# ภาค 3 สถาบัน

## บทที่ 9 รัฐสภา

### 1) ความนำ

**รัฐสภา (Parliament)** เป็นหนึ่งในสถาบันที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครอง เพราะทำหน้าที่ **พิจารณาและตรากฎหมาย** ใช้ปกครองประเทศ และ **ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน** ของรัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาถือเป็น **เครื่องมือแสดงเจตจำนงสูงสุดของประชาชน** เพราะประชาชนมอบอำนาจแก่ผู้แทนให้ตัดสินใจแทนตน

ตั้งแต่ **พ.ศ. 2475** เป็นต้นมา ประเทศไทย **ปกครองด้วยระบบรัฐสภา** ต่อเนื่อง แม้บางยุคกลไกเชิงปฏิบัติจะเหลือเพียง **ลายลักษณ์อักษร** แต่รัฐธรรมนูญ/ธรรมนูญการปกครองทุกฉบับก็ยัง **ยืนยันความเชื่อมั่นต่อระบบรัฐสภา** ว่าควรเป็นแกนกลางการปกครอง

ระดับ **ความเป็นประชาธิปไตย** ของประเทศหนึ่ง ๆ พิจารณาได้จาก **รูปลักษณะของรัฐสภา** หากสมาชิกมาจากประชาชนโดย **การเลือกตั้ง** และทำหน้าที่แทนเจตจำนงของประชาชน ควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยเต็มที่ ตรงกันข้าม ถ้าสมาชิกมาจาก **การแต่งตั้ง** ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ยากจะถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง เหตุผลที่เคยอ้างในการให้มีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง คือ ประชาชนยัง **ขาดความรู้–ความพร้อม** จึงต้องมี **ผู้ทรงคุณวุฒิ** ไปทำหน้าที่ “พี่เลี้ยง” หรือเพื่อ **เสถียรภาพทางการเมือง** ในบางช่วงเวลา

### 2) ลักษณะของรัฐสภาไทย (ภาพรวมเชิงประวัติ)

รัฐสภาทั่วไปแบ่งได้เป็น 2 **รูปแบบ** คือ **สภาเดียว (Unicameral System)** และ **สภาคู่ (Bicameral System)** ซึ่งต่างมีข้อดี–ข้อเสีย

* **สภาเดียว** ทำงานเร็ว ลดความขัดแย้งในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ
* **สภาคู่** เพิ่มความรอบคอบ ถ่วงดุลการตัดสินใจของสภาล่าง

นับแต่ 2475–2550 ไทยมีรัฐธรรมนูญ/ธรรมนูญ รวม **18 ฉบับ** และเคยใช้ **รูปแบบ** รัฐสภา 5 ประเภท ได้แก่:

1. **สภาเดียว (แต่งตั้งล้วน)** — ธรรมนูญฯ **2475**, **2502**, **2515**, **2520**, **2534** และรัฐธรรมนูญ **2519** เรียกรัฐสภาต่างชื่อกัน (เช่น สภาผู้แทนราษฎร, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สภาปฏิรูปฯ ฯลฯ) แต่ **หน้าที่คือพิจารณากฎหมาย** เหมือนกัน
2. **สภาเดียว (สองประเภท: เลือกตั้ง+แต่งตั้ง)** — รัฐธรรมนูญ **2475** และ **2495** สมาชิกสองประเภท **มีสิทธิเท่าเทียม** กัน
3. **สภาคู่ (ล่างเลือกตั้ง–บนแต่งตั้ง/เลือกทางอ้อม)** — รัฐธรรมนูญ **2489**, **2490**, **2492**, **2511**, **2517**, **2521**, **2534** โดยสภาล่างคือ **สภาผู้แทนราษฎร** ส่วนสภาสูงคือ **วุฒิสภา** (2489 ใช้คำว่า **พฤฒิสภา**) อำนาจวุฒิสภา **มาก–น้อยต่างกัน** ตามฉบับ
4. **สภาคู่ (ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง)** — รัฐธรรมนูญ **2540**
5. **สภาคู่ (สภาล่างเลือกตั้ง–สภาบนเลือกตั้ง+สรรหา)** — รัฐธรรมนูญ **2550**

ข้อสังเกต: รูปแบบที่ให้ **สมาชิกแต่งตั้ง** ร่วมใช้อำนาจนิติบัญญัติ (หรือแต่งตั้งทั้งหมด) **ไม่สะท้อน** อธิปไตยเป็นของประชาชนเต็มที่ เหตุผลที่อ้างมักเป็นเรื่อง **ความพร้อมของประชาชน** หรือ **สถานการณ์/ความสงบเรียบร้อย** ทว่าประสบการณ์จริงพบว่า สมาชิกแต่งตั้ง **มักสนับสนุนฝ่ายบริหาร** ทำให้รัฐบาล **แทรกแซงรัฐสภา** ได้โดยตลอด มีเพียงบางฉบับ (เช่น **2517**, และ **2521** เมื่อยกเลิกบทเฉพาะกาล) ที่ **จำกัดอำนาจ** วุฒิสภาลง

### 3) วุฒิสภา

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มี **วุฒิสภา** (หรือสภาสูง) ได้แก่ **2489**, **2490**, **2492**, **2511**, **2517**, **2521**, **2534** (2489 ใช้คำว่า พฤฒิสภา) หลักการตั้งวุฒิสภาเพื่อ **“กลั่นกรองงานของสภาล่าง”** จึงมักต้องการสมาชิกที่ **ทรงคุณวุฒิ** และมีประสบการณ์สูง แต่ก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็น **เครื่องมือค้ำรัฐบาล** เนื่องจาก **ที่มามักแต่งตั้งโดย/ผ่านรัฐบาล** (ยกเว้นบางยุค เช่น 2489 ที่สภาผู้แทนฯ เป็นผู้เลือก)

รัฐธรรมนูญ **2534** ถูกวิจารณ์ว่า **สืบทอดอำนาจ รสช.** เพราะบทเฉพาะกาลให้ **ประธาน รสช.** รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง **วุฒิสมาชิก 270 คน** อยู่ครบวาระ **4 ปี** นับจากการเลือกตั้ง ส.ส. (22 มี.ค. 2535) ส่งผลให้ **4 ปีแรก** วุฒิสภามีบทบาทชี้ชะตา **อภิปรายไม่ไว้วางใจ** (ทำในรัฐสภาร่วม) และ **อนุมัติ/ไม่อนุมัติพระราชกำหนด** ทั้งที่วุฒิสมาชิกมาจาก **การคัดเลือกของ รสช.**

**คุณสมบัติ** วุฒิสมาชิกโดยมาก **อายุ 35 ปีขึ้น** (2489 เดิม 40 ปี แต่บทเฉพาะกาล 35 ปี) หลายฉบับห้ามข้าราชการประจำเป็น ส.ว. ขณะดำรงตำแหน่ง (เช่น **2489**, **2492**, **2517**) แต่บางฉบับ **ไม่ห้าม** (**2490**, **2511**, **2521**, **2534**) คุณสมบัติอื่น ๆ คล้าย ส.ส. เฉพาะ **2489** กำหนดคุณวุฒิการศึกษาหรือประสบการณ์ **สูงเป็นพิเศษ**

**จำนวน** วุฒิสมาชิกแตกต่างไปตามฉบับ: **2489 = 80 คน**, **2490 = เท่ากับ ส.ส. ทั้งหมด**, **2492/2517 = 100 คน**, **2511/2521 = 3/4 ของ ส.ส.**, **2534 = 270 คน** (ต่อมาปรับเป็น **2/3 ของ ส.ส.**)

**วาระ** โดยหลัก **6 ปี** และมัก **ออกครึ่งหนึ่งทุก 3 ปี** (2489, 2492, 2511, 2517, 2534) ยกเว้น **2521** ที่กำหนด **ออก 1/3 ทุก 2 ปี** กรณีตำแหน่งว่างก่อนครบวาระ ให้แต่งตั้งซ่อมและดำรงตำแหน่งต่อ **เท่าวาระที่เหลือ** สำหรับชุดแรกของ **2534** ใช้วาระ **4 ปี** ตามบทเฉพาะกาล (ภายหลังแก้ไขคง 4 ปี)

**อำนาจหน้าที่**: โดยทั่วไป **กลั่นกรองร่าง พ.ร.บ.** ที่ผ่านสภาผู้แทนฯ มา บางฉบับอนุญาตให้ ส.ว. **เสนอกฎหมายได้** (เช่น **2490**, **2511**) หลายฉบับ **จำกัด** อำนาจวุฒิสภาในการ **ควบคุมรัฐบาล** (เช่น **2492**, **2517**, **2521**, **2534** หลังยกเลิกบทเฉพาะกาล) การเปิด–ปิดสมัยประชุมวุฒิสภาเป็นไป **พร้อมสภาผู้แทนฯ** และ **ห้ามประชุมเดี่ยว** ในช่วง **ยุบสภาผู้แทนฯ** ยกเว้นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภา **ทำหน้าที่รัฐสภา** (เช่น เรื่อง **ประกาศสงคราม/กฎอัยการศึก** ตาม **2534** เมื่อไม่มีสภาผู้แทนฯ)

### 4) สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรมีในแทบทุกฉบับ (ยกเว้นธรรมนูญ **2475**, **2502**, **2515**, รัฐธรรมนูญ **2519** ที่เป็น **สภาแต่งตั้ง**) โดย **2475** และ **2495** ให้สภาผู้แทนฯ ทำหน้าที่ **นิติบัญญัติสภาเดียว** แต่มีสมาชิก **สองประเภท** (เลือกตั้งและแต่งตั้ง **จำนวนเท่ากัน**) และ **สิทธิเท่าเทียม**

**คุณสมบัติ–ลักษณะต้องห้าม** ของ ส.ส. คล้ายกันหลายฉบับ ตัวอย่างตาม **2534/2521**: ต้อง **ไม่เป็นข้าราชการประจำ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ/ท้องถิ่น**, **ไม่เป็นคู่สัญญา/ผู้รับสัมปทานรัฐในลักษณะผูกขาดตัดตอน (ทางตรง/อ้อม)**, **ไม่รับประโยชน์พิเศษจากหน่วยของรัฐ**, และเป็นผู้มี **สิทธิสมัคร ส.ส.** เป็นต้น

**วาระ** ส.ส. โดยทั่วไป **4 ปี** (ยกเว้น **2495 = 5 ปี**) **อายุขั้นต่ำ** ผู้สมัครตามหลายฉบับ **25 ปี** (เช่น **2517**, **2521**, **2534**) **จำนวน ส.ส.** ส่วนใหญ่กำหนดตาม **สัดส่วนประชากร** (เช่น 100,000 หรือ 150,000 คน/1 ที่นั่ง) **2517** ระบุช่วง **240–300 คน** และให้กำหนดอัตราในกฎหมายเลือกตั้ง **2534** กำหนดคงที่ **360 คน** ต่อมาปรับเป็น **150,000 คน/1 ที่นั่ง**

**การสิ้นสุดสมาชิกภาพ**: ตามปกติเมื่อ **ครบวาระ**, **ยุบสภา**, **ตาย**, **ลาออก**, **ขาดคุณสมบัติ/มีลักษณะต้องห้าม**, หรือ **ถูกจำคุกคดีถึงที่สุด** (ยกเว้นประมาท/ลหุโทษ) บางฉบับมีเหตุพิเศษ เช่น **2475/2495** ให้ออกเมื่อ **สภามติ 2/3 เห็นว่าประพฤติในทางเสื่อมเสียแก่สภา**; **2517** ให้พ้นเมื่อ **ลาออกจากพรรค** หรือ **ขาดประชุมตลอดสมัยไม่น้อยกว่า 90 วันโดยไม่ได้รับอนุญาต**; **2521/2534** ให้ **มติไม่น้อยกว่า 3/4** ปลดได้ในกรณี **ประพฤติเสื่อมเสีย/ไม่สมควร** และหาก **ขาดประชุม 90 วัน** หรือ **ลาออก/ถูกขับจากพรรค** ก็พ้นด้วย

### 5) รัฐสภาแต่งตั้ง (สภาเดียว)

ธรรมนูญ/รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มี **สภาเดียวแบบแต่งตั้งทั้งหมด** ได้แก่ **ธรรมนูญฯ 2475, 2502, 2515, 2520, 2534** และ **รัฐธรรมนูญ 2519** รายละเอียดสำคัญ:

* **ธรรมนูญฯ 2475** — เรียกสภา **“สภาผู้แทนราษฎร”** จำนวน **70 คน** ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร (แทนคณะราษฎร) **คัดเลือกบุคคล** ขึ้นทูลเกล้าฯ ไม่มีการกำหนดวาระแน่นอน
* **ธรรมนูญฯ 2502** — **“สภาร่างรัฐธรรมนูญ”** **240 คน** นายกรัฐมนตรี **คัดเลือก** ไม่มีวาระคงที่ (ทำหน้าที่จนกว่าจะร่างเสร็จ)
* **ธรรมนูญฯ 2515** — **“สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”** **299 คน** นายกรัฐมนตรีคัดเลือก **วาระ 3 ปี**
* **รัฐธรรมนูญ 2519** — **“สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน”** **300–400 คน** นายกรัฐมนตรีคัดเลือก **วาระ 4 ปี** (ใช้ไม่นาน ถูกยกเลิก 20 ต.ค. 2520)
* **ธรรมนูญฯ 2520** — **“สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”** **300–400 คน** ประธาน **สภานโยบายแห่งชาติ** คัดเลือก ไม่มีวาระคงที่ (ทำหน้าที่ร่าง รธน. และจัดเลือกตั้ง พ.ศ. 2521 / ขยายได้ไม่เกิน **120 วัน** รวมไม่เกิน **1 ปี 4 เดือน**)
* **ธรรมนูญฯ 2534** — **“สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”** **200–300 คน** ประธาน **รสช.** รับสนองการแต่งตั้ง ไม่มีวาระคงที่ (ทำหน้าที่จนกว่าจะเลือกตั้งภายในปี 2534 / ขยายได้ไม่เกิน **120 วัน** — โดยปฏิบัติจริงอยู่ได้ราว **1 ปี 1 เดือน**)

ฉบับข้างต้น **ไม่ห้าม** ข้าราชการประจำเป็นสมาชิก จึงแต่งตั้งข้าราชการเข้ามา **จำนวนมาก** ได้

### 6) ตำแหน่งในสภา

#### 6.1 ประธานและรองประธานสภา

เมื่อมีการประชุมครั้งแรก **สมาชิกอาวุโส** ทำหน้าที่ประธานชั่วคราว เพื่อเลือก **ประธาน** และ **รองประธาน** ของสภา (จำนวนขึ้นกับรัฐธรรมนูญ) ถ้าเป็น **สภาคู่** การเลือกประธาน–รองประธานของสภาผู้แทนฯ ทำเมื่อเปิดประชุมครั้งแรกหลังเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภาเลือกในการประชุมครั้งแรก และทุกครั้งเมื่อมี **จับสลากออกครึ่งหนึ่ง** แล้วแต่งตั้งสมาชิกใหม่เข้ามา

**ประธานรัฐสภา** ในหลายฉบับกำหนดให้ **ประธานวุฒิสภา** ทำหน้าที่ (เมื่อประชุมร่วม) ยกเว้น **2517** ที่ให้ **ประธานสภาผู้แทนฯ** เป็นประธานรัฐสภา รัฐธรรมนูญ **2521** เดิมให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา แต่ **แก้ไข พ.ศ. 2532** ให้ประธานสภาผู้แทนฯ เป็นประธานรัฐสภา (ยังไม่ทันใช้เพราะมีรัฐประหาร 23 ก.พ. 2534) ส่วน **2534** เดิมให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา แต่ **แก้ไข 10 มิ.ย. 2535** ให้ **ประธานสภาผู้แทนฯ** เป็นประธานรัฐสภา

**บทบาทประธานสภา** สำคัญยิ่ง: **ควบคุมการอภิปราย**, กำหนดเวลา, เตือนให้อยู่ในประเด็น, ใช้มาตรการตามข้อบังคับ (ถึงขั้น **ให้ตำรวจสภาเชิญออก** ได้) จึงต้องวางตัว **เป็นกลาง–เที่ยงธรรม** เพื่อให้การดำเนินงานเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

#### 6.2 กรรมาธิการสภา

สภาจัดตั้ง **คณะกรรมาธิการสามัญ** แยกด้าน (เศรษฐกิจ, ต่างประเทศ, การศึกษา ฯลฯ) ทำหน้าที่ **พิจารณาร่าง/ยกร่าง** มีอำนาจ **เรียกชี้แจงข้อเท็จจริง** และรายงานให้สภาทราบ หากเป็นสภาคู่ ทั้งสองสภามีคณะกรรมาธิการของตนเอง และเมื่อวุฒิสภา **แก้ไขร่าง พ.ร.บ.** ที่สภาผู้แทนฯ ให้ความเห็นชอบมาแล้ว จะตั้ง **คณะกรรมาธิการร่วมกัน** โดย **จำนวนเท่ากันจากสองสภา** (อาจเป็นคนใน/คนนอกได้)

องค์ประกอบกรรมาธิการ **ควรสะท้อนสัดส่วนพรรค** ในสภา (เช่น **2517**, **2521**, **2534** กำหนดให้ **จำนวนใกล้เคียงสัดส่วน ส.ส. ของแต่ละพรรค/กลุ่ม**) โดย **2521** งดใช้ใน **4 ปีแรก** ตามบทเฉพาะกาล

#### 6.3 วิป (Whip) หรือผู้ประสานงานพรรค

แม้ไม่ระบุในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นตำแหน่งทางพฤติกรรมการเมือง ทำหน้าที่ **ควบคุมเสียง–กำหนดผู้อภิปราย–ประสานพรรค** และรักษาวินัยของสมาชิก

#### 6.4 ตำแหน่งอื่น ๆ

* **ผู้นำฝ่ายค้าน** (ตาม **2517**, **2521**, **2534**) คือ **หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านที่มี ส.ส. มากที่สุด ไม่น้อยกว่า 1/5** ของสภา หากไม่มีพรรคถึงเกณฑ์ ให้ฝ่ายค้าน **ร่วมลงมติเลือก** ผู้นำฝ่ายค้านเพื่อให้ตำแหน่ง **มีเสมอ**
* **ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา** (เฉพาะ **2517**) คัดเลือกโดยรัฐสภา ต้องเป็นผู้ **ทรงคุณวุฒิการบัญชี/การคลัง** และไม่เป็นสมาชิกสภา/ข้าราชการ/ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ/ท้องถิ่น/นิติบุคคลเพื่อค้ากำไร ทำหน้าที่ **ตรวจการรับ–จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐ** รายงานต่อรัฐสภา โดยมี **คณะกรรมาธิการจากฝ่ายค้านเป็นประธาน** ตรวจสอบรายงานต่อ
* **คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่าง พ.ร.บ.** (ตาม **2519**, **2521** บทเฉพาะกาล) พิจารณาว่าร่าง พ.ร.บ. ของสมาชิก **สมควรรับหลักการหรือไม่** องค์ประกอบ **17 คน**: ครม. แต่งตั้ง **3**, วุฒิสภา **6**, สภาผู้แทนฯ **8** (ในทางปฏิบัติ ฝ่ายรัฐบาลมัก **ได้เสียงข้างมาก**)
* **ผู้ตรวจการรัฐสภา** (เพิ่มโดย **2534 แก้ไขครั้งที่ 5/2538**) ให้รัฐสภาลงมติ เสนอนามให้ทรงแต่งตั้ง **ไม่เกิน 5 คน** แต่ **ยังไม่จัดตั้งจริง** เพราะ **ไม่มีกฎหมายลำดับรอง**

### 7) การประชุมของสภา

ในระบบ **สภาคู่** มี 3 ประเภทการประชุม: **ประชุมรัฐสภา (ร่วมสองสภา)**, **ประชุมสภาผู้แทนฯ**, และ **ประชุมวุฒิสภา** ส่วน **สภาเดียว** ก็ประชุม **สมาชิกทั้งหมด**

**การเปิดประชุมครั้งแรก** หลังเลือกตั้ง ต้องเรียกประชุมภายใน **30 วัน** เพื่อเลี่ยงการหน่วงเหนี่ยว วันเปิดประชุมครั้งแรกถือเป็น **วันเริ่มสมัยประชุมประจำปี** ปกติ **90 วัน** (ปิดก่อน/ขยายได้) บางฉบับกำหนด **ปีละ 2 สมัย** (เช่น **2534**)

**ประชุมนอกสมัย (วิสามัญ)** ทำได้เมื่อ **รัฐบาลร้องขอ** หรือ **สมาชิกไม่น้อยกว่า 1/3** ร้องขอ (ถ้าสภาคู่ รวมกันได้) การประชุมโดยทั่วไปต้องมี **องค์ประชุม** อย่างน้อย **1/3** ของสมาชิกที่พึงมี (แต่ **2534/2521** กำหนด **1/2**) มติใช้ **เสียงข้างมาก** หาก **เท่ากัน** ให้ **ประธานออกเสียงชี้ขาด** (โดยมารยาท ประธานมัก **งดออกเสียงรอบแรก**)

**เอกสิทธิ์สมาชิก** ระหว่างสมัยประชุม **ห้ามจับ/คุมขัง/หมายเรียกไปสอบสวนในคดีอาญา** เว้นแต่ **ได้รับอนุญาตจากสภา** หรือ **จับได้ขณะกระทำผิด** ถ้าถูกจับต้อง **รายงานประธานสภา** และปล่อยถ้าสภาร้องขอ คดีอาญาจะ **เลื่อนไม่ให้พิจารณาระหว่างสมัย** (เว้นคดีเลือกตั้ง) โดยต้องไม่ขัดขวางการมาประชุม เอกสิทธิ์การอภิปราย/ออกเสียง **คุ้มครองโดยเด็ดขาด** (แต่ **ไม่คุ้มครอง** ถ้อยคำที่ **ถ่ายทอดออกนอกสภา** แล้วเข้าข่ายละเมิด/อาญา)

**เรื่องที่ต้องประชุมร่วม (ตัวอย่างตาม 2534):**

1. **ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์**, 2) **ปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการฯ**, 3) **รับทราบแก้ไขกฎมณเฑียรบาลสืบราชสันตติวงศ์ 2467**, 4) **รับทราบ/ให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติ** ที่องคมนตรีเสนอ, 5) **ปรึกษาร่าง พ.ร.บ. ใหม่** ที่ **ทรงไม่เห็นชอบ**, 6) **อนุมัติปิดสมัยก่อนครบ 90 วัน**, 7) **พิธีเปิดประชุมสมัยแรก**, 8) **ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา**, 9) **เสนอชื่อผู้ตรวจการรัฐสภา**, 10) **แถลงนโยบายรัฐบาล (ไม่ลงมติ)**, 11) **อภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความเห็น (ไม่ลงมติ)**, 12) **ให้ความเห็นชอบประกาศสงคราม**, 13) **ให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสำคัญ**, 14) **แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**

**บทเฉพาะกาล (2534):** ให้ **อภิปรายไม่ไว้วางใจ** และ **อนุมัติพระราชกำหนด** ทำ **ในรัฐสภา** แต่ภายหลังเหตุการณ์ **พฤษภาคม 2535** แก้ไขให้สองเรื่องนี้ **ไม่ทำในรัฐสภา** อีก

**การประชุมลับ** ทำได้เมื่อ ครม. หรือสมาชิกตามสัดส่วนที่กำหนด **ร้องขอ** (เช่น **2534** ระบุ **ไม่น้อยกว่า 1/4** ของสมาชิกของแต่ละสภา/รวมสองสภา)

เมื่อ **สภาผู้แทนฯ สิ้นวาระ/ถูกยุบ** โดยหลัก **ห้ามประชุมวุฒิสภา** ยกเว้นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้ **วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา** ในวาระจำกัด (เช่น **ประกาศกฎอัยการศึก/สงคราม** ตาม **2534**)

### 8) หน้าที่และบทบาทของสภา

**หน้าที่หลัก** คือ **ตรากฎหมาย**: พิจารณา **ร่าง พ.ร.บ.**, อนุมัติ/ไม่อนุมัติ **พระราชกำหนด**, รวมถึง **แก้ไข–ยกเลิก** กฎหมายเดิม และหน้าที่อื่น **ตามรัฐธรรมนูญ**

**การควบคุมรัฐบาล** ทำได้หลายวิธี:

1. **พิจารณานโยบายรัฐบาล** เมื่อรัฐบาลเข้ารับหน้าที่ต้อง **แถลงนโยบาย** สมาชิกซักถามได้ สุดท้าย **ลงมติรับ–ไม่รับ** ในหลายฉบับ (ยกเว้นธรรมนูญ **ทั้ง 5 ฉบับ**, และ รธน. **2511**, **2521**, **2534** ที่ **แถลงอย่างเดียวไม่ลงมติ**) ถ้าเป็น **สภาคู่** บางฉบับให้ลงมติใน **รัฐสภา** (เช่น **2489**, **2490**, **2492**) ขณะที่ **2517** ให้ลงมติ **เฉพาะสภาผู้แทนฯ** เพื่อเน้นอำนาจตัวแทนประชาชน
2. **อภิปรายทั่วไป** — มีทั้งแบบ **ไม่ลงมติ** (ให้รัฐบาลชี้แจง/แสดงความเห็น) และแบบ **ลงมติไม่ไว้วางใจ** (รายบุคคล/ทั้งคณะ) การลงมติทำ **วันถัดไป** เพื่อให้สมาชิกใช้วิจารณญาณ ตัวอย่างผลทางการเมือง: การอภิปรายทั่วไป **29–30 ส.ค. 2500** สั่นคลอนรัฐบาล **จอมพล ป.** และนำไปสู่รัฐประหาร **16 ก.ย. 2500**; การอภิปราย **19–27 พ.ค. 2490** ต่อรัฐบาล **หลวงธำรงฯ** แม้ชนะมติ แต่ **ลาออก 28 พ.ค.** เพื่อปรับ ครม.
3. **ตั้งกระทู้ถาม** — สมาชิกทั้งสองสภาตั้งกระทู้ถามรัฐบาล/รัฐมนตรีได้ (ยกเว้นเรื่องความมั่นคง/ประโยชน์สำคัญของรัฐที่ **รัฐบาลอาจขอไม่ตอบในที่ประชุม** และให้ **ตอบในราชกิจจานุเบกษา** ยกเว้นกรณีเร่งด่วน/สาธารณประโยชน์ที่ประธานสภากำหนดให้ตอบในที่ประชุม)

หมายเหตุ: รัฐธรรมนูญสภาคู่ **หลายฉบับ** (เว้น **2517**, **2521** หลังพ้นบทเฉพาะกาล, และ **2534** หลังแก้ไข) บังคับให้อภิปรายไม่ไว้วางใจ/อนุมัติ พ.ร.ก. **ในรัฐสภา** ซึ่งเอื้อให้ **วุฒิสภา** (ที่มักแต่งตั้งโดยรัฐบาล) **ค้ำรัฐบาล**

### 9) การยุบสภา

การยุบสภาเป็น **อาวุธถ่วงดุลของฝ่ายบริหาร** ต่อเครื่องมือควบคุมรัฐบาลของฝ่ายสภา หากสภา **ไม่ไว้วางใจ** รัฐบาลอาจเลือก **ยุบสภา** แทนการลาออก เพื่อ **คืนอำนาจให้ประชาชนตัดสิน** โดยต้องตราเป็น **พระราชกฤษฎีกา** (นายกรัฐมนตรีรับสนอง) และ **กำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน**

**เหตุผลในการเลือกยุบหรือไม่ยุบ** ขึ้นกับบรรยากาศนิยมในรัฐบาล/สภา หากรัฐบาล **มั่นใจคะแนนนิยม** อาจยุบเพื่อจัดตั้งใหม่ หากไม่มั่นใจ **ลาออก** เปิดทางให้ฝ่ายค้านตั้งรัฐบาลแทน ทั้งนี้ **พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์** ใช้การยุบสภาเป็นเครื่องมือแก้วิกฤตภายในพรรคร่วมรัฐบาลหลายครั้ง

**สถิติการยุบสภา (9 ครั้ง)**

1. **11 ก.ย. 2481** — รัฐบาล **พล.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา** แพ้มติเรื่องบัญชีงบประมาณในวาระ 1 ขอ **ลาออกไม่สำเร็จ** (ผู้สำเร็จราชการฯ ไม่อนุมัติ) จึง **ยุบสภา**
2. **15 ต.ค. 2488** — รัฐบาล **ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช** เห็นว่าสภาซึ่งต่ออายุมา 2 ครั้งลงมติ **ไม่เห็นชอบ** ร่าง พ.ร.บ. **อาชญากรสงคราม** ขัดต่อความรู้สึกประชาชน จึง **ยุบสภา**
3. **12 ม.ค. 2519** — รัฐบาล **ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช** ยุบสภาในช่วงที่ **ส.ส. 1/5** ยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยให้เหตุว่า **พรรคมาก–สภาไร้วินัย**
4. **19 มี.ค. 2526** — **พล.อ. เปรม** ยุบสภาหลัง **แก้รัฐธรรมนูญไม่สำเร็จ** เรื่องระบบเลือกตั้งและบทเฉพาะกาล
5. **1 พ.ค. 2529** — **พล.อ. เปรม** ยุบสภาเพราะ **แตกแยกในพรรคร่วม** ทำให้ **พระราชกำหนด** ไม่ได้รับอนุมัติ
6. **29 เม.ย. 2531** — **พล.อ. เปรม** ยุบสภาหลังเกิดความขัดแย้งใน **พรรคแกนนำรัฐบาล** และมีญัตติไม่ไว้วางใจค้างอยู่
7. **30 มิ.ย. 2535** — **นายอานันท์ ปันยารชุน** ยุบสภาตามแนวนโยบายหลังรับพระบรมราชโองการแต่งตั้ง เพื่อคลี่คลายวิกฤต **“พฤษภาทมิฬ”**
8. **19 พ.ค. 2538** — **นายชวน หลีกภัย** ยุบสภาก่อนลงมติไม่ไว้วางใจทั้งคณะ ท่ามกลางปัญหา **คุมเสียงข้างมากไม่ได้** (กรณี **สปก. 4-01**)
9. **24 ก.พ. 2549** — **พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร** ยุบสภาเพราะเกิด **การชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองกว้างขวาง** แม้เพิ่งใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ **ขออภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ** แล้ว แต่ยังคลี่คลายไม่ได้ จึง **คืนอำนาจให้ประชาชน** (กำหนดเลือกตั้ง **2 เม.ย. 2549**)

(นอกจากนี้ **16 ธ.ค. 2516** เคยมีการ **ยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ** ภายใต้ **รธน. 2515** เนื่องจากสมาชิก **ลาออกจำนวนมาก** จนประชุมไม่ได้ จึงตั้ง **สมาชิกราชประชาสมาศร** เพื่อคัดสรรสมาชิก **สภานิติบัญญัติ** ใหม่)

### 10) ความส่งท้าย

ในระบอบประชาธิปไตย **รัฐสภา** เป็นสถาบันที่ **แสดงเจตจำนงของคนในชาติ** การที่ประชาธิปไตยจะมั่นคง **ขึ้นกับคุณภาพและประสิทธิภาพของรัฐสภา** ไม่น้อย ปัญหาสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยไทย **ล้มลุกคลุกคลาน** มักเกี่ยวกับ **พฤติกรรมของสมาชิกสภา** บางส่วนที่ **แสวงประโยชน์ส่วนตน/พวกพ้อง** มากกว่าประโยชน์ส่วนรวม จนถูกใช้เป็น **ข้ออ้างในการยึดอำนาจ** ซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ความหวังคือ **พัฒนาบทบาทรัฐสภา** ให้มีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับ ขณะเดียวกัน **ประชาชน** ต้อง **ตื่นตัว–ติดตาม–ตรวจสอบ** การทำหน้าที่ของผู้แทน ด้วยวิจารณญาณและทางเลือกที่ถูกต้อง เมื่อประชาชน **สนใจการเมืองมากขึ้น** พฤติกรรมของสมาชิกสภาก็ย่อม **พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น** นำมาซึ่ง **ความสุขและความเจริญของบ้านเมือง**.