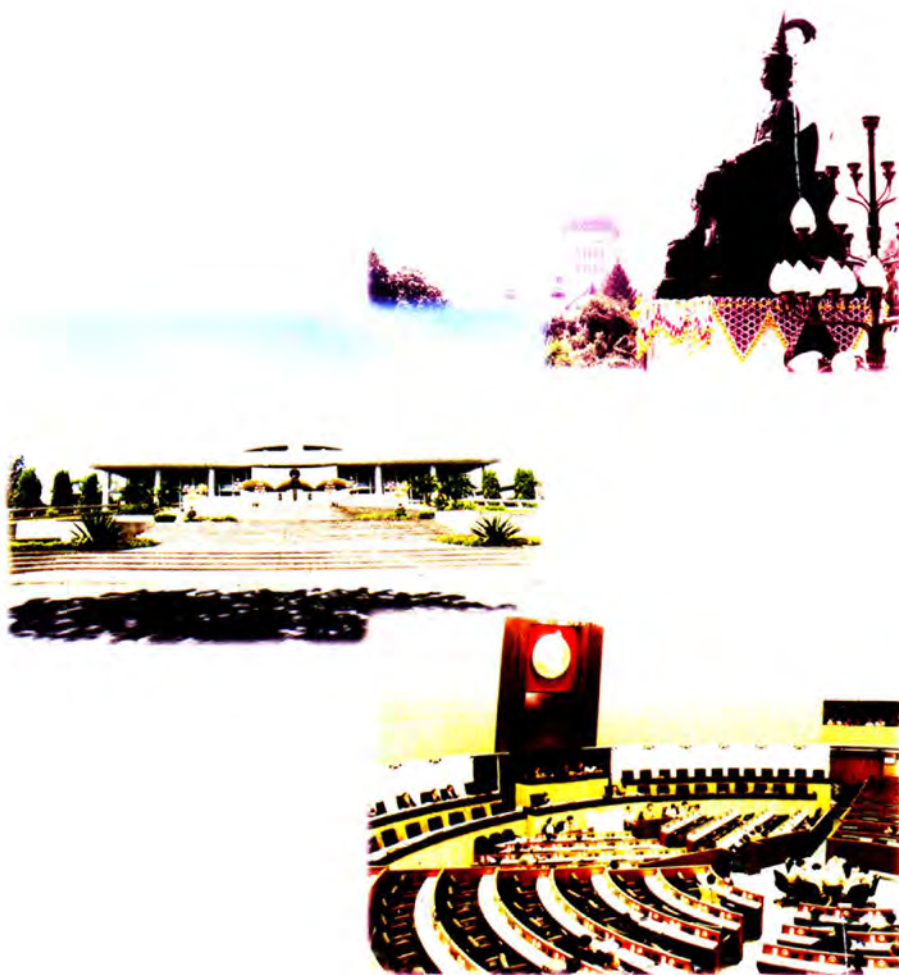




เอกสารเผยแพร่ประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ความเป็นมา ของสภาในประเทศไทย



กลุ่มงานพิธีกรันทน์กรมการเมืองนครหลวง
ส่วนพิธีกรันทน์และจดหมายเหตุ
หอสมุดรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



คำนำ

ด้วยกลุ่มงานพิพิธภัณฑ์การเมืองการปกครอง มีหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า จัดทำและให้บริการข้อมูลทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา แก่ผู้สนใจทั่วไป

ในการนี้ จึงได้รวบรวมและจัดทำความเป็นมาของสภาในประเทศไทย เพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ

นายณัฐพร วรปัญญาตระกูล

วิทยากร ๔

๒๔ กันยายน ๒๕๕๒

สิ่งพิมพ์รัฐบาล
สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

ความเป็นมาของสภาในประเทศไทย

ลียิสเลเจอร์ (Legislature) หมายถึง ที่ประชุมอันมีสภาพเป็นตัวแทน (representative assembly) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการออกกฎหมาย^๑ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินั่นเอง โดยเมื่อพิจารณาจากนิยามดังกล่าวแล้ว จะมีความหมายตรงกับศัพท์ในภาษาไทย คือ คำว่า **สภา**^๒ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งชำระจากพจนานุกรมของกระทรวงธรรมการที่ตีพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๗๐ นั้น หมายถึง ที่ประชุม องค์กร หรือสถานที่ประชุม^๓ และจากคำประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ ๑ คราวการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยความตอนหนึ่งกล่าวถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติไว้ดังนี้ คือ "...จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภา จะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว..."^๔ ดังนั้น คำว่า Legislature หรือ สภา จึงเป็นคำกลาง ๆ ที่กล่าวโดยหมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แต่ในสภาพความเป็นจริง สภาอาจมีหน้าที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในบางประเทศมีสภาแต่ไม่ใช่ประโยชน์จากสภา มีไว้เพื่อแสดงว่าประเทศของตนมีสภา โดยสภาไม่มีบทบาทและหน้าที่อย่างที่เราจะเห็น ในทางตรงกันข้าม ในบางประเทศ สภาอาจมีบทบาทนอกเหนือจากการออกกฎหมายอีก นั่นคือ มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น การมีสภา จึงไม่ได้เป็นสิ่งแสดงถึงการมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอไป โดยในประเทศที่มีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ หรือเผด็จการ ก็อาจมีสภาด้วยเช่นกัน

สภาอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปต่าง ๆ นานา อาทิ ประเทศอังกฤษ เรียกชื่อสภาว่า ปาร์เลียเมนต์ (Parliament) ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกชื่อสภาว่า คองเกรส (Congress) ประเทศญี่ปุ่น เรียกชื่อสภาว่า ไดเอ็ต (Diet) ประเทศฝรั่งเศส เรียกชื่อสภาว่า แอสเซมบลี (Assembly) ประเทศไทยในระยะแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เรียกชื่อสภาว่า **สภาผู้แทนราษฎร** โดยมีโครงสร้างเป็นแบบสภาเดี่ยว^๕ ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ จึงเปลี่ยนมาเรียกชื่อสภาว่า **รัฐสภา**^๖ โดยมีโครงสร้างของสภาเป็นแบบสภาคู่

สถาบันสภาไทยในอดีต

สถาบันสภา ได้มีการวางรากฐานมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ทรงริเริ่มจัดตั้งเคาน์ซิลออฟสเตต หรือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ในปี ๒๔๑๗ ดังความตอนหนึ่งที่ปรากฏในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลง จ.ศ.๑๒๔๗ (พ.ศ. ๒๔๒๙) ว่า "...ราชการในเมืองเราถ้าเปรียบกับประเทศอื่น ๆ การแต่เดิม ๆ มานั้น การเอกเสกคิวิตีฟ^๗ กับลียิสเลติฟ^๘ รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมาก แต่ครั้งมาเมื่อริเอนซ์^๙ ในตอนต้น อำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเอนต์และเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราค่อยมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวิตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเอนต์แลเสนาบดี แต่ลียิสเลติฟนั้น หาใครจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้อุดหนุนการลียิสเลติฟขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมาย

เนื่องๆ เป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคอเวอนเมนต์^{๑๐}... ^{๑๑}จากพระราชดำริข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองให้ทำหน้าที่ ด้านนิติบัญญัติ โดยมีองค์ประกอบ ที่มาของสมาชิก อำนาจและหน้าที่ของสภา ดังต่อไปนี้

องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

เคาน์ซิลออฟสเตต หรือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นชื่อเรียกสภาในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีรูปแบบของสภาเป็นสภาเดี่ยว พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งจากราชตระกูล ข้าราชการซึ่งมีตระกูลและมีสติปัญญาอ่อนไหวเฉียบแหลม รอบรู้ในราชกิจการ ต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ

ขนาดของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

โดยทั่วไปการกำหนดขนาดของสภาในแต่ละประเทศจะมีจำนวนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับ สภาพและความจำเป็นของประเทศนั้น ๆ ^{๑๒} และถ้าสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งก็จะถือเกณฑ์ จำนวนสมาชิกต่อจำนวนประชากร แต่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ ๑๐ คน ขึ้นไป โดยไม่เกิน ๒๐ คน ซึ่งพระมหา กษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

เนื่องจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นสภาที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจหน้าที่จึงไม่กว้างขวาง เมื่อเปรียบกับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ถือได้ ว่าเป็นการวางรากฐานของการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในประเทศไทย (ขณะนั้นเรียกชื่อประเทศว่า ประเทศสยาม) โดยมีรูปแบบของการทำหน้าที่ในรูปของการประชุม ตามแบบอย่างสภาในต่างประเทศ อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พอจะจำแนกได้ดังนี้ คือ

๑. อำนาจในการตรากฎหมาย

การตรากฎหมาย ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติ รวมถึงการออกกฎหมาย เพื่อแก้ไข เพิ่มเติม การเสนอปรึกษาเพื่อออกกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอได้โดยมีสมาชิกสภาที่ปรึกษา ราชการแผ่นดินอื่นรับรองอีกอย่างน้อยหนึ่งคนขึ้นไป ดังความที่ปรากฏในข้อ ๑๐ ของพระราชบัญญัติ เคาน์ซิลออฟสเตตคือ "คำปรึกษาผู้ใดผู้หนึ่งอยากให้ปรึกษาข้อกฎหมายตามที่ตัวได้คิดเห็น ว่าจะ ปรึกษาในเรื่องราวที่จะถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ว่าจะเปลี่ยนข้อสำคัญในคำปรึกษาที่ เคาน์ซิลออฟสเตตยังปรึกษาค้างอยู่ ว่าจะยกข้อความใดข้อหนึ่งในเคาน์ซิลออฟสเตต ซึ่งเป็นข้อ สำคัญก็ตี ต้องให้ที่ปรึกษาผู้นั้นเขียนเป็นเรื่องราวมายื่นต่อไวส์เปอร์ลิเดนท์ก็ได้ ให้ไว้แก่เคลิกออฟเคาน์ซิล

ก็ได้ ยื่นให้ทันทีคัดกอบีมาส่งผู้ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทุก ๆ นายก่อนเวลาประชุม ๒๔ ชั่วโมง ถ้าคิดการสิ่งใดขึ้นใหม่ จะนำเรื่องราวขึ้นกราบเกล้าฯ ถวาย ต้องให้มีเคาน์ซิลลอร์ออฟเดอะโรยเห็นด้วยกันตั้งแต่นายหนึ่งขึ้นไปจึงถวายได้ ถ้าเป็นแต่จะแก้ไขในข้อเล็กน้อย มิใช่ข้อสำคัญ ถ้าเป็นแต่จะคัดค้านการเล็กน้อยซึ่งผู้อื่นยกขึ้นปรึกษา ไม่ต้องจดหมายมายื่นดังว่าแล้วก็ได้^{๑๓}

๒. อำนาจในการถอดถอนขุนนาง

ดังกรณีที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ตัดสินคดีที่พระยาอาหารบริรักษ์ขัดขึ้นไม่ส่งเงินรายได้ ให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์จึงได้มีมติถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่ง^{๑๔}

๓. มีหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว^{๑๕}

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ถือเป็นสถาบันสภา แต่มีชื่อเรียกต่างจากสภาในปัจจุบัน โดยเมื่อเทียบเคียงจากพระราชประสงค์ในการก่อตั้ง รูปแบบ และอำนาจหน้าที่ถือได้ว่าเป็นสถาบันสภาชุดแรกของประเทศไทย อย่างไรก็ตามกิจการสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ซบเซาลง จนในที่สุดต้องยกเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชภารกิจมากขึ้น จึงไม่มีเวลามาดูแลสนับสนุนงานด้านนี้ ทำให้การทำงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอ่อนกำลังลง ดังความตอนหนึ่งที่ได้มีพระราชปรารภไว้ในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. ๑๒๔๗ คือ "...ครั้นเรากลับมาเป็นเอกเสกคิวตีฟคอเวอร์เมนต์เสียแล้ว การลียิสเลติฟไม่มีผู้อดหนุน เพราะเป็นการเหลือกำลังที่เราจะทำทั้งสองอย่างได้ตลอด... และเพราะเมมเบอร์เป็นตัวสำคัญขาดไปเสียบ้าง จึงทำให้ลียิสเลติฟเคาน์ซิลมีเสียงอ่อนไป ทำกฎหมายอันใดก็ไม่ใคร่จะสำเร็จได้..."^{๑๖}

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการกล่าวกันถึงคำว่า สภาที่มีชื่อเรียกว่า ปาเลียเมนต์ (Parliament) ตามแบบอย่างประเทศอังกฤษ จากหลายท่านรวมถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวด้วย กล่าวคือ ในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๒๕ คณะทูตไทย ณ กรุงลอนดอน และปารีสได้รวมกันเข้าชื่อในหนังสือถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้กล่าวถึงการมีปาเลียเมนต์ในเมืองไทย แต่ยังไม่ประสงค์ที่จะให้มีสถาบันนี้ในขณะนั้น เพราะยังไม่เหมาะแก่กาลสมัย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชนิพนธ์ เรื่องความสามัคคี และกล่าวถึงการมีปาเลียเมนต์และเหตุนี้พระองค์ยังไม่ทรงจัดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทย ให้เป็นไปตามแบบฉบับของประเทศในยุโรปโดยทันที โดยทรงหวังที่จะเตือนสติผู้ที่มีความคิดอยู่ปลายทั้งสองฝ่าย คือทั้งฝ่ายที่คิดจะเปลี่ยนแปลงตามแบบยุโรปพวกหนึ่ง และฝ่ายที่ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงพวกหนึ่งว่า การรวมกลุ่มเช่นนั้นเป็นความสามัคคีที่จะไม่ก่อให้เกิดความเจริญแก่บ้านเมืองได้ เพราะไม่ถูกกาลเวลา ทั้งนี้ โดยที่ฝ่ายแรกรู้แต่การภายนอก ไม่รู้การภายใน ส่วนฝ่ายหลังรู้แต่การภายในไม่รู้การภายนอก จึงทรงแนะทางสายกลางโดยให้พิจารณาถึงผลได้ผลเสียคู่กับการเปลี่ยนแปลงนั้นหรือไม่ จะเป็นอุปสรรคต่อสิ่งที่สำคัญกว่าหรือไม่ และเหมาะสมกับกาลเทศะเพียงใด^{๑๗} นอกจากนี้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ เทียนวรรณ ซึ่งเป็นนักคิดนักเขียนใน

สมัยนั้นก็ได้เขียนเรื่อง ว่าด้วยความฝันละเมอแต่มิใช่นอนหลับ ได้กล่าวถึงความฝันที่ ๒๘ โดยกล่าวถึงการตั้งปาลิเมนต์ อนุญาตให้ราษฎรมาพูดทุกข์แค้นของตนแก่รัฐบาลได้

ในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเน้นย้ำเกี่ยวกับการมีปาลิเมนต์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งปรากฏในพระราชดำรัสก่อนที่จะทรงเสด็จสวรรคตไม่นานนักว่า "...ฉันจะให้ลูกวชิราวุธมอบของขวัญแก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่อำนาจบัลลังก์ ในขณะที่สืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์และคอนสตีติวชั่น..."^{๑๘}

ดุสิตธานีกับการเตรียมตัวของการปกครองในระบบสภา

ดุสิตธานีเป็นเมืองสมมติ ซึ่งราษฎรมีบ้านจำลองหลังเล็ก ๆ ปลูกอยู่ในบริเวณเนื้อที่ในเขตพระราชฐาน มีพลเมืองประมาณ ๒๐๐ คน เรียกว่า ทวยนาคร ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งขึ้น โดยมีพระราชประสงค์ที่จะปลูกฝังคนไทยให้รู้จักการปกครองในระบบประชาธิปไตย^{๑๙} โดยทรงให้มีการดำเนินการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ กำหนดให้มีการปกครองในระบบสภา และให้มีกฎหมายในการปกครองดุสิตธานี เรียกว่าธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) ให้สิทธิแก่ชาวเมืองในการปกครองตนเองในดุสิตธานี โดยจัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทน ซึ่งเรียกว่า เซษบุรุษ เข้ามาทำหน้าที่คล้ายกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้มีรัฐบาล โดยนคราภิบาล ทำหน้าที่คล้ายกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน พร้อมกันนั้นยังสนับสนุนให้มีทั้งพรรคการเมืองที่สนับสนุนทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล แต่เหตุที่กำหนดให้ดุสิตธานีมีฐานะเป็นเมืองสมมติเมืองหนึ่ง ดังนั้น การเปรียบเทียบการปกครองของดุสิตธานีในปัจจุบันจึงเปรียบเสมือนการปกครองท้องถิ่น แต่สิ่งนี้ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ เพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งขึ้นเพื่อเปรียบเสมือนเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตย และสร้างความคุ้นเคยกับการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

พระปกเกล้ากับการสร้างวิถีทางในระบบสภา

ในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์ทรงมุ่งมั่นที่จะวางรากฐานเกี่ยวกับการดำเนินการตามวิถีทางของสภา มากกว่าที่จะทรงตั้งสถาบันสภาที่ทำหน้าที่องค์กรด้านนิติบัญญัติ ดังความตอนหนึ่งในพระราชดำรัสซึ่งได้พระราชทานในวโรกาสการเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีว่า "...กล่าวคือ เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการศึกษาโต้เถียงให้สำเร็จเป็นมติดำเนินการตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่..." จากพระราชดำรัสแสดงให้เห็นว่าพระราชประสงค์สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการตั้งสภากรรมการองคมนตรีคือ เป็นการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการประชุมปรึกษาแบบรัฐสภา^{๒๐} ในการนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงดัดแปลงให้ที่ปรึกษาราชการในพระองค์ ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ (รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ให้เป็นสภา

องคมนตรี และทรงให้ตราพระราชบัญญัติองคมนตรีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๐ โดยมีองค์ประกอบ ที่มาของสมาชิก รูปแบบการดำเนินงาน และอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

เนื่องจากสภาองคมนตรีมีจำนวนถึง ๒๒๗ คน ทรงเห็นว่ามีจำนวนมากเกินไป จึงทรงตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ความสามารถต่าง ๆ จากสภาองคมนตรีมาประกอบเป็นสภากรรมการชุดเล็ก เรียกว่า สภากรรมการองคมนตรี มีสมาชิกเพียง ๔๐ คน

องค์ประกอบของสภากรรมการองคมนตรี

มีจำนวนเพียง ๔๐ คน คัดเลือกจากสภาองคมนตรี ซึ่งมีทั้งสิ้น ๒๒๗ คน

ที่มาของสภากรรมการองคมนตรี

มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

รูปแบบการดำเนินงานของสภากรรมการองคมนตรี

ให้ดำเนินการโดยการประชุมแบบสภาโดยทั่วไป โดยมีบทบัญญัติที่คุ้มครองความปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมเช่นเดียวกับเอกสิทธิของผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ อีกทั้งยังบัญญัติให้สามารถเชิญเจ้ากระทรวงทบวงกรมทั้งหลายมาชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรีได้ วิธีการเหล่านี้คล้ายกับรูปแบบสภาในปัจจุบันเป็นอย่างมาก พร้อมกันนั้นยังให้อำนาจแก่สภากรรมการองคมนตรี มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เปรียบเทียบได้ดังคณะกรรมการธิการในปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่สภากรรมการองคมนตรี

สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจประชุมปรึกษาหาเรื่องต่าง ๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาในกรณีที่มีเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประเทศชาติและประชาชน กรรมการองคมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน สามารถทำหนังสือกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีการประชุมกันได้ โดยทำหนังสือผ่านนายกแห่งสภากรรมการองคมนตรี จากบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของสภากรรมการองคมนตรีดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าสภากรรมการองคมนตรีไม่ถือเป็นสถาบันสภา เพราะสถาบันสภาจะต้องมีอำนาจเกี่ยวกับด้านนิติบัญญัติหรือการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ สภานายกกรรมการองคมนตรีตรัสไว้ในที่ประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งแรก วันพุธที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ความตอนหนึ่งว่า "... สภากรรมการองคมนตรีของเรา นี้ ถึงมิใช่ป่าเลี่ยนเมนต์ก็จริง แต่ระเบียบการประชุมและขนบธรรมเนียมที่จะตั้งขึ้นนั้นจะหนีแบบป่าเลี่ยนเมนต์ไปคงจะไม่ได้ แท้จริงข้อบังคับรัฐธรรมนูญในรัชกาลที่ ๕ นั้น ก็เป็นแบบป่าเลี่ยนเมนต์นั่นเอง ก็การใช้วิธีดำเนินการประชุมเป็นทำนองป่าเลี่ยนเมนต์นั้น ย่อมจะได้ประโยชน์

ปัจจุบันคือ ได้ดำเนินงานตามบรรทัดที่เมืองอื่น ๆ ทดลองใช้กันมานานแล้ว จนปรากฏว่าใช้ได้นั้นก็อย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังไม่มีปาเลียนเมนต์ในเมืองเราก็ตาม แต่จะกล่าวไม่ได้ว่า ต่อไปในคราวหน้าความสามารถของประชาชน และความจำเป็นของบ้านเมืองจะไม่ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะพระราชทานให้มีปาเลียนเมนต์ขึ้นบ้าง ถ้าพระเจ้าแผ่นดินโปรดเกล้าฯ เช่นนั้นจะในช่วงอายุคนรุ่นนี้หรือรุ่นหน้า รุ่นโน้นก็ตาม ปาเลียนเมนต์ที่เกิดใหม่ก็ต้องย้อนหลังมาหาระเบียบการใช้ในสภานี้ เพื่อจะเอาแบบไปใช้ตามที่ใช้ได้ สภานี้ก็จะตกอยู่ในตำแหน่งสภาครูปาเลียนเมนต์ไทยต่อไปในอนาคต”^{๒๑}

สถาบันสภาภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

วันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ คณะราษฎร ซึ่งประกอบด้วยคณะนายทหาร ข้าราชการและราษฎร ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยระบบสภา ซึ่งจากประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ ๑ ได้แสดงไว้ตอนหนึ่งเกี่ยวกับการจัดการปกครองว่า “...คณะราษฎรเห็นว่าที่จะแก้ความชั่วร้ายก็โดยที่จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภา จะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว...”^{๒๒} ในประกาศดังกล่าวยังได้กล่าวถึงสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นชื่อเรียกสถาบันสภาในเวลาต่อมาด้วย โดยคำว่า สภา นั้นน่าจะมียุค ๓ ประการดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว และถ้าพิจารณาในแง่ของวิธีการดำเนินการ ความหมายของสภาจะหมายถึง ที่ประชุม เพราะการดำเนินงานของสภาจะอยู่ในรูปของการประชุม ถ้าพิจารณาในแง่ของสถาบันจะหมายถึง องค์กร ๆ หนึ่งในทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และถ้าพิจารณาในแง่ของสถานที่จะหมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการประชุม ดังนั้นคำว่าสภาน่าจะใช้ได้ทั้ง ๓ นัยดังกล่าว ส่วนคำว่า ผู้แทน นั้นมาจากคำศัพท์ในภาษาอังกฤษ คือคำว่า Representative ซึ่งเป็นคำที่บ่งบอกถึงสถานภาพการเป็นตัวแทน^{๒๓} ของสมาชิกสภาในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั่วไป ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย หรืออีกทางหนึ่งอาจจะแปลมาจากชื่อเรียกของสภาที่มาจากการเลือกตั้งของบางประเทศในทวีปยุโรปรวมทั้งอเมริกาด้วยที่เรียกชื่อสภาล่างของตนเองว่า House of Representatives นอกจากนี้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการกล่าวถึงรัฐบาลหรือสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน มักจะใช้คำว่า Representative ประกอบอยู่ด้วย ดังนั้นคำว่า ผู้แทน น่าจะมาจากศัพท์คำดังกล่าว ส่วนคำว่า ราษฎร เป็นคำสันสกฤต หมายถึง ชาวเมือง ไม่ใช่เจ้าแคว้นแคว้น^{๒๔} ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกชนชั้นสามัญชนโดยทั่วไป เพราะในอดีตก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในสังคมไทยนั้นจะประกอบด้วย ๒ ชั้น คือ ชั้นปกครอง และชนชั้นสามัญชน ^{๒๕} ซึ่งชนชั้นสามัญชน เรียกว่า ราษฎร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว เรียกว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบที่สามัญชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองด้วย เรียกว่าระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้เกิดสถาบันสภาขึ้น ซึ่งความมุ่งหวังของคณะราษฎรจะให้

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

สภาที่มาจากชนชั้นสามัญชน โดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่บัญญัติในมาตรา ๑๑ ให้ชนชั้นที่มีฐานันดรศักดิ์ตั้งแต่หม่อมเจ้าขึ้นไปทรงอยู่เหนือการเมือง ๒๖ ดังนั้นคำว่า ราษฎร น่าจะมาจากคำเรียกชนชั้นสามัญชนในขณะนั้น ดังนั้น คำว่า สภาผู้แทนราษฎร จึง หมายถึง ที่ประชุมอันประกอบด้วยตัวแทนของสามัญชน หรือองค์กรที่เป็นตัวแทนของสามัญชน

ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้บัญญัติให้มืองค์กรที่เป็นตัวแทนของราษฎร ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสภาเดียว จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ กำหนดให้โครงสร้างของสภาเป็นสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและพฤฒสภา ซึ่งเรียกรวมว่ารัฐสภา ครั้นเกิดรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ และร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เมื่อพ.ศ. ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ กำหนดให้เรียกชื่อสภาว่า รัฐสภา ประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภา (เดิมเป็นพฤฒสภา) กับสภาผู้แทนราษฎร แต่หลังจากรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ คณะรัฐประหารได้นำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นระบบสภาเดียวเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเกิดการปฏิวัติขึ้น เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ คณะปฏิวัติได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเสีย และตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติ และร่าง รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาด้วย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติให้มีสภาเรียกว่ารัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภา กับสภาผู้แทนราษฎร ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกอีกครั้งหนึ่ง โดยได้ประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บัญญัติให้มีสภาเรียกว่ารัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังได้มีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ บัญญัติให้มีสภาเดียวเรียกว่า สภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเปลี่ยนมาเรียกว่า สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเวลาต่อมา วันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้มีการยึดอำนาจการปกครองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ โดยให้เรียกสภาว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่นิติบัญญัติและยกร่าง รัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เสร็จสิ้นลงจึงมีการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๒ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภาซึ่งเรียกว่ารัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต่อมาเมื่อปี ๒๕๓๔ ได้มีการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติให้มีสภาโดยเรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ร่างเสร็จจึงบัญญัติให้มีรัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยคำเรียกดังกล่าวยังคงใช้เรียกมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ แม้จะมีการยกร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญมาแล้วก็ตาม

เชิงอรรถ

- ๑ จิรัชค วีระสัย และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. ๒๕๓๕. หน้า ๓๑๕.
- ๒ ปราโมทย์ นาครทรรพ. ผู้แทน. ๒๕๑๗. หน้า ๑.
- ๓ ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๓๓. ๒๕๓๓ หน้า ๘๖๘.
- ๔ กนก วงศ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย : ๒๕๗๕ - ๒๕๒๕ ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย ๒๕๑๑ - ๒๕๓๔ เล่ม ๑. ๒๕๒๖. หน้า ๓๕๓.
- ๕ สภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม ๑. ม.ป.ป. หน้า ๒๕.
- ๖ แหล่งเดิม. หน้า ๖๒.
- ๗ Executive
- ๘ Legislative
- ๙ Regency
- ๑๐ Government
- ๑๑ ชัยอนันต์ สมุทวณิชและชัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๗๗). ๒๕๓๒. หน้า ๖๓.
- ๑๒ จรูญ สุภาพ และคณะ. การเมืองและการปกครองไทย. ๒๕๓๑ หน้า ๑๖๓.
- ๑๓ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๗๗). ๒๕๓๒. หน้า ๒๐
- ๑๔ แหล่งเดิม. หน้า ๑๓.
- ๑๕ จรูญ สุภาพ. การเมืองและการปกครองไทย. ๒๕๓๑. หน้า ๓๑.
- ๑๖ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. ๒๕๑๗ - ๒๕๗๗). ๒๕๓๒. หน้า ๖๓.
๑๗. แหล่งเดิม. ๑๒๖.
๑๘. บัญชา แก้วเกตุทอง. การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. ๒๕๒๒. หน้า ๑๖๘ - ๑๖๙.
- ๑๙ จมีนอมรดรุณารักษ์. ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตย. ๒๕๑๓. หน้า ๓๐
- ๒๐ สนธิ เตชานนท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. ๒๕๓๖. หน้า ๑๘๙.
๒๑. แหล่งเดิม. หน้า ๑๙๐.
- ๒๒ กนก วงศ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย ๒๕๗๕ - ๒๕๒๕ ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย. ๒๕๒๖. หน้า ๓๕๓.
๒๓. Oxford University. Oxford Advanced Dictionary of Current English. ๑๙๙๙. page ๗๑๘
๒๔. นายเปลื้อง ณ นคร. พจนานุกรม ฉบับทันสมัย เล่ม ๑. ๒๕๑๘. หน้า ๓๙๑.

๒๕. เจลิมเกียรติ ผิวนวล. ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์. ๒๕๒๗. หน้า ๓๘.

๒๖. สภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ - ๒๕๓๔ เล่ม ๑
ม.ป.ป. หน้า ๒๓.

บรรณานุกรม

กนก วงศ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย : ๒๔๗๕ - ๒๕๒๕ ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย.

กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๒๖.

จมีนอมรดรุณารักษ์. ดุสิตธานี เมืองประชาธิปไตย ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

เจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : หอสมุดแห่งชาติ, ๒๕๑๓.

จรรยา สุภาพ และคณะ. การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

๒๕๓๑.

จิโรช วิระสัย และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, ๒๕๓๕.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย

(พ.ศ. ๒๔๑๗- ๒๔๗๗). กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๓๒.

เฉลิมเกียรติ ผิวนวล. ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗.

ปราโมทย์ นาครทรรพและคณะ. ผู้แทน. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๗.

เปลื้อง ณ นคร. พจนานุกรม ฉบับทันสมัย เล่ม ๑. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม. พ.ศ. ๒๔๙๓ กรุงเทพฯ : ๒๔๙๓.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๑๑ - ๒๕๓๔ เล่ม ๑. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.

สนธิ เตชานนท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย" ตามแนวพระราชดำริ

ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : รัฐสภา, ๒๕๓๖.

Oxford University. Oxford Advanced Dictionary of Current English. Great Britain : Haxell

Watson and Viney Limited, ๑๙๘๘.

