วงเวลาที่ตรงกับสมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่ภายหลังที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา ผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการที่รัฐบาลนำพระราชกำหนดเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติพระราชกำหนด 2 ฉบับให้เป็นพระราชบัญญัติ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมมณฑล พ.ศ. 2487 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 แต่สภาผู้แทนราษฎรได้คัดค้านไม่เห็นด้วย จนพระราชกำหนดทั้ง 3 ฉบับตกไป⁶⁷

จะเห็นได้ว่า ความพยายามที่จะกดดันให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบเนื่องมาจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้นำประเทศเข้าร่วมกับญี่ปุ่นในการประกาศสงคราม ประกาศพันธมิตรในสงครามมหาเอเชียบูรพา และหลังจากนั้นก็มีความโน้มว่า ในที่สุดญี่ปุ่นจะต้องเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สัมพันธมิตรในไม่ช้า

การประลองกำลังกันระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับฝ่ายต่อต้าน มีทั้งภายในรัฐบาลและในสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ก็เป็นกลุ่มที่นิยมขบวนการเสรีไทยของนายปรีดี พนมยงค์ ไม่น้อย ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ก็เริ่มไม่เห็นด้วยกับนโยบายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดังนั้น การที่สภากดดันให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องลาออก จึงแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ส่วนหนึ่ง และการที่สภาเห็นชอบให้นายควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ก็มีบทบาทสำคัญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เช่นเดียวกัน

การที่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อปรึกษาคำคิดเห็นของสภาเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2488 จนกระทั่งนำไปสู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 6 นาย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้เสนอให้มีการสังคายนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 ซึ่งตรงกับสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากที่รัฐบาลภายใต้การนำของ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้สิ้นสุดลงตามวาระหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จำนวน 96 คน เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489

⁶⁷ โปรดดูรายละเอียดใน อ. พิบูลสงคราม, จอมพล ป. พิบูลสงคราม กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์ (ม.ป.ป.), หน้า 564 - 572.

การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงเวลานี้เป็นเวลาที่น่ายปริติ พนมยงค์ เป็นประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มเสรีไทยภายใต้การนำของนายปรีดี พนมยงค์ กับกลุ่มทหารภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงส่งผลกระทบต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เป็นอย่างยิ่ง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ทั้ง 6 คน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้สังคายนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสียใหม่ โดยสอดคล้องกับนโยบายของนายควง อภัยวงศ์ ที่จะสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยให้มากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ก็เนื่องมาจากความพยายามที่จะลดบทบาททางการเมืองของฝ่ายที่นิยมทหารของฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม⁶⁸

ดังนั้น บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงมีบทบาทสำคัญต่อการริเริ่มร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองที่ต่อต้านอิทธิพลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

2.1.3 การพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กล่าวคือ รัฐบาลได้เสนอเรื่องพระราชบัญญัติด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามชั่วคราว โดยประธานกรรมการราษฎรได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า พระราชบัญญัตินี้ได้จัดร่างขึ้น เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และมีข้อความหลายข้อที่คัดจากธรรมนูญชั่วคราวมาลงไว้ในพระราชบัญญัติให้หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นผู้จัดทำร่างนี้ขึ้นเป็นครั้งแรก

ภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นรายมาตราแล้ว ก็ลงมติประกาศใช้ได้และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2475⁶⁹

ต่อมาคณะรัฐมนตรีเตรียม จะให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ จึงได้ประกาศกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2476 โดยแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่ได้พิจารณาประกาศไปแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้แก้หลักใหญ่ ๆ ในกฎหมายเลือกตั้งที่สภาได้ตกลงไว้แล้วนั้นหลายประการ⁷⁰

⁶⁸ โปรดดูรายละเอียดใน “ปลาทอง” (นามแฝง), พรรคการเมืองไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2508), หน้า 80 - 93.

⁶⁹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, หน้า 40.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 66.

ในระหว่างที่พระยามโนปกรณนิติธาดา ถวายคำแนะนำให้ทรงปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 ต่อมารัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดา ได้แก้ไขกฎหมายการเลือกตั้งที่สภาได้พิจารณาและประกาศใช้แล้วโดยแก้ไขสาระสำคัญของกฎหมายฉบับก่อนหลายประการ ทั้ง ๆ ที่หลักการดังกล่าวนั้นได้พิจารณาและสภาลงมติไปแล้ว

ได้มีสมาชิกสภาเสนอญัตติเพื่อให้สภาดำเนินการหลายประการโดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียบ้าง ได้อภิปรายกันหลายประเด็นจนต้องเลื่อนการพิจารณาไปในวันรุ่งขึ้น เพราะหมดเวลาประชุม

ต่อมาวันรุ่งขึ้น นายเล็ง ศรีสมวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ได้เสนอต่อสภาให้พิจารณาหนังสือที่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้ส่งมายังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแจ้งถึงประเด็นต่าง ๆ ที่กฎหมายเลือกตั้งได้ถูกแก้ไขให้ผิดไปจากเดิม ได้แก่ ในเรื่องที่ได้โต้เถียงกันในครั้งพิจารณาการร่างกฎหมายการเลือกตั้งและได้แก้ไขแล้ว ก็ได้นำมาบัญญัติขึ้นในกฎหมายฉบับใหม่ นี้อีก โดยมีปรากฏข้อความโดยละเอียดในรายงานการประชุมสภา วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2476

ที่ประชุมได้ลงมติแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง และได้ลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2476⁷¹

จะเห็นได้ว่าบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งชั่วคราว ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากคณะผู้รักษาการทหาร ก็ยังคงยึดมั่นอยู่กับอุดมการณ์ประชาธิปไตยของคณะราษฎรอย่างเห็นได้ชัด เพราะเห็นว่าพระยามโนปกรณนิติธาดา จะทำให้กฎหมายการเลือกตั้งที่สภาเคยได้ลงมือปฏิบัติแล้วเปลี่ยนแปลงไป จึงได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเสียใหม่เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2476 ทั้ง ๆ ที่ขณะนั้นพระยามโนปกรณนิติธาดา ยังมีได้ถูกกระทำการรัฐประหารจากพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาแต่อย่างใด

ต่อมาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2479 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร.ต. ถัด รัตนพันธุ์ ผู้แทนราษฎร จังหวัดพัทลุง ได้เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2479⁷² สาระสำคัญก็คือ ขอให้ราษฎรได้เลือกผู้แทนราษฎรได้โดยตรง มีผู้อภิปรายแสดงความคิดเห็นหลายคน เช่น นายสนธิ เจริญรัฐ

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89 - 90.

⁷² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2479 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2479.

(ส.ส. จังหวัดนครราชสีมา) เห็นว่าให้ผู้แทนหมู่บ้านเป็นผู้เลือก ขุนเสนาสัสดี (ส.ส. ร้อยเอ็ด) เห็นว่าไม่ควรรับหลักการ นายแฉะ ยูนิพันธ์ (ส.ส. เพชรบุรี) เห็นว่าไม่ควรรับหลักการ เพราะการที่จะให้ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง จะไม่เป็นผลดีให้ผู้แทนราษฎรที่ดี นายแทน วิเศษสมบัติ (ส.ส. ปัตตานี) ยังไม่เห็นด้วย สรุปแล้วมีผู้อภิปรายไม่เห็นด้วย ส่วนสมาชิกที่เห็นด้วยหรือ สนับสนุน ก็ยังมีได้อภิปราย ยังเงียบอยู่ ในที่สุดที่ประชุมลงมติให้เลื่อนประชุมในวันต่อไป

ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2479⁷³ ประธานสภาได้ขอให้สมาชิกอภิปรายหลักการหรือไม่รับเลย ปรากฏว่ามีการอภิปรายกันหลายคน ส่วนแต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ทั้งหมดเปลี่ยนความคิดเห็นด้วยกับผู้เสนอพระราชบัญญัติ แต่ขอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปให้รัฐบาลพิจารณาก่อนรับหลักการ ที่ประชุมก็ตกลงอนุมัติตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอ

ต่อมาในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2479 รัฐบาลได้ขอเสนอญัตติร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดย น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอในนามของรัฐบาล ทั้งนี้เป็นการปฏิบัติตามที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปจากสภาผู้แทนราษฎร ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ โดยรัฐบาลขอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณามีทั้งหมดรวม 9 คน สภาได้เสนอให้พิจารณาจำนวน 20 คน คือ (1) น.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. (2) นายเกียกอง (ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล) (3) พระยาสุนทรพิพิธ (4) พระยาอรรณการีย์นิพนธ์ (5) พระยาศรีธรรมวิเศษ (6) นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ (7) นายมงคล รัตนวิจิตร (8) นายเทียบ นันทเพชร์ (9) ร.ต. ถัด รัตนพันธุ์ (10) ขุนวรสิษฐ์ดรเวช (11) นายแฉะ ยูนิพันธ์ (12) ร.ท. ทองคำ คล้ายโอภาส (13) นายสนิท เจริญรัฐ (14) หลวงศรีประเทศ (15) ร.ต.ต. บุญแถม ปิตยานนท์ (16) นายทองอยู่ พุฒพัฒน์ (17) ขุนพิเคราะห์คดี (18) นายทองม้วน อัดดากร (19) พระสารสาสน์ประพันธ์ (20) นายแทน วิเศษสมบัติ⁷⁴

⁷³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2479 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2479.

⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19/2479 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2479.

ผลของการเลือกกรรมการวิสามัญ จำนวน 9 คน ได้แก่ (1) น.ต. หลวงช้าง
นาวาสวัสดิ์ (2) นายก้อย (3) พระยาสุนทรพิพิธ (4) พระยาอรรณณการีย์นิพนธ์ (5) พระยา
ศรีธรรมมาธิเบศ (6) นายทองอิทร์ ฐิริพัฒน์ (7) ร.ต. ถนัด รัตนพันธ์ (8) พระสารสาสน์ประพันธ์
(9) ขุนวรสิษฐ์รุณเวทย์ สภาลงมติให้แปรญัตติภายใน 7 วัน⁷⁵

สภาผู้แทนราษฎรได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งในวาระที่ 2
และ 3 ในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2479 ภายหลังการอภิปรายในวาระที่ 2 และ 3 แล้ว ที่ประชุม
อนุมัติออกใช้เป็นกฎหมายได้⁷⁶

นับตั้งแต่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2479 มาตั้งแต่วันที่
1 กันยายน พ.ศ. 2479 จนถึงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2479 รวมแล้วประมาณ 2 เดือน นับว่าสภา
เห็นด้วยสำหรับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฉบับใหม่ ในการอภิปรายปัญหาและ
การเสนอแนะให้มีการแก้ไขในร่างพระราชบัญญัติล้วนแต่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท
ที่ 1 ทั้งสิ้น โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ไม่มีบทบาท แต่เมื่อลงมติอนุมัติให้ผ่าน
วาระในแต่ละครั้งร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งก็ผ่านสภาทั้ง 3 วาระ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2489 ก็ร่วมมือกันทั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 1 และสมาชิกสภาประเภทที่ 2
ช่วยกันผลักดันให้พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2489 ผ่านสภา ไปด้วยดีในที่สุด

2.1.4 การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีมีความสำคัญมาก เพราะการ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในแต่ละปีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
พ.ศ. 2475 รวมเป็นจำนวนครั้งได้ 14 ครั้งนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้พิจารณางบประมาณ
ประจำปี ตามที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ เมื่อสภารับหลักการแล้ว ก็จะต้องมีคณะกรรมการการแปรรูป
คณะกรรมการของสภาจะต้องพิจารณาถึงการใช้จ่ายของกระทรวง ทบวง กรม จนเป็นที่พอใจ
ก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกาศใช้ไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้
พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีก่อนนั้นไปพลางก่อน (ตามมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475)

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

เรื่องการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีในสมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ก็เคยมีปัญหาระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2481 ในช่วงที่พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายถวิล อุดล ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ดกับพวก เสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณว่า⁷⁷ การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภานั้น ให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดทั้งรายรับรายจ่ายตามงบประมาณนั้นโดยชัดแจ้ง เพื่อให้สมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณได้ทราบก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติไปตามยอดงบประมาณที่รัฐบาลเสนอมา

ในขณะนั้นพระยาไชยยศสมบัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ชี้แจงต่อสภาว่าไม่สามารถจะทำได้ตามที่สมาชิกต้องการเพราะรายละเอียดตามงบประมาณนั้นมีมาก จะต้องทำสำเนาเอกสารเป็นจำนวนมาก ไม่มีเวลาพอที่จะจัดการให้ทันตามกำหนดเวลาสนองงบประมาณทั้งจะต้องสิ้นเปลืองรายจ่ายในการดำเนินการเป็นอันมาก

ญัตตินี้สมาชิกสภาได้อภิปรายจนเวลาล่วงเลยการประชุมปกติไป มีสมาชิกเสนอญัตติต่อสภา ขอให้สภาได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้ต่อไปจนเสร็จสิ้นในการประชุมครั้งนี้ ซึ่งที่ประชุมก็ได้ลงมติเห็นชอบด้วยให้พิจารณาให้เสร็จโดยมิให้มีการเลื่อนการประชุมไปวันอื่น

ก่อนที่จะลงมติว่าเห็นควรจะแก้ไขข้อบังคับตามที่สภาเสนอหรือไม่รัฐบาลอ้างว่าไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะเป็นการผูกมัดรัฐบาลมากเกินไป ถ้าหากสภาลงมติให้รับญัตตินี้ไว้พิจารณารัฐบาลก็ต้องลาออก เพราะปฏิบัติตามความต้องการของสภาไม่ได้

เมื่อมีการลงมติด้วยวิธีการลงคะแนนลับแล้ว ปรากฏว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับญัตตินี้ด้วยคะแนน 45 ต่อ 31 และได้ลงมติดังคณะกรรมการการวิสามัญไปพิจารณาญัตตินั้นต่อไปตามระเบียบ ดังนั้นภายหลังการประชุม พระยาพลพลพยุหเสนาก็เลยถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2481

ปรากฏการณ์ของสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วย ญัตติของนายถวิล อุดล ผู้แทนราษฎรจากจังหวัดร้อยเอ็ดกับพวก ด้วยการออกเสียงลงคะแนนลับ ได้แสดงให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2482 ซึ่งจะเริ่มต้น ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2481 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2482 ตามที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการและอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายได้มาตั้งแต่ในการประชุมสภาผู้แทน

⁷⁷ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, หน้า 270.

ราชฎร ครั้งที่ 5/2481 (สามัญ) เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481 ⁷⁸ เริ่มมีปัญหากับคณะรัฐบาลเสียแล้ว เพราะแสดงให้เห็นว่าการลงคะแนนลับในครั้งนั้น รัฐบาลอาจจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราชฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งได้ เพราะก่อนหน้าที่จะมีการลงคะแนนลับทางรัฐบาลได้แสดงให้เห็นแล้วว่า สภาผู้กมัตรัฐบาลมากเกินไปในการที่ให้รัฐบาลจะต้องเสนอรายละเอียดทั้งรายรับรายจ่ายตามงบประมาณโดยชัดแจ้ง เพื่อให้สภาอนุมัติงบประมาณ ถ้าเป็นเช่นนั้นรัฐบาลก็ต้องลาออก ขณะนั้นอยู่ในช่วงของเดือนกันยายน ซึ่งอยู่ในงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2481 แต่พระราชบัญญัติงบประมาณที่กำลังพิจารณาอยู่เป็นปีงบประมาณปี พ.ศ. 2482 ซึ่งจะเริ่มต้นในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2481 ถ้ารัฐบาลพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา จะต้องเสนอรายละเอียดทั้งรายรับรายจ่ายโดยละเอียด รัฐบาลจะต้องทำไม่ทันกับปีงบประมาณแน่นอน และจะต้องล่าช้าออกไปอันจะมีผลต่อการบริหารแผ่นดินได้ ดังนั้นการที่สภาไม่ยินยอมและจะต้องได้เห็นรายละเอียดทั้งรายรับและรายจ่าย และเมื่อการประชุมลงมติลับ รัฐบาลก็คงทราบทำที่ของสภาแล้วว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับรัฐบาล

การที่สภาออกเสียงลงคะแนนลับยืนยันที่ให้รัฐบาลต้องเสนอรายรับและรายจ่ายอย่างละเอียด โดยสภาเห็นด้วยกับญัตติ 45 ต่อ 31 ขณะที่ขณะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราชฎรมีทั้งหมด 78 เสียงเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราชฎรประเภทที่ 1 ซึ่งมี 78 เสียง ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราชฎรประเภทที่ 2 ยืนยันสนับสนุนรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่แล้ว ผลจะไม่ออกมาในลักษณะเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราชฎรประเภทที่ 2 ก็มีบทบาทสำคัญต่อการเสนอให้การรับรอง หรือไม่ให้การรับรองต่อพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญสำหรับการบริหารประเทศในขณะนั้น

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2487 ของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งรัฐบาลเสนอต่อสภาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2486 โดยจะใช้เป็นงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2487 ซึ่งจะเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2487 ⁷⁹ ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2487 ตามระเบียบที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483 ซึ่งสภารับหลักการและอนุมัติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2483 นั้น เราจะพบว่าสภาผู้แทน

⁷⁸ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราชฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราชฎร...ครั้งที่ 5/2481 (สามัญ) วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481.

⁷⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราชฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราชฎร...ครั้งที่ 6/2483 (สามัญ) วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2483.

ราษฎรในสมัยนั้น ก็ได้มีการอภิปรายเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เช่น นายเลาเตาลานนท์ (ตราด) ร.ท. อู๊ด นิตยสุทธิ์ (นครราชสีมา) นายเขมชาติ บุญรัตพันธุ์ (ร้อยเอ็ด) นายฉ่ำ จรรย์เนตร (นครศรีธรรมราช) ฯลฯ เป็นต้น ส่วนสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 มักจะเป็นรัฐมนตรีที่ต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกสภา

อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงเวลาเลือกตั้งคณะกรรมการการแปรรูปรัฐบาลก็เสนอรายชื่อของสมาชิกสภาที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งบางคนก็เป็นรัฐมนตรีด้วยรวม 8 คน ในจำนวน 18 คน ⁸⁰⁾

กรรมการทั้ง 8 คนของรัฐบาลได้แก่ น.อ. กาจ เก่งระดมยิง พล.ท. มังกร พรหมโยธี พล.ต. ประยูร ภมรมนตรี นายวนิช ปานะนนท์ ม.ล. เดช สนิทวงศ์ พล.ร.ท. สิ้นธุ์ กมลนาวัน ร.น. พล.ท. พิชิต เกรียงศักดิ์พิชิต และ พ.อ. ช่าง เขวงศักดิ์สงคราม ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 นอกจากนั้นอีก 10 คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคือรัฐบาลและคณะกรรมการการ ผลปรากฏว่า มีการแก้ไขอยู่ 3 มาตรา นอกนั้นไม่มีการแก้ไข มีผู้แปรญัตติ 1 คน นอกนั้นไม่มีการแปรญัตติ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2487 จึงผ่านวาระที่ 2 ไปได้อย่างรวดเร็ว และพอลถึงวาระที่ 3 มีผู้ไม่เห็นด้วยเพียง 1 คน นอกนั้นให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ⁸¹⁾

ตัวอย่างที่ยกมาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2487 นั้น ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของสภาผู้แทนราษฎร เพราะถ้าสภาไม่มีข้อทักท้วงมากนัก หรือไม่มีการตั้งเงื่อนไขกับรัฐบาลมากเกินไป ร่างพระราชบัญญัติก็ย่อมผ่านสะดวก และในครั้งนี้ก็ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ให้การสนับสนุนรัฐบาลอย่างพร้อมเพียง ต่างกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2482 ในยุคของรัฐบาลพันเอกพลพลพยุหเสนา

2.1.5 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดให้ใช้เป็นกฎหมายต่อไปในช่วงที่สภาเริ่มเปิดสมัยประชุมเป็นจำนวนหลายครั้ง แสดงถึงว่าสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นเป็นไปอย่างปรกติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลเป็นอย่างดี ดังเช่นที่สภาได้อนุมัติผ่านร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดที่ผ่านมา

⁸⁰⁾ ส่วนนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2486 (สมัยวิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2486.

อย่างไรก็ตามการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดที่สำคัญและมีผลกระทบต่อคณะรัฐบาลถึงขั้นนายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง ก็คือการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดเมื่อ พ.ศ. 2487 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ประกาศใช้พระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2487 ในขณะที่เป็นช่วงปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร เหตุผลของรัฐบาลก็เพื่อเป็นการเตรียมการย้ายกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลวงไปอยู่ที่เพชรบูรณ์ เพราะขณะนั้นภัยสงครามกำลังรุนแรงมากขึ้น โดยรัฐบาลได้เริ่มให้กระทรวงทุกกระทรวงส่งผู้แทนไปสำรวจพื้นที่จังหวัด เพชรบูรณ์เพื่อเตรียมการก่อสร้างสถานที่ราชการขึ้น

ต่อมาเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมสภารัฐบาลได้เสนอพระราชกำหนดฉบับนี้ให้สภาพิจารณาเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2487⁸¹ เพื่ออนุมัติพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ปรากฏว่าในที่ประชุมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางถึงผลประโยชน์ของประเทศและประชาชนที่จะได้รับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้

ผู้ที่อภิปรายทั้งหมดแสดงความคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลทั้งสิ้น ได้แก่ ร.ท.ประจวบ มหาจันทร์ (อุดรธานี) นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ (อุบลราชธานี) นายเชมชาติ บุญรัตนพันธุ์ (ร้อยเอ็ด) นายแก้ว สิงหะเกษนทร์ (พิจิตร) นายใหญ่ ศวิตชาติ (นครสวรรค์) นายพิน สุพรรณสาร (พระนครศรีอยุธยา) นายพัน พรหมพิทักษ์กุล นายชิต เวชประสิทธิ์ (ภูเก็ต) ทั้งหมดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 อภิปรายเลย

นายถวิล อุดล (ร้อยเอ็ด) ได้อภิปรายในตอนท้ายก่อนจะลงมติว่า เมื่อจะมีการลงมติเช่นนี้ประธานสภาควรจะได้สอบถามทางรัฐบาลว่า การลงมติเช่นนี้จะเป็นการช่วงชิงเอาเปรียบอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ เพราะว่าญัตตินี้มีความสำคัญสำหรับนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ และก็มีมติเชื่อว่าญัตติของรัฐบาลชุดนี้จะต้องตกไปและรัฐบาลจะต้องลาออกอย่างแน่นอน⁸²

⁸¹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ...ครั้งที่ 8/2486 (วิสามัญ ครั้งที่ 2) ฉบับที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2486.

⁸² สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ...ครั้งที่ 4/2487 (สามัญ) ฉบับที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2487.

⁸³ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ...ครั้งที่ 4/2487 (สามัญ ครั้งที่ 2) ชุดที่ 3 วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2487.

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ขอให้ที่ประชุมลงมติลับในการรับร่างหรือไม่รับร่าง หลังจากการนับคะแนน ปรากฏว่าผู้ที่เห็นด้วยตามหลักการมี 36 คะแนน ผู้ที่ไม่เห็นด้วยมี 48 คะแนน ยุติคดีนี้เป็นอันตกไป

ต่อมาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 5/2487 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมณฑลบุรี พ.ศ. 2487⁸⁴ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร การประชุมครั้งนี้ห่างจากการประชุมครั้งแรกเพียง 2 วัน เท่านั้น

มีสิ่งที่น่าสนใจ คือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมณฑล พ.ศ. 2487 ในวันนั้นมีสมาชิกเข้าร่วมประชุม 89 นาย น้อยกว่าการประชุมเรื่องพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ที่ผ่านมา เพราะครั้งนั้นมีผู้เข้าร่วมประชุม 97 คน มากกว่าการประชุมครั้งหลัง

ในการประชุมครั้งนี้มีผู้อภิปรายและแสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล คือ นายทองอยู่ เข็มบุญอิน (พระนคร - ธนบุรี) นายฟอง สิทธิธรรม (อุบลราชธานี) ร.ท. อ้วน นิคมสุทธิ (นครราชสีมา) นายเลียง ไชยกาล (อุบลราชธานี) นายพิน สุพรรณสาร (พระนครศรีอยุธยา) นายพัน พรหมธิกุล (บุรีรัมย์) นายแก้ว สิงหะเชนทร์ (พิจิตร) นายเตียง ศิริขันธ์ (สกลนคร) นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ (อุบลราชธานี) ทั้งหมดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ทั้งสิ้น ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 อภิปรายเลย แต่ภายหลังการลงมตินับคะแนน ปรากฏว่าผู้รับหลักการมี 41 คะแนน ที่ไม่รับหลักการมี 43 คะแนน พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นอันตกไป⁸⁵ แสดงให้เห็นว่าเสียงสนับสนุนของรัฐบาลมีเพียง 41 เสียง ขณะที่ผู้คัดค้านมี 43 เสียง ก่อนข้างจะใกล้เคียงกัน แต่เมื่อผู้เข้าร่วมประชุมมีทั้งหมดเพียง 89 คน แสดงให้เห็นว่าสมาชิกส่วนที่ไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากจึงไม่เข้าร่วมประชุม

การที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องเพิ่มดีร่างพระราชบัญญัติอนุมัติร่างพระราชกำหนดถึง 2 ฉบับ ในเวลาไล่เลี่ยกันเช่นนั้น แสดงให้เห็นได้ว่าเสียงของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรมีไม่พอแน่ ดังนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2487

⁸⁴ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร... ครั้งที่ 5/2487 (สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2487).

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน.

ในพระราชกำหนดทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ต้องถือว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้อาจจะไม่สามารถประสบความสำเร็จในการไม่รับหลักการพระราชกำหนดนี้ได้ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ไม่ให้ความร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1

ปัญหาก็มีอยู่ว่า ทำไมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงไม่ยอมร่วมมือกับรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่พระราชกำหนดทั้ง 2 ฉบับ มีความสำคัญต่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ในสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นกำลังมีความเคร่งเครียดมากขึ้น เพราะขบวนการเสรีไทยมีความเคลื่อนไหวที่จะต่อต้านญี่ปุ่นถึงขั้นที่จะเตรียมการปลดอาวุธทหารญี่ปุ่นในประเทศไทย ขณะเดียวกันก็มีแนวโน้มว่าญี่ปุ่นคงจะพ่ายแพ้สงครามอย่างแน่นอน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลของประเทศไทยในช่วงนี้เพื่อให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม พ้นไปอาจจะเป็นผลดีต่อประเทศไทย สมาชิกเสรีไทยส่วนหนึ่งก็แทรกซึมเข้าไปอยู่ในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ที่สำคัญก็คือการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับนายปรีดี พนมยงค์ ประธานผู้สำเร็จราชการฯ ซึ่งเป็นหัวหน้าขบวนการเสรีไทย กำลังแหลมคมยิ่งขึ้น⁸⁶ ดังนั้นการที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เสนอประกาศใช้พระราชกำหนดทั้ง 2 ฉบับ ในเวลาที่สมาชิกเปิดสมัยประชุม จึงกลายเป็นเงื่อนไขของฝ่ายที่ต่อต้านอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้อย่างเหมาะสม โดยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็อาจจะคาดไม่ถึงว่าสถานการณ์จะลงเอยอย่างนี้ แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งโดยปกติก็สนับสนุนรัฐบาลอยู่แล้ว แต่ครั้งนี้ก็ไม่ร่วมมือกับรัฐบาล จนกระทั่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งในที่สุด

2.2 อำนาจ หน้าที่และบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

⁸⁶ พลเอก เนตร เชมะโยธิน, งานใต้ดินของพันเอกโยธิ. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลเอก เนตร เชมะโยธิน ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส 24 ตุลาคม 2529), หน้า 19.

2.2.1 การบริหารราชการแผ่นดิน

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ในมาตรา 50 ระบุว่าในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บังคับบัญชากระทรวง ทบวง กรม ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บังคับบัญชาการ กระทรวง ทบวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ทุกครั้ง รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบ ภายหลังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นว่า คณะรัฐมนตรีทั้งคณะไม่ได้รับการไว้วางใจจากสภา เช่น รัฐบาลไม่บริหารประเทศตามนโยบายที่ให้ไว้กับสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากหน้าที่ ดังนั้น เครื่องมือที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก็คือ การไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหลายครั้ง ถึงแม้ว่าจะประสบความสำเร็จถึงขั้นรัฐบาลลาออกหรือไม่ก็ตาม เพราะถ้ารัฐบาลแพ้มติในสภารัฐบาลก็ต้องลาออก บางครั้งคณะรัฐบาลชนะโหวตในสภา แต่เมื่อนายกรัฐมนตรีต้องการปรับปรุงคณะรัฐบาลก็ลาออกก็มีเหมือนกัน

ถ้าเราพิจารณาบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในการพิจารณาลงมติให้ความไว้วางใจในนโยบายของรัฐบาล บางครั้งก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด แต่บางครั้งก็ยุ่งยากเหมือนกัน ดังเช่นตัวอย่างการควบคุมนโยบายของรัฐบาลนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เมื่อครั้งได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2476 เป็นสมัยที่ 2

รัฐบาลของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้เสนอญัตติเข้าสู่สภา เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2476 เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ⁸⁷

ในการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร นายมังกร สามเสน (สมาชิกประเภทที่ 2) ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ โดยขอให้อธิบายถึงวิธีการเสริมสร้างการค้าสินค้าไทยให้ดีขึ้นได้อย่างไร หลวงโกวิทอภัยวงศ์ (สมาชิกประเภทที่ 2) อภิปรายเรื่องการค้าข้าว

⁸⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2476 (สมัย) สมัยที่ 2 วันที่ 25 ธันวาคม 2476.

ของไทย รัฐบาลจะมินโยบายแก้ไขอย่างไร เพราะขณะนั้นปัญหาขายข้าวไม่ออก พระยาประมวญ วิชาพูล (สมาชิกประเภทที่ 2) ถามว่ารัฐบาลจะได้เงินมาใช้ในการโครงการส่งเสริมการค้าขายจากแหล่งใด ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีไม่ตอบ เพราะว่ามิได้ถามในเรื่องนโยบาย นอกจากนี้ก็มีสมาชิกประเภทที่ 1 จำนวน 3 คน คือ ขุนสมหารहितะคดี (พระนคร) ถามเรื่องการช่วยเหลือกรรมการ นายเขียน กาญจนพันธ์ ถามเรื่องการจัดหาพันธุ์ข้าวปลูกเพื่อจำหน่าย และพระราชบัญญัติมาตราซึ่ง ดวง วัด โดยเฉพาะในเรื่องมาตราซึ่ง ดวง วัดนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ (พระยาโกมารกุล มนตรี) ถึงกับขึ้นชมว่า นับว่าเป็นคำเตือนคำแนะนำต่อเจ้าพนักงานของรัฐบาล รัฐบาลขอรับคำ เตือนด้วยความขอบใจ นายดาบเทียม ศรีพิสิฐ (นครปฐม) ขอทราบนโยบายว่ารัฐบาลจะดำเนิน นโยบายเกี่ยวกับการคลังของประเทศอย่างไร

ในที่สุดประธานสภาได้เสนอให้มีการลงมติความไว้วางใจรัฐบาลตามนโยบายที่ แถลง ปรากฏว่าในที่ประชุมยกมือพร้อมกันหมด ให้การสนับสนุนและไว้วางใจนโยบายของ รัฐบาล⁸⁸

อีกกรณีหนึ่ง คือ การแถลงนโยบายของรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2487⁸⁹ ภายหลังจากที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ นายควง อภัยวงศ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี เพราะแผ่นดินสภาวะเรื่องพระราชกำหนดทั้ง 2 ฉบับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ภายหลังจากที่ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงความคิดเห็นซักถามและเสนอแนะรัฐบาล ในเรื่องต่าง ๆ สมาชิกสภาทั้งหมดที่อภิปรายในที่ประชุมล้วนแต่เป็นสมาชิกประเภทที่ 1 (เลือกตั้ง) ทั้งหมด เช่น นายโสกัน สุทธิระ (ขอนแก่น) นายเลื่อน พงษ์โสภณ (พระนคร) นายเตียง ศิริขันธ์ (สกลนคร) นายเขียน ศรีสุพรรณดิษฐ์ (ชุมพร) นายแก้ว สิงหะเชนทร์ (พิจิตร) ร.ท. อู๊ด นิตยสุทธิ (นครราชสีมา) นายถวิล อุดล (ร้อยเอ็ด) นายเขียน หงส์ประภาส (พระนครศรีอยุธยา) ร.อ. เข็ม เอกสิทธิ (หนองคาย) การแสดงความคิดเห็นก็เป็นลักษณะเสนอแนะมากกว่าจะโจมตีนโยบายของ รัฐบาล ดังเช่นการอภิปรายของนายเตียง ศิริขันธ์ (สกลนคร) ที่บอกว่า..

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2487 (สมัยที่ 2 ชุดที่ 3) วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2487

“ข้าพเจ้าขอสงวนเวลาของสภา โดยที่ทางรัฐบาลก็แถลงนโยบายอย่างสั้น ๆ เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าก็ขอชักนโยบายอย่างสั้น ๆ เช่นเดียวกัน..”^{๙๐}

ภายหลังพอลกิปรายพอสสมควรแล้ว ม.ล.ค้อย ชุมสาย (ประจวบศิริจันทร์) ได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมสภาว่า.. “นโยบายที่ได้ฟังมาข้าพเจ้าพอใจแล้ว ขอเสนอให้ลงมติ” ขณะเดียวกันนายทองอยู่ เขียมบุญอิม (นนทบุรี) ก็แถลงว่า.. “ในเรื่องการแถลงนโยบายของรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะฉะนั้นฉันขอเปิดอภิปราย..” “ทั้ง 2 ฝ่ายต่างมีผู้รับรอง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงขอให้ที่ประชุมวินิจฉัย ปรากฏว่ามีผู้เห็นสมควรให้เปิดอภิปรายต่อไปมี 6 คน ผู้ที่เห็นควรเปิดอภิปรายมี 51 คน ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติความไว้วางใจรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 50 มีสมาชิกให้ความไว้วางใจจำนวน 101 คน จากสมาชิกที่มาประชุมในวันนั้นมี 116 คน เป็นอันว่านโยบายของรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่รัฐบาลใหม่ทุกรัฐบาลได้แถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทั้งในสมัยของรัฐบาลต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ล้วนแต่ได้รับความเห็นชอบจากสภาให้เข้าบริหารประเทศ แต่ขณะเดียวกันสภาก็สามารถที่จะตรวจสอบทั่วถึงนโยบายที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในทุกกระทรวง ทบวง กรม

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง) มักจะไม่ได้แสดงความคิดเห็น แต่ถนัดจะยกมือให้การสนับสนุนรัฐบาลเสียมากกว่า ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าตนเองได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล มิใช่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรจึงค่อนข้างจะรักษาสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 บางครั้งอาจจะมีบ้างที่แสดงให้เห็นถึงทัศนะทางการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล แต่ก็คงไม่มากพอที่จะทำให้ รัฐบาลต้องลาออกได้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่แสดงคัดค้านมีบ้าง แต่ไม่มากพอ ดังเช่นเมื่อครั้งที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2485 ทั้งนี้มีเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังก็คือประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2485 ดังนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงถือโอกาสปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน.

^{๙๑} เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ดี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่ถวายนังคมนาออก และต่อมาได้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2485 ต่อมารัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2485 โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แถลงมีความสำคัญตอนหนึ่งว่า การที่ประเทศไทยต้องประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร (บริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา) ในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2485 ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจะปฏิบัติบริหารราชการแผ่นดินไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้ให้ไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ได้⁹² จึงได้กราบทูลถวายนังคมนาออกทั้งคณะ

ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม แถลงนโยบายต่อสภาเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 94 ต่อ 42 โดยที่ในวันนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดประชุมไป 46 คน มาประชุม 136 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 รวม 182 คน ปรากฏว่าจำนวนผู้ขาดประชุมในวันนั้นเกือบทั้งหมดเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เกือบทั้งสิ้น แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ไม่ต้องการที่จะสนับสนุนเหมือนเมื่อครั้งที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ภายหลังที่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 เพราะในครั้งนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น คือ 111 ต่อ 2⁹³ คะแนน แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งให้การสนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม แตกต่างกันท่ามกลางสถานการณ์ที่แตกต่างกันด้วย

2.2.2 การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ในที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 40)

⁹² อ. พิบูลสงคราม, จอมพล ป. พิบูลสงคราม เล่ม 3 กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์ (ม.ป.ป.) หน้า 14 - 15.

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งจะพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งไม่ค่อยจะตั้งกระทุ่ถามรัฐบาลเมื่อเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 แล้วสมาชิกประเภทที่ 1 จะตั้งกระทุ่ถามรัฐบาลมาก จนบางครั้งก็มีผลทำให้รัฐบาลต้องลาออก ดังเช่นกระทุ่ถามของนายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี

นายเลียง ไชยกาล (อุบลราชธานี) ได้ตั้งกระทุ่ถามด่วนมาก เรื่อง สงสัยเจ้าพนักงานของกรมพระคลังข้างที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 โดยระบุขอตั้งกระทุ่ถามนายกรัฐมนตรีโดยตรงในสภาผู้แทนราษฎร และให้ตอบเป็นการด่วน มิใช่ส่งให้รัฐบาลดูล่วงหน้าก่อนแล้วค่อยมาตอบ⁹⁴ กระทุ่ถามของนายเลียงมีทั้งหมด 8 คำถาม ล้วนแต่เป็นเงื่อนไขในการทุจริตซื้อขายพระคลังข้างที่ของข้าราชการที่มีส่วนรับผิดชอบ และขอให้นายกรัฐมนตรีตอบในสภาทั้ง 8 ข้อ ในกระทุ่ถามของนายเลียง ไชยกาล ทั้ง 8 ข้อ ทั้งที่ทราบและไม่ทราบ ต่อมาเลียง ไชยกาล ได้ยื่นกระทุ่ถามด่วนมาก เรื่องพระคลังข้างที่ที่มีการทุจริต (ฉบับที่ 2) ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 เพื่อให้นายกรัฐมนตรีตอบเป็นการด่วน จำนวน 8 ข้อ⁹⁵

จากการตั้งกระทุ่ถามของนายเลียง ไชยกาล ทำให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนความจริงในเรื่องนี้ จนกระทั่งมีรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายคนมีส่วน เกี่ยวข้อง บางคนก็ขอลาออกจากตำแหน่ง ทำให้พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ถวายบังคม ลาออกจากตำแหน่งเพื่อรับผิดชอบ ในวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480

การที่กระทุ่ถามรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญ เมื่อเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งจากรัฐบาล ดังนั้น โดยมารยาทสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งในสมัยนั้นจึงไม่ปรากฏบทบาทในเรื่องนี้

⁹⁴ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกระทุ่ถามที่ 113/2480 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 เรื่อง สงสัยเจ้าพนักงานของกรมพระคลังข้างที่กระทำการไม่งามของนายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี.

⁹⁵ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กระทุ่ถามที่ 116/2480 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 เรื่อง พระคลังข้างที่ที่มีการทุจริต (ฉบับที่ 2) จากนายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี ถึงสภาผู้แทนราษฎร.

2.2.3 การลงมติความไว้วางใจ

ตามมาตรา 41 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 สภา
ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ

สภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้มี
บทบาทขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวและทั้งคณะ ดังจะเห็นได้จากการที่นายไต้
ปาดินบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพระนคร (ส.ส.ประเภท 1) ได้เสนอญัตติเปิดอภิปราย
ทั่วไปในนโยบายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยมีสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรส่วนหนึ่งเข้าร่วมด้วย นายไต้ ปาดินบุตร (พระนคร) ได้ชี้แจงถึงเจตนาในการที่ขอเปิด
อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ใจความว่า เนื่องจากเรื่องนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันในหมู่ประชาชนและ
หนังสือพิมพ์ จนได้มีการตั้งกระทู้ถามขึ้น แต่การซักถามไม่กระจ่างแจ้งพอ อันอาจทำให้เข้าใจผิด
ไปจนเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในสภราชคณะราษฎรได้ เพราะปรากฏว่ามีผู้ก่อการเปลี่ยนแปลง
การปกครอง พ.ศ. 2475 หลายคนร่วมเกี่ยวข้องด้วย

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ชี้แจงว่าการเสนอเปิดอภิปรายในลักษณะเช่นนี้
ตามระเบียบในทางปฏิบัติจะต้องให้ทางฝ่ายรัฐบาลได้รู้ตัว เตรียมชี้แจงในปัญหาที่ขอเปิดอภิปราย
เสียก่อน แต่นายกรัฐมนตรีชี้แจงต่อที่ประชุมว่ารัฐบาลไม่ขัดข้องและพร้อมที่จะให้เปิดอภิปรายได้
ตามเสนอ

ดังนั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงได้พิจารณาญัตติที่สมาชิกเสนอในวันที่ 27
กรกฎาคม พ.ศ. 2480 และจะพิจารณาต่อไปในวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 แต่ครั้งถึงวัน
ที่ 28 กรกฎาคม นั้นเอง พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีก็กราบถวายบังคมลาออก
จากตำแหน่งโดยให้เหตุผลว่า เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายดำเนินการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับการขาย
ที่ดินของพระคลังข้างที่ได้ด้วยความชอบธรรม⁹⁶

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายในครั้งนั้นไม่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ประเภทที่ 2 ได้ร่วมญัตติขอเปิดอภิปรายรัฐบาลร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 แต่
ประการใด

ในบางครั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.ประเภทที่ 1) ได้เสนอญัตติขอให้
เปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายเรื่องภาษีอากร ผู้เสนอคือ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ (อุบลราชธานี) ได้

⁹⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, หน้า 235.

เสนอญัตติเข้าสู่สภาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 เมื่อประธานสภาฯ ได้พิจารณาตามวาระ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ได้เสนอว่าได้เสนอญัตติมาเป็นการด่วนตั้งแต่เดือนกันยายนที่ผ่านมา แต่ก็มิได้อภิปราย จนกระทั่งเมื่อมาถึงวัน เญัตติเข้าสู่สภาในวันที่ 1 ตุลาคมนั้น สภาฯ ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว อาจไม่เป็นผลดีต่อสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการเปิดอภิปรายนโยบายทั่วไปจะต้องลงมติถึง 2 ชั้น จึงได้ขอลอนญัตติ ที่ประชุมก็อนุมัติให้ลอนได้⁹⁷

นอกจากนี้ นายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 (อุบลราชธานี) ได้เสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายเกี่ยวกับการรถไฟของแผ่นดิน แต่เนื่องจาก นายเลียง ไชยกาล ได้เสนอญัตติใหม่ขึ้นไว้อีกญัตติหนึ่งแล้ว จึงขอลอนญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป ที่ประชุมก็อนุมัติให้ลอนได้ เช่นเดียวกัน⁹⁸

ทั้งสองกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปของการบริหารงานของรัฐบาลเอาไว้ ต่อมาภายหลังเกิดลอนญัตติออกไปก็มีบ่อยครั้งเหมือนกัน

นอกจากนี้ ในการที่สภาประชุมเพื่อให้ความไว้วางใจต่อรัฐบาลภายหลังที่นายกรัฐมนตรีได้เข้ารับตำแหน่งใหม่พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรี จำเป็นจะต้องแถลงนโยบาย เพื่อขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ความไว้วางใจทุกครั้ง ถึงแม้ว่าสมาชิกจะมีการอภิปรายในเรื่องนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย แต่แล้วในที่สุดก็ให้ความไว้วางใจทุกครั้ง เช่น ในสมัยที่พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ลาออกจากตำแหน่ง ภายหลังที่นายเลียง ไชยกาล ได้ตั้งกระทู้ถามเรื่องการซื้อขายที่ดินของพระคลังข้างที่ ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2480 พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาก็ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาลงมติความไว้วางใจ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2480⁹⁹

ภายหลังที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทั้งหมดเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ได้อภิปรายสิ้นสุดลง ประธานสภาฯ ก็จัดให้สมาชิกลงมติให้ความไว้วางใจ ผลก็ปรากฏว่ามีผู้แสดง

⁹⁷ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2487 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2478.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2480 (สามัญ) วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2480.

ความไว้วางใจแก่รัฐบาลมีจำนวน 99 คน มีผู้ไม่ไว้วางใจ 19 คน แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจต่อคณะรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา

จากตัวอย่างที่ยกมาทั้งหมดนี้เพื่อจะแสดงให้เห็นว่า บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความไว้วางใจต่อรัฐบาลนั้นจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างสมาชิกประเภทที่ 1 กับสมาชิกประเภทที่ 2 แต่ก็น่าสังเกตว่า สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งไม่มีบทบาทในการอภิปรายนโยบายของรัฐบาลแต่ประการใด อาจจะเป็นเพราะเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลทั้งหมด หรือก็อาจเห็นว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่จะต้องให้การสนับสนุนรัฐบาลอยู่แล้วจึงมิได้แสดงการอภิปรายเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างใด แต่จะลงคะแนนเมื่อถึงการลงมติเท่านั้น

2.2.4 การตั้งคณะกรรมการ

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภาคณะกรรมการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้ ตามมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

บทบาทในเรื่องการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการนี้ มักปรากฏว่าบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 นี้มักจะได้ทำหน้าที่ที่ขัดแย้งกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 อยู่บ้าง และมีผลดีต่อสภา ดังเช่น เมื่อครั้งที่รัฐบาลเสนออนุติราชบัญญัติเลือกตั้งขึ้นพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2479¹⁰⁰ ภายหลังที่สมาชิกได้มีการอภิปรายแล้วที่ประชุมลงมติให้การรับรอง หลังจากนั้น นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ขอเสนอให้ตั้งกรรมการวิสามัญ จำนวน 9 คน สภาได้เสนอมาให้เลือกทั้งหมด 20 คน โดยทางรัฐบาลเสนอ 4 คน คือ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกีयोग พระยาสุนทรพิพิธ และพระยาอรรดการิษฐ์นิพนธ์ ทั้ง 4 คน ที่รัฐบาลเสนอมี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 ด้วย ส่วนอีก 3 คน เป็นกรรมการกฤษฎีกา ทั้ง 4 คนนี้สมาชิกไม่ต้องเลือก เพราะเป็นของรัฐบาล ส่วนสภาเลือกอีก 5 คน ได้

¹⁰⁰ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร...ครั้งที่ 19/2479 (สามัญ) วันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2479.

เจ้าพระยาศรีธรรมราชปิทย นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ร.ต. ถัด รัดนพันธ์ พระสารสาสน์ประพันธ์ ขุนวรวิชัยธุระณเวทย์ ทั้ง 5 คนนี้ มีเจ้าพระยาศรีธรรมราชปิทยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 อีก 4 คนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 1

ในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ก็มีบทบาทสำคัญในการเป็นกรรมการวิสามัญแปรญัตติเช่นเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 1 ดังเช่น การที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2487 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2486¹⁰¹ หลังจากที่สภาฯรับหลักการ และมีการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญ จำนวน 18 นาย มีรายชื่อดังนี้

(1) น.อ. กาจ เก่งระดมยิง	(ส.ส. ประเภทที่ 2)
(2) พล.ท. มังกร พรหมโยธี	(ส.ส. ประเภทที่ 2)
(3) พล.ต. ประยูร ภมรมนตรี	(ส.ส. ประเภทที่ 2)
(4) พล.ท. พิชิต เกรียงศักดิ์พิชิต	(ส.ส. ประเภทที่ 2)
(5) นายวนิช ปานะนนท์	(ส.ส. ประเภทที่ 2)
(6) ม.ล. เดช สนิทวงศ์	(ส.ส. ประเภทที่ 2)
(7) พล.ร.ท. สิ้นธุ์ กมลนาวัน	(ส.ส. ประเภทที่ 2)
(8) พ.อ. ช่าง เขวงศักดิ์สงคราม	(ส.ส. ประเภทที่ 2)

ส่วนที่เหลืออีก 10 คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 กรรมการทั้ง 18 คน จะต้องทำหน้าที่แปรญัตติภายใน 7 วัน หลังจากนั้นจะต้องนำเสนอต่อสภาเพื่อลงมติในวาระที่ 2 และ 3 ต่อไป

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ และส่งผลกระทบต่อรัฐบาลแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จะมีบทบาทในการเข้าร่วมเป็นกรรมการแปรญัตติเป็นอย่างมาก ดังเช่น การเป็นกรรมการวิสามัญแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2487 ในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นต้น

¹⁰¹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2486 (สมัยวิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2486.

2.3 บทบาทในการให้ความเห็นชอบ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญตามหน้าที่ของรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

2.3.1 การสืบราชสมบัติ

ในการที่สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในเรื่องนี้นั้น ในมาตรา 9 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ระบุว่า การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ และประกอบด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่ครั้งเดียวที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ได้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ลงมติเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2477¹⁰² แสดงความเห็นชอบในการที่จะอัญเชิญพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอานันทมหิดล ขึ้นทรงราชย์สืบสันตติวงศ์ต่อไป โดยตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามมาตรา 9 สืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงสละราชสมบัติ

2.3.2 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ได้มีบทบาทร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ในการให้ความเห็นชอบในการที่พระมหากษัตริย์จะมีได้ประทับอยู่ในพระราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งที่จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จึงทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ ตามมาตรา 10 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายครั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ก็มีบทบาทเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1

ตัวอย่างที่เห็นได้ในเรื่องนี้ก็คือ ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2476 เห็นชอบในการที่จะแต่งตั้งสมเด็จพระบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานุวิตวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในการที่ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรแล้วได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาตั้งสมเด็จพระเจ้านายบรมราชานุวัตรเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตั้งแต่เมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2476 เป็นต้นไป

¹⁰² ประเสริฐ ปัทมะสุกนต์ รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, หน้า 185.

ต่อมาเมื่อมีการให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติแสดงความเห็นชอบเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2477 ในการที่จะอัญเชิญพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอานันทมหิดล ขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงสละราชสมบัติแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์¹⁰³ ตามความมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะพระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์อยู่จะทรงบริหารพระราชภาระมิได้

การตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย

- นายพันเอกพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ เป็นประธาน
- นายนาวาตรี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา
- เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)

ภายหลังพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นอนุวัตรจาตุรนต์ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สิ้นพระชนม์ เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2478 สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมลงมติเลือกตั้งซ่อมผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ผลของการเลือกตั้ง ปรากฏว่า

นายพลเอก เจ้าพระยาพิชเยนทร์โยธิน เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทนในตำแหน่งที่ว่างลง ส่วนตำแหน่งประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ที่ประชุมลงมติดังให้นายนาวาตรี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เป็นประธาน¹⁰⁴

ต่อมาในวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้ทรงลาออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่สมาชิกสภา กล่าวด้วยคำรุนแรงพาดพิงถึงพระองค์ท่าน ทำให้เจ้าพระยายมราชและนายพลเอก เจ้าพระยาพิชเยนทร์โยธิน ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีก 2 ท่าน ได้ขอลาออกจากตำแหน่งด้วย เพราะเป็น ผู้รับผิดชอบร่วมกัน

ครั้นถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเลือกคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีการพิจารณาเลือกคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งได้ประกาศแต่งตั้งเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2480 ประกอบด้วย นายนาวาเอก พระวรวงศ์เธอ

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

พระ องค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เป็นประธาน เจ้าพระยาบวรราช และนายพลเอก เจ้าพระยาพิชัยนทร์-
โยธิน เป็นกรรมการ ¹⁰⁵

ต่อมาในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2484 เจ้าพระยาบวรราชผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ได้ถึงแก่อสัญกรรม ลกษผู้แทนยังมิได้ตั้งซ่อมผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรขอให้ลงมติเห็นชอบแต่งตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้
สำเร็จราชการแทนพระองค์สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2484
ทำให้ นายปรีดี พนมยงค์ ต้องลาออกจากสมาชิกภาพ สมาชิกประเภทที่ 2 และพ้นจากตำแหน่ง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพลโท พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา
ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทรงลาออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2487 ภายหลังเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้นัดประชุมสภาผู้แทน
ราษฎรในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 ภายหลังการอภิปรายลงความเห็นว่ในขณะนั้นยังคงมีผู้
สำเร็จราชการแทนพระองค์อยู่อีก 1 ท่าน คือ นายปรีดี พนมยงค์ และเป็นผู้ที่สมควรจะดำรง
ตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อไปแต่ผู้เดียว ดังนั้น จึงลงมติให้นายปรีดี พนมยงค์
เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ผู้เดียว ¹⁰⁶

ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บรรดา
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ก็มีบทบาทสำคัญร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1
ร่วมกันพิจารณารับรองการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์หลายครั้งคงได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.3.3 การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาใด ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต สยาม

ตามมาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
ระบุว่า หนังสือสัญญาใด ๆ มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตสยามหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อ
ให้การเป็นไปตามสัญญา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235 - 238.

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 380 - 381.

ด้วยเหตุนี้สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงมีบทบาทให้ความเห็นชอบ สนธิสัญญา หรือพระราชบัญญัติดังกล่าวหลายครั้ง เช่น ในกรณีที่ไทยเกิดสงครามอินโดจีนกับฝรั่งเศส ตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2484 เป็นต้นมา จนกระทั่งญี่ปุ่นได้เสนอหาทางไกล่เกลี่ยเพื่อยุติ สงครามอินโดจีนจนเป็นผลสำเร็จ มีการประชุมกันที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2484 ผลของการเจรจาปรากฏว่า ฝรั่งเศสยอมยกดินแดนคืนให้ไทย คือ อาณาเขต บางส่วน ได้แก่ เมืองศรีโสภณ มงคลบุรี และพระตะบอง โดยฝ่ายไทยต้องเสียเงิน 5 ล้านเปียส เป็นค่าใช้จ่ายในการช่อมค่าเสียหายในกรณีพิพาทครั้งนั้น

ต่อมาในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2484 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขณะนั้นเป็น (นายพลตรี หลวงพิบูลสงคราม) นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อที่ประชุมให้ทราบว่าประเทศไทยได้ลงนาม ในอนุสัญญาที่ทำกันไว้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2484 กับประเทศฝรั่งเศส และจะมีผลบังคับ ใช้ได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับได้ ที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎรได้ตั้ง กรรมการไปพิจารณาสนธิสัญญาในการนี้ ในที่สุดสภาได้ลงมติให้ความ เห็นชอบเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2484¹⁰⁷

ในกรณีเช่นนี้ ถ้าสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 รวมตัวกันไม่รับรองให้ ความเห็นชอบสนธิสัญญาดังกล่าว สนธิสัญญาฉบับนี้ก็จะไม่เป็นโมฆะ ประเทศไทยก็ต้องสูญเสีย ผลประโยชน์อย่างแน่นอน ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงมีบทบาทในเรื่องนี้ มิใช่น้อย

กล่าวโดยสรุป ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งได้มีบทบาทสำคัญในการให้ความเห็นชอบ เกี่ยวกับการบริหารประเทศทั้งในด้านตราพระราชบัญญัติและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ต่าง ๆ ที่จะต้องให้สภาพิจารณารับรอง พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่มีความสำคัญต่อการ บริหารบ้านเมือง การแก้ไขและเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณารับรองพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี การตั้งกระทรวง การบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี การให้ความไว้วางใจการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร การแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่จะต้องกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความต่าง ๆ ที่อยู่ในวงงานของสภาผู้แทนราษฎร การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การตั้งผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 342 - 350.

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จนถึงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ซึ่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ได้แสดงบทบาทพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 มาโดยตลอด ในบางครั้งเมื่อการบริหารของรัฐบาลจะเป็นผลเสียต่อประเทศชาติ สมาชิกสภาประเภทที่ 2 ก็จะร่วมมือกับสมาชิกประเภทที่ 1 คัดค้านหรือปฏิเสธที่จะให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของรัฐบาลในทางปฏิบัติจริง ๆ มากกว่าการแสดงในทางอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าที่แสดงการอภิปรายของสมาชิกประเภทที่ 1

การที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาลถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะระบุว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่แท้จริงแล้วฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเท่านั้น ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจึงไม่สู้จะแสดงความเห็นในเชิงอภิปรายเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 มากนัก เพราะอาจจะมีความเกรงใจผู้ที่ให้การสนับสนุนตน ดังนั้นการให้การสนับสนุนรัฐบาลจึงเป็นจิตสำนึกของสมาชิกประเภทที่ 2 ยกเว้นจะมีบางกรณีที่กระทบต่อสังคมและประเทศชาติ สมาชิกสภาประเภทที่ 2 จึงจะแสดงบทบาทพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ทุกครั้ง

3. อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุัตินัยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 แล้ว โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อำนาจนิตบัญญัติมีสภา 2 สภา คือ พุทธสภาและสภาผู้แทนราษฎร ประกอบขึ้นเป็นรัฐสภา ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นอันยกเลิกไป

พุทธสภา ประกอบด้วย สมาชิก มีจำนวน 80 คน ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง มีอายุคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกให้มี “องค์การเลือกตั้ง” ขึ้น สมาชิกองค์การเลือกตั้งนี้ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 องค์การเลือกตั้งนี้มีหน้าที่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพุทธสภาในวาระเริ่มแรกเป็นจำนวน 80 คน ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในขณะนั้น 96 คน เป็นผู้แทนต่อไป และถ้าจังหวัดใดมีจำนวนราษฎรเกินกว่าหนึ่งแสนคน ก็ให้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มอีกคนหนึ่งต่อจำนวนราษฎรทุกแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงกึ่งหนึ่งหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน

อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 หรือสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จะยกเลิกไป และมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่เนื่องจากในวาระเริ่มแรกได้กำหนดให้มี “องค์การเลือกตั้ง” เป็นผู้เลือกตั้ง สมาชิกองค์การเลือกตั้งก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในขั้นสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ให้เลือกภายใน 15 วัน นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

องค์การเลือกตั้งนั้น ประกอบด้วย สมาชิกองค์การ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขาธิการองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ทำการขององค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎรได้ประกาศให้ใช้วิธีเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 และกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ยื่นใบสมัครต่อเลขาธิการองค์การเลือกตั้งภายในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 และให้มีการเลือกตั้ง ณ สำนักงานเลขาธิการองค์การเลือกตั้งพระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489¹⁰⁸

ผลจากการเลือกตั้งปรากฏว่า สมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก จำแนกออกตามกลุ่มอำนาจ ดังนี้

ฝ่ายทหาร มีจำนวน 31 คน ได้แก่

- (1) พันตรี หม่อมหลวงกรี เดชาดิวงศ์
- (2) เรือเอก คำลาภ กาญจนสกุล
- (3) พันโท ก้าน จันทน์ภูมิ
- (4) พันเอก กาง เก่งระดมยิง
- (5) พลเรือตรี กระแส ประวาหะนาวิน
- (6) พลโท จิระ วิจิตสงคราม
- (7) พันโท เจือ สฤษดิ์ราชโยธิน
- (8) พลโท จรูญ รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์
- (9) พันเอก หลวงชาญสงคราม
- (10) พันเอก ช่าง เชวงศักดิ์สงคราม

- (11) พลตรี ไชย ประทีปประเสน
- (12) ร้อยโท เขย กลัญชัย
- (13) พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์
- (14) เรือเอก ทิพย์ ประสานสุข
- (15) พันเอก ทวน วิชัยทัตะ
- (16) พันเอก เทศ กิตติรัตน์
- (17) ร้อยตรี เทียง เฉลิมศักดิ์
- (18) ร้อยตรี ประเสริฐ สุขสมัย
- (19) พลตรีปลด ปลดปรปักษ์ พิบุ ภาณุวัฒน์
- (20) พลโท ประจัน มหาดีดก ประจันปัจจนึก
- (21) พลตรี ประยูร ภมรมนตรี
- (22) พลโท มังกร พรหมโยธี
- (23) พันเอก หม่อมราชวงศ์ลาก หัสตินทร
- (24) ร้อยเอก วิมล วิมลสรกิจ
- (25) เรือเอก วัน รุยาพร
- (26) เรืออากาศโท วิริยะ วิริยะเหิรหา
- (27) พลตรี เสียร สุศิลป์
- (28) พันตรี สมาน เทพหัสติน ณ อุรุยา
- (29) พันตรี สหวก นิรันดร์
- (30) พันโท พระอภัยพลรบ
- (31) พลโท หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต

ฝ่ายพลเรือน มีจำนวน 47 คน ได้แก่

- (1) นายแก้ว สิงหะเคนทร์
- (2) นายเขียน กาญจนพันธุ์
- (3) นายจรรยา สืบแสง
- (4) นายจิตตะเสน ปัญจะ
- (5) นายจำรัส สุวรรณชีพ
- (6) นายจินดา พันธุมจินดา
- (7) นายจำลอง ดาวเรือง

- (8) นายเฉลียว ปทุมรส
- (9) หลวงชำนาญนิติเกษตร
- (10) นายชาญ บุนนาค
- (11) นายชุมภ์ ปิ่นทานนท์
- (12) นายช่วย สุกันธมัต
- (13) นายดิเรก ชัยนาม
- (14) นายเดือน บุนนาค
- (15) นายไต้ ปาณิกบุตร
- (16) นายประเสริฐ ศรีจรูญ
- (17) นายเอก สุภโปฎก
- (18) นายถวิล อุดล
- (19) นายทองม้วน สติรบุตร
- (20) นายทัน พรหมมัทธิกุล
- (21) นายเชิรไท อภิชาติบุตร
- (22) พระยานลราชสุวัจน์
- (23) พระยานิตศาสตร์ไพศาล
- (24) พระนิติการณประสม
- (25) นายบรรจง ศรีจรูญ
- (26) นายปรีดี พนมยงค์
- (27) นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร
- (28) นายปพาพ บุญ-หลง
- (29) หลวงประสิทธิ์นิรกรรม
- (30) นายประทุม รมยานนท์
- (31) นายผูก ปาลธรรมิ
- (32) นายพึ่ง ศรีจันทร์
- (33) พระยามานวราชเสวี
- (34) นายมิ่ง เลาห์เรณู
- (35) นายเล้ง ศรีสมวงศ์
- (36) นายวิจิตร ลุตตานนท์
- (37) นายวิลาศ ไสธานนท์

- (38) พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร
- (39) นายศิริ ประดิษฐ์
- (40) นายสงวน จูฑะเตมีย์
- (41) พระสุธรรมวิจิตร
- (42) นายสนิท เจริญรัฐ
- (43) นายสุรินทร์ ชินนัย
- (44) นายสุกิจ นิยมะเหมินทร์
- (45) นายไสว อินทรประชา
- (46) หลวงอรรถกัลยาณวิจิตร
- (47) นายอรุณ แสงสว่างวัฒนะ

ฝ่ายตำรวจ มีจำนวน 2 คน ได้แก่

- (1) นายพันตำรวจโท ชัย รัชมิทัต
- (2) นายพันตำรวจเอก พระพิจารณ์ผลกิจ

ในการเลือกตั้งพฤษสภาเมื่อ พ.ศ. 2489 นั้น ปรากฏว่าฝ่ายพลเรือนได้รับเลือกเป็นพฤษสภา มากกว่าฝ่ายทหารถึง 18 คน คือ ฝ่ายพลเรือนได้รับเลือกจำนวน 47 คน ฝ่ายทหารได้รับเลือก จำนวน 31 คน และฝ่ายตำรวจได้เพียง 2 คน

ถ้ากลับไปพิจารณาถึงการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จะพบว่า ฝ่ายทหารมีจำนวนลดลงโดยลำดับ ขณะเดียวกัน ฝ่ายพลเรือนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ การที่เป็นเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงนักการเมืองที่เป็นฝ่ายพลเรือนในช่วง พ.ศ. 2489 กำลังได้รับความนิยมสูงขึ้น ขณะที่อิทธิพลของฝ่ายทหารกำลังได้รับความนิยมลดน้อยลงกว่าเดิม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในสมัยของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ดำเนินนโยบายเข้าร่วมเป็นมิตรกับญี่ปุ่นในการประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตร ในที่สุดญี่ปุ่นแพ้สงคราม ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะลำบาก แต่ขบวนการเสรีไทยภายใต้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้สามารถป้องกันมิให้ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะของประเทศผู้แพ้สงครามได้ ทำให้นักการเมืองฝ่ายที่นิยมสายพลเรือนจึงได้รับความนิยมมากยิ่งขึ้น

ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งวุฒิสภา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 เป็นต้นมานั้น รัฐสภาไทยมีลักษณะเป็นสภาคู่คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 80 คน จะมีบทบาทในทางกาวเมือง จนกระทั่งเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 วุฒิสภาจึงได้ถูกยกเลิกไปโดยคำสั่งของคณะรัฐประหาร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลา 1 ปี 5 เดือน 8 วัน สมาชิกวุฒิสภาก็มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ดังจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

2.1 อำนาจ หน้าที่และบทบาทในการตรากฎหมาย

2.1.1 การตราพระราชบัญญัติ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 18)

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้นำเสนอต่อวุฒิสภา (มาตรา 52)

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ใช้ได้ และได้เสนอไปยังวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 30 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 15 วัน (ตามมาตรา 54)

ก. ในช่วงเวลา 1 ปี 5 เดือน 8 วัน สมาชิกวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติเห็นชอบแล้วจำนวนหลายฉบับ ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดสรรทุนสำรองเงินตราเพื่อบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489 ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร

ในช่วงที่พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยแรก (23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490) สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านการพิจารณา “ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรทุนสำรองเงินตราเพื่อบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489” และส่งขึ้นไปให้วุฒิสภาพิจารณาให้การรับรอง โดยวุฒิสภาได้พิจารณาในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2489¹⁰⁹

¹⁰⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5/2489 (สมัยวิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2489.

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ นายจิตร ลุตติยานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้แถลงต่อพหุสภาว่า หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เพื่อจัดสรรทุนสำรองเงินตรา โดยให้ได้เงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาโดยด่วน สำหรับการบูรณะประเทศและดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพและค่าของเงินตราของไทยในต่างประเทศ

เหตุผลที่สำคัญก็คือ ในการบูรณะประเทศภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ประเทศไทยจะต้องซื้อของหลายอย่างจากสหรัฐอเมริกาโดยด่วน รวมทั้งอุปโภคและบริโภค การซื้อสิ่งของเหล่านี้จะต้องจ่ายดอลลาร์สหรัฐอเมริกา จึงจำเป็นต้องขายทองคำทุนสำรองเงินตราที่มีอยู่ในสหรัฐอเมริกานั้นเสีย เพื่อจะได้เงินดอลลาร์มาจ่ายทันที และเมื่อส่งสินค้าไปขายในสหรัฐอเมริกาได้เงินดอลลาร์มาแล้ว ก็จะได้เอาเงินดอลลาร์เหล่านั้นส่งใช้คืนทุนสำรองเงินตรา

ทองคำที่กำหนดว่าจะขายให้เป็นทองคำในกรุงเทพฯจำนวนหนึ่ง ทองคำนี้ตีราคาไว้ตามราคาของสินค้าซึ่งต่ำกว่าในกรุงเทพฯ การขายทองคำนี้จะเป็นผลให้มีการลดจำนวนธนบัตรที่จำหน่ายซึ่งจะเท่ากับเพิ่มทุนสำรองเงินตรามากขึ้น ทองคำที่จะขายในเมืองไทยขายเพียง 2 ล้าน 8 แสนกรัมเศษ จากทองคำที่กระทรวงการคลังมีอยู่ 30 ล้านกรัมเศษ

ทองคำที่จะขายในสหรัฐอเมริกาคิดเป็นทองคำของรัฐบาลไทยที่มีอยู่สหรัฐอเมริกาคิดเป็นน้ำหนัก 7,998,030.162 กรัมบริสุทธิ์

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภามีทั้งผู้ที่อภิปรายสนับสนุนและผู้ที่อภิปรายคัดค้าน

ผู้ที่อภิปรายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ น.อ. กาง เก่งระดมยิง ซึ่งได้เรียกร้องให้พหุสภาให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขปัญหาเรื่องการครองชีพของราษฎรรวมทั้งการแก้ไขเงินเฟ้อโดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมีนายทองเปลว ชลภูมิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้อภิปรายสนับสนุนเพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกในการที่จะรักษาค่าของเงินตราและจะทำให้ค่าครองชีพของราษฎรลดลงด้วย

อย่างไรก็ตามสมาชิกพหุสภาที่ไม่เห็นด้วยและได้อภิปราย คัดค้านก็มี เช่น พันตรีสเทว นีรันดร, นายปพาพ บุญ-หลง และพลโทมังกร พรหมโยธี เป็นต้น

พันตรีสเทว นีรันดร ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ พร้อมทั้งเสนอแนะว่ารัฐบาลควรซื้อทองคำของสหรัฐอเมริกามาใช้ในเมืองไทยเป็นทุนสำรองดีกว่าจะเอาทองคำไปขาย รัฐบาลอาจกู้เงินต่างประเทศ และเอาทองคำไปประกัน ขอมเสียดอกเบี้ยจะ ดีกว่าที่จะเอาทองคำไปขาย เพราะอาจเกิดความเสียหายได้

สมาชิกวุฒิสภาอีกคนหนึ่งคือ นายปพาพ บุญ-หลง เห็นว่า ถ้ารัฐบาลใช้วิธีกู้เงินจากต่างประเทศโดยยอมเสียดอกเบี้ย และจ่ายเงินดอลลาร์ให้กับพ่อค้า ก็จะทำให้เสถียรภาพของเงินตราจะดีขึ้นมาก นอกจากนี้การขายทองคำในประเทศไทยขณะนั้นไม่ได้ประโยชน์มากนัก เพราะราคาทองคำลงเหลือบาทละ 350 บาท เท่านั้น

พลโท มังกร พรหมโยธี อภิปรายไม่เห็นด้วย พร้อมทั้งเสนอแนะให้รัฐบาลหาวิธีส่งสินค้าออกไปขายยังสหรัฐอเมริกา แล้วสั่งซื้อสินค้ามาใช้ภายในประเทศ ก็จะเป็นการหาเงินรายได้เพิ่มเติมเข้ามาได้ นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ให้ประเทศญี่ปุ่นกู้เงินจากประเทศไทยเป็นจำนวนมากในสมัยสงครามมหาเอเชียบูรพา ขณะนี้เรายังไม่ได้รับคืนมาทั้งหมด รัฐบาลไทยน่าจะเจรจากับสหรัฐอเมริกาเพื่อขอเงินคืนกลับมาจากญี่ปุ่นบ้าง อีกประการหนึ่งการกู้เงินจากต่างประเทศและเสียดอกเบี้ยก็ยังคงคิดว่าที่จะเอาทองคำของประเทศไปขาย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังได้มีการพิจารณา 3 วาระรวด และมีการ ลงมติ ผู้ที่เห็นด้วยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ มีจำนวน 40 เสียง ส่วนผู้ไม่เห็นด้วยมีเพียง 3 เสียง

ข. ร่างพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489

สืบเนื่องมาจากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยประสบกับความขาดแคลนทั้งในเรื่องอุปโภคและบริโภค เศรษฐกิจของประเทศกำลังมีปัญหา และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข รัฐบาลขาดแคลนเงินตราต่างประเทศสำหรับซื้อของที่จำเป็นต่อการบูรณะประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ใช้วิธีกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ภายในสิ่งที่จำเป็น โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อการบูรณะประเทศ พ.ศ. 2489 ต่อสภาผู้แทน ภายหลังที่สภา ผู้แทนได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐบาลได้นำเสนอต่อวุฒิสภาให้พิจารณาเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2489 ¹¹⁰

นายวิจิตร ศูลิตานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้เสนอต่อวุฒิสภา โดยมีหลักการว่า รัฐบาลจะกู้เงินจากต่างประเทศจำนวนไม่เกิน 600 ล้านบาท เพื่อนำมาบูรณะประเทศภายหลังสงคราม เงินที่กู้มานี้รัฐบาลจะนำมาซื้อสิ่งของที่จำเป็นใช้ในการส่งเสริมการทำการอุตสาหกรรม การขนส่ง รวมทั้งสิ่งของที่ประชาชนจำเป็นต้องใช้ในการครองชีพด้วย

การกู้เงินที่รัฐบาลได้ตกลงและได้รับการยินยอมให้กู้ไปแล้ว 2 รายการ คือ จากสหรัฐอเมริกา จำนวน 200 ล้านบาท จากอินเดีย จำนวน 150 ล้านบาท ส่วนอีก 3 รายการ

¹¹⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2489

คือ จาก Export and Import Bank ในสหรัฐอเมริกา จำนวน 100 ล้านบาท จากออสเตรเลีย จำนวน 64 ล้านบาท และจากสวิสเซอร์แลนด์ จำนวน 46.4 ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 560 ล้านบาท รัฐบาลใช้เวลาที่กำหนด 2-3 ปี หลังจากนั้นแล้วจึงจะได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในการอภิปรายในการประชุมพหุสภาเมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2489 นั้น นายประทุม รมยานนท์ สมาชิกพหุสภาเห็นว่ารัฐบาลไม่ได้กำหนดการจ่ายอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่อปีเอาไว้ด้วย นอกจากนี้ สมาชิกท่านนี้ก็เสนอให้รัฐบาลระบุเอาไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจนว่ารัฐบาลจะสามารถชำระเงินกู้ทั้งหมดก่อนกำหนดเวลาได้เมื่อใด เพราะดอกเบี้ยเงินกู้จะได้ลดลง

นายสนธิ เจริญรัฐ สมาชิกพหุสภาอีกผู้หนึ่งที่ได้มีข้อสงสัยว่า ในการกู้เงินต่างประเทศในครั้งนี้น่าจะมีความมุ่งหมายส่งเสริมพันธไมตรีระหว่างทั้งสองฝ่าย หรือก็อาจมีนัยทางการค้าขายด้วย ดังเช่นประเทศไทยตกลงที่จะให้ประเทศไทยต้องขายสินค้าให้กับคู่สัญญาตามข้อกำหนดราคาดังนี้ เป็นต้น

พลตรี ประยูร ภมรมนตรี มีความเห็นด้วยว่ารัฐบาลควรจะต้องกู้จากต่างประเทศ เพื่อรัฐบาลจะได้ใช้เงินกู้เพื่อลงทุนอุตสาหกรรม เพื่อจะได้มีรากฐานสืบเนื่องต่อไป แต่ก็ยังกังวลใจว่าการกู้เงินครั้งนี้รัฐบาลอาจจะต้องเสียค่านายหน้าในการกู้เงินก็อาจเป็นไปได้

น.อ. กาง เก่งระดมยิง สมาชิกพหุสภาอีกท่านหนึ่งก็มีความเห็นด้วยกับการกู้เงิน และสมควรเอาเงินมาเพื่อการฟื้นฟูประเทศชาติทั้งในด้านการบริหารราชการและทางด้านการค้า รวมทั้งการส่งเสริมคนไทยให้มีอาชีพกันโดยทั่วหน้า

นายวิจิตร ลุลิตานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้อธิบายให้บรรดาสมาชิกพหุสภาได้ทราบว่า ที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้วคือ การกู้เงินจากสหรัฐอเมริกา จะต้องจ่ายอัตราดอกเบี้ย 2.38% ต่อปี และการกู้เงินจากอินเดียจะต้องจ่ายค่าอัตราดอกเบี้ย 3% ต่อปี โดยมีระยะเวลากู้เงินไม่เกิน 25 ปี และถ้าจำเป็นก็อาจขยายเวลาออกไปอีกไม่เกิน 5 ปีก็ได้ และในการกู้เงินครั้งนี้ ประเทศทำให้กู้มิได้มีข้อผูกมัดประเทศลูกหนี้แต่ประการใด¹¹¹

ในที่สุดพหุสภาก็พิจารณารวดเดียว ทั้ง 3 วาระ เป็นเอกฉันท์ ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน.

ค ร่างพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2489 และ
ร่างพระราชบัญญัติการค้าข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489

จากการที่รัฐบาลไทยลงนามในความตกลงสมบูรณ์แบบกับรัฐบาลสหราชอาณาจักร และรัฐบาลอินเดีย เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2588 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง มีผลทำให้ประเทศไทยจะต้องส่งข้าวสารที่เหลือสะสมไว้ และที่อยู่ในประเทศไทยให้กับ รัฐบาลสหราชอาณาจักรไม่เกิน 1 ล้าน 5 แสนตัน โดยไม่คิดมูลค่า นอกจากข้าวที่ส่งมอบให้โดยไม่ คิดมูลค่าตามข้อตกลงแล้ว รัฐบาลไทยจะต้องส่งให้กับองค์การพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นตามราคาข้าวที่ องค์การพิเศษเป็นผู้กำหนด¹¹²

ด้วยเหตุนี้ ในสมัยพลเรือตรีวัธย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงต้องเผชิญกับปัญหาข้าวขาดแคลนภายในประเทศอย่างหนัก รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ สำรวจ และห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 และร่างพระราชบัญญัติการค้าข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 ต่อสภาผู้แทน และได้รับความเห็นชอบ จนกระทั่งเสนอเข้าที่ ประชุมพวฒสภา เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489 โดยนายกรัฐมนตรีได้เสนอเหตุผลว่า เป็นเพราะเกิดมีการยืนยันเกี่ยวกับข้าว ภายในประเทศ โดยเฉพาะในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งรัฐบาลต้องมีเครื่องมือสำหรับแก้ไข ปัญหาเป็นการเร่งด่วน¹¹³

หลังจากนั้น นายวิลาศ โอสธานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ เสนอหลักการของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า (1) การจัดหาข้าวจากท้องที่ต่าง ๆ เพื่อจำหน่าย ให้สหประชาชาติตามข้อตกลง ไม่สามารถขนย้ายมากรุงเทพฯ ได้ทัน จำเป็นต้องเก็บเอาไว้ในที่ที่ ซ้ำมา ทำให้เจ้าของสถานที่ให้เช่าสถานที่แพงมาก จึงเห็นสมควรให้คณะกรรมการมีอำนาจบังคับ เช่าสถานที่เก็บข้าวได้ โดยให้ค่าเช่าและกำหนดระยะเวลาการเช่าได้ตามสมควร (2) การบังคับซื้อ ข้าวตามพระราชบัญญัติ กระทำได้แต่เฉพาะผู้ที่มีหนังสืออนุญาตให้มีข้าวในครอบครองเกินปริมาณ เท่านั้น แต่ผู้ที่กระทำได้ คือมิได้แจ้งเพื่อขอรับหนังสืออนุญาตให้มีข้าวในครอบครองเกินปริมาณ ทางการครบ ไม่มีอำนาจบังคับซื้อข้าวได้ และมีได้มีการลงโทษปรับไว้ด้วย ถ้าจับได้ก็อาจเพียงถูกลง โทษด้วยการปรับเท่านั้น ฉะนั้น จึงควรให้มีการรับข้าวพร้อมทั้งสิ่งบรรจุที่ใช้เกี่ยวเนื่องกับความผิด ด้วย (3) การลักลอบขนข้าวออกนอกเขตที่คณะกรรมการกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนย้ายทาง

¹¹² กนตธีร์ ศุภมงคล, การวิเทศนโยบายของไทยระหว่างปีพุทธศักราช 2483 ถึง 2495 กรุงเทพฯ : อัสละห์ พรินเตอร์ 2532), หน้า 255.

¹¹³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมพวฒสภา ครั้งที่ 11/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2489.

ทะเล ควรงดโทษให้สูงกว่าการขนย้ายออกนอกเขตในกรณีอื่น ๆ โดยกำหนดโทษจำ ปรับให้สูงขึ้น และให้มีการรียานพาหนะใช้ขนย้ายด้วย¹¹⁴

สมาชิกวุฒิสภาได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง นายเขียน กาญจนพันธุ์ เกรงว่าจะกระทบกระเทือนถึงชาวนาซึ่งเป็นผู้ผลิตข้าวโดยตรง และมีความเห็นว่ารัฐบาลควรหาทาง ประนีประนอมขอซื้อข้าวจากชาวนาโดยตรง และเอาขี้ข้าวจากชาวนาโดยตรง และเอาขี้ฉางของ ชาวนาทำฉางของรัฐบาลเอง ซึ่งชาวนาคงไม่ขัดข้อง

สำหรับพลตรี ประยูร ภมรมนตรี ก็เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เกรงว่าการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง เพื่อความสะดวกแก่พ่อค้า โดย ใช้ดุลพินิจแห่งพระราชบัญญัติให้เหมาะสม ถ้าใช้มาตรการที่รุนแรง พ่อค้าอาจจะไม่กล้าทำการค้า ได้

พลโท มังกร พรหมโยธี ก็เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ แต่ก็สงสัยว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดการแจ้งปริมาณข้าวว่าควรจะต้องมีปริมาณเท่าไรจึงจะสมควรกับเหตุผล เช่น มีคนในครอบครัวน้อย แต่แจ้งปริมาณมากเกินไป เป็นต้น¹¹⁵

อย่างไรก็ตาม พวกรัฐสภาที่พิจารณาอนุมัติตามที่รัฐบาลเสนอมา และ ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ง. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490

เนื่องจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยในขณะนั้นกำลังเป็น ปัญหาที่รัฐบาลกำลังเผชิญอยู่ เครื่องใช้ประเภทบริโภคนิยมและอุปโภคมีราคาแพง และมีไม่พอเพียงกับ ความต้องการของประชาชนซึ่งต้องใช้ในชีวิตประจำวัน ส่งผลให้บรรดาพ่อค้าพากันกักตุนสินค้า เพื่อนำออกมาขายในราคาที่แพงมากจนประชาชนเดือดร้อนกันทั่วหน้า

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ให้สภาผู้แทนได้พิจารณา ภายหลังที่สภาผู้แทนได้ให้การอนุมัติแล้ว รัฐบาลได้นำร่าง พระราชบัญญัตินี้ส่งต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2490¹¹⁶ โดยมี หลักการที่สำคัญคือ สามารถให้ประชาชนได้ซื้อสิ่งของในราคาพอสมควรและซื้อกันได้โดยทั่วถึง

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9/2490 วันที่ 14 สิงหาคม 2490.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นายประทุม รมยานนท์ สมาชิกวุฒิสภาได้ซักถามรัฐบาลว่า รัฐบาลมีกฎหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้หรือไม่ นอกจากนี้ พันตรี สหะวก นิรันดร์ สมาชิกวุฒิสภาอีกผู้หนึ่งก็ได้เสนอให้รัฐบาลควรแก้ปัญหาที่ทางข้าราชการขอขยายของเอากำไรเกินควรให้ลดราคาลงด้วย เพื่อให้บรรดาพ่อค้าจะได้ลดราคาสินค้าลงไปบ้าง พันตรีสหะวกมีความกังวลใจกรณีที่ราษฎรกำลังขาดแคลนข้าวอย่างหนักทำให้ราคาข้าวสารแพงมาก จึงได้เสนอให้รัฐบาลหามาตรการที่จะไม่ให้ราษฎรอดข้าว รวมทั้งอยากให้รัฐบาลมีวิธีควบคุมการค้ากำไรเกินควรของบรรดาพ่อค้าด้วย¹¹⁷

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายเคื่อน บุญนาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และศึกษาธิการในฐานะผู้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในที่ประชุมวุฒิสภา ก็ได้อภิปรายชี้แจงให้สมาชิกวุฒิสภาได้ทราบว่า ในเรื่องข้าราชการรับสินบนจากพ่อค้าก็มีกฎหมายอาญาควบคุมอยู่แล้ว แต่ถ้าบรรดาพ่อค้ามีความร้ายแรงผิดปกติ ก็มีพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ่อค้าประกาศเกินราคาที่กำหนดก็มีความผิดอยู่แล้ว สรุปว่ารัฐบาลสามารถควบคุมสิ่งของอุปโภคได้เพราะมีตัวเลขอยู่ในมือแล้ว¹¹⁸

ในที่สุด วุฒิสภาก็ให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

จ. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2489

ร่างพระราชบัญญัตินี้ นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทน และได้รับความเห็นชอบ จึงได้นำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2489¹¹⁹

ในการประชุมวุฒิสภา นายทองเปลว ชลภูมิ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ ความจริงเป็นร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนที่เสนอมา เพราะฉะนั้น การที่วุฒิสภาจะรับหลักการอย่างไรหรือไม่ จึงเป็นเรื่องและหน้าที่ของวุฒิสภา รัฐบาลไม่อยู่ในฐานะที่จะทำอะไรได้ ทำให้พลโท มังกร พรหมโยธี สมาชิกวุฒิสภาไม่สู้จะพอใจ โดยอภิปรายว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ออกเป็นกฎหมาย โดยรัฐบาลไม่มีความเห็น

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 18 ตุลาคม 2489.

อะไรเลยแล้ว ก็เท่ากับว่ารัฐบาลโยนบาปมาให้กับพฤษสภา ถ้าไม่มีผลหรือเกิดผลร้ายขึ้นเท่ากับว่า พฤษสภาต้องรับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะไม่มีผู้ใดชอบคอมมิวนิสต์ ดังนั้น ไม่สมควรที่จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และควรส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับไปยังสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนยืนยันให้ใช้เป็นกฎหมายได้ ก็เป็นอันว่าหมดหน้าที่ของพฤษสภาตามรัฐธรรมนูญ¹²⁰

น.อ. กาง เก่งระดมยิง สมาชิกพฤษสภาสายทหาร มีความเห็นว่าทุกคนก็ยังไม่แน่ใจว่าเหตุการณ์ภายนอกจะเป็นอย่างไร การที่มาด่วนยกเลิกกฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ก็เท่ากับว่าอาจทำให้เกิดความวุ่นวายได้เร็วขึ้นเท่านั้น จึงเสนอให้พฤษสภาได้พิจารณาด้วยความรอบคอบ

อย่างไรก็ตาม สมาชิกพฤษสภาสายพลเรือนกลับมีความเห็นตรงกันข้ามกับสายทหาร โดยพระยานิติศาสตร์ไพศาลได้เสนอว่า เมื่อยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ไปแล้ว เราก็ยังมีกฎหมายอื่น ๆ พอที่จะป้องกันเรื่องการใช้กำลังได้ เช่น กฎหมายอาญา เป็นต้น พวกที่เป็นคอมมิวนิสต์ก็ดี เป็นพวกสังคมนิยมก็ดี หรือพวกทุนนิยมก็ดี ถ้าหากว่ามีการใช้กำลังบังคับเพื่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะเล็ดลอดระเบียบการดั้งเดิมแล้ว ก็ถือได้ว่าผู้ที่มีความผิดก็พอแล้ว ไม่จำเป็นจะต้องไปบอกว่าเป็นคอมมิวนิสต์หรืออะไร ทั้งนี้ นายจินดา พันธุมจินดา สมาชิกพฤษสภาอีกผู้หนึ่งก็มีความเห็นว่าพฤษสภาน่าจะได้รับหลักการพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งนายถวิล อุดล สมาชิกพฤษสภาอีกผู้หนึ่งด้วย¹²¹

นายถวิล อุดล ได้อภิปรายให้เห็นว่า ใน พ.ศ. 2476 มีนักโทษการเมืองต้องคำพิพากษารวมทั้งสิ้น 991 คน ในจำนวน 991 คนมีผู้ที่กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์ 56 คน และใน 56 คนนี้ สอบสวนแล้วผิดกฎหมายอาญามาตรา 107 มาตรา 97 และมาตรา 98 อีก คือ หมายความว่า นอกจากผิดในฐานะคอมมิวนิสต์แล้วยังผิดฐานอื่น ๆ อีก และใน 56 คนนี้มีผู้ผิดกฎหมายคอมมิวนิสต์จริง ๆ 16 คนเท่านั้น ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2489 ดังนั้น จึงไม่มีอะไรน่าวิตก สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายได้¹²²

ในที่สุด ที่ประชุมลงมติรับหลักการ 33 เสียง ไม่รับหลักการ 11 เสียง จึงได้มีการพิจารณา 3 วาระรวดเดียว ผลปรากฏว่ามีผู้อนุมัติให้เป็นกฎหมายได้จำนวน 27 เสียง ส่วนผู้ที่เห็นว่าไม่สมควรใช้บังคับมีเพียง 3 เสียง จึงประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน.

¹²² เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ พุทธศักราชก็ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ___) พ.ศ. 2489 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2489 ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกเงินช่วยเหลือชาติในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ร่างพระราชบัญญัติสำมะโนครัว พ.ศ. 2489 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2489 ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2490 ฯลฯ เป็นต้น

3.1.2 การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สมาชิกพุทธสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2 ฉบับคือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489 และพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2490 โดยที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 ก่อนหน้าที่จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489

ในขณะนั้น นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอต่อที่ประชุมพุทธสภาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ว่า รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 ผ่านสภาผู้แทนมาแล้ว หักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องจ่ายเงินไปพลางก่อน ก่อนที่จะได้จัดทำงบประมาณ พ.ศ. 2489 เสร็จสิ้นไปตามรัฐธรรมนูญ การจะจ่ายเงินได้จะต้องตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติ การที่จะทำพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489 ต้องกินเวลามาก และประกอบทั้งการพิจารณางบประมาณประจำปีนั้น ควรจะให้โอกาสแก่ผู้แทนราษฎร ซึ่งจะได้รับเลือกเข้ามาใหม่ ได้พิจารณาพร้อมไปด้วย ดังนั้น จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน (ฉบับที่ 2) ก่อนจะได้จัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีให้เสร็จสิ้น

นายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่า เงินที่ขออนุมัติจ่ายเพียง 61 ล้านบาทเศษ แต่ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงสิ้นเดือนพฤษภาคมนั้น รายได้สูงกว่ารายจ่าย 63 ล้านบาท และนอกจากนี้ ยังมีเงินคงคลังอีก 192 ล้านบาท รวมมีเงินที่จะนำมาใช้จ่ายทั้งสิ้น 225 ล้านบาท เงินที่ได้รับอนุมัติ

ให้กู้จำนวน 200 ล้านบาท แต่ก็ได้มาเพียง 120 ล้านบาท ยังเหลืออีก 80 ล้านบาท และเงินคงคลังที่มีอยู่ทั้งหมด 255 ล้านบาท ดังนั้น การขออนุมัติเงินเพียง 61 ล้านบาทจึงไม่จำเป็นต้องเพิ่มภาษี และไม่ต้องกู้เงินด้วย เมื่อรัฐบาลได้ออกไปแล้ว พฤษภาจะต้องมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ เพื่อจะได้ทราบว่าต้องขึ้นนำความกราบบังคมทูลประกาศใช้เป็นกฎหมายได้หรือไม่¹²³

พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร สมาชิกวุฒิสภาทรงแสดงความเห็นว่า โดยหลักการแล้วไม่น่าจะมีปัญหาในการพิจารณาวาระที่ 1 ส่วนในวาระที่ 2 ก็ไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ ควรจะได้พิจารณารวดเดียว ทั้งวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ตามที่ทางรัฐบาลเสนอให้พิจารณา เช่นเดียวกับนายไต้ ปาณิกบุตร สมาชิกวุฒิสภาอีกผู้หนึ่งที่เห็นว่าสมควรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ 3 วาระรวด แต่ถึงกระนั้น พลโท มังกร พรหมโยธี และนายแก้ว สิงหะเคนทร์ ต่างมีความเห็นต่างออกไป กล่าวคือ พลโท มังกร พรหมโยธี เห็นว่าวุฒิสภาควรพิจารณาเหมือนเป็นวาระที่ 1 เพราะร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กลั่นกรองมาจากสภาผู้แทน 3 วาระแล้วหนึ่ง ส่วนนายแก้ว สิงหะเคนทร์ เห็นว่ากฎหมายธรรมดาให้ระยะเวลาแก่วุฒิสภาพิจารณา 30 วัน อาจไม่ใช้การพิจารณาวาระที่ 2-3 รัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยความรอบคอบเสียก่อน โดยเฉพาะถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน ให้พิจารณาลงมติภายใน 15 วัน¹²⁴

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดที่ประชุมได้พิจารณาทั้ง 3 วาระรวดเดียว และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489

วุฒิสภาได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489 เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2489¹²⁵ ตามที่นายวิจิตร ลุลิตานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอ โดยรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2489 ดังนี้ คือ (1) รายจ่ายสามัญไม่เกิน 508,942,012 บาท จ่ายค่ารายได้ประจำ 500,000,000 บาท (2) รายจ่ายวิสามัญไม่เกิน 702,159,446 บาท จ่ายจากเงินคงคลัง เงินกู้ และเงินได้พิเศษอื่น ๆ (3) งบประมาณรายรับที่คำนวณเอาไว้ ภาษีอากร และรายรับธรรมดาประมาณ 509,000,000 บาท

¹²³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5/2489...(สมัยสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2489.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 13/2489 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2489.

ในการพิจารณาสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบตามที่รัฐบาลเสนอ นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาบางคนก็เสนอแนะต่อรัฐบาล ดังเช่น นายสนิท เจริญรัฐ เสนอให้รัฐบาลตั้งกรมการกลางของรัฐบาลขึ้นเป็นงานองกรมการพิจารณาทางวิธีการประหยัดค่าใช้จ่ายสิ่งของเครื่องใช้ในราชการแผ่นดิน เพื่อป้องกันความไม่เพียย ส่วนนายประทุม รมยานนท์ ไม่เห็นด้วยกับการที่กรมการติดงบประมาณของกรมชลประทานที่เสนอมาร 1 หมื่นบาท เพื่อตัดเครื่องแบบของเจ้าหน้าที่ เหลือเพียง 2 พันบาทเท่านั้น เพราะเกรงว่าจะตัดเครื่องแบบไม่พอ รวมทั้งการให้เงินเพียง 400,000 บาท สำหรับการลอกคลองชลประทานก็นับว่าน้อยเกินไป อาจจะลอกคลองชลประทานไม่สำเร็จ

วุฒิสภาได้พิจารณาผ่าน 3 วาระรวด ออกประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2490

การพิจารณางบประมาณประจำปี พ.ศ. 2490 นั้น วุฒิสภาได้รับหลักการตามที่รัฐบาลเสนอต่อวุฒิสภาในวาระที่ 1¹²⁶ หลังจากนั้นวุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ต่อมาได้นำเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาแปรญัตติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ตามลำดับ เพื่อใช้เป็นกฎหมายต่อไป

3.1.3 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ปรากฏว่าวุฒิสภามีได้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ประการใดจนกระทั่งสิ้นสุดรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

3.1.4 การตราพระราชกำหนด

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ปรากฏว่ารัฐบาลมิได้มีการเสนอพระราชกำหนดเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาอนุมัติเป็นพระราชบัญญัติแต่ประการใด

¹²⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19/2489 วันที่ 21 ธันวาคม 2489.

3.2 อำนาจหน้าที่และบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การลงมติให้ความไว้วางใจในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 พดพสภาร่วมกับสภาผู้แทนได้ร่วมกันพิจารณาเพื่อลงมติให้ความไว้วางใจในนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจำนวน 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 พดพสภาร่วมกับสภาผู้แทนได้พิจารณาการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามประกาศพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2489 การแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2489 นั้น ความไว้วางใจด้วยคะแนน 90 ต่อ 26 ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 141 คน¹²⁷

ครั้งที่ 2 พดพสภาร่วมกับสภาผู้แทน พิจารณาการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งมีพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามประกาศพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2489 การแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2489 นั้น รัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบให้ความไว้วางใจด้วยคะแนน 147 ต่อ 45¹²⁸

ครั้งที่ 3 ภายหลังจากที่รัฐบาลภายใต้การนำของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ บริหารราชการแผ่นดินท่ามกลางปัญหาและความยุ่งยากทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ ภายหลังจากการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2489 จนกระทั่งมาถึงวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 สภาผู้แทนได้ประชุมพิจารณาญัตติ ซึ่งนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้เสนอในนามของหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์กับคณะ เพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาลรวมหลายประเด็นด้วยกัน เช่น นโยบายความสงบเรียบร้อยภายใน ความมั่นคงทางการคลัง การเศรษฐกิจ การต่างประเทศ การแทรกแซงในข้าราชการประจำ การรักษาสถานะของข้าราชการ การศึกษาของชาติ และกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8

สภาได้มีการประชุมทั้งกลางวันและกลางคืนเป็นเวลา 7 วัน 7 คืน โดยรัฐบาลได้ให้มีการถ่ายทอดเสียงของการประชุมสภาครั้งนี้ทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับฟังอย่างทั่วถึงในวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 ที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจรัฐบาลด้วยวิธีลงคะแนนลับปรากฏว่าสภาไว้วางใจด้วยคะแนน 86 ต่อ 55 มีผู้งดออกเสียง 16 คน¹²⁹

¹²⁷ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี , หน้า 536-542.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 550 - 552.

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 569.

3.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ในการประชุมของ พุทธสภา สมาชิกพุทธสภาได้เสนอตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลตอบกระทู้ถามในพุทธสภา เป็นการแสดงถึงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ดังเช่น

(1) การตั้งกระทู้ถามของ น.อ. กาจ เก่งระดมยิง น.อ. กาจ เก่งระดมยิง สมาชิกพุทธสภาได้ตั้งกระทู้ถาม ดังนี้¹³⁰

(1.1) รัฐบาลจะดำเนินการให้คนไทยพ้นจากความยากจนได้อย่างไร ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ แต่ไม่มีประเทศใดในโลกที่พลเมืองยากจนข้นแค้นเท่ากับ พลเมืองประเทศไทย

(1.2) บริษัทห้างร้านของพ่อค้าคนไทยที่เคยเปิดดำเนินธุรกิจการค้าก่อน ที่ประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม โดยกระทรวงพาณิชย์ได้ช่วยเหลือเป็นคนกลางติดต่อกับบริษัทห้างร้านและชาวต่างประเทศ เพื่อให้ส่งสินค้าเข้ามาช่วยเหลือการค้าขาย เพื่อให้ประเทศไทยได้ฟื้นตัว และมีร้านค้าเป็นของคนไทยนั้น ปรากฏว่าขณะนั้นบริษัทห้างร้านของคนไทยต้องปิดกิจการไปหมด รัฐบาลจะแก้ไขอย่างไร

(1.3) พระราชบัญญัติกักกันสินค้าและอาชีพบางประเภทให้คนไทยโดยเฉพาะ ได้ถูกยกเลิกไปสมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ คิดจะฟื้นฟูขึ้นมาอีกหรือไม่

(1.4) รัฐบาลจะแก้ไขบริษัททั้งราชการ หรือบริษัทที่เป็นทุนของกระทรวงการคลัง (รัฐวิสาหกิจ) ขณะนั้นประสบปัญหาขาดทุนและทรุดโทรมได้อย่างไรให้เป็นผลตามที่ต้องการ

(2) การตั้งกระทู้ถามของนายบรรจง ศรีจรูญ นายบรรจง ศรีจรูญ ได้ตั้งกระทู้ถาม ดังนี้¹³¹

(2.1) รัฐบาลมีนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นอย่างไรหรือไม่ เพราะเหตุใด

(2.2) รัฐบาลมีนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้เหมาะสมกับท้องถิ่นอย่างไรหรือไม่ เพราะเหตุใด

¹³⁰ สำนักงานเลขาธิการพุทธสภา, รายงานการประชุมพุทธสภา, ครั้งที่ 7/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 11 ตุลาคม 2489.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน.

ทางรัฐบาลได้อบรมหมายให้ พ.อ. ช่าง เชวงศักดิ์สงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตอบกระทู้ถามของนายบรรจง ศรีเจริญ ดังนี้ คือ เนื่องจากผู้ปกครองใน 4 จังหวัดภาคใต้ไม่นิยมให้บุตรหลานและเด็กเรียนรู้ภาษาไทย และไม่ส่งเสริมให้เด็กพูดภาษาไทย และมาโรงเรียนเพื่อเรียนหนังสือ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ปรับปรุงให้มีการสอบเทียบหลักสูตร ให้สอนภาษามลายูควบไปกับภาษาไทย ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่เป็นเครื่องจูงใจให้เด็กมาโรงเรียนมากขึ้น และที่สุดอาจรู้ภาษาไทยได้ และรัฐบาลยังได้สร้างหนังสือสอนอ่านภาษาไทยขึ้นใหม่ ดังเช่นที่มีการสอนกันในต่างประเทศ สำหรับใช้ในจังหวัดปัตตานีอีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลก็กำลังพิจารณาเสนอร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ซึ่งให้ราษฎรเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านกันเอง ไม่ใช่เป็นการบีบบังคับเลือกเอาตามชอบใจของทางราชการเหมือนในครั้งก่อน ๆ ที่ผ่านมา¹³²

(3) การตั้งกระทู้ถามของ นายอรุณ แสงสว่างวัฒนะ

ในการประชุมพฤษสภาเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2489 นายอรุณ แสงสว่างวัฒนะ ได้ตั้งกระทู้ถาม¹³³ ดังนี้

(3.1) ตั้งแต่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ กำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติดวินัย หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 เป็นต้นมา รัฐบาลได้รับรายงานของคณะกรรมการ ซึ่งได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทั้งหมดกี่เรื่อง และรัฐบาลได้สั่งให้ปลดหรือไล่ หรือสั่งให้ออกไปแล้วกี่เรื่อง

(3.2) พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับได้เพียงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2489 ดังนั้น รัฐบาลจะแก้ไขขัดเวลาออกไปอีก และปรับปรุงคณะกรรมการเพื่อให้ได้เป็นทางช่วยเหลือให้ข้าราชการมีสมรรถภาพสมบูรณ์ยิ่งขึ้นหรือไม่เพียงใด

ภายหลังที่รัฐบาลได้รับกระทู้ถามจากนายอรุณ แสงสว่างวัฒนะ สมาชิกพฤษสภาแล้ว ได้มอบหมายให้นายทองเปลว ชลภูมิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตอบกระทู้ถามดังนี้ คือ ตามรายงานของคณะกรรมการ ซึ่งได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งหมด 21 เรื่อง ยกเลิกไม่พิจารณา 20 เรื่อง เพราะผู้ฟ้องไม่มาให้การ และไม่มีพยานหลักฐานประกอบคำฟ้องร้อง บางเรื่องเป็นบัตรสนเท่ห์ บางเรื่องสอบสวนหลักฐานแล้วไม่ได้รับความเป็นจริง บางเรื่องไม่เข้าหลักการที่จะรับใช้พิจารณา ส่วนอีก 1 รายได้ความจริงตามคำฟ้อง และได้พิจารณาให้ไล่ออกแล้ว ภายหลังที่รัฐบาลได้รับเรื่องมาพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย จึงไม่สั่งแก้ไขให้ขัดเวลาออกไปอีก¹³⁴

¹³² เรื่องเดียวกัน.

¹³³ สำนักงานเลขาธิการพฤษสภา, รายงานการประชุมพฤษสภา, ครั้งที่ 8/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 18 ตุลาคม 2489.

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน.

ทางรัฐบาล โดยนายวิจิตร ลุธิตานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ตอบกระทู้ถามของนาวาอากาศเอก กาง เก่งระดมยิง สมาชิกวุฒิสภา ดังนี้ คือ รัฐบาลได้ขายทองคำในประเทศได้เงินทั้งสิ้น 14,789,969.57 สำหรับทองคำที่ขายนอกประเทศคือ ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้ขายและได้เป็นเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา จำนวน 8,999,985.72 ดอลลาร์ คิดเป็นเงินไทยในอัตราแลกเปลี่ยนทางราชการ 89,324,858 บาท จำนวนเงินที่ได้รับทั้ง 2 รายการข้างต้นรวมเป็นเงิน 100,000,000 บาทเศษ ได้จัดถอนธนบัตรเท่ากับเงินจำนวนที่ได้รับมานั้นแล้ว ส่วนราคาทองคำมีราคาขึ้นลงหรือไม่เมื่อเปิดขายทองคำในวันนั้นไม่มีอะไรเป็นมาตรฐานที่แน่นอน นอกจากนี้ การที่รัฐบาลได้หยุดขายทองคำกลางคันนั้น ก็เป็นเพราะรัฐบาลต้องการสงวนทองคำเอาไว้ใช้เพื่อประโยชน์ที่สำคัญกว่าคือ สำหรับใช้ในการที่เข้าเป็นภาคีสัญญะระหว่างนานาชาติว่าด้วยการเงิน¹³⁸

นอกจากนี้ ก็ยังมีกระทู้ถามอื่น ๆ อีกหลายครั้งของสมาชิกวุฒิสภา อาทิ เช่น กระทู้ถามของ ร.ท. วิริยะ วิริยะเหิรหาญ เรื่องยาสูบ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2489¹³⁹ กระทู้ถามเรื่อง พ่อค้าขายข้าวสารแพงกว่าราคาที่กำหนด ของนายอรุณ แสงสว่างวัฒนะ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489¹⁴⁰ กระทู้ถามของ ร.ท. วิริยะ วิริยะเหิรหาญ เรื่องป้องกันธนบัตรที่ไร้ค่ากลับไปยังกระทรวงการคลัง และกระทู้ถามของนายเชบรรจง ศรีจรูญ เรื่องข้าวปันส่วนไม่มีจำหน่าย เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2490¹⁴¹ เป็นต้น

3.3 อำนาจ หน้าที่และบทบาทในการให้ความเห็นชอบ

3.3.1 การสืบราชสมบัติ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สมาชิกวุฒิสภา ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนได้ให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติ ซึ่งเป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 (มาตรา 9) มีจำนวน 1 ครั้ง คือ ภายหลังที่พระบาท

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 25 ตุลาคม 2489.

¹⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2489.

¹⁴¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12/2490 วันที่ 26 สิงหาคม 2490.

(4) การตั้งกระทู้ถามของพลโท มังกร พรหมโยธี

ในการประชุมพฤษสภา เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2489 พลโท มังกร พรหมโยธี สมาชิกพฤษสภา ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาล¹³⁵ ดังนี้ คือ

เนื่องด้วยประเทศไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น จะต้องมีการผลิตเปลี่ยนรัฐบาลให้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้แต่ละคณะกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินตามอุดมคติของรัฐบาลนั้น ๆ โดยไม่มีแผนงานที่ต่อเนื่องกัน บางครั้งก็ได้ดำเนินการไปในทางตรงข้ามกันก็มี ทำให้เสียเวลาและไม่ได้ประโยชน์ ดังนั้น รัฐบาลสมควรจะมีกฎหมายกำหนดนโยบายแห่งชาติเอาไว้เป็นบรรทัดฐาน เพื่อให้รัฐบาลทุกยุคสมัยได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องอย่างไรหรือไม่

อย่างไรก็ตาม พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้ตอบกระทู้ถามในพฤษสภาว่า รัฐบาลมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด เพราะเห็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นการผูกมัดรัฐบาลในชุดต่อ ๆ ไป¹³⁶

(5) การตั้งกระทู้ถามของนาวาอากาศเอก กาง เก่งระดมยิง

ในการประชุมพฤษสภาเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2490 นาวาอากาศเอก กาง เก่งระดมยิง ได้ตั้งกระทู้ถาม¹³⁷ เกี่ยวกับเรื่องผลของการขายทองคำอันเป็นทุนสำรองของชาติ ดังนี้

(5.1) การขายทองคำของรัฐบาล ทำให้ธนบัตรมีค่าตกต่ำลง แต่ของบริโภครูปโภคกลับมีราคาสูงขึ้นโดยลำดับ ในการขายทองคำของรัฐบาลได้เงินมาเท่าไร และได้ทำให้ค่าของเงินลดลงไปเท่าใด

(5.2) เมื่อมีการเปิดขายทองคำของรัฐบาล ปรากฏว่าทองคำในตลาดราคาสูงขึ้นทันทีใช่หรือไม่ เพราะเหตุใดการขายทองคำของรัฐบาลจึงได้ยุติลงกลางคัน

¹³⁵ สำนักงานเลขาธิการพฤษสภา, รายงานการประชุมพฤษสภา ครั้งที่ 9/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1. วันที่ 25 ตุลาคม 2489.

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁷ สำนักงานเลขาธิการพฤษสภา, รายงานการประชุมพฤษสภา ครั้งที่ 9/2490 วันที่ 14 สิงหาคม 2490.

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลได้เสด็จสวรรคตด้วยพระแสงปืน เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 แล้ว รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยพฤฒสภาและสภาผู้แทนได้ประชุมกันเป็นพิเศษในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 เวลา 20.00 นาฬิกา ภายหลังจากที่ประชุมได้รับทราบแถลงการณ์ที่รัฐบาลแถลงถึงการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี จึงได้เสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาให้อัญเชิญพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช ขึ้นทรงราชย์สืบสันตติวงศ์ต่อไป ที่ประชุมให้ความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์¹⁴² ต่อจากนั้น พันตรี วิลาศ โอสถานนท์ ประธานพฤฒสภา และนายเกษม บุญศรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้เดินทางไปถวายพระพรและกราบบังคมทูลอัญเชิญเจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช ให้ครองราชย์ตามมติของรัฐสภา¹⁴³

กล่าวโดยสรุป ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งได้ถูกยกเลิกไป แต่จะมีสมาชิกพฤฒสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยในระยะแรกจะมี “องค์การเลือกตั้ง” เป็นผู้เลือกตั้งแทนประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ผลจากการเลือกตั้งในระยะแรกปรากฏว่า ฝ่ายทหารได้รับการเลือกตั้งจำนวน 30 คน ฝ่ายพลเรือนจำนวน 48 คน และฝ่ายตำรวจจำนวนเพียง 2 คน นับได้ว่าบทบาทของสมาชิกที่มาจากฝ่ายทหารเริ่มลดน้อยกว่าฝ่ายพลเรือน เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกพฤฒสภาภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เริ่มมีบทบาทสำคัญในการแสดงความคิดเห็นทั้งในทางเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล บางครั้งก็ยื่นกระทู้ถามต่อรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน และร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนในการอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็มีบ่อยครั้ง

อาจกล่าวได้ว่า สมาชิกพฤฒสภาภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงมิได้มีบทบาทเพียงให้การสนับสนุนรัฐบาลเพื่อให้เกิดความมีเสถียรภาพทางการเมืองอย่างเดียวเท่านั้น แต่บางครั้งการอภิปรายซักถามตั้งกระทู้ถามรัฐบาล หรือการแสดงความคิดเห็นในเชิงคัดค้านการบริหารงานของรัฐบาล และการอภิปรายไม่ไว้วางใจการบริหารงานของรัฐบาลก็ดี สมาชิกพฤฒสภานี้ก็ได้ปฏิบัติภาระหน้าที่ที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอย่างเป็นรูปธรรมที่ค่อนข้างชัดเจน

¹⁴² ประชุมกฎหมายประจำศก ปี 2489 เล่ม 59, หน้า 435.

¹⁴³ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี, หน้า 534.

4. อำนาจ หน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

4.1 องค์ประกอบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 รูปแบบของรัฐสภายังคงประกอบด้วยสองสภา แต่ได้เปลี่ยนชื่อของสภาสูงหรือสภาที่สองจากคำว่า “พฤฒสภา” มาเป็น “วุฒิสภา”

วุฒิสภาหรือสภาแต่งตั้งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน¹⁴⁴ แต่ทั้งนี้มิได้บัญญัติให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจึงเท่ากับมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการประจำและพวกพ้องได้ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ความข้อนี้จึงสะท้อนหลักการให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาของฝ่ายบริหารเช่นอดีตที่ผ่านมา สมาชิกภาพของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี เฉพาะวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่งโดยการจับสลาก¹⁴⁵ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสภาผู้แทนในทางลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนเหลือเพียงกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนชุดก่อน โดยการเพิ่มสัดส่วนการเลือกสมาชิกสภาผู้แทน จากเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทน 1 คน จากอัตราส่วนเดิม 100,000 ต่อ 1 เป็น 200,000 ต่อ 1¹⁴⁶ กับทั้งกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้สูงถึง 35 ปี¹⁴⁷ ขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 กำหนดอายุขั้นต่ำไว้เพียง 23 ปี¹⁴⁸ การลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนและเพิ่มอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้สูงขึ้นนี้ คงจะเป็นไปเพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อิทธิพลครอบงำสภาผู้แทน ซึ่งมีจำนวนน้อยได้ง่ายขึ้น และเพื่อลดความรุนแรงของสภาผู้แทน อันเนื่องมาจากการมีลักษณะในทางอนุรักษนิยมมากขึ้นนั่นเอง¹⁴⁹

¹⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, มาตรา 33.

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 97.

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

¹⁴⁸ โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 30 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479, มาตรา 16 (1).

¹⁴⁹ อมร ราชณรงค์, “ค่านิยมทางสังคมและทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาไทย (2522)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 103

รัฐธรรมนูญฉบับนี้สะท้อนให้เห็นโครงสร้างในทางอนุรักษนิยม โดยเฉพาะอำนาจนิยมของทหารของคณะรัฐประหาร ที่ต้องการผูกขาดอำนาจการปกครองไว้เฉพาะในกลุ่มของตนเท่านั้น

เกี่ยวกับการสร้างเงื่อนไขในกลุ่มข้าราชการประจำเป็นฐานกำลังอำนาจทางการเมือง เช่น สมัยของคณะราษฎร การที่คณะรัฐประหารกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมากเกือบเท่าเทียมสภาผู้แทน และเปิดช่องทางให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้ คงเป็นความคาดหมายเพื่อปูทางให้วุฒิสภามีอำนาจและบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพและอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลคณะรัฐประหาร ภายหลังที่คณะรัฐประหารจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจแบบเผด็จการในระยะเริ่มแรกมาสู่การใช้อำนาจในกรอบของรัฐธรรมนูญในระยะถัดมานั่นเอง แต่ความประสงค์ของคณะรัฐประหารก็ไม่บรรลุเป้าหมายเมื่อสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยแก่การจัดตั้งรัฐบาลของคณะรัฐประหาร และแล้วแผนการของคณะรัฐประหารที่จะสร้างวุฒิสภาให้เป็นเครื่องมือของตนก็ต้องล้มเหลวและประสบกับความยุ่งยากในภายหลัง เมื่อรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับการหนุนหลังจากคณะรัฐประหาร พยายามดำเนินนโยบายอิสระ และมีได้ทำตามความประสงค์ของคณะรัฐประหาร ทั้งกลับดำเนินการวิเคราะอำนาจของคณะรัฐประหารด้วยวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ด้วยการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารมอบให้ในการคัดเลือกและแต่งตั้งสมุหพรรคพวกเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล โดยคณะรัฐประหารเองก็ไม่สามารถกดดันหรือใช้อิทธิพลแต่งตั้งพรรคพวกของตนเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ตามความต้องการ ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่รัฐบาลก็พยายามหลีกเลี่ยงเพื่อตัดอิทธิพลของคณะรัฐประหาร¹⁵⁰ ซึ่งปรากฏว่ารายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐบาลคัดเลือก 100 ชื่อ ตรงตามรายชื่อที่คณะรัฐประหารเสนอเพียง 10 ชื่อเท่านั้น¹⁵¹ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่จึงเป็นพรรคพวกของรัฐบาล โดยมีที่มาจากบรรดาอดีตรัฐมนตรีที่มีบรรดาศักดิ์ชั้นเจ้าพระยา พระยา พระ และหลวง รวมทั้งเชื้อพระวงศ์เป็นจำนวนมากถึง 80 คน จากสมาชิกจำนวนทั้งหมด 100 คน¹⁵² และเมื่อพิจารณาจากอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏว่าไม่มีข้าราชการประจำร่วมเป็นองค์ประกอบด้วยเลย ขณะที่ประกอบด้วยข้าราชการบ้านานเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 70

¹⁵⁰ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, “ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุฎกบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 154 - 155.

¹⁵¹ สุชิน ตันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 150.

¹⁵² กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 72.

ตารางที่ 1 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภามาที่ได้รับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช 2490 แต่งตั้งเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2490)

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
1	ข้าราชการบำนาญ	70	70.00
2	นายทหารกองหนุนรับเบี้ยหวัด	2	2.00
3	รับเบี้ยหวัด	1	1.00
4	ค้าขาย	11	11.00
5	ทนายความ	9	9.00
6	เทศบาล	1	1.00
7	นายแพทย์	2	2.00
8	ผู้จัดการธนาคาร	1	1.00
9	นักเศรษฐกิจ	1	1.00
10	ไม่ได้แจ้ง	2	2.00
	รวม	100	100

ที่มา : แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

4.2 อำนาจหน้าที่ตามมติของสมาชิกวุฒิสภา

4.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมากเมื่อเปรียบเทียบกับพฤษภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว สมาชิกวุฒิสภายังสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย¹⁵³ สำหรับหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 กล่าวคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนเป็นสภาแรก เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาจนมติให้ใช้ได้แล้วให้นำเสนอต่อ

¹⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 31.

วุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาลงมติเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไข ก็ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าหากวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ และถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามที่ วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในกรณีที่สภาผู้แทนลงมติยืนยันตามร่างเดิมที่ถูกส่งคืนมาด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว¹⁵⁴

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 30 วัน และ 15 วัน ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากพ้นกำหนด ดังกล่าวแล้ว วุฒิสภาไม่ได้พิจารณาลงมติ ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว¹⁵⁵

การที่รัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติทัดเทียมสภาผู้แทน โดยเฉพาะให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติ เช่น สภาผู้แทน กล่าวได้ว่าไม่ชอบด้วยเหตุผล เนื่องจากสภาแต่งตั้งมิได้มีที่มาจากประชาชน จึงอยู่ในลักษณะมีอำนาจแต่ปราศจากความรับผิดชอบ ไม่ได้เป็นผู้แทนเจตต์จำนงของประชาชน¹⁵⁶ นอกจากนี้ การยกฐานะของวุฒิสภาอันเป็นสภาแต่งตั้งเหนือกว่าสภาผู้แทน โดยบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภา¹⁵⁷ และให้ใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภาในการประชุมร่วมของรัฐสภา¹⁵⁸ กับให้วุฒิสภาดำเนินการประชุมระหว่างที่มีการยุบสภา¹⁵⁹ และให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา จนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนจะสำเร็จเรียบร้อย¹⁶⁰ ก็ล้วนเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยหลักการประชาธิปไตยทั้งสิ้น

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60.

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 62.

¹⁵⁶ พุค แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511).

เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (พระนคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 256.

¹⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, มาตรา 71.

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36.

¹⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 96.

4.2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในขอบเขตจำกัด เช่นเดียวกับ พฤษศยา ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 วุฒิสภาไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรือ ประชุมร่วมกับสภาผู้แทนเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้¹⁶¹ แต่วุฒิสภาก็มี อำนาจในลักษณะถ่วงดุลย์สภาผู้แทนได้ โดยเข้าประชุมร่วมกับสภาผู้แทนและร่วมลงมติให้ความ ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับ การประเทศ¹⁶² และพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ของรัฐบาล¹⁶³ นอกจากนี้ ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในข้อความใด อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน¹⁶⁴

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจนิติบัญญัติแก่วุฒิสภาค่อนข้างมาก แต่ให้อำนาจใน การตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลในวงจำกัด และเป็นไปในการทำงานถ่วงดุลย์สภาผู้ แทนเช่นนี้ คงจะมีเหตุผลเพื่อให้วุฒิสภาเป็นคุณแก่รัฐบาลฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องให้วุฒิสภาเป็น อุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐบาลนั่นเอง

4.3 อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกวุฒิสภา¹⁶⁵

แม้ว่ารัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ จะประสบความสำเร็จในการแต่งตั้งพรรคพวก ฝ่ายตนเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจในรัฐสภาได้ แต่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ก็ต้องประสบ กับแรงกดดันจากคณะรัฐประหาร จนเป็นเหตุให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ต้องลาออกจาก ตำแหน่งในวันที่ 6 เมษายน 2491 เพื่อหลีกเลี่ยงให้คณะรัฐประหารซึ่งกุมอำนาจทางทหารเข้าจัดตั้ง รัฐบาลแทน

¹⁶¹ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้ เป็นอำนาจของสภาผู้แทนเท่านั้น มาตรา 42.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 77 และ 70(4).

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 63.

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 65.

¹⁶⁵ นับตั้งแต่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492.

หลังจากบริหารประเทศมาได้เพียง 5 เดือน แก้ววณิชที่ได้รับแต่งตั้งสมัชชารัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ก็ลงทำหน้าที่สืบต่อมาในสมัชชารัฐบาลของคณะรัฐประหาร โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่คณะรัฐประหารไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกวุฒิสภาชุดนี้ให้เป็นไปตามความต้องการของตนได้

4.3.1 สมัชชารัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ตั้งแต่วันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 - 6 เมษายน 2491

โดยที่วุฒิสภามีความผูกพันกับรัฐบาลในฐานะผู้ได้รับแต่งตั้งและผู้แต่งตั้ง สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายบริหารและวุฒิสภาจึงเป็นไปอย่างราบรื่น ทำให้การปฏิบัติงานของวุฒิสภา อยู่ในฐานะเป็นสภาของฝ่ายบริหารเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลในรัฐสภา

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในช่วงระยะเวลา 5 เดือน วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น จำนวนเพียง 3 ฉบับ ซึ่งเป็นร่างของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด วุฒิสภาได้อนุมัติเป็นกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ การพิจารณาของวุฒิสภาปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วยเป็นส่วนมาก มีการอภิปรายไม่มากนักและผ่านการพิจารณาไปด้วยเวลาอันสั้นทั้ง 3 วาระติดต่อกัน โดยไม่มีการแก้ไข¹⁶⁶

ข. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 อันเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก 54 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 99 ที่นั่ง นายควง อภัยวงศ์ จึงเข้าจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2491 โดยมีคณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล จำนวน 24 คน¹⁶⁷ และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารประเทศเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2491 โดยมีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมทั้งหมด 186 คน¹⁶⁸ ในการแถลงนโยบายครั้งนี้ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนได้อภิปรายโจมตี รัฐบาล โดยหาว่ารัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลเถื่อนหรือรัฐบาลโจรที่ไม่มีใครรับรอง แต่ก็มีสมาชิกวุฒิสภา เข้าข้างและช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลดังกล่าวอภิปรายของนายจรินทร์ กฤษณภักดี ที่ว่า¹⁶⁹ “...มีสมาชิก

¹⁶⁶ กริช สืบสนธิ, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ”, หน้า 76.

¹⁶⁷ กนก วงษ์ตระหวาน, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชน จำกัด, 2526), หน้า 24.

¹⁶⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1”, วันที่ 1 มีนาคม 2491, หน้า 6.

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

ผู้หนึ่ง ซึ่งได้พูดว่ารัฐบาลเถื่อน 90 วันนั้น รู้สึกเป็นการรุนแรง เพราะเหตุว่าทำลายจิตใจผู้ที่นั่งทั้งหมด และเป็นการดูหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ขอให้ถอนคำนี้เสียก่อนที่จะเปิดอภิปรายต่อไป”¹⁷⁰ แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนพยายามก่อความและโจมตีรัฐบาลร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนส่วนน้อยดังที่ นายบรรจง ศรีจรูญ สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายว่า

เมื่อคืนนี้มีการประกาศโฆษณาในวิทยุกระจายเสียง ซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลว่าได้ นำเอาการประชุมของรัฐสภานี้ไปประกาศ และแจ้งว่าเป็นรายงานการประชุมโดยละเอียด แต่ข้อเท็จจริงนั้นไม่ละเอียด นอกจากจะคัดคำพูดของคนหลายคนแล้วยังคัดคำพูดของคนอื่นอีก ซึ่งไม่เป็นความจริง...การให้โฆษณาเช่นนี้เป็นการหลอกลวงหรือไม่เป็นการตรงต่อความจริง ซึ่งจะทำความเข้าใจผิดให้แก่ประชาชน

หลังจากมีการอภิปรายเป็นเวลานานถึง 5 วัน ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาลด้วยคะแนนเสียง 122 เสียง ไม่ไว้วางใจ 23 เสียง แลงงดออกเสียง 38 เสียง¹⁷¹ เห็นได้ว่า แม้วุฒิสภาจะได้รับคัดเลือกจากรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ โดยตรง แต่วุฒิสภาก็ไม่ปลอดจากอิทธิพลของคณะรัฐประหารที่เดิวนัก ทำให้รัฐบาลต้องประสบกับการต่อต้านของสมาชิกวุฒิสภาส่วนน้อยฝ่ายของคณะรัฐประหาร สำหรับการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามปรากฏว่า ตลอดระยะเวลา 5 เดือน สมาชิกวุฒิสภาไม่มีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเลย

43.2 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ 8 เมษายน 2491 - 23 มิถุนายน 2492

เนื่องจากรัฐบาลของคณะรัฐประหารไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจของตนได้และไม่มีฐานสนับสนุนจากพรรคการเมือง เพราะสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนส่วนใหญ่เป็นฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาล คณะรัฐประหารจึงพยายามทุกวิถีทางเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่คณะรัฐบาลของตน ทั้งการใช้อำนาจเผด็จการในรูปของรัฐตำรวจ ข่มขู่คุกคามฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ด้วย

¹⁷⁰ โปรดดูสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา, ครั้งที่ 1/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 1 มีนาคม 2491, ครั้งที่ 2/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 2 มีนาคม 2491, ครั้งที่ 3/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 3 มีนาคม 2491, ครั้งที่ 4/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 4 มีนาคม 2491 และครั้งที่ 5/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 5 มีนาคม 2491, หน้า 6 - 573.

¹⁷¹ กริช สืบสนธิ, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ”, หน้า 84.

การจับกุมคุมขังศัตรูทางการเมืองด้วยข้อหาบฏ มีการจับกุมและสังหารอดีตรัฐมนตรี 4 นาย สมาชิกฝักใฝ่พรรคฝ่ายค้านด้วยข้อหาบฏ¹⁷² นอกจากนี้ คณะรัฐประหารยังพยายามแสวงหา ความสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน เพื่อให้ได้เสียงข้างมาก เป็นฐานสนับสนุนใช้อำนาจร่วมกับอำนาจของคณะรัฐประหารด้วยวิธีการให้ทรัพย์สินเงินทอง สิ่ง ตอบแทนทางการเมืองและตำแหน่งทางการเมือง¹⁷³ ด้วยการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิก พรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลของคณะรัฐประหาร ทำให้รัฐบาลของคณะ รัฐประหารมีที่มาจากสมาชิก วุฒิสภา และพรรคการเมืองต่าง ๆ มากกว่าครึ่ง¹⁷⁴ ซึ่งก็ปรากฏว่า เพียงช่วงเวลาไม่กี่เดือน จอมพล ป. พิบูลสงครามก็แสวงหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนได้มากถึง 75 เสียง ใน 120 เสียง¹⁷⁵ ในระยะนี้แม้ว่ารัฐบาลจะไม่มีวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจ แต่รัฐบาลก็มีฐาน สนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาผู้แทนมากพอ และแม้ว่าวุฒิสภาจะพยายามใช้อำนาจหน้าที่ใน การขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาลด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และควบคุมตรวจสอบ การดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเข้มงวดจริงจัง แต่ก็ไม่มีผลในการสกัดกั้นเสถียรภาพของรัฐบาล มากนัก เนื่องจากมีอำนาจการควบคุมในขอบเขตจำกัด ความหวั่นเกรงในอิทธิพลอำนาจมืดของ รัฐบาล ทำให้บรรดาสมาชิกวุฒิสภาไม่กล้าจะคัดค้านหรือตีรวนรัฐบาลได้สุดตัวนัก และวุฒิสภา ก็ไม่สามารถใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลได้ผลมากนัก เนื่องจากรัฐบาลมีสภาผู้แทน ถ่วงการใช้อำนาจของวุฒิสภา และเอาชนะวุฒิสภาไปในที่สุด

¹⁷² วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, ย้อนไปข้างหลัง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิทยาการ, 2522), หน้า 153.

¹⁷³ สุชิน ตันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ.2490”, หน้า 158.

¹⁷⁴ จากจำนวนคณะรัฐมนตรี 27 คน ชุดที่ 21 (8 เมษายน 2491 - 24 มิถุนายน 2492) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา จำนวน 15 คน โดยมีสมาชิกวุฒิสภา 6 คน และสมาชิกสภาผู้แทน 9 คน

¹⁷⁵ เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์, “ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 249”, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรุษฎีบัณฑิต บัณฑิต วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2529) หน้า 73.

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตลอดระยะเวลา 15 เดือนเศษ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 13 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี จำนวน 11 ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน 2 ฉบับ ปรากฏว่าวุฒิสภาอนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีให้เป็นกฎหมาย จำนวน 7 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวนถึง 4 ฉบับ โดยจำนวนนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณถึง 2 ฉบับ ส่วนร่างของสมาชิกสภาผู้แทน วุฒิสภาได้ส่งกลับคืนสภาผู้แทนทั้ง 2 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาครั้งนี้ ปรากฏว่าวุฒิสภาได้พิจารณาอย่างเข้มงวดและจริงจัง ทั้งร่างของคณะรัฐมนตรีและของสมาชิกสภาผู้แทน มีการอภิปรายและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก โดยไม่ปล่อยให้ผ่านไปโดยง่ายเหมือนสมัยที่ผ่านมา แต่ในที่สุดร่างส่วนใหญ่ก็ผ่านเป็นกฎหมาย โดยสภาผู้แทนได้ยืนยันตามร่างเดิม¹⁷⁶

ข. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ

หลังจากที่คณะรัฐประหารได้บีบบังคับนายควง อภัยวงศ์ ให้ ลาออกจากตำแหน่งแล้ว คณะรัฐประหารก็ได้เข้าจัดตั้งรัฐบาลแทน โดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2491 การประชุมครั้งนั้นมีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมจำนวน 169 คน ในการแถลงนโยบาย นอกจากมีสมาชิกสภาผู้แทนแสดงความไม่พอใจรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นจำนวนมากแล้ว การเข้าจัดตั้งรัฐบาลของคณะรัฐประหารในครั้งนี้ ยังสร้างความไม่พอใจให้แก่บรรดาสมาชิกวุฒิสภาในวงกว้างอีกด้วย ดังที่นายจรินทร์ กฤษณภักดี สมาชิกวุฒิสภา อภิปรายว่า

ท่านจอมพล ผู้ซึ่งเป็นที่นับถือของชนส่วนมาก ข้าพเจ้าขอให้ท่านคิดถึงผลได้ผลเสีย ให้ถี่ถ้วน เพราะว่าท่านเข้ามาไม่ถูกวิถีทางรัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้ากลัวคนทั่ว ๆ ไปจะตีท่าน เพราะจะกลายเป็นผู้นำในแบบอย่างที่ไม่ดีไปเสีย การที่ให้ทหารทำรัฐประหารครั้งแรกนั้น...ข้าพเจ้าอยากให้ท่านเข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลตั้งแต่รัฐประหารครั้งแรก เมื่อเขาเชิญท่าน ๆ ก็ไม่เข้ามา...เมื่อคราวเลือกผู้แทนท่านก็ไม่รับเลือก เมื่อเขาเดินขบวนขอร้องท่าน ท่านก็บอกว่าจะไม่ยุ่ง ที่ท่านเข้ามา...ท่านมาตั้งพวกคณะรัฐบาลเก่าไปเป็นคณะรัฐมนตรี ทำให้ข้าพเจ้าสงสัยว่าท่านไม่มีนโยบายมาแต่เดิม เกรงว่าท่านจะบริหารประเทศชาติ

¹⁷⁶ กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ”, หน้า 76 และ 84.

ในยามวิกฤตการณ์นี้ไปไม่รอด ..ถ้าสถานะนี้ขึ้นปล่อยให้รูปการเป็นเช่นนี้ต่อไป บ้านเมือง
จะยุ่งยาก ..ท่านจีนเข้ามาตามอารมณ์ของผู้สนับสนุนอย่างเวลานี้แล้ว...ต้องขอยับยั้งการ
ไว้วางใจ. ¹⁷⁷

และดังกำกิบรายของพระยาปริณายกเนตร สมาชิกวุฒิสภาว่า

เมื่อเข้านี้ได้มีการพูดกัน และเวลานายนี้ก็พูดกันอีกว่า รัฐบาลคงออกไปผิดกฎหมาย
หรือไม่...ขอให้ท่านทั้งหลายอ่านหนังสือกราบบังคมทูลของรัฐบาลคงก็แล้วกัน หนังสือ
นั้นเป็นเอกสารมหาชน ไม่ต้องสืบพะยานอีก. โดยเหตุการณ์ที่เป็นมา รัฐบาลคงต้อง
ลาออก จะเพราะอะไรก็ช่าง พระมหากษัตริย์ต้องยอมให้รัฐบาลคงลาออก...มีท่าน
สมาชิก

ผู้หนึ่งบอกว่าควรจะต้องคนทำผิดในการไปรัฐบาลคงให้ลาออก ท่านรัฐมนตรียุติธรรม
บอกว่าไม่เห็นมีใครฟ้องร้อง เมื่อไม่มีใครฟ้องร้องจะผิดกฎหมายอย่างไรได้ ในข้อนี้ ข้าพเจ้าขอ
เสนอก่อนอื่นว่าอายุความยังไม่หมด...นโยบายรัฐบาลนี้ไม่ได้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลคง
เพราะว่าน้อยกว่ากัน... ฉะนั้น การที่จะให้ความเห็นออกเห็นใจแก่รัฐบาล...ไม่ใช่เป็นหลักการของ
ประชาธิปไตย... ¹⁷⁸

หลังจากเปิดอภิปรายเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาลด้วย
คะแนนเสียง 70 เสียง ไม่ให้ความไว้วางใจ 26 เสียง งดออกเสียง 67 เสียง ¹⁷⁹ ขาดประชุม 37 เสียง
ในระยะแรกนี้เห็นได้ว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังมิได้รับการสนับสนุนมากนัก ¹⁸⁰

¹⁷⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 7/2491 21 เมษายน
2491.

¹⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 806-807.

¹⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 819

¹⁸⁰ สุเมธ ตันติเวชกุล, “รัฐบาลทหาร”, รัฐศาสตร์นิเทศ. (ตุลาคม - ธันวาคม 2513) : 8.

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรากฏว่า วุฒิสภาให้ความสนใจในการพิจารณาอย่างจริงจัง ละเอียดถี่ถ้วน มีการแก้ไขในชั้นกรรมาธิการ และส่งร่างคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ทั้ง 2 ฉบับ กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2491 สมาชิกวุฒิสภาได้เปิดอภิปรายอย่างกว้างขวางทั้งในวาระรับหลักการและวาระที่ 3 หลังจากเปิดอภิปรายเป็นเวลานาน 4 ชั่วโมง ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยเสียงเห็นชอบ 60 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้านจากผู้มาประชุมทั้งสิ้น 92 คน การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมาธิการได้แก้ไขบางรายการในมาตรา 3 พร้อมทั้งเสนอข้อสังเกตให้รัฐบาลรับไปพิจารณาในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไปรวม 3 ข้อ การอภิปราย ในวาระที่ 2 เป็นไปอย่างกว้างขวาง และใช้เวลาพิจารณานานกว่าวาระรับหลักการ ในที่สุดที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 57 เสียง ไม่เห็นชอบ 13 เสียง และส่งร่างคืนสภาผู้แทนต่อไป¹⁸¹ สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2492 มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายพอสมควรก่อนลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 66 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้าน โดยใช้เวลาพิจารณาเพียง 2 ชั่วโมงเศษ ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการก็ได้แก้ไขรายละเอียดในมาตรา 3 และได้ตั้งข้อสังเกตให้รัฐบาลรับไปพิจารณา รวม 5 ข้อ ในที่สุด ที่ประชุมก็ได้ลงมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการด้วยคะแนนเสียง 42 เสียง ไม่เห็นชอบ 17 เสียง และส่งร่างคืนสภาผู้แทนในที่สุด¹⁸² แต่ต่อมาสภาผู้แทนก็ยืนยันตามร่างเดิมของรัฐบาล¹⁸³

¹⁸¹ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 21 กันยายน 2491, และครั้งที่ 21/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 29 กันยายน 2491.

¹⁸² โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5/2492 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2492, ครั้งที่ 6/2492 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2492.

¹⁸³ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7/2492 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 1 มีนาคม 2492.

(3) การตั้งกระทู้ถาม

ในช่วงระยะ 15 เดือน ตั้งแต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งรัฐบาลเป็นต้นมา สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 32 กระทู้ เพื่อควบคุมการดำเนินนโยบาย และมุ่งตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล การถามกระทู้เกือบทั้งหมดเป็นการอภิปราย ชักโഴว และคำนิทานทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เช่น กระทู้เรื่องวินัยทหารของนายจรินทร์ กฤษณภักดี ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พลโทหลวงชาตินิกรบ แม้จะได้ตอบกระทู้ไปแล้วก็ยังไม่เป็นที่พอใจของสมาชิก จนกระทั่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องช่วยตอบกระทู้เรื่องข้าราชการบางส่วนใช้เงินหลวงหรือส่งจ่ายเงินหลวงไปในทำนองที่ไม่สมควรของพลตรีพระอุดมโยธาธิบุตร ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พระยาโทณวณิกมนตรี กระทู้เรื่องการรักษาความ มั่นคงในระบบประชาธิปไตยของนายจรินทร์ กฤษณภักดี ถามนายกรัฐมนตรี กระทู้เรื่องการจับกุมผู้ต้องหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจของนายจรินทร์ กฤษณภักดี ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายเลียง ไชยกาล ฯลฯ¹⁸⁴

ดังที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า ในสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ วุฒิสภาชุดนี้ก็มีลักษณะทำนองเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 2 และพฤษภานันเอง กล่าวคือ วุฒิสภาจะเป็นฐานอำนาจให้กับผู้แต่งตั้งตน แต่ต่อมา สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม วุฒิสภากลับแสดงบทบาทและพฤติกรรมในทางตรงกันข้าม และเป็นอุปสรรคขัดขวางการบริหารงานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลใหม่ไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ต่อวุฒิสภาชุดนี้ในฐานะของผู้แต่งตั้ง และผู้ได้รับแต่งตั้งเพื่อสร้างหนี้บุญคุณแก่วุฒิสภาชุดนี้ได้เช่นรัฐบาลชุดก่อน ประกอบกับความ ไม่พอใจของวุฒิสภาต่อรัฐบาลของคณะรัฐประหารเป็นการส่วนตัว วุฒิสภาชุดนี้จึงคงมีฐานะเป็นฐานอำนาจให้เฉพาะผู้แต่งตั้งตนเท่านั้น¹⁸⁵

¹⁸⁴ โปรตดู กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ”,

หน้า 76-81.

¹⁸⁵ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและ
ผลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย”, หน้า 161.

5. อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง เพราะนอกจากจะมีบทบัญญัติในการสร้างดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว ยังได้สร้างดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยวางหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดในหมวดที่ 3

5.1 องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน¹⁸⁶ โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁸⁷ สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้¹⁸⁸ และสมาชิกภาพแห่งสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะเลือกและแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้¹⁸⁹ ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งโดยตรงโดยวิธีการรวมเขตจังหวัด¹⁹⁰ ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 120 คน¹⁹¹

¹⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 73.

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 82.

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 79.

¹⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 83.

¹⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 86.

¹⁹¹ ได้รับเลือกตั้งเมื่อ 29 มกราคม 2491 จำนวน 99 คน และส่วนที่เลือกตั้งเพิ่มเติมเมื่อ 5 มิถุนายน 2492 อีกจำนวน 21 คน โปรดดู กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 224 - 228.

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็เพื่อให้การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์โดยตรง แม้ว่าหลักการข้อนี้จะทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่เหนือการเมืองต้องถูกกระทบกระเทือน แต่ก็ชี้ให้เป็นเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการนำสถาบันพระมหากษัตริย์คานอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจและอิทธิพลสูง และเพื่อป้องกันฝ่ายบริหารใช้อิทธิพลแทรกแซงต่อสถาบันนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังป้องกันการใช้อำนาจและอิทธิพลของฝ่ายบริหารแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และวางหลักประกันความสุจริตโดยห้ามสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนประกอบการค้าเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ดังบทบัญญัติมาตรา 80 ว่า

สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน

(1) ต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐหรือหน่วยงานใด ๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐโดยมีผลประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นว่านี้ ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาอื่น

(2) ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น

(3) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

(4) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ และนอกจากเงินหรือประโยชน์ที่พึงได้รับในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือในฐานะที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ดำรงได้โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรานี้

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพันซึ่งมีระบุให้จ่ายในงบประมาณแผ่นดินประจำปี และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนรับหรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งกรรมการหรือกรรมการที่มิมีประโยชน์ตอบแทนตามอัตราที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยพระราชกฤษฎีกา

ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจึงมีฐานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นสภาที่สองได้โดยไม่ผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือได้เหมือนวุฒิสภามัยที่ผ่านมา แต่เนื่องจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญจึงได้แก่วุฒิสภาชุดที่แล้ว ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง ตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ นั้นเอง

5.2 อำนาจหน้าที่ตามนิติบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา

5.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญได้ลดอำนาจของวุฒิสภาให้มีลักษณะเป็นสภายับยั้งมากขึ้น วุฒิสภาคงมีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น วุฒิสภาไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นแต่ก่อน แต่รัฐธรรมนูญก็เพิ่มอำนาจการพิจารณากลับกรอง และยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้ขยายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา จากเดิม 30 วัน เป็น 60 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติธรรมดา และจากเดิม 15 วัน เป็น 30 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน¹⁹² กับทั้งได้นำหลักการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมมาใช้เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนและวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วลงมติแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนสภาผู้แทนและให้สภาทั้งสองตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง

และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยตามร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอ หรือกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นี้ สภาผู้แทนจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นเวลา 1 ปีไปแล้ว แต่หากร่างที่ต้องยับยั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที หากสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว¹⁹³

¹⁹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 122.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 124.

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องการเงินเป็นเวลานานถึง 1 ปี คงเป็นไปได้เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำด้วยความรอบคอบ ดังที่อาจารย์หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า “...กำหนดเวลา 1 ปี ย่อมเป็นเวลาพอสมควรที่จะรับอารมณ์อันร้อนแรงหรือโกรธเคืองของสมาชิกสภาผู้แทน...”¹⁹⁴ นั่นเอง

5.2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ก. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อวุฒิสภา

แม้ว่าวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ จะไม่มีอำนาจประชุมร่วม และร่วมลงมติกับสภาผู้แทนในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ เช่น วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 แต่รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ และในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภา วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนในการลงมติให้ความไว้วางใจ หรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้¹⁹⁵

ข. การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีกระทำเป็นพระราชบัญญัติ¹⁹⁶ เช่น รัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มาแล้ว ยังได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นแนวทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารให้การใช้จ่ายเงินกระทำโดยรัดกุมขึ้นอีก โดยกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ แต่ในกรณีจำเป็นและรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกรณีนี้ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้ คำอนุมัติของรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป¹⁹⁷

¹⁹⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511), เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญไทยโดยย่อ, หน้า 737.

¹⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 146.

¹⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 126.

¹⁹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 127.

ค. การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹⁹⁸

ง. การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภาชุดก่อน โดยกำหนดมาตรการเพิ่มขึ้น โดยให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ ทั้งนี้ประธานวุฒิสภาที่ได้รับญัตติจะแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹⁹⁹ นอกจากนี้ แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้เช่นสภาผู้แทน แต่เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนสิ้นสุดลง โดยมีผู้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป และประธานสภาผู้แทนแจ้งต่อประธานวุฒิสภา วุฒิสภาก็สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และอาจส่งข้อสังเกตให้สภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้²⁰⁰

จากที่กล่าวเห็นได้ว่า วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารกว้างขวางขึ้น แม้ว่าการควบคุมดังกล่าวจะมีลักษณะไม่เด็ดขาด แต่ก็สามารถสันคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ไม่น้อย รัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้จะมีหลักการหลาย ๆ อย่างที่เป็นประชาธิปไตย เช่น ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี²⁰¹ ห้ามรัฐมนตรีประกอบธุรกิจการค้า²⁰² ห้ามมีการประชุมวุฒิสภาใน

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 129.

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 130.

²⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 131.

²⁰¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 142.

²⁰² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 143.

ระหว่างที่สภาผู้แทนอุทฺธ²⁰³ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงฐานะของสภาแต่งตั้งไว้สูงกว่าสภาเลือกตั้ง โดยคงกำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา²⁰⁴ กับใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาในการประชุมร่วมของรัฐสภา²⁰⁵ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตั้งนายกรัฐมนตรี²⁰⁶ ซึ่งโดยนิตินัยเท่ากับมอบให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งเป็นผู้เลือกสรรตัวนายกรัฐมนตรีนั่นเอง

5.3 อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิก²⁰⁷

โดยที่วุฒิสภาชุดนี้แท้จริง คือ วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐบาลชุดนี้ยังคงเป็นรัฐบาลของคณะรัฐประหาร โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และแม้ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 1 ใน 3 จะต้องสิ้นสุดลงโดยผลของการจับสลากออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2493²⁰⁸ รัฐบาลก็ไม่สามารถใช้อิทธิพลแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา²⁰⁹ รัฐบาลจึงไม่อาจจะใช้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจของตนได้เช่นเดิม วุฒิสภาก็ยังคงเป็นอิสระจากรัฐบาลและสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนได้ บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาในระยะนี้จึงมีลักษณะเช่นสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 แต่วุฒิสภาก็ไม่สามารถขัดขวางหรือควบคุมตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้แสวงหาฐานสนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาผู้แทนได้มากขึ้น ซึ่งในการจัดตั้งรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2492 รัฐบาลได้ จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนในสัดส่วนที่มากกว่าครั้งแรก คือ ในจำนวนคณะรัฐมนตรี 27 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนถึง 12 คน คุมกระทรวงสำคัญ ๆ ถึง 7 คน²¹⁰ เสถียรภาพของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนเป็นสำคัญ

²⁰³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 111.

²⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.

²⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 133.

²⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 140 วรรค 2.

²⁰⁷ นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จนถึงปฏิวัติเจียบ พ.ศ. 2494.

²⁰⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525, : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย,

หน้า 27.

²⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 82 วรรค 2.

²¹⁰ ในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกเมื่อ 8 เมษายน 2491 คณะรัฐประหารให้โควตารัฐมนตรีแก่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนถึง 6 คน และสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 9 คน แต่คุมกระทรวงเพียง 1 คน นอกนั้นเป็นรัฐมนตรีลอย แต่ในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งที่ 2 รัฐบาลให้โควตาแก่สมาชิกวุฒิสภาเพียง 3 คน และเพิ่มให้สมาชิกสภาผู้แทนเป็น 12 คน คุมกระทรวงถึง 7 คน เป็นรัฐมนตรีลอยเพียง 5 คน.

5.3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในช่วงระยะเวลา 2 ปีเศษภายใต้รัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 60 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจำนวน 46 ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 14 ฉบับ วุฒิสภาอนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นกฎหมายจำนวน 17 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 27 ฉบับ วุฒิสภาเห็นชอบโดยปริยาย เนื่องจากพ้นกำหนดพิจารณา 1 ฉบับ ตกไปโดยผลของการรัฐประหาร 1 ฉบับ ส่วนร่างของสมาชิกสภาผู้แทนได้รับอนุมัติจำนวน 6 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 8 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดนี้ มีลักษณะแตกต่างจากวุฒิสภาชุดก่อน คือ วุฒิสภาจะส่งให้คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาพิจารณาเป็นส่วนใหญ่ และมีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายซักถามอย่างกว้างขวาง มีการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หลายฉบับของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนถูกยับยั้ง และส่งกลับคืนสภาผู้แทนเป็นจำนวนมากถึง 35 ฉบับ จากจำนวนทั้งสิ้น 60 ฉบับ²¹¹

5.3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ก. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติให้ความไว้วางใจ

หลังจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และได้จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2492 โดยมีรัฐมนตรีร่วมคณะ 27 ตำแหน่ง²¹² คณะรัฐมนตรีชุดใหม่นี้ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนเป็นลำดับแรกเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2492 โดยได้แถลงนโยบายเป็นเวลานานถึง 11 วัน หลังจากนั้นจึงแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2492 การแถลงนโยบายครั้งนี้แม้จะไม่มีมีการลงมติ แต่ก็มีสมาชิกวุฒิสภาร่วมอภิปราย ซักถามเป็นจำนวนมาก หลังจากมีการอภิปรายเป็นเวลานานถึง 3 วัน ที่ประชุมลงมติไม่มีการส่งข้อสังเกตให้สภาผู้แทนด้วยคะแนนเสียง 29 เสียงต่อ 22 เสียง จดออกเสียง 33 เสียง²¹³ และต่อมา สภาผู้แทนได้

²¹¹ ดู กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ”, หน้า 115.

²¹² กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 26.

²¹³ ดูรายละเอียดได้ใน สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2492 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 23 กรกฎาคม 2492, ครั้งที่ 4/2492 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 25 กรกฎาคม 2492, ครั้งที่ 5/2492 วันที่ 26 กรกฎาคม 2492.

ลงมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 63 เสียงต่อ 31 เสียง เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2492²¹⁴

(ข) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2493 ในการพิจารณา วาระแรกของวุฒิสภาเมื่อ 17 มกราคม 2493 แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้มากนัก แต่สมาชิกวุฒิสภาก็อาจริงเอาจังในการพิจารณาพอสมควร ดังที่พระยาศรีธรรมราชได้ อภิปรายว่า

ในร่างพระราชบัญญัติการเงิน เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณนี้ แม้ว่าวุฒิสภาไม่มี อำนาจยับยั้ง เช่น พระราชบัญญัติอื่น ๆ ก็ดี แต่ถ้าหากว่ารัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัตินั้นมาโดยผิดรัฐธรรมนูญ หรือผิดกฎหมาย หรือผิดข้อเท็จจริง หรือผิดหลักการแห่ง เศรษฐกิจอย่างร้ายแรงแล้ว วุฒิสภาก็ย่อมมี อำนาจที่จะไม่รับหลักการและมีหน้าที่ที่จะต้องทำเช่นนั้นด้วย...

หลังจากอภิปรายพอสมควรแล้ว ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนน 72 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้าน²¹⁵ หลังจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ที่ประชุมก็ลงมติโดยไม่มีการอภิปรายเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการเสนอ ไม่มีการแก้ไขด้วยคะแนนเสียง 75 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้าน²¹⁶

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2494 ในการพิจารณา วาระแรกมีสมาชิกอภิปรายพอสมควรและดำเนินรัฐบาล ดังที่พระยาสุรยานุกษ์ประวัติด อภิปรายว่า

²¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา 2475 - 2502 (พระนคร : บริษัทชุมนุมช่าง จำกัด, 2503).

²¹⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2493 (วิสามัญ) ชุดที่ 1", วันที่ 17 มกราคม 2493.

²¹⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6/2493 (วิสามัญ) ชุดที่ 1", วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2493.

งบประมาณปี พ.ศ. 2494 นี้ รู้สึกว่ามีการแปลกประหลาดมาก...ถือว่าดูเหมือนจะไม่ ใช้องบประมาณของแผ่นดิน โดยปรากฏว่ามีผู้แทนราษฎรขอแปรรูปตัดเอาเงินไปอุดหนุนหรือไปทำการซ่อมแซมกิจการในจังหวัดของตน...มีประมาณ 56 รายเป็นส่วนมาก ซึ่งไม่เคยปรากฏเช่นนี้เลย...จึงเป็นที่น่าสลดใจอย่างยิ่งในการที่จะเอางบประมาณเป็นเครื่องมือหาเสียง...จากผู้แทนราษฎร...

การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณเพื่อเอาใจผู้แทนราษฎรหรือบุคคลบางกลุ่ม จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ค่อยจะพอใจนัก ดังคำอภิปรายของพระยาปริณานตเบศร์ว่า

เท่าที่ข้าพเจ้าอ่านมาแล้วในงบประมาณนี้มีข้อที่ข้องใจเรื่องวังวรารณ...การที่รัฐบาลจะจัดซื้อวังวรารณถวายพระองค์เจ้าวรรณฯ นั้น...ถ้าเป็นเงินนิด ๆ หน่อย ๆ ก็ไม่มีใครว่าอะไร แต่นี่เป็นเงิน 800,000 บาท...เก็บจากภาษีอากรจากรายการหลายคนหรือหลายสิบคนแล้วจะซื้อวังวรารณให้พระองค์เจ้าวรรณฯ คนเดียว...นั้นไม่มีประโยชน์ เท่ากับว่าออกกฎหมายสำหรับคน ๆ เดียวซึ่งผิดหลัก ประเทศไหน ๆ ก็ตาม...การใช้จ่ายนี้เป็นการแสดงว่าจ่ายสำหรับคน ๆ เดียว

หลังจากอภิปรายพอสมควรแล้ว ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 54 ต่อ 3 เสียง โดยใช้เวลาอภิปรายทั้งสิ้น 5 ชั่วโมงเศษ²¹⁷ และที่สุดที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขด้วยคะแนนเสียง 41 เสียงต่อ 6 เสียง²¹⁸

นอกจากนี้วุฒิสภายังไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินของรัฐบาลอีกหลายฉบับ โดยใช้สิทธิยับยั้งและส่งคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2492 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2493²¹⁹ และร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้ใช้เงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2493 แต่ที่สุดสภาผู้แทนก็ลงมติยืนยันตามร่างเดิม และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทุกฉบับ²²⁰

²¹⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6/2494 (วิสามัญ) ชุดที่ 2, วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2494.

²¹⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9/2494 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, วันที่ 13 มีนาคม 2494.

²¹⁹ กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ,” หน้า 106 และ 108.

²²⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/2493 (สามัญ) ชุดที่ 2, วันที่ 21 พฤศจิกายน 2498.

ค การตั้งกระทู้ถาม

ในระยะเวลา 2 ปีเศษ ๆ สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 35 กระทู้ ซึ่งมีกระทู้สำคัญ ๆ หลายเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และความเดือดร้อนของประชาชนทั่ว ๆ ไป กระทู้ถามส่วนใหญ่เป็นการซักถามเพื่อบังคับควบคุม สอดส่องการทำงาน of รัฐบาลอย่างจริงจัง เช่น กระทู้เรื่องการดำเนินการเศรษฐกิจ และการลดค่าครองชีพของ นายจรินทร์ ฤกษ์ณภักดี กระทู้เรื่องสมทบทุนสร้างแสงทหารบกยอกเงินของพระยาปริตตาน ฤกษ์ณภักดี กระทู้เรื่อง คำสั่งให้หาช่างมาทูลเกล้าฯ ถวาย ของหลวงประกอบนิติสาร และกระทู้เรื่อง ตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยของนายจรินทร์ ฤกษ์ณภักดี ตามจอมพล ป. พิบูล- สงคราม นายกรัฐมนตรี ถึงการที่นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒๒๑

ง. การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ

นอกจากวุฒิสภาชุดนี้จะพยายามควบคุมและสอดส่องการทำงาน of รัฐบาล โดยตั้งกระทู้ถามเป็นจำนวนมากแล้ว วุฒิสภาชุดนี้ยังได้ใช้วิธีการควบคุมขั้นรุนแรงที่สุด ตามรัฐธรรมนูญโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกและครั้งสุดท้ายในประวัติของวุฒิสภา โดยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2494 พระยาศรีธรรมราชพร้อมด้วย สมาชิกวุฒิสภาอีก 26 คน ได้ร่วมกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เรื่องการปราบกบฏ จลาจลที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 เพื่อต้องการให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 เนื่องจากการปราบปรามพวกกบฏในครั้งนั้นมีผลกระทบ กระเทือนถึงขั้นมีการเสียชีวิตและชีวิตของคนไทย ตลอดจนทรัพย์สินของรัฐและเอกชนเป็น อันมาก ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลและหน่วยราชการบางหน่วยจะได้แถลงหรือชี้แจงรายละเอียดไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่กระจ่างชัด และเรื่องนี้สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกินกว่าที่จะตั้งกระทู้ถาม จึงขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา ตามมาตรา 130 การเปิดอภิปรายครั้งนี้ใช้เวลานาน ถึง 4 วัน การอภิปรายครั้งนี้ นอกจากจะซักไซ้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นการดำเนินการ ทำงานของรัฐบาล การไม่มีวินัยของทหารและตำรวจในการเข้ายึดทรัพย์สินของราษฎร ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนแก่ประชาชน การเปิดอภิปรายซักฟอกรัฐบาลในครั้งนี้ ทำให้จอมพล ป. พิบูล- สงคราม นายกรัฐมนตรีไม่พอใจมาก และเป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่การรัฐประหารในเวลาต่อมา²²²

²²¹ กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ,” หน้า 100 -

กล่าวโดยสรุป วุฒิสภาชุดนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง ซึ่งทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้ยกฐานะของวุฒิสภาให้สูงขึ้น ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล²²³ วุฒิสภาจึงอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาล อย่างไรก็ดี แม้ว่าวุฒิสภาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหลักเหตุผลของสภาสูงโดยอิสระ แต่จากความจริงที่วุฒิสภามีความไม่พอใจในวิธีขึ้นสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นส่วนตัวเป็นทุนเดิม²²⁴ ได้กลายเป็นตัวกำหนดรูปแบบของบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภา ให้มีลักษณะเป็นการจ้องจับผิดหรือคอยแก้แค้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาที่ปรากฏอยู่บนพื้นฐานคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการ วุฒิสภาจึงแสดงบทบาทเป็นไปในทางคอยตอบโต้ และคัดค้านและพยายามใช้อำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือตอบโต้ฝ่ายรัฐบาล²²⁵ นอกจากนี้ วุฒิสภายังมีบทบาทและพฤติกรรมในทางขัดแย้ง และไม่ลงรอยกับสภาผู้แทนอย่างเห็น ได้ชัด²²⁶ ซึ่งสะท้อนถึงการแบ่งเป็นฝักฝ่าย และคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ความถูกต้อง ดังนั้น จึงยังไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มปากนักว่า วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่สมฐานะของการเป็นสภาสูงตามหลักการของการมีสภาสูงตามรัฐธรรมนูญ²²⁷

6. อำนาจ หน้าที่และบทบาทของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

จากสภาพที่รัฐบาลของคณะรัฐประหารต้องประสบกับความยากลำบากในการบริหารประเทศร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนถึง 10 ครั้ง²²⁸ เนื่องจากถูกกีดกันจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จนพวกตนไม่สามารถจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองเพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลได้เช่นแต่ก่อน ในที่สุดคณะรัฐประหารก็ได้ยกเลิกรัฐ-

²²² สุทัศน์ ชมดี, “บทบาทของวุฒิสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2515.) หน้า 77-78.

²²³ กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ,” หน้า 165.

²²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

²²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

²²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

²²⁷ เรื่องเดียวกัน.

²²⁸ ไพรอดู กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 122 - 123.

ธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งมีหลักการเป็นคณาธิปไตยกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยแก้ไขเพิ่มเติมตามความเหมาะสม และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้คณะของชนสามารถเข้ามามีบทบาทและตำแหน่งทางการเมืองได้โดยเปิดเผย²²⁹ การนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมาใช้ นอกจากจะชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังสะท้อนถึงปรัชญาทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองในระบอบนี้ด้วยที่เห็นว่า เสถียรภาพของรัฐบาลและเสถียรภาพทางการเมืองเป็นเรื่องเดียวกัน²³⁰ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ที่สำคัญหลายประการ เช่น กำหนดให้มีคณะองคมนตรี ตุลาการรัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายแห่งรัฐ ฯลฯ

6.1 องค์ประกอบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญรูปแบบของรัฐบาลมีเพียงสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยบทเฉพาะกาลกำหนดให้วาระเริ่มแรกภายในระยะเวลา 10 ปี สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง²³¹ ตามรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นการเฉพาะ และมีได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งพรรคพวกและข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2²³² เพื่อเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล นอกจากนี้ยังกำหนดให้

²²⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “บทบาทของทหารในการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา 2475-2520”, วารสารสังคมศาสตร์ 15 (เมษายน - มิถุนายน 2521) : 104-105.

²³⁰ อุดลย์ กอวัฒนา, “การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2487”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2518), หน้า 183.

²³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, มาตรา 115.

²³² โป้รดุ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 98.

สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีขณะเดียวกันได้ด้วย²³³ ซึ่งถือว่าไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะเป็นการให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐได้ ขณะเดียวกันสมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 มีระยะเวลานานถึง 10 ปี²³⁴ และไม่อาจถูกยุบเลิกได้โดยผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร²³⁵ สมาชิกประเภทที่ 2 จึงเป็นหลักประกันเสถียรภาพที่ดีพอให้รัฐบาลคณะรัฐประหารสามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่นนานถึง 10 ปีสำหรับสมาชิกประเภทที่ 1 มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขตจังหวัด โดยถือเกณฑ์ราษฎร 150,000 คนต่อ ผู้แทนหนึ่งคน²³⁶ มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ และมีความรู้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการประจำตั้งแต่ชั้นโทขึ้นไป หรือเคยเป็นข้าราชการประจำดังกล่าว และออกจากราชการโดยมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ และบิดามีสัญชาติไทย²³⁷ สมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 1 มีกำหนดเวลาคราวละ 5 ปี²³⁸ จากโครงสร้างของอำนาจดังกล่าว กล่าวได้ว่า คณะรัฐประหารผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสงค์ที่จะยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้เฉพาะกลุ่มของตน เช่นเดียวกับที่คณะราษฎรเคยกระทำมาก่อนหน้านั้น โดยมีสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเครื่องมือ กับทั้งยังต้องการที่จะควบคุมสมาชิกประเภทที่ 1 ไว้ในขณะเดียวกันด้วย ทั้งนี้โดยการสร้างเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประโยชน์สำหรับบุคคลบางกลุ่ม* และตัดสิทธิคัดค้านผู้ไม่พึงปรารถนาไม่ให้มีโอกาสมัครรับเลือกตั้ง แย่งที่นั่งสมาชิกประเภทที่ 1 ทั้งนี้ได้ปรากฏในกฎหมายเลือกตั้งว่ามีการกำหนดวงเงินประกันการสมัครไว้สูงมากถึง 3,000 บาท (เมื่อ พ.ศ. 2494) ดังบทบัญญัติมาตรา 22 ของ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2494 ว่า

ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดได้ประกาศรับสมัครไว้แล้วต้องนำเงินประกันการสมัครสามพันบาท...ไปมอบให้กับข้าหลวงประจำจังหวัดภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันได้รับแจ้งการสมัคร

²³³ โปรดดู เรื่องเดียวกัน, มาตรา 83.

²³⁴ โปรดดู เรื่องเดียวกัน, มาตรา 115.

²³⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 118.

²³⁶ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494, มาตรา 7.

²³⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

²³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, มาตรา 47.

เงินประกันการสมัครนั้น เมื่อเสร็จการเลือกตั้งแล้ว ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดคืนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้รับเลือกตั้ง และไม่ได้คะแนนเลือกตั้งถึงร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก็ดี หรือถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งถอนการสมัครเสียเองก็ดี ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ยินยอมให้เงินประกันนั้นตกเป็นของรัฐ

หลักการข้อนี้เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการตัดสิทธิและกีดกันผู้ไม่มีทุนทรัพย์ หรือนักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม่มั่นใจว่าจะได้รับเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการชิงชัยระหว่างนักการเมืองเก่า ๆ แทบทั้งสิ้น ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 ปรากฏว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีบทบาทในอดีต ไม่สามารถเคลื่อนไหวมีบทบาททางการเมืองได้ เนื่องจากอยู่ในช่วงของการประกาศใช้ประกาศคณะบริหารประเทศชั่วคราว ฉบับที่ 5 ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องลงสมัครในฐานะอิสระไม่สังกัดพรรค การเมือง และเป็นโอกาสให้คณะรัฐประหารและรัฐบาลในเวลานั้นส่งพรรคพวกสมัครรับเลือกตั้ง และให้การสนับสนุนทางการเงินและอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง²³⁹ นอกจากนี้ยังห้ามผู้สมัครโจมตีรัฐบาล ทำให้นายควง อภัยวงศ์ และพรรคประชาธิปัตย์คว่ำบาตรการเลือกตั้งครั้งนั้น²⁴⁰ ผลจึงปรากฏว่าผู้ได้รับเลือกส่วนมากเป็นพรรคพวกและสมาชิกของพรรคการเมืองที่สนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม²⁴¹ ในที่สุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่ออีกสมัยหนึ่ง ด้วยการสนับสนุนของสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2

สำหรับองค์ประกอบของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล ปรากฏว่ามีที่มาจากราชการประจำเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 75.60 อันสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาของผู้นำทางการเมือง ที่เชื่อว่าเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับฐานสนับสนุนของสถาบันข้าราชการประจำได้ดี

²³⁹ แผลมทอง พันธูราษฎร์, “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย : การครอบงำของระบบราชการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519), หน้า 103.

²⁴⁰ ลิขิต ชีระเวคิน, วิวัฒนาการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สามสาส์น, 2529), หน้า 165.

²⁴¹ กนก วรรณตระกูล, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 29.

ตารางที่ 2 อาชีพของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม
พุทธศักราช 2495 แต่งตั้งเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2494

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
1	รับราชการทหาร	69	56.10
2	รับราชการตำรวจ	8	6.50
3	รับราชการพลเรือน	16	13.00
4	ข้าราชการบำนาญ	11	8.94
5	ค้าขาย	1	0.82
6	คหบดี	1	0.82
7	ไม่แจ้ง	17	13.82
	รวม	123	100

ที่มา : แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

6.2 อำนาจหน้าที่ตามมติของสมาชิกประเภทที่ 2

6.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงกำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 มีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกประเภทที่ 1 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 สมาชิกประเภทที่ 2 จึงมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ²⁴² และสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนได้เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติใดที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป²⁴³ แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายใน 60 วัน สภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้าสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายใน 30 วัน ก็ให้นำพระราช

²⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, มาตรา 66.

²⁴³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

บัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว²⁴⁴

6.2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ก. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญ ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร²⁴⁵ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจในคณะ²⁴⁶ ดังนั้น ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับบริหารประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล และมีจำนวนถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จึงมีความสำคัญต่อรัฐบาลอย่างมากในการลงมติให้ความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีในการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินและในการเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับรัฐบาลในกรณีมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ข. การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำงบประมาณประจำปี รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายทั่วไป แต่ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ก็ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณของปีก่อนไปพลางก่อน²⁴⁷ นอกจากนี้ยังวางเกณฑ์ให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้เท่านั้น แต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และต้องขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้ ทั้งนี้คำอนุมัติของสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป²⁴⁸ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะวางหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลในลักษณะที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญก็เปิดช่องให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถหลบเลี่ยงการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังบทบัญญัติมาตรา 70 ว่า

²⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72.

²⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84.

²⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 87.

²⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 68.

²⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 69.

ในกรณีพิเศษซึ่งสมควรจะมีแผนการต่อเนื่องกัน อันเป็นราชการแผ่นดินเกี่ยวกับ สาธารณูปโภค และจำต้องจ่ายเงินแผ่นดินเป็นระยะเวลานานกว่าปีครึ่ง จะตราพระราชบัญญัติขึ้น ให้มีผลผูกมัดงบประมาณประจำปีก็ได้ แต่ระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินห้าปี

ค. การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเพื่อควบคุม สอดส่องการทำงานของฝ่ายรัฐบาล รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้มีลักษณะเช่นเดียวกับสมาชิกประเภทแต่งตั้งทุกชุดที่ผ่านมาคือ สมาชิก ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้เท่าเทียมกัน แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน²⁴⁹

ง. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดการอภิปรายทั่วไปใน สภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิด อภิปรายทั่วไปดังกล่าวได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือ ประโยชน์สำคัญของแผ่นดินได้²⁵⁰

จ. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็น รายตัวหรือทั้งคณะ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ แต่การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจมิให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง²⁵¹

²⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.

²⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 75.

²⁵¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 76.

ตามบทบัญญัติมาตรานี้ นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 จะเปิดอภิปรายทั่วไปคณะรัฐมนตรีได้เองแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังมีสิทธิประชุมร่วมและร่วมลงมติไว้ว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ในการเปิดอภิปรายของสมาชิกประเภทที่ 1 ไปด้วย

เมื่อพิจารณาจากจำนวน องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล มีฐานะเป็นเครื่องถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของสมาชิกประเภทที่ 1 รัฐธรรมนูญจึงมีหลักการที่รวบอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหาร และสงวนอำนาจอยู่เฉพาะกลุ่มคณะรัฐประหาร โดยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี²⁵² แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้ระบุหรือเจาะจงให้ตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นของสมาชิกประเภทที่ 2 แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญล้วนเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 ทั้งสิ้น²⁵³ สมาชิกประเภทที่ 2 จึงอยู่ในฐานะเหนือกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 และเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลอย่างมาก

6.3 อำนาจ หน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495²⁵⁴

6.3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตลอดระยะเวลา 7 ปี ที่สมาชิกประเภทที่ 2 อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจแก่สมาชิกประเภทที่ 2 เสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นสมาชิกประเภทที่ 1 แต่สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ใช้อำนาจน้อยมาก กล่าวคือ มีสมาชิกประเภทที่ 2 เสนอร่างพระราชบัญญัติเพียงรายเดียวจำนวน 3 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ๑ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาจำนวนทั้งสิ้น 443 ฉบับ เป็นร่างของสมาชิกประเภทที่ 1 จำนวน 129 ฉบับ ร่างของสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 3 ฉบับ และร่างของคณะรัฐมนตรี จำนวน 311 ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติร่างของสมาชิกประเภทที่ 1 เป็นกฎหมายจำนวนเพียง 4 ฉบับ

²⁵² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 81 วรรค 2

²⁵³ ดู กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 209 - 210.

²⁵⁴ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จนถึงรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยรัฐบาลชุดเดิม.

ตกไปจำนวนถึง 78 ฉบับ ขณะที่อนุมัติร่างของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่เสนอทั้ง 3 ฉบับ และอนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนถึง 302 ฉบับ ตกไปเพียง 1 ฉบับ เห็นได้ว่า บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ก็มีลักษณะไม่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะผ่านร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นจำนวนมากกว่าร่างที่สมาชิกประเภทที่ 1 เสนอ เช่น ในปี พ.ศ. 2496 สมาชิกประเภทที่ 1 เสนอร่างพระราชบัญญัติ 23 ฉบับ ได้รับอนุมัติเพียง 1 ฉบับ ตกไปถึง 14 ฉบับ ขณะที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ 43 ฉบับ ได้รับอนุมัติทั้ง 43 ฉบับ และ พ.ศ. 2497 สมาชิกประเภทที่ 1 เสนอร่างพระราชบัญญัติ 9 ฉบับ แต่ไม่ได้รับอนุมัติเลย ขณะที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ 69 ฉบับ ได้รับอนุมัติทุกฉบับ การที่สมาชิกประเภทที่ 2 และคณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติของตน และได้รับอนุมัติเป็นกฎหมายตามความประสงค์ทุกฉบับ ย่อมแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสมาชิกแต่งตั้ง และรัฐบาลที่มีอยู่เหนือกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร และสะท้อนถึงอิทธิพลของฝ่ายรัฐบาลที่สามารถครอบงำสภาผู้แทนราษฎร ให้แสดง บทบาทคล้อยตามความประสงค์ของรัฐบาล โดยมีสมาชิกแต่งตั้งสนับสนุนอยู่ด้วย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเกือบทุกครั้งปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 ให้ความสนใจร่วมอภิปรายและซักถามน้อยมาก จนบางครั้งไม่ปรากฏมีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมอภิปรายหรือซักถามด้วยเลย โดยเฉพาะกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 จะไม่คัดค้านแล้ว บางครั้งปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 กล่าวอภิปรายสนับสนุนหรือกล่าวแก้แทนรัฐบาล ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับการต่อต้านจากสมาชิกประเภทที่ 1 มากนัก²⁵⁵ เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหลักการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ในการพิจารณาวาระที่ 1 ไม่มีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมอภิปรายหรือแสดงความคัดเห็นเลย หลังจากสมาชิกประเภทที่ 1 อภิปรายได้เล็กน้อย ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 131 เสียง ไม่รับหลักการ 2 เสียง แต่ในการพิจารณาขึ้นแปรญัตติ มีสมาชิกประเภทที่ 1 หลายรายได้พยายามขอแก้ไขหลักการบางประการของร่างพระราชบัญญัตินับนี้ ซึ่งริดรอนเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญของสภาซึ่งทำหน้าที่ในการแปรญัตติจำนวน 15 คน ประกอบด้วย

²⁵⁵ โปรตุเกส รายละเอียดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรได้ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ. 2495 - 2501. (เอกสารเขียนเล่ม แยกเป็นรายปี).

สมาชิกประเภทที่ 2 ที่รัฐบาลเสนอแต่งตั้งจำนวนถึง 9 คน ไม่ยอมให้สมาชิกประเภทที่ 1 แปรญัตติในการพิจารณาครั้งที่ 2 จึงเกิดการโต้เถียงกันระหว่างสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นกรรมาธิการกับสมาชิกประเภทที่ 1 ผู้ขอสงวนคำแปรญัตติ แต่ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลดังกล่าวก็ผ่านเป็นกฎหมายไปได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก²⁵⁶

6.3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

(ก) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารประเทศ

ในการลงมติให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารประเทศปรากฏว่า สมาชิกประเภทที่ 2 มีบทบาทสำคัญอย่างมากที่ทำให้รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าโดยส่วนรวมสมาชิกประเภทที่ 2 จะไม่ร่วมอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลก็ตาม เช่น ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐมนตรีร่วมคณะ 25 คน เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2495 ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 4 เมษายน 2495 ด้วยคะแนนเสียง 167 เสียง ต่อ 4 เสียง จากสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมด 196 คน และการแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะ 26 คน เป็นครั้งที่ 2 โดยแถลงนโยบายต่อสภาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2500 ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาด้วยคะแนนเสียง 144 เสียง ต่อ 60 เสียง และการแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พร้อมคณะ 28 คน เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2501 ก็ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียงข้างมากด้วยคะแนน 162 เสียง ต่อ 40 เสียง²⁵⁸

นอกจากรัฐบาลจะอาศัยสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลในการแถลงนโยบายต่อสภาดังกล่าวแล้ว ยังปรากฏด้วยว่า รัฐบาลได้อาศัยสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ หลังจากคณะรัฐประหารภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 และได้ประกาศยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นพรรคพวกของจอมพล ป. พิบูลสงคราม คณะรัฐประหารก็ได้แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ชุดใหม่ ซึ่งเป็นพรรคพวกของตน เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2500 มีจำนวนทั้งสิ้น 121 คน²⁵⁹ และต่อมามีอีก 6 วัน คือ วันที่ 24 กันยายน

²⁵⁶ ไพรคู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2495 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, 13 พฤศจิกายน 2495.

²⁵⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา 2475-2502.

²⁵⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 34 - 35.

2500 รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมีนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมรัฐมนตรีร่วมคณะอีก 26 คน โดยการสนับสนุนของคณะรัฐประหารก็ได้แถลงนโยบายต่อสมาชิกประเภทที่ 2 ในฐานะรัฐสภา ผลปรากฏว่ารัฐบาลชุดนี้ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกประเภทที่ 2 ใช้อำนาจบริหารประเทศได้ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์²⁶⁰

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งมักจะเป็นเป้าโจมตีของสมาชิกประเภทที่ 1 หรือสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเสมอมา ปรากฏว่า สมาชิกประเภทที่ 2 นอกจากจะไม่เข้าร่วมวงโจมตีรัฐบาลแล้ว ยังทำหน้าที่ช่วยเหลือหรือเป็นทนายแก้ต่างแทนรัฐบาล ทำให้สมาชิกประเภทที่ 1 ไม่สามารถโจมตีรัฐบาลได้ถนัดนัก และทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านเป็นกฎหมายโดยสะดวกขึ้น ดังเช่นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2496 ไม่มีสมาชิกประเภทที่ 2 เข้าร่วมการอภิปรายด้วยเลย หลังจากสมาชิกประเภทที่ 1 กล่าวอภิปรายได้เล็กน้อย สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ได้เข้าทำหน้าที่ตักท้วงและรวบรวมการพิจารณาของสภาโดยเสนอขอปิดการอภิปราย และในที่สุดสภาก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนน 132 เสียง ต่อ 10 เสียง และงดออกเสียงเป็นจำนวนมากถึง 104 เสียง โดยใช้เวลาอภิปรายไม่นานนัก²⁶¹

ค. การตั้งกระทู้ถาม

ในด้านการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลนั้น ปรากฏว่า ตลอดระยะเวลา 7 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนถึง 532 กระทู้²⁶² ซึ่งกระทู้ถามเกือบทั้งหมดล้วนเป็นกระทู้ถามของสมาชิกประเภทที่ 1 และเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะควบคุมสอดส่องการทำงานของรัฐบาล ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 2 ไม่สนใจควบคุมสอดส่องการทำงานของรัฐบาลแม้แต่น้อย

²⁶⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา 2475 - 2502.

²⁶¹ โปรตตุ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2495 (วิสามัญ ชุดที่ 1 6 พฤศจิกายน 2495).

ตารางที่ 3 จำนวนกระทุ้งตามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ. 2495 - 2501

ปี พ.ศ.	2495	2496	2497	2498	2499	2500	2501
จำนวน	88	103	121	72	58	30	60

ที่มา : สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา 2475 - 2502

ในด้านการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกประเภทที่ 2 ไม่ว่าจะเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ไม่ปรากฏเลยว่าสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ใช้อำนาจเหล่านี้ควบคุมรัฐบาลแม้แต่น้อยตลอดระยะเวลายาวนานถึง 7 ปี

ง. การรังแกวุ่นคลุกสมาชิกประเภทที่ 1

หลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินเป็นครั้งที่สองได้เพียงประมาณ 5 เดือน²⁶³ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 นำโดยนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายสุกิจ ภูมิภานเหมินทร์ หัวหน้าพรรคสหภูมิ และสมาชิกพรรคเสรี มนังคศิลาของรัฐบาลบางคน จำนวนรวม 68 คน ได้ร่วมชักฟอกรัฐบาลในการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงโดยไม่มีการลงมติตามมาตรา 75²⁶⁴ เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2500 โดยมีหลักการสำคัญ 9 ข้อ คือ

1. รัฐบาลนี้ไม่สามารถรักษากฎหมายของบ้านเมือง เป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และได้มีการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพขึ้นในประเทศไทย
2. รัฐบาลบริหารการคลังของประเทศไปในทางที่ไม่ชอบ ทำให้ฐานะการคลังของประเทศเสื่อมโทรม จนก่อให้เกิดหนี้สินพอกพูนมากขึ้น
3. รัฐบาลนี้ไม่สามารถบริหารกิจการด้านต่างประเทศตามที่ได้แถลงไว้ และไม่สามารถดำเนินการต่างประเทศโดยอิสระ ทั้งไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

²⁶² ไม่สามารถจะแยกได้ว่าเป็นกระทุ้งของสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 จำนวนเท่าใดบ้าง แต่จากการตรวจสอบจากสารบาญรายงานการประชุมตั้งแต่ พ.ศ. 2495 - 2501 พบว่ากระทุ้งเกือบทั้งหมดล้วนเป็นของสมาชิกประเภทที่ 1.

²⁶³ ตั้งแต่แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 1 เมษายน 2500.

²⁶⁴ จำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อเสนอญัตติไม่เพียงพองจะเปิดการอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 76 ได้.

4. รัฐบาลนี้ไม่สามารถจัดการศึกษาให้ได้ผลดีแก่ประชาชน
5. รัฐบาลนี้ไม่สามารถเพิ่มระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนตามที่แถลงไว้ ทั้งไม่มีนโยบายที่จะลดค่าครองชีพของประชาชน
6. รัฐบาลนี้ไม่สามารถดำเนินการในด้านเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน
7. รัฐบาลนี้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ทั้งยังส่งเสริมให้มีการคอร์รัปชันมากขึ้น
8. รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดนี้ไม่รักษาสัจจะวาจาที่กล่าวไว้จนเป็นเหตุให้เสื่อมความนิยมเชื่อถือจากประชาชน

9. ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ ได้สื่อสำแดงให้เห็นว่า ไม่รับผิดชอบต่อประชาชน และไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย

ในการเปิดอภิปรายครั้งนี้มีสมาชิกประเภทที่ 2 หลายคนร่วมอภิปรายโจมตีบรรดาสมาชิกประเภทที่ 1 และกล่าวแก่ฝ่ายรัฐบาล ดังการอภิปรายของพันเอก ช่วง เขวงศักดิ์สงคราม ว่า

การเปิดอภิปรายนี้...ฝ่ายตั้งข้อเปิดอภิปรายก็พาดพิงมาในข้อนโยบายของรัฐบาล...เกี่ยวกับการรักษากฎหมาย และการปล่อยให้มีการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพนั้น...ตามที่...ท่านรัฐมนตรีได้ตอบไป ผมคิดว่าได้ตอบไปอย่างกว้างขวางก็เข้าใจว่าเป็นหลักฐานที่เพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายผู้สนับสนุนยังคิดใจในข้อเท็จจริง...เกี่ยวกับการโจรผู้ร้ายว่ายังมีอยู่มากมาย แล้วก็ยังไม่เชื่อว่าสถิติของรัฐบาลนั้นถูกต้องเป็นจริง เพราะความเป็นจริงที่ได้พบเห็นนั้นมันแสดงอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้อภิปรายนั้นคงไปพบเห็นในบางห้องที่แล้วเป็นเหตุบางขณะ ซึ่งไม่ใช่จะเอาอนุโลมเป็นข้อเท็จจริงเหมาเอาว่าการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการรักษากฎหมายไม่ได้เป็นไปโดยที่ชอบที่ควรนั้น ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่ฟังไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้อภิปรายได้ทำว่ามูลเหตุเกิดมาจากการเล่นสลากกินรวบ ซึ่งเรื่องนี้ผมก็ได้สอบสวนแล้ว...ปรากฏจากสถิติว่ารัฐบาลกระทรวงมหาดไทยนี้ไม่ได้ปล่อยปละละเลย ได้มีการปราบสลากกินรวบมากตามลำดับ...ได้จับไปแล้วประมาณ เกือบ 300 ราย แล้วได้ฟ้องไปแล้วก็มี...ในช่วงระยะ 4 เดือน...แสดงให้เห็นว่ารัฐบาล... ไม่ได้ปล่อยปละละเลย...นอกจากนั้นก็มีเรื่องเกี่ยวกับหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ...ทางกระทรวงมหาดไทยได้มีการฟ้องร้องไปแล้ว...เพราะฉะนั้นผมคิดว่าการศึกษาที่ท่านรัฐมนตรีได้ชี้แจงไปแล้วนั้น เป็นการแสดงว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ได้ปล่อยปละละเลยให้มีการละเมิดในองค์พระมหากษัตริย์...

และคำกล่าวของนายสุวิช พันธ์เศรษฐ ว่า

ข้าพเจ้าได้ฟังทางฝ่ายค้านได้อภิปรายว่า การคลังเวลานี้เสื่อมโทรมจนกระทั่งมีหนี้สินพอกพูนอะไรมากขึ้น...ก็ทำให้รู้สึกตกใจเหมือนกันว่า ถ้าหากว่าเหตุการณ์เป็นไปอย่างที่ฝ่ายค้านได้พูด...ก็เข้าใจว่าบ้านเมืองของเรานี้ต่อไปเห็นจะไปไม่รอดแน่...เรารู้อยู่แล้วว่างบประมาณประจำปีนั้นชี้ให้เห็นฐานะการเงินของประเทศจะไปเอาในเรื่องอื่นใดมาพูดมาเปรียบเทียบกับนั้น ย่อมเป็นไปไม่ได้...ท่านจะไปดิรูรัฐบาลนี้ได้อย่างไร...ในเรื่องการตั้งจ่ายเงินราชการลับก็...ท่านก็ได้รับรายงานมาผิด ๆ ...รัฐบาลกู้เงินมาสร้างเขื่อนก็ดี สร้างไฟฟ้าก็ดี ทำเรือกู้ดี รถไฟก็ดี ทรัพย์สินต่าง ๆ นั้น...เป็นมรดกของลูกหลานแทนที่จะเป็นการสร้างหนี้สินให้แก่ลูกหลาน เท่ากับเราสร้างมรดกอันยิ่งใหญ่ให้แก่ลูกหลานเพื่อใช้เป็นทุนทำมาหากินต่อไป แล้วอย่างนี้ท่านจะตำหนิรัฐบาลอย่างไร...เมื่อเรารู้ข้อเท็จจริงอย่างนี้แล้ว...มาช่วยกันร่วมมือ...จะเป็นผลดีกว่าที่ท่านจะมาทักท้วงหรือมาตำหนิด้วย เรียกว่าไม่ชอบด้วยเหตุผล...

กับทั้งตำหนิการเปิดอภิปรายของสมาชิกประเภทที่ 1 ดังที่นายसानนท์ สายสว่าง ได้กล่าวตำหนิว่า

ท่านหนักไปในทางขมเขมเสียมากกว่า...ตัวเลขก็ไม่ทราบ...เอาความเข้าใจของท่าน...พยายามใส่ร้ายรัฐบาลว่าสร้างถนนไปหาเมียน้อย...ถนนสายไหนท่านก็ไม่กล่าวจะแจ้ง...อย่างนี้หรือวิสัยที่จะต่อสู้กัน...เราจะมาเล่นลิ้นกันอะไรต่าง ๆ นา ๆ นั้น ไปพูดกันที่สนามหลวง...ใครมาบริหารประเทศชาติก็อยากจะฝากชื่อเสียง...ต้องการความเจริญของประชาชน...ให้ประชาชนมีที่อยู่ที่ทำกิน อย่างนี้หรือรัฐบาลทำไม่ดี...ไอ้ที่ไหนมันคืออยู่ 80 เปอร์เซ็นต์ไม่พูด เอาที่ไม่ดีสัก 10 อะไรอย่างนี้ไม่ใช่วิสัย...²⁶⁵

นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 จะสนับสนุนช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลดังกล่าวแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังขัดขวางการกระทำของสมาชิกประเภทที่ 1 อันจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยการไม่ให้ความเห็นชอบกับญัตติของสมาชิกประเภทที่ 1 เช่น ญัตติขอเปิด

²⁶⁵ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10/2500 (สามัญ) ชุดที่ 2 29 สิงหาคม 2500.

อภิปรายตามนโยบายของรัฐ (พ.ศ.2501) ญัตติขอให้คณะรัฐมนตรีถอนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2501 ไปปรับปรุงใหม่ ญัตติขอให้สภาตั้งกรรมการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประชาชน และญัตติขอให้ออกเสียงลงคะแนนไว้วางใจรัฐบาลตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 74(4) เป็นผลให้ญัตติดังกล่าวของสมาชิกประเภทที่ 1 ต้องตกไป ญัตติที่มีลักษณะควบคุม และอาจกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจึงมักจะถูกกีดกันจากสมาชิกประเภทที่ 2 จนต้องตกไป ดังเช่นที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร พลเอก พระประจันปัจฉินีก สมาชิกประเภทที่ 2 ได้สั่งระงับญัตติของสมาชิกประเภทที่ 1 เรื่อง ขอให้รัฐบาลแจ้งเรื่องที่ประเทศไทยได้ตกลงประกาศสถาปนาความมั่นคงร่วมกันให้รัฐสภาทราบ และเรื่องการเกิดกบฏจลาจลเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2501²⁶⁶

จากที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า สมาชิกประเภทที่ 2 หาได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่เลื่องของสมาชิกประเภทที่ 1 เพื่อส่งเสริมและประคับประคองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังเหตุผลที่กล่าวอ้างในการนำสมาชิกประเภทที่ 2 มาใช้ไม่ ตรงกันข้าม สมาชิกประเภทที่ 2 กลับใช้อำนาจที่มีอยู่รังแกและขัดขวางการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจนไม่สามารถควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลตามระบอบรัฐสภาได้มากนัก ซึ่งเนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมสมาชิกประเภทที่ 2 ได้โดยวิธีการแต่งตั้งจากผู้ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล สมาชิกประเภทที่ 2 จึงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเครื่องมือค้ำจุนเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล อันเป็นจุดมุ่งหมายหลัก ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่แม้ว่าสมาชิกประเภทที่ 2 จะมีอำนาจควบคุมรัฐบาลอย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง แต่สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ไม่ได้ใช้อำนาจเหล่านี้ควบคุมรัฐบาล หรือสร้างความรำคาญใจให้แก่รัฐบาลแม้แต่น้อยตลอดสมัยที่อยู่ในตำแหน่ง

²⁶⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สมุดบัญชีเก็บร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ และเรื่องทั่ว ๆ ไป พ.ศ. 2495, 2496, 2497 และ 2501. (แยกเก็บเป็นรายปี).

7. อำนาจหน้าที่และบทบทสมาชิกสถานิติบัญญัติภายใต้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร
พ.ศ. 2502

7.1 องค์ประกอบ

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นรัฐสภาในรูปแบบสภาเดียว โดยเรียกชื่อว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ อันประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลผู้มีรายนามต่อไปนี้เป็นสมาชิก

พลเรือตรี กมล สีตะกลิน นาวาเอก กวี สิงหะ พันตรี กระวี สุทัศน์ ณ อยุธยา นายเกษม ศรีพยัคฆ์ นายเกษม อุทยานิน นายพลตำรวจจัตวา กระเชียร ศรีตานนท์ นาวาอากาศเอก กระแส อินทรรัตน์ พลโท กฤษ ปุณณกันต์ นาวาอากาศตรี กฤตยา สังขพิชัย พลตรี กฤษณ์ สีวะรา พันเอก เกรียงไกร อัดตะนันท์ พลจัตวา โกศล อ่อนสุวรรณ นาวาอากาศเอก ไกวัลย์ ถาวรธาร พลโท หลวงกัมปนาทแสนยากร พันตรี ขุนทะยานราญรอน พลตรี ขุนเสนาทิพ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช พลเอก ครวญ สุทธานินทร์ พลเรือตรี จรัส บุญบงการ พลเรือตรี จรุญ เฉลิมเกียรติ นาวาโท เจริญ รัชชชาติ นายเจริญ ปิ่นชาโร พันเอก จินดา ณ สงขลา พลจัตวา จิตต์ สุนทานนท์ พันเอก จิตต์ ธนะโชติ พันโท จิตต์กวี เกษะโกมล พลโท จิตติ นาวิเสถียร นายจิตติ สุจริตกุล พลตรี จำเริญ จารุเสถียร นายพลตำรวจตรี จรัส มั่นชุกานนท์ นายจำลอง หะรินสุต นายจ่าง รัตนะรัต พลโท เขียม ญาโณทัย พลเอก หลวงจุลยุทธัยรรวง พันเอก จุมพล ทองทาบ นายพลตำรวจตรี ฉัตร หนูนักดี พลโท ฉลอง อชุกโกมล นายฉลอง ปิงตระกูล นายเฉลิม พรหมมาส พลอากาศโท เฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร พันเอก เฉลิมชัย จารุวัตร

พลโท ชลอ จารุกัลป์ พลเรือตรี ชลี สินธุโสภณ นายพลตำรวจจัตวา ชาญ อังศุโชติ นาวาโท ชาญชัย สังขเนตร พันตรี ชาญชัย วิเศษกุล พลเรือเอก หลวงชำนาญอรอุย พลตรี ชำนาญ มณีวัตร นายชำนาญ ขวบูรณ์ นายพลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล พลเรือตรี ชื่น สนั่นแจ้ง พันเอก เชิดชัย ทองสิงปี นาวาเอก เฉิดชาย ถมยา พันเอก โชติ หิรัญชัยวุฒิ นาวาอากาศเอก ชู สุทธิโชติ นายชู ณ ลำปาง นายชู ประภาสดิษฐ์ นาวาอากาศเอก ชูเดช ดวงอุดม พันตรี ชูวิทย์ เก่งถนอมม้า

พลเรือจัตวา ดาว เพ็ชรชาติ นายดิเรก ชัยนาม นายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ หลวงดำรงศักดิ์สิริเรข นายพันตำรวจเอก ต่อศักดิ์ ยมนาม พลตรี ถนอม ปัทมานนท์ นายถวิล สุนทรสารทูล นายแถบ นิละนิริ

พลจัตวา ธงเจิม สังขวานิช นายทวี แรงขำ นายทวี บุญยเกตุ พลตรี ทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา พลอากาศตรี เทพ เกษมุตี พันตรี เทียนชัย ศิริสัมพันธ์ พลจัตวา ทวนชัย โกศินานนท์ หม่อมราชวงศ์ทองแท่ง ทองแดง

พลอากาศโท นักรบ บินธร พันโท นิพนธ์ กระทบทอง พลเรือตรี นัย นพคุณ พลตรี เนตร เขมะโยธิน พลอากาศโท บุญชู จันทบุรุษ พลจัตวา บุญชัย บำรุงพงศ์ พันเอก บุญมาก เทศบุตร พันเอก บุญเรือน บัวจัญญ์ นาวาอากาศตรี บุญเปี่ยม ดวงอุไร นายบุญชนะ อัดถากร นายบุญรอด บินห์สันต์ นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์ นายพลตำรวจตรี บัณฑิต เรืองตระกูล พลโท บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา

นายพลตำรวจตรี ประจวบ กิตติบุตร นายพันเอก ประจวบ สุนทรากร พลเอก พระประจักษ์นิก นายพลตำรวจตรี ประชา บุรณชนิด พลตรี ประทักษ์ จันทราภา พันตรี ประเทียบ เทวีสาล พลเอก ประเทือง อารินิจ พลโท ประพันธ์ กุลพิจิตร พันตรี ประมาณ อติเรกสาร พันเอก ประลอง วีระปรีดิ์ พันตรี ประหยัด รอดโพธิ์ทอง พันโท ประยุทธ์ จารุมณี นาวาโท ประสาท พรหมประวดี พลจัตวา ประยูร หนูนกดี พันตรี ประสงค์ กรีกุล นายประสงค์ บุญเจิม นายพลตำรวจโท ประเสริฐ รุจิรวงศ์ พันเอก ประเสริฐ ธรรมศิริ พันเอก ประเสริฐ วงษ์สุวรรณ พันเอก เปรม ตินสุลนันทน์ หม่อมหลวงปิ่นไทย มาลากุล พลโท ประริง สนิยานนท์ พลตรี ปูน บุญยฤทธิ์เสนีย์ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ พลตรี เษชัย มินิตบุตร พลเรือโท ผิว มีคุณเยี่ยม จอมพลผิน ชูณหะวัณ พลโท พจน์ บุณยเลิศ พลจัตวา พร พิศกนก พันเอก พร ชนะภูมิ พันตรี ไพศาล รุ่งแสง พันเอก พงศ์ เกษะนันท์ พันเอก พึ่ง พินทุโยธิน พลอากาศตรี พิชิต บุญเสนา นาวาอากาศเอก โปยม เย็นสุดใจ นาวาอากาศโท พิน เจริญสุข นายพันตำรวจเอก พจน์ เกษะนันท์ นายพันตำรวจเอก พงศ์ สมิตี นายพ่วง สุวรรณรัฐ นายพงศ์สวัสดิ์ สุริโยทัย นายพิศ ปัญญาลักษณ์ พลตรี ฟอง ประมวลรัตน์ พลจัตวา เพื่อ ฤทธาคนี นาวาอากาศโท มานะ สังขวิจิตร นายพันตำรวจเอก ไผ่เย็น นายนบุญ บริสุทธิ์ พลอากาศโท มุณีมหาสันทนเวชยันต์รังสฤษดิ์ นายมาลัย หุวะนันทน์ นายมาลัย ชูพินิจ

พันเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา พันตรี ยุทธศักดิ์ คล่องตรวงโรค นายพล ตำรวจ เอื้อน ประภาวัต พลโท รัชมี รัชนิวัต พลตรี ลม้าย อุทยานานนท์ นายเล็ก จุณณานนท์ นายเล้ง ศรีสมวงศ์

พลตรี วิชัย พงศ์อนันต์ พันโท วิชัย สังขทัต ณ อยุธยา พลเรือตรี วิเชียร พันธุ์โกคา พลอากาศตรี วงศ์ พุ่มพูนผล นาวาอากาศตรี วิเทพ จิตตะเสนีย์ หลวงวุฒิศักดิ์เนตินาท พันเอก วิรัช เพ็ชรโยธิน นายวิสูตร ธรรมยุกต นายวิทย์ ศิวะศรียานนท์ พันเอก หลวงวิจิตรวาทการ นายวัฒนา อิศรภักดี พันเอก นายวรการบัญชา พันตรี วิลาศ โสธานนท์ นายวิบูล ธรรมบุตร นายวิกิจ วีรานุกิตติ

พันเอก หักดี พิเศษพงษ์ พันโท ศิริ ภิรพัฒน์ พลเรือตรี ศรี ดาวราช พลอากาศตรี
ศิริ เมืองมณี นายพันตำรวจเอก ศรีสุข มหิทธิเทพ พลเอก สุทธิ สุทธิสารณกร นายพลตำรวจเอก
ไสว ไสวแสนยากร พลโท สุรใจ พูลทรัพย์ พลเรือโท สนอง ธนศักดิ์ พลโท สุรวิตร
จารุเสรี พลจัตวา สุรกิจ มัยลาภ พลตรี เสถียร พงนานนท์ พลโท สนิท สนิทยุทธการไทยานนท์
พลเอก หลวงสวัสดิ์กลยุทธ พลเอก หลวงสถิตยุทธการ พันตรี สิงห์ นาควัชร พันโท แสง
ขมะสุนทร พันตรี สัมผัส พาสนยงภิญโญ พันเอก สมศักดิ์ ปัทมานนท์ พันตรี สุรินทร์
ผลประไพ พันตรี สันต์ ศรีแมน พันโท แสง จามรจันทร์ พันเอก สิทธิ สินสุขุม พันเอก
สัมฤทธิ์ แพทย์เจริญ พลจัตวา ศุภชัย สุวรรณระ พันตรี สำราญ ศิริณรงค์ พลเรือตรี สวัสดิ์
ภูติอนันต์ พลจัตวา สนิท ไชยะกฤษณะ นาวาเอก สักดิ์ ชลอยู่ นาวาเอก สนอง นิสาลักษณ์
พลเรือตรี เสงี่ยม บุญมา นาวาตรี สวัสดิ์ พูนสุข นาวาตรี สมาน กอนแก้ว พลอากาศตรี
สวัสดิ์ พรธานี นาวาอากาศเอก สุรยุทธ รุ่งสว่าง เรืออากาศ เอกพงษ์ เทพกาญจนา ว่าที่นายพัน
ตำรวจเอก สำราญ กรัดศิริ พลโท ไสว ดวงมณี พันเอก สุข เปรมาวิน นายสัญญา ธรรมศักดิ์
นายเสกกุล บุญชัยนิติ นายสมภพ ไทกระกิตย์ พันโท สนอง ถมัยรักษ์สัตว์ นายเสริม วินิจฉัยกุล
นายพันตำรวจโท สง่า กิตติจร พลเรือจัตวา ประจวบ หงสกุล นายศิริ ปากาสิต พันเอก แสง
เสนาณรงค์ พันตรี สุรินทร์ ชลประเสริฐ พันตรี สม ขัตพันธุ์ นายสงวน จันทรสาขา นายสุกิจ
นิมมานเหมินท์ หลวงสัมฤทธิ์วิสุวรรณ พระยาสุนทรพิพิธ นายสมัย เรืองไกร นายสุรจิตร
จันทรสาขา

พลเอก อร่าม เมนะกงคา พลตรี อัมพร จินตกานนท์ พลตรี อำนวย ไชยโรจน์
พลจัตวา อรรถ ศศิประภา พันโท เอื้อม จิรพงศ์ พันโท อรุณ ทวาทสิน พันตรี อัมพร ศรีแสง
พลจัตวา อัครเดช ขงยุทธ พลเรือตรี อนันต์ เนตรโรจน์ นาวาโท โอภาส จามิกรณ์ นาวาอากาศเอก
ชัย มุสิกบุตร นาวาอากาศโท อุทัย วัฒนวิจารย์ หลวงอรรถโกวิทวาท หลวงอรรถไกรวัลวาท
นายอินทรี จันทรสถิตย์

พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นาวาอากาศเอก ชิตชัย สุวรรณพฤษ
พระตรีธรรมาวิสุวรรณ หลวงฉวิลเศรษฐพาณิชย์การ หลวงประกอบนิติสาร

โดยมีพลเอก สุทธิ สุทธิสารณกร เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ นายสัญญา
ธรรมศักดิ์ และนายทวี บุญยเขตต์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

มีข้อนำสังเกตว่าสมาชิกประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ คือ ข้าราชการทหารเป็นจำนวนถึง 232 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 96.6 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และข้าราชการตำรวจมีจำนวนถึง 180 คน²⁶⁷ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าบทบาทของระบบราชการมีมากในกระบวนการนิติบัญญัติไทยในยุคนั้น

บทบาทหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สำคัญคือการร่างรัฐธรรมนูญและการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อันชัดเจนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติจริงหรือพฤติกรรมจริงของสมาชิกในฐานะเป็นสมาชิกแห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญย่อมมีมากไปกว่านี้ การทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติจึงจะดำเนินไปได้ ซึ่งบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ดังกล่าวหาได้กำหนดหรือบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ ทั้งนี้เพราะธรรมนูญการปกครองนี้มีเนื้อหาสั้นมาก คือ มีเพียง 20 มาตราเท่านั้นเอง อย่างไรก็ตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาตรา 20 ให้ถือประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการดำเนินการตามบทบาทและหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ ฉะนั้นในระยะเริ่มแรกแห่งการประชุมรัฐสภาดังกล่าวนี้จึงมีการกำหนดขอบเขตและบทบาทหน้าที่ก่อน ดังเห็นได้จากการกำหนดองค์ประชุมสภา องค์ประชุมของกรรมการและการลงมติ²⁶⁸

บทบาทหน้าที่ของกรรมการก็มีมติในคราวประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4 ว่า การประชุมกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุมได้ และในการประชุมกรรมการ ซึ่งโดยประเพณีการประชุมตามข้อบังคับสภาก่อนหน้านั้น เมื่อกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมาก ก็ไม่สามารถสงวนความเห็นของตนมาอภิปรายในสภาได้ ต่อกรณีนี้ได้มีกรรมการการปกครองท่านหนึ่งคือหลวงประกอบนิติสาร ขอลาออกจากการเป็นกรรมการเพราะไม่สามารถออกความเห็นในสภาได้ ในที่สุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เสนอให้กรรมการเสียงข้างน้อยสงวนความเห็นของตนมาอภิปรายในสภาได้

²⁶⁷ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการจำแนกประเภทสมาชิกตามสาขาอาชีพจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์ เชียงประวัติ ศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475 - 2536. (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 176.

²⁶⁸ สำนักงานราชเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4 วันศุกร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2502 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1 พ.ศ.2502. หน้า 81 - 83.

อาณาจักรมิได้กำหนดให้การแถลงนโยบายและไม่มีการลงมติไว้วางใจแต่เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศชาติร่วมกัน ข้าพเจ้าจึงยินดีที่จะชี้แจงนโยบายของรัฐบาลคณะนี้ให้ท่านรับทราบได้²⁷¹ ซึ่งการแถลงนโยบายครั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกได้ซักถามโดยให้สมาชิกถามเป็นรายกระทวง ซึ่งสมาชิกได้ถามอย่างกว้างขวางและรัฐมนตรีเข้ากระทรวงรวมทั้งนายกรัฐมนตรีได้ลุกขึ้นตอบคำถามและจบลงด้วยคำกล่าวขอบคุณจากนายกรัฐมนตรี

7.4 การร่างพระราชบัญญัติ

เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติด้วย ดังนั้นบทบาทสำคัญอีกประการหนึ่งคือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่ออนุมัติให้เป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป

ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ 1) คณะรัฐมนตรี และ 2) สมาชิกสภา²⁷² รัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 15 คน

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรมิได้กำหนดไว้ แต่มีในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504 ข้อ 121 ว่าร่างใดเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัยและจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากนายกรัฐมนตรี สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอโดยคณะรัฐมนตรี

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำหนดไว้สามวาระ คือ วาระที่ 1 ให้วินิจฉัยว่ารับหลักการหรือไม่ ซึ่งมีหลักการว่าต้องส่งร่างพระราชบัญญัติให้กรรมการพิจารณาหลักการก่อนก็ได้ นั่นหมายความว่าหากที่ประชุมยังไม่ทราบหรือไม่ชัดเจนในอันอาจก่อให้เกิดปัญหาใด ๆ การพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ย่อมมีสิทธิส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ให้กรรมการพิจารณาก่อนได้ และในบางกรณีคณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ไปพิจารณาหลักการก่อนก็ได้ โดยสภาจะกำหนดเวลาการพิจารณาหรือไม่ก็ได้ วาระ

²⁷¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภา²⁷² รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502 รายงานการประชุมสภา²⁷² รัฐธรรมนูญ (ทำเนียบที่สภานิติบัญญัติ) 2502, หน้า 19.

²⁷² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504 ข้อ 120 รวมข้อบังคับการประชุมสภา. ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ที่ 2 เป็นการพิจารณาหลังจากรับหลักการแล้ว ซึ่งจะพิจารณาในรูปของกรรมวิธีการแล้วจึงนำมาอภิปรายในสภา โดยสภาแปรญัตตินี้เป็นรายมาตรา วาระที่ 3 เป็นการลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

บทบาทหน้าที่การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในแต่ละปีจะอยู่ในช่วง 30 - 65 ฉบับ²⁷³ โดยประมาณ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกที่สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเป็นฉบับแรกคือ ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 พ.ศ. โดยมีหลักการคือให้มีกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 อันเป็นกลุ่มของหัวหน้าคณะรัฐบาลในขณะนั้นนั่นเอง ซึ่งอ้างเหตุผลของการทำรัฐประหารว่า

“ได้กระทำไปด้วยความปรารถนาที่จะให้ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่เหมาะสมและยังให้การปกครองเป็นไปในระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และเรียบร้อยยิ่งขึ้น”²⁷⁴

ผู้ที่เสนอหลักการและเหตุผลต่อที่ประชุมคือพลเอกถนอม กิตติขจร (ยศในขณะนั้น) รองนายกรัฐมนตรี อันเป็นการเสนอกฎหมายที่มักพบอยู่เป็นประจำในสังคมไทย หลังจากได้ทำการรัฐประหารแล้ว การกระทำดังกล่าวนี้ของคณะยึดอำนาจได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภา ดังการอภิปรายของผู้สนับสนุนว่า

²⁷³ โปรดดูจาก สุชาติ พันชี. “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : การศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2500 - 2506)”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2529), หน้า 71.

²⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4 วันศุกร์ที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบนิติบัญญัติ). 2502, หน้า 165.

“ข้าพเจ้าพิจารณาถึงหลักการและเหตุผลแล้ว ข้าพเจ้า
เห็นด้วยในการที่สภานี้จะได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติ
ฉบับนี้โดยธรรมดา ภายหลังการปฏิบัติและการทำ
รัฐประหารทุกครั้งมา สภานี้เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ก็ได้เคยผ่านร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมไปทุก
ครั้ง ๆ จริงอยู่ อาจมีบางท่านเห็นว่าเราไม่จำเป็นที่จะ
ต้องมีการออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมก็ได้
เพราะถือว่าผู้ที่ทำการปฏิวัติรัฐประหารได้สำเร็จนั้น
ในตอนนั้นย่อมมีอำนาจสูงสุด ย่อมจะตรากฎหมายด้วย
ประการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น แต่ว่าเป็น
ประเพณีนิยม ซึ่งต่างประเทศก็ดีหรือประเทศไทยก็ดี
ได้เคยทำมาทุกสมัย ซึ่งเป็นการเหมาะสมในการที่จะ
ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้”²⁷⁵

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผู้ขออนุญาตประธานอภิปรายเพียงคนเดียวเท่านั้น
และเป็นการอภิปรายสนับสนุนด้วย แม้ว่าประธานได้ถามให้คนอื่น ๆ อภิปรายแต่ก็หาได้มี ผู้อื่น
ยกมือขออภิปรายไม่ และที่ประชุมก็ยกมือด้วยเสียงส่วนใหญ่ให้รับหลักการของกฎหมายฉบับนี้

สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสภาที่สมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นฐาน
ทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ซึ่งถึงแม้ว่าจะมอบหมายให้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งตามหลักการ
แล้วต้องทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารด้วย แต่สภาดังกล่าวนี้น่าได้มีบทบาทหน้าที่ ดังกล่าวไม่
ในหลักการนี้สมาชิกทราบบทบาทของตนเองดีดังคำอภิปรายของสมาชิกท่านหนึ่ง ท่านอภิปราย
สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทหน้าที่ของท่านเป็นอย่างไร

²⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

“แต่อย่าลืมว่าผู้รู้กฎหมายได้พูดไว้ว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ได้ออกมานี้ สมาชิกไม่มีหน้าที่ควบคุมการบริหารของรัฐบาลโดยเด็ดขาดเลย เพราะฉะนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ออกมาไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา เป็นร่างพระราชบัญญัติควบคุมไม่ได้ถึงการบริหารของรัฐมนตรี หรือคณะรัฐสภาแล้ว เราจะไปซักถามโดยเด็ดขาดไม่ได้ คงจะถามบ้าง ๆ เปี้ย ๆ แบบร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาแล้วเท่านั้น (พ.ร.บ. นิรโทษกรรม)²⁷⁶

คำถามที่สมาชิกถามเพื่ออภิปรายร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณ พ.ศ.2502 อันเป็นกฎหมายสำคัญมากของฝ่ายบริหารต่อประเด็นนี้ ได้มีผู้ตอบคือพลเอก (ยศขณะนั้น) ถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ชี้แจงหลักการของ พ.ร.บ. งบประมาณปีนั้น ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ) นั้น สามารถอภิปรายซักถามได้ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเอารัฐบาลออกได้ ให้ถามได้ตามใจแต่เอารัฐบาลออกไม่ได้ ดังคำอภิปรายชี้แจง ดังนี้

“สมาชิกก็มีสิทธิถามได้ตามหน้าที่ของตน ส่วนในข้อความที่ว่าสมาชิกไม่มีหน้าที่ควบคุมรัฐบาลนั้นก็หมายถึงเรื่องที่จะโหวตเอารัฐบาลออกเท่านั้น ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายนี้ เพราะฉะนั้นทางรัฐบาลก็เปิดโอกาสให้ทุกท่านอย่างกว้างขวาง สามารถจะซักถามหรือคัดค้านอะไรได้ตามความปรารถนาของท่าน”²⁷⁷

ฝ่ายรัฐบาลก็คงทราบจุดอ่อนของการปกครองที่ไม่มีการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการผิดหลักการการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันสมบูรณ์แบบ จึงแก้ต่างด้วยการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายอย่างเต็มที่ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้กล้าอภิปราย ดังเห็นจากคำกล่าวว่า “ก็เป็นอันว่าซักถามได้โดยเต็มที่ ผมจะได้ถามต่อไป”

²⁷⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 วันที่ 23 เมษายน 2502, หน้า 664.

²⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตามการอภิปรายส่วนใหญ่จะเห็นด้วยหรืออภิปรายแบบให้การสนับสนุน เช่น “ข้าพเจ้าเข้าใจว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านสภาไปแล้วนั้นก็คงจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าสถานี่คงจะรับหลักการ”²⁷⁸ “ข้าพเจ้าไม่มีความข้องใจอะไรเลยเกี่ยวกับหลักการและตัวร่างพระราชบัญญัติ”

ในการอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หกคนอภิปรายคัดค้านไม่ได้ ส่วนมากจะเห็นด้วย การแสดงความเห็นนอกจากจะขึ้นต้นด้วยการเห็นด้วยแล้วมักจะลงท้ายด้วยการแสดงข้อสงสัย เพื่อให้รัฐมนตรีตอบแล้วในท้ายที่สุดก็เห็นด้วย บรรยาการในการประชุมเห็นได้ชัดว่าเมื่อประธานในที่ประชุมถามมติมักพบว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วย และเมื่อถามว่าใครไม่เห็นด้วยจะพบว่าไม่มีใครยกมือเลย

รัฐบาลในยุค จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นช่วงกำลังเริ่มพัฒนาประเทศ โดยมุ่งการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการลงทุน ซึ่งเร่งให้มีการลงทุนทั้งจากภายในและนอกประเทศ ดังเห็นได้จากการตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม ทางรัฐบาลต้องการให้มีกฎหมายเพื่อการนี้ และได้ชี้แจงแสดงเหตุผลให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นด้วย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้กล่าวในสภาว่า

“โดยที่รัฐสภามีนโยบายที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมของประเทศ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และเพื่อให้คนไทยมีความรู้ ความชำนาญในกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ และโดยการจัดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นี้ เป็นการสมควรที่จะจัดให้มีมาตรการเพื่อให้มีทุนประกอบการอุตสาหกรรมที่มาจากต่างประเทศ และโดยที่กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมและรัดกุม จึงเป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการนี้เสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”²⁷⁹

การนำเสนอเหตุผลหลักการนอกจากจะทำจากฝ่ายรัฐบาล เพื่อต้องการให้กฎหมายผ่านสภา ซึ่งรัฐบาลเองก็คงไม่กังวลเกี่ยวกับประเด็นการตกไปของกฎหมายเลย เพราะดังกล่าวแล้วว่าสมาชิกสภาเป็นผู้ที่ฝ่ายรัฐบาลได้พิจารณาถ่วงถ่วงให้ทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว ฉะนั้นจึงไม่

²⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 เมื่อพุทธศักราช 2502.

²⁷⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 66 วันที่ 21 กรกฎาคม 2503.

แปลกใจเลยที่สมาชิกส่วนใหญ่จะสนับสนุนกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรมนูญ มักอภิปรายขึ้นชมการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น สมาชิกท่านหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกสภานักวิชาการ อภิปรายชมการจัดทำงบประมาณประจำปี 2502 ไว้ว่า

“กระผมรู้สึกดีใจมากที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
ฉบับนี้เป็นฉบับแรก ซึ่งแสดงว่ามีความก้าวหน้าเป็นอันมาก
ในการจัดทำงบประมาณตามแผนใหม่ที่เรียกงบประมาณ
ว่างบประมาณปฏิบัติการหรือเปอร์ฟอร์แมนซ์บัตเจท
(Performance Budget) หรืองบประมาณโครงการ
โปรแกรมบัตเจท (Program Budget) ถ้าพูดไปก็เป็นการ
ปฏิวัติการจัดทำงบประมาณของประเทศ เราให้เป็นไปตาม
ทำนองที่ต่างชาติเขานิยมทำกันอยู่ในเวลานี้ กระผมรู้สึก
โมทนาเป็นอย่างยิ่ง”²⁸⁰

ในการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรรมนูญ มีการอภิปรายกันน้อย
มาก แม้แต่เป็นกฎหมายสำคัญ ๆ ที่เสนอโดยรัฐบาล เช่น ร่างพระราชบัญญัติการงบประมาณ
ประจำปี 2502 มีสมาชิกขออภิปรายจำนวน 3 คน ลักษณะการอภิปราย ส่วนใหญ่เป็นการเสนอ
ข้อมูลเพิ่มเติมและตั้งข้อสงสัยเพียงเล็กน้อย สำหรับการตอบ เราจะพบว่าทางฝ่ายรัฐบาลตอบมากกว่า
การอภิปรายซักถามของสมาชิกสภา กล่าวคือ มีรัฐมนตรีตอบข้ออภิปรายถึง 7 คน

แม้แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำคัญ อันเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อสนองนโยบาย
สำคัญของรัฐบาล อย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นร่างกฎหมาย
ที่ต้องการให้มืองค์กรทำหน้าที่ทางวิชาการ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศตามแนวนโยบาย
แห่งรัฐนั้น มีผู้อภิปรายเพียงสองท่านเท่านั้น คือ พลตรีวิชัย พงอนันต์ กับนายบุญชนะ อัดถากร
ซึ่งเป็นการอภิปรายสนับสนุนเห็นด้วย และผู้ตอบคำอภิปราย ได้แก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

²⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรรมนูญ ครั้งที่ 13 เมื่อ
วันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2502.

แล้วจากนั้นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติดังกล่าวแล้วนั้น ดำเนินการลงมติเพื่อรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่ให้ผ่านไม่มีคนคัดค้าน

โดยทั่วไปแล้วการอภิปรายในสภาเราต้องการให้มีการเสนอความเห็นที่มีทั้งแย้งและสนับสนุน เพื่อให้เกิดการร่างพระราชบัญญัติที่ดี แต่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญหาเป็นเช่นนั้นไม่ สิ่งที่เรามักพบบ่อยหรือแทบทุกครั้งก็คือการอภิปรายเห็นด้วย และคำอภิปรายดูเหมือนจะเกรงใจรัฐบาลเป็นอันมาก ดังคำอภิปรายของสมาชิกท่านหนึ่ง ซึ่งเห็นด้วยกับการจัดการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปี 2502 ไว้ว่า

“ผมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาล
เสนอมาแล้ว สำหรับส่วนใหญ่เราก็เห็นด้วย และเชื่อ
ความสามารถของรัฐบาลชุดนี้เป็นอย่างมากว่า จะพยายาม
จะปฏิบัติกิจการงานต่าง ๆ ที่บกพร่องอยู่ตามที่ท่าน
นายกรัฐมนตรีได้รับรองไว้ เพราะฉะนั้นเชื่อว่ารัฐบาล
ชุดนี้สามารถจะทำได้ตามที่ท่านได้รับรองไว้จริง ๆ
ส่วนใหญ่ผมเห็นว่าควรจะได้ผ่านงบประมาณนี้ให้รัฐบาล
ทดลองดู”²⁸¹

ลักษณะการอภิปรายของสมาชิกมักเป็นการอภิปรายอย่างสุภาพ มีความเกรงอกเกรงใจรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง สมาชิกท่านหนึ่งได้สะท้อนลักษณะการอภิปรายดังกล่าวว่า “นี่ผมก็พูดขีดยาวแล้วก็ขอเรียนถามรัฐบาลเพียง 4 ข้อเท่านั้น หากว่าการซักถามของกระผมได้รุนแรงหรือกระทบกระเทือนหรือว่ามีลักษณะเบี่ยงเบนเสียงดังอะไรไปหน่อยก็ขอฝากอภัยต่อรัฐบาลด้วย”²⁸²

การอภิปรายในทำนองลักษณะการใส่ร้ายป้ายสีจะไม่ปรากฏในสภาแห่งนี้เลย หากจะมีการอภิปรายก็จะอภิปรายเพื่อเสริมหรือชี้ให้เห็นหลักการและเหตุผลมากยิ่งขึ้น เช่น การพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน (ฉบับที่ 2) 2506 และร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาชี้ให้เห็นว่าการลงโทษเด็กอาจขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน เป็นการละเมิดเสรีภาพเด็กตามสนธิสัญญากรุงเจนีวา เป็นต้น

²⁸¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2502.

²⁸² เรื่องเดียวกัน.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาร่างรัฐธรรมนูญมีบ่อยครั้งที่ไม่มีการอภิปราย แม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เสนอหลักการแล้ว ประธานที่ประชุมเปิดโอกาสให้มีการอภิปราย ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดยกมือขออภิปรายเลย และร่างกฎหมายฉบับนี้รับหลักการด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์²⁸³ และนอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่ไม่มีการอภิปราย

การทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเต็มไปด้วยข้อเสนอแนะที่สมาชิกสภาส่งมาตรงกับฝ่ายรัฐบาล “ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ตามที่ท่านได้เสนอนั้นก็เป็นความคิดตรงกับรัฐบาลที่กำลังกระทำอยู่ เพราะฉะนั้นก็คิดว่าต้องดำเนินการต่อไป”²⁸⁴

เราจะเห็นได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยการอนุมัติกฎหมายอันเป็นเครื่องมือทางการบริหารตามนโยบายการพัฒนาประเทศเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนี้มีความจำเป็นต้องสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฉะนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงถูกมองว่า “เป็นสภาดร่ายง เพื่อประทับร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความชอบธรรมและซุคคิสิทธิในการใช้บริหารประเทศตามนโยบายของรัฐบาล”²⁸⁵ ซึ่งกฎหมายที่มุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจซึ่งตกค้างอยู่ให้ดีขึ้น รัฐบาลได้ทำการฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยการช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งในด้านคำแนะนำและการได้รับเงินกู้ เช่น การกู้เงินจากธนาคารโลกและเอกชน ในสหรัฐอเมริกา

กฎหมายส่วนใหญ่นอกจากจะเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลักแล้ว ยังเน้นการออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อสะดวกต่อการสนองตอบนโยบายรัฐบาล

7.5 บทบาทด้านการตั้งกระทู้ถาม

ดังกล่าวแล้วว่ารัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ครั้นสมาชิกได้ทำหน้าที่ที่นิติบัญญัติซึ่งรวมทั้ง

²⁸³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 66 เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2503, หน้า 2178.

²⁸⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2502.

²⁸⁵ สุชาติ พันธิ์, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : การศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2500 - 2506)”, หน้า 150.

การตั้งกระทู้ถามอันเป็นบทบาทหนึ่งของการควบคุมฝ่ายบริหาร ก็เป็นที่สงสัยว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลได้หรือไม่ สมาชิกท่านหนึ่งได้ยื่นญัตติถามสภา ที่ประชุมสภาบอกว่าถามได้แต่ในความเป็นจริง ปรากฏว่าไม่มีการตั้งกระทู้ถาม

7.6 บทบาทการรับทราบ

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่รับทราบการบริหารราชการหรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลด้วย โดยเฉพาะการดำเนินการตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 เช่น การรับทราบกรณีการประหารชีวิตบุคคลตามมาตรา 17 คือ มีการประหารชีวิตนายสีลา วงศ์ละคร เป็นหัวหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่ตายถึง 5 คน ที่บ้านใหม่ไทยเจริญ อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดนารายณ์ บุคคลผู้นี้จึงถูกกล่าวหาว่าบ่อนทำลายความมั่นคงราชอาณาจักร และราชบัลลังก์คุกคามความสงบภายในประเทศ²⁸⁶

8. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511"

8.1 องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน

สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งได้มาตามมาตรา 71 อันได้แก่ วุฒิสมาชิก ซึ่งเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน 3 ใน 4 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และใน 3 ปีแรกให้มีการจับฉลากออกจำนวนกึ่งหนึ่ง

วุฒิสภาเป็นสภาที่ไม่ผูกพันกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจะไม่ถูกยุบไปด้วย

ผู้มีบทบาทในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ นายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นนายกรัฐมนตรีย่อมเลือกบุคคลที่ให้การสนับสนุนตนมาเป็นวุฒิสมาชิก และที่สำคัญรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก ดังเห็นจากวุฒิสมาชิกทั้งหมดจำนวน 200 คน เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการบำนาญถึง 117 คน ที่เหลืออีกสามคน ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการคือนายธนาคารและทนายความ

²⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2502.

วุฒิสภาเป็นสภากลับกรอกกฎหมายหรือทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว

วุฒิสภานี้เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ซึ่งเกิดขึ้นก่อน การมีสภาผู้แทนราษฎรและในระหว่างที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรนี้ก็ให้วุฒิสภากำหน้าที่เป็นรัฐสภา นั้นหมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวุฒิสภาก็มีผลเป็นกฎหมายบังคับใช้แล้ว

บทบาทหน้าที่ของวุฒิสภานอกจากทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในช่วงแรกแล้ว ยังทำหน้าที่ เป็นสภาคู่ตั้งแต่มีการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 และในทางพฤตินัย วุฒิสมาชิกก็ถือ ฐานอำนาจทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล

สำหรับเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าพรรคสหประชาไทย ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค ได้เสียงมากที่สุดแต่ก็ไม่ได้เป็นเสียงข้างมากที่เพียงพอต่อการจัดตั้ง รัฐบาลที่มีเสถียรภาพได้ รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยฐานทางการเมืองจากวุฒิสมาชิกมาสนับสนุน ตนเองเพื่อบริหารประเทศ

8.2 บทบาทด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของวุฒิสมาชิกในส่วนนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าบทบาท หลักอันเกิดขึ้นในสภานั้นมีลักษณะอย่างไร โดยมองผ่านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็น กฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภาโดยรัฐบาล กฎหมายสำคัญกรณีพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2513 ยังไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คือ ถูกชลอไว้จนถึงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2513 ทำให้ เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ ธนาคารขาดตัวเงินหมุนเวียน หรือขาดสภาพคล่อง อย่างไรก็ตามเมื่อ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจึงรับพิจารณาโดยเริ่มเพื่อจะ ได้เป็นเครื่องมือการบริหารงานของรัฐบาลอย่างไม่ชักช้า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้มีวุฒิสมาชิก ที่สนใจอภิปราย ได้แก่ พลโทอัมพร จินตกานนท์ พันโทประเสริฐ สุตบรรทัด นายสุรพงษ์ ตรีรัตน์ นายโอสถ โกสิน นายเล็ก วานิชชังกูร หลวงประกอบนิติสาร นายสานนท์ สายสว่าง และพลตำรวจตรีสง่า กิตติขจร

ในการพิจารณาเพื่อรับหรือไม่รับหลักการ โดยสมาชิกรายชื่อข้างต้นอภิปรายทั้ง สนับสนุนและมีข้อสงสัย แต่เมื่อถึงคราวลงมติรับหรือไม่รับหลักการก็ปรากฏว่า ส่วนใหญ่ยก มือสนับสนุนหรือเห็นชอบในหลักการ แต่ครั้งประธานถามว่ามีสมาชิกท่านใดไม่เห็นด้วยก็ไม่มี ใครยกมือคัดค้านแม้แต่คนเดียว

ในชั้นของวาระสองอันเป็นการแปรญัตติเมื่อกรรมการได้แปรญัตติแล้ว จึงดำเนินการพิจารณาในสภา แต่ก็หาได้มีสมาชิกท่านใดขออภิปรายไม่ เมื่อถึงวาระที่ 3 อันเป็น วาระอนุมัติให้เป็นกฎหมาย ผลก็ปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยและไม่มีผู้ใดค้านเลย นี่คือ ปรากฏการณ์แห่งบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่มักพบอยู่ตลอดเวลาของการพิจารณาร่างพระราช บัญญัติสำคัญ ๆ อย่างเช่นงบประมาณประจำปี

ภายหลังจากการแต่งตั้งวุฒิสภาดังกล่าวแล้ว การกีดกันเร่งด่วนและถือเป็นเรื่อง สำคัญทางการเมืองคือการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองตามที่ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 กำหนดไว้ ฉะนั้นฝ่ายรัฐบาลจึงเสนอกฎหมาย ดังกล่าวเข้าสู่การ พิจารณาวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา เพื่อดำเนินการพิจารณาตามที่รัฐบาลเสนอกฎหมายเกี่ยวกับ พรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นองค์การสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย สมาชิกได้ขออภิปราย แสดงความเห็นเพื่อสนับสนุนให้มีพรรคการเมือง ซึ่งผู้อภิปราย ได้แก่ นายประสิทธิ์ จุลละเกษ พลโทวิชัย พงศ์อนันต์ พลโทอัมพร จินตกานนท์ พันโทประเสริฐ สุตบรรทัด นายดุสิต บุญธรรม นายสานนท์ สายสว่าง พันเอกสนอง ถมัยรักษ์สัตว์ พันเอกพงศ์ เกษะนันท์

เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงโดยไม่มีผู้ขออภิปรายอีกต่อไปแล้ว ประธานในที่ประชุม ได้ขอมติ ผลปรากฏว่า “มีสมาชิกยกมือเป็นส่วนมาก” และเมื่อประธานถามว่าท่านผู้ใดไม่เห็นด้วย ผลปรากฏว่า “ไม่มีสมาชิกยกมือ”

สำหรับในวาระที่ 2 และ 3 ก็เช่นกัน ประธานในที่ประชุมกล่าวว่า “จบการ พิจารณาในวาระ 2 แล้ว ต่อไปนี้เป็นการพิจารณาในวาระ 3 ข้าพเจ้าขอมติในที่ประชุมนี้ว่าสมควร ที่จะประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายได้หรือไม่ ท่านผู้ใดเห็นสมควรใช้เป็นกฎหมายได้” ผลปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วย และไม่มีสมาชิกผู้ใดไม่เห็นด้วย

กฎหมายสำคัญและเร่งด่วนอีกฉบับหนึ่งคือกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งในการพิจารณา ขั้นรับหลักการ สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับประเด็นการรวมเขตการเลือกตั้ง แต่ครั้ง ถึงคราวลงมติก็ไม่มีใครยกมือไม่เห็นด้วยแม้แต่คนเดียว กฎหมายฉบับนี้จึงผ่านขั้นรับหลักการด้วย เสียงส่วนใหญ่ และรวมทั้งวาระที่ 2 และ 3 ก็ผ่านไปด้วยเสียงส่วนใหญ่ โดยไม่มีคนยกมือไม่เห็น ด้วย

ในช่วงเวลานั้นไทยกำลังประสบกับปัญหาความมั่นคง และมีภัยจากการคุกคาม ของลัทธิคอมมิวนิสต์ ผู้ปกครองประเทศสมัยนั้นต่างพากันหวาดวิตกการคุกคามลัทธิคอมมิวนิสต์กัน มาก ทางรัฐบาลจึงเสนอกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ขึ้น และกฎหมาย ฉบับนี้ก็ผ่านวุฒิสภาไปเหมือนกับฉบับก่อน ๆ กล่าวคือผ่านไปด้วยเสียงส่วนใหญ่และไม่มีใครคัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยเลย อันเป็นการอนุมัติกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลอย่างง่ายดาย

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่สำคัญเร่งด่วน จะพบว่าไม่มีสมาชิกท่านใดขออภิปรายเลย ไม่ว่าจะเป็นวาระ 1 หรือวาระ 2 เช่น ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2513 ไม่มีสมาชิกอภิปราย เมื่อประธานถามมติที่ประชุมสมาชิกก็ยกมือเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ และไม่มีใครคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยเลย

ลักษณะลีลาของท่านองการอภิปรายของวุฒิสมาชิกจะเป็นการอภิปรายแบบสุภาพอ่อนโยน เช่น

“โดยที่กระผมในอดีตก็ได้รับเลือกตั้งมาเป็นผู้แทนราษฎรอยู่ 2 สมัย เพราะฉะนั้นในฐานะที่กระผมจะพูดก็ขอประธานถือโอกาสพูดในฐานะเคยผ่านประสบการณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งมาเพื่อจะได้มีโอกาสพิจารณากลับกรองว่ากฎหมายเลือกตั้งที่รัฐบาลเสนอนั้นเป็นการสมควรที่จะใช้วิธีการเลือกตั้งโดยรวมเขตหรือแบ่งเขตและอีกประการหนึ่ง กระผมก็ได้ถือโอกาสเสนอคำแปรญัตติไปว่าขอตัดออกในกรณีรวมเขตให้ถือเป็นการแบ่งเขต”²⁸⁷

การปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกวุฒิสมาชิก ซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือกลั่นกรองจากผู้นำรัฐบาลนั้นหาใช่มุ่งแต่ทำหน้าที่เป็นฐานอำนาจทางการเมืองให้กับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแต่เพียงด้านเดียวไม่ เราพบว่าจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าววุฒิสมาชิกได้เห็นความเดือดร้อนของประชาชน เป็นห่วงประชาชนเหมือนดังที่พวกเขาถูกเลือกมาทำหน้าที่แทนประชาชนเหมือนกันที่ผู้เขียนกล่าวเช่นนั้น เพราะว่าวุฒิสมาชิกได้แสดงอย่างประจักษ์ว่ามีการคัดค้านกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ดังคำอภิปรายของสมาชิกท่านหนึ่ง กล่าวในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติขึ้นภาษีซีเมนต์ว่า

“สำหรับเรื่องภาษีซีเมนต์ ที่เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าซีเมนต์นี้ใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งเป็นสินค้าหรือวัตถุดิบเป็นส่วนใหญ่ระยะนี้เป็นระยะที่เราจะพัฒนาประเทศ และพัฒนาส่วนบุคคล ในการก่อสร้างอะไรต่าง ๆ เหล่านี้ก็จำเป็นต้องใช้ เพราะฉะนั้นการที่รัฐบาลขึ้นภาษีในสินค้าอันนี้กระผมเห็นว่าเป็นเรื่องกระทบกระเทือนอยู่มาก”²⁸⁸

²⁸⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (ทำเนียบที่รัฐสภา) เล่มที่ 1 ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2511.

²⁸⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 51 2513 เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2513.

และเมื่อการอภิปรายจบลงประธานในที่ประชุมก็ถามมติในที่ประชุมว่าเห็นควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ ผลปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วย มีเพียง 1 คนเท่านั้นที่ยกมือไม่เห็นด้วย

อีกกรณีหนึ่งสำหรับร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง คือ ร่างพระราชบัญญัติขึ้นภาษีน้ำมัน ก็มีสมาชิกบางคนอภิปรายไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้กันอยู่ทั่วไป มีผลกระทบต่อคนทุกระดับชั้น และผลการลงมติก็ออกมาเช่นเดียวกัน คือเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วย แต่มีผู้คัดค้านเพียงคนเดียว ซึ่งโดยทั่วไปการคัดค้านในที่ประชุมรัฐสภาด้วยเสียงเดียวนั้นถือว่าน้อยมาก แทบไม่มีความหมายอะไร แต่สำหรับวุฒิสภาคงไม่ใช่เรื่องธรรมดา เพราะเมื่อเทียบกับร่างพระราชบัญญัติอื่นแล้ว ไม่มีการอภิปรายไม่เห็นด้วยอย่างตรงไปตรงมาชัดเจน กรณีนี้ถือว่าผู้คัดค้านมีความกล้าหาญทางการเมืองมากสำหรับบรรยากาศทางการเมืองยุคสมัยนั้น

8.8 บทบาทด้านกรรมธิการ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านวาระที่ 1 แล้ว ก็เป็นการแปรญัตติ ซึ่งมักจะเสนอตั้งในสภา โดยทั่วไปแล้วกรรมธิการมีการแปรญัตติบ้างพอสมควรในวาระที่ 2 วุฒิสมาชิกจะมีการขอแปรญัตติน้อยยกตัวอย่างเช่น

บันทึกการประชุมคณะกรรมธิการสามัญ

คณะกรรมธิการการเศรษฐกิจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก

พ.ศ.

ตามที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และส่งให้คณะกรรมธิการการเศรษฐกิจพิจารณานั้น บัดนี้ ได้ดำเนินการแล้ว ปรากฏผลดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เลขธิการได้มอบหมายให้นางสาวบังอร อิมโอชา วิทยากรเอก กองกรรมธิการ เป็นเลขานุการคณะกรรมธิการ

2. ผู้ที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ นายวิชา เศรษฐบุตร อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี นายสนั่น สดงคุณห์ เลขานุการเอก กองร่างกฎหมาย สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา นายสฤต วัฒนสุข รองอธิบดีฝ่ายบริหาร กรมทรัพยากรธรณี และนายพิชาญ สถาปนจระ นิติกรโท สำนักงานเลขานุการกรม กรมทรัพยากรธรณี

3. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผู้แปรญัตติ 1 คน คือ นายประสิทธิ์ จุลละเกษ
4. ปราชญ์ผลของการพิจารณาดังต่อไปนี้

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	"ไม่มีผู้แปรญัตติ" "ไม่มีการแก้ไข"	
คำปรารภ	"	"
มาตรา 1	"	"
มาตรา 2	"	"
มาตรา 3	"	"
มาตรา 4	"	"
มาตรา 5	"	"
หมวด 1 การทำเหมืองแร่ การขุดแร่		
การขายแร่ และการส่งแร่		
ออกนอกราชอาณาจักร		
มาตรา 6	"	"
มาตรา 7	"	"
มาตรา 8	"	"
มาตรา 9	"	"
มาตรา 10	"	"
มาตรา 11	"	"
มาตรา 12	"	"
มาตรา 13	"	"
มาตรา 14	"	"
มาตรา 15	"	"
มาตรา 16	"	"
มาตรา 17	"	"
มาตรา 18	"	"
มาตรา 19	"	"
มาตรา 20	"	"

มาตรา 21	ไม่มีผู้แปรญัตติ ไม่มีการแก้ไข	
มาตรา 22	"	"
มาตรา 23	"	"
หมวด 2 การส่งแร่เข้ามุลภัณฑ์กันชน	"	"
มาตรา 24	"	"
มาตรา 25	"	"
มาตรา 26	"	"
มาตรา 27	"	"
มาตรา 28	"	"
หมวด 3 บทกำหนดโทษ	"	"
มาตรา 29	"	"
มาตรา 30	"	"
มาตรา 31	"	"
มาตรา 32	"	"

5. สรุปผลของการพิจารณาคำแปรญัตติเรียงตามลำดับมาตรา

มาตรา 29 นายประสิทธิ์ จุลละเกศ ขอแปรญัตติแก้ไขข้อความ “และให้
รับแร่ที่มีอยู่โดยการกระทำความผิดตามมาตรา 31” เป็น “และจะ
รับแร่ที่มีอยู่โดยการกระทำความผิดตามมาตรา 31 เสียก็ได้”

กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน

6. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติตามร่างเดิมมาพร้อมกับบันทึกนี้ด้วยแล้ว

พลเรือเอก ชำนาญอรณยุทธ

(หลวงชำนาญอรณยุทธ)

ประธานกรรมการสามัญ

8.4 บทบาทด้านการตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ซึ่งเป็นการให้อำนาจการควบคุมฝ่ายบริหารอีกทางหนึ่ง

บทบาทหน้าที่ด้านนี้ของสมาชิกวุฒิสภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ เราพบว่าตลอดระยะเวลาแห่งช่วงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาดังกระทุ้งถามตามรัฐบาลเพียงกระทุ้งเดียวเท่านั้น ได้แก่ กระทุ้งของนายเผด็จ จิราภรณ์ ตั้งกระทุ้งถาม รัฐบาลว่า การกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนโยบายต่างประเทศมีบทบาทในด้านการค้าระหว่างประเทศอย่างไร

เนื่องจากยังไม่เคยมีการตั้งกระทุ้งถามในวุฒิสภาดังกล่าวมาแล้ว จึงทำให้มีการอภิปรายกระทุ้งที่ตั้งโดยคนเดียวชื่อยาวมาก กินเวลา 1 ชั่วโมงกว่า ประธานในที่ประชุมวุฒิสภา กล่าวว่ามัน ๆ จะมีกระทุ้งสักทีก็เลยปล่อยให้พูดนาน ซึ่งประธานได้กล่าวว่า “ขอประธานไทยคือปล่อยเกินชั่วโมง เพราะเห็นว่ากำลังคิดพันกันอยู่ นาน ๆ จะมีกระทุ้ง สักที ของวุฒิสภาก็เลยขอประธานไทย” การอภิปรายกระทุ้งถามครั้งนี้ประธานในที่ประชุมได้ขอให้ผู้อภิปรายยุติโดยกล่าวว่า “ดูแล้วไม่ค่อยเกี่ยวอะไรกันนักหนา ผมอนุญาตมาชั่วโมงกว่าแล้วเรื่องนี้ เพราะเป็นอำนาจของผมจะมากไปหน่อย ผมทนฟังไปอย่างนั้นเอง”²⁸⁹ นั้นเป็นคำกล่าวเพื่อให้มีการยุติการอภิปรายกระทุ้ง ซึ่งเป็นการอภิปรายโต้ตอบระหว่างผู้ถามคือนายเผด็จ จิราภรณ์ กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

การบริหารประเทศภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นกรอบกติกาหลักที่อำนวยความสะดวกทางการเมืองมากแต่รัฐบาลก็ประสบกับวิกฤตต่าง ๆ คือ

1) เกิดวิกฤติในสภาอันเป็นผลสะท้อนความไม่สามารถควบคุมเสียงในสภาได้อย่างมั่นใจ ดังเห็นได้จากครั้งลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการถ่ายทอดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2512 ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุน 88 และไม่สนับสนุน 83 เสียง ซึ่งหมิ่นเหม่สำหรับการแพ้ต่อฝ่ายค้านมาก และวิกฤติในสภาที่ร้ายแรงไปกว่านี้คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหประชาไทย อันเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเรียกร้องให้รัฐบาลตั้งงบประมาณให้ตนนำไปพัฒนาจังหวัดละ 2 ล้าน มิฉะนั้นจะไม่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2515

2) วิกฤติศรัทธา ประชาชนเริ่มขาดความศรัทธาต่อรัฐบาล เพราะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งนับวันจะรุนแรงทุกวันไม่ได้ ซึ่งได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี ปัญหาทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การขาดสภาพคล่องทางการเงิน คนว่างงาน การเสียเปรียบดุลการค้า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้รุมเร้ารัฐบาลอย่างหนักจนกลายเป็นปัจจัยผลักดันให้จอมพลถนอม กิตติขจร ทำรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจตนเองในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514

²⁸⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2514 (วิสามัญ) เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2514.

เราจะเห็นได้ว่าถึงแม้ฝ่ายรัฐบาลจะมีวุฒิสมาชิกอันเป็นสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งผู้มีอำนาจในรัฐบาลเป็นผู้เลือกสรรมาเพื่อเป็นฐานอำนาจไว้คอยค้ำจุนอำนาจทางการเมืองของตนเองนั้น ยังไม่เพียงพอเพราะความมั่นคงในอำนาจทางการเมือง ยังขึ้นอยู่กับ การได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

9. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515"

9.1 องค์ประกอบ

เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร บิดอำนาจโดยการทำรัฐประหารรัฐบาลตนเองแล้ว รัฐสภาทั้งหมดไปพร้อมกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ด้วย คณะปฏิวัติชุดที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้านี้บริหารประเทศด้วยอำนาจเผด็จการ ใช้คำสั่ง คณะปฏิวัติแทนกฎหมายอันมีอำนาจบังคับเสมือนออกจากรัฐสภา

คณะปฏิวัติบริหารประเทศโดยไม่มีรัฐธรรมนูญและสถาบันนิติบัญญัติ รวมเวลา แล้วได้ 13 เดือน

คณะปฏิวัติได้ประกาศให้มีรัฐธรรมนูญ อันเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ฉบับชั่วคราว ซึ่งเรียกว่า “รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515” ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้กำหนดให้มีสภาเดียว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภามาจากการแต่งตั้ง โดยผู้มีอำนาจในคณะปฏิวัติ จำนวน 299 คน

ในห้วงเวลา 13 เดือนที่คณะปฏิวัติบริหารประเทศโดยไม่มีองค์กรที่เรียกว่ารัฐบาล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และองค์กรทำหน้าที่ที่ค้ำนินิติบัญญัตินั้น คณะปฏิวัตินำเนินการหรือควบคุม ประเทศ โดยตนเองเป็นองค์กรรวมศูนย์ มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงองค์กรเดียว ภายในบุคคลกลุ่มนี้ ได้แบ่งงานเพื่อบริหารประเทศเหมือนดังเป็นคณะรัฐบาลที่มอบหมายให้ รัฐมนตรีแต่ละคนควบคุมดูแลงานออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายการศึกษาและสาธารณสุขให้ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นผู้ดูแล ฝ่ายเกษตรอุตสาหกรรมและคมนาคม ให้ พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เป็นผู้ดูแล ฝ่ายรักษาความมั่นคงและปลอดภัยแห่งชาติ ให้ พล.อ.ประภาส จารุเสถียร เป็นผู้ดูแล และ ฝ่ายยุติธรรมและการต่างประเทศ ให้จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นผู้ดูแล

คณะปฏิวัติสลายตัวเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเป็นสภาเดี่ยว ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งมีหลักการเหมือนกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 อันเป็นยุคภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาก นั่นคือ สภาเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่วนใหญ่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญและยังคงให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ให้ทำอะไรได้อย่างกว้างขวางตามมาตรา 17 อีกด้วยเช่นกัน

จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 299 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 นั้น เราจะพบว่าส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ซึ่งองค์ประกอบเช่นนี้ ไม่แตกต่างจากที่เคยเป็นมาแต่ประการใด นั่น คือ ข้าราชการประกอบด้วยทหาร พลเรือน และตำรวจ จำนวนถึง 276 คน เป็นนักกฎหมายและทนายความ 8 คน เป็นแพทย์ นักธุรกิจและข้าราชการตุลาการ จำนวน 15 คน

9.2 บทบาทในการพิจารณากฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ผู้ที่มีสิทธิเสนอได้แก่ คณะรัฐมนตรี และสมาชิกในทางปฏิบัติ ปรากฏว่า ในช่วงระยะเวลาของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในสภาและประกาศเป็นกฎหมาย จำนวน 27 ฉบับ โดยออกในปี 2517 จำนวน 2 ฉบับ และ 2516 จำนวน 25 ฉบับ

หลังจากมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 6 วัน คือ วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2515 รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมผู้ทำการปฏิวัติ เมื่อ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 และร่างพระราชบัญญัติยกเลิกคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299 เพื่อให้สภาอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมาย

บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แสดงออกไปในทางการเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร นั่นคือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนใหญ่ยกมือสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลแทบทุกครั้ง จนสามารถกล่าวได้ว่าสภานี้เป็นสภา “ฝึกตัว”

ในช่วงแรกของการมีสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ดูเหมือนจะเป็นธรรมเนียมที่เดียวที่หลังการยึดอำนาจแล้ว คณะรัฐประหารต้องนิรโทษกรรมให้แก่ตัวเอง ในครั้งนี้เช่นกัน รัฐบาลซึ่งได้แก่ กลุ่มผู้ก่อรัฐประหารนั่นเองก็ได้เสนอกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ตัวเอง ดังกล่าวแล้ว และสมาชิกสภาก็อนุมัติไปตามความต้องการของรัฐบาล

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ทำหน้าที่ท่ามกลางความวุ่นวายหรือมีปัญหาทางการเมืองอันเป็นปัญหาสะสมมาครั้งแต่อดีต โดยเฉพาะปัญหาการปกครองภายใต้เผด็จการทหาร ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนในอันที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเสียดุลการค้า การขาดสภาพคล่องทางการเงิน เกิดภาวะเงินเฟ้อ อันเป็นปัญหานำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มนิสิตนักศึกษา จนกลายเป็นประเด็นทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่การประท้วงรัฐบาล โดยเริ่มจากการนำของนิสิตนักศึกษาก่อนแล้ว ขยายวงกว้างออกไปในประชาชนกลุ่มต่าง ๆ แล้ว กลายเป็นเหตุการณ์อวลทางการเมืองที่เรียกว่าวันมหาวิปโยค เมื่อ 14 ตุลาคม 2516



อำนาจ หน้าที่และบทบาทตามพหุนัย
ของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง (ต่อ)

10. อำนาจ หน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ซึ่งนอกจากจะได้บรรจุหลักการสำคัญไว้หลายประการ ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เช่น วางบทบัญญัติประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหมวดที่ 3 และแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองด้วยการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและตำแหน่งรัฐมนตรี¹ แล้วยังได้ยกฐานะของสภาผู้แทนราษฎรให้เหนือกว่าวุฒิสภาอันเป็นสภาแต่งตั้ง โดยบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา² กับให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมของรัฐสภา³ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของการเมืองไทย ที่ยกฐานะของสภาที่มาจากการเลือกตั้งเหนือกว่าสภาแต่งตั้ง

10.1 องค์ประกอบ

รูปแบบของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 102 และ 179

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 96.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 166.

สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา⁴ ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้⁵ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เฉพาะวาระเริ่มแรก เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจั่วสลาก “ นอกจากรัฐธรรมนูญจะห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อมิให้วุฒิสภาถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหารเช่นในกติกแล้ว ยังห้ามสมาชิกวุฒิสภาพระกอบการค้า หรือดำรงตำแหน่งที่อาจกระทบกระเทือนต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ดังบทบัญญัติใน มาตรา 103 ดังนี้

“สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

(1) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

(2) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกันและมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา หรือวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 มาตรา 107 วรรค 2 เดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 วรรค 2 กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ต่อมาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทน.

⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 102.

⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 108

พร้อมกันนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แสดงสินทรัพย์ และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ⁷ สำหรับสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน⁸ ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ปรากฏมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 269 คน⁹ เมื่อพิจารณาคัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่า เป็นอัตราส่วน 1 : 2.7 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มา กล่าวคือ 1:1.8 สำหรับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 1:1 สำหรับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2490 (ฉบับชั่วคราว) 1:1.2 สำหรับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 3.4 สำหรับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511 และ 1.1 ซึ่งเป็นอัตราส่วนของสมาชิกแต่งตั้งกับสมาชิกเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495¹⁰ ซึ่งสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภายับยั้งและสภากถันกรอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาด้านอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งปรากฏว่ามีที่มาจากบุคคลหลากหลายกลุ่มอาชีพ และมีลักษณะกระจายตัวมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นกลุ่มอาชีพอิสระจำนวนมากถึงร้อยละ 39 ขณะที่มิมีที่มาจากข้าราชการประจำ¹¹ เพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 104.

⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 111.

⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย. (กรุงเทพฯ : บริษัทประชาชนจำกัด, 2526), หน้า 249 - 256.

¹⁰ ชัยอนันต์ สวุทวนิช และพิรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน กึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525), หน้า 48.

¹¹ ภายใต้รัฐธรรมนูญห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน (มาตรา 102) ดังนั้น ข้าราชการประจำที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องลาออกจากข้าราชการประจำ

ตารางที่ 4 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
แต่งตั้งเมื่อ 26 มกราคม 2518

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการประจำ	1	1.00
2	ข้าราชการบำนาญ	58	58.00
3	ข้าราชการการเมือง	2	2.00
4	นักธุรกิจ	8	8.00
5	ค้าขาย	7	7.00
6	ธุรกิจการเงินธนาคาร	2	2.00
7	ธุรกิจการเงินธนาคาร	2	2.00
8	ครู อาจารย์	5	5.00
9	ทนายความ	6	6.00
10	เกษตรกร	2	2.00
11	นายแพทย์	2	2.00
12	วิศวกร	1	1.00
13	แม่บ้าน	2	2.00
14	นักสังคมสงเคราะห์	2	2.00
15	นักหนังสือพิมพ์	2	2.00
รวม		100	100

ที่มา : แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

10.2 อำนาจหน้าที่ตามนิตินัยของสมาชิกวุฒิสภา

10.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของสภาที่สองเท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นวุฒิสภา พ.ศ. 2511 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่า วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งไปด้วยว่าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน มิฉะนั้นให้ถือว่ามิใช่พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นเด็ดขาด¹²

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 148

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าไม่เห็นชอบก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร และให้สภาทั้งสองตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภามีจำนวนเท่ากันประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น รายงานเสนอต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมเสนอ ก็ให้ดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน¹³

ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมเสนอด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว¹⁴

นอกจากรัฐธรรมนูญจะตัดทอนระยะเวลาการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเหลือเพียง 180 วัน จากกำหนด 1 ปี ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511 แล้วยังบัญญัติห้ามคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวด้วย โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างที่ถูกยับยั้งไว้หรือไม่¹⁵

10.2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในขอบเขตที่จำกัดเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาลและการตั้งกระทุ้งตามเท่านั้น วุฒิสภาชุดนี้จึงมีอำนาจน้อยที่สุด ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ต้องการให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาเหตุผลอย่างแท้จริง

¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 149.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 150.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 151.

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้กระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือปฏิบัติตามหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไป¹⁶ แต่ก็ได้เพิ่มเติมวิธีการและกฎเกณฑ์การพิจารณาแตกต่างจากที่ผ่านมา เพื่อมิให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้อำนาจต่อรองร่างพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทน มิฉะนั้นให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วเช่นกัน¹⁷

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาเฉพาะการให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยวุฒิสภาไม่สามารถจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้นั้น¹⁸ คงจะมีสาเหตุที่ไม่ต้องการให้วุฒิสภาใช้วิธีการนี้บั่นทอนเสถียรภาพและทำความเข้าใจให้แก่รัฐบาลมากเกินไป ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นั่นเอง¹⁹

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 153.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 154.

¹⁸ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณกระทำเป็นพระราชบัญญัติ แต่ก็ได้กำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจกพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือในร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามมาตรา 149 (3) สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติม เพียงแต่กำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น (มาตรา 154 วรรค 3)

¹⁹ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 107 วรรค 2 กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ฝ่ายรัฐบาลจึงไม่สามารถใช้อิทธิพลต่อการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ ภายหลังจึงได้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ข. การตั้งกระทู้ถาม

ยังคงมีลักษณะเช่นที่ผ่านมา กล่าวคือ ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน²⁰

10.3 อำนาจ หน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกวุฒิสภา

10.3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตลอดระยะเวลา 20 เดือนเศษ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น จำนวน 23 ฉบับ เป็นร่างของคณะรัฐมนตรีจำนวน 15 ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5 ฉบับ และเป็นร่างที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่วมกัน จำนวน 3 ฉบับ โดยวุฒิสภาได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี จำนวน 11 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร 4 ฉบับ อนุมัติร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 ฉบับ ตกไป 2 ฉบับ และอนุมัติร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ฉบับ ตกไป 1 ฉบับ และส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร 1 ฉบับ²²

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 157

²¹ นับตั้งแต่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจนถึงเกิดรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

²² โปรดุ สุวพรรณ บุญเชื้อ, “รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522), หน้า 249 - 250.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดนี้ แม้ว่าวุฒิสภาจะพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโดยใช้เวลาน้อยมากเป็นจำนวนหลายฉบับ แต่วุฒิสภาก็ได้พิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หลายฉบับอย่างละเอียดรอบคอบและจริงจัง โดยมีการซักถามเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล และนโยบายของร่างพระราชบัญญัติ กับทั้งมีการอภิปรายและดำเนินรัฐบาลอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2515 พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี และใช้สิทธิยับยั้งโดยลงมติไม่รับหลักการเป็นจำนวนถึง 3 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติถ่ายถอดการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภาและการประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. ... ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ และส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวน 5 ฉบับด้วยกัน และได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะประชาธิปไตย อันก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2518 ซึ่งได้ยกเลิกกฎหมายที่ริดรอนสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ และโฆษณาของประชาชนที่ใช้กันมานานถึง 17 ปี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง และพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2519 ที่ให้สิทธิแก่หญิงเท่าเทียมกับฝ่ายชาย²³

10.3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แม้ว่าวุฒิสภาชุดนี้จะไม่มียานางในการแก้ไขเพิ่มเติม และยับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาล²⁴ แต่ในการพิจารณาร่าง พระราช

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 246 - 247.

²⁴ ดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 154

บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2520 วุฒิสภาก็ได้ให้ความสนใจไม่น้อย ในที่ประชุมวุฒิสภามีการอภิปรายและตำหนิรัฐบาลเรื่องการตั้งวงเงินงบประมาณไว้สูงเกินไป ซึ่งแสดงถึงการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยหลังจากใช้เวลาอภิปรายนานพอสมควรแล้ว ที่ประชุมก็ลงมติเห็นชอบ พร้อมทั้งส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการให้รัฐบาลรับไปพิจารณาด้วย²⁵

ข. การตั้งกระทู้ถาม

แม้วุฒิสภาจะพิจารณาพระราชบัญญัติอย่างจริงจัง แต่ในการควบคุม หรือสอดส่องการทำงานของรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภากลับไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก กล่าวคือ ตลอดระยะ 20 เดือนเศษ สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนน้อยมาก เพียง 6 กระทู้ เท่านั้น ซึ่งในจำนวนดังกล่าวถูกระงับไป 3 กระทู้²⁶ ซึ่งค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับระยะเวลาดำรง ตำแหน่งและกระทู้ถามของพฤษสภาปี พ.ศ. 2489 จำนวน 13 กระทู้ วุฒิสภาปี พ.ศ. 2490 จำนวน 32 กระทู้ วุฒิสภาปี พ.ศ. 2492 จำนวน 35 กระทู้ นอกจากนี้การตั้งกระทู้ถามก็มีลักษณะเป็นการ ชักถามข้อข้องใจ หรือขอคำชี้แจงเพิ่มเติมมากกว่าเพื่อควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล²⁷

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าวุฒิสภาชุดนี้ จะประกอบด้วยตัวแทนจากหลายกลุ่ม อาชีพ และมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร²⁸ และดำรงอยู่ท่ามกลาง บรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย แตกต่างจากวุฒิสภาที่ผ่านมา แต่ความแตกต่างดังกล่าว ก็หาได้มีนัยสำคัญต่อบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาชุดนี้มากนัก²⁹ ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้นอาจจะเนื่อง มาจากบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลระมัดระวังตัวต่อการดำเนินนโยบาย มากขึ้น ประกอบกับความผันผวนทางการเมืองและการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งมีอยู่บ่อยครั้ง ทำให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเห็นอกเห็นใจรัฐบาล และ “ดีเพื่อก่อ” มากกว่า “ดีเพื่อทำลาย”

²⁵ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/2518 (สมัย วิชาสามัญ), 22 ตุลาคม 2518, และครั้งที่ 12/2519 (สมัยสามัญ) สมัยที่ 2 6 ตุลาคม 2519.

²⁶ ตกไปเนื่องจากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 2 กระทู้ และเจ้าของกระทู้ไม่ อยู่ในที่ประชุมอีก 1 กระทู้

²⁷ สุวพรรณ บุญชื่อ, “รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2512 และ พ.ศ.2518”, หน้า 251 - 253.

²⁸ วุฒิสภาชุดนี้ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 สมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ทำให้รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งชุดต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลผสมภายใต้การนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หรือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจให้ รัฐบาลได้ เพราะไม่ใช่ผู้แต่งตั้งโดยตรง

²⁹ สุวพรรณ บุญชื่อ, “รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2512 และ พ.ศ.2518”, หน้า 255.

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลจากกลุ่มข้าราชการประจำมาสู่ฐานสนับสนุนของมวลชนรวมทั้งการบังคับให้กิจกรรมทางการเมืองแสดงออกในรูปของระบบพรรคการเมืองเพื่อมุ่งหวังที่จะสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลและระบบการเมือง ก็ต้องประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เนื่องจากการมีพรรคการเมืองมากเกินไป ทำให้การเมืองในระบบพรรคขณะนี้ไม่สามารถจะพัฒนาได้ และเป็นผลให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพ³⁰ รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาจึงพยายามหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคต่าง ๆ ในรูปของการให้ตำแหน่งทางการเมืองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแลกกับเสถียรภาพของรัฐบาลในทำนองเดียวกับรัฐบาลที่ใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือ ทั้งนี้รัฐบาลของม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 60 คน ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล³¹ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลได้ในระยะยาว กล่าวคือในช่วงเวลาเพียง 18 เดือน (ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2518 - ตุลาคม 2519) ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นจำนวนถึง 4 คณะ³² และมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 อีกจำนวน 1 ครั้ง³³ การเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 จึงอยู่ในภาวะที่ล้มลุกคลุกคลานมาตลอดจนกระทั่งเกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

³⁰ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, “ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 247.

³¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 73.

³² ชัยอนันต์ สมุทวณิช และอัจฉราพร กุมทพิสัย, ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ, เสนอต่อสถาบันไทยศึกษา, 2529, หน้า 29.

³³ เสน่ห์ จันทน์กระจ่าง, “การยุบสภาผู้แทนฯ ในไทย”, รัฐสภาสาร 24 (กุมภาพันธ์ 2519) : 14.

11. อำนาจ หน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สัจด์ ชลออยู่ มิได้เข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศเสียเอง เนื่องจากหวาดเกรงการต่อต้านของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ และกลุ่มพลังต่าง ๆ จึงไม่กล้าที่จะผลิผลตามเข้ามาเป็นรัฐบาลในทันที และประกอบกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่แน่ใจในเอกภาพและความไว้วางใจซึ่งกันและกันในระหว่างกลุ่มของนายทหารระดับสูงด้วย คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงได้ตกลงใจที่จะมอบหมายอำนาจในการบริหารประเทศให้กับรัฐบาลพลเรือนที่มีอุดมการณ์ไปในแนวทางเดียวกันกับกลุ่มของตน เพื่อขึ้นมาเป็นรัฐบาลเพื่อหาความชอบธรรมให้กับกลุ่มทหาร โดยได้มอบหมายให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ยังได้มอบหมายให้คณะเจ้าหน้าที่ทำงานฝ่ายกฎหมายทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อาจจำแนกโครงสร้างอำนาจทางการเมืองซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินได้เป็น 3 องค์กรหลัก คือ

1. สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

2. คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยมีประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 20 คน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

3. สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย บุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (จำนวน 24 คน) มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษาและหน้าที่อื่นตามรัฐธรรมนูญ) และให้คณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีร่วมกันกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ โดยในการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ คณะรัฐมนตรีต้องบริหารไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้

จากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจมากกว่าองค์กรหลักอื่นอีก 2 องค์กร อีกทั้งยังมิได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกับคณะรัฐมนตรีเอาไว้ ดังนั้นสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจตามบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญที่จะสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็ตาม จึงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปเป็นเวลาถึง 12 ปี ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ไม่สามารถที่จะทำ คณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ นอกจากรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะลาออกเองหรือสมัครใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดอายุการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเสียใหม่

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2519 แล้ว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตามบทบัญญัติมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 340 คน เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินส่วนใหญ่เป็นกลุ่มทหาร ซึ่งมีทั้งประจำการและนอกประจำการ

11.1 อำนาจหน้าที่ตามนิตินัยของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

11.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่สมาชิกจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือบุคคลอื่นจำนวนไม่เกิน 12 คน/ให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฝ่ายละไม่เกิน 6 คน/ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้วินิจฉัย

11.1.2 ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดเจน หากแต่กำหนดไว้เพียงว่าสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของสภาที่เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น

11.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามทฤษฎีของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

11.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ กำหนดว่าในระหว่างที่ยังไม่มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ให้สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังนั้น การประชุม 5 ครั้งแรก ระหว่างวันอังคารที่ 26 ตุลาคม 2519 ถึงวันศุกร์ที่ 19 พฤศจิกายน 2519 จึงเป็นการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 23 ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการพิจารณา 3 วาระรวด³⁴

ในการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งได้มีการแต่งตั้งตาม บทบัญญัติมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญ จำนวน 340 คนนั้น ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 59 ฉบับ³⁵

³⁴ ดูรายละเอียดได้ใน “รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, ครั้งที่ 3/2519,” 15 พฤศจิกายน 2519 ถึง “ครั้งที่ 5/2516,” 19 พฤศจิกายน 2519.

³⁵ ดูรายละเอียดได้ใน รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, ครั้งที่ 3/2619,” 17 ธันวาคม 2519 ถึง “ครั้งที่ 5/2519,” 30 ธันวาคม 2516, “ครั้งที่ 7/2520,” 14 มกราคม 2520 ถึง “ครั้งที่ 9/2520,” 28 มกราคม 2520, “ครั้งที่ 10/2520,” 4 กุมภาพันธ์ 2520 ถึง “ครั้งที่ 16/2520,” 10 พฤษภาคม 2520, “ครั้งที่ 1/2520 (สมัยสามัญ),” 20 พฤษภาคม 2520 ถึง “ครั้งที่ 5/2520 (สมัยสามัญ),” 17 มิถุนายน 2520 “ครั้งที่ 6/2520 (สมัยสามัญ),” 24 มิถุนายน 2520, “ครั้งที่ 8/2520 (สมัยสามัญ),” 8 กรกฎาคม 2520, “ครั้งที่ 10/2520 (สมัยสามัญ),” 22 กรกฎาคม 2520, “ครั้งที่ 11/2520 (สมัยสามัญ),” 29 กรกฎาคม 2520, “ครั้งที่ 12/2520 (สมัยสามัญ),” 5 สิงหาคม 2520 ถึง “ครั้งที่ 15/2520 (สมัยสามัญ),” 2 กันยายน 2520, “ครั้งที่ 18/2520 (สมัยสามัญ),” 23 กันยายน 2520 และ “ครั้งที่ 20/2520 (สมัยสามัญ),” 6 ตุลาคม 2520.

11.2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ตั้งกระทู้ถามจำนวน 50 กระทู้³⁶

12. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้มอบหมายให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้น เมื่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520” เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้เสนอให้คณะปฏิวัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

12.1 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในการบริหารราชการแผ่นดิน

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์เพื่อประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กล่าวคือ เพื่อเป็นกติกากในการปกครองประเทศในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และระหว่างรอการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2521 ตามที่คณะปฏิวัติได้กำหนดไว้ ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ อาจจำแนกโครงสร้างอำนาจทางการเมืองซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดินออกได้เป็น 3 องค์กรหลัก คือ

³⁶ ดูรายละเอียดได้ใน รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, ครั้งที่ 9/2620, 28 มกราคม 2520 “ครั้งที่ 10/2520,” 4 กุมภาพันธ์ 2520 ถึง ครั้งที่ 15/2520, 18 มีนาคม 2520, “ครั้งที่ 1/2520 (สมัยสามัญ),” 20 พฤษภาคม 2520 ถึง “ครั้งที่ 5/2520 (สมัยสามัญ),” 17 มิถุนายน 2520, “ครั้งที่ 6/2520 (สมัยสามัญ),” 24 มิถุนายน 2520, “ครั้งที่ 8/2520 (สมัยสามัญ),” 8 กรกฎาคม 2520, “ครั้งที่ 9/ 2520 (สมัยสามัญ),” 15 กรกฎาคม 2520, “ครั้งที่ 11/2520 (สมัยสามัญ),” 29 กรกฎาคม 2520, “ครั้งที่ 12/2520 (สมัยสามัญ),” 5 สิงหาคม 2520 ถึง “ครั้งที่ 15/2520 (สมัยสามัญ),” 2 กันยายน 2520, “ครั้งที่ 16/2520 (สมัยสามัญ),” 9 กันยายน 2520 “ครั้งที่ 18/2520 (สมัยสามัญ),” 23 กันยายน 2520 และ “ครั้งที่ 19 /2520 (สมัยสามัญ),” 30 กันยายน 2520.

12.1.1 สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ประธานนโยบายแห่งชาติแห่งชาติ นำความกราบบังคมทูล โดยประธานสถานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับรองสนองพระบรมราชโองการ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521

12.1.2 สถานนโยบายแห่งชาติ

ประกอบด้วย บุคคลในคณะปฏิวัติ (จำนวน 23 คน) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 6 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2520 เป็นสมาชิก โดยให้หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธานสถานนโยบายแห่งชาติ รองหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นรองประธานสถานนโยบายแห่งชาติ และให้สถานนโยบายแห่งชาติแต่งตั้งสมาชิกสถานนโยบายแห่งชาติเป็นเลขานุการสถานนโยบายแห่งชาติ 1 คน และรองเลขานุการสถานนโยบายแห่งชาติ 1 คน

สมาชิกสถานนโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครอง ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือเมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาปัญหาใด ประธานสมาชิกสถานนโยบายแห่งชาติ จะเสนอปัญหานั้นให้ที่ประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสมาชิกสถานนโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ และเมื่อที่ประชุมร่วมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

ก่อนตั้งคณะรัฐมนตรี ให้ประธานสมาชิกสถานนโยบายแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรี และสมาชิกสถานนโยบายแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรี

12.1.3 คณะรัฐมนตรี

ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของประธานสถานนโยบายแห่งชาติ และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

จากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลักทั้ง 3 องค์กรไว้อย่างชัดเจน แต่ก็อาจได้ว่าสถานนโยบายแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยคณะทหารและตำรวจ จำนวน 23 คน ที่ทำการยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งมี พล.ร.อ.

สังกัด ชลลอยู่ (หัวหน้าคณะปฏิวัติ) เป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ (ตามนิตินัย) มากกว่าองค์กรหลักอื่นอีก 2 องค์กรคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ มิได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรีเอาไว้แต่อย่างใด

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2500 คณะปฏิวัติได้มอบหมายให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อมาในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 360 คน โดยสมาชิกดังกล่าวเป็นกลุ่มข้าราชการทหาร - ตำรวจ ถึง 230 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 63.89 ซึ่งจากจำนวนดังกล่าว ทำให้เห็นว่ากลุ่มข้าราชการทหาร - ตำรวจ สามารถที่จะกำหนดแนวทางและดำเนินการทางนิติบัญญัติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตามที่กลุ่มของตนเองต้องการได้อย่างเต็มที่

12.2 อำนาจหน้าที่ตามนิตินัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

12.2.1 การจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 มาตรา 6 ได้บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ/ในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521” ทั้งนี้ได้กำหนดขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้เป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบ ด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

37

ก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง คณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญอาจเสนอปัญหาใด ๆ ในการร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภา เพื่อนำเข้าปรึกษาในที่ ประชุมก็ได้³⁸

37

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, มาตรา 9.

38

ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, พ.ศ.2521, ข้อ 100.

ข. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามความในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน³⁹

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระการพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับการพิจารณาในวาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน⁴⁰

(1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง : ให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ โดยต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้ที่เรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด⁴¹

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง⁴²

(2) การพิจารณาในวาระที่สอง : ให้สภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการนี้จะมิมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา⁴³

สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในเวลาที่สภากำหนด

การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา⁴⁴

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้น

³⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 101.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, มาตรา 10. วรรคแรก

⁴¹ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521, ข้อ 102.

⁴² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 103. วรรคแรก.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 103. วรรคสองและวรรคสาม.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 104.

อย่างน้อยต้องระบุไว้ว่ามีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการการศึกษาคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย⁴⁵

เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน⁴⁶

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำหรือคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น⁴⁷

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อย 3 วัน แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมการหรือสมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น⁴⁸

เมื่อสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รอเวลาไว้จนกว่าการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน ค่อยจากนั้นให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม⁴⁹

(3) การพิจารณาในวาระที่สาม : เป็นการลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่

การพิจารณาในวาระนี้ ไม่มีการอภิปราย⁵⁰

การประชุมในวาระที่สาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 105.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 106. วรคแรก

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 106. วรคสอง.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 107.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 108. วรคแรก.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 108. วรคสองและวรคสาม.

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด⁵¹

ค. การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติดลงนามรับรองพระบรมราชโองการ⁵²

12.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญการปกครองกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ โดยพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

12.3 อำนาจหน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ⁵³

12.3.1 การจัดทำรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 29 ครั้ง โดยประชุมกันครั้งแรกในวันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2520 และครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 8 มิถุนายน 2521 โดยได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ เป็น 2 ขั้นตอนคือ

ก. พิจารณาหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็ได้มอบหมายให้เลขานุการไปยกร่างมาเป็นบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ

⁵¹ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, มาตรา 10 วรรคสองและวรรคสาม.

⁵² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10 วรรคสี่และวรรคห้า.

⁵³ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน อัครเมศวร์ ทองนวล, “การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 264 - 320 และหน้า 443 - 533.

ข. พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอเรียงตามลำดับมาตรา และในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น คณะกรรมาธิการได้หยิบยกปัญหาในหลักการสำคัญบางประการขึ้นมาพิจารณาใหม่ หรือกำหนดหลักการสำคัญขึ้นมาใหม่ด้วย เมื่อมีกรรมาธิการบางคนเสนอ

ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่จำนวน 4 ครั้ง คือในวันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน 2521 วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน 2521 วันพฤหัสบดีที่ 6 กรกฎาคม 2501 และวันพฤหัสบดีที่ 13 กรกฎาคม 2521

2) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง เป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 24 ครั้ง โดยประชุมกันครั้งแรกในวันอังคารที่ 18 กรกฎาคม 2521 และครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 5 ตุลาคม 2521

ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 13 ครั้ง โดยครั้งแรกเริ่มในวันพฤหัสบดีที่ 12 ตุลาคม 2501 และครั้งสุดท้ายสิ้นสุดในวันศุกร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2521

3) การพิจารณาในวาระที่สาม : สภานิติบัญญัติแห่งชาติประชุมกันในวันจันทร์ที่ 18 ธันวาคม 2521 โดยได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำขึ้น

12.3.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 94 ฉบับ⁵⁴

นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ทำหน้าที่รัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาจึงได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกจำนวน 93 ฉบับ⁵⁵

⁵⁴ ดูรายละเอียดได้ใน รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 3/2520,” 2 ธันวาคม 2520 ถึง “ครั้งที่ 31/2521” 23 มิถุนายน 2521, “ครั้งที่ 33/2521,” 30 มิถุนายน 2521, “ครั้งที่ 35/2521,” 7 กรกฎาคม 2521, “ครั้งที่ 37/2521,” 14 กรกฎาคม 2521 ถึง “ครั้งที่ 56/2521,” 11 ตุลาคม 2521, “ครั้งที่ 59/2521,” 18 ตุลาคม 2521, “ครั้งที่ 62/2521, 25 ตุลาคม 2521,” “ครั้งที่ 65/2521,” 1 พฤศจิกายน 2521, “ครั้งที่ 67/2521,” 3 พฤศจิกายน 2501, “ครั้งที่ 68/2521,” 8 พฤศจิกายน 2121, “ครั้งที่ 71/2521,” 15 พฤศจิกายน 2521, “ครั้งที่ 74/2521,” 22 พฤศจิกายน 2521,” ครั้งที่ 79/2521,” 1 ธันวาคม 2521 ถึง “ครั้งที่ 82/2521,” 15 ธันวาคม 2521, “ครั้งที่ 84/2521,” 21 ธันวาคม 2521 และ “ครั้งที่ 85/2521,” 22 ธันวาคม 2521.

⁵⁵ ดูรายละเอียดได้ใน รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา, ครั้งที่ 1/2521,” 28 ธันวาคม 2521, “ครั้งที่ 2/2521,” 29 ธันวาคม 2521, “ครั้งที่ 4/2521,” 5 มกราคม 2522, “ครั้งที่ 5/2522,” 11 มกราคม 2522, “ครั้งที่ 10/2522,” 30 มกราคม 2522 ถึง ครั้งที่ 31/2522,” 23 มีนาคม 2522, “ครั้งที่ 34/2522,” 30 มีนาคม 2522, “ครั้งที่ 35/2522,” 4 เมษายน 2522, “ครั้งที่ 35/2522,” 12 เมษายน 2522 และ “ครั้งที่ 4/2522,” 20 เมษายน 2522.

13. อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

13.1 องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้รัฐสภา มีสองสภา คือ ประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร⁵⁶ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด มีจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵⁷ และไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 2 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบ 4 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภานจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ 2 ปีแรก ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 2 ของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับสลาก⁵⁸ สำหรับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงเห็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ นอกจากนี้ข้าราชการประจำยังเป็นรัฐมนตรีได้ด้วย⁵⁹

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภามีบทบาทมากกว่าการเป็นสภายับยั้งหรือสภาเหตุผล กล่าวคือ ขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 กำหนดให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภายับยั้งโดยการลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้เหลือเพียง 100 คน⁶⁰ และห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา⁶¹ แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้กลับเพิ่มจำนวนสมาชิกวุฒิสภาสูงถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับทั้งเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถรอบ่างวุฒิสภาได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 74

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 85.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 204 (3).

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 107 วรรคแรก

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 103 (1).

ในขณะเดียวกัน และเปิดทางให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี ควบคุมระบบการเมืองด้วยการเป็น
ผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศอีกบทบาทหนึ่งด้วย ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ
นี้เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2522 ปรากฏว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการประจำ (ทหาร) เป็นสมาชิกวุฒิสภา
อีกตำแหน่งหนึ่งเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 80 ซึ่งเมื่อรวมกับข้าราชการบำนาญและพนักงานรัฐ
วิสาหกิจแล้วปรากฏว่าวุฒิสภาชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการเป็นจำนวนถึงร้อยละ 88.44 การที่
สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและพนักงานรัฐ-วิสาหกิจเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า
วุฒิสภาก็คือสภาของข้าราชการประจำและอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง

ตารางที่ 5 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2521 แต่งตั้งเมื่อ 22 เมษายน 2522

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการประจำ (ทหาร)	180	80.00
2	ข้าราชการบำนาญ	17	7.56
3	รัฐวิสาหกิจ	2	0.89
4	ครู อาจารย์	4	1.78
5	วิศวกรที่ปรึกษา	1	0.44
6	ธุรกิจการค้า	12	5.33
7	นักการธนาคาร	4	1.78
8	นักกฎหมาย ทนายความ	4	1.78
9	นักเขียน	1	0.44
	รวม	225	100

ที่มา : แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

13.2 อำนาจหน้าที่ตามนิตินัยของสมาชิกวุฒิสภา

13.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ภายใต้บทเฉพาะกาล 4 ปีแรก วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติค่อนข้างมาก
กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ อันเกี่ยวกับความมั่นคง
ของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ กรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย รวมทั้ง

การพิจารณาพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ประกาศใช้ เช่น พระราชบัญญัติในกรณีเร่งด่วน โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶² อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาก็ได้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก⁶³ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเสนอต่อวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และการที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งไปด้วยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มิฉะนั้นให้ถือว่ามิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งขอประธานสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นเด็ดขาด⁶⁴

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร และให้สภาทั้งสองตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภามีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วรายงานเสนอต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมเสนอ ก็ให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน⁶⁵

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 203 (3) และ (4).

⁶³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 126.

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 127.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 128.

ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรหรือนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว⁶⁶ ทั้งนี้ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้มิได้ โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้หรือไม่⁶⁷

13.2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ในระยะ 4 ปีแรกของบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา⁶⁸ ซึ่งโดยนัยนี้เท่ากับต้องการให้วุฒิสภาเป็นฐานคะแนนเสียงป้องกันมิให้สภาผู้แทนราษฎรล้มร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาลได้นั่นเอง

ข. การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁶⁹

ค. การประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 129.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 130.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 203 (1).

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 136.

แม้ว่าวุฒิสภานี้จะไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลเรื่องใดเรื่องหนึ่ง⁷⁰ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว⁷¹ ทั้งนี้เพื่อให้วุฒิสภาร่วมใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร รังแกว่คูลย์อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นวิธีการลดอำนาจ และบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่จะควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย เพราะแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 137 ได้ แต่ก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จ เพราะต้องอาศัยความร่วมมือของสมาชิกวุฒิสภาด้วย เนื่องจากการลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมกัน⁷² นอกจากนี้ยังได้กำหนดเงื่อนไขการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะไว้กระทำได้ยากและบ่อยครั้ง โดยตัดสิทธิของผู้เสนอญัตติที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปอีกตลอดสมัยการประชุม ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน⁷³

นอกจากรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภาในทางคำจ้จนรัฐบาลในระยะ 4 ปีแรกดังกล่าวแล้ว ภายใต้บทเฉพาะกาลยังกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อ่ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามันญ์วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน⁷⁴ หลักการข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุม และสกัดกั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามันญ์วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นฝ่ายของรัฐบาลมากกว่ากึ่งหนึ่ง และมีเสียงชนะสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 1 เสียงอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ⁷⁵

⁷⁰ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มาตรา 137

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 203 (2).

⁷² โปรดดูเรื่องเดียวกัน, มาตรา 137 วรรค 2 มาตรา 203 (2) และวรรคสุดท้าย.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 137 วรรค 3.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 204 (5).

⁷⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และอจฉราพร กุมทพิสัย, ปัญหาสำคัญของารดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 40-41.

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังยกฐานะของวุฒิสภาอันเป็นสภาแต่งตั้งอยู่เหนือสภาผู้แทนราษฎรด้วยการบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา⁷⁶ ซึ่งนอกจากตำแหน่งประธานรัฐสภาจะมีความสำคัญในแง่ของศักดิ์ศรีการเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกัน⁷⁷ ซึ่งสามารถอำนาจประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาลได้ เนื่องจากประธานรัฐสภาก็คือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลนั่นเอง นอกเหนืออื่นใดประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁷⁸ ซึ่งก็มีความหมายในทางนิตินัยว่าผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่ประธานวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วย

13.3 อำนาจ หน้าที่และบทบาทตามพหุนัยของสมาชิกวุฒิสภา⁷⁹

13.3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในระยะ 4 ปีแรกภายใต้บทเฉพาะกาล วุฒิสภาได้พิจารณาพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอจำนวน 149 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมายจำนวน 147 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 126 ฉบับ พระราชกำหนดจำนวน 21 ฉบับ ไม่อนุมัติ 1 ฉบับ และตกไป 1 ฉบับ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนถึง 410 ฉบับ แต่สามารถผ่านเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาได้เพียง 59 ฉบับ วุฒิสภาอนุมัติเป็นกฎหมายจำนวน 51 ฉบับ ถูกยับยั้งจำนวน 3 ฉบับ ตกไป 4 ฉบับ และถูกระงับ 1 ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาจำนวน 351 ฉบับ ตกไปเนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง จำนวน 38 ฉบับ คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติไม่ให้คำรับรองจำนวน 268 ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการจำนวน 9 ฉบับ รอพิจารณาในวาระที่ 1 (ของ สส.) จำนวน 32 ฉบับ รอพิจารณาในวาระที่ 2-3 ของรัฐสภาจำนวน 1 ฉบับ และรอดังกรรมาธิการร่วมอีกจำนวน 3 ฉบับ⁸⁰

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 75

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 75 วรรค 2.

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 146 วรรค 2.

⁷⁹ นับตั้งแต่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล 4 ปีแรก

⁸⁰ ดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เมษายน 2522 - 19 มีนาคม 2526, หน้า 34-100 (เอกสารเขียนเล่ม).

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้รับการสกัดกั้นจากฝ่ายรัฐบาลโดยอาศัยขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ ทั้งจากตัวนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินแล้ว ยังถูกกรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากในการกีดขวางการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ริเริ่มนโยบายโดยการเสนอกฎหมายได้มากนัก ดังนั้นจึงไม่น่าสงสัยเลยว่า เพราะเหตุใดการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นไปด้วยความล่าช้ายากเย็นและผ่านเป็นกฎหมายได้ค่อนข้างน้อย ขณะที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนน้อยกว่าแต่สามารถผ่านเป็นกฎหมายได้เกือบทุกฉบับ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ปรากฏว่ามีลักษณะและเป็นแบบที่คล้ายคลึงกันโดยตลอด การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกือบทุกฉบับ สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ให้ความสำคัญในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติเท่าที่ควร ทั้งนี้ไม่ปรากฏมีการอภิปรายหรือซักถามเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแม้แต่บ่อยโดยเฉพาะร่างของคณะรัฐมนตรี ไม่มีการท้วงติง หรือซักถาม และใช้เวลาพิจารณาน้อยมาก และลงมติรับหลักการหรืออนุมัติเป็นกฎหมายหลังจากฝ่ายรัฐบาลหรือประธานวุฒิสภาชี้แจงเสร็จ โดยไม่มีเสียงคัดค้านไม่เห็นด้วยแม้เพียงเสียงเดียว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาช่วงนี้จึงมีลักษณะเป็นสภาตรายาง รับฟังและให้การรับรองพระราชบัญญัติสมควรแล้วการพิจารณากลับกรองตามวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา⁸¹

นอกจากรัฐบาลจะใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือรับรองร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวแล้ว วุฒิสภายังถูกใช้เป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และเป็นปากเสียงแทนรัฐบาลในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะเป็นเพียงการแถลงนโยบายเพื่อให้รัฐบาลรับทราบ โดยไม่มีการลงมติก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าในการแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2522 สมาชิกวุฒิสภาซึ่งร่วมรับฟังการแถลงนโยบายอยู่ด้วยได้กล่าวสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและเข้าข้างรัฐบาลตติงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านที่อภิปรายโจมตีรัฐบาล ดังคำอภิปรายของ นางวิมล เจียมเจริญ สมาชิกวุฒิสภาว่า

⁸¹ โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-7 (สมัยสามัญ) เล่ม 1 พ.ศ. 2522, ครั้งที่ 1-12 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2522-2523, ครั้งที่ 1-10 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2523, ครั้งที่ 1-2 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2523, ครั้งที่ 1-8 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 1-4 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2524-2525, ครั้งที่ 1-10 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2525, ครั้งที่ 1-6 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2526 (เอกสารแนบเล่ม).

ในสิ่งที่ตอบเหล่านี้คือสิ่งที่พี่เลี้ยงนั่นเองมีสิ่งที่ยากจะกราบเรียนต่อคนที่ตนเลี้ยง (หมายถึงสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาว่าเขานั้นมีความคิด มีความอ่าน ประการใดบ้าง ในข้อที่จะพูดถึงนโยบายของรัฐบาลที่กล่าวมา ดิฉันขอกราบเรียนว่านโยบายของ รัฐบาลที่ผ่านมานั้นมีหลายอย่างมีหลายประการที่ถูกต้อง โดยเฉพาะ... ในด้านการต่างประเทศ... การชลประทานขนาดเล็ก... โครงการสูบน้ำจากแม่น้ำโขง... เป็นโครงการที่ถูกต้อง เพราะโครงการ เหล่านี้จะไปถึงมือประชาชนโดยตรง นโยบายในด้านนี้ของรัฐบาลจึงเป็นนโยบายที่สมควรอย่างยิ่ง ที่จะสนับสนุน... ดิฉันมีความเห็นว่าในขณะนี้ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือไม่ว่าจะเป็นสมาชิก สภาที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม เรามาจากจุดยืนอันเดียวกันคือเพื่อประชาชน เพราะฉะนั้นจุดยืนของ คนในที่นี้เหมือนกันหมดคือเฝ้าดูว่ารัฐบาลนั้นจะทำตามนโยบายของตนหรือไม่ นโยบายวันนี้เป็น สิ่งที่ท่านบอกว่าท่านจะทำอะไร เพราะฉะนั้นเมื่อท่านบอกว่าท่านจะทำอะไรแล้ว หน้าที่ของวุฒิ สมาชิกหน้าที่ของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้นคือดูว่าท่านทำได้หรือไม่...⁸²

หลังจากเปิดอภิปรายพอสมควร ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ช่วย พุศัตถพจน์ของการอภิปรายเพื่อช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลดังกล่าวที่ว่า

ในการที่เราประชุมร่วมกันทั้ง 2 สภานี้ เราต้องการความสามัคคี...ที่นี่เราอภิปรายกันมา นานแล้ว ผมเห็นว่าจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ชี้แจงอีกสักครั้งหนึ่ง แล้วหลังจากที่รัฐบาลชี้แจงแล้ว ผมจะเรียนหารือต่อที่ประชุมว่าวันนี้เราจะประชุมกันถึงเวลาเท่าไรหรือว่าเราจะประชุมต่อในวันอื่น อีกหรือไม่....⁸³

ในที่สุดที่ประชุมก็มีมติให้ปิดการอภิปรายด้วยคะแนนเสียง 206 เสียง ต่อ 176 เสียง⁸⁴

13.3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แม้ว่าบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภาร่วมประชุม พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตลอดระยะเวลา 4 ปี ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้สนใจ อภิปราย หรือร่วมซักถามการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลหรือรายละเอียดหลักการแม้แต่น้อย นอกจากทำ หน้าที่ลงคะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาล ทำให้ร่างดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ง่ายกว่า

⁸² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 2/2522 (สมัยสามัญ) 7 มิถุนายน 2522.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137-138.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

สมัยก่อนเท่านั้น กล่าวโดยสรุปบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็มีลักษณะไม่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาร่วมอภิปรายหรือซักถามแม้แต่รายเดียว เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเสนอให้เปิดการอภิปรายได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา จนทำให้การอภิปรายของฝ่ายค้านต้องสิ้นสุดไปด้วยคะแนนเสียง 273 เสียง ต่อ 175 เสียง หลังจากนั้นที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยคะแนนถึง 314 เสียง ต่อ 150 เสียง โดยใช้เวลาในการอภิปรายประมาณ 10 ชั่วโมง⁸⁵ และในที่สุดรัฐสภาก็ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติตามที่กรรมาธิการร่วมเสนอ⁸⁶

ข. การตั้งกระทู้ถาม

ในด้านการควบคุมรัฐบาลของวุฒิสภาโดยการตั้งกระทู้ถามปรากฏว่าตลอดระยะเวลา 4 ปีเต็ม วุฒิสภาชุดนี้ไม่เคยตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเลยแม้แต่กระทู้เดียว ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 712 กระทู้⁸⁷ วุฒิสภาชุดนี้จึงไม่ได้ทำหน้าที่ควบคุมหรือสอดส่องการทำงานของรัฐบาลเลยแม้แต่ครั้งเดียว

ค. การประชุมร่วมของวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 137 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในระยะ 4 ปีแรก เพื่อให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการถ่วงดุลย์สภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ปรากฏว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 - 2525 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลจำนวนรวม 2 ครั้ง⁸⁸ ดังนี้

⁸⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 5/2522 (สมัยสามัญ) เล่ม 2, 25 กรกฎาคม 2522.

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 4/2522 (สมัยวิสามัญ) 2 ตุลาคม 2522.

⁸⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เมษายน 2522 - 19 มีนาคม 2526, หน้า 101-192.

⁸⁸ งานนิติบัญญัติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บัญชีญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป (เอกสารโรเนียว)

ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2522 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน นำโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม พล.ต. ประมาณ อติเรกสาร (ยศในขณะนั้น) หัวหน้าพรรคชาติไทย นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย กับคณะรวม 37 คน ได้ยื่นญัตติขอลើคอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 137 ต่อ พล.อ. อ. เวทิน หงสกุล ประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2522 โดยเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย จำนวน 4 กระทรวง รวม 11 คน ดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีช่วยอีก 2 คน
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีช่วยอีก 1 คน
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีช่วยอีก 3 คน
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีช่วยอีก 1 คน ⁸⁹

ญัตติดังกล่าวได้เข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2522 ในการอภิปรายครั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมอภิปรายกันอย่างกว้างขวางตลอดระยะเวลา 4 วัน ตั้งแต่วันที่ 10, 11, 12 และ 15 ตุลาคม 2522 แต่กลับไม่มีสมาชิกวุฒิสภาร่วมอภิปรายด้วยเลย และในการลงมติไม่ไว้วางใจในวันที่ 16 ตุลาคม 2522 โดยวิธีลับ ผลปรากฏว่ารัฐมนตรีทั้ง 4 กระทรวงได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงข้างมาก โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภา ⁹⁰

ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2525 พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ส.ส.จังหวัดร้อยเอ็ด (พรรคชาติประชาธิปไตย) กับคณะ ได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 137 จำนวน 8 กระทรวง รวม 24 คน โดยมี ส.ส. ร่วมลงชื่อในญัตติดังกล่าวทั้งสิ้น 126 คน ⁹¹ รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยที่ถูกอภิปรายในครั้งนี้ ได้แก่

⁸⁹ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์. 4 (21-27 กันยายน 2522) :

1070.

⁹⁰ คุรยละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยวิสามัญ). ครั้งที่ 5/2522, 10 ตุลาคม 2522, ครั้งที่ 6/2522, 11 ตุลาคม 2522, ครั้งที่ 7/2522, 12 ตุลาคม 2522, ครั้งที่ 8/2522, 15 ตุลาคม 2522, และครั้งที่ 9/2522, 16 ตุลาคม 2522.

⁹¹ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์. 7 (4-10 มิถุนายน 2525) : 621.

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีช่วย 1 คน
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีช่วย 3 คน
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และ รัฐมนตรีช่วย 2 คน
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีช่วย 2 คน
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีช่วย 3 คน
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีช่วย 3 คน
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีช่วย 1 คน
8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีช่วย 1 คน

การเปิดอภิปรายครั้งนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับครั้งที่ผ่านมา คือไม่มีสมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็น หรือร่วมอภิปรายเลยแม้แต่คนเดียว ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และใช้เวลาในการอภิปรายนานถึง 3 วัน ตั้งแต่วันที่ 2-4 มิถุนายน 2525 หลังจากอภิปรายเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ที่ประชุมก็ได้ลงมติโดยวิธีลับ ผลปรากฏว่า รัฐมนตรีทั้ง 8 กระทรวงได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก⁹² ซึ่งจากผลคะแนนที่ปรากฏแสดงให้เห็นชัดเจนว่าเสียงของสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทสำคัญที่ทำให้รัฐมนตรีทั้ง 8 กระทรวงรอดพ้นจากการถูกลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปได้โดยง่าย (ดังตารางที่ 6)

⁹² ดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2525 (สมัยสามัญ), 2 มิถุนายน 2525, หน้า 355-488, 3 มิถุนายน 2525 และ 4 มิถุนายน 2525.

ตารางที่ 6 ผลการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายหัว 8 กระทรวง เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2525

กระทรวง	ผลการลงมติ		หมายเหตุ
	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	
1. กระทรวงการคลัง			
นายสมหมาย หุ่นตระกูล (รมต.)	299	163	สมาชิกรัฐสภา
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	299	160	มีจำนวนทั้งสิ้น
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			526 คน คือ
นายชวน หลีกภัย (รมต.)	303	156	มีสมาชิกสภา
นายณรงค์ วงศ์วรรณ	345	117	ผู้แทนราษฎร
นายบุญเชื้อ ประเสริฐสุวรรณ	326	135	จำนวน 301 คน
นายปรีดา พัฒนถาบุตร	330	130	และสมาชิก
3. กระทรวงพาณิชย์			วุฒิสภา จำนวน
น.ต. ปุณมี ปุณศรี (รมต.)	332	130	225 คน
นายทวี ไกรคุปต์	314	148	
ร.ต. ประพาส ลิ้มปะพันธ์	316	146	
4. กระทรวงอุตสาหกรรม			
พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ (รมต.)	309	145	
นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา	318	141	
นายบรม ตันเถียร	314	134	
5. กระทรวงคมนาคม			
พล.ร.อ. อมร ศิริกายะ (รมต.)	352	110	
นายวิระ มุสิกพงศ์	296	171	
นายมนตรี พงษ์พานิช	302	165	
นายชุมพล ศิลปอาชา	309	152	
6. กระทรวงมหาดไทย			
พล.อ. สิทธิ จิรโรจน์ (รมต.)	348	119	
นายบัญญัติ บรรทัดฐาน	293	170	
นายโกศล ไกรฤกษ์	315	150	
นายวิเชียร เวชสวรรค์	325	133	

ตารางที่ 6 (ต่อ)

กระทรวง	ผลการ ลงมติ		หมายเหตุ
	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	
7. กระทรวงศึกษาธิการ			
นายเกษม ศิริสัมพันธ์ (รต.)	326	133	
นายขุนทอง ภูผาเดียน	321	139	
8. กระทรวงการต่างประเทศ			
พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา (รต.)	339	126	
นายอรุณ ภาณุพงศ์	343	123	

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2525 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 4 มิถุนายน 2525. หน้า 644-645.

จากตารางจะเห็นได้ว่าการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านยากที่จะประสบผลสำเร็จ และอยู่ในฐานะที่ไม่อาจเอาชนะรัฐบาลได้เลย เนื่องจากมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงถึง 264 เสียง^{๖๕} จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด 526 คน และโดยที่มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนถึง 225 คนเป็นฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเมื่อรวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลอีกเพียง 39 คน ก็สามารถเอาชนะฝ่ายค้านได้ตลอดไป วุฒิสภาในระยะ 4 ปีแรกของบทเฉพาะกาลจึงมีความสำคัญในการถ่วงดุลย์สภาผู้แทนราษฎรและคำจูนเสถียรภาพสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาลได้โดยไม่ต้องกังวลต่อเสียงกดดันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ง. บทบาทของประธานรัฐสภาในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ความสำคัญของตำแหน่งประธานรัฐสภามีไข่มุกเพียงเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติหรือเป็นประธานการประชุมดำเนินกิจการของรัฐสภาให้เป็นไปโดยเรียบร้อยไม่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้และในหลายฉบับ กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และเปิดโอกาสให้ผู้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้

^{๖๕} คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ 2 สภา = $526 \div 2 + 1$

หลังจาก พล.อ.อ. ธาริน ทรงสกุล ได้รับเลือกเป็นประธานวุฒิสภาโดยปราศจากคู่แข่งด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2522⁹⁴ พล.อ.อ. ธาริน ทรงสกุล ในฐานะประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง ได้สั่งเรียกประชุมสมาชิกรัฐสภาโดยกระหน่ำหนังสือทางวิทยุและโทรทัศน์ ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 เพื่อชาวเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี การประชุมในครั้งนั้น แม้ 3 พรรคใหญ่ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชากรไทยจะคัดค้านด้วยการไม่เข้าร่วมประชุม เพราะเห็นว่าเป็นการผิดระเบียบข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. 2517 ข้อ 12 ซึ่งการเรียกประชุมรัฐสภา ประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้าก่อนเป็นเวลา 3 วัน และทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ที่เดินทางไปเยี่ยมราษฎรในจังหวัดของตนไม่สามารถเข้าร่วมประชุมตามกำหนดได้ทัน แต่จำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลก็มีจำนวนมากพอเป็นองค์ประชุมได้ ผลการพิจารณาปรากฏว่า พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ด้วยคะแนนท่วมท้น 311 เสียง งดออกเสียง 36 เสียง โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 222 เสียง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 89 เสียง

การใช้อำนาจของประธานรัฐสภาในการเลือกสรรตัวนายกรัฐมนตรีอย่างเร่งรีบในจังหวัดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งตัวไม่ทัน โดยไม่ฟังคำคัดค้านจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ตำหนิพฤติกรรมดังกล่าวว่าเป็นเผด็จการและแอบจับจิบทำกันเองดังที่นายชวน หลีกภัย กล่าวแย้งในการประชุมเลือกนายกรัฐมนตรีครั้งนั้นว่า “อย่าให้คนข้างนอกเขาเข้าใจว่าแอบทำอะไรกันดีกว่า”⁹⁵

จ. วุฒิสภากับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ในช่วงเวลาก่อนบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2526 ได้มีความพยายามจากฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกวุฒิสากลุ่มข้าราชการประจำ ผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เพื่อขจัดอาชญาบทเฉพาะกาลออกไปอีกมีกำหนด 4 ปี เพื่อคงอำนาจบางประการของสมาชิกวุฒิสภาในบทเฉพาะกาล โดยมุ่งหวังให้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนคำจูนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ต่อไป และให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้หลังจากสิ้นสุดเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาล กับทั้งขอแก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากรวมเขตรวมเบอร์ตามมาตรา 91 ซึ่งได้รับยกเว้นในระบอบ 4 ปีแรกของบทเฉพาะกาลมาตรา 204(1) มาเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์

⁹⁴ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อสองนายพลเป็นนายกรัฐมนตรี : ปฏิวัติสามสมัย ตอน 2, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, 2524), หน้า 382.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 391-399.

ความเคลื่อนไหวในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้กระทำโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมรัฐบาล โดยมีนายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุดรดิตถ์ พรรคสยามประชาธิปไตย ตำแหน่งประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าคณะยื่นเรื่องขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการ 2 ประการคือ ยึดอาชญากรรมเฉพาะกาลเพื่อคงอำนาจบางประการของสมาชิกวุฒิสภา กับให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีได้ และแก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากรวมเขตรวมเบอร์เป็นแบ่งเขตเรียงเบอร์⁹⁶ แต่ยังไม่ทันที่นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา จะดำเนินการขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญได้สำเร็จ ก็ได้รับการคัดค้านอย่างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และประชาชนโดยทั่วไป พล.อ. อาทิตย์ กำลึงเอก ผู้บัญชาการทหารบกในฐานะสมาชิกวุฒิสภา พร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาสายทหารบกอีกจำนวนหนึ่ง จึงได้ยื่นขอสงวนสิทธิในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า หากไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะทำให้ข้าราชการทหารและพลเรือนซึ่งมีความรู้ความสามารถไม่สามารถจะรับใช้ประเทศชาติได้ และไม่มีคนดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁹⁷ ความเคลื่อนไหวครั้งนั้นมีการใช้สื่อมวลชนของรัฐทั้งโทรทัศน์และวิทยุ รวมถึงการใช้กลุ่มพลังในสภาและนอกสภาเป็นเครื่องมือสร้างมติมหาชนให้คล้อยตาม และสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้น แต่ก็ได้รับกระแสต่อต้านอย่างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ อาจารย์ นิสิต นักศึกษา รวมทั้งนักหนังสือพิมพ์ รวมตัวสร้างมติมหาชนขึ้นตอบโต้ในวงกว้าง จนเป็นผลให้ พล.อ. อาทิตย์ กำลึงเอก ลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2526 พร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาสายกองกำลังรักษา พระนครอีก 12 คนในเวลาต่อมา เพื่อตอบโต้กระแสคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว⁹⁸

หลังจากนั้น พล.อ. พล เริงประเสริฐวิทย์ ได้ดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อ โดยได้รับความสนับสนุนจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายคน และในวันที่ 31 มกราคม 2526 ก็สามารถรวบรวมรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาได้ครบตามจำนวนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยมีรายชื่อผู้ขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญจำนวนทั้งหมด 191 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 50 คน นอกนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล⁹⁹ แต่ในการประชุมรัฐสภา

⁹⁶ สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ 29 (16 มกราคม 2526) : 9.

⁹⁷ สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ 29 (30 มกราคม 2526) : 5.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁹⁹ สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ 29 (6 กุมภาพันธ์ 2526) : 6.

เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2526 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็ไม่สามารถจะผ่านวาระที่ 3 ไปได้ เพราะมีคะแนนเสียงสนับสนุนเพียง 254 เสียง ขาดไป 10 เสียง¹⁰⁰

เมื่อการนี้ปรากฏว่า ความพยายามของรัฐบาลในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องล้มเหลวลงแล้ว ในที่สุดรัฐบาลก็ได้ตัดสินใจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันทีในวันที่ 18 เมษายน 2526¹⁰¹ ซึ่งเป็นเวลาที่กระชั้นชิดกว่าการเลือกตั้งทุกครั้ง และเป็นการเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้บังคับของบทเฉพาะกาล คือเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์แบบเดิม

แม้ว่าการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะไม่สำเร็จ แต่ก็สะท้อนให้เห็นเจตนาที่ไม่อาจปฏิเสธได้ของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารบก ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีที่ต้องการให้ข้าราชการประจำเข้าครอบงำอำนาจทางการเมืองได้ต่อไป

13.4 อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งภายหลังล้มบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 205 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

13.4.1 ความพยายามที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนมีการแต่งตั้งวุฒิสภา ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526

รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 นั้น สืบเนื่องมาจากการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งกำลังใช้อยู่ในขณะนั้น เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบางกลุ่ม รวมทั้งประชาชนทั่วไปยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันอยู่ ถ้ารัฐบาลจัดให้มีการเลือกตั้งตามวิธีการใหม่อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นจึงให้ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิธีการเดิมไปก่อน

¹⁰⁰ ดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2526 (สมัยวิสามัญ), วันที่ 16 มีนาคม 2526, หน้า 557-566 และสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (20 มีนาคม 2526) : 4-5.

¹⁰¹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (27 มีนาคม 2526) : 4.

ภายหลังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 แล้ว ได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 301 คน และในวันเดียวกันนี้เอง ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 225 คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (301 คน) และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกให้จับสลากออก 1 ใน 3 เมื่อครบ 2 ปีแรก และอีก 2 ปีถัดมาให้จับสลากออกถึงหนึ่งของจำนวนสมาชิก วุฒิสภาที่เหลือจากการถูกจับสลากออกคราวแรก

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรมีอายุครบ 4 ปี ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526¹¹² นั้น ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่ง ซึ่งนำโดย พันเอก พลเริงประเสริฐ วิทย์ หัวหน้าพรรคสหประชาธิปไตย ได้เคลื่อนไหวให้เปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งแบบรวมเขตหมายเลขเดียวเป็นแบ่งเขตเรียงหมายเลข เนื่องจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเรียงหมายเลข พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสภา ซึ่งมีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ข้าราชการของรัฐและพนักงานรัฐวิสาหกิจดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้นั้นจะสิ้นสุดลงในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 (ตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521)

การเสนอความคิดของพันเอกพล เริงประเสริฐวิทย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุทัยธานี และหัวหน้าพรรคสหประชาธิปไตย ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสากลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบก พลตรีพิจิตร กุลละวณิชช์ (ยศขณะนั้น) ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานวุฒิสภา ขณะนั้น

พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก มีความเห็นว่า ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็มีสิทธิที่จะทำได้ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบรวมเขตหมายเลขเดียวนั้น เป็นการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ประชาชนยังไม่เคยชิน ทั้งนี้เพราะคนไทยยึดถือตัวบุคคล การที่พรรคการเมืองนำผู้สมัครที่ประชาชนไม่รู้จักไปให้เลือกในระบบพรรค ประชาชนจะตัดสินใจ

¹¹² เป็นการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 205 โดยให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 203 และมาตรา 204 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นอันยกเลิก.

ไม่ถูก และการที่พรรคการเมืองจะจัดผู้สมัครที่ประชาชนรู้จักทั้งหมดก็เป็นไปได้ยาก¹⁰³ ขณะเดียวกัน พลตรี พิจิตร กุลละวณิช (ยศขณะนั้น) ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ ก็แถลงยืนยันว่าการที่ตนเองได้ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ว่า ถ้าไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทหารจะออกมา “เอ็กซ์อร์ไซส์” ว่าตนเองยังยืนยันในความเห็นดังกล่าว¹⁰⁴ โดยพลตรี พิจิตร กุลละวณิช (ยศขณะนั้น) มีความเห็นว่า การเลือกตั้งแบบรวมเขตหมายเลขเดียวก็นั้น จะทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้แทนชาวไร่จริง ๆ ได้รับเลือกเข้ามาเพียงจำนวนน้อย ส่วนใหญ่จะเป็นพ่อค้า นายทุน กฎหมายที่จะออกมาก็จะไม่เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของคนยากคนจน อันจะก่อให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นได้ ต่อมา พลตรี พิจิตร กุลละวณิช ได้อภิปรายในรายการสนทนาปัญหาบ้านเมือง ออกอากาศในสถานีโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจ และสถานีวิทยุทุกสถานี ในวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2526 อีกครั้งหนึ่งว่า ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตหมายเลขเดียวนอกจากนี้ก็ไม่เห็นด้วยที่จะลดอำนาจวุฒิสมาชิก ตัดสิทธิข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจมิให้เป็นข้าราชการการเมือง เพราะประเทศไทยมีทรัพยากรบุคคลจำกัด และระบบบริหารราชการของไทยซับซ้อน หากให้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็จะไม่สามารถบริหารงานได้ นอกจากนั้น ทหารก็เป็นประชาชนด้วยเช่นกัน ไม่สามารถแยกจากกันได้หากบ้านเมืองมีเรื่องเดือดร้อน ทหารก็ต้องออกมาควบคุมสถานการณ์

นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานวุฒิสภา ก็ได้แสดงทัศนะในทางเดียวกันกับ พลตรีพิจิตร กุลละวณิช (ยศขณะนั้น) ว่าการเลือกตั้งแบบรวมเขตหมายเลขเดียวจะเปิดโอกาสให้คนร่ำรวยทุ้มเงิน ชื้อเสียง และได้รับเลือกเข้าไปนั่งในสภาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวจะต้องดักดวงผลประโยชน์ส่วนตนจากที่ได้ลงทุนไว้ อันจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของบ้านเมือง ส่วนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงหมายเลขนั้น เป็นการยึดหลักสายกลาง ซึ่งประชาชนเข้าใจและเลือกคนที่ดีที่ตนพอใจได้ง่าย ทั้งยังเป็นการรักษาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ๆ มีความรู้ความสามารถได้มีโอกาสเข้ามาในสภาได้

¹⁰³ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 8 (17 กุมภาพันธ์ 2526, : 170 (พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้แถลงเมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2526).

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

จากการแสดงความคิดเห็นของวุฒิสมาชิกสภาบางกลุ่ม ทำให้บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีระดับแกนนำออกมาแสดงความกีดกันค่อนข้างไม่เห็นด้วย เช่น พลตรีประมาณ อดิเรกสาร (ยศขณะนั้น) รองนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคชาติไทย นายบรรหาร ศิลปอาชา เลขาธิการพรรคชาติไทย เห็นว่าขณะนั้นเหมาะสมกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตหมายเลขเดียว นายพิชัย รัตตกุล หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์เปิดเผยว่าพรรคไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ขณะนั้น เบื้องหลังของการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนั้น นายพิชัยเห็นว่า เพื่อยืดอำนาจวุฒิสมาชิกต่อไปอีก 4 ปี และเพื่อให้ข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นข้าราชการการเมืองได้มากกว่า¹⁰⁵

การที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสื่อสารมวลชนต่าง ๆ กันอย่างกว้างขวางถึงความคิดเห็นของวุฒิสมาชิกบางส่วนได้ทำให้ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ขอลาออกจากวุฒิสมาชิกเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2526 และวุฒิสมาชิกส่วนหนึ่งที่เป็นทหารบกได้ลาออกจากวุฒิสมาชิกอีกจำนวน 8 คน คือ (1) พลตรีวิจิตร กุลละวณิช (2) พลตรีประชุม พิบูลภาณุวัฒน์ (3) พลตรีพิศิษฐ์ เหมะบุตร (4) พลตรีวิมล วงศ์วานิช (5) พันเอกสุเทพ สีระรา (6) พันเอก อัครเดช ศศิประภา (7) พันเอกอัมพร เสวตเสรณี (8) พันเอกศักดิ์ศรี แจ่มแรง เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2526 และต่อมาในวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2526 ได้มีวุฒิสมาชิกสายทหารบกลาออกอีก 4 คน คือ (1) พลโทสม ชิตพันธุ์ (2) พลตรีชัยชนะ ธารีฉัตร (3) พันเอกเชษฐา ฐานะจาโร (4) พันเอก วัชรชัย ฉายเหมือนวงศ์ โดยให้เหตุผลว่าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามครรลองประชาธิปไตยในฐานะตัวแทนของประชาชนได้

การที่กรณีแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ขยายตัวออกไปเช่นนี้ ได้นำไปสู่การนำรายชื่อสมาชิก รัฐสภาร่วมลงชื่อเพื่อขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญภายใต้การนำของพันเอกพลเรือง ประเสริฐวิทย์ เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2526 โดยมีเหตุผลว่า เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่ค้างค้างอยู่เท่านั้น มีผู้ลงชื่อทั้งหมด 193 คน ในจำนวนนี้มีวุฒิสมาชิกร่วมลงชื่อด้วย 48 คน ในที่สุดได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ เรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

ทางด้านวุฒิสภาได้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารและประสานงานฝ่ายวุฒิสมาชิก โดยมี ร.ต.ท.ชาญ มนุธรรม เป็นประธาน เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 มีข้อสรุปดังนี้คือ (1) การเลือกตั้งให้ใช้การแบ่งเขต แต่จะใช้วิธีรวมหมายเลข (หมายเลขเดียว) หรือเรียกหมายเลขก็ได้ (2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครถึงกี่หนึ่งหรือไม่ แล้วแต่เสียงส่วนใหญ่ในสภา (3) ขยายอำนาจวุฒิสมาชิกออกไปอีก 4 ปี โดยมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ มติการไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล และกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (4) ไม่เข้าร่วมในการพิจารณาพระราชกำหนดเพื่อรักษาเสถียรภาพของทั้งรัฐบาลและของประเทศ (5) ข้าราชการประจำควรดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ แต่มีเงื่อนไขว่ารัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการประจำจะไม่มีสิทธิพิเศษดำรงตำแหน่งบริหารในรัฐวิสาหกิจ หรือมีสิทธิพิเศษเกินกว่าข้าราชการการเมืองที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่กฎหมายรัฐวิสาหกิจจะกำหนดไว้ให้เป็น โดยตำแหน่งและตามหลักการดังกล่าว¹⁰⁶

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 นายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ สภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษกับคณะ ได้ขอให้รัฐสภาตีความรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 194 ซึ่งตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ใน (2) และ (6) ว่าการออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อ ความดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการลงคะแนนโดยให้สมาชิกรัฐสภาออกเสียงโดยเปิดเผย แต่นายปิยะฉัตรเกรงว่าในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2526 (วิสามัญ) วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 ที่อาจไม่มีการตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับออกเสียงลงคะแนนแล้ว การลงมติของรัฐสภาอาจไม่เป็นไปโดยเปิดเผยก็อาจจะไม่ถูกต้อง¹⁰⁷

ภายหลังการลงมติปรากฏว่า มีผู้เห็นด้วยตามผู้เสนอคือ ลงคะแนนลับไม่ได้มี 119 เสียง เห็นด้วยตรงข้ามมี 243 เสียง เป็นอันว่าลงคะแนนลับได้

สำหรับ “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.” ของนายปิยะฉัตร เกสรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอต่อการประชุมร่วมของรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 นั้น มีสาระสำคัญบางประการดังนี้¹⁰⁸

¹⁰⁶ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์, 8 (11 - 17 มีนาคม 2526) : 283 - 284.

¹⁰⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2526 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน.

(1) แก้ไขมาตรา 203 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยยกเลิกการประชุมร่วมของรัฐสภาในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ (แก้ไขมาตรา 203(3))

(ข) การพิจารณาร่างพระราชกำหนด ตามมาตรา 157 และมาตรา 158 (ยกเลิกมาตรา 203(4))

(2) แก้ไขมาตรา 204 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยมีหลักการดังต่อไปนี้

(ก) ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาใช้บังคับ (แก้ไขมาตรา 104(1))

(ข) ให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งมาใช้บังคับ (แก้ไขมาตรา 204(1))

(ค) ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและอัตราส่วนของสมาชิกพรรคการเมืองในการตั้งกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับ (ยกเลิกมาตรา 204(2))

(ง) กำหนดให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย (แก้ไขมาตรา 204 (3))

(จ) ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำโดยมีมติพรรคการเมืองมาใช้บังคับ (ยกเลิกมาตรา 204(4))

(ฉ) ยกเลิกการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องกระทำโดยมีคำรับรองคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ (ยกเลิกมาตรา 204(5))

(3) ขยายวันเริ่มแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยออกไปอีก 4 ปี (แก้ไขมาตรา 205)

เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ของนายปิฎก เกสรทอง ประกอบด้วย

(1) ควรชลอการเลือกตั้งระบบใหม่ที่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะ ซึ่งประชาชนยังไม่คุ้นเคยและเกิดความสับสน

(2) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตรายังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

ผลของการลงมติในขั้นรับหลักการนั้น ปรากฏว่ามีผู้รับหลักการ 295 เสียง ผู้ไม่รับหลักการ 126 เสียง งดออกเสียง 19 เสียง บัตรเสีย 2 บัตร ในขั้นการแปรญัตติในวาระที่ 2 การประชุมร่วมกันของรัฐสภายังมีมติให้ผ่าน แต่ครั้งถึงวาระที่ 3 กลับมีผู้ให้ออกเป็นรัฐธรรมนูญไว้มีเพียง 254 เสียง ขณะที่การประชุมร่วมกันของรัฐสภาขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 296 คน สมาชิกวุฒิสภา 211 คน รวบรวมทั้งสิ้นในวันนั้นรวม 507 คน ดังนั้น การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ของนายป๋วย ฤทธิกุล จึงไม่ผ่านการพิจารณาของการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2526¹⁰⁹

อย่างไรก็ตาม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ... ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ในสาระสำคัญได้ชี้ให้เห็นว่า วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขตทั้งจังหวัด และเลือกเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 90 มาตรา 91 และมาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นระบบใหม่ซึ่งไม่เคยใช้มาก่อนในประเทศไทย ประชาชนผู้จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งยังไม่คุ้น จึงไม่เข้าใจดีพอ และเป็นวิธีการที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกเฉพาะบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกประการหนึ่ง การเลือกตั้งแบบรวมเขตทั้งจังหวัดนั้น ในทางปฏิบัติไม่สะดวกอย่างยิ่ง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่กว้างขวางมาก และมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคน จึงเห็นสมควรให้ใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยเปลี่ยนเป็นแบบแบ่งเขต ๆ ละ 3 คน และเลือกเป็นรายบุคคล โดยแก้ไขมาตรา 90 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นชอบให้รับหลักการไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดทั้ง 2 สภา ยุติในที่นี้จึงตกรไป¹¹⁰

ตลอดระยะเวลาที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 ได้มีความพยายามที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองต่าง ๆ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 324 คน เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 หลังจากนั้น ในวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนสมาชิกวุฒิสภาที่จับสลากออกจำนวน 75 คน และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มจำนวน 18 ท่าน เพื่อให้ครบตามจำนวน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

¹⁰⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2526 (วิสามัญ) วันที่ 16 มีนาคม 2526.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

ผลจากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2526 จำแนกออกตามกลุ่มอำนาจ
ได้ดังนี้

ฝ่ายทหาร (จำนวน 3() คน)

- (1) พล.ตรี กระจวี สุทัศน์ ณ อยุธยา
- (2) พลอากาศตรี ถันต์ พินานทิพย์
- (3) พลอากาศตรี เกษตร โรจนนิล
- (4) พลโท จุไท แสงทวีป
- (5) พลเรือโท ดำรงค์ เสะนันท์
- (6) พลอากาศโท ทวนทอง ขอดอาวุธ
- (7) พลเรือโท ทวิช บุญรัตพันธุ์
- (8) พลเรือโท ธาด ดิษฐบรรจง
- (9) พลโท นพ พินสาขแก้ว
- (10) พลเรือโท นิพนธ์ ศิริธร
- (11) พลโท บรรจบ บุณนาค
- (12) พลตรี บุญชัย ดิษฐกุล
- (13) พลเอกปฐม เสริมสิน
- (14) พลเรือตรี ประกอบ ะสินนท์
- (15) พลเรือตรี ประพัฒน์ กฤษณจันทร์
- (16) พลโท ประยูร บุณนาค
- (17) พลตรี ปัญญา สิงห์ศักดิ์
- (18) พลโท พักตร์ มีนะกนิษฐ
- (19) พลโท พัฒน์ อุไรเลิศ
- (20) พลโท มานะ รัตนโกเศศ (ลาออกเมื่อ 7 พ.ค. 2529) แต่งตั้ง นายวิระ ศิริวัฒน์
เมื่อ 28 ก.ค. 2529)
- (21) พลเรือโท ชูหนา เชิดบุญเมือง
- (22) พลตรี วิชาติ ลายถมยา (ถึงแก่อนิจกรรมเมื่อ 20 พ.ค. 2527 แต่งตั้ง พลโท
วันชัย จิตรจันงค์ เมื่อ 1 มิ.ย. 2522)
- (23) พลตรีวิวัฒน์ชัย วุฒิสิริ (แต่งตั้งเมื่อ 26 เมษายน 2526 แทน นายวิชัย
โกสุวรรณจินดา ที่ลาออกเมื่อ 22 เมษายน 2526)

- (24) พลตรี ศิริ ทิวะพันธุ์
- (25) พลตรี สมคิด จงพุดะ
- (26) พันเอก สมชาย หิรัญกิจ
- (27) พลโท หาญถีนานนท์ (ลาออกเมื่อ 1 เมษายน 2528 แต่งตั้ง นายสนอง ตูจินดา เมื่อ 15 เม.ย. 2528)
- (28) พลอากาศเอก อรุณ พร้อมเทพ
- (29) พลตรี อิสระพงศ์ หนูนักดี
- (30) พลอากาศตรี อุดม ถนอมกุลบุตร

ฝ่ายพลเรือน (จำนวน 59 คน)

- (1) นายกระจำ พันธ์มนาวิน
- (2) นายกฤตย์ รัตนรักษ์
- (3) นายกำพล วัชรพล
- (4) นายเกษม สุวรรณกุล
- (5) นายจิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา
- (6) นายชลอ ธรรมศิริ (ลาออกเมื่อ 5 มิ.ย. 2529 แต่งตั้ง นายเกษม จาติกวณิช เมื่อ 28 ก.ค. 2529)
- (7) นายชวลิต รุ่งแสง
- (8) นายชัชวาล อภิบาลศรี
- (9) นายชัยรัตน์ คำนวน
- (10) ร้อยตำรวจโท ชาญ มนูญธรรม
- (11) นายชาญวุฒิ โพธิ์รัตนังกูร
- (12) นายชุมสาย หัสติน
- (13) นายคิลก มหาดำรงกุล
- (14) นายตามใจ ขำกะโต (ลาออกเมื่อ 9 พ.ค. 2529 แต่งตั้ง นายอรุณสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อ 28 ก.ค. 2529)
- (15) นางนงเยาว์ ชัยเสรี
- (16) นายบุญกุล ประจวบเหมาะ
- (17) นายบรรเจิด ชลวิจารณ์

- (18) นายบุญธรรม ชุมดวง (ถึงแก่กรรมเมื่อ 10 พ.ย. 2528 แต่งตั้ง นายอนันต์ อนันตกุล เมื่อ 3 มี.ค. 2529)
- (19) หม่อมหลวง ประกิต ทินกร
- (20) นายประสิทธิ์ แกะระกุล
- (21) นายหิยะ จักกะพาก
- (22) นายปรีชา ศรีมิตรพย
- (23) นายพนัส สิมะเสถียร
- (24) นายพฤทธิ์ อุปถัมภานนท์
- (25) นายเพรา นีวาดวงค์
- (26) นายมนัสวี อุณหนันท์
- (27) นายมิชัย ฤชุพันธุ์
- (28) นายรัตน์ พนมขวัญ
- (29) นายละเมียด ประดับศรี
- (30) นายวาทัญญู ณ ถลาง
- (31) นายวรรณ ชันชื้อ
- (32) นายวารินทร์ พุนศรีวงศ์
- (33) นายวิชัย กาญจนพันธุ์
- (34) นายวิชัย โกสุวรรณจินดา
- (35) นายวิฑูร ไอศถานนท์
- (36) นายวิระ รมยะรูป
- (37) นายวิกิจ วีรานูวัตต์
- (38) นายวิระ สุสังกรกาญจน์
- (39) นายสง่า สรรพศรี
- (40) นายสมคิด บำเรอ
- (41) นายสมชาย เขียวหวาน
- (42) นายสมบูรณ์ นันทากิวัฒน์
- (43) นายสมาน แสงมลิ
- (44) นายสรวง อักษรานุเคราะห์
- (45) นายสวัสดิ์ ลูกโคด
- (46) นายสิงห์โต จ่างตระกูล

- (47) นายลิปปนันท์ เกตุทัต
- (48) นายสุธรรม วิษุไตรภพ
- (49) นายสุวิทย์ นววงศ์
- (50) ร้อยโท อนันต์ พรรณเจริญ
- (51) นายสนอง ตูจินดา (แต่งตั้งเมื่อ 15 เม.ย. 2528)
- (52) นายอนุสร ทรัพย์นุ
- (53) นายอมร รักหารัตย์
- (54) นายอรุณ ภาณุพงศ์ (ลาออกเมื่อ 16 ก.ค. 2527 แต่งตั้ง นายยศ จุณณานนท์ เมื่อ 26 ก.ค. 2527)
- (55) นายอาลา สารสิน (ลาออกเมื่อ 26 ส.ค. 2529 แต่งตั้ง หม่อมราชวงศ์ เกยม-สโมสร เกยมศรี เมื่อ 5 พ.ย. 2529)
- (56) นายอาหมัด ขามเทศาอง
- (57) นายอุกฤษ มงคลนาวิน
- (58) นายโอสถ โกศิน
- (59) นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ

ฝ่ายตำรวจ (จำนวน 3 คน)

- (1) พลตำรวจเอก ณรงค์ มหามนต์
- (2) พลตำรวจตรี เทียนชัย วีรกุล
- (3) พลตำรวจโท บัณฑิต กัมปนาทแสนยากร
- (4) พลตำรวจโท สุวรรณ รัตนชื่น

ถ้าพิจารณาจากตัวเลขแล้วจะพบว่า การแต่งตั้งวุฒิสภามาชิกเพิ่มอีก 93 คน เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 นับจำนวนฝ่ายทหารมีจำนวนเพียง 30 คน เมื่อเทียบกับฝ่ายพลเรือน มีถึง 59 คน ส่วนฝ่ายตำรวจก็มีเพียง 4 คน ซึ่งน้อยกว่าฝ่ายใดทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนผู้ที่ออกตามวาระเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2528 จำนวน 75 คนแล้ว และแทนตำแหน่งว่างอีก 1 ตำแหน่ง จะพบว่า ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นมาอีก 76 คน ประกอบด้วย

ฝ่ายทหาร (จำนวน 55 คน)

- (1) พลเรือโท โกมุท กมลนาวิน
- (2) พลโท กำแหง จันทวิรัช
- (3) พลตรี ขจร สามัญวงศ์
- (4) พลโท จรววย วงศ์สายัณห์
- (5) พลโท จันทรคุปต์ สิริสุทธี
- (6) พลตรี จาป เอี่ยมศิริ
- (7) พลเรือเอก จินดา ไชยอุดม
- (8) พลอากาศเอก จำลอง ปุณณะกิตติ
- (9) พลเอก เชวง ยังเจริญ
- (10) พลตรี เชิดชาย ธีรทรานนท์
- (11) พลเอก ชำนาญ นิลวิเศษ (ลาออกเมื่อ 1 มิ.ย. 2529 แต่งตั้ง พลเรือเอก สนธิ บุญยะชัย เมื่อ 28 ก.ค. 2529)
- (12) พลอากาศโท ชำนาญ ภัทรโยธิน
- (13) พลโท เทียบ กรมสุริยศักดิ์
- (14) พลโท บัณฑิต อมาตยกุล
- (15) พลตรี บุญแทน เหนียวเกลย
- (16) พลเอก บุญฤทธิ์ ทรพรานนท์ (ลาออกเมื่อ 6 มิ.ย. 2529 แต่งตั้ง นายอรุณ ภาณุพงศ์ เมื่อ 28 ก.ค. 2529)
- (17) พลอากาศโท ประดับ พลชาติ
- (18) พลอากาศเอก ประจักษ์ สุทธิมัย
- (19) พลอากาศโท ประทีป เกิดนาวิ
- (20) พลเรือเอก ประเทือง วงศ์อินทร์
- (21) พลอากาศเอก ประพันธ์ ฐปะเดมัย
- (22) พลเรือเอก ประสพ อุดหนุน
- (23) พลเรือโท ประเสริฐ น้อยคำศิริ
- (24) พลอากาศตรี ปรีชา นนทริย์
- (25) พลอากาศโท เปื้องวิทย์ หงสนันท์
- (26) พลอากาศเอก พโยม เย็นสุดใจ
- (27) พลโท พิจิตร กุลละวณิชย์

- (28) พลโท พิสิษฐ์ เหมะบุตร
- (29) พลตรี ภูงศ์ นิลจำ
- (30) พลอากาศเอก เรวัตร์ วรียพงษ์
- (31) พลเอก ลักขณ์ ศาสลิกูปต์
- (32) พลอากาศโท วรรณาด อภิจักรี
- (33) พลโท วันชัย เรืองตระกูล
- (34) พลตรี วิจิตร สุขมาก
- (35) พลเรือโท วินัย ไชยเพิ่ม
- (36) พลตรี วิมล วงศ์วานิช
- (37) พลตรี วิโรจน์ แสงสนิท
- (38) พลตรี ศัลย์ ศรีเพ็ญ
- (39) พลเรือโท ศิริ ศิริรังษี
- (40) พลเรือโท ศิริ เสวตรักต
- (41) พันโท สมพร บุญยคุปต์
- (42) พลตรี สมพร เต็มทองไชย
- (43) พลเรือตรี สมโภช ขมะสุนทร
- (44) พลเอก สมศักดิ์ ปิณฑมานนท์
- (45) พลตรี สาธร สุวรรณภา
- (46) พลเอก สายหยุด เกิดผล
- (47) พลเอก สิทธิ จิรโรจน์
- (48) พลเรือเอก สุภา คชเสนี
- (49) พลโท สุรพล บรรณกิจโสภณ
- (50) พลตรี สุดสาย หัสติน
- (51) พลอากาศตรี สุวิธ จันทประดิษฐ์
- (52) พลเอก งามอาจ สุขมาตย์
- (53) พลโท อรรคพล สมรูป
- (54) พลเอก อาทิตย์ กำลังเอก
- (55) พลตรี อาริยะ อุโฆษกิจ

ฝ่ายพลเรือน (จำนวน 19 คน)

- (1) นายสนอง ตู้อินดา (แต่งตั้งแทน พลโท หาญ สีนานนท์ เมื่อ 15 เม.ย. 2528)
- (2) นายกระมล ทองธรรมชาติ
- (3) นายคำจร สติรกุล
- (4) นายเรีปร เจริญวัฒนา
- (5) คุณหญิง นันทกา สุประภาตะนันท์
- (6) นางสาวบังอร อิมโอชา
- (7) นายพิชัย วาศนาสง
- (8) นายวิจิตร ณ ระนอง
- (9) นายวิระพงษ์ รามางกูร
- (10) เรืออากาศโท ศุติ มหาสันทนะ
- (11) นายสานนท์ สายสว่าง
- (12) นายโสรัจ สุจริตกุล
- (13) นายอมร จันทรสมบูรณ์
- (14) นายอมร นนทสูต
- (15) นายอาคม มกรานนท์
- (16) นายอาณัติ อาภาภิรม
- (17) นายอาสา เมฆสวรรค์
- (18) นายเอกพจน์ วานิช
- (19) นายประภาส จักกะพาก

ฝ่ายตำรวจ (จำนวน 2 คน)

- (1) พลตำรวจโท สุทัศน์ สุขุมวาท
- (2) พลตำรวจโท เสน่ห์ สิทธิพันธ์

ต่อมาในวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่ม จำนวน 17 คน เนื่องจากให้ครบตามจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จำนวน 347 คน) ปรากฏว่าเป็นฝ่ายทหารทั้งหมดจำนวน 16 คน ตำรวจ 1 คน

ฝ่ายทหาร (จำนวน 16 คน)

- (1) พลโท จรัส วงศ์สายัณห์
- (2) พลโท ศิริชัย ลักขณีนาวิน
- (3) พลโท งามพล นุตสถิตย์
- (4) พลโท สุจินดา กราประยูร
- (5) พลโท เกษม สงวนชาติสรไกร
- (6) พลตรี เจอ โพธิ์ศรีนาค
- (7) พลตรี กิตติ รัตนฉายา
- (8) พลตรี ไพโรจน์ จันทร์อุไร
- (9) พลตรี วัฒนา สรรพพานิช
- (10) พลเรือเอก สุรทิน จันทรรักดี
- (11) พลเรือโท กลาง จันทนประยูร
- (12) พลเรือโท ญงสุข สุนทรนาค
- (13) พลเรือโท เกษม เมฆลอย
- (14) พลอากาศเอก พิสุทธิ ฤทธาคนี
- (15) พลอากาศโท พิสิษฐ์ ศรีภาพสินธุ์
- (16) พลอากาศโท นิมล บุญญานุรักษ์

ฝ่ายตำรวจ (จำนวน 1 คน)

- (1) พลตำรวจโท ประเนตร ฤทธิภาชัย

เมื่อพิจารณาภาพรวมแล้วจะเห็นว่า วุฒิสมาชิกฝ่ายทหารยังคงได้รับการแต่งตั้งอย่างหนาแน่น แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ยังคงอาศัยวุฒิสมาชิกฝ่ายทหารเป็นฐานในการสนับสนุนเพื่อป้องกันการแทรกซ้อนจากกองทัพ แต่ถึงกระนั้นก็ยังเกิดการรัฐประหารจนได้ เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 สุดท้ายรัฐบาลก็สามารถปราบปรามการรัฐประหารลงได้

13.4.2 อ่านเจ หน้าที่และบทบาทในการตรากฎหมาย

ก. การตราพระราชบัญญัติสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน

ในช่วงเวลาระหว่างวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 วุฒิสมาชิกได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการรับรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว และหลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวนหลายฉบับ ที่สำคัญ ได้แก่

(1) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานครมีทั้งหมด 132 มาตรา ก่อนที่จะลงมติในวาระที่ 2 นั้น วุฒิสภาได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในมาตรา 41 ทวิ ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสาระสำคัญคือ “กำหนดว่า หากในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงร้อยละ 50 ให้ใช้วิธีแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจเสนอแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันทราบผลการเลือกตั้ง และจำนวนผู้ออกเสียงลงคะแนน เลือกตั้ง...”¹¹¹

พลเอก สิทธิ จิระโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ก็ไม่เห็นด้วย และอภิปรายว่าเป็นการขัดต่อหลักการของประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นเสรีภาพของประชาชน และยังเป็นการเพิ่มความหนักใจให้กับทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีโดยรวมด้วย

พลอากาศเอก อรุณ พร้อมเทพ สมาชิกวุฒิสภาสายทหารก็มีความเห็นว่า ประชาชนในกรุงเทพฯ มีเป็นล้านคน การจะให้คนเป็นล้าน ๆ คนไปใช้สิทธิในการออกเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ได้ร้อยละ 50 นั้น ถ้าสามารถทำได้ก็ดี แต่สภาพสังคมในกรุงเทพฯ ไม่เหมือนกับต่างจังหวัด จึงไม่เห็นด้วยที่จะไปบังคับคนกรุงเทพฯ ให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นร้อยละเท่านั้นเท่านี้

นายसानนท์ สายสว่าง สมาชิกวุฒิสภาอีกผู้หนึ่งก็เห็นว่า ในหลักการที่เพิ่มเติมมานี้ อาจต้องกระตุ้นให้คนไปใช้สิทธิออกเสียงมาก ๆ แต่การไปออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ จะไปก็ได้ไม่ไปก็ได้เพราะไม่ใช่หน้าที่ หากไปกำหนดอย่างนั้น วุฒิสมาชิกซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจะถูกวิจารณ์ ว่าทำไมถูกต้อง และยังขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

¹¹¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 2/2528 วันที่ 10 พฤษภาคม 2528.

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีก็มีความเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา 41 ทวิ¹¹² จะก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของผู้เสนอ แทนที่จะเป็นการลงโทษผู้ที่นอนหลับทับสิทธิ์กลับทำให้ผู้ที่ไปใช้สิทธิเกิดความท้อใจ และเป็นการโยนความรับผิดชอบไปให้กับประชาชนในการจูงใจคนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลอยู่แล้ว แต่ต้องไม่ใช่ให้เป็นไปตามยถากรรม ในเรื่องนี้ สำหรับฝ่ายบริหารที่ไม่ชอบประชาธิปไตยก็คงจะพอใจ เพื่อเมื่อมีคนไปออกเสียงเลือกตั้งน้อยลงแล้ว จะทำให้สามารถตั้งผู้ที่รัฐบาลต้องการได้เข้ามาเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้นการลงโทษผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิ โดยใช้วิธีแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครน่าจะก่อให้เกิดข้อครหาเกี่ยวกับฝ่ายบริหารมากกว่า

ในที่สุด ที่ประชุมได้ลงมติให้ตัดบทบัญญัติในมาตรา 41 ทวิ ออกด้วยคะแนนเสียง 102 ต่อ 5¹¹²

นอกจากนี้ ในมาตรา 67 และ 68 ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร บรรดาวุฒิสมาชิกก็ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการให้มีสภาเขต

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กับ นายอมร จันทรสมบูรณ์ ในฐานะวุฒิสมาชิก ต่างก็ให้การสนับสนุนในการมีสภาเขตของกรุงเทพมหานคร โดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เห็นว่า การมีสภาเขตของกรุงเทพมหานครเป็นสิ่งที่น่าส่งเสริม เพราะว่าการกำหนดให้มีสภาเขตมิใช่ต้องการให้มีอำนาจแข่งกับสภาเขตของกรุงเทพมหานคร แต่ต้องการให้เป็นที่พักพิงของเขตนั่น ๆ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร เขต 3 ซึ่งมีเพียงร้อยละ 21 ทั้งที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ใช้ความพยายามประชาสัมพันธ์อย่างเต็มที่ และเมื่อดูรูปแบบการปกครองของต่างจังหวัดก็จะเข้าใจปรากฏการณ์เช่นนี้ดี เพราะต่างจังหวัดมีการเลือกตั้งอยู่เป็นประจำ ทั้งสภาเทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล และสภาจังหวัด ทำให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง¹¹³

¹¹² เรื่องเดียวกัน.

¹¹³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 3/2528 วันที่ 17 พฤษภาคม 2528

สำหรับนายอมร จันทรสมบูรณ์ ในฐานะที่ร่วมอยู่ในคณะกรรมการ ก็เห็นว่า การมีสภาเขตเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย หากจะตัดในส่วนที่เกี่ยวกับสภาเขตออกไปทั้งหมด ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขึ้นชั้นในร่างเดิม ในที่สุดก็จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ดังนั้นทางออก คือการประนีประนอมโดยแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเขต ซึ่งให้รื้อฟื้นมาตรา 66-67 ขึ้นมา ใหม่ แต่ให้มีการแก้ไขบางมาตราที่สำคัญคือ มาตรา 70 เดิมกำหนดว่า เมื่อตำแหน่งสภาเขตใดว่าง ลงถึง 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเขต ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตนั้นแทนภายใน 90 วัน เว้นแต่อายุสภาเขตเหลือเวลาไม่ถึง 180 วัน ก็ไม่ต้องเลือกใหม่ ในที่สุดที่ประชุมของคณะกรรมการ ก็ได้แก้ไขว่า ถ้าสมาชิกเขตใดว่างถึงหนึ่งให้เลือกตั้งใหม่ทั้งหมด ส่วนในมาตรา 76(4) ซึ่งกำหนดว่า สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริหารประชาชนภายในเขตได้ คณะกรรมการ พิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรให้ตัด เหลือเพียงให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครหรือสภ กรุงเทพมหานครเท่านั้น หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการ ให้สภาเขตรายงานไปยังผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร¹¹⁴

ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็มี เช่น นายसानนท์ สายสว่าง ได้เสนอขอตัดมาตรา 67-77 โดยให้เหตุผลว่า การมีสภาเขตจะก่อให้เกิดการซ้ำซ้อนกับสภากรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ อำนาจสภาเขตของกรุงเทพมหานครมีเพียงเป็นที่ปรึกษาของหัวหน้าเขตเท่านั้น แต่ไม่สามารถ บังคับให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ จึงอาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งกระทบกระทั่งระหว่างฝ่าย บริหารกับสภากรุงเทพมหานครและระหว่างสมาชิกสภาเขตกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร¹¹⁵

สำหรับนายกระจาง พันธุมนาวิน ก็ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า เขต ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครมีประชากรมากกว่า 300,000 คน ใหญ่กว่าจังหวัดบางจังหวัด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเขตจึงกว้างขวางมาก จำเป็นจะต้องมีกลไกรองรับความรับผิดชอบ ของเขตอย่างพอเพียงด้วย¹¹⁶

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทั้ง 132 มาตราแล้ว ที่ประชุมก็มีมติให้ผ่าน ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ การที่วุฒิสมาชิกได้พิจารณาและตั้งกรรมาธิการขึ้นพิจารณา และให้ ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 132 มาตราผ่านจากที่ประชุมวุฒิสภาอย่างเป็นเอกฉันท์ ก็แสดงให้เห็นว่า วุฒิสภาก็มิใช่จะผ่านไปอย่างมิได้แสดงความคิดเห็นแต่ประการใด

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดเสียงการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง

ภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดเสียงการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และส่งมาให้วุฒิสภาพิจารณาแล้ว ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาหลายคนตั้งข้อสังเกตว่า หากไม่มีการควบคุมที่ดีพอ อาจจะก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง จึงควรจะมีมาตรการที่รัดกุม เพื่อให้สมาชิกในที่ประชุมอภิปรายได้อย่างทั่วถึง ไม่เช่นนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในที่ประชุมได้¹¹⁷

อย่างไรก็ตาม ในที่ประชุมเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2529 ที่ประชุมก็มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดเสียงการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงด้วยคะแนน 112 ต่อ 2 และส่งให้คณะกรรมการปกครองวุฒิสภาพิจารณาแปรญัตติภายใน 7 วัน แต่เนื่องจากรัฐบาลได้แพ้คะแนนเสียงในสภา เมื่อมีการพิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนำเข้าเชื้อเพลิง รวมทั้งควบคุมปริมาณการนำเข้ารถยนต์มิให้มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ปรากฏว่าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่อนุมัติด้วยคะแนนเสียง 148 ต่อ 143 ดังนั้น พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี จึงได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 เวลา 23.00 น.¹¹⁸ มีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดเสียงการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง ซึ่งกำลังได้รับการพิจารณาของวุฒิสภาต้องตกไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ และได้เข้าสู่การพิจารณาในการประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2531¹¹⁹

¹¹⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 12/2529 วันที่ 31 ตุลาคม 2529.

¹¹⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 1/2529 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529.

¹¹⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 4/2531 วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2531.

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของวุฒิสภาในครั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาคนสำคัญ 2 คน คือ นายโอสถ โกสิน และนายอมร รักษาสัตย์ ได้อภิปรายแสดงความเห็นต่อที่ประชุมอย่างเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภา

นายโอสถ โกสิน มีความเห็นว่า การถ่ายทอดการประชุมรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทั่วประเทศจะสามารถทราบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาได้ ขณะเดียวกันก็จะทำให้การอภิปรายมีสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ถึงแม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนมากให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่ก็ควรจะพิจารณาให้รอบคอบ และถึงแม้จะไม่มีกฎหมายว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถทำการถ่ายทอดการประชุมให้อยู่แล้วเป็นครั้งคราว โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งไปยังรัฐบาลได้

สำหรับทางด้านนายอมร รักษาสัตย์ สมาชิกวุฒิสภาอีกผู้หนึ่ง แสดงความเห็น ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เหมาะสมหลายประการ และไม่มี ความจำเป็นจะต้องมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภา เนื่องจากปัจจุบันนี้ สภาผู้แทนราษฎรก็มีการถ่ายทอดการประชุมอยู่แล้วเป็นครั้งคราวโดยไม่ผิดกฎหมาย การที่จะให้ประธานแต่ละสภาสั่งการให้กรมประชาสัมพันธ์ทำการถ่ายทอดการประชุมสภา ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาท้าวทักท้วงการสั่งให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารกระทำการตามต้องการ นอกจากนั้น เอกสิทธิคุ้มครองการอภิปรายคุ้มครองในรัฐสภาเท่านั้น ไม่คุ้มครองถึงเสียงอภิปรายที่ออกไปสู่ภายนอกห้องประชุม นับเป็นการสร้างภาระและความยุ่งยากให้กับประธานของแต่ละสภาที่จะต้องคอยวินิจฉัยคำอภิปรายของสมาชิกว่าจะไปละเมิดผู้อื่นหรือไม่ เป็นผลให้การอภิปรายไม่ต่อเนื่อง และผู้ที่เป็ประธานก็อาจจะถูกฟ้องฐานหมิ่นประมาทจากผู้เสียหายได้ ฉะนั้น จึงไม่เป็นการสมควรที่จะออกกฎหมายในลักษณะเช่นนี้

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาก็มีมติให้ตั้งคณะกรรมการ 11 คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 140 ต่อ 32 เสียง¹²⁰

ภายหลังคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งมีนายโอสถ โกสิน เป็นประธาน ได้พิจารณาเสร็จแล้ว จึงได้นำสู่ที่ประชุมของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2531 ปรากฏว่า สมาชิกส่วนใหญ่ไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 154 ต่อ 25 เสียง ทำให้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ซึ่งสภา ผู้แทนราษฎรเสนอต่อวุฒิสภาตกไปในที่สุด

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน.

(3) ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้ทำร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. เสนอต่อวุฒิสภามือวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2532 แล้ว ปรากฏว่า นายอาคม มกรานนท์ สมาชิกวุฒิสภาผู้หนึ่งได้เสนอขอตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาก่อนที่จะรับหลักการ เพราะวุฒิสมาชิกหลายคนยังไม่เข้าใจ ผลปรากฏว่ามีสมาชิกรับรอง 100 คน¹²¹

ขณะเดียวกันก็มีวุฒิสมาชิกอีก 2 คน แสดงความเห็นคัดค้านข้อเสนอของ นายอาคม มกรานนท์ กล่าวคือ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ขออนุญาตใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภา แสดงความเห็นคัดค้านไม่เห็นด้วยที่นายอาคม มกรานนท์ เสนอ โดยมีเหตุผลสำคัญคือ ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล และได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาโดยตลอด ถ้ายังมีความสงสัยหรือไม่เข้าใจอยู่ก็สามารถสอบถามทางรัฐบาล และทางรัฐบาลก็พร้อมที่จะชี้แจงอยู่แล้ว นอกจากนี้ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน และขณะนั้นเวลาใกล้จะหมดมาหลายวันแล้ว ถ้าวุฒิสภามีข้อสงสัยใด ๆ ก็ดี หากมีข้อคิดใจที่จะแปรญัตติใด ๆ ก็ดี ย่อมสามารถที่จะเสนอคำแปรญัตติไปในกรรมาธิการ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ได้เน้นในตอนท้ายว่า... “เรายังไม่เคยตั้งกรรมาธิการ เรายังไม่เคยสงสัยในความรอบคอบของรัฐบาลเลย ทัศนเราจะสร้างประเพณีใหม่นะครับ ว่าเราจะสงสัยในความรอบคอบของรัฐบาลว่าจะต้องตั้งขึ้นมาพิจารณาก่อนรับหลักการครับ...”¹²²

ทางด้านนายชัยอนันต์ สมุทวณิช สมาชิกวุฒิสภาอีกผู้หนึ่ง ก็แสดงความเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หน้าที่ของวุฒิสภานั้นจะต้องติดตามความเคลื่อนไหว แล้วก็ศึกษาเรื่องนี้มาก่อนหน้าที่แล้ว หน้าที่ของวุฒิสภานั้นมิใช่จะมาเริ่มต้นศึกษากฎหมาย เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าที่ประชุมของวุฒิสภา เพราะทุกคนต่างทราบกันที่ว่า ขั้นตอนของกฎหมายนั้น วุฒิสมาชิกมีหน้าที่จะต้องกลั่นกรอง จะต้องเริ่มทำงานนับตั้งแต่มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพราะฉะนั้น วุฒิสภาควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ¹²³

ในที่สุดที่ประชุมมีมติเห็นด้วยกับหลักการ และมีการพิจารณารวดในวาระที่ 2 และที่ 3 ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

¹²¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 7/2532 วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2532.

¹²² เรื่องเดียวกัน.

¹²³ เรื่องเดียวกัน.

(4) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม

ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้ว ได้นำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ในที่ประชุมสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง

นางันทนา สุประกาศะนันท์ สมาชิกวุฒิสภาผู้หนึ่งได้สงสัยว่า (1) การนำลูกจ้างชั่วคราวของราชการมาอยู่ภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยนั้น ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินทดแทนให้ ทั้งในฐานะนายจ้างและรัฐบาลหรือไม่ (2) รัฐวิสาหกิจที่ต้องมาอยู่ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติ นี้ รัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยให้ ทั้งในฐานะนายจ้างและรัฐบาลหรือไม่ (3) การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เปิดให้ลูกจ้างทั่วไปเข้ากองทุนประกันสังคมได้โดยสมัครใจนั้น จะมีการออกเงินสมทบกองทุนอย่างไร (4) กรณีที่นายจ้างจ่ายเงินสวัสดิการ และให้ประโยชน์ทดแทน สูงกว่าที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนด รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไร จะมีการลดผลประโยชน์ ทดแทนในหน่วยงานลงหรือไม่ (5) การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุให้มีการให้ประโยชน์ ในเรื่องการสงเคราะห์บุตรและชราภาพภายใน 6 ปีนั้น ใครจะเป็นผู้จัดเก็บเงินและกำหนดการใช้เงินดังกล่าว¹²⁴

นายทวี ประไพ วุฒิสมาชิกอีกผู้หนึ่งก็มีความสงสัยว่า การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องอยู่ภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยนั้น รัฐวิสาหกิจที่มีสวัสดิการดีอยู่แล้ว จะต้องเข้าร่วมด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็มีการจ่ายเงินเข้ากองทุนภายในรัฐวิสาหกิจของตนเองอยู่แล้ว ดังนั้นจึงทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจต้องเสียเงินเข้ากองทุนถึง 2 ต่อ ซึ่งไม่เป็นอย่างไร

นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะวุฒิสมาชิก ได้อภิปรายว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อบกพร่อง เพราะรัฐวิสาหกิจไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ดังนั้น หากวุฒิสภาจะต้องผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปก็จะต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวนี้โดยเร็ว ความเห็นของนายมิชัย ฤชุพันธุ์ ก็สอดคล้องกับความเห็นของนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ วุฒิสมาชิกอีกผู้หนึ่ง ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อบกพร่อง แต่ข้อบกพร่องดังกล่าวก็ก่อให้เกิดความเสียหายเพียงเล็กน้อย ซึ่งสามารถแก้ไขได้

¹²⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 8/2533 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2533.

ทางด้านนายประสพ บุษราคัม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี ในฐานะประธานคณะกรรมการการร่วม ได้ชี้แจงให้ที่ประชุมของวุฒิสภาได้ทราบว่า การที่นำลูกจ้างชั่วคราวของทางราชการมาอยู่ภายใต้ร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย เพราะลูกจ้างเหล่านี้มีจำนวน 250,000 คน ซึ่งทำงานโดยไม่ได้รับสวัสดิการแต่อย่างใด สำหรับการที่นำรัฐวิสาหกิจเข้าร่วมกองทุนประกันสังคมด้วย ก็เพราะต้องการให้รัฐวิสาหกิจรู้จักช่วยเหลือผู้อื่นบ้าง และเมื่อคณะกรรมการการร่วมได้เชิญรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มาชี้แจง ก็ได้รับการยืนยันว่าพร้อมที่จะเข้าร่วมด้วย ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีสวัสดิการดีอยู่แล้วก็จะได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องเข้าร่วมกองทุนฯ แต่หากส่วนไหนสวัสดิการยังไม่ดีก็ให้เข้าร่วมเฉพาะส่วนนั้น นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังครอบคลุมไปถึงเกษตรกรอีกด้วย¹²⁵

อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มีความเห็นกับการอภิปรายของวุฒิสมาชิกที่แสดงความคิดเห็นในเชิงท้วงติง ว่ายังมีข้อบกพร่อง ดังนั้น เมื่อมีการลงมติ ผลปรากฏว่ามีผู้ไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 56 เสียง

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ในช่วงเวลาระหว่างวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 วุฒิสภาได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.2532 พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2534 และ พ.ศ. 2535 ซึ่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเหล่านี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอความเห็นชอบมาแล้ว และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ ภายใน 15 วัน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็ให้การรับรองทุกครั้ง ยกเว้นอาจจะมีข้อเสนอแนะบางประการ เพื่อให้รัฐบาลคำนึงถึงการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุด เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2529 สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งได้อภิปรายให้มีการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น การตั้งกำแพงภาษี รวมทั้งการระดมการลงทุนในประเทศ มาตรการเหล่านี้จะประสบผลสำเร็จลงได้หากมีการเข้มงวดกวดขันการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้อง และควบคุมการใช้งบประมาณของส่วนราชการให้เป็นไปอย่างประหยัด¹²⁶

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 2/2528 วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2528

นอกจากนี้ ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ความเห็นชอบต่อข้อสังเกตของ คณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภาต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว 3 ประการ และส่งให้รัฐบาล พิจารณาดังนี้ คือ (1) เกี่ยวกับรายจ่ายภาครัฐวิสาหกิจ รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินการแก้ปัญหาการ ขาดทุนของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยรีบด่วน และหากรัฐวิสาหกิจใดอยู่ในสภาพที่จะโอนให้ออกชน ดำเนินการต่อไปได้ ก็ควรเร่งดำเนินการโดยด่วน ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีภาระหนี้สินที่ เกิดจากการดำเนินการขาดทุนเป็นจำนวนมาก (2) ให้รัฐบาลกำชับให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิรูปที่ดินให้มีการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ การปฏิรูปที่ดินมีประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง (3) การเพิ่มอัตราใหม่ครุ รัฐบาลควรโอนอัตรา เงินเดือน รวมถึงโควตาข้าราชการครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจากสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา แห่งชาติ ซึ่งมีครูเหลือมากโอนมายังกรมสามัญศึกษา ทั้งนี้เพราะจำนวนนักเรียนประถมศึกษาลด ลง และให้รัฐบาลควบคุมงบประมาณรายจ่ายการก่อสร้างอาคารประเภทโรงเรียน ห้องกิจกรรม ห้องประชุม โดยให้อนุมัติเฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ ¹²⁷

แสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาให้ความสำคัญต่อการใช้จ่ายงบประมาณให้ประหยัด และให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงเท่านั้น

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2530 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบแล้วนั้น ในการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาเมื่อ วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2529 นายวิระ รมยะรูป สมาชิกวุฒิสภาผู้หนึ่งได้เสนอต่อที่ประชุมของ วุฒิสภาว่า รัฐบาลได้จัดตั้งงบประมาณปี พ.ศ. 2530 ให้มีลักษณะที่เป็นการประหยัดเพื่อรักษา เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สำหรับงบประมาณด้านความมั่นคงก็เป็นสิ่งจำเป็น แต่ก็น่าเห็นใจที่ ส่วนราชการต้นสังกัดไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลหรือรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้งบประมาณดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่สมาชิกรัฐสภาควรจะต้องมีความเชื่อถือ แต่ก็ยังมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงาน ของรัฐบาลในเรื่องเหล่านี้อยู่ เป็นเพราะยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับอำนาจของผู้สั่งการที่แท้จริง รวมทั้งการขาดคนรับผิดชอบในการกิจ

นอกจากนี้ พลเรือเอก นิพนธ์ ศิริธร สมาชิกวุฒิสภาอีกผู้หนึ่งก็ได้อภิปรายตั้ง ข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงการเงินกู้ เมื่อพิจารณาก็พบว่า การกู้เงินดังกล่าวมี 2 ลักษณะ คือ การกู้แบบ ให้เปล่า กับการกู้ที่มีระยะปลอดหนี้ ซึ่งไทยก็ได้รับความร่วมมือจากมิตรประเทศเป็นอย่างดี นอกจากนี้ การจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์จากมิตรประเทศก็มี 2 แบบด้วยกัน คือ แบบรัฐต่อรัฐ และ รัฐกับภาคเอกชนที่มีผลิิตอาวุธ การจัดหาอาวุธ 2 แบบนี้ไม่ควรกำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่นอนว่าควร จะดำเนินการแบบใดแบบหนึ่ง เพราะบางครั้งแบบหนึ่งอาจจะซื้อถูกกว่าอีกแบบหนึ่งได้

¹²⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา, (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 1/2529 วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2529.

อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาที่ได้ร่วมกันพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2530 ได้มีการตั้งข้อสังเกตดังนี้¹²⁸

(1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2530 จำนวน 227,500 ล้านบาท ที่รัฐบาลเสนอมาเพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ สูงกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2529 ซึ่งตั้งไว้ 218,000 ล้านบาท เป็นจำนวน 9,500 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.4 หากเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2529 ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการปรับลดลงเหลือ 221,650 ล้านบาทแล้ว จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น 15,850 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.5 ถึงแม้งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้จะเพิ่มขึ้นไม่มากนัก แต่ก็น่าจะเพียงพอสำหรับภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเร่งรัดฟื้นฟูการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

(2) ในการปรับลด ปรับเพิ่ม และเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเปลี่ยนแปลงไปเพียงเล็กน้อย และเป็นการปรับลดงบประมาณรายจ่ายที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายลงเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือต่อโครงการที่รัฐบาลกำหนดจะดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2530 โดยส่วนรวม

สำหรับในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2532 นั้น นายสุธี สิงห์เสน่ห์ ประธานคณะกรรมการธิการพิจารณาได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมของวุฒิสภาว่า อัตราเพิ่มขึ้นงบประมาณสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ และภาระกิจตามนโยบายของรัฐบาล การปรับลดตามมติของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการปรับลดรายจ่ายที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเป็นส่วนใหญ่ ไม่น่าจะทำให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 โดยส่วนรวมมีความเหมาะสมกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณ พ.ศ. 2532 สมควรที่วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบตามร่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมา¹²⁹

¹²⁸ สยามจอมพลเหตุ. บันทึกข่าวสาร และเหตุการณ์, 11 (12 - 15 ธันวาคม 2529).

¹²⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2532 (สมัยวิสามัญ)

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการฯ ยังได้ตั้งข้อสังเกตให้รัฐบาลรับไปดำเนินการ ดังนี้คือ (1) ควรเร่งหาวิธีการส่งเสริมเงินออมในประเทศเพื่อรองรับการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้น (2) ควรพิจารณาเรื่องการกระจายรายได้ไปสู่ชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นการเร่งด่วน (3) ควรกำหนดแนวทางขยายบริการขั้นพื้นฐานให้ครบถ้วนและทั่วถึง (4) ควรกำหนดนโยบายในการเร่งรัดผลิตบุคคลากรในสาขาที่ตลาดแรงงานต้องการ ทั้งตลาดแรงงานในและนอกประเทศ (5) ควรส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคตินิยมเห็นความสำคัญ และหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนศิลปวัฒนธรรมของชาติให้มากขึ้น (6) ควรเร่งประสานแผนงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเด็กและเยาวชน และควรให้งบประมาณสนับสนุนอย่างจริงจัง สำหรับหน่วยงานของกรมตำรวจที่มีบทบาทในการพัฒนาเด็กและเยาวชน ควรได้รับการขยายงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม (7) ควรมีการวางแผนควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดที่มีชุมชนหนาแน่น (8) ควรกำหนดมาตรการป้องกันสำหรับรัฐวิสาหกิจที่ติดค้างหนี้สินด้านบริการสาธารณูปโภคกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เพื่อมิให้หนี้สินนั้นพอกพูนขึ้นในอนาคต และ (9) เนื่องจากภาระหนี้สินของรัฐบาลเป็นที่สนใจของประชาชน การประกาศหนี้สินในราชกิจจานุเบกษาที่กระทำในปัจจุบันจึงเป็นทางหนึ่งที่จะให้สาธารณชนได้รับทราบ ดังนั้น โครงการเงินกู้ใด ๆ ที่สามารถเปิดเผยได้ จึงควรประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้นเท่าที่จะทำได้¹³⁰

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 3 ไปแล้วนั้น ในการประชุมของสมาชิกวุฒิสภามีเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2533 นายนิคม จันทรวิทุร สมาชิกวุฒิสภา ได้เสนอแนะต่อที่ประชุมว่า การจัดงบประมาณแบบสมดุลนี้ นับเป็นการจัดครั้งแรกในรอบ 40 ปี โดยงบประมาณส่วนใหญ่จะเน้นด้านการศึกษา สังคม สาธารณสุข และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกต้องที่รัฐบาลให้ความสำคัญสิ่งเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมของข้าราชการชั้นผู้น้อยนั้น ควรจะได้รับการช่วยเหลือมากกว่านี้ เพราะเศรษฐกิจเติบโตขึ้นรวดเร็วมาก ดังนั้น จึงควรที่จะเปลี่ยนผลประโยชน์ให้กับทุกฝ่ายอย่างเหมาะสม นอกจากนั้นก็ควรที่จะเพิ่มงบประมาณด้านพัฒนาสตรีด้วย¹³¹

¹³⁰ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสาร และเหตุการณ์, 14 (6 - 12 มกราคม 2532).

¹³¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 1/2533 วันที่ 7 กันยายน 2533.

ทางด้านนายมีชัย วีระไวทยะ สมาชิกวุฒิสภาอีกผู้หนึ่ง มีความเห็นว่างบประมาณในการควบคุมและป้องกันโรคเอดส์ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ 125 ล้านบาทนั้น ยังน้อยเกินไป ขณะที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ตั้งข้อสงสัยว่า เหตุใดคณะกรรมการฯ จึงต้องตัดงบประมาณสำนักพระราชเลขาธิการอีกส่วนหนึ่งด้วย เนื่องจากที่ผ่านมาไม่เคยมีการจัดงบประมาณของหน่วยงานทั้งสองมาก่อน ซึ่งนายบดินทร์ จุณนานนท์ กรรมการฯ ได้ชี้แจงว่า สาเหตุที่คณะกรรมการฯ ต้องตัดงบประมาณของหน่วยงานทั้งสองนั้น เนื่องจากได้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแล้วพบว่า ได้ตั้งงบประมาณไว้เกินความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายจริง¹³²

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาก็ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วด้วยดี

ค. การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2526 ถึง พ.ศ. 2534 ก่อนที่จะมีการยึดอำนาจของคณะ ร.ส.ช. วุฒิสภาได้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 อยู่ด้วยกันหลายครั้ง

(1) การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 นายปิยะนัฐ วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ ได้ขอให้รัฐสภาตีความรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 194 ซึ่งตามบทบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ใน (3) และ (6) ว่า การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อ ความดังกล่าวเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการลงคะแนนโดยให้สมาชิกรัฐสภาออกเสียงโดยเปิดเผย แต่นายปิยะนัฐเกรงว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526 นี้ อาจไม่มีการตีความรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนแล้ว การลงมติของรัฐสภาหากไม่เป็นไปโดยเปิดเผยก็อาจจะไม่ถูกต้อง¹³³

¹³² สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสาร และเหตุการณ์ 15 (7 - 13 กันยายน 2533).

¹³³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2526 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526.

ผลของการประชุมกันของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกต่างเห็นด้วยตามผู้เสนอคือ ลงคะแนนลับไม่ได้มี 119 เสียง เห็นตรงข้ามคือ โครลงคะแนนโดยลับได้มี 243 เสียง

(2) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ... ของนายปิยะ เกสรทอง

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2526 นายปิยะ เกสรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบูรณ์ กับคณะ ได้เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ซึ่งนายปิยะกับคณะเป็นผู้ร่าง โดยมีสาระสำคัญให้แก้ไขมาตรา 203 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ด้วยการยกเลิกการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีดังนี้ คือ (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ (แก้ไขมาตรา 203 (3)) (2) การพิจารณาร่างพระราชกำหนด กำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 (ยกเลิกมาตรา 203 (4))¹³⁴

นอกจากนี้ยังให้มีการแก้ไขมาตรา 204 โดยมีหลักการดังนี้ คือ (1) ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมาใช้บังคับ (แก้ไขมาตรา 204(1)) (2) ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับ ให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งพรรครวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งมาใช้บังคับ (แก้ไขมาตรา 204(1)) (3) ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านให้สภาผู้แทนราษฎรและอัตราส่วนของสมาชิกพรรคการเมืองในการตั้งกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับ (ยกเลิกมาตรา 204(21)) (4) ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำโดยมีมติพรรคการเมืองมาใช้บังคับ (ยกเลิกมาตรา 204(4)) (5) ยกเลิกการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องกระทำโดยมีคำรับรองคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ (ยกเลิก มาตรา 204(5)) (6) ขยายวันเริ่มแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยออกไปอีก 4 ปี (แก้ไขมาตรา 205)¹³⁵

¹³⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2526 (วิสามัญ) วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2526.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน.

เหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เพื่อชดเชยการเลือกตั้งระบบใหม่ที่ประชาชนจะต้องลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะ ซึ่งประชาชนยังไม่คุ้นเคยและเกิดความสับสน นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตรายังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

ผลของการลงมติ ที่ประชุมรับหลักการสั่งให้กรรมาธิการพิจารณาเต็มสภา โดยที่ประชุมได้ผ่านในวาระที่ 2 แต่ครั้งถึงในวาระที่ 3 ปรากฏว่า มีผู้เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ของนายปิยยะ เกสรทอง กับคณะ จึงเป็นอันตกไป¹³⁶

(3) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ

รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ซึ่งเสนอโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะ เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2526 โดยเห็นสมควรให้ใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยเปลี่ยนเป็นแบบแบ่งเขต ๆ ละ 3 คน และเลือกเป็นรายบุคคล (แก้ไขมาตรา 90 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521)¹³⁷

ผลการประชุม ที่ประชุมเห็นชอบให้รับหลักการได้เสียงสนับสนุนต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดทั้ง 2 สภา ยุติในที่นี้จึงตกไป

(4) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเสนอโดย เรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัด กรุงเทพมหานคร

ในการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเสนอโดย เรืออากาศ ฉลาด วรฉัตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2529 นั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีหลักการและเหตุผลให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา และบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาอยู่แล้ว ในวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ¹³⁸

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2526 (วิสามัญ) วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2526.

¹³⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3/2529 วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2529.

ผลของการประชุมปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องตกไป เพราะเสียงสนับสนุนไม่พอ

(5) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จำนวน 2 ฉบับ ซึ่งเสนอโดย นายณรงค์ วงศ์วรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดจังหวัดแพร่ หัวหน้าพรรคเอกภาพ และคณะรัฐมนตรี

ในการประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2532 บรรดาวุฒิสมาชิกได้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จำนวน 2 ฉบับ โดยเป็นการเสนอของนายณรงค์ วงศ์วรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดแพร่ หัวหน้าพรรคเอกภาพ และอีกฉบับหนึ่งเป็นของคณะรัฐมนตรี¹³⁹

นายณรงค์ วงศ์วรรณ ได้เสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของประชาธิปไตยที่แท้จริงต่อไป และให้ใช้ข้อบังคับของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้ในการประชุมของรัฐสภา

ทางด้านคุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ วุฒิสมาชิก เห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหา กรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่แทน ซึ่งเมื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมีการตีความในภายหลังว่า กรณีที่ไม่มีประธานรัฐสภา เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ในฐานะรองประธานรัฐสภาจะทำหน้าที่แทนได้เพียงใด

นายโอสถ โกสิน วุฒิสมาชิกอีกผู้หนึ่ง ก็มีความเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากมีหลายมาตราที่ใช้ วุฒิสมาชิกทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อจะแก้ไขให้ครบถ้วน ควรจะแก้ไขทุก ๆ มาตราที่ใช้วุฒิสภานำหน้า

นายอาคม มกรานนท์ ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกอีกผู้หนึ่ง ก็แสดงความเห็นในการอภิปรายว่า การดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ทำในจุดที่เล็กเกินไป ควรจะทำในสิ่งที่กว้างกว่านี้ เช่น การแก้ไขในเรื่องจำนวนผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และองค์ประชุมของรัฐสภา นอกจากนั้น ในเรื่องของผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภานั้น ก็ไม่สามารถจะมีความเป็นกลางได้อย่างแท้จริง เพราะประธานรัฐสภาสังกัดพรรคการเมืองลักษณะเช่นนี้ จะก่อให้เกิดอำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จขึ้นในรัฐสภา

¹³⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3/2532 วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2532.

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมก็รับหลักการ แต่เมื่อมีการพิจารณาในวาระที่ 3 ผลก็ปรากฏว่า เสียงสนับสนุนไม่พอ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงต้องตกไป

ง. การพิจารณาร่างพระราชกำหนด

สมาชิกรัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติร่างพระราชกำหนดที่รัฐบาลตราขึ้นมา ประกาศใช้บังคับขณะที่กำลังอยู่ในสมัยปิดประชุมสภานั้น ที่ผ่านมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา ก็ไม่เคยประสบปัญหาขัดข้องแต่ประการใด ดังเช่นใน พ.ศ. 2528 รัฐสภาก็พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดรวม 9 ฉบับ เพื่อให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป¹⁴⁰ หรือใน พ.ศ. 2532 รัฐสภาก็ได้พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดจำนวน 2 ฉบับ¹⁴¹ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. 2529 เมื่ออยู่ในระหว่างระยะเวลาที่มีการปิดสมัยประชุม รัฐสภาอยู่นั้น คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชกำหนดรวมทั้งสิ้น 9 ฉบับ พระราชกำหนดทั้ง 9 ฉบับนี้ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายนับแต่ประกาศใช้ แต่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอนุมัติก่อน จึงจะมีผลบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ¹⁴²

ดังนั้น เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุมรัฐสภาสมัยสามัญประจำปี พ.ศ. 2529 เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2529 ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอพระราชกำหนดทั้ง 9 ฉบับนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในการประชุมครั้งแรกของสมัยประชุมเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529

การที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนำเข้าเชื้อเพลิง รวมทั้งควบคุมปริมาณการนำเข้ารถยนต์มิให้มีมากเกินไป¹⁴³ แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 หลังจากนั้น

¹⁴⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปผลงานของรัฐสภา หน้า 6 - 7.

¹⁴¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปผลของรัฐสภาประจำปี พ.ศ. 2533 หน้า 3.

¹⁴² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปผลของรัฐสภาประจำปี พ.ศ. 2529 หน้า 3 - 4.

¹⁴³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2529

ในวันเดียวกัน เวลาประมาณ 23.00 น. รัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายุบสภา ดังนั้น วุฒิสภาก็เลยไม่ต้องพิจารณาพระราชกำหนดฉบับนี้ต่อไป

13.4.3 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ก. การแถลงนโยบาย

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 วุฒิสมาชิกได้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่วมรับฟังการแถลงนโยบายของรัฐบาล ก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต่อไปทุกครั้งเมื่อมีรัฐบาลชุดใหม่

สมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ชุดที่ 45 ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 เนื่องจากได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ หากให้มีการเลือกตั้งตามวิธีการใหม่ อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ จึงให้ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 และพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2526 หลังจากนั้นก็ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

ต่อมาเมื่อถึงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศยุบสภาอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 และจากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งการไม่ยอมอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว รัฐบาลเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค และถ้ายังให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ก็อาจนำไปสู่ความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 หลังจากนั้นได้มีการลงมติเลือกพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2529 หลังจากนั้นได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

ต่อมาภายหลัง พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งเมื่อ วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรคไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองยังไม่ยอมรับความคิดเห็น หรือมติดังกล่าวของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก จึงได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2531 ภายหลังการเลือกตั้งแล้วก็มีพระบรมราชโองการ

โปรดเกล้าแต่งตั้ง พลเอก ชาดิชาย ชุมพะวัน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 หลังจากนั้น รัฐบาลพลเอก ชาดิชาย ชุมพะวัน ก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจแต่ประการใด

เป็นที่น่าสังเกตว่าในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2531 ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้พิจารณานโยบายของรัฐบาลโดยไม่มีการลงมติไว้วางใจนั้น นายกระจ่าง พันธุมนาวิญ วุฒิสภา ได้อภิปรายเสนอแนะขอให้รัฐบาลระงับอย่าให้ข้าราชการเมืองได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานด้านบุคลากรของข้าราชการประจำ และให้มีการเสริมสร้างระบบคุณธรรมในวงราชการให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการประจำมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี ก็ควรมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดสภาพผูกขาดทางเศรษฐกิจด้วย¹⁴⁴

ภายหลังที่พลเอก ชาดิชาย ชุมพะวัน ได้บริหารประเทศ มาชั่วระยะเวลาหนึ่ง พลเอก ชาดิชาย ชุมพะวัน ก็ถวายบังคมลาออกเพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นก็มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งพลเอก ชาดิชาย ชุมพะวัน เป็นนายกรัฐมนตรี (สมัยที่ 2) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2533

การที่กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีเวลาเหลือเพียง 1 ปี กับ 7 เดือน โดยเสนอต่อรัฐสภา ทั้งนี้ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเช่นนี้ก็ไม่ได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจแต่ประการใด

ข. การตั้งคณะกรรมการ

วุฒิสมาชิกระหว่างวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้มีอำนาจเลือกสมาชิกวุฒิสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา

คณะกรรมการที่วุฒิสภาได้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาหรือศึกษาในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติหลายเรื่อง ที่สำคัญคือ

(1) คณะกรรมการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหามันสำปะหลัง

¹⁴⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 1/2531 วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2531.

ในการประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2527¹⁴⁵ ที่ประชุมได้พิจารณา รายงานของคณะกรรมการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม พิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหามันสำปะหลัง ซึ่งเกษตรกรกำลังเผชิญอยู่ โดยมีนายสมภพ สุตังกรกาญจน์ เป็นประธานคณะกรรมการ และ ร.ท. อนันต์ พรรณเชษฐ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ มีคณะกรรมการทั้งหมดจำนวน 15 คน คณะกรรมการได้เชิญบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นจำนวน 22 คน เช่น นายสุกิจ หวังหลี่ นายกสมาคมมันสำปะหลังแห่งประเทศไทย นายสนธิ คำนะเพิ่มพูล ผู้อำนวยการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ดร. อาซัว เตลานนท์ กรรมการผู้จัดการใหญ่เครือบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ด้านพัฒนา ฯลฯ เป็นต้น

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการได้ข้อสรุปว่า
ปัญหา

จากการที่ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปได้กำหนดโควตาการนำเข้ามันสำปะหลังจาก ประเทศไทย โดยปี พ.ศ. 2526 - 2527 ให้นำเข้าได้ไม่เกินปีละ 5 ล้านตัน บวกกับส่วนเพิ่มอีกร้อย ละ 10 ส่วน พ.ศ. 2528 - 2529 ให้นำเข้าได้เพียงปีละ 4.5 ล้านตัน บวกกับส่วนเพิ่มอีกร้อยละ 10 ในขณะที่ผลผลิตหัวมันสดของไทย พ.ศ. 2526 - 2527 กลับเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าร้อยละ 18.2 ดังนั้น จึงเกิดปัญหาผลผลิตมีมากเกินไปความต้องการของตลาด ซึ่งจะทำให้ราคามันสำปะหลังตกต่ำ ลงอย่างแน่นอน และผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมากที่สุดคือเกษตรกรนั่นเอง

แนวทางแก้ปัญหา

1. โดยการขยายตลาดส่งออกไปยังประเทศอื่น ๆ นอกจากประเทศในกลุ่ม ประชาคม
2. ในด้านความต้องการใช้ภายในประเทศคงไม่สามารถขยายได้มากนัก เพราะ ต้องนำไปผสมกับสิ่งอื่น ๆ ทำให้ต้นทุนสูง
3. การผลิตแอลกอฮอล์จากมันสำปะหลังไม่คุ้มทุน เพราะต้นทุนสูงมาก
4. จะต้องลดจำนวนผลผลิตหัวมันสำปะหลังภายในประเทศลงให้ได้ แล้วหันไป ปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน เช่น ข้าวฟ่าง ถั่วเขียว ถั่วลิสง และถั่วเหลือง

ที่ประชุมเห็นด้วยกับข้อเสนอ และแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของ กรรมการต่อไป

¹⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 3 ครั้งที่ 2/2527 (สมัย สามัญ) วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2527.

(2) คณะกรรมการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไข ปัญหาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย

คณะกรรมการได้เชิญบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง และ แสดงความคิดเห็น เช่น พันเอก สมชาย หิรัญกิจ ผู้ว่าการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นางชนัดต์ ปิยะอุย นายกสมาคมการโรงแรมแห่งประเทศไทย และคุณหญิงแรม พรหมโมบล บุญยะประสพ นายกสมาคมการค้าเพื่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ในการพิจารณารายงานเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2527 แสดงให้เห็นว่า ใน พ.ศ. 2526 ที่ผ่านมา จำนวนการท่องเที่ยวลดลง ทั้งนี้เกิดจากปัญหาภายในและภายนอก

ปัญหาภายใน

1. ความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยเฉพาะชายหาด พัทยา

2. การจัดระเบียบของแหล่งท่องเที่ยวยังไม่ได้มาตรฐาน

3. บริการด้านการขนส่งไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว

4. คดีอาญากรรมเกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวมีอัตราค่อนข้างสูง แต่การป้องกันปราบปรามขาดประสิทธิภาพ

5. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวทั้งภายในและต่างประเทศ

ยังอยู่เกณฑ์ต่ำ

6. ต้นทุนในการดำเนินธุรกิจโรงแรมอยู่ในระดับสูง

7. งบประมาณในการส่งเสริมการท่องเที่ยวมีอยู่จำกัด ไม่สมดุลกับการ

เจริญเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

8. ภัยธรรมชาติโดยเฉพาะน้ำท่วมกรุงเทพฯ

ปัญหาภายนอก

1. ภาวะเศรษฐกิจมีการฟื้นตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป

2. ปัญหาชายแดนและการสู้รบในประเทศใกล้เคียงที่กำลังคุกรุ่น

3. การเผยแพร่ข่าวและภาพพจน์ของสถานการณ์ในประเทศไทยเกินความเป็นความจริง ทำให้นักท่องเที่ยววิตก เลี่ยงการเดินทาง

4. มีแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ เข้ามาแข่งขันกับประเทศไทย เช่น ในญี่ปุ่น

ลังกา อินโดนีเซีย เป็นต้น

แนวทางแก้ไข

1. จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อประสานแผนพัฒนาการท่องเที่ยว

2. การจัดระเบียบของแหล่งท่องเที่ยวและสถานบริการต่าง ๆ

3. เพิ่มการอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งและการคมนาคม

4. รักษาความปลอดภัย
5. ประชาสัมพันธ์
6. ลดค่าไฟฟ้าและภาษีเกี่ยวเนื่องธุรกิจการท่องเที่ยว
7. เพิ่มงบประมาณและจัดแบ่งภาษีที่รัฐเก็บจากการท่องเที่ยว เพื่อนำมาใช้

ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

(3) คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่องอิทธิพล อำนาจมืด ฯลฯ ในสังคม

ในการศึกษาเรื่องอิทธิพลอำนาจมืด ฯลฯ ในสังคมของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา ซึ่งมีพลเอก หาญ ลีนาพันธ์ เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาถึงบทบาทของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2526¹⁴⁶ โดยได้เชิญตัวแทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และผู้ประกอบการสถาบันการเงินมาให้ข้อคิดเห็น สรุปผลได้ดังนี้

กฎหมายควบคุมธนาคารและสถาบันการเงินยังมีช่องโหว่ ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารสถาบันการเงิน และเพิ่มโทษของอาญาให้นักสำหรับผู้ฝ่าฝืน พร้อมทั้งให้มีการเปิดเผยสถานะภาพของสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนได้ด้วย

สำหรับการโฆษณาของสถาบันการเงินที่ชักจูงประชาชนให้นำเงินมาฝาก โดยอ้างว่าจะได้รับดอกเบี้ยตอบแทนในอัตราสูง และมีกระทรวงการคลังกำกับ การโฆษณาเช่นนี้ไม่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ใช้อยู่ขณะนั้น โดยสาระของพระราชบัญญัติดังกล่าวเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศชาติอยู่แล้ว แต่จากการกำกับดูแลหรือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่างเคร่งครัด จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อป้องกันประชาชนมิให้เดือดร้อน

ในการนี้ คณะกรรมการฯ จึงมอบหมายให้อนุกรรมการฝ่ายกฎหมาย ไปร่วมกันพิจารณากับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ว่าควรจะยกเว้นหรือแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับใดบ้าง หลังจากนั้นจะได้เสนอแนะรัฐบาลต่อไป

¹⁴⁶

สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสาร และเหตุการณ์, 9 (10 - 16 กุมภาพันธ์ 2527).

(4) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา รายงานเรื่อง “การดำเนินการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ “น้ำโจน” เกี่ยวกับการตัดไม้ทำลายป่า สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ ทัวไป”

ในการประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2530 ได้มีการพิจารณารายงานของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเรื่อง “การดำเนินการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ “น้ำโจน” เกี่ยวกับการตัดไม้ทำลายป่า สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ ทัวไป” โดยมีพลโท ปัญญา สิงห์ศักดิ์ เป็นประธานกรรมการ และนายวิชัย กาญจนพันธุ์ เป็นเลขานุการ มีคณะกรรมการ 19 คน ทั้งนี้เกิดขึ้นเพราะนายชวลิต รุ่งแสง และนายพิชัย วาสนาส่ง วุฒิสมาชิกทั้งสองคนเป็นผู้เสนอญัตติต่อวุฒิสภา เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2530 และวุฒิสภาได้ลงมติให้คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณาเรื่องญัตติดังกล่าว¹⁴⁷

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วมีข้อสรุปดังนี้

1. ชาวกาญจนบุรีเสียพื้นที่ป่าของตนเองไปประมาณ 28.6 ตารางกิโลเมตร ซึ่งน่าจะน้อยกว่าพื้นที่ป่าไม้ที่จะสูญเสียไป โดยการบุกรุกที่ไม่ต้องด้วยกฎหมายที่กำลังเป็นอยู่ในขณะนี้ และคาดว่าจะยังคงมีอยู่ต่อไปอย่างกว้างขวาง
2. การก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าขนาดใหญ่ เช่น ที่เขื่อนภูมิพล และเขื่อนสิริกิติ์ เป็นต้น ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า โครงการเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมแก่ประเทศชาติ ทั้งในแรงไฟฟ้าชลประทานและอื่น ๆ อีกมาก
3. สภาพป่าในบริเวณอ่างเก็บน้ำของเขื่อนน้ำโจนเอง ส่วนใหญ่เป็นที่ ๆ บุกกรแล้ว ที่เหลืออยู่เป็นต้นไม้มิมีค่าไม่สูงมากนัก
4. น้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติ มีและให้เพิ่มทุกปี ไม่มีวันหมดสิ้น แต่ทรัพยากรอื่น ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นพลังงานมีแต่จะหมดสิ้นไปทุกวัน

ฉะนั้น หากได้พิจารณาตามหลักการแห่งเหตุผลและความเป็นจริงแล้ว การสร้างเขื่อนพลังน้ำที่น้ำโจนก็จะดำเนินการไปด้วยความราบรื่น และไม่พลาดโอกาสการก่อสร้าง ดังเช่นเขื่อนน้ำชี จังหวัดชัยภูมิ

ผลจากข้อสรุปของการพิจารณาแล้ว คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ของวุฒิสภาได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. รัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ข่าวสารให้ประชาชนเข้าใจถูกต้องและทั่วถึงกัน
2. รัฐและการไฟฟ้าฝ่ายผลิตควรให้โอกาสผู้ที่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย มีโอกาสร่วมพิจารณาข้อเท็จจริง

¹⁴⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญ, สมัยที่ 2), ครั้งที่ 12/2530 วันที่ 27 พฤศจิกายน 2530.

3. รัฐควรแต่งตั้งนักวิชาการที่เป็นกลางพิจารณาศึกษา และประชาสัมพันธ์

4. เนื่องจากรัฐบาลไทย โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ซึ่งอยู่ในเขตนิเวศวิทยา ที่อาจได้รับผลกระทบจากเขื่อนน้ำโจนเป็นมรดกทางธรรมชาติของโลกต่อองค์การยูเนสโก ซึ่งก่อให้เกิดผลผูกพันตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก ดังนั้น รัฐบาลส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องน่าจะได้นำเรื่องนี้ไปพิจารณา¹⁴⁸

อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็ให้การสนับสนุน มีบางคนเท่านั้นที่คัดค้าน เช่น พันโท สมพนธ์ บุญญกุลป์ ซึ่งเป็นกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยพันโทสมพนธ์ได้แสดงเหตุผลว่า ขณะนั้นยังไม่มีเวลาที่จะรีบด่วนทำเรื่องนี้ นอกจากนั้น รายชื่อของกรรมการที่เชิญมาประชุมก็ยังขาดนักวิชาการอีกหลายด้าน รัฐสภาได้ให้เวลาศึกษาพิจารณาถึง 1 ปี แต่กรรมการทำงานเพียง 3 เดือน จึงน่าจะใช้เวลาทำการศึกษาให้ลึกซึ้งมากกว่านี้

ดังนั้น คณะอนุกรรมการจึงนำกลับไปพิจารณาใหม่ให้รัดกุม และลึกซึ้งตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้เสนอแนะ

(5) การพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา เพื่อพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดสตูล เป็นเมืองเศรษฐกิจพิเศษ และพัฒนาระบบขนส่งที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงเชื่อมฝั่งมหาสมุทรอินเดีย (ทะเลอันดามัน) กับมหาสมุทรแปซิฟิก (ทะเลจีนใต้) ของพลโท ปัญญา สิงห์ศักดิ์ กับคณะ

ในการประชุมของวุฒิสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2530 พลโทปัญญา สิงห์ศักดิ์ กับคณะ ได้เสนอต่อวุฒิสภา เพื่อขอตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดสตูล เป็นเมืองเศรษฐกิจพิเศษ และการพัฒนาระบบขนส่งที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงเชื่อมฝั่งมหาสมุทรอินเดีย (ทะเลอันดามัน) กับมหาสมุทรแปซิฟิก (ทะเลจีนใต้)¹⁴⁹

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 5 ครั้งที่ 2/2530 (สมัยสามัญ สมัยที่ 1) วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2530.

สำหรับเหตุผลที่ต้องเสนอมีสาระสำคัญดังนี้¹⁵⁰

1. การที่จะผลักดันให้แผนการพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายได้ ประเทศไทยต้องแสวงหาแนวทางพัฒนาที่มีผลตอบแทนเศรษฐกิจสูง, แต่ใช้ระยะเวลาสั้นเข้ามาช่วยพัฒนาประเทศ
2. ปัจจุบันได้มีบุคคล คณะบุคคลหลายฝ่าย เสนอโครงการพัฒนามากมายหลายโครงการ รวมทั้งโครงการพัฒนาภาคใต้ตอนบนของบริษัทไจก้า (JICA) และโครงการบุคคลคลอดกระด้วย ประเด็นสำคัญคือ ต้องใช้งบประมาณหลายหมื่นแสนล้าน ทำให้ความเป็นไปได้มีน้อย
3. ปัจจัยพื้นฐานทางภาคใต้สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ ยังมิได้หยิบขึ้นมาพิจารณา มีปัจจัยทางด้านการท่องเที่ยว เศรษฐกิจ การเกษตร และทรัพยากร ตลอดจนทำเลทางภูมิศาสตร์ที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาให้เป็นท่าเรือนานาชาติ และตลาดกลางแลกเปลี่ยนซื้อขายทั้งแร่และยางพารา
4. สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา นราธิวาส เป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ แหล่งน้ำ พลังไฟฟ้า ทรัพยากรทางบกทางทะเลมากมาย มีที่ตั้งเหมาะสม พัฒนาให้เป็นระบบการขนส่งนานาชาติไม่แพ้สิงคโปร์

ในที่สุด วุฒิสภานุมัติให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ โดยมี พลโท ปัญญา สิงห์ศักดิ์ เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ

ต่อมาภายหลังที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้แล้ว ก็เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2531 โดยมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

ศักยภาพทางการพัฒนาจังหวัดสตูลค่อนข้างสูง โดยเฉพาะศักยภาพทางการท่องเที่ยวทั้งทางบกและทางทะเลมีพร้อมมูล มีเกาะถึง 84 เกาะ เช่น เกาะตะรุเตา เกาะเกตา เกาะนิเปะ และเกาะอาดัง เป็นต้น เหมาะเป็นท่าเรือน้ำลึกสำหรับเป็นประตูประเทศเปิดสู่โลกซีกตะวันตกที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง เป็นท่าเรือน้ำลึกเชื่อมต่อกับท่าเรือสงขลาได้อย่างดีที่สุดในช่วงทางให้เกิดแลนด์บริดจ์ (Land Bridge) และเหมาะสมที่จะเป็นแหล่งสะสมน้ำมันดิบอันเป็นพลังงานสำคัญยิ่ง¹⁵¹

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 5 ครั้งที่ 1/2531 (สมัยสามัญ) วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2531.

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีข้อเสนอแนะในการพัฒนาจังหวัดสตูลให้เป็นเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์กลางของการค้า การประมง การอุตสาหกรรม การคมนาคมขนส่ง คลังน้ำมันดิบสำรอง โดยการพัฒนากิจกรรมด้านต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ศึกษาการใช้ที่ดิน ศึกษาเรื่องการก่อสร้าง ท่าเรือน้ำลึก ปรับปรุงขยายพื้นฐาน รัฐบาลบริการด้านสาธารณูปโภค รวมทั้งการลงทุน รัฐบาลกำหนดเป็นกิจกรรมให้มีการรับรองอุตสาหกรรมที่จะกระจายมาจากประเทศอื่นด้วย¹⁵²

(6) การพิจารณาศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ซึ่งคณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาเสร็จแล้ว

คณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ของวุฒิสภาได้ไปทำการศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกรมาให้ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2532¹⁵³

พลเรือ เอก ประเทือง วงศ์จันทร์ กรรมการเกษตรและสหกรณ์ของวุฒิสภาได้เสนอต่อวุฒิสภาให้พิจารณาว่า สภาพหนี้สินของเกษตรกรทั่วประเทศ เท่าที่มีการรวบรวมข้อมูลมาตั้งแต่ พ.ศ. 2509 มีจำนวนทั้งสิ้น 632 ล้านบาท ต่อมามีการปลดหนี้สินมาเป็นระยะ ๆ จนปัจจุบันเหลืออยู่ประมาณ 258 ล้านบาท โดยภาวะหนี้สินดังกล่าวมีทั้งหนี้สินในระบบ คือ เป็นหนี้สินสถาบันการเงิน และหนี้สินนอกระบบคือ หนี้สินที่มีการกู้ยืมเป็นส่วนตัว ซึ่งคณะกรรมการฯ ขอเสนอให้รัฐบาลดำเนินการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ให้เกษตรกรตระหนักถึงผลดีของการเป็นหนี้สินกับสถาบันการเงินต่าง ๆ รวมทั้งขอเสนอให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นเจ้าหนี้เกษตรกรแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการปลดภาวะหนี้สิน นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ขอเสนอให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือในการปลดภาวะหนี้สินให้กับเกษตรกรทั่วประเทศด้วยการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนให้เกษตรกรได้กู้ยืม โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ และจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติโดยเร็วที่สุด¹⁵⁴

¹⁵² เรื่องเดียวกัน.

¹⁵³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ). ครั้งที่ 3/2532 วันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2532.

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน

พลเอก พิจิตร กุลละวณิชย์ วุฒิเกษียณ อีกผู้หนึ่ง ได้แสดงความคิดเห็นว่า ความยากจนของเกษตรกรเกิดจากการขาดความรู้ด้านการเกษตรแผนใหม่ และผู้ที่จบการศึกษาด้านนี้ส่วนใหญ่มักจะประกอบอาชีพอยู่ในเมือง ไม่ได้กลับไปทำการเกษตรในท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ การที่เกษตรกรขาดโอกาสในการเข้าไปมีบทบาทในการแปรรูป และการจำหน่ายผลผลิต จึงทำให้เกษตรกรประสบการขาดทุน¹⁵⁵

สำหรับนายทรง องค์ชัยวัฒน์ วุฒิสมาชิกอีกผู้หนึ่ง ก็เสนอแนะว่า รัฐบาลควรจะขยายเขตชลประทานออกไปอีก เพื่อให้ประชาชนที่มีความรู้เข้าไปทำการเกษตรได้มากขึ้น

ในที่สุดที่ประชุมลงมติรับรองเป็นเอกฉันท์ และให้ส่งรายงานให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป

(7) การพิจารณารายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มของคณะกรรมการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินของวุฒิสภา

วุฒิสภาได้แต่งตั้งให้คณะกรรมการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินของวุฒิสภา ไปศึกษาเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งรัฐบาลกำลังจะนำมาใช้แทนภาษีการค้า โดยมีนายสุธี สิงห์เสน่ห์ เป็นประธานกรรมการฯ

ในการประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2533¹⁵⁶ นายสุธี สิงห์เสน่ห์ ได้รายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยมีข้อสรุปว่า การที่รัฐบาลจะนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า จะช่วยให้แก้ไขข้อบกพร่องของการจัดการเก็บภาษีการค้าได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของคณะกรรมการพบว่า ประชาชนและผู้ประกอบธุรกิจยังมีความสับสนและไม่เข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีแบบใหม่นี้ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ เช่น สินค้าจะมีราคาแพงขึ้น เนื่องจากการฉวยโอกาสขึ้นราคาของพ่อค้า ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอข้อสังเกตให้รัฐบาลนำไปดำเนินดังนี้ คือ

(1) ในระยะแรกของการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ควรเน้นเฉพาะธุรกิจการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม และสินค้าเพื่อการส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ และควรยกเว้นการบังคับใช้กับธุรกิจบางประเภท เช่น สินค้า ซึ่งเป็นผลผลิตทางเกษตร เป็นต้น

(2) ระยะเวลาของการจัดเก็บภาษีควรคำนึงถึงสินค้าที่อยู่ในสต็อกที่มีการสั่งซื้อไว้ก่อนที่การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจะมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการเสียภาษีซ้ำซ้อน

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 1/2533 วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2533.

(3) มีสิ่งที่น่าสังเกตว่า ผู้ประกอบธุรกิจรายย่อยจะมีความพร้อมในการจัดทำบัญชีเพื่อแสดงหลักฐานหรือไม่ ส่วนอัตราที่เรียกเก็บร้อยละ 10 นั้น ควรจะมีการพิจารณาทบทวนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม¹⁵⁷

นายปลั่ง มีจุล วุฒิสมาชิกอีกผู้หนึ่ง ก็แสดงความเห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่เห็นว่ารัฐบาลยังมิได้ชี้แจงเรื่องนี้กับประชาชนมากเท่าที่ควร และเรียกร้องให้รัฐบาลชี้แจงให้ประชาชนทราบอย่างเร่งด่วน¹⁵⁸

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีวุฒิสมาชิกบางคนที่คัดค้านไม่เห็นด้วยกับวิธีการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น นายทอง โพธิ์อาน ซึ่งเห็นว่าประชาชนทั่วไปยังไม่เข้าใจระบบการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยเฉพาะผู้ประกอบการต้องรับภาระ เพราะราคาสินค้าต้องเพิ่มขึ้น ดังนั้น รัฐบาลน่าจะมีวิธีการอื่นที่ดีกว่าในการแก้ปัญหาในการจัดเก็บภาษี¹⁵⁹

ในที่สุด ที่ประชุมของวุฒิสภาก็ให้ความเห็นชอบให้ส่งรายงานของคณะกรรมการการของวุฒิสภาไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

13.4.4 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ

ระหว่างวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2526 จนถึงวัน 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสมบัติ และการประกาศสงคราม ตามความในมาตรา (6, 17, 20, 21 และ 16) ตามลำดับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 นั้น สมาชิกวุฒิสภามิได้มีบทบาทแต่อย่างใด เพราะยังไม่มีอำนาจจำเป็นในเรื่องดังกล่าว

¹⁵⁷ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ , 15 (4 - 10 พฤษภาคม 2533).

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

14. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

14.1 การยึดอำนาจของคณะ ร.ส.ช.

เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะทหาร ซึ่งนำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้ประกาศยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลดังประกาศฉบับแรกของคณะผู้ยึดอำนาจ ซึ่งเรียกตนเองว่าเป็นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังนี้¹⁶⁰

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ

ด้วยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และพลเรือน ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศได้แล้ว ตั้งแต่เวลา 11.30 น. ของวันที่ 23 กุมภาพันธ์ และสถานการณ์ทั้งหลายได้ตกอยู่ภายใต้การ ดูแลของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแล้วขอให้ประชาชนอย่าได้หวั่นวิตก ขอให้ประกอบกิจการงานอาชีพต่อไปตามปกติ สำหรับทหาร ตำรวจ ห้ามเคลื่อนย้ายกำลังโดยเด็ดขาด เว้นแต่จะได้รับคำสั่งจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และให้ผู้บังคับบัญชาหน่วยต่าง ๆ ของประเทศ พึงและปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่ผู้เดียว ให้ทุกคนตั้งอยู่ในความสงบ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะได้ชี้แจงเหตุผลที่จำเป็นที่จำเป็นต้องควบคุมอำนาจครั้งนี้ให้ทราบต่อไป

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยึดมั่นในความจงรักภักดี และเทิดทูนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ไว้เหนือเกล้าเหนือกระหม่อม ผู้ใดละล้งละเมิดมิได้ การควบคุมการปกครองในครั้งนี้ เหตุผลสำคัญยิ่งประการหนึ่งก็คือรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขแห่งชาติ ให้ดำรงอยู่ตลอดไป องค์พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ได้รับการถวายอารักขาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอย่างปลอดภัยแล้วทุกประการ คณะรักษาความ

¹⁶⁰ ข่าวพิเศษ, (25 กุมภาพันธ์ - 2 มีนาคม 2534)

สงบเรียบร้อยแห่งชาติให้ประกันว่าจะไม่เปลี่ยนแปลงสถาบันใด ๆ เกินกว่าความจำเป็น เพื่อความปลอดภัยของประเทศชาติ ส่วนชาวต่างชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะทูตานุทูต สถานกงสุล องค์การระหว่างประเทศ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะได้ให้ความคุ้มครองอย่างเข้มแข็ง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะยังคงรักษาพันธกรณีใด ๆ ที่ประเทศไทยได้กระทำไว้กับประเทศต่าง ๆ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ประกาศ ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

พลเอกสุนทร คงสมพงษ์

ผู้บัญชาการทหารสูงสุด

(หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ)

พลเอกสุจินดา คราประยูร

ผู้บัญชาการทหารบก

(รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ)

พลเรือเอกประพัฒน์ กฤษณะจันทร์

ผู้บัญชาการทหารเรือ

(รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ)

พลอากาศเอกเกษร โจนนิน

ผู้บัญชาการทหารอากาศ

(รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ)

พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์

อธิบดีกรมตำรวจ

(รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ)

พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี

(เลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ)

นั่นเป็นแถลงการณ์ฉบับแรกอันเป็นประกาศเพื่อแสดงการยึดอำนาจการปกครอง แต่ประกาศดังกล่าวยังไม่ความชัดเจนในเหตุผลอย่างเพียงพอในวันเดียวกันนั่นเอง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้แถลงการณ์เพื่อชี้แจงเหตุผลของการยึดอำนาจการปกครองไว้ดังนี้¹⁶¹

1. พุทธการณณ์ฉัรราชฎัรบังหลวง คณะผู้บริหารประเทศ ได้ฉวโอกาสจะอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงไม่เคยเป็นมาก่อน จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคนที่จะต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเองและ พรรคพวกต่อไป ดังจะเห็นได้จากโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง จะมีนักการเมืองในระดับรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดขึ้นโดยอ้างถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แต่แท้จริงแล้วเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้นทั้ง ๆ ที่รู้ยู่แก่ใจว่ามีการฉัรราชฎัรบังหลวงกันอย่างกว้างขวาง กลุ่มนักการเมืองระดับรัฐมนตรีรวมทั้งข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูงบางท่านก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาลไม่เอาใจใส่ที่จะแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนั้นประพฤตินิชอบเสียเองโดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เป็นการบังหน้า และกลับแสดงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยการยืนยันด้วยเมื่อการฉัรราชฎัรบังหลวงเติบโตอย่างรวดเร็วและรุนแรงจนไม่สามารถจะหยุดยั้งได้ หากขึ้นปล่อยทิ้งไว้อาจสร้างความเสียหายอย่างถึงที่สุดให้กับชาติบ้านเมืองได้ จึงเป็นเหตุผลความจำเป็นประการแรกที่จะต้องยึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ

2. ขัรราชการการเมืองข่มเหงขัรราชการประจำผู้ซื้อสัตย์ สุจริต

จากการที่ข้าราชการการเมืองได้เข้ามามีบทบาทและอำนาจสูงสุดใจแต่ละส่วนราชการ จึงได้ถือโอกาสนี้สร้างบารมีทางการเมือง หาสมัครพรรคพวกเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงและเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวก จึงทำให้ข้าราชการประจำผู้ซื้อสัตย์สุจริตไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง ขัรราชการไม่เจริญก้าวหน้า ถูกข่มเหงรังแกหากมิยอมเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกจากราชการ สิ่งเหล่านี้เป็นความเจ็บช้ำน้ำใจของข้าราชการประจำที่ไม่มีหนทางต่อสู้ จึงนับเป็นการทำลายขวัญ กำลังใจและขนบธรรมเนียมประเพณีของข้าราชการอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในอดีต ปัญหาข้อนี้จึงเป็นเหตุผลประการที่ 2 ของการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองของประเทศ

¹⁶¹ คุรราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 108 ตอนที่ 32 (ฉบับพิเศษ) : 23 กุมภาพันธ์ 2534, หน้า 1.

3. รัฐบาลเป็นเผด็จการของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล รวมทั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีบ้านพิษณุโลก ได้ใช้อุบายอันแยบยลทางการเมืองโดยสร้างภาพหลอกลวงประชาชนว่าเป็นการปกครองตา ระบอบประชาธิปไตยแล้วพลิกเพลงหาประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่าแท้จริงแล้วเนื้อหาของการปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ได้ใช้ประโยชน์เป็นส่วนนำนักการเมือง ระดับรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่าย นิติบัญญัติ นำประเทศไปสู่การปกครองในรูปแบบเผด็จการทางรัฐสภา โดยมีประชาธิปไตยบังหน้าเป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้โดยสิ้นเชิง เมื่อเป็นเช่นนี้การวางตัวบุคคลในตำแหน่งสำคัญทั้งทางการเมือง และข้าราชการประจำจึงตกอยู่กับพรรคพวกของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น และเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการกอบโกยผลประโยชน์อย่างมหาศาล ที่ไม่มีบุคคลใดจะสามารถต่อต้านหรือทัดทานได้ จึงนับว่าเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

4. การทำลายสถาบันทางทหาร สถาบันทหารเป็นสถาบันข้าราชการประจำเพียงสถาบันเดียวที่ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของนักการเมือง พรรคการเมือง ถึงแม้ว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันได้ใช้ความพยายามนำนักการเมืองไปบังคับบัญชาทำลายเอกภาพ ความรัก ความสามัคคี ภายในกองทัพอย่างต่อเนื่องตลอดมาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถกระทำได้จากภาพโดยส่วนรวมทั่ว ๆ ไป จะเห็นว่ารัฐบาลได้เผชิญหน้ากับฝ่ายทหารมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกรณีลิตเติลดัก รถสื่อสารเคลื่อนที่ (รถโมไบล์) การไม่ปลดร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง จากการเป็นรัฐมนตรีตามสัญญาสุภาพบุรุษ การปล่อยข่าวสารปลดผู้นำทหาร เป็นต้น จากการทำด้วยเล่ห์เพทุบาย ทำลายฝ่ายทหารดังกล่าว ฝ่ายทหารจึงไม่สามารถจะอดกลั้นอีกต่อไปได้ และเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดการขัดและควบคุมอำนาจการปกครองในครั้งนี้ขึ้น

5. การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อปี 2525 ประมาณ 9 ปีเศษที่ผ่านมา พลตรีมนูญ รูปขจร และพรรคพวกได้บังอาจคบคิดวางแผนทำลายล้างราชวงศ์จักรีเพื่อล้มสถาบันพระมหากษัตริย์ เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่แบบที่ตนเองและคณะกำหนดไว้ การวางแผนชั่วร้ายดังกล่าวไม่สามารถกระทำสำเร็จ พลตรีมนูญฯ และพรรคพวก จำนวนถึง 43 คน ถูกจับกุมในที่สุด และได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มคณะบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับการประกันตัวจนสามารถก่อการปฏิวัติได้อีกถึง 3 ครั้ง นอกจากนั้นยังได้รับการอุ้มชูจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีให้ได้รับการเติบโตในอาชีพรับราชการทหารจนกลายเป็นนายทหารชั้นนายพลโดยรวดเร็ว ทั้งที่กระทำผิดโทษฐานการก่อกบฏและต้องคดีลอบสังหารบุคคลสำคัญ

โดยเฉพาะคดีล้มล้างพระมหากษัตริย์ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พยายามที่จะเบี่ยงเบนความเป็นจริงและโยนความผิดให้ผู้อื่น ซึ่งสร้างความโกรธแค้นให้แก่พี่น้องประชาชน ผู้จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง การกระทำอันแสดงออกถึงความไม่จงรักภักดีเช่นนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่สุด เหล่าทหารไม่สามารถจะอดทนอดกลั้นได้อีกต่อไป จึงได้ร่วมมือปรึกษาหารือทั้ง 3 เหล่าทัพ รวมทั้งฝ่ายพลเรือนและตำรวจเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ

จากเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการดังกล่าว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไม่สามารถที่จะปล่อยให้อาณาจักรระส่ำระสายของชาติบ้านเมืองเกิดขึ้นรุนแรงต่อไปอีกได้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงจำเป็นต้องใช้วิธีเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศและคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะดำเนินการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้คืนกลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

การยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินในครั้งนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ทำการยึดทรัพย์สินของนักการเมือง ซึ่งมีนักการเมืองต้องสงสัยว่าร้ายวญผิดปกติ จำนวน 22 คน แต่เมื่อทำการสอบสวนโดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งมีพลเอกสิทธิ จิรโรจน์ เป็นประธานปรากฏว่า นักการเมืองจำนวน 10 คน ที่ถูกประกาศยึดทรัพย์สิน

การยึดทรัพย์สินเป็นอาวุธทางการเมือง ของฝ่ายทหารที่ใช้กับนักการเมืองเพื่อเป็นเครื่องรับประกันความปลอดภัยของคณะทหารและคณะเดียวกันนั้นก็เป็นการตัดทอนพลังของนักการเมือง ซึ่งกลายเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

หลังจากยึดอำนาจสำเร็จแล้วคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เสนอตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ

เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มอบหมายให้นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีบริหารประเทศนั้น ทางคณะฯ จัดตั้งบุคคล จำนวน 20 คน ขึ้นมาเป็นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างเสร็จและประกาศใช้ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534

14.2 การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อได้ทำการยึดอำนาจเรียบร้อยแล้วก็ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน 2534 และสำหรับรัฐสภาปรากฏว่ามีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวนสมาชิก 292 คน มาจากการแต่งตั้งตามประกาศวันที่ 25 มีนาคม 2534 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ 2 ประการคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และอีกหน้าที่หนึ่งคือการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดทำโดยการตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 คน ดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ทำหน้าที่รัฐสภา ตามมาตรา 212 และใช้ข้อบังคับการประชุมของการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521 โดยอนุโลมโดยมีเหตุผลคือ

1) ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นข้อบังคับที่สมาชิกได้ใช้และเข้าใจ เจตนารมณ์คืออยู่แล้ว

2) เมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภาตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแล้ว บรรดาอำนาจและหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ย่อมโอนมาอยู่กับสภาที่ ทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยอาศัยข้อบังคับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ดำเนิน ต่อไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน

3) คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งไว้แล้วนั้นก็ต้องตั้งตามข้อ บังคับเดิมที่เราใช้อยู่ ฉะนั้นการใช้ข้อบังคับสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไปก็น่าจะทำให้งานต่อเนื่อง กรรมการต่าง ๆ ก็ดำเนินการต่อไปไม่มีปัญหา

4. การใช้ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติฉบับเดิมของเรานี้เป็นการขจัด ปัญหาในเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่รอบรรจุในระเบียบวาระจึงเสนอมานี้แล้ว หรือบรรจุไว้แล้วหรือการที่สภาชุดเดิมได้ลงมติรับหลักการไปแล้วหรือที่คณะกรรมการกำลัง พิจารณายู่จะได้ดำเนินการต่อไปไม่สะดุดหยุดยั้งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ดำเนิน โดยต่อเนื่อง

14.3 การพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติ

การทำหน้าที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่สำคัญสองประการดังกล่าวแล้ว ว่าจะเป็นอย่างนั้น ผู้เขียนจะขอขบถกรณีการพิจารณาร่างพระบัญญัติฉบับที่สามารถสะท้อนภาพบทบาท ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

กรณีการพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์อันเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก ๆ ของรัฐบาลชุดนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลอ้างว่าต้องการแยกพนักงาน รัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงานสำหรับเอกชน ซึ่งในการประชุมพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน

ผู้สนับสนุนผู้หนึ่งได้ อภิปรายสนับสนุนว่า¹⁶²

¹⁶² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึง ครั้งที่ 3, เล่ม 1, 2534.

“กฎหมายแรงงานที่มีอยู่เดิมไม่มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง
เอกชนกับผู้ใช้แรงงาน แต่มิได้คุ้มครองแรงงานเอกชนเท่าที่ควร
เหตุผลทางการเมือง กล่าวคือ มีนักการเมืองผู้มีอำนาจบางยุค
บางสมัยได้เอาพนักงานรัฐวิสาหกิจเข้าไปอยู่ภายใต้กฎหมาย
แรงงาน ทำให้สามารถก่อตั้งสหภาพขึ้นมาได้ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว
อันนี้เป็นการผิดหลักการตั้งแต่เบื้องต้นแรก เพราะเหตุว่า รัฐวิสาหกิจ
เรานั้นไม่มีนายจ้างและผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจเองก็มีใจเจ้าของ
เหมือนกันในภาคเอกชนดังกล่าว เมื่อนำรัฐวิสาหกิจเข้ามาอยู่
ภายใต้กฎหมายแรงงานแล้วก็ทำให้มีการต่อสู้ เพื่อผลประโยชน์
ส่วนตัวของพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งตลอดมา โดยการ
สันคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลโดยการข่มขู่ โดยการขอหรือ
เรียกร้องหรือการต่อรองทำทุกสิ่งทุกอย่างจนทำให้รัฐบาลในแต่ละ
ยุคสมัยตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขรัฐวิสาหกิจ
แต่ละแห่งนั้น ได้มีโอกาสพัฒนาตัวเองขึ้นมา ในทางที่จะเป็น
ประโยชน์ต่อรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง และต่อประชาชน ส่วนรวม
ของชาติบ้านเมืองได้เลย”

นายดุสิต ศิริวรรณ เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้อภิปรายสนับสนุนร่างพระ
ราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ว่าก่อให้เกิดความมั่นคง อันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล
ว่า¹⁶³

กระผมขอสนับสนุนพระราชบัญญัติฉบับนี้ และเห็นว่ารัฐบาลกำลัง
แก้ปัญหาที่ถูกจุดคือเราควรจะต้องมาทำความเข้าใจว่าพนักงาน
รัฐวิสาหกิจนั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะทำงานใน
หน่วยงานของรัฐ โดยการบังคับบัญชาจากรัฐบาล ถึงแม้จะมีเอกชน
เข้ามาถือหุ้นบ้าง แต่ผมคิดว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะปฏิเสธความ
รับผิดชอบได้ กระผมอยากเรียนว่ารัฐบาลนั้นมีหน้าที่ในการที่จะ
รับผิดชอบต่อความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชน”

¹⁶³ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 5 พ.ศ.2534, หน้า 121 - 122.

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อีกท่านหนึ่งอภิปรายสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ว่า¹⁶⁴

“ผมมีความรู้สึกว่าจะต้องออกมาแสดงความรู้สึกอันบรรดาท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติได้รับทราบว่าคุณรู้สึกอันนี้เป็นความรู้สึกของประชาชนธรรมดาคนหนึ่ง ซึ่งจับตามองมาโดยตลอด นั่นคือความรู้สึกของผมที่จะขอสนับสนุนเหตุผลและหลักการในการเสนอพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์”

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อีกท่านหนึ่งอภิปรายสนับสนุนโดยพูดถึงข้อดี โดยยกตัวอย่างรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งขึ้นมาสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ว่า¹⁶⁵

“ขอขอบพระคุณท่านประธานที่เคารพที่กรุณาให้โอกาสกระผมได้พูดสนับสนุนประเด็นสำคัญที่พูดก็คือเราเป็นห่วงพนักงาน ลูกจ้าง เราห่วงความมั่นคงของประเทศชาติ ห่วงเรื่องการทำงานของรัฐบาลชุดนี้จะสำเร็จตามเป้าหมายไหม ห่วงเรื่องผลประโยชน์การเงินการทองจะได้ไหม การทำอากาศยานจะตอบเรื่องเหล่านี้หมวดทุกประการทุกประตุเลย ท่านขอทราบรายละเอียดได้ท่านผู้การฯ อยู่ในที่นี้จะยืนยันได้ทุกประตุไม่มีจุดบกพร่องอะไรเลยในการที่ทำงานโดยไม่ต้องอยู่ใต้กฎหมายแรงงาน กระผมจึงขอกราบเรียนสนับสนุนเพียงแค่นี้ก่อน”

¹⁶⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 5 พ.ศ.2534.

¹⁶⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 5 พ.ศ.2534.

ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หลังจากที่มีฝ่ายสนับสนุนได้อภิปรายไปจำนวนหนึ่งแล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเป็นประธานในที่ประชุมได้กล่าวว่าให้มีการอภิปรายคัดค้านบ้าง จึงเชิญสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยดังมีตัวอย่างการอภิปรายของผู้นำแรงงานท่านหนึ่งว่า¹⁶⁶

“...กระผมในฐานะผู้นำแรงงานด้านเอกชนคนเดียวในแห่งนี้... การแก้กฎหมายใดก็ตามนั้นถ้าแก้ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมแล้ว ผมคิดว่าคงมีความรู้สึกที่ดี เพราะฉะนั้นถ้าเป็นไปได้ ผมอยากจะกราบเรียนท่านประธานว่า น่าจะเสนอปัญหาที่ผู้มีผลกระทบตรงนี้ ใส่เข้าไป เพื่อให้รู้ว่ารัฐบาลนี้ สถานี้ได้พิจารณาอย่างมีความเป็นธรรม อย่างมีเหตุผล อย่างไม่รวบรัด เพราะฉะนั้นผมหวังว่า สมาชิกผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่านจะต้องใช้วิจารณญาณด้วยความเป็นธรรม ให้ผู้ที่ยังด้อยอยู่ครับ”

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสายแรงงานสัมพันธ์อีกท่านหนึ่งอภิปรายคัดค้านว่า¹⁶⁷ “การที่เราจะแยกกฎหมายนี้ออกและจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามมานั้น รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะตกอยู่ในบรรษัทข้ามชาติ และจะเข้าไปอยู่กับนายทุนผูกขาด และเมื่อถึงตอนนั้นท่านจะ นี่ถึงว่า รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นสมบัติของคนในชาติและเป็นสมบัติของทุกคนนั้นจะถูกแปรเปลี่ยน” ผู้นำแรงงานคนสำคัญ ท่านหนึ่งอภิปรายคัดค้านว่า¹⁶⁸

“ผมเห็นว่าพระราชบัญญัติปี 2518 นั้น ค่อนข้างสมบูรณ์แล้ว เพราะว่าได้ห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจหยุดงาน และมีบทกำหนดลงโทษที่รุนแรงกว่าฉบับนี้เพียงแต่ว่ากลไกของรัฐ และเจ้าหน้าที่บ้านเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ให้เป็นกฎหมาย สิ่งต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือแม้กระทั่งสมาชิกผู้ทรงเกียรติกลัวนั้นก็จะไม่เกิดและผมยังยืนยันว่าสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจนั้นมิได้เป็นตัวขวางการพัฒนาประเทศ”

¹⁶⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึง ครั้งที่ 5 พ.ศ.2534.

¹⁶⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึง ครั้งที่ 5 พ.ศ.2534.

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150 - 155.

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสงสัยว่าทำไมรัฐบาลจึงเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้ามา ทั้งที่ไม่มีในนโยบายของรัฐบาลเลย

“ในนโยบายของรัฐบาลนั้นไม่มีข้อความใดเลยที่บอกว่าจะแยก
รัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายแรงงาน เรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ
ก็มีเพียง 2 บรรทัดก็คือการให้รัฐวิสาหกิจนำหุ้นไปขายในตลาด
หลักทรัพย์และให้เอกชนเข้าร่วมให้บริการ เพราะฉะนั้นการที่
รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ทำให้ผมรู้สึกแปลกใจว่ารัฐบาล
คงมีอะไรที่ผลักดันเข้ามาหรือเปล่า ถึงต้องรับเสนอมาย่างนี้”¹⁶⁹

หลังจากจบการอภิปรายแล้วก็มีการลงคะแนนเสียงรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ด้วยคะแนน 223 คะแนน สำหรับผู้เห็นด้วย และ 4 คะแนน สำหรับผู้ไม่เห็นด้วย และกฎหมายฉบับนี้ผ่านสภาด้วยการพิจารณา 3 วาระรวด

จากการที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งหากฟังคำอภิปรายของสมาชิกมาจากสายแรงงานแล้วเราจะพบว่า พวกเขาไม่เห็นด้วย ทั้งนี้เพราะพวกเขาเห็นว่าเป็นการออกกฎหมายหมายทำให้สิทธิเสรีภาพของพวกเขาน้อยลงไป ซึ่งหากเป็นเหตุการณ์ปกติ กล่าวคืออยู่ในช่วงเวลาของการมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แล้วขบวนการของชาว แรงงานคงออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านแน่นอน ในช่วงเวลานั้นมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับชาว แรงงานคือผู้นำผู้นำแรงงานคนหนึ่งหายตัวไปอย่างไม่ทราบสาเหตุ ซึ่งอาจเป็นปรากฏการณ์ที่อาจทำให้ชาวแรงงานไม่กล้าออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านก็เป็นได้

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่างมากระนั้นสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่ารัฐสภารูปแบบที่ผ่านการ แต่งตั้ง โดยฝ่ายบริหารนั้นมักทำหน้าที่สนองตอบต่อฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะความต้องการทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตามบทบาทของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งนี้ทางฝ่ายบริหารหรือผู้กุมอำนาจบริหารก็ยังได้แต่งตั้งสมาชิกผู้ที่มีความรู้ความสามารถหลาย ๆ ด้านเข้ามาทำหน้าที่และท่านเหล่านี้ก็ใช้ความชำนาญหรือเชี่ยวชาญของท่าน เช่น ท่านสมาชิกที่เป็นนักกฎหมายระดับอาจารย์ได้อภิปรายในครั้งการพิจารณากฎหมายการเลือกตั้งว่า¹⁷⁰

¹⁶⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 5 พ.ศ.2534.

¹⁷⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 3 เดือน 1 พ.ศ.2534 .

“พระราชบัญญัติการเลือกตั้งนั้นเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
เมื่อรัฐธรรมนูญ วางหลักเกณฑ์อย่างไรแล้ว ทางกระทรวงมหาดไทย
ต้องนำเอาหลักเกณฑ์นั้นไปบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง
ให้สอดคล้องกัน ท่านประธานจะเห็นว่าในมาตรา 6 ที่ทาง
กระทรวงมหาดไทยขอแก้ไขแต่เพียงวรรคแรก วรรคเดียว แล้วแก้ไข
ไปแล้ว เมื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่าไม่สอดคล้อง
กันเลย”

นั้นเป็นคำอภิปรายที่สมาชิกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ซึ่งให้เห็นว่าหลักการของการออก
กฎหมายเลือกตั้งอันเป็นกฎหมายลูกหรือประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่วางไว้
ในรัฐธรรมนูญมาเป็นหลักสำคัญ

การอภิปรายเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมีความถูกต้องนั้นเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ดังสมาชิกท่านหนึ่งอภิปรายในคราวการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งว่า¹⁷¹

“กระผม เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
(ฉบับ.....) พ.ศ..... ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาในวันนี้มีบทบัญญัติหลาย
มาตราที่เดียวครับ ท่านประธานที่ได้รับการพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้อง”

นั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นในความสำนึกและทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เพื่อต้องการให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามีความถูกต้องและสมบูรณ์

อย่างไรก็ตามสมาชิกก็ยังคงทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนหรือของ
ตนเองเช่นในคราวขึ้นเงินเดือนข้าราชการ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มาจากสภะรัฐวิสาหกิจ
ก็อภิปรายท้วงติงถึงการไม่ขึ้นเงินเดือนให้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจว่า¹⁷²

¹⁷¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึง
ครั้งที่ 3 เล่ม 1. พ.ศ.2534.

¹⁷² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 28
(ต่อ) เล่ม 9 พ.ศ.2534.

“กราบเรียนท่านประธานที่เคารพครับ ผมได้ฟังคำชี้แจงของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังแล้วมีข้อสงสัยนิดเดียว ท่านประธานปกติเวลาที่เรารับเงินเดือนข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจก็มักจะเรียกร้องให้มีการปรับเงินเดือนตามไปด้วย ผมไม่ทราบว่าเมื่อรัฐบาลได้เตรียมงบประมาณสำหรับไว้เพิ่มเงินเดือนข้าราชการไว้แล้ว ได้นี้ก็ถึงปัญหาของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้อย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจที่จะต้องปรับเงินเดือนตามข้าราชการ แล้วแนวนโยบายในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคงจะต้องเกี่ยวพันกันต่อเนื่องกันไป เพราะว่าถ้าเราได้เตรียมการต่าง ๆ เหล่านี้ไว้พร้อมแล้ว ผมเชื่อว่าเป็นการเรียกร้องการประท้วงหรือข้อคัดค้านทั้งหลายต่าง ๆ คงจะหมดไปก็ขอกราบเรียนตามทางรัฐบาลเป็นการต่อเนื่องไปเลย ขอขอบพระคุณท่านประธาน”

การทำหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเสนอเข้าสู่สภาโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการพิจารณานี้ได้มีสมาชิกหลายท่านอภิปรายเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำและบริหาร งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นข้อท้วงติงและข้อเสนอแนะหลายประการอันเป็นบทบาทที่ ไม่ใช่สนับสนุนหรือคัดค้านอย่างไม่มีเหตุผล ประเด็นที่หยิบยกอันเป็นการสะท้อนสภาพปัญหาคือ¹⁷³

1. ให้นั่งงบประมาณการพัฒนาให้มากขึ้น
2. ให้มีโครงการพัฒนาชนบท
3. ให้เพิ่มงบประมาณการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
4. เพิ่มงบประมาณช่วยเหลือเกษตรกร
5. ให้พยุงราคาพืช
6. สร้างแหล่งเก็บน้ำเพื่อการเกษตร

¹⁷³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ...ครั้งที่ 16 ถึงครั้งที่ 17 เล่ม 4 พ.ศ.2534.

7. พื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. พัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชน
9. พัฒนาเด็ก เยาวชน และสตรี

ในการอภิปรายสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินปี 2535 นั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายท่านได้อภิปรายดังตัวอย่าง เช่น¹⁷⁴

- คนที่ 1 “กระผมเห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ.2535 ตามที่รัฐบาลเสนอมา”
- คนที่ 2 “ขออภิปรายสนับสนุนงบประมาณที่รัฐบาลได้ตั้งมา แต่ขอตั้งข้อสงสัยหลายประการที่กระผมเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าจะได้พิจารณากัน กระผมขอขอบพระคุณที่รัฐบาลได้คิดเบรก (brake) ให้กับงบประมาณปีนี้ ให้เป็นรูปของงบประมาณสมดุล”
- คนที่ 3 “ผมได้แลเห็นงบประมาณปีนี้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 รวมทั้งสอดคล้องนโยบายของรัฐบาลนี้ได้นำไปปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลใหม่ ที่ได้แถลงต่อสภาไปกระผมพอใจในบางประเด็นที่ได้กรุณาเพิ่มเติมไป เบื้องต้นว่า เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และพัฒนาชนบท รวมทั้งพัฒนาเมืองและวิสาหกิจพื้นฐาน และเพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน การที่รัฐบาลเพิ่มและเน้นไปตรงที่ได้แถลงไว้ต่อสภานี้กระผมเห็นว่าเป็นการชอบธรรมที่ควรกระทำ”

¹⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 16 เล่ม 4 พ.ศ. 2534.

คนที่ 4 ซึ่งเป็นสมาชิกสายแรงงาน

“ผมจะต้องขอแสดงความชื่นชมต่อรัฐบาลและ ฯพณฯ
นายกรัฐมนตรี ที่ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐาน
แบบสมดุสนั้นเป็นงบประมาณที่ค่อนข้างเหมาะสม
สำหรับประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ
และมีการจ้างงาน ซึ่งเรียกว่าเป็นการจ้างงานเต็มที”

คนที่ 5 “กระผมได้ดูแล้วก็เห็นงบประมาณที่มีลักษณะต่อเนื่อง
กับนโยบายปีที่แล้ว กล่าวคือ เป็นงบประมาณที่มีลักษณะ
ลักษณะสมดุล เพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทาง
เศรษฐกิจด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฉบับที่ 7
ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล 4 ประการ ดังที่
ได้แถลงไปแล้ว สิ่งที่น่าสนใจก็คือรัฐบาลนี้ได้พยายาม
ที่จะเร่งรัดพัฒนาและส่งเสริมพัฒนาชนบทให้มีคุณภาพ
ชีวิตที่ดีขึ้น ดังที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงต่อสภา
นี้แล้ว เป็นที่เข้าใจและยินดี...”

ความสำคัญของสถานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีต่อการผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
แผ่นดินนั้นเป็นสิ่งที่ต้องทำตามกฎหมายบัญญัติไว้ การพิจารณาโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ทางพฤตินัยดูเหมือนจะมีความสำคัญน้อย ทั้งนี้เพราะว่าบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งสมาชิกนั้นได้รับการ
เสนอชื่อแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหารเองนั้นเป็นคงเป็นการ
ยากที่จะออกมติไม่เห็นด้วย เหมือนกับ ส.ส.ฝ่ายค้าน ที่เรานักการเมืองจะอยู่เป็นประจำ ความรู้สึกนี้
สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนจากการอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติว่า¹⁷⁵

¹⁷⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 16
และครั้งที่ 18 เล่ม 4 พ.ศ.2534.

“ก่อนอื่นกระผมขอกราบขอบพระคุณท่านประธานเป็นอย่างยิ่ง
ที่ได้เปิดโอกาสให้ผมแสดงความคิดเห็น เพราะกระผมทราบดีว่า
โดยกลไกของรัฐสภาที่มีอยู่ในขณะนี้เน้นการอภิปรายงบประมาณ
คงมีความสำคัญไม่มากไปกว่าการรับทราบงบประมาณที่รัฐบาล
นำเสนอ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ท่านประธานรับกระผมคิดว่าสิ่ง
ที่เกิดขึ้นในวันนี้ กระผมอยากจะให้บันทึกไว้เอาไว้เป็น
ประวัติศาสตร์การทำงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

บรรยากาศการอภิปรายงบประมาณอันเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ซึ่ง
เสนอโดยฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวนี้พิจารณาเป็นไป
ด้วยความเรียบร้อย มีข้อขัดแย้งน้อย และในท้ายที่สุดก็ให้ความเห็นชอบโดยเสียง ส่วนใหญ่และไม่
มีใครยกมือค้านเลย ดังประธานในที่ประชุมถามมติจากที่ประชุมดังนี้¹⁷⁶

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติ : ...ต่อไปผมจะขอมติจาก
ที่ประชุมว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 ท่านผู้ใดเห็นควรรับ
หลักการ โปรดยกมือขึ้นครับ (สมาชิกยกมือเป็นส่วนมาก)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ :
ท่านผู้ใดเห็นว่าไม่สมควรรับหลักการ โปรดยกมือขึ้นครับ
(ไม่มีสมาชิกยกมือ)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจทางการเมืองฝ่ายบริหาร
หรือคณะทนายที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองนั้นเป็นสภาที่ทำหน้าที่สอดคล้องกับความต้องการของ
ฝ่ายผู้มีอำนาจดังกล่าวอยู่มาก ซึ่งรัฐสภาชุดนี้ก็เป็นเช่นที่กล่าวด้วยเหมือนกัน เช่น กรณีร่างพระราช
บัญญัติมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ส่วนราชการอันเป็นร่างกฎหมายที่เป็นไปตามนโยบายทางการศึกษา

¹⁷⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ...ครั้งที่ 12
เล่ม 5 พ.ศ.2535.

ที่สำคัญมากนโยบายหนึ่ง ดังรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยแถลงต่อรัฐสภาว่า “รัฐบาลนี้เห็นความสำคัญที่จะปรับปรุงมหาวิทยาลัย จึงถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะให้มหาวิทยาลัยเกิดความคล่องตัวในการเป็นอิสระ”¹⁷⁷ แต่นโยบายนี้ยังขาดความเข้าใจของประชากรมหาวิทยาลัยมากทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อความมั่นคงในสถานภาพใหม่ ซึ่งอาจไม่เหมือนการรับราชการ จึงมีกระแสการต่อต้านแนวนโยบายนี้อย่างเจ็บ ๆ โดยคณาจารย์กลุ่มหนึ่งได้ไปพบและมีจดหมายไปยังผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อคัดค้านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จนผู้นำทางการเมืองส่งสัญญาณของการไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยจะออกจากการเป็นมหาวิทยาลัยในระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกเลื่อนวาระการพิจารณาในวันสุดท้ายของการดำรงอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเป็นเหตุทำให้ตกไป ด้วยเหตุผลของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจงในที่ประชุม ดังนี้

“สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยทั้ง 18 ฉบับนี้ ได้พิจารณากันแล้วเห็นว่ามีความสำคัญมากเกี่ยวกับอนาคต การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของประเทศ เรื่องนี้สมควรได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบจากสภานี้ แต่เนื่องจากเวลาพิจารณานี้น้อย นอกจากนั้นจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมนี้มีจำนวนน้อย พิจารณาต่อไปหรือไม่ควรจะต้องมีความรอบคอบ เพราะเหตุว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ และมีความขัดแย้งกันมาก แต่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และเพื่อความปลอดภัยของสภานี้ ผมขอใช้อำนาจตามข้อบังคับข้อที่ 22 ขอปรึกษาว่าสมควรให้เลื่อนการพิจารณาระเบียบวาระที่ 3.1.7 ถึง 3.35 ออกไปหรือไม่ ท่านผู้ใดเห็นชอบด้วยยกมือขึ้น (สมาชิกยกมือเป็นจำนวนมาก) ท่านผู้ใดเห็นว่าควรปรึกษาต่อไปโปรดยกมือขึ้นครับ (สมาชิกยกมือเป็นจำนวนน้อย)”¹⁷⁸

¹⁷⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 12 เล่ม 5 พ.ศ.2535.

¹⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 18 เล่ม 10 พ.ศ.2535.

14.4 บทบาทความร่วมมือระหว่างสถานิติบัญญัติแห่งชาติกับรัฐบาล

สถานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีความสำคัญคือการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ และการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งก็ได้ผ่านสถานะไปแล้ว และทำให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้สิ้นสุดไปด้วย และในวาระสุดท้ายของการทำหน้าที่ของสถานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ได้กล่าวขอบคุณต่อสภา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสถานะทำหน้าที่ตอบสนองรัฐบาลเป็นอย่างดีดังนี้

เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534 กระผมได้รับความกรุณาจากสภาแห่งนี้ให้รัฐบาลแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ดังปรากฏตามเอกสาร ซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วกระผมใคร่ขอกราบเรียนให้ท่านประธานและสมาชิกผู้มีเกียรติได้ทราบว่า รัฐบาลโดยการความสนับสนุนร่วมมืออย่างดียิ่งของท่านสมาชิกผู้มีเกียรติทั้งหลาย ณ ที่นี้ ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งเกษตรกรและผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนวางรากฐานสำหรับการพัฒนาประเทศและกระจายรายได้ ปรับปรุงระบบภาษี และกระจายอำนาจบริหารทางการเมือง ทั้งพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้มีความเสรีเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น สามารถดำเนินการรักษาเกียรติภูมิ และความเชื่อถือในบรรดานานาอารยประเทศ และประการสุดท้ายรัฐบาลจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 22 มีนาคมศกนี้ (2535) อย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม

ในระยะเวลาพิเศษที่ผ่านมารัฐบาลได้บริหารราชการแผ่นดิน ได้ยึดนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาแห่งนี้อย่างแน่วแน่ มิได้คิดแปลกจากที่ได้แถลงไว้แล้วแต่ประการใด กระผมขออนุญาตไม่กล่าวถึงรายละเอียดของงานที่รัฐบาลได้ทำไปแล้วหลายมาตรการได้ปรากฏผลเป็นที่น่าชัดเจนแล้ว และหลายมาตรการซึ่งเป็นการปรับพื้นฐานของการทำงานในระยะยาว แม้ยังไม่เกิดผลขึ้นทันที ในช่วงระยะเวลาอันสั้นที่ผ่านมา แต่ก็เป็นการวางรากฐานการ

บริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างแน่นหนาและมีงานเพียงพอที่การบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตจะมีความมั่นคง ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง และทั่วถึง ตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลได้ทำงานร่วมกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติอันทรงเกียรติแห่งนี้ รัฐบาลตระหนักดีว่าเป็นภารกิจมกมายพอสมควร รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเกือบ 300 ฉบับ ซึ่งนับได้ว่าจำนวนไม่น้อย ท่านประธานและสมาชิกทุกท่านต่างได้ทุ่มเทกำลังกายกำลังใจร่วมทำงานโดยจัดประชุมพิจารณาพิจารณาในวาระต่าง ๆ จนลงมติเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กระผมและเพื่อนคณะรัฐมนตรีใคร่ขอกราบเรียนอย่างจริงใจว่ารัฐบาลได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากทุกท่าน รัฐบาลต้องขอขอบพระคุณท่านประธานและสมาชิกอีกครั้งหนึ่ง ขอสังเกตต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้มอบหมายให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติควบคู่กับการอนุมัติร่างพระราชบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบตามกฎหมายยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไปแล้ว

ท่านประธานรัฐสภา และสมาชิกที่เคารพ วันนี้เป็นวันสุดท้ายที่การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะสิ้นสุดลงและรัฐบาลที่กระผมและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำการบริหารก็จะสิ้นสุดลงเช่นเดียวกัน ผลงานของสภาอันทรงเกียรติแห่งนี้และผลงานของรัฐบาลกลายเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย แม้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐบาลต่างมิได้เลือกตั้งจากประชาชน แต่ด้วยจิตสำนึกในหน้าที่และภารกิจที่เราได้อยู่ด้วยคุณธรรมประจำตัวและด้วยพระบารมีปกเกล้าของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงไว้วางพระราชหฤทัย มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ทุกท่านได้ดำรงตำแหน่งอันทรงเกียรติ กระผมใคร่ขอกราบเรียนด้วยความจริงใจแทนท่านทั้งหลายว่า เราทำหน้าที่ของเราอย่างสุดความสามารถ เราได้ทำหน้าที่ด้วยความ

ซื่อสัตย์ สุจริต และได้ทำหน้าที่เพื่อประชาชนคนไทยด้วยจิตใจ
อันบริสุทธิ์ผุดผ่องอย่างแท้จริง สิ่งที่เราคาดหวังที่สถานิติ
บัญญัติและรัฐบาลชุดนี้ได้เสร็จสิ้นแล้วภารกิจไปแล้วคือ เสริมสร้าง
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างถาวรในแผ่นดินไทย
ผมถือว่าเป็นหน้าที่และเป็นภารกิจของคนไทยทุกคนที่จะต้อง
ร่วมมือกันทำให้เสร็จให้จงได้ การปกครองระบอบประชาธิปไตย
มิใช่จำกัดเฉพาะกิจกรรมทางการเมืองเท่านั้น แต่จะต้องสร้าง
กลไกและจิตสำนึกให้ยังลึกถึงวิถีชีวิตของคนไทยทุกหมู่เหล่า
ทั้งวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม

สุดท้ายในนามของรัฐบาลกระผมใคร่ขอขอบพระคุณท่าน
ประธานและท่านสมาชิก ตลอดจนบรรดาข้าราชการและเจ้าหน้าที่
สถานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้ความร่วมมือด้วยดีเสมอมา ในโอกาสนี้
กระผมใคร่ขออาราธนาอำนาจคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่ง
ศักดิ์สิทธิ์ได้โปรดคุ้มครองและคลบบันดาลให้ทุกท่านประสบ
ความสุข ความเจริญและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ
ที่รักของเราให้รุ่งเรืองก้าวหน้าตลอดไป ขอบพระคุณครับ”¹⁷⁹

นั่นเป็นคำกล่าวขอบคุณของนายกรัฐมนตรีที่มีต่อสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้ผ่านการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกือบ 300 ฉบับในเวลาเพียงหนึ่งปีเศษ นับว่าสถานีทำงานมากและ
นายกรัฐมนตรีก็ได้ชื่นชมว่าสภาทำหน้าที่ด้วยจิตสำนึกและมีคุณธรรมประจักษ์เพื่อทำประโยชน์ต่อ
ประเทศชาติโดยส่วนรวม แม้ว่ามีได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนก็ตาม สำนึกครั้งนี้อาจเป็น
ด้วยว่าทุกคนได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้ทำหน้าที่อันทรงเกียรติจากพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นสำคัญ

¹⁷⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่
รัฐสภา) ครั้งที่ 18 เล่ม 10 พ.ศ.2535.

15. อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภายุติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

15.1 การสืบทอดอำนาจทางการเมืองของ ร.ส.ช.

หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เชิญให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และตั้งกรรมการขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 แล้วก็กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในวันที่ 22 มีนาคม 2534 นั้น เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นเหมือนกับอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ คณะผู้นำทางการเมือง พยายามที่จะสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไปอย่างน้อยด้วยกลวิธี 3 ประการ คือ

1) การร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่ระบุว่านายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งนัยหมายความว่าคนนอกแวดวงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เท่ากับเปิดโอกาสให้ ผู้นำทางการเมืองที่ยึดอำนาจโดยรัฐประหารซึ่งเข้ามาบริหารประเทศชั่วคราวนั้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไปได้

2) การสร้างฐานอำนาจโดยอาศัยทางการเมือง ซึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากฐานประชาชนมาสนับสนุน

3) กำลังกองทัพให้การสนับสนุนโดยการวางเครือข่ายพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกองทัพทั้งสามเหล่าทัพและ

4) การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเพื่อเป็นฐานอำนาจทางรัฐสภา

การเลือกตั้ง 22 มีนาคม 2535 มีการก่อตั้งพรรคการเมืองพรรคใหม่ขึ้นมาเป็นฐานอำนาจให้กับผู้นำทางการเมืองคือพรรคสามัคคีธรรม พรรคนี้มีอดีตนักการเมืองคือนายณรงค์ วงศ์วรรณ เป็นหัวหน้าพรรค และนางวาทิตวีร์ดิษฐ์ นาคทรัพย์ เป็นเลขาธิการพรรค การเลือกตั้งครั้งนี้ผลปรากฏดังนี้

พรรคสามัคคีธรรม	มี ส.ส.	79 คน
พรรคชาติไทย	มี ส.ส.	74 คน
พรรคความหวังใหม่	มี ส.ส.	72 คน
พรรคประชาธิปัตย์	มี ส.ส.	44 คน
พรรคพลังธรรม	มี ส.ส.	41 คน
พรรคกิจสังคม	มี ส.ส.	31 คน

พรรคประชากรไทย	มี ส.ส.	7 คน
พรรคเอกภาพ	มี ส.ส.	6 คน
พรรคราษฎร	มี ส.ส.	4 คน
พรรคมวลชน	มี ส.ส.	1 คน
พรรคปวงชนชาวไทย	มี ส.ส.	1 คน

พรรคที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล ได้แก่ พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร โดยสนับสนุนให้พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี และเลือกให้ ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ ส.ส. จากพรรคสามัคคีธรรม อันเป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่สุดและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการให้พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2535 ทั้งที่ก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะช่วงระหว่างกำลังร่างรัฐธรรมนูญได้มีกระแสการวิพากษ์วิจารณ์การสืบทอดอำนาจของคณะทหารชุดนี้อย่างมาก การคัดค้านกระแสการวิจารณ์ผู้นำทางการเมือง โดยเฉพาะพลเอกสุจินดา คราประยูร ออกมาให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่าตนเองไม่ต้องการเป็นนายกรัฐมนตรี เช่น การให้สัมภาษณ์เมื่อ 13 ธันวาคม 2534 ว่า “ผมยืนยันไม่เล่นการเมือง ไม่ลงเลือกตั้ง ไม่เป็นนายกรัฐมนตรีโดยเด็ดขาด การเมืองไม่มีอะไรแน่นอน”¹⁸⁰ “ผมพูดอยู่ตลอดเวลาว่าผมตัดสินใจไม่เล่นการเมือง”¹⁸¹

ครั้นเมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูรรับเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2535 วันที่ 7 เมษายน ก็มีการคัดค้านขึ้นมาทันที คือวันที่ 8 เมษายน 2535 ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้อัดข้าวประท้วงให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะไม่ได้มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลังการเลือกตั้ง อันเป็นการขัดกับหลักการของประชาธิปไตย และการประท้วงเริ่มมีความเข้มข้นมากขึ้นเมื่อ พลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้นำพรรคพลังธรรมออกมาร่วมอดข้าวประท้วงด้วย แต่พลเอกสุจินดาฯ ไม่สนใจกระแสการคัดค้านยังคงเดินหน้าตั้งคณะรัฐมนตรีและแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

¹⁸⁰ ผู้จัดการฉบับพิเศษ พฤษภาคม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2535), หน้า 9.

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

“... ตามที่ได้มีข้ออภิปรายกันมากเกี่ยวกับการเข้ามาดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรีของกระผม นั้น กระผมขอเรียนเหตุผลที่ผมต้องรับ
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผ่านท่านประธานสภาดังนี้ ประการแรก
รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร ประการที่สองผมเคยรับราชการใกล้ชิดกับ
บุคคลหนึ่งที่ปัจจุบันนี้เป็นนักการเมืองในปัจจุบัน ทราบกันดี
ว่าบุคคลผู้นั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มที่เรียกตัวเองว่าสภา
ปฏิวัติ หรือที่ประชาชนทั่วไปเรียกว่าสภาโจ๊ก ผมได้เคยเสนอแนะ
หลายครั้งให้ถอนตัวจากคนกลุ่มนั้น และผมค่อนข้างแน่ใจว่า
ระบอบประชาธิปไตยที่ผู้นั้นใฝ่ฝันคือการขึ้นสู่อำนาจในการ
ระบอบประชาธิปไตยแบบประชาธิปไตย ในขณะนี้กลุ่มที่ได้ดำเนินการ
ก่อความไม่สงบสุขอยู่นอกสภา เพื่อจะสร้างความวุ่นวาย เพื่อนำ
ประเทศไปสู่ระบอบสภาประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งก็คือบุคคลกลุ่มนี้
ประการที่สาม ผมได้รับการร้องขอจากพุทธศาสนิกชนจำนวนมาก
ให้มารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อปกป้องและรักษาไว้ซึ่ง
ศาสนาพุทธ ที่กำลังถูกบุคคลกลุ่มหนึ่งก่อตั้งศาสนาขึ้นมาใหม่
ประการที่สี่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านก็ได้เรียนให้ท่าน
ประธานสภาทราบแล้วว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมาได้ใช้เงินกันมากกว่า
ทุกครั้ง ที่ผ่านมาในฐานะคนกลางที่เป็นนายกรัฐมนตรีคงจะอยู่
ในฐานะที่จะควบคุมดูแลการทุจริตคอร์รัปชัน ได้ดีที่สุด”¹⁸²

แม้ว่าพลเอกสุจินดา คราประยูร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยการสนับสนุนจาก
พรรคการเมือง เช่น พรรคสามัคคีธรรม และพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ แต่ก็ถูกคัดค้านจนนำไปสู่การ
นองเลือดและเกิดเหตุวิกฤตการณ์ทางการเมืองของไทยอีกครั้งหนึ่งเมื่อ 17 - 21 พฤษภาคม 2535
และลาออกจากตำแหน่งในที่สุด

¹⁸² การอภิปรายในการประชุมรัฐสภาเพื่อแถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม
2535.

ทางด้านวุฒิสภาอันเป็นสภาที่เพิ่มขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ตามมาตรา 94 และ 217 นั้น เป็นที่ประจักษ์ว่าเป็นวุฒิสภาที่คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้วางฐานเอาไว้ เพราะบุคคลผู้รับสนองพระบรมราชโองการเพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งวุฒิสมาชิกคือ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมีวุฒิสภาที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ จำนวน 270 คน เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 อันเป็นวันเดียวกันกับวันเลือกตั้ง ซึ่งถูกกำหนดให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจการรับสนองพระบรมราชโองการนี้ได้อ้างอิงไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 ว่า ในวาระเริ่มแรกให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งเท่ากับเขียนรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจทางคณะเมืองผ่านสถาบันนิติบัญญัติอีกทางหนึ่ง (มาตรา 217)

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2534 ได้ให้อำนาจกับวุฒิสมาชิกหลายประการ เช่น วุฒิสมาชิกมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เหมือนผู้แทนราษฎร (มาตรา 149) และวุฒิสมาชิกและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชุมร่วมกันในกรณี

1. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (ม.165)
2. ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม (ม. 177)
3. ให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ (ม.178)
4. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
5. ให้อำนาจวุฒิสมาชิกเข้าร่วมและลงคะแนนเสียงในการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งโดยทั่วไปถือว่าเป็นหน้าที่ ส.ส. เท่านั้น

15.2 หน้าที่บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นพอสรุปได้ดังนี้

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่อภิปรายสนับสนุน

(2) แสดงความรอบคอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น ¹⁸³

¹⁸³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 ถึงครั้งที่ 8 สมัยสามัญ ครั้งที่ 2 เล่ม 3 พ.ศ.2537.

“คือกระผมเห็นด้วยในเรื่องร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อจำแนก
เพื่อกระจายอำนาจไปตามนโยบายของรัฐบาล แต่ข้อสงสัยอย่าง
ประการแรกที่ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติได้พูดไปแล้ว ซึ่งกระผม
เห็นด้วยเป็นข้อที่น่าคิดอย่างมากโดยเฉพาะในแง่กฎหมาย
อีกอันหนึ่งนั้นในที่นี้กำหนดให้สมาชิกสภาตำบลเป็นนิติบุคคล
แต่เสร็จแล้วก็ให้นายอำเภอไปกำกับดูแล กระผมสงสัยในแง่
กฎหมายจะทำได้แค่ไหน ในเมื่อเขาเป็นนิติบุคคล เป็นอิสระแล้ว
ซึ่งนายอำเภอไม่ได้เป็นตำแหน่งอะไรในนิติบุคคลนั้นเลย และ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอำนาจหน้าที่”

นั่นคือคำอภิปรายของวุฒิสมาชิกท่านหนึ่งในครั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ
องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งท่านได้ให้แง่คิดหรือข้อปัญหาในเชิงข้อกฎหมายไว้ในที่ประชุม
พิจารณาอันเป็นประเด็นที่อาจถูกทะเลาะหลังมองข้ามในระดับของการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรมาแล้ว และอีกตัวอย่างของการอภิปรายในคราวเดียวกัน อันสะท้อนให้เห็นการแสดง
บทบาทในด้านความรอบคอบและให้ข้อคิดทางกฎหมาย เช่น¹⁸⁴

“คณะกรรมการการปกครองจึงเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะยกฐานะ
สภาตำบลทั้ง 6,000 ตำบลเป็นนิติบุคคลในคราวเดียวกัน เนื่องจาก
ว่าตำบลแต่ละแห่งมีขีดความสามารถแตกต่างกันดังที่ได้กราบเรียน
มาแล้ว ที่นี้ถ้าหากนิติบุคคลควรให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล
แล้วเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พร้อมกันไปถ้าเพื่อว่าตำบลนั้น
เข้าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะเป็นไปได้ ที่นี้ถ้าสภาตำบลที่ยังไม่ได้
ยกฐานะกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐบาลต้องเร่งให้มีการเพิ่ม
ประสิทธิภาพให้กับสภาตำบลเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือใน
เรื่องเพิ่มรายได้ หรือว่าให้เร่งรัดประสิทธิภาพของสภาตำบล
โดยเฉพาะอย่างในเรื่องที่จะให้เงินอุดหนุน หรือว่าอะไรเหล่านี้
ซึ่งเมื่อได้รับการพัฒนาพร้อมแล้ว จึงควรค่อยยกฐานะเป็น
นิติบุคคล”

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 325 - 326.

การอภิปรายนี้สะท้อนให้เห็นว่าวุฒิสมาชิกมีความเป็นห่วงในการยกฐานะของสภาตำบลเป็นองค์การส่วนตำบลพร้อมกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เพราะแต่ละแห่งมีความพร้อมไม่เหมือนกัน ทั้งที่รัฐบาลควรต้องเตรียมการให้พร้อมก่อน โดยตำบลใดมีความพร้อม โดยรัฐบาลอาจมีมาตรการสนับสนุนให้เป็นเงื่อนไขเพื่อปรับสภาพไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอันเป็นองค์กรที่มีอิสระและปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง และมีความราบรื่นในการเปลี่ยนแปลง

วุฒิสมาชิกอีกท่านหนึ่งได้ชี้ให้เห็นปัญหาของการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสภาตำบลอันเป็นในเชิงแผนและงบประมาณดังนี้

“สภาตำบลนั้นอย่างที่ท่านผู้มีเกียรติได้อภิปรายไปแล้วว่า ยังมีรูปแบบคล้ายคลึงกับแบบเดิม เปลี่ยนแปลงไปก็จะเป็นนิติบุคคล และเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ยังคงเป็นส่วนราชการ ภูมิภาคอยู่ ทั้งนี้ปัญหาอยู่ที่ว่าหน้าที่ที่กำหนดไว้จะสังเกตเห็นว่า นโยบายใหม่เขียนแผนพัฒนา แต่ยังคงเสนอไปยังส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทำให้ตัวเองทำไม่ได้ เป็นคนกำหนดแผนได้ เสนอได้ ถ้าเพื่อส่วนราชการนั้น ๆ เขาไม่ทำตามแผนนั้น นโยบายหรือแผนที่สภาตำบลออกมาคงจะไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องงบประมาณ แล้วงบประมาณเขาก็ไม่รู้ว่าจะจะได้ทำอะไร อย่างไร การทำแผนคงจะลำบาก เพราะฉะนั้นการเขียนไว้เช่นนี้การพัฒนาตำบลโดยใช้หลักการนี้ กระผมเห็นว่าไปได้ยาก”¹⁸⁵

(3) บทบาทในการชี้ประเด็นปัญหาสังคม โดยมากจะออกมาในรูปของการตั้งกรรมการศึกษาปัญหานั้น ๆ

(4) วุฒิสมาชิกแสดงบทบาทในที่ประชุมเพื่อให้การประชุมดำเนินไปอย่างถูกต้องเป็นกลาง ไม่ถูกชี้นำโดยใคร เช่น มีกรณีหนึ่งที่สมาชิกเห็นว่าประธานในที่ประชุมไม่เป็นกลาง สมาชิกก็กล่าวอภิปรายประห้วงทันที¹⁸⁶

¹⁸⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 ถึงครั้งที่ 8 สมัยสามัญ ครั้งที่ 2 เล่ม 3 พ.ศ.2537.

¹⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 6 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1 เล่ม พ.ศ.2536.

“ท่านประธานขออนุญาตนิศ กระทบขอประห้วงท่านประธาน
เพราะท่านประธานพูดเป็นการชี้แนะที่ประหวมมากเกินไป เมื่อสักครู่”
และประธานวุฒิสภาก็กล่าวตอบว่า
“ถ้าอย่างนั้นผมขอถอนที่ผมพูดมาก็ได้ ถ้าคุณจะลบความคิด
ของคุณตรงนั้นลงเสีย พยายามจะปรองดองด้วยกันทุกฝ่ายเพราะ
ไม่อยากให้เกิดเรื่องขึ้น”

15.3 บทบาทในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

บทบาทในด้านกรรมาธิการของวุฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 153 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2535 ข้อ 70 กำหนดให้
วุฒิสภามีทั้งกรรมาธิการสามัญและวิสามัญ กรรมาธิการสามัญมีจำนวน 16 คณะ

สำหรับในการเป็นกรรมาธิการนั้น สมาชิกหนึ่งคนจะเป็นหรือดำรงตำแหน่ง
กรรมาธิการสามัญเกิน 2 คณะไม่ได้ ในช่วงเฉพาะเวลาระหว่าง 2 เมษายน 2535 - 31 ธันวาคม
2535 คณะกรรมาธิการได้ศึกษาเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนไป 77 เรื่อง

สำหรับกรรมาธิการวิสามัญนั้นในช่วงเวลาดังกล่าว มีจำนวน 5 คณะ มีการ
ประชุม 15 ครั้ง พิจารณาเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ 21 เรื่อง

วุฒิสมาชิกเสนอให้มีการศึกษาประเด็นปัญหาทางสังคม การเมืองที่สำคัญ โดยชี้
ให้เห็นว่าเป็นบทบาทหน้าที่สำคัญของวุฒิสมาชิก เช่น ในคราวมีประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญวุฒิ
สมาชิกท่านหนึ่งอภิปรายในที่ประชุมว่า

“ในรัฐธรรมนูญมาตรา 211 วรรคหนึ่ง ก็ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า
วุฒิสภามีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ไข
รัฐธรรมนูญ อย่างปฏิเสธไม่ได้ ทั้งนี้เพราะเนื่องจากการแก้ไข
รัฐธรรมนูญ ซึ่งหากจะพึงมีพึงเป็นต่อไปจะต้องกระทำร่วมกัน
ในรัฐสภา อันประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร”¹⁸⁷

¹⁸⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9 ถึงครั้งที่ 11 (สมัย
สามัญ ครั้งที่ 1) เล่ม 3 พ.ศ.2536.

การเสนอให้มีการศึกษาข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้เป็นไปตามกระแสเรียกร้องทางสังคม ซึ่งเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ซึ่งร่างในช่วงของคณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอันเป็นคณะทหารมีอำนาจในการปกครองประเทศนั้นมีหลายประเด็นที่ไม่เป็นหรือขัดกับหลักการประชาธิปไตย กระแสการเรียกร้องเริ่มมีขึ้นจากสื่อมวลชนและนักวิชาการ และสุดท้ายนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งหลายคน ให้การสนับสนุนคือมีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร ทางสมาชิกรัฐสภาจึงเห็นว่าวุฒิสภาควรมีการศึกษาประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

“ด้วยปรากฏว่าปัจจุบันสถาบันต่าง ๆ ตลอดจนสื่อมวลชนได้มีการศึกษา วิเคราะห์ และวิจารณ์เกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวเป็นที่น่าสนใจทั้งในบรรดาหมู่ประชาชน นักศึกษา นักวิชาการ ของกรต่าง ๆ ทั้งในประเทศ นอกประเทศ ตลอดจนสื่อมวลชน โดยทั่วไป ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง ประกอบมีความละเอียดอ่อน ด้วยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ เพื่อให้บรรด่วัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของปวงชน การพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และการร่วมกันสร้างความเป็นธรรมความเจริญและความผาสุกร่วมเย็นให้แก่ประชาชนชาวไทย

โดยวุฒิสมาชิกเป็นสถาบันหนึ่งในระบบรัฐสภา โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันหลักสถาบันหนึ่งในอำนาจอธิปไตย ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อีกทั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย นับเป็นความ

จำเป็นที่ท้าวจะได้พิจารณาศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รวมทั้งควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทั้งนี้เพื่อกำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย กับทั้งอำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนและให้บรรลุดุติประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย โดยเฉพาะเพื่อผลดีในการปฏิบัติภารกิจสำคัญให้แก่ประเทศชาติ และยังประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวอีกด้วย

โดยเหตุนี้จึงเป็นการสมควรที่วุฒิสภาจะได้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการพิจารณาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข¹⁸⁸

การเคลื่อนไหวแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ได้แก้ไขไปหลายประเด็นเช่น

1. มาตรา 86 แก้ไขจากเดิมให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา แก้ไขเป็นให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา
2. ให้ยกเลิกมาตรา 151 ซึ่งบัญญัติให้วุฒิสมาชิกเข้าชื่อกันขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
3. นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง
4. เดิมกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 360 คน และวุฒิสมาชิกจำนวน 270 คน อันเป็นการระบุจำนวนที่แน่นอนตายตัว แก้ไขให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นไปตามจำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง คือ จำนวนของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน 150,000 คนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน และวุฒิสมาชิกมีจำนวน 2 ใน 3 ของ จำนวนผู้แทนราษฎร
5. เดิมวุฒิสมาชิกดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี แก้เป็น 4 ปี
6. เดิมการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (ในช่วง 4 ปีแรก) ให้ทำในที่ประชุมร่วมกันของทั้ง 2 สภาก็ยกเลิกข้อกำหนดนี้เสีย มีผลให้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นอำนาจของสภา ผู้แทนราษฎร

¹⁸⁸ หนังสือถึงประธานวุฒิสภา โดยนายธรรมนูญ ลัดพลี ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2538.

15.4 บทบาทในด้านคณะกรรมการ

นอกจากบทบาทในการให้ความร่วมมือกับสภาผู้แทนราษฎรในการศึกษาและแก้ไขรัฐธรรมนูญจนสำเร็จแล้ว วุฒิสภายังทำงานในรูปของคณะกรรมการอันยังประโยชน์แก่ประเทศชาติ โดยการศึกษาและเสนอข้อแนะนำหรือข้อสังเกตให้แก่ฝ่ายบริหารได้นำไปเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน

“จากผลการศึกษาและรายงานผลการดำเนินงานให้สถานแห่งนี้
ได้รับการนำไปแล้ว เมื่อเดือนมิถุนายน 2535 แต่ปรากฏว่าจาก
ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะได้เป็นประโยชน์ต่อการบริหาร
งบประมาณและการบริหารราชการในส่วนราชการต่าง ๆ เป็น
อย่างยิ่ง สามารถที่จะนำไปแก้ไขและทบทวน ยังก่อให้เกิด
ประโยชน์การพัฒนาและจัดสรรงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป”¹⁸⁹

สมาชิกวุฒิสภาได้เสนอมีการตั้งกรรมาธิการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการย้ายหน่วยงานราชการที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ออกไปอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะเห็นว่ากรุงเทพมหานครสภาพแออัด การจราจรติดขัด ทำให้เสียเวลาในการคมนาคมมาก ประกอบกับก่อให้เกิดมลพิษอันเนื่องจากอากาศเสียที่เกิดจากไอเสียของรถยนต์พาหนะ จึงขอให้มีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญ ศึกษาวิเคราะห์ และพิจารณาแนวทางการความเป็นไปได้ในการโยกย้ายส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมและเหมาะสมไปตั้งที่ทำการนอกกรุงเทพมหานคร เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานและการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น¹⁹⁰

วุฒิสมาชิกตระหนักเสมอว่าตนต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย ย่อมต้องทำหน้าที่สนองตอบถึงความเดือดร้อน รักษาผลประโยชน์ของปวงชน ซึ่งนั่นก็ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งการควบคุมอีกทางหนึ่งคือการมีกรรมาธิการขึ้นมา ซึ่งนักคิดวุฒิสมาชิกก็มีกรรมาธิการสามัญทำหน้าที่ด้านต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่วุฒิสมาชิกสถานบางท่านเห็นว่ายังไม่เพียงพอควรที่จะมีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คอยศึกษาความพร้อมการ

¹⁸⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 ถึงครั้งที่ 8 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) เล่ม 2 พ.ศ. 2537.

¹⁹⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-4 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1 - 9) เล่มเดือนพฤษภาคม 2535.

ปฏิบัติตามกฎหมาย และงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อนุมัติผ่านไปแล้ว อันเป็นกระบวนการติดตามและประเมินผลซึ่งเป็นหนทางที่จะทำให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารถูกตรวจสอบ ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบเพื่อจับผิด หากแต่เพื่อการควบคุมให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย และความต้องการของฝ่ายบริหารที่มีบรรจุไว้ในงบประมาณแผ่นดินเป็นประจำทุกปี บทบาทนี้ของสมาชิกวุฒิสภาเห็นได้จากหนังสือของพลเอกสิรินทร์ ชูปล้ำ มิ่งถึงประธานวุฒิสภา ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2537 ความว่า

“โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 85 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 117 บัญญัติให้วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติตามหน้าที่ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย และ มาตรา 144 บัญญัติให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

และโดยที่เป็นการเข้าใจกันคืออยู่แล้วว่ารัฐสภาเป็นสถาบันนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักสำคัญ อยู่เพียงสองประการคือ การตรากฎหมายบังคับทั่วไปและการควบคุมกลไกฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตามประโยชน์ของประเทศชาติ บ้านเมือง

กระบวนการทางนิติบัญญัติทั้งปวงดังกล่าวนี้ นับว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินที่ฝ่ายบริหารเสนอต่อสภานิติบัญญัติ นับเป็นการนำเสนอของฝ่ายบริหารและข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติมาจัดทำขึ้นในรูปของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นการติดตามศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติจากฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว จึงนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกเหนือจากการใช้งบประมาณแผ่นดิน
ให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารแล้ว ยังปรากฏว่าฝ่าย
นิติบัญญัติได้ผ่านร่างกฎหมายต่าง ๆ ไปมากมาย ใบแต่ละปี
แต่ยังขาดการศึกษาติดตามการปฏิบัติหรือบังคับการให้เป็นไปตาม
บทบัญญัติหรือมาตรการของบรรดากฎหมายทั้งหลาย มีฝ่าย
นิติบัญญัติได้อนุมัติไปแล้วนั้นอย่างจริงจัง”

นอกจากนี้วุฒิสภายังได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 ยังได้ทำงานในรูป
ของกรรมาธิการที่มีประสิทธิภาพ เช่น การพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี 2538 ที่คณะ
กรรมาธิการวิสามัญติดตามงบประมาณวุฒิสภา ได้รับการชมเชยว่าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

“ก็เห็นด้วยว่าหลักการในการพิจารณางบประมาณสำหรับ
ปีงบประมาณ 2538 นั้น เป็นไปโดยหลักการที่ถูกต้อง และก็ต้อง
ขออนุญาตชมเชยคณะกรรมาธิการวิสามัญติดตามงบประมาณ
ของวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว
เพราะว่าสภาผู้แทนราษฎรเพิ่งมีมติรับรองงบประมาณเมื่อวันศุกร์
ที่แล้วนี่เอง”¹⁹¹

เหตุที่วุฒิสภาสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย แผ่นดิน
ได้รวดเร็วทันต่อเวลา เพราะว่าในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอยู่นั้น วุฒิสภาก็ตั้งกรรมา
การวิสามัญขึ้นมาศึกษาควบคุมไปพร้อม ๆ หรือไล่ ๆ กับสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อศึกษาแล้วก็ให้
ทำการสรุปผลการศึกษาให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับทราบ อันเป็นการให้ข้อมูลล่วงหน้าก่อน เช่นมี
การให้ความเห็นว่า งบประมาณที่รัฐบาลจัดทำหรือเตรียมการมานั้นสอดคล้องกับภาวะการณ์เศรษฐกิจ
ของประเทศ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ การปรับลด ปรับเพิ่มและการเปลี่ยนแปลง

¹⁹¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เล่ม
เดียวจบ พ.ศ.2537.

งบประมาณรายจ่ายตามมติของสภาผู้แทนราษฎรทำให้สัดส่วนงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปจนก่อให้เกิดผลเสียหายที่จะตามมาหรือไม่ จึงเห็นได้จากข้อมูลอันเป็นรายงานการประชุมดังนี้

“รายงานที่มีสภาผู้แทนราษฎรมติให้ทำงบประมาณรายจ่ายที่ปรับลดไปเพิ่มในงบกลางรายการค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัด และกรุงเทพมหานคร จำนวน 5.400 ล้านบาท การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 862.5 ล้านบาท การพัฒนาแหล่งน้ำ และการช่วยเหลือเกษตรกร 442 ล้านบาท การบริหารงานทั่วไปของรัฐบาล 442.3 ล้านบาท และรายการอื่น ๆ ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2538 คงยอดไว้จำนวน 715,000 ล้านบาท ตามเดิม คณะกรรมาธิการวิสามัญมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2538 ที่รัฐบาลเสนอมาและได้เปลี่ยนแปลงตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะสอดคล้องกับภาพรวมของภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ และระดับความเจริญเติบโตของประเทศชาติที่คาดหมายไว้ในปีงบประมาณ 2538 ควรที่วุฒิสมาชิกให้ความเห็นชอบ”¹⁹²

จะเห็นได้ว่าบทบาทสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 ได้กระทำหน้าที่ทั้งควบคุมรัฐบาลผ่านพระราชบัญญัติ ศึกษาสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อนำเข้าพิจารณาวุฒิสภา สภาชุดนี้ได้รับผลกระทบกระเทือนต่อสมาชิกภาพจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างน้อยสองประเด็น คือ กำหนดให้อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี แทน 6 ปี และลดจำนวนลงเป็น 2 ใน 3 แทน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹⁹² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เล่มเดียวจบ พ.ศ.2537.

15.5 ความเคลื่อนไหวของวุฒิสมาชิกภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2535

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 เมื่อ พ.ศ.2535 ในประเด็นระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้น ต้องมีการตั้งวุฒิสมาชิกขึ้นซึ่งผู้เสนอชื่อเมื่อมีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ แล้วนั้นเดิมเป็นอำนาจของประธานสภาวิทยาศาสตร์สงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่หลังจากวุฒิสมาชิกชุดแรกซึ่งเสนอชื่อโดยประธานสภาวิทยาศาสตร์สงบเรียบร้อยแห่งชาติครบ 4 ปีแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการแต่งตั้งใหม่ ซึ่งครั้งใหม่เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ

ในเรื่องความเหมาะสมที่ว่าใครจะเป็นผู้เสนอชื่อนั้นดูเหมือนจะเป็นข้อถกเถียงกันมาก และการเสนอโดยนายกรัฐมนตรีก็มีผู้คัดค้านอยู่มาก เช่น ความเห็นของ ดร.อมร รักษาสัตย์ มีว่า

“ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหมายถึงนายกฯ เป็นผู้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เป็นการไม่ชอบธรรมด้วยเหตุผลทั้งปวง แม้จะในแนวปฏิบัติได้ดี เคยทำมาก่อนสมัยเผด็จการประชาธิปไตยครั้งนั้น หรือเมื่อนายกฯ มาจากเลือกตั้ง เพราะถูกกล่าวหาว่าเล่นพรรคเล่นพวกหาขุมกำลังมาหนุนรัฐบาล ตลอดจนได้รับเงินอุดหนุนหากคนอยากเป็นก็ให้ศักดิ์ศรีของวุฒิสมาชิกตกต่ำ ถ้านายกฯ คนใดเป็นผู้แต่งตั้งก็เท่ากับเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไปแล้ว 2 ใน 5 ของอำนาจสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ...นอกจากนายกรัฐมนตรีแล้ว นักการเมืองคนอื่น ๆ ที่ใกล้ชิดนายกรัฐมนตรีจะไปขอร้องหรือมีเอี่ยวในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกด้วย”¹⁹³

สำหรับนายกรัฐมนตรีที่มีโอกาสได้ตั้งวุฒิสมาชิกครั้งนี้ ได้แก่ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคที่มีคะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่งเมื่อการเลือกตั้งวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 การขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกของนายบรรหาร ศิลปอาชา นี้ก็เป็นรัฐบาลผสมแบบเดิมอยู่ เพราะไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภา พรรคที่ประกอบเป็นรัฐบาล ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม พรรคประเทศไทย พรรคนำไทย และพรรคมวลชน ปัญหาการจัดตั้งรัฐบาลผสมของนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่สำคัญ

¹⁹³ อมร รักษาสัตย์, “ข้อดี - ข้อเสีย ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับใหม่)” กรุงเทพมหานคร, วันที่ 4 มกราคม 2538.

คือการแย่งกระทรวง มีการแย่งชิงตำแหน่งกันระหว่างพรรคการเมือง และปัญหาตัวบุคคลซึ่งบุคคลไม่เป็นที่ยอมรับจากสื่อมวลชนดังสะท้อนภาพออกมาในสมญานามว่ารัฐมนตรี “อี” เป็นต้น และเมื่อภาพพจน์ของรัฐบาลชุดนายบรรหารฯ ศิลปอาชา เป็นอย่างนี้ครั้นเมื่อถึงคราวแต่งตั้งวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนั้น นายบรรหารฯ ศิลปอาชา ได้ในโอกาสตรงนี้สร้างภาพพจน์ให้แก่ตนเอง โดยได้มีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกที่เป็นคนดีและทำงานเพื่อสังคมบางคนเข้าไป และวุฒิสมาชิกเหล่านี้ก็เข้าไปมีบทบาทในวุฒิสภา ในแง่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการทำงานในรูปกรรมาธิการพอสมควรจนได้รับขนานนามว่าเป็นกลุ่มยังเติร์กของวุฒิสภา

การทำหน้าที่วุฒิสมาชิกในวุฒิสภานั้นมีประเด็นที่น่าสนใจคือ

1) วุฒิสมาชิกตระหนักว่าตนมีบทบาทจำกัด การอภิปรายอาจไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง แต่ก็มีความรู้สึกว่าคุณทำอย่างอิสระไม่ใช่ตราายวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการแก้ไขใหม่ดังกล่าวแล้วนั้น ทำให้วุฒิสภาเป็นสภาถ่วงดุลกฎหมาย เมื่อเป็นดังนี้จึงทำให้วุฒิสมาชิกรู้สึกว่าคุณมีอำนาจจำกัด ซึ่งสามารถรู้ความรู้สึกนี้จากการอภิปรายในครั้งการพิจารณาญัตติการตั้งกรรมาธิการศาสนาและจิตใจว่า

“...อยากจะเรียนในที่ประชุมนี้เพียงระลึกว่า ระลึกในบทบาทที่จำกัดของสภานี้ เพราะว่าเรา...จะมีหน้าที่เพียงศึกษากฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับศาสนาในประเทศไทย แนวทางปฏิบัติตามหลักการศาสนา และการพัฒนาจิตใจเพื่อนำเสนอวุฒิสภาต่อไปเกี่ยวกับเรื่องศาสนากันอย่างจริงจังหรืออย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นเรื่องไกลศาสนา”¹⁹⁴

นั่นเป็นการสะท้อนความรู้สึกอันจำกัดผ่านบทบาทในการเป็นกรรมาธิการ ซึ่งหน้าที่หลัก ๆ คือ การศึกษากฎหมาย และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เพื่อนำเสนอต่อวุฒิสภาเข้าไป หากจะให้หวังผลต่อภาคปฏิบัตินั้นคงเป็นการยาก

¹⁹⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญ)

วันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2539.

“คำอภิปรายของผมคงไม่มีผลในการที่จะไปปรับเปลี่ยนตัวเขา
งบประมาณ แต่น่าจะมีประโยชน์ และอาจมีผลในการปรับนโยบาย
เศรษฐกิจของรัฐบาล และโดยเฉพาะถ้าหากรัฐบาลชุดนี้สามารถ
ยืนยงต่อไปได้ตลอดชั่วอายุตามที่กำหนดไว้ ปีหน้าก็เพื่อท่าน
จัดสรรงบประมาณท่านอาจนำคำอภิปรายของกระผมนั้น
ไปคิดดู”¹⁹⁵

อย่างไรก็ตามแม้ว่าวุฒิสมาชิกจะตระหนักว่าตนเองมีบทบาทจำกัดดังกล่าว แต่ในอีก
ด้านหนึ่งคือท่านเห็นว่ามีความเป็นอิสระ เป็นตัวของตัวเองไม่ให้ใครมาสั่งได้ อันเป็นความรู้สึกที่
เป็นศักดิ์ศรี แห่งการทำหน้าที่ดังคำอภิปรายของวุฒิสภาชิกท่านหนึ่งว่า¹⁹⁶

“กระผมเป็นผู้หนึ่งที่แสดงความคิดเห็นว่าวุฒิสภาของเรายุค
ปัจจุบันนี้เป็นวุฒิสภาที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีอิสระในการแสดง
ความคิดเห็น เราไม่ใช่วุฒิสภาอย่าง หรือว่าพอกฎหมายผ่านมาราก็
ประทับตราให้ผ่านหรือเราก็ไม่ใช่สภาฝักถั่วพอมิโงของกมาแล้ว
เราก็อยกมือตามโง”

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภาอันเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการ
พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วนั้น วุฒิสมาชิกได้ใช้ความรู้ความสามารถทางด้าน หลักการ
ของกฎหมายเพื่อให้เห็นข้อบกพร่องหรือการผิดพลาดหลักการทางกฎหมาย มีการท้วงติงข้อผิดพลาดใน
หลักการของกฎหมายดังร่างพระราชบัญญัติ เช่น

“ผมเห็นด้วยกับหลักการและเหตุผล เหตุผลที่แสดงมานั้นเป็น
เหตุผลที่ดี และหลักการจะปรับแก้กฎหมายฉบับนี้ก็เป็นหลักการที่ดี
แต่กระผมขอประทานคราบเรียนว่า เมื่อได้ตรวจดูร่างพระราช
บัญญัติฉบับนี้แล้ว ได้พบว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมี

¹⁹⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญ (เล่มเดียวจบ)
พ.ศ.2538.

¹⁹⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 7 ถึง
ครั้งที่ 8 พ.ศ.2537.

ข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิดการห่วงใยในหมู่มุสรี ผู้ประกอบอาชีพวิชา
กฎหมาย ดังที่ท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติได้อภิปรายไปแล้ว
และกระผมได้ตรวจสอบแล้วก็เห็นว่าข้อห่วงใยใน
ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้น่าจะได้มีการพิจารณากันโดยต้องแท้¹⁹⁷

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่เข้ามามีการพิจารณาของวุฒิสภาได้ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย
ตั้งแต่การเสนอจากหน่วยงานราชการหรือผู้เกี่ยวข้องเสนอเข้ามา แต่เพื่อความรอบคอบของพระราชบัญญัติ
ที่จะออกมา วุฒิสมาชิกได้ทำหน้าที่ตรงนี้มาก มีการโต้แย้งในวุฒิสภาเพื่อให้เกิดความรอบคอบ
ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะนำเสนอข้อโต้แย้งในชั้นของกฎหมาย และก็มีการชี้แจงถึงหลักการของกฎหมาย
วิสามัญ เช่นมีงบคราวหนึ่งร่างพระราชบัญญัติออกมาในทำนองไปบังคับอำนาจศาลท่านสมาชิกที่มี
ความรู้ในด้านนี้ได้ให้คำอธิบายที่เป็นประโยชน์ว่า

“กฎหมายฉบับนี้บทกำหนดโทษบังคับศาลเลยว่าต้องลงโทษ
ทั้งจำคุก โทษปรับ คือไม่ใช่คำว่า หรือ ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไป
เช่น ประมวลกฎหมายอาญานั้น จะมีคำว่าต้องระวางโทษจำคุก
ไม่เกินเท่านี้ปีหรือปรับไม่เกินเท่านี้บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
หมายความว่าเปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจได้ว่าลงโทษสถานเดียว
หรือทั้งสองสถาน ตามควรตามพฤติการณ์และนิสัยของจำเลย
ผู้กระทำความผิด แต่สำหรับกฎหมายฉบับนี้บังคับเลยว่าต้องจำคุก
ต้องปรับ ตัวกระผมอยากจะกราบเรียนถามว่าในทางปฏิบัติทำได้
หรือไม่”¹⁹⁸

¹⁹⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 สมัยสามัญ ครั้งที่สอง
วันศุกร์ที่ 26 เมษายน 2539.

¹⁹⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญ) (ครั้งที่
สอง) วันศุกร์ที่ 26 เมษายน 2539.

3) เป็นที่น่าสังเกตว่าการอภิปรายของวุฒิสมาชิกในวุฒิสภานั้นมีความขัดแย้งหรือโต้แย้งกันน้อย ส่วนใหญ่จะอภิปรายสนับสนุน โดยเฉพาะการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินอันเป็นการอภิปราย สนับสนุนด้วยเหตุผลและในแง่คิดทางวิชาการ และ การปฏิบัติ เช่น ในการให้แง่คิดทางวิชาการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายด้านการเงิน เพื่อลดภาวะของเงินเฟ้อ การใช้นโยบายการเงินและการคลังควบคู่กัน และการพัฒนาระบบการค้าภายในประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้วุฒิสมาชิกยังอยากให้ความเห็นที่ได้อภิปรายในสภามีผลในทางปฏิบัติ ดังการอภิปรายของสมาชิกท่านหนึ่งว่า

“คนที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณผ่านวุฒิสภานั้นก็คงไม่มีผลโดยตรงด้วยพระราชบัญญัตินี้ เพราะว่าคงจะให้ผ่านในลักษณะที่เป็นกฎหมาย ที่ต้องผ่านให้ครบวงจรของรัฐบาลเท่านั้นเอง ไม่มีผลอะไรกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือสมาชิกวุฒิสภามีแต่บอกว่ารับหรือไม่ ส่วนข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของวุฒิสมาชิกโดยรวมหรือเฉพาะบุคคลนั้นคงจะส่งผ่านไปยังรัฐบาลให้เป็นเพียงข้อสังเกต แต่กระผมอยากทราบเรียนว่าข้อสังเกตของวุฒิสภาหรือของวุฒิสภาเป็นรายคนนั้น เป็นข้อสังเกตที่มาจากความบริสุทธิ์ใจ เพราะไม่ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นของหมู่ใดคณะใด หรือพรรคการเมืองใด เพราะฉะนั้นข้อสังเกตของวุฒิสภานั้น กระผมคิดว่าน่าจะได้รับการพิจารณา”¹⁹⁹

4) มีข้อสังเกตบางประการว่าการอภิปรายในวุฒิสภาของวุฒิสมาชิกมักวนเวียนอยู่กับกลุ่มคนไม่กี่คนส่วนใหญ่ผู้อภิปรายมักเป็นคนเดิม บางคนอภิปรายเกือบทุกเรื่อง ซึ่งผิดกับบางคนที่อภิปรายเฉพาะเรื่องที่ตนเองถนัดเท่านั้น และที่สำคัญการตั้งกรรมาธิการนั้นก็มักตั้งในกลุ่มเดียว ดังเห็นจากคำอภิปรายของวุฒิสมาชิกท่านหนึ่งว่า

¹⁹⁹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) เล่มเดียวจบ, 2538.

“กระผมมีข้อสังเกตบางประการ วุฒิสภาของเรานั้นประกอบด้วย 270 ท่าน เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เป็นผู้ที่มีเกียรติทุกท่าน กระผมมีข้อติดใจอยู่ว่า การตั้งกรรมาธิการทุกครั้งทุกคณะ จะปรากฏว่าไม่กระจาย มีเพียงอยู่ในกลุ่มเดียว และมีข้อสังเกตต่อไปว่า บางท่านเป็นถึง 10 คณะ จะเอาเวลาที่ไหนมาประชุม ได้มากมายนัก”^{20(X)}

จะเห็นได้ว่าสภาส่วนใหญ่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และให้ข้อคิด ข้อท้วงติง ในหลักกฎหมาย หลักปฏิบัติ มีการตั้งกรรมาธิการมาศึกษาปัญหา เพื่อเสนอรัฐบาล วุฒิสมาชิกมีความเป็นอิสระในการพิจารณากฎหมายมากขึ้น เพราะคนกลุ่มใหม่เข้ามา และมีตัวแทนจากหลายคนมาเป็นวุฒิสมาชิก เช่น มาจากชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำคนพิการ ผู้ทำงานด้านเด็ก และสื่อมวลชนและนักวิชาการ

^{20(X)}

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 7 ถึงครั้งที่ 8 เล่ม 3, 2537.

บทที่ ๖

ข้อสรุปและความคิดเห็น

จากการที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง” ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 คือ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534” มีประเด็นที่ควรสรุปได้ดังนี้ คือ

(1) ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว

(2) ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา

(3) ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวแต่สมาชิก 2 ประเภท

(4) ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว

(5) ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา

(6) ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวแต่สมาชิก 2 ประเภท

(7) เจตนารมณ์อันแท้จริงของการกำหนดให้มีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

(8) เจตนารมณ์ของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540

(9) ความคิดเห็นของผู้วิจัย

ในการสรุปประเด็นทั้ง 8 ประเด็นนั้น ก่อนอื่นจะต้องแยกสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามที่มีลักษณะเดียวกันเสียก่อน เพื่อสะดวกต่อการสรุปความเหมือนและความแตกต่างในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ภายใต้ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475”

- สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502”
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515”
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520”
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534”
- สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2519”

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489”
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490”
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492”
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511”
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517”
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521”
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534”

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวแต่มีสมาชิกสองประเภท ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475”
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495”

องค์ประกอบของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ทั้ง 15 ฉบับ อยู่ในตารางที่ 7 ข้างล่างดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 องค์ประกอบของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ	ประเภทของสมาชิก รัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง	ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่	วาระการดำรงตำแหน่ง	จำนวนสมาชิกที่ มาจากการแต่งตั้ง	การได้มาซึ่งสมาชิกภาพ
1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้แทนราษฎรชั่วคราว)	28 มิ.ย. 2475 - 9 ธ.ค. 2476	ภายในเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประกาศเป็นปรกติเรียบร้อย	70 คน	แต่งตั้ง
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2	9 ธ.ค. 2476 - 24 พ.ค. 2489	4 ปี มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1	78 คน ในระยะแรก ๆ และเพิ่มขึ้นมาเรื่อย ๆ	แต่งตั้ง
3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489	สมาชิกพฤฒสภา (มีการเลือกตั้งทางอ้อม)	24 พ.ค. 2489 - 8 พ.ย. 2490	6 ปี (จับฉลากออกและเลือกตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปี แรก)	80 คน	เลือกตั้งทางอ้อม
4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490	สมาชิกวุฒิสภา	18 พ.ย. 2490 - 22 มี.ค. 2492	6 ปี (จับฉลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปี แรก)	เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง (100 คน)	แต่งตั้ง

ตารางที่ 7 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ	ประเภทของสมาชิก รัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง	ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่	วาระการดำรงตำแหน่ง	จำนวนสมาชิกที่ มาจากการแต่งตั้ง	การได้มาซึ่งสมาชิกภาพ
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492	สมาชิกวุฒิสภา	23 มี.ค.2492- 29 พ.ย. 2494	6 ปี (จับฉลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปี แรก)	(100 คน) เปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง (50 คน) ด้วยการจับฉลากและแต่งตั้งเพิ่มอีกกึ่งหนึ่ง (50 คน)	แต่งตั้ง
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2	26 ก.พ.2495- 20 ต.ค.2501	5 ปี เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1	(123 คน) 5 ปี ไปแล้ว ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรจบประถมศึกษาเกินครึ่ง จะต้องจับฉลากออกเท่ากับจำนวน ส.ส. ประเภทที่ 1 ในจังหวัดนั้น	แต่งตั้ง
7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502	สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	3 ก.พ. 2502 - 20 มี.ย. 2511	ไม่กำหนดเวลาเอาไว้ในธรรมนูญการปกครองฯ (ประมาณ 9 ปีเศษ)	240 คน	แต่งตั้ง
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511	สมาชิกวุฒิสภา	4 ก.ค.2511- 17 พ.ย. 2544	6 ปี จับฉลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปีแรก)	(120 คน) 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	แต่งตั้ง

ตารางที่ 7 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ	ประเภทของสมาชิก รัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง	ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่	วาระการดำรงตำแหน่ง	จำนวนสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง	การได้มาซึ่งสมาชิกภาพ
9. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	26 ธ.ค. 2515 - 22 ธ.ค. 2516 และ 23 ธ.ค. 2516 - 7 ต.ค. 2517	ไม่กำหนดเวลาเอาไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร	299 คน และในวันที่ 23 ธ.ค. 2516 ประกาศแต่งตั้งสมาชิกฯ ชุดใหม่ 299 คน	แต่งตั้ง
10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517	สมาชิกวุฒิสภา	26 ม.ค. 2518 - 6 ต.ค. 2519	6 ปี จับฉลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 3 ปีแรก)	100 คน	แต่งตั้ง
11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519	สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน	20 พ.ย. 2519 - 20 พ.ค. 2520	ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ	340 คน	แต่งตั้ง
12. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ		ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร	360 คน	แต่งตั้ง
13. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521	สมาชิกวุฒิสภา	22 เม.ย. 2522 - 23 ก.พ. 2534	6 ปี จับฉลากออกและแต่งตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 2 เมื่อครบ 2 ปีแรก)	ไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (225 คน, 243 คน, 260 คน และ 268 คน	แต่งตั้ง

ตารางที่ 7 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญฉบับ ต่าง ๆ	ประเภทของสมาชิก รัฐสภาไทยที่มาจาก การแต่งตั้ง	ระยะเวลาการ ปฏิบัติหน้าที่	วาระการดำรง ตำแหน่ง	จำนวนสมาชิกที่ มาจากการแต่งตั้ง	การได้มาซึ่ง สมาชิกภาพ
			และเมื่อครบ 4 ปี จับฉลาก ออก และ แต่งตั้งใหม่ จากจำนวนที่ เหลือจากการ จับฉลาก จำนวน 1 ใน 2	งานลำดับ)	
14. ธรรมนูญการ ปกครองราช อาณาจักร พ.ศ. 2534	สมาชิกสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ			292 คน	แต่งตั้ง
15. รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2534	สมาชิกวุฒิสภา	22 มี.ค.2535- 21 มี.ค. 2539 22 มี.ค.2539- ปัจจุบัน	4 ปี 4 ปี	270 คน 270 คน	แต่งตั้ง แต่งตั้ง

1. ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามมติของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง
รูปแบบสภาเดียว

1.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามมติของสมาชิกรัฐสภาที่มา
จากเรแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวทางด้านการตรากฎหมาย มีดังนี้

1.1.1 การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ภายใต้อำนาจ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475”
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้อำนาจ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515”
- สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ภายใต้อำนาจ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519”

1.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้อำนาจ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502”
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้อำนาจ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520”
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้อำนาจ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534”

1.1.3 การร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้อำนาจ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502”
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้อำนาจ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520”
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้อำนาจ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534”

1.1.4 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแต่ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ประกอบด้วย

- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้อำนาจ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515”

1.1.5 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ประกอบด้วย

- สมาชิกปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519”

i.1.6 การอนุมัติพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง และมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ภายใต้ “พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475”

- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พุทธศักราช 2515”

- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พุทธศักราช 2520”

- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองอาณาจักร พุทธศักราช 2534”

- สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519”

(โปรดพลิกดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว	อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย					
	การเสนอ และ พิจารณา พระราช บัญญัติ	การพิจารณา ร่างพระราช บัญญัติแต่ไม่ มีอำนาจใน การเสนอร่าง พ.ร.บ.	การร่างรัฐ ธรรมนูญ และการ พิจารณา ร่างรัฐ ธรรมนูญ	การพิจารณา ร่างรัฐ ธรรมนูญแต่ ไม่มีอำนาจ ในการร่างรัฐ ธรรมนูญ	การแก้ไข เพิ่มเติมรัฐ ธรรมนูญ	การอนุมัติ พระราช กำหนดให้ เป็น พระราช บัญญัติ
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว (ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475)	✓	×	×	×	×	✓
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2502)	✓	×	✓	×	×	×
3. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2515)	✓	×	×	✓	×	✓
4. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2520)	×	✓	✓	×	×	✓
5. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2534)	×	✓	✓	×	×	✓
6. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน ภายใต้รัฐธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2519)	✓	×	×	×	✓	✓

✓ หมายถึง ใช่

×** หมายถึง ไม่ใช่

1.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามมติของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวทางด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีดังนี้

1.2.1 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คือ

- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515

1.2.2 การลงคะแนนไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

1.2.3 การเข้าร่วมประชุมและลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

1.2.4 การเข้าร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง

1.2.5 การเข้าร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

จาก 1.2.2 - 1.2.5 ไม่มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวอื่นใดจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเลย

(โปรดดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง
รูปแบบสภาเดียว

สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียวภายใต้รัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน				
	การตั้ง กระตุ้ม รัฐมนตรี	การลงคะแนน ไม่ไว้วางใจ ค.ร.ม. ที่แสดง นโยบาย	การเข้าร่วม ประชุมและลง มติในกร.ร.ไม่ไว้วางใจ ร.ม.ค.	การเข้าร่วมลง ชื่อขอเปิด อภิปรายทั่วไป เพื่อให้ ค.ร.ม. แถลงข้อเท็จจริง	การเข้าร่วมลง ชื่อขอเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจ ค.ร.ม.
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว (ภายใต้ พ.ร.บ. ธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475)	X	X	X	X	X
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2502)	X	X	X	X	X
3. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2515)	✓	X	X	X	X
4. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2520)	X	X	X	X	X
5. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2541)	X	X	X	X	X
6. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน (ภายใต้ธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519)	X	X	X	X	X

1.3 อำนาจหน้าที่ในภายใต้ความเห็นชอบ

อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ดังนี้

1.3.1 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ไม่มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งรูปแบบสภาเดียวทั้งหมดที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบดังกล่าว

1.3.2 การสืบราชสมบัติ ไม่มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งรูปแบบสภาเดียวทั้งหมดที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบดังกล่าว

1.3.3 การประกาศสงคราม ไม่มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งรูปแบบสภาเดียวทั้งหมดที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบดังกล่าว

1.3.4 หนังสือสัญญาที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ไม่มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งรูปแบบสภาเดียวทั้งหมดที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบดังกล่าว

(โปรดดูตารางที่ 10)



ตารางที่ 10 จำนวนหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว

สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว	อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ			
	การตั้งผู้สำเร็จ ราชการแทน พระองค์	การสืบ ราชสมบัติ	การประกาศ สงคราม	หนังสือสัญญาที่มีการ เปลี่ยนแปลงอาณาเขตของ ประเทศ
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว (ภายใต้ พ.ร.บ. ธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475)	×	×	×	×
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2502)	×	×	×	×
3. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2515)	×	×	×	×
4. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2520)	×	×	×	×
5. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2534)	×	×	×	×
6. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519)	×	×	×	×

2. ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามมติของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา

2.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามมติทางด้านการตรากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา มีดังนี้

2.1.1 การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511”

1.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

- พุฒสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489”
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490”

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492”

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517”

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521”

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534”

2.1.3 การพิจารณา พ.ร.บ. งบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

2.1.4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

2.1.5 การอนุมัติพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

(โปรดพลิกดูตารางที่ 11 ประกอบ)

ตารางที่ 11 อำนาจหน้าที่ทางด้านการตรากฎหมายของสภามหาวิทยาลัยที่มาจากแต่งตั้งรูปแบบสองสภา

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสองสภา	อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย				
	การเสนอและ พิจารณา พระราช บัญญัติ	การพิจารณา ร่างพระราช บัญญัติ	การพิจารณา พ.ร.บ.งบ ประมาณ แผ่นดิน	การแก้ไข เพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ	การอนุมัติพระ ราชกำหนดให้ เป็น พระราช บัญญัติ
1. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พ.ศ.2489)	×	✓	✓	✓	✓
2. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490)	×	✓	✓	✓	✓
3. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492)	×	✓	✓	✓	✓
4. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511)	✓	×	✓	✓	✓
5. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517)	×	✓	✓	✓	✓
6. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521)	×	✓	✓	✓	✓
7. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534)	×	✓	✓	✓	✓

2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามนิตินัยทางด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภามีดังนี้

2.2.1 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2489

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

2.2.2 การลงคะแนนไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2489

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2490

2.2.3 การเข้าร่วมประชุมและลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2511

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2521 (เป็นระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้ง)

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2534 (เป็นระยะเวลา 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้ง)

2.2.4 การเข้าร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

24534 (ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535)

2.2.5 การเข้าร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

(โปรดดูตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง
รูปแบบสองสภา

สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน				
	การตั้ง กระตุ้ม รัฐมนตรี	การลงคะแนน ไม่ไว้วางใจ ค.ร.ม. ที่แถลง นโยบาย	การเข้าร่วม ประชุมและลง มติในการไม่ไว้วางใจ ร.ม.ต.	การเข้าร่วมลง ชื่อขอเปิด อภิปรายทั่วไป เพื่อให้ ค.ร.ม. แถลงข้อเท็จจริง	การร่วมลงชื่อ ขอเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจ ค.ร.ม.
1. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2489)	✓	✓	×	×	×
2. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2490)	✓	✓	×	×	×
3. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2492)	✓	×	×	✓	×
4. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2511)	✓	×	✓	✓	✓
5. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2517)	✓	×	×	×	×
6. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521)	✓	×	×	×	×
7. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2534)	✓	×	✓	✓	×

2.3 อำนาจหน้าที่ในภายใต้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบ สองสภา

ความเหมือนและความแตกต่างในการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภาเดียว มีดังนี้

2.3.1 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

2.3.2 การสืบราชสมบัติ ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

2.3.3 การประกาศสงคราม ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

2.3.4 หนังสือสัญญาที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ประกอบด้วย

- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

(โปรดดูตารางที่ 13)

ตารางที่ 13 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา

สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสองสภา	อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ			
	การตั้งผู้สำเร็จ ราชการแทน พระองค์	การสืบ ราชสมบัติ	การประกาศ สงคราม	หนังสือสัญญาที่มีการ เปลี่ยนแปลงอาณาเขตของ ประเทศ
1. สมาชิกวุฒิสภา ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2489”	✓	✓	✓	✓
2. สมาชิกวุฒิสภา ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2490”	×	✓	✓	×
3. สมาชิกวุฒิสภา ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2492”	✓	✓	✓	✓
4. สมาชิกวุฒิสภา ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2511”	✓	✓	✓	×
5. สมาชิกวุฒิสภา ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2517”	✓	✓	✓	×
6. สมาชิกวุฒิสภา ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2521”	✓	✓	✓	×
7. สมาชิกวุฒิสภา ใน “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2534”	✓	✓	✓	×

8. ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามมติของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท

3.1 อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย

ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามมติทางด้านการตรากฎหมายของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวสมาชิก 2 ประเภท มีดังนี้

3.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

3.1.2 การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.1.3 การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.1.4 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.1.5 การอนุมัติพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติ ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

(โปรดพลิกดูตารางที่ 14 ประกอบ)

ตารางที่ 14 อำนาจหน้าที่ทางด้านการตรากฎหมายของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว
สมาชิก 2 ประเภท

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท	อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย				
	การเสนอและ พิจารณา พระราช บัญญัติ	การพิจารณา ร่างพระราช บัญญัติ	การพิจารณา ท.ร.บ.งบ ประมาณ แผ่นดิน	การแก้ไข เพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ	การอนุมัติพระ ราชกำหนดให้ เป็น พระราช บัญญัติ
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475)	×	✓	✓	✓	✓
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495)	✓	×	✓	✓	✓

3.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามนิตินัยทางด้านการควบคุมการ
บริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท
มีดังนี้

3.2.1 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.2.2 การเข้าร่วมประชุมและลงมติความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีหรือทั้งคณะ

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.2.3 การเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.2.4 การตั้งคณะกรรมการการกระทำกิจการของสภา ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
(โปรดดูตารางที่ 15)

ตารางที่ 15 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง
รูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท

สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท	อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน			
	การตั้งกระชั้น รัฐมนตรี	การเข้าร่วมประชุม และลงมติในการ ไม่ไว้วางใจ ร.ม.ค.	การเข้าชื่อเสนอขอ เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ ค.ร.ม. แถลงข้อเท็จจริง	การตั้งคณะ กรรมาธิการกระทำ กิจการของสภา
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475)	✓	✓	×	✓
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495)	✓	✓	✓	✓

3.3 อำนาจหน้าที่ในภายใต้ความเห็นชอบ

ความเหมือนและความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ตามมติบัญญัติทางการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท มีดังนี้

3.3.1 การสืบราชสมบัติ ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.3.2 การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.3.3 การประกาศสงคราม ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.3.4 หนังสือสัญญาที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

(โปรดดูตารางที่ 16)

ตารางที่ 16 อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว
สมาชิกสองประเภท

สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว สมาชิกสองประเภท	อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ			
	การสืบ ราชสมบัติ	การตั้งผู้สำเร็จ ราชการแทน พระองค์	การประกาศ สงคราม	หนังสือสัญญาที่มีการ เปลี่ยนแปลงอาณาเขตของ ประเทศ
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475	✓	✓	×	✓
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	✓	✓	✓	✓

4. ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบ สภาเดียว

สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว ประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502”
3. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515”
4. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520”
5. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534”
6. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ภายใต้ “รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2519”

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวทั้ง 6 ชุดดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปบทบาทในทางปฏิบัติที่เป็นจริงเหมือนกันทุกชุด คือ ให้การสนับสนุนและเป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาล เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางการเมืองของรัฐบาลหรือผู้กุมอำนาจของรัฐที่แท้จริงขณะนั้น ทั้งนี้ เพื่อจะให้เกิดเสถียรภาพแก่รัฐบาล ถ้าสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งเหล่านี้มีประสิทธิภาพในการทำงานให้กับรัฐบาลและทำให้รัฐบาลเกิดความชอบธรรมได้

การที่สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวทั้งหมดต่างก็มีบทบาทที่ไม่แตกต่างกัน เพราะเหตุผล

(1) สมาชิกสภาแต่งตั้งเหล่านี้เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงยึดอำนาจรัฐด้วยกำลังทหาร เช่น “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว พ.ศ.2475 เกิดขึ้นภายหลังเกิดการปฏิวัติ พ.ศ.2475 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2502 เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ.2501 ฯลฯ เป็นต้น

(2) ไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทั้งหมด ยกเว้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515” เท่านั้นที่สามารถจะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้บ้าง แต่ก็มีย่อยมากจนแทบไม่มีบทบาทแต่อย่างใด

(3) 'ไม่มีสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรที่จะต้อง'ได้รับการถ่วงดุลย์อำนาจจากสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

ดังนั้นสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวเหล่านี้ จึงมีบทบาทที่สนองตอบความต้องการทางด้านนโยบายการเมืองของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515" ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2516 ถึงวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2517" ภายหลังเกิดเหตุการณ์นองเลือดในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ก็มีบทบาทที่โดดเด่นแตกต่างไปจากสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งในชุดอื่น ๆ อยู่บ้าง

การที่สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในช่วงหลัง 14 ตุลาคม 2516 มีบทบาทที่โดดเด่นมากและแตกต่างไปจากสมาชิกชุดอื่น ๆ ก็เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งภายหลังที่รัฐบาลเผด็จการถูกนิสิตนักศึกษา ประชาชนพากันต่อต้านจนเกิดเหตุการณ์นองเลือด และผู้นำรัฐบาลต้องลาออกและเดินทางออกนอกประเทศ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ด้วยสถานการณ์บีบบังคับเพื่อความสงบเรียบร้อยของประเทศขณะนั้น ขณะเดียวกันก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติชุดใหม่ภายใต้ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515" เดิม

การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติชุดนี้เกิดขึ้นภายใต้กระแสกดดันของสังคมที่ต้องการให้เกิดประชาธิปไตยโดยเร็วที่สุด ประกอบกับรัฐบาลขณะนั้นก็ไม่ต้องการรักษาอำนาจทางการเมืองภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังร่างอยู่ในขณะนั้น ดังนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติชุดนี้จึงมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และบางครั้งก็มิได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอของรัฐบาลก็มีอยู่ไม่ใช่น้อย เช่น การคัดค้านร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 53 ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถอนุญาตให้บรรดานักธุรกิจ ค้าขายกับสาธารณประชาชนจีน ซึ่งเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ได้อย่างเปิดเผยในขณะนั้น ทั้งที่รัฐบาลต้องการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศไทยเอง หรือในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติออกพระราชบัญญัติที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการอาชัทรพย์ของอดีตนายกรัฐมนตรีกับพวก ซึ่งต้องเดินทางออกนอกประเทศหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทั้งนี้เพื่อรัฐบาลจะได้ทำการตรวจสอบและยึดเอาทรัพย์สินที่เป็นของรัฐกลับคืนมานั้น ก็เป็นบทบาทของสภานิติบัญญัติชุดนี้ ที่มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาล บางครั้งก็สร้างความอึดอัดให้กับรัฐบาลอยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นว่าแตกต่างจากสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวชุดอื่น ๆ อย่างชัดเจน

5. ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบ สองสภา

สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา ประกอบด้วย

- (1) สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- (2) สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช

2490

- (3) สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- (4) สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- (5) สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- (6) สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- (7) สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภานี้มีบทบาทในฐานะเป็นเครื่องถ่วงดุลย์กับบทบาทของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะอยู่ในรูปแบบสองสภา ขณะเดียวกันก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงด้วย ทั้งนี้เพราะสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากรายการก็มีหลายกลุ่มหลายพรรคการเมือง มีทั้งที่สนับสนุนรัฐบาลและเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ดังนั้นการแต่งตั้งวุฒิสภาขึ้นมา โดยพฤตินัยแล้วก็เพื่อจะสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั่นเอง ถึงแม้ว่าในทางนิตินัย รัฐธรรมนูญบางฉบับก็ให้สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภามีสิทธิลงคะแนนไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ รัฐธรรมนูญบางฉบับก็ให้สมาชิกสภาแต่งตั้งเข้าร่วมประชุม และลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้ หรือบางฉบับก็ให้สมาชิกสภาแต่งตั้งมีสิทธิเข้าร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงได้ หรือบางฉบับก็ให้สมาชิกสภาแต่งตั้งมีสิทธิเข้าร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ แต่โดยข้อเท็จจริงสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทุกชุดจะมีบทบาทในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีมากกว่าจะเข้าร่วมเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับจะให้สิทธิกระทู้ทำได้ แต่ก็ต้องอาศัยเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมรัฐสภาทั้งหมด

ดังนั้นบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาหลายชุดที่ผ่านมาจึงมีบทบาทในการถ่วงดุลย์กับสภาที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐบาล เพราะมีฉะนั้นกฎหมายทุกฉบับที่รัฐบาลต้องการประกาศใช้อาจไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการได้

บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา พอสรุปได้ถึงความเหมือนและความแตกต่างได้ดังนี้

5.1 สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

(1) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญจำนวนหลายฉบับในช่วงเวลา 1 ปี 5 เดือน เป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งการเงิน และการคลัง และการค้าขาย รวมทั้งการบูรณะประเทศอื่น ๆ การป้องกันการค้ากำไรเกินควร และการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยคอมมิวนิสต์

(2) ในการควบคุมการบริหารประเทศได้ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ 1 ครั้ง และของรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ 1 ครั้ง รัฐสภาได้ลงมติให้ความไว้วางใจทั้ง 3 ครั้ง

(3) ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี จำนวน 13 กระทู้

โดยภาพรวมสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถึงแม้ว่าจะมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล การอภิปรายซักถามและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ในการแก้ไขปัญหาการเงิน การคลัง และการค้าขายของประเทศที่กำลังเผชิญกับเศรษฐกิจหลังสงคราม หรือกรณีที่รัฐบาลเผชิญกับการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยพรรคประชาธิปัตย์ที่มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้า แต่รัฐบาลก็ประสบความสำเร็จ ได้รับความไว้วางใจ ดังนั้นบทบาทสมาชิกวุฒิสภาก็คือการให้การสนับสนุนรัฐบาลโดยชัดเจน

5.2 สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2490

(1) สนับสนุนรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ (10 พ.ย. 90 - 4 เม.ย. 91) วุฒิสมาชิกพิจารณาและผ่านร่างพระราชบัญญัติเพียง 3 ฉบับ และไม่มีการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีเลย

(2) สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (5 เม.ย. 91 - 23 มิ.ย. 92) วุฒิสมาชิกพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 13 ฉบับ ผ่านร่างพระราชบัญญัติ 11 ฉบับ และมีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี 32 กระทู้

สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2490 มีบทบาทน้อยมาก ถึงแม้ว่าจะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการตั้งกระทู้ถามแต่ในระยะแรก สมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ประมาณ 6 เดือน วุฒิสภาก็แทบจะไม่มีบทบาท ในช่วง จอมพล ป. พิบูลสงคราม สมาชิกวุฒิสภาก็มีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างจริงจัง ไม่ยอมให้ผ่านไปง่าย ๆ แต่ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติก็ผ่านไปได้ เพราะสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิม

ถึงแม้ว่าวุฒิสมาชิกชุดนี้จะมีอำนาจและบทบาททางนิติบัญญัติค่อนข้างสูง แต่ก็ให้อำนาจการตรวจสอบควบคุมรัฐบาลในวงจำกัด และเป็นไปในทำนองถ่วงดุลย์กับสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นคุณแก่รัฐบาลฝ่ายเดียว สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่มีอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐบาลแต่ประการใด

5.3 สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 เป็นสมาชิกสภาแต่งตั้งรูปแบบสองสภา มีบทบาทมาพอสมควรเมื่อเทียบกับสมาชิกสภาแต่งตั้งรูปแบบสองสภาที่ผ่านมา เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา มีบทบาทที่สามารถควบคุมรัฐบาลได้ แต่รัฐบาลก็แสวงหาผู้สนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรได้

สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้เป็นช่วงที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (23 มี.ค. 92 - 29 พ.ย. 94) บทบาทที่สำคัญ ก็คือ

- (1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 60 ฉบับ ผ่าน 35 ฉบับ
- (2) ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี 35 กระทู้
- (3) ขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2494 เกี่ยวกับการที่รัฐบาลปราบกบฏอย่างรุนแรงเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2494 เป็นครั้งแรกและครั้งสุดท้ายของสมาชิกวุฒิสภา

โดยภาพรวมสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2492 มีบทบาทสำคัญยิ่งในการตอบโต้รัฐบาล เพราะสมาชิกวุฒิสภาถือว่าตนเองมิได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี แต่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานองคมนตรี

5.4 สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ได้รับการแต่งตั้งจากจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้นับว่ามีน้อยมาก ดังจะเห็นได้ดังนี้

- (1) มีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเพียง 1 กระทู้
- (2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ไม่ค่อยมีการซักถามหรืออภิปรายอำนาจของรัฐบาลได้อย่างชัดเจน

5.5 สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ โดยอำนาจหน้าที่แทบจะไม่มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลเลย เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเอาไว้ ประกอบกับขณะนั้นรัฐบาลหลัง 14 ตุลาคม 2516 กำลังเผชิญหน้ากับเสถียรภาพที่ไม่มั่นคง เพราะเป็นรัฐบาลพรรคผสมหลายพรรค ที่เรียกว่า “สหพรรค” บ้าง “อหุรพรรค” บ้าง มีการยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ เพราะรัฐบาลประสบปัญหาบทบาทของสมาชิกสภา ดังนั้นวุฒิสมาชิกจึงมีบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลเพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลเอง

บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ โดยสรุปก็คือ

(1) มีการพิจารณาพระราชบัญญัติ 23 ฉบับ ผ่านการพิจารณาเพียง 15 ฉบับ

(2) มีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี 6 กระทู้

ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จึงไม่มีบทบาทสำคัญ นอกจากสนับสนุนรัฐบาลเท่านั้น

5.6 สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ชุดนี้มีเวลายาวนานต่อเนื่องกันตั้งแต่วันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2522 จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534

ช่วงรกระหว่าง 23 เมษายน พ.ศ.2522 - 22 เมษายน พ.ศ.2526 พันช่วงเวลานี้ไปแล้ว เป็นการสิ้นสุดบทบาทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก่อนหน้าจะสิ้นสุดบทบาทเฉพาะกาล บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้มีข้อสรุปดังนี้

(1) มีการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติ 126 พระราชบัญญัติกำหนด 21 ฉบับ

(2) สมาชิกวุฒิสภาให้การสนับสนุนมิให้รัฐมนตรีถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ จำนวน 4 คน ใน พ.ศ.2522 และจำนวน 8 คน ในพ.ศ.2523

(3) การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกไม่ค่อยให้ความสำคัญในการกลั่นกรอง ไม่ค่อยท้วงติง และไม่ค่อยจะซักถาม

(4) วุฒิสมาชิกส่วนหนึ่งมีความเคลื่อนไหวแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขวิธีเลือกตั้งให้เป็นแบบแบ่งเขตเรียงหมายเลข ให้ข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถเป็นข้าราชการการเมืองได้ในคราวเดียวกัน แต่ไม่สำเร็จ

ช่วงเวลาระหว่างวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2520 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีบทบาทที่พอสรุปได้ดังนี้

(1) มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก ไม่แตกต่างไปจากช่วงแรก ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯลฯ เป็นต้น

(2) ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ.2529 และ พ.ศ.2532 แต่ไม่สำเร็จ

(3) อนุมัติพระราชกฤษฎีกาให้เป็นพระราชบัญญัติจำนวนไม่มากนัก

(4) มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือศึกษาในเรื่องสำคัญๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติหลายเรื่อง เช่น การพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหามันสำปะหลัง การพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาคาสิโนต่างประเทศของประเทศไทย การพิจารณาการศึกษาเรื่องอิทธิพล อำนาจมืด ฯลฯ ในสังคม การพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา เพื่อพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาจังหวัดสตูล เป็นเมืองเศรษฐกิจพิเศษ และพัฒนาระบบขนส่งที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงเชื่อมฝั่งมหาสมุทรอินเดีย (ทะเลอันดามัน) กับมหาสมุทรแปซิฟิก (ทะเลจีนใต้) การพิจารณาศึกษาปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ซึ่งคณะกรรมการ เกษตร และสหกรณ์ ได้พิจารณาเสร็จแล้ว การพิจารณารายงานสรุปผลการพิจารณาเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มของคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงินของวุฒิสภา ฯลฯ เป็นต้น

(5) จำนวนกระทู้ถามรัฐมนตรีมีไม่มากนัก

กล่าวโดยสรุป บทบาทของสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ส่วนใหญ่ก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลเป็นอย่างดี มีการให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในเชิงสร้างสรรค์มากกว่าที่จะควบคุมกดดันรัฐบาล

5.7 สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ระหว่างวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 534 ถึงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2539 ช่วงหลังวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2539 ถึงปัจจุบัน (หมดวาระ พ.ศ.2543)

โดยภาพรวมสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีดังนี้

(1) มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกับสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

(2) สมาชิกให้ความพิจารณาอภิปรายโต้แย้งด้วยความรอบคอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

(3) ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาของสังคม มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ ของสังคมอย่างจริงจัง

(4) สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นตัวของตัวเอง ไม่ถูกชี้นำทางการเมืองโดยผู้ใดผู้หนึ่ง
อย่างง่าย ๆ

(5) ให้ความร่วมมือกับสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2535 และ พ.ศ.2538 จนได้แก้ไขเป็นผลสำเร็จหลายประเด็น เช่น การแก้ไขประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นประธานรัฐสภา ให้ยกเลิกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้วุฒิสมาชิกเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีอำนาจอีกต่อไป เพราะหน้าที่เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าอำนาจของวุฒิสภาก็จะลดน้อยลงกว่าเดิม ภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

(6) มีบทบาทในการเสนอแนะและท้วงติงรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทางการเงินและการคลังของประเทศที่กำลังทรุดโทรมอย่างหนัก จนเกือบจะเป็นการเผชิญหน้ากันทางความคิดกับรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องหันมาประนีประนอมและรับเอาความคิดเห็นจากข้อเสนอแนะของสมาชิกวุฒิสภาไปปรับปรุงปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 โดยภาพรวมก็ให้การสนับสนุนรัฐบาล และบางครั้งก็เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ขณะเดียวกันก็มีความคิดที่เป็นอิสระ และกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นเสนอแนะต่อรัฐบาลอย่างตรงไปตรงมา

กล่าวโดยสรุปความเหมือนและความแตกต่างกันของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภามีดังนี้

- (1) การให้การสนับสนุนรัฐบาลและการถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาผู้แทน ประกอบด้วย
 - สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
 - สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490
 - สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
 - สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
 - สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
 - สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- (2) การควบคุมรัฐบาลและเผชิญหน้ากับรัฐบาล
 - สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- (3) การเสนอแนะและท้วงติงการแก้ปัญหาของรัฐบาลตรงไปตรงมา
 - สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

- (4) การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- (5) การยับยั้งและกลั่นกรองกฎหมายอย่างแท้จริง
- สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- (โปรดดูตามตาราง 17 ประกอบ)

ตารางที่ 17 แสดงความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง
รูปแบบสองสภา

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ	ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาท				
	การให้การ สนับสนุน รัฐบาลและ การตรวจสอบ กับ ส.ส.	ก้านอำนาจกับ ฝ่ายบริหารและ ป้องกันมิให้ฝ่าย บริหารแทรก แซงนิติบัญญัติ	การแก้ไขรัฐ ธรรมนูญให้ เป็น ประชาธิปไตย	การเสนอแนะ และท้วงติง การแก้ปัญหา ของรัฐบาล	สภายับยั้ง และกลั่น กรองอย่างแท้ จริง
1. สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พ.ศ.2489	✓	—	—	—	—
2. สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490	—	✓	—	—	—
3. สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492	✓	—	—	—	—
4. สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511	✓	—	—	—	—
5. สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517	✓	—	—	—	✓
6. สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521	✓	—	—	—	—
7. สมาชิกวุฒิสภา ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534	✓	—	—	—	—

✓ หมายถึง มีบทบาท

— หมายถึง ไม่มีบทบาท

6. ความเหมือนและความแตกต่างของบทบาทของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งสภาเดียว สมาชิก
สองประเภท

สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว สมาชิกสองประเภท ประกอบด้วย

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

6.1 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (พ.ศ.2476 - พ.ศ.2481)

ระหว่างวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2476 จนถึงวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้มีบทบาทพอสรุปได้ดังนี้

(1) ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 พิจารณาและผ่านร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ เป็นจำนวนมาก เพราะเป็นช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

(2) พิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ.2476 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

(3) ผ่านร่างพระราชบัญญัติการจัดตั้งธนาคารชาติไทย พ.ศ.2482 ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ

(4) พิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รวมจำนวน 4 ครั้ง และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 อีก 1 ฉบับ

(5) ร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 ในการออกเสียงลงคะแนนลับยืนยันให้รัฐบาลต้องเสนอรายรับรายจ่ายอย่างละเอียดในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.2482 โดยสภาเห็นด้วย 45 ต่อ 31 จนพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนาต้องกราบบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขณะนั้น

(6) ร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 ไม่นอมนิติพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ ใน พ.ศ.2487 ที่ให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีต้องกราบบังคมลาออกจากตำแหน่ง

(7) ไม่ค่อยจะมีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี จนไม่ปรากฏบทบาทในเรื่องนี้

(8) มีบทบาทในการเข้าร่วมเป็นกรรมการการแปรรูปคดี ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ เป็นอย่างมาก เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อราษฎร และประเทศชาติเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินไปได้ด้วยดี

อย่างไรก็ตามถ้ามีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดบางฉบับที่อาจจะไม่เกิดผลดีต่อราษฎรและประเทศชาติ ก็ร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 คัดค้านไม่เห็นด้วย ทำให้รัฐบาลต้องประกาศลาออกก็มีเหมือนกัน

6.2 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ 2) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

ระหว่างวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2495 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มีบทบาทดังนี้

(1) เสนอร่างพระราชบัญญัติเพียง 3 ฉบับ ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 เสนอจำนวน 129 ฉบับ ร่าง พ.ร.บ. ของคณะรัฐมนตรี จำนวน 311 ฉบับ

(2) สนับสนุนรัฐบาลในการให้ความไว้วางใจในการแถลงนโยบายของรัฐบาลทั้งรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ใน พ.ศ.2495 และใน พ.ศ.2500 การแถลงนโยบายของรัฐบาลของรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร ใน พ.ศ.2501

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ชุดใหม่ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แต่งตั้งขึ้นใหม่ทั้งหมด ภายหลังได้กระทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 นั้น ได้ให้การสนับสนุนการแถลงนโยบายของรัฐบาลของ นายพจน์ สารสิน นายกรัฐมนตรี ภายหลังการรัฐประหาร ซึ่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ให้การสนับสนุน

(4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ไม่สนใจและควบคุมการทำงานของรัฐบาลด้วยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีแม้แต่ครั้งเดียว

(5) ไม่ปรากฏว่า สมาชิกประเภทที่ 2 ได้ใช้อำนาจการควบคุมรัฐบาลด้วยการเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่มีการลงมติหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นรายตัวหรือทั้งคณะตลอดระยะเวลาถึง 7 ปี

กล่าวโดยสรุป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ให้การสนับสนุนรัฐบาลมาโดยตลอด ไม่ว่ารัฐบาลจะขึ้นมาปกครองประเทศ มีบทบาทในการถ่วงดุลย์อำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง

ถ้าเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 นับว่าบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จะมีบทบาทในแง่ของการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด และการควบคุมการบริหารของรัฐบาลได้ดีกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

(โปรดดูตาราง 18 ประกอบ)

ตารางที่ 18 แสดงความเหมือนและความแตกต่างบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่
รูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว สมาชิกสองประเภท	บทบาทที่สำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2					
	เคยไม่ อนุมัติพระ ราชกำหนด ให้เป็นไป ตามพระ ราชบัญญัติ จนรัฐบาล ต้องลาออก	เคยไม่ผ่าน ร่าง พ.ร.บ. ประจำปี ของรัฐบาล ร่วมกับ ส.ส. ประเภทที่ 1	ไม่ค่อยมี การตั้งกระทู้ ถามรัฐ มนตรี	เสนอร่าง พระราช บัญญัติน้อย มาก	ให้การ สนับสนุน ร่าง พ.ร.บ. ที่รัฐบาล เสนอต่อ สภาฯ	ให้การ สนับสนุน การแถลง นโยบาย ของรัฐบาล ที่เสนอต่อ สภาฯ
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	—	—	✓	✓	✓	✓

7. เจตนารมณ์อันแท้จริงของการกำหนดให้มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

ในการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาไทยที่มีมาตลอดนับตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 มาจนถึงปัจจุบัน เจตนารมณ์ในการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาในแต่ละยุคแต่ละสมัย มีสิ่งสมควรพิจารณาอยู่ 3 ลักษณะ คือ

- (1) การสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล
- (2) การสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลให้มีมากขึ้น
- (3) การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

ในการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้งหมด ถ้าแยกกลุ่มพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งในรูปของสภาเดียว รูปแบบสองสภา และรูปแบบสภาเดียว สมาชิก 2 ประเภท ก็จะมีลักษณะที่สรุปได้ดังนี้

7.1 เจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาในรูปแบบสภาเดียว

สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งในรูปแบบสภาเดียว ประกอบด้วย

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502)
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515)
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520)
- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534)
- สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง (ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2519)

เมื่อพิจารณาสมาชิกสภาเดียวทั้ง 6 ชุดนี้ จะพบว่า เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารทั้งสิ้น

(โปรดดูตาราง 19 ประกอบ)

ตารางที่ 19 แสดงถึงสถานการณ์ที่ทำให้เกิดสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว	ภายหลังเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง	
	การปฏิบัติ-รัฐประหาร เพื่อยึดอำนาจทางการเมือง	หัวหน้าคณะปฏิวัติ รัฐประหาร
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว (ภายใต้ พ.ร.บ.ธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475)	การเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง พ.ศ.2475 (24 มิ.ย. 2475)	- พันเอกพระยาพหลพล พยุหเสนา - พันเอกพระยาทรงสุรเดช - พันเอกพระยาฤทธิ อัคเรณีย์
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2502)	การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
3. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2515)	การปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515	จอมพลถนอม กิตติขจร
4. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2520)	การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520	พลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่
5. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2534)	การรักษาความสงบ เรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534	พลเอกสุนทร คงสมพงษ์
6. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2519)	การปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519	พลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่

7.1.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว (ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475)

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ซึ่งเกิดขึ้นโดยคณะราษฎร และคณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวจำนวน 70 นาย ทำหน้าที่สมาชิกสภาไปจนกว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

ในทางนิตินัยการแต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราว ก็เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่เจตนารมณ์อันแท้จริงก็คือเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับผู้แต่งตั้งหรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือความชอบธรรมของคณะราษฎร นอกจากนี้ยังต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลของคณะราษฎรอีกด้วย เพราะขณะนั้นเพิ่งเสร็จสิ้นการปฏิวัติใหม่ ๆ สถานการณ์การเมืองกำลังเปลี่ยนแปลง

7.1.2 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502)

จากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 และหันไปประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 แทน ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วย

ในทางนิตินัยก็คือนี่หน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่นิติบัญญัติไปด้วย แต่เจตนารมณ์ที่แท้จริงก็ถือเป็นฐานอำนาจและให้การสนับสนุนผู้ที่แต่งตั้ง ซึ่งต่อมาจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีนั่นเอง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้การสนับสนุน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จนถึงอสัญกรรม ใน พ.ศ.2508 หลังจากนั้นเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ใน พ.ศ.2506 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เป็ฐานอำนาจให้กับจอมพลถนอม กิตติขจร ต่อไปอีก

7.1.3 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515)

ในวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ประกาศยกเลิกพรรคการเมือง และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 หลังจากนั้นก็ได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ จำนวน 299 คน ทำหน้าที่

ทางนิตินัยการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติก็เพื่อทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติแทนที่สมาชิกรัฐสภาที่ถูกประกาศยกเลิกไป แต่เจตนารมณ์ที่แท้จริงก็คือการสร้างความปลอดภัยให้กับจอมพลถนอม กิตติขจร ผู้ก่อการยึดอำนาจการปกครองของราษฎรให้เกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่ในการสนับสนุนจอมพลถนอมฯ ซึ่งต่อมาภายหลังจะก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี

สมาชิกสภานิติบัญญัติชุดนี้ หัวหน้าคณะปฏิวัติให้สัมภาษณ์ว่า จะไม่มีอดีตผู้แทนราษฎรชุดที่ถูกยุบสภาไป แต่เมื่อแต่งตั้งกลับปรากฏว่ามี 1 คน นอกจากนี้ยังปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัตินี้มีการแต่งตั้งทหารประจำการเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติเกินครึ่งมากกว่า 50 คน จากจำนวนทั้งหมด 299 คน จึงเห็นได้ชัดเจนว่าความปลอดภัยของสมาชิกสภานิติบัญญัตินี้มีน้อยเกินไป เพราะจอมพลถนอมฯ เพื่อยึดอำนาจแล้ว ก็ต้องการให้กองทัพให้การสนับสนุนตนเอง จึงต้องแต่งตั้งทหารประจำการในกองทัพให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นส่วนใหญ่ แทนที่จะมาจากผู้มีประสบการณ์ในทุก ๆ ด้านมาทำหน้าที่สมาชิกสภานิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ต่อมาภายหลังเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 นิสิตนักศึกษา และประชาชน ผู้ต้องการรัฐธรรมนูญได้ก่อการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ถาวรเพื่อจะได้มีการเลือกตั้ง ในที่สุดเกิดการสูญเสียบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก จอมพลถนอมฯ กับพวกใกล้ชิดต้องเดินทางออกนอกประเทศ และหลังจากนั้นได้มีการประกาศแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติชุดใหม่ จำนวน 299 คน ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ โดยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประกาศจะให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้ให้เร็วที่สุดถ้าเป็นไปได้ก็ภายในไม่เกิน 6 เดือน

การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้มีขึ้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ.2516 มีจำนวน 299 คน ก่อนหน้านี้ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนพรรคและแนวความคิดทางการเมืองให้มากที่สุด และกว้างขวางที่สุด จำนวนทั้งหมด 2,347 คน และให้สมัชชาทั้ง 2,372 คนนี้ต่างเลือกกันเอง เพื่อให้ได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ จำนวน 299 คน จึงนับได้ว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งภายหลังกรณี 14 ตุลาคม 2516 มีความชอบธรรม และได้ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ต้องการร่างรัฐธรรมนูญให้ได้ สามารถประกาศใช้ได้เร็วและดีที่สุดด้วย

7.1.4 สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519)

สืบเนื่องมาจากคณะทหาร ซึ่งมีพลเรือเอกส้งัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าได้ก่อการปฏิรูป (คือการรัฐประหารนั่นเอง) ยึดอำนาจจากรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เมื่อวันที่ 6

ตุลาคม พ.ศ.2519 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 แทน รัฐสภาถูกยกเลิก หลังจากนั้น คณะปฏิรูปการปกครอง ได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติจำนวน 340 คน

ทางนิตินัยการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองชุดนี้ก็เพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายในฐานะเป็นนิติบัญญัติ แต่เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็เพื่อสร้างความชอบธรรมให้คณะปฏิรูปการปกครองที่ยึดอำนาจการปกครองของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งมาจากอำนาจของประชาชนนั่นเอง ขณะเดียวกันก็มีหน้าที่สนับสนุนรัฐบาล ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นมาโดยคณะปฏิรูป

อย่างไรก็ตามความชอบธรรมในการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปชุดนี้มีน้อย เพราะจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปส่วนใหญ่มาจากทหารประจำการ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นฐานอำนาจให้กับคณะปฏิรูป เพราะคณะปฏิรูปเป็นผู้แต่งตั้งและทั้งหมดก็มาจากกองทัพ

7.1.5 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520)

การแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 360 คน ภายหลังจากประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520” เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2520 นั้น ก็สืบเนื่องมาจากได้เกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 โดยคณะทหารภายใต้การนำของ พลเรือเอกสัจจ ชลออยู่ คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจจากนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520” หลังจากนั้นก็ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 360 คน เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ก็คือ การสร้างความชอบธรรมให้กับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ขณะเดียวกันก็เป็นฐานอำนาจให้กับพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่จะก้าวเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปหลังจากนี้ ขณะเดียวกันที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้สามารถร่างรัฐธรรมนูญเป็นผลสำเร็จตามที่ระบุอำนาจหน้าที่เอาไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สมาชิกสภานิติบัญญัติชุดนี้ก็คงจะมีความชอบธรรมอยู่บ้าง

7.1.6 สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534)

การที่ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ พร้อมกับคณะทหารกลุ่มหนึ่ง ก่อการยึดอำนาจจากรัฐบาลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 หลังจากนั้นก็ได้มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 292 คน เพื่อให้ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและทำการร่างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การที่พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ พร้อมกับคณะทหารได้รวมตัวกันเป็นคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก่อการยึดอำนาจจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งก้าวขึ้นมาสู่อำนาจทางการเมือง โดยถูกต้องและชอบธรรม นอกจากนี้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยังประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ยกเลิกรัฐสภา ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ การประกาศแต่งตั้งสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ขึ้นมาทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และทำการร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ดังจะเห็นได้ว่าเหมือนกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแต่งตั้งสมาชิกสภาเดียวที่ผ่าน ๆ มา

อย่างไรก็ตาม ถ้าดูภาพรวมในการแต่งตั้งสภาเดียว เจตนารมณ์ของการแต่งตั้งก็เหมือน ๆ กัน เพราะเกิดขึ้นภายหลังได้มีการยึดอำนาจทางการเมือง ด้วยการใช้กำลัง หลังจากนั้นก็แต่งตั้งสภาที่ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และส่วนใหญ่ก็ให้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ อีกด้วย

/ 7.2 เจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภารูปแบบสองสภา

สมาชิกรัฐสภารูปแบบสองสภา ประกอบด้วย

- (1) สมาชิกพฤฒสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489)
- (2) สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2490)

- (3) สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492)
- (4) สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511)
- (5) สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517)
- (6) สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521)
- (7) สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534)

เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ 7 ฉบับดังกล่าว มีดังนี้

7.2.1 สมาชิกพรรคสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489)

การที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2489 ทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกพรรคสภาโดยทางอ้อม คู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากรายการโดยตรง

สมาชิกพรรคสภา ที่ได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมในระยะแรกรัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจในการควบคุมราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยทางนิตินัย คือ มีการตั้งกระทู้ถามได้หรือการให้ความไว้วางใจในการแถลงนโยบายในรัฐสภาได้ แต่ในด้านเจตนารมณ์ของการมีสมาชิกพรรคสภาก็เพื่อให้การสนับสนุนรัฐบาล และเป็นเครื่องถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากรายการโดยตรง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสมัยรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อการสวรรคตของรัชกาลที่ 8 แต่เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ลาออกจากตำแหน่งรัฐสภาก็ไว้วางใจให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก หรือในสมัยรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐสภาก็ไว้วางใจรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ภายหลังที่ได้แถลงนโยบายต่อสภา

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญให้หน้าที่ของสมาชิกพรรคสภาสามารถร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ถ้าไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

แต่ถึงกระนั้นก็ตามการลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายในคณะรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ และรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาทุกครั้ง แต่การที่นายปรีดี พนมยงค์ หรือพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ต้องลาออกจากตำแหน่ง เพราะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้ง ๆ ที่เสียงสนับสนุนจากรัฐสหายังคงหนาแน่นอยู่ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นถ้าพรรคสภาร่วมมือกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริงแล้ว เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเผชิญหน้ารัฐบาลก็มีเหตุผลเพียงพอที่จะไม่สนับสนุนรัฐบาลต่อไปได้ แต่กลับไม่เป็นเช่นนั้น

7.2.2 สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2490)

จากการที่เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 ภายใต้การนำของพลโทผิน ชุณหะวัณ กับคณะนายทหารกลุ่มหนึ่ง จนทำให้รัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ต้องพ้นจากอำนาจทางการเมืองไปนั้น คณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เจตนารมณ์อันแท้จริงแล้ว ก็ต้องการให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาของฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการให้การสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งความจริงแล้วคณะรัฐประหารคงจะต้องจัดตั้งรัฐบาลประเทศภายหลังเหตุการณ์เป็นปรกติ หรือสามารถควบคุมรัฐบาลที่คณะรัฐประหารให้การสนับสนุนได้

ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากวุฒิสภาหรือสภาแต่งตั้งประกอบด้วย สมาชิกที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่มิได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจึงเท่ากับมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการประจำและพรรคพวกได้

นอกจากนี้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในขอบเขตจำกัด เช่นเดียวกับพฤฒสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 วุฒิสภาไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรือประชุมร่วมกับสภาผู้แทน เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ แต่วุฒิสภามีอำนาจในลักษณะถ่วงดุลย์สภาผู้แทนราษฎรได้ โดยเข้าร่วมประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารประเทศ และพิจารณาการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณของรัฐบาล

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจนิติบัญญัติแก่วุฒิสภาก่อนข้างมาก แต่ให้อำนาจควบคุมรัฐบาลในวงจำกัด และเป็นไปในลักษณะถ่วงดุลย์กับสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ คงจะมีเหตุผลโดยเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามการที่นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐประหารให้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศภายหลังการรัฐประหาร กลับไม่ยอมร่วมมือกับคณะรัฐประหาร แต่บริหารประเทศก่อนข้างเป็นอิสระ และใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แต่งตั้งเป็นเครื่องมือ ทำให้คณะรัฐประหารจำต้องยื่นคำขาดให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่ง และหลังจากนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสร้างอิทธิพลในสภาผู้แทนราษฎร ถ่วงดุลย์อำนาจกับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้แต่งตั้งเอาไว้ตั้งแต่แรก

7.2.3 สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492)

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภามีฐานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานับว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการเอาสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามอำนาจของฝ่ายบริหารและอิทธิพลสูง เพื่อป้องกัน

ฝ่ายบริหารใช้อำนาจพิเศษแทรกแซงต่อสภานิติบัญญัติ วุฒิสภาก็มีฐานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นสภาที่ไม่ต้องผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือได้

อย่างไรก็ตามโดยข้อเท็จจริง ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกวุฒิสภากฎรัฐธรรมนูญนี้ วุฒิสภากฎรัฐธรรมนูญจึงได้แก่วุฒิสภาชุดที่แล้ว ซึ่งได้รับการแต่งตั้งสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ และมีวาระครบ 6 ปี และ 3 ปีแรกจะมีการจับฉลากออกครึ่งหนึ่งและแต่งตั้งเข้าไปแทนเท่า ๆ กัน

ด้วยเหตุนี้สมาชิกวุฒิสภาก็ได้รับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายควง อภัยวงศ์ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้ยกฐานะของวุฒิสภาให้สูงขึ้นไม่อยู่ภายใต้อำណัติของรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวุฒิสภาก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหลักเหตุผลของสภาสูงโดยอิสระ แต่เนื่องจากวุฒิสมาชิกชุดนี้มีความไม่พอใจการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว สมาชิกวุฒิสภาก็อยู่บนพื้นฐานคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการและคัดค้านรัฐบาลทุกวิถีทางเท่าที่อำนาจใน รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือตอบโต้ฝ่ายรัฐบาลได้ และเมื่อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม แสวงหาอิทธิพลจากสภาผู้แทนราษฎรได้ วุฒิสภาก็เลยไม่ลงรอยกับสภาผู้แทนราษฎรอีก บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องสนับสนุนให้ทหารก่อการรัฐประหารอีกใน พ.ศ.2494

7.2.4 สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511)

นับตั้งแต่การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับคณะทหาร เช่น พลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นต้น ได้ทำการปฏิวัติยกเลิกรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 เป็นต้นมา จนมาถึงสมัย จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 แทน ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยสมาชิกวุฒิสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ และมีการลงมติภายหลังการอภิปรายสิ้นสุดลงได้ นับได้ว่าโดยหลักการวุฒิสภาก็มีอำนาจในการควบคุมการบริหารได้ดีพอสมควร

อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในครั้งนี้ ก็เพื่อให้การสนับสนุนและเป็นเครื่องมือของรัฐบาลอย่างแท้จริง เพราะในบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ กำหนดว่าภายใน 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญจะต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 120 คน และเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้เพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ได้ให้มีจำนวนเท่ากับที่กำหนดไว้ ทั้งนี้จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภาชุดนี้

การแต่งตั้งวุฒิสภาชุดนี้เป็นการกระทำก่อนการมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ.2511 แต่มามีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 ดังนั้นวุฒิสภาชุดนี้จึงทำหน้าที่นิติบัญญัติตั้งแต่แรกที่ยังไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้เสียงในสภาผู้แทนราษฎรถึงแม้ว่าพรรคสหประชาไทย ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค ได้เสียงมากที่สุด แต่ก็ไม่ได้เป็นเสียงข้างมากที่จะจัดตั้งรัฐบาลให้มีเสถียรภาพได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องอาศัยฐานะทางการเมืองของวุฒิสมาชิกมาสนับสนุน

นี่คือเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511

7.2.5 สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517)

เนื่องจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญหลังเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีความต้องการให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงกำหนดไว้ให้มีเพียง 100 คนเท่านั้น พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้วุฒิสภาถูกครอบงำโดยผ่านฝ่ายบริหารเช่นในอดีต ภายหลังเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 269 คน เมื่อพิจารณาสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่าเป็นอัตราส่วน 1 : 2 : 7 นับว่าค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา

ด้วยเหตุนี้การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่าต้องการให้สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้เป็นสมาชิกสภาที่ยับยั้งและสวาทกลั่นกรองอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาด้านอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง ปรากฏว่ามีที่มาจากบุคคลกลุ่มอาชีพ และมีลักษณะกระจายตัวมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่น ๆ คือ เป็นกลุ่มอาชีพอิสระจำนวนมากที่สุด ถึงร้อยละ 39 ขณะที่มาจากข้าราชการประจำด้วยการลาออกเพียง 1 เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ถึงแม้จะมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายรัฐบาล เพราะไม่มีข้าราชการประจำเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และดำรงอยู่ท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย แต่เนื่องจากรัฐบาลเองก็ต้องดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวังมากขึ้น เพราะเป็นรัฐบาลสหพรรค มีความผันผวนทางการเมืองและรัฐบาลขาดเสถียรภาพบ่อยครั้ง ทำให้สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ค่อนข้างจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเห็นอกเห็นใจรัฐบาล

7.2.6 สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521)

ภายหลังเกิดการปฏิบัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ต่อมาได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงเป็นฐานอำนาจให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังการปฏิวัติ สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อีก ภายหลังการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิได้ระบอบเอาไว้เป็นการเฉพาะว่าผู้ใดจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือก และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ ข้าราชการประจำก็เป็นรัฐมนตรีได้ เป็นวุฒิสมาชิกก็ได้ จำนวนสมาชิกสูงถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันเปิดทางให้ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้

ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ปรากฏว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการประจำ (ทหาร) เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกตำแหน่งหนึ่ง เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 80 และถ้ารวมกับข้าราชการบำนาญและพนักงานรัฐวิสาหกิจ สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการถึงร้อยละ 88.44 สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสภาอยู่ใต้อาณัติของฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาชุดนี้ต่อมาก็หันไปสนับสนุนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารบก ให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

7.2.7 สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นผลพวงมาจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อ

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 โดยมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นหัวหน้า และได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติและจัดการร่างรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้นวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งในรัฐธรรมนูญใหม่ จึงได้รับการวางรากฐานเอาไว้จากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นั่นเอง ผู้รับสนองพระบรมราชโองการเพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคือ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เพราะได้กำหนดเอาไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ดังนั้นเจตนารมณ์อันแท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็คือกรให้การสนับสนุนต่อรัฐบาล ซึ่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ พยายามจะสืบทอดเจตนารมณ์ด้วยการหาทางส่งตัวแทนเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และมีการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว

ในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ก็เป็นวาระที่วุฒิสภาครบวาระ 4 ปี และจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้พยายามแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีอาชีพที่หลากหลาย และมีความรู้ความสามารถ รวมทั้งคนรุ่นใหม่เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ พ.ศ.2539 เป็นต้นมานับเป็นสมาชิกวุฒิสภาชุดสุดท้ายที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งมาจากบุคคลหลายอาชีพแตกต่างกันไป ซึ่งมีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

อย่างไรก็ตามสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ก็เป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผ่านมา เพราะสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สามารถเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรี แถลงข้อเท็จจริง แต่วุฒิสภาจะลงมติปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ นอกจากนี้ก็สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้

ดังนั้นเจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ จึงมุ่งที่จะให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนรัฐบาล แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงไม่ไว้วางใจรัฐบาลแต่ประการใด ขณะเดียวกันก็สามารถใช้ถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

(โปรดดูตารางที่ 20 ประกอบคำอธิบาย)

ตารางที่ 20 การเปรียบเทียบเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกรูปแบบสองสภา

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสองสภา	เจตนารมณ์ที่แท้จริงในการแต่งตั้ง				
	สมาชิกยังและ กลั่นกรอง อย่างแท้จริง	ให้การ สนับสนุน อำนาจของ รัฐบาล	ให้คำ อำนาจกับสภา ผู้แทนราษฎร	นำเอาสถาบัน พระมหากษัตริย์ อำนาจของ ฝ่ายบริหาร	ป้องกันฝ่าย บริหารใช้ อิทธิพลแทรก แซงต่อสภา บันนิตบัญญัติ
1. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2489)	—	✓	✓	—	—
2. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2490)	—	✓	✓	—	—
3. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2492)	—	—	—	✓	✓
4. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2511)	—	✓	✓	—	—
5. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2517)	✓	—	—	—	—
6. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521)	—	✓	✓	—	—
7. สมาชิกวุฒิสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2534)	—	✓	✓	—	—

7.3 เจตนารมณ์ของการแต่งตั้งสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว

สมาชิก 2 ประเภท

สมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว สมาชิกสองประเภท ประกอบด้วย

7.3.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในบทเฉพาะกาล กำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการ

เลือกตั้งภายใต้คุณสมบัติเดียวกัน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เหมือนกัน และมีสิทธิจะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะได้เหมือนกัน

เนื่องจากคณะราษฎรยังคงต้องรักษาอำนาจในการปกครองบ้านเมืองต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ดังนั้นการที่ต้องระบุให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการดำเนินการทางรัฐบาลเหมือนกัน จึงแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 เป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาล ขณะเดียวกันก็เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งอีกด้วย

7.3.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495)

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในบทเฉพาะกาลระบุให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 (มาจากการเลือกตั้ง) และสมาชิกประเภทที่ 2 (มาจากการแต่งตั้ง) นอกจากนี้ต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ในวันที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งจะเกิดขึ้นภายหลัง

สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี และมีสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีเหมือนกัน

ดังนั้นการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ขึ้นมาในจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการแต่งตั้งก็คือการให้การสนับสนุนรัฐบาลและถ่วงดุลย์อำนาจสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ถึงแม้ว่าในแง่ของนิติบัญญัติสมาชิกประเภทที่ 2 มีสิทธิและลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีได้ แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าการที่รัฐบาลจะแต่งตั้งบุคคลใดขึ้นมาก็แน่ใจว่าจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐบาลแน่นอน ในขณะที่สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง อาจจะมาจากฐานอำนาจแหล่งอื่น ซึ่งมีใช้รัฐบาลได้

(โปรดดูตารางที่ 21 ประกอบคำอธิบาย)

ตารางที่ 21 แสดงเปรียบเทียบเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการแต่งตั้งสมาชิกรูปแบบสภาเดียว สมาชิก
สองประเภท

สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รูปแบบสภาเดียว สมาชิกสองประเภท	เจตนารมณ์ที่แท้จริงในการแต่งตั้ง				
	สภายั้งและ กลั่นกรอง อย่างแท้จริง	ให้การ สนับสนุน อำนาจของ รัฐบาล	ให้คาน อำนาจกับสภา ผู้แทนราษฎร	นำเอาสถาบัน พระมหากษัตริย์คาน อำนาจของ ฝ่ายบริหาร	ป้องกันฝ่าย บริหารใช้อิทธิพลแทรกแซงต่อสภา บันนิตบัญญัติ
1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475)	—	✓	✓	—	—
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 (ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495)	—	✓	✓	—	—

8. เจตนารมณ์ของการมีสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการวิจัยเรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง” มิได้มีการครอบคลุมมาถึงสมาชิกรัฐสภาไทยในรูปแบบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2440 ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีการเลือกตั้งภายหลังจากที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งครบตามวาระในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.2543

การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีจำนวนทั้งสิ้น 200 คน ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีเลือกตั้งจำนวน 500 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (ตามมาตรา 99) จำนวน 100 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (ตามมาตรา 102) จำนวน 400 คน

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับบทบาทสำคัญของวุฒิสภายหลังการเลือกตั้งใน พ.ศ.2543ว่า ⁽¹⁾ มี 2 ประการ คือ บทบาทสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ เช่น การเลือกตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน สักดมิให้มีการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญจนเลยเถิด (2) ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อมีกฎหมายเข้าสู่รัฐสภา แล้วอาจตรวจสอบได้อีกชั้นหนึ่งในศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่วุฒิสมาชิกจะทำหน้าที่ได้จะต้องมีความรู้ด้านการบริหาร กฎหมาย และสามัญสำนึกทั่วไป

นอกจากนี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ยังมีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบาทของวุฒิสภาว่า วุฒิสภาจะมีบทบาททางนิติบัญญัติ 4 ประการคือ ⁽²⁾

(1) การแก้ไขกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอ ร่างกฎหมายของสภา

ทั้งนี้หลังจากที่มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกแล้ว กฎหมายจะไม่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีฝ่ายเดียว แต่จะให้ประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้อีกด้วย จะเกิดปัญหากระบวนการในการพิจารณาของสภาว่าใครจะเป็นผู้ชี้แจง ดังนั้นอาจจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดรายละเอียดได้

(2) เปิดทางเลือกให้รัฐบาลใช้เสียงของวุฒิสภามาตามอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

ในกรณีที่กฎหมายสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง วุฒิสมาชิกมีสิทธิใช้เสียงให้ประชุมร่วมสองสภาได้ แทนที่กฎหมายจะตกตั้งแต่ในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม วุฒิสมาชิกในอนาคตอาจไม่ได้สนับสนุนรัฐบาลก็อาจเป็นได้

(3) ทำให้เกิดความรวดเร็วและสะดวกในการตรากฎหมายกรณีที่ถูกกฎหมายค้างในสภาแล้วมีการเลือกตั้งใหม่

โดยเมื่อตั้งรัฐบาลใหม่แล้ว คณะรัฐมนตรีสามารถหยิบยกเรื่องในสภาพิจารณาได้เลย

(4) วุฒิสภาไม่มีสิทธิแปรญัตติกฎหมายงบประมาณ

(5) การควบคุมและตรวจสอบโดยเฉพาะการถอดถอนบุคคล แต่ก็ไม่สามารถจะถอดถอนบุคคลได้ง่าย ๆ จะต้องส่งเรื่องให้ ป.ป.บ. วินิจฉัยก่อน จึงจะกลับมามีมติอีกครั้ง

(1) หนังสือพิมพ์มติชน. (4 พฤษภาคม 2542) : 2.

(2) เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ได้ย้ำว่า บทบาทของวุฒิสภาจะทำให้บรรลุมิติ ประสงค์ ทำให้การเมืองโปร่งใสหรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัย 6 อย่างคือ⁽³⁾

(1) กระบวนการเลือกตั้งที่กำหนดไว้จะทำให้คนดี เก่ง และซื่อสัตย์ ได้รับการเลือกตั้ง เข้ามาได้หรือไม่

(2) รัฐธรรมนูญกำหนดว่าสมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง ถามว่าสิ่ง เหล่านี้ในความเป็นจริงเกิดขึ้นได้หรือไม่ ถ้าเกิดขึ้นไม่ได้ สมาชิกวุฒิสภาก็ไม่ต่างจากสภาผู้แทน ราษฎร จะแตกต่างกันเพียงการประสานในที่มืดและสว่างที่ไม่เหมือนกันเท่านั้น เหตุที่สมาชิกวุฒิ สภาต้องอยู่กับพรรคการเมือง ก็เพราะแต่ละพรรคการเมืองมีฐานเสียงตัวเอง

(3) รัฐธรรมนูญไม่ให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาไปหาเสียงในทางปฏิบัติจะเป็นจริงหรือ ไม่ ถ้าทำอย่างนั้นไม่ได้ รูปแบบของวุฒิสภาจะเป็นอย่างไร เพราะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ เริ่มต้นด้วยการใช้เงินหาเสียง บางคนก็เริ่มปูพื้นฐานกันแล้ว

(4) การที่รัฐบาลจะอำนวยความสะดวกให้ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาเข้าถึงประชาชน รัฐบาลจะทำได้หรือไม่ที่จะทำให้ประชาชนรู้จักคุณสมบัติของผู้สมัคร ถ้าทำไม่ได้ปัจจัยอื่นจะแทรก เข้ามา

(5) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจะปลอดจากการกำกับของพรรคการเมืองได้ หรือไม่ ถ้าทำไม่ได้ พรรคการเมืองนั้นจะสั่งสมาชิกวุฒิสภาได้ตามที่ต้องการ

(6) การทำงานของวุฒิสภาต่อจากนี้ไปจะมีลักษณะการชิงไหวชิงพริบในทางการเมือง มากขึ้น ถ้าประชาชนมองวุฒิสภาจากพื้นฐานเดิมก่อนการเลือกตั้ง แล้วมองย้อนกลับมาเปรียบ เทียบกับวุฒิสภาหลังการเลือกตั้ง ถ้าไม่เข้าใจธรรมชาติตรงนี้ ประชาชนและสื่อก็จะเกิดความ รำคาญ แม้ว่าจะทำสุจริตอย่างไรก็ไม่เชื่อ

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดของ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภาแล้ว น่าจะต้องเป็น ข้อสังเกตในการที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคตด้วย

(3) เรื่องเดียวกัน.

ความคิดเห็นของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภามีข้อที่น่าพิจารณา ดังนี้

(1) มีความเห็นด้วยกับแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องบทบาทสำคัญของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้ง 2 ประเด็น คือ การคุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ กับการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่สภาว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ได้อีกในศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นวุฒิสภาจึงควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหาร กฎหมาย และสามัญสำนึกทั่วไป ปัญหาอยู่ที่ว่าราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสภาจะต้องศึกษาติดตามบทบาทของผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งที่ตนต้องการนั้นมีความรู้ ความสามารถตามที่ต้องการหรือไม่

(2) ที่กล่าวถึงว่าในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น จะเปิดทางเลือกให้รัฐบาลใช้เสียงของวุฒิสภามาแคนอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น อาจทำได้ด้วยความลำบากก็ได้ เพราะรัฐบาลมิได้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามที่รัฐบาลต้องการ แต่ต้องอาศัยการเลือกตั้งจากราษฎร ถ้าเสียงสภาผู้แทนราษฎรไม่หนาแน่นพอก็อาจเป็นตัวชี้วัดถึงการเลือกตั้งวุฒิสภาได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการสนับสนุนจากราษฎรอย่างเหนียวแน่นก็อาจเป็นผู้ชี้แนะราษฎรในการเลือกตั้งวุฒิสภาได้เช่นเดียวกัน

(3) มีความเห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองนั้น จะทำได้หรือไม่ เพราะในความเป็นจริงแล้วในเรื่อง “รูปแบบ” ตามรัฐธรรมนูญอาจจะเป็นเช่นนั้นจริง แต่ในทาง “เนื้อหา” แล้วการต่อสู้ทางการเมืองในรัฐสภาก็ต้องมีกลุ่ม มีพวก สำหรับเป็นฐานด้วยกันทั้งนั้น ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย สมาชิกวุฒิสภามีฐานของพรรคการเมืองในการสนับสนุนอยู่เบื้องหลังก็อาจเป็นได้

(4) ความเห็นของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เกี่ยวกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหลายประเด็นด้วยกัน ก็เป็นสิ่งที่น่ารับฟัง และผู้เกี่ยวข้องจะต้องศึกษาพิจารณาแก้ไข แต่ถึงกระนั้นก็ยังมิสถานการณ์ใหม่ ๆ ในสังคมไทยที่ทำให้ราษฎรไทยได้ตระหนักถึงการเผชิญหน้าต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองใหม่ ๆ ในอนาคต พร้อมกับปรับปรุงแก้ไขให้พัฒนาต่อไปยิ่งขึ้น เพราะเส้นทางทางการเมืองที่ไทยกำลังเดินอยู่ในขณะนี้ เป็นเส้นทางของการพัฒนาทางการเมืองไทยจากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภามาเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งครั้งหนึ่งประเทศไทยก็เคยพยายามจะมีในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ถึงแม้ว่าจะเป็น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยทางอ้อมก็ตาม

9. ความคิดเห็นของผู้วิจัย

ในการวิจัย “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาไทยที่มาจากการแต่งตั้ง” มีข้อคิดเห็นดังนี้

☆ (1) ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา บทบาทที่สำคัญก็คือการสนับสนุนคำจูนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพทางการเมือง และบรรลุเป้าหมายในการบริหารราชการของรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นอิสระในทางความคิดและไม่ต้องผูกพันกับรัฐบาล

(2) การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการจะเห็นสมาชิกที่มาจากต่างสาขาอาชีพ หรือมาจากประสบการณ์ที่หลากหลาย เพื่อมาช่วยเสนอแนะในการพิจารณากฎหมายทั่วไปที่นำไปใช้ในการปกครองประเทศนั้น มักจะไม่บรรลุเป้าประสงค์ เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งยังกระชุกตัวอยู่กับกลุ่มอำนาจและผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลสูงในสังคม เช่น ในช่วงที่มีการปฏิวัติรัฐประหารทหารในกองทัพก็ได้รับการแต่งตั้งมากกว่ากลุ่มอื่น ในช่วงใดที่อิทธิพลของทหารในกองทัพเริ่มลดลง การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็หันไปแต่งตั้งนักธุรกิจ นักการธนาคาร และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีบารมีพอที่จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ บางครั้งก็ถึงกับต่อรองกันระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(3) สมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งมีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ ที่ได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาของชาติแก่รัฐบาลอย่างมีประโยชน์มาก แต่เมื่อเทียบกับกลุ่มอำนาจ อิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่รัฐบาลต้องอาศัยเป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาลแล้ว ความสำคัญของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มแรกลดบทบาทลงไปทันที

☆ (4) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งส่วนใหญ่ที่ผ่านมาในอดีต จะเป็นกลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นคณะของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ระบุมิให้ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งวุฒิสภาได้ หรือถ้าจะมาเป็นวุฒิสมาชิกจะต้องลาออกจากราชการประจำก่อน ดังนั้นจึงเกิดความเชื่อว่าวุฒิสมาชิก หรือสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งคือคนของรัฐบาลหรือเป็นเครื่องมือของรัฐบาล

(5) สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งมีข้อดีตรงที่ไม่ต้องออกไปหาเสียง และจ่ายเงินซื้อเสียง แต่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ ดังนั้นการแสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อชดเชยผลประโยชน์ที่เสียไปจึงอาจมีน้อยมาก

(6) การปฏิวัติรัฐประหารที่ผ่านมาในทางการเมืองไทย ทำให้บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งผูกพันกับกลุ่มอำนาจนิยม ยกเว้นในช่วงที่กระแสสังคมเรียกร้องประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะมีบทบาทที่เปลี่ยนแปลงตามกระแสสังคมไปด้วย

(7) เจเนอซีของการที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งในรูปแบบสภาเดียวหรือสองสภา ทำให้โอกาสที่สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลจะทำการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยตรงไปตรงมาอย่างมีประสิทธิภาพได้น้อยลง เพราะรัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระต่อ ๆ ไปอีก ทำให้กลายเป็นข้อต่อรองในการเสนอชื่อแต่งตั้งครั้งต่อไปด้วย

(8) ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายหรือถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งคงจะต้องอุบัติขึ้นอย่างแน่นอน เพราะเป็นของใหม่ และตราบไคที่ประชาชนชาวไทยยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบระบบอุปถัมภ์ที่ยังไม่เคยเจือจางลงแต่ประการใด

10. บทส่งท้าย

กล่าวโดยสรุปอำนาจ (Power)หน้าที่ (Functions) และบทบาท (Roles) ของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งในรูปแบบสภาเดียวหรือสองสภา มีดังนี้

ก. อำนาจ หน้าที่และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียว

(1) อำนาจหน้าที่

(1.1) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ส่วนใหญ่ทุกสมัยจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ยกเว้นบางสมัยที่จะมีอำนาจหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาควบคู่ไปด้วย สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่จะมีอำนาจหน้าที่ ยกเว้นบางสมัยจะมีเพียงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญ สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเกือบจะทุกสมัยจะไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ส่วนการอนุมัติพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัตินั้น ส่วนใหญ่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

(1.2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนใหญ่เกือบทุกสมัยจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การลงคะแนนไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบาย การเข้าร่วมประชุมและลงมติในการไว้วางใจรัฐมนตรี การเข้าร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ยกเว้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2515 เท่านั้นที่สามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เพียงประการเดียวเท่านั้น

(1.3) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวทั้งหมดไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบทุกประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชวงศ์ การประกาศสงคราม และหนังสือสัญญา ที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศทุก ๆ เรื่อง

(2) บทบาท

กล่าวโดยสรุปบทบาทในทางปฏิบัติที่เป็นจริงของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวเหมือนกับทุกชุด คือ ให้การสนับสนุนและเป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาลเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางการเมืองของรัฐบาล หรือผู้กุมอำนาจของรัฐที่แท้จริง รวมทั้งให้บังเกิดมีเสถียรภาพต่อรัฐบาลด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสภาเดียวเหล่านี้เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงหรือยึดอำนาจของรัฐด้วยกำลังทหารทั้งสิ้น

ข. อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งรูปแบบสองสภา (พฤฒสภาและวุฒิสภา)

(1) อำนาจหน้าที่

(1.1) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดและทุกสมัยต่างก็มีอำนาจหน้าที่ทั้งในเรื่องของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ยกเว้นสมาชิกวุฒิสภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2511 ที่มีอำนาจหน้าที่ทั้งเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองประการ นอกจากนี้แล้ว วุฒิสมาชิกทุกสมัยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการอนุมัติพระราชกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติ

(1.2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนใหญ่ทุกชุดมีอำนาจหน้าที่ในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีก็ได้ สำหรับการลงคะแนนไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่แถลงนโยบาย ส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจหน้าที่ ยกเว้นพฤฒิสภา 2489 และวุฒิสภา 2490 ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าร่วมประชุมและลงมติในการไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ยกเว้นวุฒิสมาชิกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง ยกเว้นวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, 2511 และ 2534 ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรียกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

(1.3) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดทุกชุดมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ เรื่องการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสมบัติ การประกาศสงคราม ยกเว้นสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เท่านั้นที่ไม่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่านั้น สำหรับอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศนั้น วุฒิสภาเกือบทุกชุดไม่มีอำนาจหน้าที่ยกเว้นวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และวุฒิสภารัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2492 เท่านั้นที่ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่เอาไว้

(2) บทบาท

กล่าวโดยสรุปสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งในรูปแบบสองสภา คือ พวกรัฐสภาและวุฒิสภานั้นมีบทบาทในฐานะเป็นเครื่องถ่วงดุลย์กับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงด้วย ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือวุฒิสภา ทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสมาชิก แต่บางครั้งเมื่อวุฒิสมาชิกได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลหนึ่ง แต่ภายหลังได้เปลี่ยนรัฐบาลใหม่ การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลใหม่กับวุฒิสมาชิกชุดเดิมไม่ราบเรียบเท่าที่ควร ก็อาจเป็นปัญหาต่อรัฐบาลได้เหมือนกัน เพราะ “ระบบอุ้มถัมภ์” ระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสภาอ่อนด้อยลงไป

นอกจากนี้จากการที่วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะเป็นชุดสุดท้ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แต่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ปรากฏว่าเมื่อสิ้นบทเฉพาะกาลแล้ว รัฐธรรมนูญฯ ได้ระบุให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากรายการ ดังนั้นเราจะพบว่าวุฒิสมาชิกชุดสุดท้ายที่มาจากการแต่งตั้งนี้เป็นวุฒิสมาชิกที่มีบทบาทในการรักษาผลประโยชน์ของชาติและราษฎรมากที่สุด และมีบทบาทในการท้วงติงการบริหารของรัฐบาลหลายสิ่งหลายอย่างชนิดที่ไม่เคยมีลักษณะของบทบาทของวุฒิสมาชิกที่เคยมีมาแต่กาลก่อน

ดังนั้นจึงเป็นข้อสังเกตว่า “ระบบอุปถัมภ์” ระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกวุฒิสภาชุดสุดท้ายจะไม่บังเกิดขึ้นในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกอีกต่อไปแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้นวุฒิสมาชิกชุดนี้จึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลอีกต่อไป แต่บทบาทเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกวุฒิสภาในการรับเลือกตั้งจากรายการในโอกาสต่อ ๆ ไปในอนาคต

ค. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เราจะพบว่า

(1) อำนาจหน้าที่

(1.1) ในการตรากฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 173 การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปตามมาตรา 178 วรรคสอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 313 การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน แต่ไม่มีสิทธิแปรญัตติกฎหมายงบประมาณ

(1.2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะมีอำนาจหน้าที่สิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิจะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์แผ่นดิน สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ และตามมาตรา 187 นี้ การขอเปิดอภิปรายทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง, วุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของวุฒิสภาเป็นคณะกรรมการสามัญและเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ วุฒิสภาดำรงรับฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเมื่อจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ แต่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ในนโยบายทั่วไปของรัฐมนตรี วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรีต้องการฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา ในกรณีเช่นนี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตามวุฒิสภาก็มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ฯลฯ ตามมาตรา 303, 304, 305, 306 และ 307 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้

(1.3) การให้ความเห็นชอบ วุฒิสภายาได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหลายประการ เช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม และการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาใดที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตหรืออำนาจแห่งรัฐ

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วจะเห็นว่าอำนาจและหน้าที่ของวุฒิสภายาได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นมีขอบเขตกว้างขวางกว่าวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลที่มีความรับผิดชอบ เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ ตามมาตรา 303, 304, 305, 306 และ 307 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ก็แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง นับได้ว่ารัฐธรรมนูญก็ได้ให้ตัวแทนของราษฎรที่เลือกตั้งเข้ามาได้ทำหน้าที่ในการควบคุมความประพฤติของบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ สมาชิกวุฒิสภายาได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม รวมทั้งซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ของตนอย่างแท้จริง นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

✧ ตลอดระยะเวลานับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ.2540 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งก็ได้เป็นพื้นฐานที่ตระหนักให้ราษฎรทุกคนได้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในการรักษาผลประโยชน์ของตนภายใต้ระบอบรัฐสภาจนพอที่จะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้โดยตรงต่อไป บทเรียนจากอำนาจ หน้าที่และบทบาทของวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งในอดีตจะช่วยให้ราษฎรไทยได้เกิดแนวความคิดในการพัฒนาการทางการเมืองไทยไปสู่ยุคการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอย่างแท้จริง ✧

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 27/2475

วันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2475

งานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 30/2475

วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 19/2475

วันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 22/2475

วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 32/2475

วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 34/2475

(วิสามัญ) วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 35/2475

วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 38/2475

วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 42/2475

วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 44/2475

วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 45/2475

วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 10/2475

วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 (ตอนบ่าย)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา 2475-2502 พระนคร :

บริษัทชุมนุมช่างจำกัด , 2503 (ไม่ระบุเลขหน้าหนังสือ)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 26/2475

วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2475

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2476

(สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2476

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2478
(สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2478

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 19/2479
(สามัญ) วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2479

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 7/2479
(สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2479

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 8/2479
(สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2479

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 19/2479
(สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2479

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำเนากระทู้ถามที่ 113/2480 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.
2480 เรื่องสงสัยเจ้าพนักงานของกรมพระคลังข้างที่กระทำการไม่งาม ของนาย เลียง
ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัด อุบลราชธานี

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำเนากระทู้ถามที่ 116/2480 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.
2480 เรื่องพระคลังข้างที่ที่มีการทุจริต (ฉบับที่ 2) จากนาย เลียง ไชยกาล สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีถึงสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 3/2480
(สามัญ) วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2480

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 5/2481
(สามัญ) วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 15/2481
(สามัญ) วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2481

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 5/2481
(สามัญ) วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2481

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 17/2481
(สามัญ) วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2481

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 23/2481
(สามัญ) วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2481

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 18/2482
(สามัญ) วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2481

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 9/2482
(สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2482
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 6/2483
(สามัญ) วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2483
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 8/2483
(สามัญ) วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2483
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 15/2483
(วิสามัญ) วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2485
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2486
(วิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2486
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 8/2486
(วิสามัญครั้งที่ 2) ฉบับที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2486
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 4/2487
(สามัญ) ฉบับที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2487
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 4/2487
(สามัญครั้งที่ 2) ชุดที่ 3 วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2487
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 5/2487
(สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2487
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2488
(สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2488
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมพฤษภาครังที่ 8/2489(วิสามัญ) ชุดที่ 1
วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2489
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมพฤษภาครังที่ 5/2489(สมัยสามัญ) ชุดที่ 1
วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2489
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมพฤษภาครังที่ 19/2489
วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2489
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมพฤษภาครังที่ 5/2489(สมัยวิสามัญ) ชุดที่ 1
วันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2489
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 8/2487
(สมัยที่ 2 ชุดที่ 3) วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2487

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 7/2489

(สามัญ) วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 6/2489(วิสามัญ) ชุดที่ 1

วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2489

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 11/2489(วิสามัญ) ชุดที่ 1

วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2489

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7/2489(วิสามัญ) ชุดที่ 1

วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2489

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 8/2489(วิสามัญ) ชุดที่ 1

วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2489

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 9/2489(วิสามัญ) ชุดที่ 1

วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2489

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 9/2490

วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2490

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 12/2490

วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2490

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 9/2490

วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2490

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 1./2491

(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2491

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 2./2491

(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2491

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 3/2491

(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2491

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 4/2491

(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2491

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 5/2491

(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2491

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 7/2491

(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2491

- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 19/2491
(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2491
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 21/2491
(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2491
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 5/2492
(วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 6/2492
(วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7/2492
(วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2492
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 3/2492
(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2492
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 4/2492
(สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2492
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 5/2492
วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2492
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 3/2493
(วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2493
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 6/2493
(วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 6/2494
(วิสามัญ) ชุดที่ 2 วันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2494
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 9/2494
(วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2494
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ พ.ศ. 2495-2501
(เอกสารเขียนเล่มแยกเป็นรายปี)
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 3/2495
(วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2495
(วิสามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 3/2498

(วิสามัญ) ชุดที่ 2 วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2498

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 10/2500

(สามัญ) ชุดที่ 2 วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2500

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สมุคบัญญัติเก็บร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ และ เรื่องทั่วไป

พ.ศ. 2495, 2496, 2497 และ 2501 (แยกเก็บเป็นรายปี)

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 55

รายงานการปรับปรุงสภาร่างรัฐธรรมนูญ(ทำหน้าที่นิติบัญญัติ)เล่มที่ 3 พ.ศ. 2503

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3 วันที่ 12

กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ(ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ)

2502

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4 วันศุกร์ที่ 6

กุมภาพันธ์ 2502 รายงานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1 พ.ศ. 2502

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 วันที่ 23 เมษายน

2502

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 พ.ศ. 2502

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 66

วันที่ 21 กรกฎาคม 2503

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 วันที่ 23 เมษายน

2502

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 วันที่ 2 กรกฎาคม

2502

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา (ทำหน้าที่รัฐสภา) เล่มที่ 1 ครั้งที่ :

วันที่ 17 พฤศจิกายน 2511

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 51/2513

วันที่ 5 สิงหาคม 2513

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2514 (วิสามัญ)

วันที่ 3 มีนาคม 2514

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/2518 (วิสามัญ)

วันที่ 22 ตุลาคม 2518

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12/2519 (สมัยสามัญ) สมัยที่ 2

วันที่ 6 ตุลาคม 2519

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 2/2522 (สมัยสามัญ)

วันที่ 7 มิถุนายน 2522

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 5/2522 (สมัยวิสามัญ)

วันที่ 10 ตุลาคม 2522

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 6/2522

วันที่ 11 ตุลาคม 2522

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 7/2522

วันที่ 12 ตุลาคม 2522

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 8/2522

วันที่ 15 ตุลาคม 2522

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 9/2522

วันที่ 16 ตุลาคม 2522

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 9/2522 (สมัยสามัญ)

วันที่ 30 มิถุนายน 2522

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เมษายน 2522 - 19 มีนาคม 2526

(เอกสารเย็บเล่ม)

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-7 (สมัยสามัญ) เล่มที่ 1 พ.ศ.

2522

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-12 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2522-

2523

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-10 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2523

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-4 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2524-2525

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-10 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2525

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-6 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2526

(เอกสารเย็บเล่ม)

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2525 (สมัยสามัญ)

วันที่ 2 มิถุนายน 2525

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สรุปผลงานของรัฐสภาระหว่าง 22 เมษายน-19 มีนาคม 2526

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2526 (สมัยวิสามัญ)
วันที่ 16 มีนาคม 2526

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2526 (สมัยวิสามัญ)
วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 3 ครั้งที่ 2/2528 (สมัยสามัญ)
วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2527

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา(สมัยสามัญ) ครั้งที่ 2/2528
วันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2528

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3/2529
วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2529

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา(สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 1/2529
วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2529

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สรุปผลงานของรัฐสภาประจำปี พ.ศ. 2529

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2529
วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2529

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 1/2531
วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2531

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 12/2529
วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2529

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา(สมัยสามัญ) ครั้งที่ 1/2529
วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา(สมัยสามัญ) ครั้งที่ 4/2531
วันที่ 9 กันยายน พ.ศ.2531

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา(สมัยสามัญ สมัยที่ 2) ครั้งที่ 12 /2530
วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2530

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 5 ครั้งที่ 2/2530 (สมัยสามัญ
สมัยที่ 2) วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2530

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 5 ครั้งที่ 1/2531 (สมัยสามัญ
สมัยที่ 2) วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2531

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3/2532

วันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2532

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 1/2533

วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2533

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1/2532 (สมัยวิสามัญ)

วันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2532

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยสามัญ) ครั้งที่ 3/2532

วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2532

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สรุปผลงานของรัฐสภาประจำปี พ.ศ. 2533

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 3 เล่ม

1,1534

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 5

พ.ศ. 2534

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 3 เล่ม 1

พ.ศ. 2534

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 28 (ต่อ) เล่ม 9

พ.ศ. 2534

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 16 ถึงครั้งที่ 17

เล่ม 4 พ.ศ. 2534

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 16 เล่ม 4

พ.ศ. 2534

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 16 และครั้งที่ 18

เล่ม 4 พ.ศ. 2535

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 12 เล่ม 5

พ.ศ. 2535

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 18 เล่ม 10

พ.ศ. 2535

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ทำหน้าที่รัฐสภา) ครั้งที่

18 เล่ม 10 พ.ศ. 2535

2) หนังสือ

กนก วงษ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย 2475 - 2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ :

โรงพิมพ์เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525.

กนต์ธีร์ ศุภมงคล. การวิเทศนัยของไทยระหว่างปี พุทธศักราช 2483 ถึง 2495 กรุงเทพฯ :

อัลเลาะห์ พรินเตอร์, 2532.

โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์. “รัฐสภา” ในเอกสารประกอบการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการ

ทางการเมือง. สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาที่ได้รับแต่งตั้ง (พ.ศ.2476 - 2530)

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา บัญญัติคดีขอเปิดอภิปรายทั่วไป. (เอกสารโรเนียว)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ พิศศักดิ์ จันทวรินทร์ ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง

การปกครองไทย กรุงเทพมหานคร:เจ้าพระยาการพิมพ์,2525

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และอัจฉราพร กุมทพิสัย. ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ.

เสนอต่อสถาบันไทยศึกษา. 2529.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520.

เนตร เขมะโยธิน, พลเอก. งานใต้ดินของพันเอกโยธี. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลเอก

เนตร เขมะโยธิน ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส 24 ตุลาคม 2529.

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. การเมืองไทย = การวิเคราะห์ทางจิตวิทยา. กรุงเทพฯ : บริษัทวัชรินทร์การพิมพ์

จำกัด, 2539.

“นายหนหวย” (นามแฝง) เจ้าประชาธิปกราณผู้นิราศ. กรุงเทพฯ : (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

นพมาศ ชีรเวทิน (แปล) สมาชิกสภาองคมนตรีคำสัญญาและอำนาจ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

แพร่วิทยา, 2523.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ รัฐสภาไทยในรอบ42ปี กรุงเทพฯ:มูลนิธิธรรมาคารกรุงเทพที่พิมพ์เพื่อบำรุง

ส่งเสริมวรรณกรรมไทย ,2526

“ปลาทอง” (นามแฝง) พรรคการเมืองไทย พระนคร :โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์,2508

บรรเจิด อินทุจันทร์ยัง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรุงเทพฯ:แพร่พิทยา,2519

บุรียักษ์ นามวัฒน์. “องคกรนิติบัญญัติ” สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน. ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,

2528.

บุรีรักษ์ นามวัฒน์. “กระบวนการนิติบัญญัติ” สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง. ฝ่ายการพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.

ประชุมกฎหมายประจำศก ปี 2489 เล่ม 59.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2494.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.

พวงร้อย กล่อมเอี้ยง พระบรมราชาบายเกี่ยวกับปัญหาชาวจีนในพระบรมราชอาณาเขตรัชสมัย
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กรุงเทพฯ :ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัย
วิชาการศึกษา, 2516.

ผู้จัดการฉบับพฤษภาคมพ. (กทม : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2535).

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและคำ
อธิบายทั่วไปโดยย่อ. พระนคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย :บทวิเคราะห์เชิง
ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2536 กรุงเทพฯ:สมาคมสังคมศาสตร์แห่ง
ประเทศไทย ,2532

แหลมทอง พันธุธานี การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย:การครอบงำของระบบราชการ วิทยา
นิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2519

ลิขิต ชีรวคิน วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์สามศาสตร์ 2529.

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ , ย้อนไปข้างหน้า. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิทยาการ, 2522.

วิทยา นภาศิริกุลกิจ การเมืองอังกฤษ กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2520

สิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์ คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ เอกสารประกอบการบรรยายวิชา
กฎหมายรัฐธรรมนูญ มหาวิทยาลัยรามคำแหง : (ม.ป.ป.)

สิริ เปรมจิตต์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้แย้ง”เค้าโครงการเศรษฐกิจ”ของนายปรีดี
พนมยงค์ กรุงเทพฯโรงพิมพ์เสาวภาค,2516

อ.พิบูลสงคราม จอมพล ป. พิบูลสงคราม กรุงเทพฯ:ศูนย์การพิมพ์ (ม.ป.พ.)

อ.พิบูลสงคราม จอมพล ป. พิบูลสงครามเล่ม2 กรุงเทพฯ:ศูนย์การพิมพ์ (ม.ป.พ.)

อ.พิบูลสงคราม จอมพล ป. พิบูลสงครามเล่ม3 กรุงเทพฯ:ศูนย์การพิมพ์ (ม.ป.พ.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

วิเทศธรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อสองนายพลเป็นนายกฯ : ปฏิวัติ
สามสมัยตอน 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ร่วมการพิมพ์, 2524).

3) บทความ/วารสาร - หนังสือพิมพ์

มติชนรายวัน. วันอังคารที่ 4 พฤษภาคม 2542 (ปีที่ 22 ฉบับที่ 7726)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. “บทบาทของทหารในการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่ง
สมาชิกรัฐสภา 2475 - 2520” วารสารสังคมศาสตร์. 15 (เมษายน - มิถุนายน 2521).

เสน่ห์ จันทรังษี. “การยุบสภาผู้แทนราษฎรในไทย,” รัฐสภาสาร. (24 กุมภาพันธ์ 2519).

สุเมธ ตันติเวชกุล. “รัฐบาลทหาร,” รัฐศาสตร์นิเทศ. 6 (ตุลาคม - ธันวาคม 2513) : 8

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 4 (21-27 กันยายน 2522).

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 7 (4-10 มิถุนายน 2522).

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 11 (12-15 ธันวาคม 2529)

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 8 (17 กุมภาพันธ์ 2526).

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 8 (11 - 17 มีนาคม 2526).

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 9 (10 - 16 กุมภาพันธ์ 2527).

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 14 (6 - 10 มกราคม 2532).

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 15 (4 - 10 พฤษภาคม 2533).

สยามจดหมายเหตุ. บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์ 15 (7 - 13 กันยายน 2533).

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (16 มกราคม 2526).

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (20 มีนาคม 2526).

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (30 มกราคม 2526).

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (6 กุมภาพันธ์ 2516).

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 29 (27 มีนาคม 2526).

4) วิทยานิพนธ์

- กริช สืบสนธิ์. บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์
มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.
- เจษฎา อรุณพัฒน์พงศ์. “ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ.2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองไทยในช่วง
ระยะเวลา พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2492” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2529.
- ชาญวุฒิ วัชรพุกก์. ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบบ
ประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
- ประเสริฐ โยธิตักขณ. “การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย”, วิทยานิพนธ์
ปริญญมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.
- บุปผา ทิพย์สภาพกุล. “ทัศนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อวัฒนธรรมของ จอมพล.ป.
พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481 - 2481)” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2529.
- สุทัศน์ ชมดี. “บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป”
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.
- สุชิน ตันกุล. “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ.2490” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์
มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.
- สุชาติ พันธ. “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย การศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย
ในยุค จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2500 - 2506)” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- อมร ราชณรงค์. “ถ่านิยมทางสังคมและทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาไทย (2522”
วิทยานิพนธ์ปริญญมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2523.
- อัศรเมศวร์ ทองนวล. “การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปี
พุทธศักราช 2524” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2538.
- อดุล กอวัฒนา. “การตรวจสอบของ จอมพล.ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2487”
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

5) ระเบียบข้อบังคับทางราชการ

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504 ข้อ 120 รวมข้อบังคับการประชุม
สภา. ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2540.
ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2521 ราชกิจจานุเบกษา. แผนกกฎหมาย
เล่ม 49 27 มิถุนายน 2475. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 103 ตอน 30 10 พฤษภาคม 2534.

ภาษาอังกฤษ

Anup Chand Kapur. The Principles of Political Science. (New - Delhi, Rajendra
Printers, 1967).
Charles O Jones. The United States Congress People. Place and Policy. (Illinois, the
Dorsey Press, 1982).
D.W.J. Litterdale. The Parliament of France. (London, 1951).
Ernest Griffith. Congress : its Contemporary role. (New York ; New York University
Press).
George S, Blair. American Legislatures Structure and Process. (New York, Harper &
Raw, 1967).
Raymond M. Lachr. and J. William Thesis. Congress : Power and Purpose on Capital
Hill. California, Allyn and Bacon, 1967.
Roland Yound. The British Parliament. London, Faber, 19612. (Clennet, Attlee,
“The Role of Member of Parliament,” Fabian Journal (London) No.26
November, 1658).