

โครงสร้างและบทบาทของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ

ฉบับปีพุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534



พ.ต.ท. ขจรศักดิ์ ปานสาคร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-631-318-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16747586

STRUCTURES AND ROLES OF THE THAI PARLIAMENT
UNDER THE 1974, 1978 AND 1991 CONSTITUTIONS

Pol.Lt.col Kajohnsak Phansakorn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Political Science

Graduate School

Chulalongkorn University

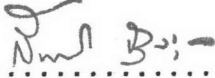
1995

ISBN 974-631-318-5

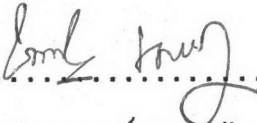
หัวข้อวิทยานิพนธ์ โครงสร้างและบทบาทของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี
พุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534
โดย พ.ต.ท.ชจรศักดิ์ ปานสาคร
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร



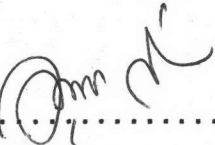
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ กงสุรธรรม)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ สิมมณี)

จรรยาวัฑฒ์ ปานสาคร, พ.ด.ท. : โครงสร้างและบทบาทของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534 (STRUCTURES AND ROLES OF THE THAI PARLIAMENT UNDER THE 1974, 1978 AND 1991 CONSTITUTIONS)

อ.ที่ปรึกษา: อ.ดร. ไชยนต์ ไชยพร. 208 หน้า ISBN 974-631-318-5

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้นมีหลักการที่ยึดกันเป็นสากลทั่วไปว่า สถาบันรัฐสภา หรือสถาบันนิติบัญญัติย่อมมีความสำคัญต่อรูปแบบการปกครองเช่นนี้มากที่สุด เพราะเป็นสถาบันที่ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการคัดเลือกและมอบหมายจากประชาชน เพื่อให้มาใช้อำนาจของประชาชนแทนประชาชนในการปกครองบริหารประเทศ ฉะนั้นโดยทั่วไปแล้ว รัฐสภาจึงมีอำนาจและหน้าที่อันสำคัญอยู่สองประการ กล่าวคือ การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้โดยทั่วไป และการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีโดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ จะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่จะขาดไปเสียไม่ได้ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และนอกจากบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่แล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐสภาอีกด้วย

จากการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534 ได้ให้อำนาจต่อรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ไว้อย่างมาก แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐสภายังไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะได้ถูกกำหนดกรอบหรือขอบเขตในการทำหน้าที่จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่นอกจากจะไม่ให้อำนาจประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาแล้วในทางตรงกันข้าม กลับกลายเป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารที่จะเข้ามามีอิทธิพลครอบงำ หรือชี้นำให้รัฐสภากระทำตามความประสงค์ของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีได้โดยตลอด

ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้การทำหน้าที่ของรัฐสภา มีความเป็นอิสระจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้รัฐสภาของไทยสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นสถาบันหลักที่ให้อำนาจต่อรูปแบบของการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยของไทยในอนาคต



ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา ๒๕๓๖

ลายมือชื่อนิสิต ม.อ.จ. อ. ปานสาคร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C531871 : MAJOR GOVERNMENT

๗

KEY WORD: PARLIAMENT / CONSTITUTION / DEMOCRACY

KAJOHNSAK PHANSAKORN, POL. LT. COL. ; STRUCTURES AND ROLES OF
THE THAI PARLIAMENT UNDER THE 1974, 1978 AND 1991
CONSTITUTION. PROF. CHAIYAN CHAIYAPORN, Ph. D. 208 pp.
ISBN 974-631-318-5

The democratic administration under the parliamentary system has been generally based on the principle that the parliament is the most significant institution. The members of the institution are both elected and assigned by the people for the purpose of using the power of the people in governing the country. The parliament has two major responsibilities : making all laws and controlling the administration of the cabinet. All powers and structures of the parliament are gradually authorized by the democratic constitution.

This study was focused on the Thai constitutions 1974, 1978 and 1991. Although it is found that even the parliament has been fully authorized by those constitutions, however, it is unable to accomplish those functions properly. This is because the contents of the constitutions do not fully support the use of the parliamentary power. On the other hand, the executives have also exploited some loopholes in the constitutions to influence and manipulate parliament in the direction of their administration.

Therefore, there is a need of change and improvement in some contents of the constitution so that it can be free from the influence of the executives. This would also increase the effective administration of the Thai parliament under the democratic system.

ภาควิชา..... การปกครอง
สาขาวิชา..... การปกครอง
ปีการศึกษา..... 2537

ลายมือชื่อนิสิต..... ม. อ. อ. อ. อภินันท์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... Tom Tom
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ เนื่องจากได้รับความกรุณาอนุเคราะห์จาก ดร. ไซยันต์ ไชยพร อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อันเปรียบเสมือนแสงเทียนที่ส่องสว่างนำทางให้เกิดปัญญาและความคิดต่าง ๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งยังได้กรุณาสละเวลาอันมีคุณค่าให้คำแนะนำมาโดยตลอด จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีมณี กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้แนวคิดและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คงไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์ในการหาข้อมูลต่าง ๆ จาก คุณसानิตย์ โลหะชาละ และคุณธงชัย ดุลยสุข เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมทั้งคุณบุญช่วย อินทร์ภิรมย์ ที่ให้ความช่วยเหลือในการจัดพิมพ์และตรวจทานความถูกต้องของตัวอักษรที่ปรากฏ

ขอขอบคุณ พ.ต.ท. กิตติพงศ์ วงษ์สามี เพื่อนอันที่เป็นรัก ซึ่งได้ผลักดันและสนับสนุนให้เข้ารับการศึกษานี้

ขอกราบแทบเท้าคุณพ่อ และคุณแม่ ที่ได้สร้างขวัญและกำลังใจจนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ได้สำเร็จ และขอขอบคุณ คุณนัยนา ปานสาคร รวมทั้งน้องโจ้ กับน้องจา ภริยา และบุตรทั้ง 2 อันเป็นที่รักยิ่ง ซึ่งได้อยู่เคียงข้างเป็นกำลังใจให้ตลอดเวลาที่ทำการศึกษานี้

คุณค่าและความดีงามของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบให้กับบิดา มารดา คณาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน โดยหากมีข้อบกพร่องใด ๆ แล้ว ก็ขออนอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

พ.ต.ท. ขจรศักดิ์ ปานสาคร

สารบัญ



หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ข
กิตติกรรมประกาศ.....	ค
สารบัญ.....	ง
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญแผนภูมิ.....	ญ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
- ความเป็นมาและสภาพของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
- สมมติฐานในการศึกษา.....	7
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
- ขอบเขตของการศึกษา.....	8
- วิธีการศึกษา.....	8
2. ทฤษฎีและแนวความคิด.....	9
- แนวความคิดกับทฤษฎีในเรื่องของประชาธิปไตยและสัญญาประชาคม.....	9
- แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและรัฐสภา.....	23
3. ความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบรัฐสภา.....	27
- การปกครองโดยระบบรัฐสภาของไทย.....	31
- ความเป็นมาของรัฐสภาไทย.....	31
- รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย.....	34

- โครงสร้าง, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	37
- โครงสร้างของรัฐสภา ไทย.....	37
- ระบบสภาเดี่ยว.....	38
- ระบบสภาคู่ หรือสองสภา.....	38
- บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา.....	41
- การนิติบัญญัติ.....	41
- อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ.....	43
- การแก้ไขรัฐธรรมนูญ.....	43
- การตีความรัฐธรรมนูญ.....	47
- การควบคุมฝ่ายบริหาร.....	49
- กระทู้ถาม.....	49
- การลงมติความไว้วางใจ ในการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร..	50
- การเปิดอภิปรายทั่วไป.....	51
- การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจ.....	53
- การยืนยันความไว้วางใจ.....	54
- อำนาจหน้าที่อื่น ๆ.....	54
- การสอบสวนและตรวจสอบ.....	55
- การสืบสวนวงศ์.....	55
- การประกาศศึกสงคราม.....	55
- การทำความตกลง หรือสนธิสัญญา.....	56
- ตำแหน่งที่สำคัญในรัฐสภา.....	56
- ประธานสภา.....	56
- กรรมการ.....	58
- ผู้นำฝ่ายค้าน.....	58

บทที่

4.	โครงสร้างของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534.	59
	- ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521, 2531 และ 2534...	59
	- รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2517.....	59
	- รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521.....	64
	- รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534.....	68
	- โครงสร้างรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2517, 2521 และ 2534...	72
	- สรุป.....	81
5.	บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534.....	82
	- การพิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติเพื่อตราขึ้น เป็นกฎหมาย.....	82
	- การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร.....	105
	- การตั้งกระทู้ถาม.....	105
	- การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล.....	132
	- สรุป.....	145
6.	การวิเคราะห์และสรุปผล.....	147
	- บทบาทและการทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ.....	152
	- บทบาทและการทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	161
	- การควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถาม.....	162
	- การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ.....	179
	- สรุปและข้อเสนอแนะ.....	193
	บรรณานุกรม.....	203
	ประวัติผู้วิจัย.....	208

สารบัญตาราง

ตารางที่

1 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 26 ม.ค.2518- 6 ต.ค.2519.....	83
2 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ สส.เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 26 ม.ค.2518- 6 ต.ค.2519.....	84
3 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 4 เม.ย.2519-6 ต.ค. 2526.....	86
4 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ สส.เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 4 เม.ย.2519- 6 ต.ค.2526.....	87
5 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 22 เม.ย.2522- 19 มี.ค.2526.....	89
6 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ สส.เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 22 เม.ย.2522- 19 มี.ค.2526.....	90
7 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 19 เม.ย.2526-1 พ.ค. 2529.....	92
8 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ สส.เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 19 เม.ย.2526-1 พ.ค.2529.....	93
9 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 27 ก.ค.2529-29 เม.ย.2531.....	95
10 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ สส.เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 27 ก.ค.2529-29 เม.ย.2531.....	96
11 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 24 ก.ค.2531-23 ก.พ.2534.....	98

ตารางที่

12 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ สส.เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 24 ก.ค.2531-23 ก.พ.2534.....	99
13 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 22 มี.ค.2535- มี.ย. 2535.....	101
14 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่ สส.เสนอสภาตั้งแต่วันที่ 22 มี.ค.2535-มี.ย. 2535.....	102
15 แสดงจำนวนร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534.....	104
16 แสดงสถิติการตั้งกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ ม.ค.2518-12 ม.ค.2519.....	107
17 แสดงสถิติการตั้งกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายค้าน ตั้งแต่ ม.ค.2518-12 ม.ค. 2519.....	109
18 แสดงสถิติกระทู้ถามของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลแยกเป็น รายการตาราง ตั้งแต่ พ.ศ.2518-12 ม.ค.2519.....	110
19 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ 22 เม.ย.2522-19 มี.ค. 2526.....	113
20 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายค้าน ตั้งแต่ 22 เม.ย.2522-19 มี.ค. 2526.....	114
21 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลแยกเป็น รายการตาราง ตั้งแต่ 22 เม.ย.2523-19 มี.ค.2526.....	115
22 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ 19 เม.ย.2526-1 พ.ค. 2529.....	118
23 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายค้าน ตั้งแต่ 19 เม.ย.2526-1 พ.ค.2529.....	119

ตารางที่

24 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ 19 เม.ย.2526-1 พ.ค.2529.....	120
25 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ 27 ก.ค.2529-29 เม.ย. 2531.....	123
26 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายค้าน ตั้งแต่ 27 ก.ค.2529-29 เม.ย. 2531.....	124
27 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ 27 ก.ค.2529-29 เม.ย.2531.....	125
28 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ 4 ส.ค.2531-23 ก.พ. 2534.....	128
29 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สส.ฝ่ายค้าน ตั้งแต่ 4 ส.ค.2531-23 ก.พ.2534.....	129
30 แสดงสถิติกระทู้ถามของ สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่ 4 ส.ค.2531-23 ก.พ.2534	130
31 ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตกไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 125 และ 204(5) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521.....	157
32 เปรียบเทียบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 ในส่วนที่ เกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถาม.....	166
33 เปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมที่ใช้ดำเนินการเกี่ยวกับกระทู้ถามตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534.....	168
34 แสดงสถิติการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2518-2535.....	183

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิที่

1	โครงสร้างรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 หลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518.....	74
2	โครงสร้างรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 หลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519.....	75
3	โครงสร้างรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 หลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522.....	76
4	โครงสร้างรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 หลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526.....	77
5	โครงสร้างรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 หลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529.....	78
6	โครงสร้างรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 หลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531.....	79
7	โครงสร้างรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 หลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535.....	80