

บทที่ ๓

ในบทที่ ๓ จะกล่าวถึงโครงสร้างและความเป็นมาของรัฐสภาไทย บทบาท และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ๒๕๖๑ และบทบาทของพรรคการเมืองไทยในรัฐสภาไทย นอกจากนั้นจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ และเครื่องมือหรือวิธีการที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ให้ไว้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร และการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไม่เป็นทางการ โดยจะเสนอรายละเอียดในหัวข้อดังต่อไปนี้

๑. โครงสร้างของรัฐสภาไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ - รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑
 ๒. ความเป็นมาของรัฐสภาไทย
 ๓. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ - รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑
 ๔. ตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ในรัฐสภา
 ๕. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
๑. โครงสร้างของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา โครงสร้างรัฐสภาโดยทั่วไปมักแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ สภาเดี่ยว (Unicameral System) และสภาคู่ (Bicameral System) ระบบทั้งสองต่างก็มีข้อดี และข้อเสียต่างกัน เช่น รูปสภาเดี่ยวทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนรูปสภาคู่ทำให้มีความรอบคอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น รวมทั้งแก้ปัญหาแก่กิจการในสภา* นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทย

*จรรยา สุภาพ, สมพงษ์ เกษมสิน, และสุพัตรา สุภาพ, หน้าที่พลเมือง (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔) หน้า ๑๗๒ - ๓.

ได้มีกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ หรือธรรมนูญการปกครองมาแล้วหลายฉบับ แต่ละฉบับได้กำหนดกรรปของรัฐบาลแตกต่างกันออกไป ตามเจตนารมณ์ของอำนาจทางการเมือง และสถานการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัย

ตารางที่ ๑ รูปแบบโครงสร้างของรัฐบาลไทย^๒ ตามรัฐธรรมนูญ

สภาเดี่ยว			สองสภา			
รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก	รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก	จำนวนสมาชิกวุฒิสภาต่อจำนวน ส.ส. เลือกตั้ง
ฉบับที่	พ.ศ.	รัฐสภา	ฉบับที่	พ.ศ.	วุฒิสภา	
(ชั่วคราว)	๒๔๗๕	แต่งตั้งทั้งหมด	๓	๒๔๘๘	เลือกตั้งทางอ้อม	๑: ๑.๘
๒	๒๔๗๕	เลือกตั้งและแต่งตั้ง	๔	๒๔๘๐	แต่งตั้ง	๑: ๑
๖	๒๔๘๘	เลือกตั้งและแต่งตั้ง	๕	๒๔๘๒	แต่งตั้ง	๑: ๑.๒
๗	๒๕๐๒	แต่งตั้งทั้งหมด	๘	๒๕๑๑	แต่งตั้ง	๓: ๘
๘	๒๕๑๕	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๐	๒๕๑๗	แต่งตั้ง	๑: ๒.๗
๑๑	๒๕๑๘	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๓	๒๕๒๑	แต่งตั้ง	๓: ๘
๑๒	๒๕๒๐	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๓	๒๕๒๑	แต่งตั้ง	๓: ๘

^๒ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๗๕ และฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๘๘ (นำฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาแก้ไขเพิ่มเติมและที่ประกาศใช้ใหม่) นั้น เป็นระบบ "สภาเดี่ยว" ที่มีสมาชิก ๒ ประเภท จำนวนเท่ากัน ประเภทที่ ๑ แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ส่วนประเภทที่ ๒ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดใหม่ ๒ สภานั้น สมาชิกสภาแทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยประชาชน รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๘๘ กำหนดให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของคณะผู้ทำการเลือกตั้งพลศึกษา จึงเป็น "การเลือกตั้งทางอ้อม" โดยในครั้งแรกนั้นให้สมาชิกสภาแทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น ทำหน้าที่เป็นองค์คณะผู้เลือกตั้งไปพลางก่อน ต่อมาได้เกิดการรัฐประหารโดย จอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกประกาศยกเลิกไป รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๘๘, ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๘๒ และฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๑๗ ระบบจำนวนสมาชิกไวแน่นอนว่าต้องมีจำนวน ๘๐, ๑๐๐ และ ๑๐๐ คน ตามลำดับ เมื่อนำไปเทียบกับอัตราส่วนกับจำนวนสมาชิกสภาแทนราษฎร จึงได้สัดส่วนตามที่ระบุในตาราง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔, ๘ และ ๑๓ ได้กำหนดอัตราส่วนของสมาชิกทั้งสองสภาไวแน่นอน ทุกรายละเอียดสำหรับโครงสร้างเพิ่มเติมดังนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: มติชนคอนราค อาเค็นเนา ๒๕๒๑), หน้า ๑.

โครงสร้างของสภานิติบัญญัติของไทย อาจแบ่งออกได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

๑. ระบบสภาเดียว โดยปกติแล้วสภานิติบัญญัติสภาเดียว หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดในประเทศนั้น ประชุมแยกกันเป็นสองกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน สถานที่ประชุมอาจเป็นสถานที่เดียวกัน แต่ต่างเวลากันในกรณีสำคัญอาจประชุมร่วมกันได้^๑ ความรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียวมี ๒ ลักษณะ คือ สภาเดียวมีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด และสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภทคือ แต่งตั้งและเลือกตั้ง สำหรับสภาเดียวมีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมดนั้น รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕, ๒๕๐๒, ๒๕๑๕ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๙ และ ๒๕๒๐ ได้กำหนดรูปของรัฐสภาเป็นรูปสภาเดียวและประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยกำหนดให้ผู้นำกลุ่มซึ่งกุมอำนาจการปกครองในขณะนั้น หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรสมาชิกนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้เรียกชื่อองค์กรนิติบัญญัติแตกต่างกันออกไป คือ รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" รัฐธรรมนูญ ๒๕๐๒ เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๕ และ ๒๕๒๐ เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" และรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๙ เรียกว่า "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ต้องถือว่าเป็นรัฐสภาทั้งสิ้นเพราะทำหน้าที่พิจารณาบัญญัติกฎหมาย ส่วนสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ สมาชิกประเภทแต่งตั้งหรือที่เรียกว่า ส.ส.ประเภท ๒ ได้รับความเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียวทั้งสองลักษณะดังกล่าว ก็มีอำนาจหน้าที่และบทบาทไม่แตกต่างกันมากนัก หรือแทบไม่แตกต่างกันเลย

๒. ระบบสองสภา องค์การที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอาจมีสองสภาก็ได้ สำหรับระบบสองสภาของไทยนั้นเป็นลักษณะของสภาคู่โดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งและสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งได้แก่ รูปรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๘, รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๐ รัฐธรรมนูญ

^๑วิชญ์ เควื่องาม, สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๑), หน้า ๘๑ - ๑๑๘.

๒๔๘๒, ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๓ สภาที่สมาชิกรวมมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" สภาที่สมาชิกรวมมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งทางอ้อมเรียกว่า "วุฒิสภา" ยกเว้นรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๔ เรียก "พฤฒิสภา" ทั้งสองสภาจะประชุมแยกกันและจะประชุมร่วมกันในบางกรณี อำนาจวุฒิสภาแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐธรรมนูญ บางฉบับให้อำนาจวุฒิสภาเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ บางฉบับจำกัดอำนาจของวุฒิสภาให้ค้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาว่าควรมีสภานิติบัญญัติที่สภา ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ กล่าวคือ ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศย่อมเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา รูปของรัฐก็เป็นเครื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ในกรณีที่รัฐประสงค์จะให้มีการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารก็ควรจัดให้มีสองสภา เพราะถ้ามีสภาเดียวและสมาชิกส่วนข้างมากเป็นสมาชิกของพรรครัฐบาลแล้ว ฝ่ายบริหารจะครอบงำรัฐสภา และเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในสภาได้ง่ายอย่างที่เรียกกันว่า "เผด็จการทางรัฐสภา" นอกจากนี้ถ้าเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด ก็ควรจัดให้มีสภาหนึ่งคอยหักท้วง อนึ่ง ในกรณีสถานการณ์บ้านเมืองได้เอกราชหรือผ่านสงครามหรือฟื้นฟูเสถียรภาพในค่านต่าง ๆ มา ยังไม่นาน หรือในกรณีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็ควรจัดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย สมาชิกที่ได้รับการเลือกจากประชาชนจะมีอำนาจมากกว่าสมาชิกแต่งตั้ง เพื่อแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่สำหรับรูปของรัฐสภาไทยที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ แสดงให้เห็นว่าประชาชนยังมิได้รับสิทธิให้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ตามระบอบประชาธิปไตย เพราะรูปสภาเดียวที่สมาชิกรวมมาจากการแต่งตั้งส่วนหนึ่ง และรูปสภาคู่ที่สภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง เหตุผลในการให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งร่วมเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ดูน่ามากกว่าอยู่เสมอคือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครองหรือประชาชนส่วนใหญ่ยังค้อยคุณภาพในการศึกษา จำเป็นที่จะต้องตั้งผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่เป็นเสมือนที่เสียงของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ในบางครั้งที่ไม่ให้ประชาชนมีสิทธิเลย โดยกำหนดให้มีสภาที่สมาชิกรวมมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่นิติบัญญัติแต่สภาเดียว ก็มักมีเหตุผลว่า เพราะความจำเป็นทางสถานการณ์ หรือเพื่อยับยั้งความสับสนวุ่นวายและไร้เสถียรภาพทางการเมือง อย่างไรก็ตามจากพฤติกรรมที่ผ่านมาปรากฏว่า สมาชิกที่ได้รับ

การแต่งตั้งมักจะเป็นพรรคพวกหรือบุคคลที่สนับสนุนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถแทรกแซงในองค์กรนิติบัญญัติได้โดยตลอดมา มีเพียงรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ เท่านั้นที่นับได้ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบังคับให้ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ส่วนรัฐมนตรีนั้นจักต้องเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภา^๕ ซึ่งเป็นวิธีคล้ายคลึงกับระบอบการปกครองโดยมีรัฐสภา (regime parlementaire) ของประเทศอังกฤษแต่ไม่เคร่งครัดนัก

สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น โครงสร้างกำหนดให้ประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร^๖ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย^๗ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อวุฒิสมาชิกให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และมีจำนวนไม่เกิน ๓/๔ ของสมาชิกสภาผู้แทน มีอำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลคือใน ๔ ปีแรก ให้มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรและในบทเฉพาะกาลห้ามนำเอามาตรา ๕๐, ๕๑ และ ๕๕ มาบังคับใช้ในช่วง ๔ ปีแรก^๘

^๕รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗, มาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๐๗.

^๖กำหนด ภาวคานนท์ (รวบรวม) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑, มาตรา ๗๔ หน้า ๑๓.

^๗เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๐๖ หน้า ๒๒.

^๘มาตรา ๕๐ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้คำนวณตามเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน สภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ถ้าเศษเกินครึ่งให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่นคน และเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเว้นแต่กรุงเทพมหานครแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น ๓ เขต (แต่ภายหลังมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร)

มาตรา ๕๑ การเลือกตั้งผู้แทนให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการที่พรรคส่งเป็นการส่งเสริมระบบพรรคให้มีความเข้มแข็ง ให้มีพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ (แต่ภายหลังมีการแก้ไขวิธีการเลือกตั้งแบบนี้)

มาตรา ๕๕ พรรคต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนมาตราบนั้นเป็นการส่งเสริมระบบพรรคด้วยเช่นกัน

๒. ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ

แต่เดิมตั้งแต่โบราณกาล ประเทศไทยเราได้มีการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมีพระมหากษัตริย์มีอำนาจในการปกครองบริหารราชการแผ่นดินอย่างสมบูรณ์ เกือบทุกทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ซึ่งเราจะกล่าวได้ว่าพระมหากษัตริย์ไทยเปรียบเสมือนเจ้าชีวิตของคนไทยทุกคน จนกระทั่งประเทศไทยเรามีกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี ประเทศไทยก็ได้ติดต่อกับประเทศทางตะวันตกในหลาย ๆ ด้าน โดยที่คนไทยได้ไปศึกษาจากประเทศเหล่านั้น และได้รับวัฒนธรรมมาอย่างมากมายทั้งในด้านการค้าเงินชีวิตประจำวัน และในด้านการศึกษาปกครองการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้เกิดมีความคิดในการปกครองบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยและความคิดเรื่องนี้ได้มาปรากฏเด่นชัดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปี พ.ศ. ๒๔๑๗ พระองค์ทรงได้ตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิล ออฟ สเตต ขึ้นเป็นสภาที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒ นาย มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่บทแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และพระองค์มีพระราชนิมิตในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว แต่เมื่อได้ทรงพิจารณาสภาพการณ์ทั่วไปแล้วประชาชนส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาค่ำอยู่ ซึ่งยังไม่เข้าใจระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทรงเห็นว่าควรปลูกฝังให้ประชาชนได้รับการศึกษาและทดลองนำระบอบประชาธิปไตยมาฝึกหัดไว้กับประชาชนก่อนที่จะนำมาใช้จริงใน พ.ศ. ๒๔๖๑ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าให้สร้างเมืองสมมุติขึ้นมาในบริเวณพระราชวังกุสิต เพื่อเป็นการฝึกหัดแก่บุคคลชั้นสูงและข้าราชการบริหารในสมัย

←ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ หากดูได้จาก ศุภวิทย์ (นามแฝง) เมืองไทยในระบอบรัฐสภา (พระนคร: บริษัทพิช ๒๕๒๐), และงานของประเสริฐ บัณฑิตกุล รัฐธรรมนูญไทยในรอบสี่สิบสองปี ๒๔๗๕ - ๒๕๑๗ (กรุงเทพมหานคร: ช. ชุมมนูช่าง ๒๕๑๗) และงานทั้ง ๒ เล่มนี้เป็นงานเชิงประวัติศาสตร์ที่มุ่งเน้นการบันทึกและเล่าเหตุการณ์เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

นั้นเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเรียกว่า "กุสิดธานี" กุสิดธานีเป็นเมืองจำลอง มีบ้านเรือน รั้ววาอาราม สถานที่ทำการรัฐบาลสภา เป็นต้น การจัดการปกครองของกุสิดธานี เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครอง เรียกว่ารัฐธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนครภิบาล^๕ ประชาชนในเมืองกุสิดธานีค่านิยมชีวิต ความระบอบประชาธิปไตย มีพรรคการเมือง ๒ พรรค คือพรรคโบว์น้ำเงิน และพรรคโบว์แดง สมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อไปทำหน้าที่บริหาร เมืองในสภา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาทางการเมืองในรัชสมัยนี้ มีการตื่นตัวทางด้านการเมืองมาก โดยเฉพาะในเขตเมืองหลวงคือกรุงเทพฯ มีหนังสือพิมพ์รายวันที่พิมพ์ในประเทศถึง ๓๕ ฉบับ และมีบทความเขียนวิพากษ์วิจารณ์การเมืองการปกครองในสมัยนั้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งปรารถนาจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ พระองค์ก็ทรงจัดตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์โดยเป็นสภาที่ปรึกษา ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร การประชุมปรึกษาความเห็นของสภามีไม่มีผลทางการเมือง ความเห็นของสภาจะมีผลในทางบริหารก็โดยผ่านทางพระมหากษัตริย์เท่านั้น นอกจากนั้นพระองค์ยังฟื้นฟูเสนาบดี (คณะรัฐมนตรี) ที่ไ้ขบเขาในรัชสมัยของพระเชษฐาธิราชขึ้นมาใหม่โดยให้เสนาบดีแต่ละกระทรวงประชุมร่วมกัน เรื่องใดเป็นมติของที่ประชุมแล้ว เสนาบดีจะต้องปฏิบัติตามมตินั้นเสมอกัน และในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ พระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติของมนตรี โดยยกเลิกพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล โดยมีสภากรรมการองมนตรีทำหน้าที่แทน ซึ่งพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะทรงฝึกฝนงานทางกิจการรัฐสภาในการร่วมพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ในกุสิดธานีนั้นได้มีการเลือกตั้งก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง พระยาสุจริตร่าง (โต สุจริตกุล) เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นนครบาลเป็นคนแรก ดู คณะกรรมการสมมนาเรื่องกุสิดธานี กุสิดธานี เมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓) หน้า ๑ - ๒๗ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ชินติยา กรรณสูต (รวบรวม) เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๗๑ - ๑๘๓.

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ภัทรมหาวชิราวุธ ทรงจัดตั้งรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา สภากรรมการองคมนตรี เพื่อปูทางในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาแล้ว พระองค์ทรงมอบให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากะทรวงการต่างประเทศและพระยาศรีวิสารวาจา ซึ่งเป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศไปพิจารณาหาหลักการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เพื่อจะทรงพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทย ในการที่จะเป็นหลักในการปกครองและบริหารประเทศต่อไป โดยที่พระองค์จะพระราชทานในโอกาสวันฉลองพระนครครบรอบ ๕๐ ปี วันที่ ๒ เมษายน ๒๔๗๕ แต่ได้มีผู้ทูลคัดค้านว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยจึงชะงักงันไปอีก

แต่เมื่อเข้ามีครของวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งเรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประทับอยู่ที่พระราชวังไกลกังวล หัวหิน โดยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งความคิดในการเปลี่ยนแปลงนี้ เป็นพระราชปณิธานของพระองค์อยู่แล้ว พระองค์จึงมิได้ทำการขัดขวาง จากนั้นระบอบการปกครองประเทศมาประมาณ ๗๐๐ ปีก็สิ้นสุดลง

หลังจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ต่อมาวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญชั่วคราวมีชื่อว่า "พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕" ซึ่งบัญญัติหลักประชาธิปไตยไว้ชัดเจน โดยยอมรับว่าอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร (มาตรา ๑) และราษฎรได้ใช้อำนาจนี้โดยทางผู้แทน (มาตรา ๒) มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจแทนในตำแหน่งบริหารและมีศาลใช้อำนาจแทนในตำแหน่งตุลาการ ได้มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เวลา ๑๔.๐๐ น. หัวหน้าคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้มอบอำนาจการปกครองแผ่นดินให้แก่สภา การปกครองของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารสิ้นสุดลง เป็นการเปิดทางให้แก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยสืบมา คณะราษฎรมีความประสงค์ที่จะให้ก้าวสู่ความ

เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วยความรอบคอบและมั่นคง^{๑๐} ในช่วงแรกบ้านเมืองยังไม่ปกติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีเลย ฝ่ายคณะราษฎรผู้ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ จึงได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจเลือกผู้แทนราษฎร โดยถือเอาว่าเลือกแทนราษฎรและเป็นการชั่วคราว จำนวนผู้แทนที่รับเลือกจำนวน ๗๐ คน ซึ่งเท่ากับจำนวนจังหวัดที่มีอยู่ ต่อไปจะกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ ๑๓ ฉบับ ตั้งแต่ฉบับที่ ๑ พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๒๑

๓. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย อาจจำแนกได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ หน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ การตรวจตราการปฏิบัติงานฝ่ายบริหารหรือที่เรียกว่าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การแก้ไขเพิ่มเติมและตีความรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ปลีกย่อยอื่น ๆ

^{๑๐}ในมาตรา ๑๐ ซึ่งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แบ่งออกเป็น ๓ สมัย สมัยแรกให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดการเลือกตั้งผู้แทนชั่วคราวขึ้น ๗๐ นาย ในสมัยที่ ๒ มีสมาชิก ๒ ประเภท ภายในเวลา ๖ เดือน หรือจนกว่าจะจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย จึงจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ จังหวัดละ ๑ นาย จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนขึ้นอีก ๑ นาย ทุก ๆ ๑๐๐,๐๐๐ คน เศษของ ๑๐๐,๐๐๐ คน ถ้าเกินครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นเป็น ๑ และสมาชิกประเภทที่ ๒ ผู้ที่เป็นสมาชิกในสมัยที่ ๑ ให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป สมัยที่ ๓ ถ้าราษฎรทั่วพระราชอาณาจักร ได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นอันไม่มีต่อไป คุรุยาละเชียยจาก วุฒินันท์ พงศ์อารยะ รัฐสภาของประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาค ๒ ทางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๔ หน้า ๔ - ๕ - ๖.

การนิยมนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ในด้านการนิยมนิติบัญญัติหมายถึง อำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอ กฎหมายพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และอนุมัติให้ใช้กฎหมาย รวมถึงการยกเลิกกฎหมาย กฤษฎีกา รัฐธรรมนูญทุกฉบับมีบทบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าจะมีกี่สภา หรือมีชื่อเรียกอย่างไร มีอำนาจในการพิจารณาออกกฎหมายได้ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ทั้งสองสภาก็มีอำนาจร่วมกันในการพิจารณาออกกฎหมาย**

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป คณะรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอ และจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาใดก่อนก็ได้ (หากมีสองสภา) ชื่อยกเว้นคือรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๘, ๒๔๙๐ และ ๒๔๙๒ และ ๒๕๒๑ ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนก่อน กับรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ ให้ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อวุฒิสภาก่อน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทน หรือของคณะรัฐมนตรีให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อนหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ปกติผู้มีอำนาจเสนอได้แก่ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทน โดยคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

**พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๓๖.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๑๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๒๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, มาตรา ๓๕.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕, มาตรา ๖๖.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๓๓.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕, มาตรา ๘.

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๑, มาตรา ๑๒๖.

แก้รัฐธรรมนูญ ๒๔๕๐ และ ๒๕๑๑ ให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ด้วย โดยมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๕๕, ๒๔๗๕ และ ๒๕๐๒ สมาชิกแห่งรัฐสภาซึ่งมีสภาเดียวกัน ก็มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยหลักการเช่นเดียวกัน เว้นแต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๕ เท่านั้นที่สมาชิกรัฐสภามีอำนาจเสนอแก้ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น^{๑๒} ที่จะเสนอได้ สำหรับรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาได้ในสองส่วน คืออำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ และตุลาการรัฐธรรมนูญ

^{๑๒}พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๓๖, ๓๗, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๒, ๕๒, ๕๓, ๕๔, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๓๑, ๖๐, ๖๑, ๖๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๒๐, ๑๒๒, ๑๒๖, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๗๓, ๖๔. ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๔ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รวมข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน ทฤษฎีสภา และสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๕๑๓ (พิมพ์โรเนียวเย็บเล่ม, ๒๕๑๕) ข้อ ๑๒๐, ๑๒๑, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๑๗, ๑๑๘, ๑๒๓, ขธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๕, ๒๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๒๕.

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองของรัฐ กำหนดการ
สื่อต่ออำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง^{๑๓} ถือว่าเป็นกฎหมายหลักที่เป็นตัวกำหนด
ขอบเขตให้กฎหมายอื่น ๆ อีกคนหนึ่ง ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญปกติจึงต้องมีท
บัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อไม่ให้มีการแก้ไขพร่ำเพรื่อ แต่ถ้า
วางบทบัญญัติไว้เคร่งครัดเกินไป ทำให้การแก้ไขไต่ยาก หรือเกือบเป็นไปไม่ได้ รัฐ
ธรรมนูญนั้นก็อาจไม่เหมาะสมกับสภาวะการเมืองในขณะต่อ ๆ ไป และเป็นชนวนให้เกิด
การล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญเกือบจะทุกฉบับ มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ เว้นแต่
รัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายอยู่แล้วว่า จะใช้เป็นการชั่วคราว จึงไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไข
แก้ไข รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ (ชั่วคราว), ๒๕๐๒ ๒๕๑๑ และ ๒๕๒๑ หรือวางบทบัญญัติใน
การแก้ไขเปลี่ยนแปลงไว้กว้าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๐, รัฐธรรมนูญ ๒๕๐๒ และ ๒๕๑๕
ซึ่งมุ่งหมายจะใช้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการร่างและอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป
ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๐๒ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่าง
เสร็จแล้วก็นำเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติใช้บังคับ แต่ใน
การพิจารณาในฐานะรัฐสภานี้ จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรไม่ได้ และ
การอภิปรายถกเถียง การลงมติก็ให้จำกัดเฉพาะในประเด็นว่าจะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้น
ทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้หรือไม่เท่านั้น^{๑๔}
ส่วนความรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๕ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาเพื่อพิจารณา
เป็น ๓ วาระ วาระที่ ๓ ใช้เสียงเห็นชอบ ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาทั้งหมด ถ้าสภาไม่

^{๑๓} พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, แนวคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคทฤษฎี
ทั่วไปว่าด้วยระบอบการปกครอง (พระนคร: พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, ๒๕๑๑) หน้า
๓ - ๘.

^{๑๔} รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๑๐, ๑๑.

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๔ ข้อ ๑๑๗.

เห็นชอบในวาระที่ ๑ หรือ ๓ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญใหม่ภายใน ๕๐ วัน^๕ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๕๐ จากการที่กล่าวไว้กว้าง ๆ ในบทว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา ๕๓ ให้แก้ไขได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ในระยะต่อมาถึง ๓ ครั้ง ในการแก้ไขครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๔๕๑ ได้บัญญัติให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วัน แล้วนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติใช้^๖ ในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๕๕ (ชั่วคราว) สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๕๕ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้ต่อไป^๗

ข้อบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ใช้ระบบสภาเดียว คือ รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ และ ๒๔๘๕ รัฐธรรมนูญฉบับแรกจัดว่าอยู่ในประเภทที่การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปได้ยากกว่าฉบับหลัง ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง ๓ ครั้งก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ ผู้คิดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญข้างก็ต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของสมาชิกทั้งหมด และเมื่อได้รับอนุมัติจากสภาแล้ว ก็ให้นำถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป ภายใต้ข้อบัญญัติและอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์ เยี่ยงร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ในระหว่างการพิจารณาของสภานั้น การแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ ให้พิจารณา ๒ วาระ วาระแรกใช้เสียงข้างมากเมื่อสภามีมติให้ผ่านแล้วรอไว้ ๑ เดือน จึงพิจารณา วาระที่ ๒ ต่อไป ในวาระที่ ๒ นี้ ต้องได้เสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของสมาชิกทั้งหมดของสภา แต่การแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ ถึงแม้จะพิจารณา ๓ วาระ เสียงข้างมากที่ใช้ในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๓ ใช้เสียง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดของสภา วาระที่ ๒ ใช้เสียงข้างมากธรรมดา และระหว่างวาระที่ ๒ และที่ ๓ ให้รอการพิจารณาไว้

^๕ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๑๕, มาตรา ๑๐, ๑๑.

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๑, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๗ วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๑, หน้า ๔๗.

^๗ ประเสริฐ บัณฑิตกุล, ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทย หน้า ๕ - ๖.

๑๕ วัน^{๑๔} รัฐธรรมนูญอีก ๓ ฉบับ ใช้ระบบ ๒ สภาทั้งสิ้น ผู้คดีเสนอข้อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๘, ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๑ ที่มีมาทั้ง ๒ ทาง คือ คณะรัฐมนตรีทางหนึ่ง ส่วนอีกทางหนึ่งนั้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๑ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกสภาใดก็ได้ จำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๕ ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง ๒ สภา มีสิทธิเสนอผู้คดีแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ผิดกับความรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๘ ที่สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๔ ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด เท่านั้นที่มีสิทธิเสนอผู้คดีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอในชั้นพิจารณาของสภา รัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับ กำหนดให้เป็นอำนาจของวุฒิสภา คือทั้ง ๒ สภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเป็น ๓ วาระ วาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการต้องได้เสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง ๒ สภา วาระที่ ๒ เป็นการพิจารณาเรียงมาตราใช้เสียงข้างมากปกติ เมื่อพิจารณาวาระที่ ๒ เสร็จแล้วให้รอไว้ ๑๕ วัน จึงพิจารณาวาระที่ ๓ ซึ่งต้องได้เสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง ๒ สภา จึงนำทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ภายใต้หลักการเสนอและยังยั้ง เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ และ ๒๕๑๑ ที่พระมหากษัตริย์อาจทรงให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้โดยใช้เสียงข้างมาก ถ้าไม่ได้รับเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนร่างรัฐธรรมนูญนั้น ยุติไป^{๑๕} แต่ไม่ปรากฏว่ามีการใช้การออกเสียงประชามติดังกล่าว เนื่องจากไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๒๓

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕,

มาตรา ๑๑๑.

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๔๕.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, มาตรา ๑๗๓, ๑๗๔,

๑๗๕, ๑๗๖.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๖๔, ๑๗๐,

๑๗๑, ๑๗๒.

สำหรับรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑^{๒๐} ซึ่งกำหนดให้บทเฉพาะกาลต้องสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๔ ซึ่งต่อมาได้มีการขอแก้ไขเพื่อให้บทเฉพาะกาลนี้สามารถใช้ได้ต่อไป เพราะบทเฉพาะกาลนี้ได้ให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกอย่างมากทั้ง ๆ ที่มาจากการแต่งตั้ง สาระสำคัญของบทเฉพาะกาลมีดังนี้คือ

๑. บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะคงไว้วิธีเลือกตั้งแบบ "รวมเขต - รวมเบอร์" แทนที่จะเป็นแบบ "แบ่งเขต - เรียงเบอร์"
๒. บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองและสถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัคร เข้าร่วมเลือกตั้ง จะต้องส่งผู้สมัคร ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมดก่อนที่มีใ้ใช้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น และผู้สมัครจะต้องสังกัดพรรคการเมือง
๓. บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือ ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นไม่ได้
๔. บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจวุฒิสภาคือ วุฒิสภามีอำนาจลดน้อยลง กล่าวคือ วุฒิสมาชิกจะไม่มีสิทธิพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - ๔.๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่าย
 - ๔.๒ การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือห้วงคณะ
 - ๔.๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๐}การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ บัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร กรุณาละเอียดพิจารณา

๑๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนด ภาควิชาการ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ หน้า ๔๐ - ๔๑.

๔.๔ การพิจารณาพระราชกำหนด

การตีความรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นหลักการให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายใดมีข้อความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นเป็นโมฆะ คือไร้บังคับไม่ได้^{๒๑} ยังผลให้ต้องมี การตีความรัฐธรรมนูญ

อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญนี้ เดิมรัฐสภาเป็นผู้ตีความแต่โดยเหตุที่ มา เนื่องจากมีพระราชบัญญัติที่มีปัญหาจะคงชี้ขาดว่า ชัดหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลฎีกา ปราบกฎหมายคำพิพากษาคืออาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘^{๒๒} ไคอ้างว่าศาลมีอำนาจ วินิจฉัยว่ากฎหมายใดมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ และไร้บังคับมิได้ ต่อมาจึงได้มีการตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๘^{๒๓} และภายหลังจากนั้น

อำนาจการตีความตามรัฐธรรมนูญของรัฐสภาปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ (ชั่วคราว), ๒๔๗๕, ๒๔๘๐, ๒๕๐๒, และ ๒๕๑๕ ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ที่จะวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญฉบับนั้นในปัญหาทุก

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๑}สมภพ โทตระภักดิ์, "รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต," รัฐสภาสาร, ปีที่ ๑๓ (ธันวาคม ๒๕๐๗), หน้า ๔๖.

^{๒๒}คำพิพากษาคืออาชญากรรมสงคราม ที่ ๑/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๓๓ มีนาคม ๒๔๘๘, ใน สอาก สวีเจวิญ (มก.), คำพิพากษาฎีกาประจำปี พ.ศ. ๒๔๘๘, พิมพ์ครั้งที่ ๒,

^{๒๓}รัฐสภาสาร, ปีที่ ๑๓ (สิงหาคม ๒๕๐๘), หน้า ๖๑.

อย่างไม่เกิดขึ้นในวงงานของสภา^{๒๔} แต่ในรัฐธรรมนูญที่มีการตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ
 ไว้ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ ๒๔๔๔, ๒๔๔๖, ๒๔๔๕, ๒๕๑๑ และ ๒๕๒๑^{๒๕} เป็นอำนาจ
 หน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้ตีความว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
 ในกรณีที่ศาลร้องขอ^{๒๖} และในกรณีอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น การพิจารณาคุณสมบัติ
 ของสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น ส่วนการใช้อำนาจการตีความของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่
 ยาน ๆ มามีหลายครั้ง เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ๒๔๔๐ กับรัฐธรรมนูญ ๒๔๔๖ บด
 ปรากฏว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. ๒๔๔๗
 กับรัฐธรรมนูญ ๒๔๔๕ บดปรากฏว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นต้น^{๒๗}

^{๒๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๖๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๐, มาตรา ๔๔.

ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒, มาตรา ๒๐.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕, มาตรา ๒๒, ๒๓.

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๔๔ ผู้มีสิทธิเสนอ
 ปัญหาวาระพระราชบัญญัติที่เห็นว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของตุลาการ
 รัฐธรรมนูญคือสมาชิกใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕
 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดทั้งสองสภาและนายกรัฐมนตรี

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๔๔, มาตรา ๔๖, ๔๗, ๔๘,
 ๔๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๗๗, ๑๗๘, ๑๗๙,
 ๑๘๐, ๑๘๑, ๑๘๒, ๑๘๓, ๑๘๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕
 มาตรา ๑๑๒, ๑๑๓, ๑๑๔, ๑๑๕, ๑๑๖, ๑๑๗, ๑๑๘, ๑๑๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๗๓, ๑๗๔,
 ๑๗๕, ๑๖๔, ๑๖๖, ๑๖๗.

^{๒๗} ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย, หน้า ๔๔.

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยเหตุที่อำนาจหน้าที่และขอบเขตของฝ่ายบริหารมีขอบข่ายกว้างขวางมาก และมีผลโดยใกล้ชิดกับชีวิตประจำวัน และความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนที่โดยหลักการแล้วได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและเป็นแหล่งรวมเจตนารมณ์และความต้องการทางฝ่ายประชาชน จึงได้รับอำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้คอยตรวจการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารแทนประชาชน ว่าได้ปฏิบัติไปภายในกรอบอำนาจที่ได้รับจากกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกสมบูรณ์ให้แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใดอย่างไร ซึ่งแสดงออกในรูปของการรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ แต่ให้อำนาจรัฐสภาไว้มากบ้างน้อยบ้าง อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีอื่นเกี่ยวกับการงานใด ๆ ในหน้าที่ การให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายตัว ฯลฯ

กระทู้ถาม

กระทู้ถามแบ่งตามลักษณะสาระออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ กระทู้ถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และกระทู้ถามเกี่ยวกับข้อนโยบาย แต่ทั้ง ๒ ประเภทจะต่องถามเฉพาะเกี่ยวกับงานในหน้าที่รัฐมนตรีเท่านั้น^{๒๔} นอกจากนั้นยังแยกลักษณะกระทู้ถามตามวิธีตอบและความสำคัญของกระทู้ถามได้อีก เช่น กระทู้ถามที่ตอบในสภากับกระทู้ถามที่ตอบทางหนังสือราชกิจจานุเบกษา ซึ่งบางทีเรียกว่า "คำถาม" กระทู้ถามควบกับกระทู้ถามธรรมดา ข้อจำกัดในการตั้งกระทู้ถาม เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ แต่โดยทั่วไปแล้ว

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๕.

จะห้ามตั้งกระทู้ถามในลักษณะดังต่อไปนี้^{๒๔}

- ถามในเรื่องไม่เป็นสาระ
- ถามเพื่อจะทราบข่าวในหนังสือพิมพ์ หรือกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ

ว่าจริงหรือไม่

ประธานสภาเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่ากระทู้ถามเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระคือ จะรับหรือไม่รับก็ได้ รัฐมนตรีที่ถูกต้องกระทู้ถามก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบได้เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ (ชั่วคราว) และรัฐธรรมนูญ ๒๕๐๒ กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ในที่ประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิก^{๒๕}

อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารตามความในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ นั้นยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่อย่างเด่นชัด มาตรา ๑๓๖ เปิดโอกาสให้ "สมาชิก (รัฐสภา) ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน หน้า ๗๖ และคู่มือบังคับการประชุมสภาแต่ละฉบับ เรื่องกระทู้ถาม

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๕๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐, มาตรา ๖๕.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, มาตรา ๑๒๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

๒๔๙๕, มาตรา ๗๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๖.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๑๒.

ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมจะมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

การตั้งกระทู้ถามซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ กัน^{๑๑} นั้น ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนพิจารณาทัศนคติว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปควรจะเลือกผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา จริงอยู่แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามนี้จะไม่มีผลบังคับทำให้รัฐบาลต้องลาออกโดยตรง แต่คำตอบของฝ่ายบริหารเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน ย่อมจะเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้ประชาชนซึ่งใจใฝ่ดีขึ้นเป็นอันมาก เพราะแต่ละกระทู้ที่ถามย่อมมีประชาชนส่วนหนึ่งที่มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องอยู่ ดังนั้นจึงมักติดตามอยู่เสมอ

การลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกอย่างหนึ่งของรัฐสภาคือการลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้ใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา จะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีรัฐสภาเป็นต้นมา ถือปฏิบัติเป็นหลักการว่า รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ที่จะเข้ามาบริหารประเทศ จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และรัฐสภาจะเป็นผู้ลงมติความไว้วางใจ เว้นแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๒ ที่สภาผู้แทนเหว่นั้นเป็นผู้ลงมติความไว้วางใจโดยวุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตไปเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนได้^{๑๒}

^{๑๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ (มาตรา ๑๓๖).

^{๑๒}พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๒๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๖๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐, มาตรา ๗๓.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕

มาตรา ๔๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๔๕, ๒๔๖.

ตามเท่านั้น^{๓๗} การเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งได้เป็น ๒ ชนิด คือ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติหรือที่เรียกว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อทราบข้อเท็จจริง และการเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจให้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภา ได้มีโอกาสชี้แจงซักถามแสดงความ คิดเห็นซึ่งกันและกันได้มากยิ่งขึ้น ผลที่เกิดจากการอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมตินี้จะ เป็นผลดีหรือผลร้ายต่อฐานะของรัฐบาล ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ความสามารถของรัฐบาล และผู้อภิปราย ปกติจะไม่ก่อผลสะท้อนต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาลมาก แต่ก็อาจจะนำ ไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจได้ในภายหลัง^{๓๘} ผู้มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติได้ปรากฏอยู่เฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับ คือ สมาชิกรัฐสภาตามรัฐ ธรรมนูญ ๒๔๗๒^{๓๘} ๒๔๘๕^{๓๙} และ ๒๕๐๑^{๔๐} จำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๕ ของสมาชิก รัฐสภาทั้งหมด จะเสนอขอเปิดอภิปรายในสภาได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีมีสิทธิระงับการขอเปิด อภิปรายได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือ ประโยชน์ของแผ่นดิน

ที่กล่าวมาแล้วเป็นการเปิดอภิปราย ที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ริเริ่ม ยังมีการเปิด อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติอีกรูปหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่ม กล่าวคือ ในกรณีที่คณะ รัฐมนตรีมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเห็นสมควรจะฟังความเห็นของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังรัฐสภา ให้เปิดอภิปราย การเปิดอภิปรายในลักษณะนี้มีปรากฏอยู่ เฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ ๒๕๐๑ และ ๒๕๒๑^{๔๑} รวม ๓ ฉบับ เท่านั้น

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐ - ๔๑.

^{๓๘} สุทัศน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิด อภิปรายทั่วไป, (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕) หน้า ๕-๖.

^{๓๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๒, มาตรา ๑๓๐.

^{๔๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕, แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๘๕, มาตรา ๗๕.

^{๔๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๑, มาตรา ๑๒๗.

^{๔๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕, แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๔๕, มาตรา ๔๕.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๒๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑, มาตรา ๑๕๓.

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ นับเป็นมาตรการที่รุนแรงและสำคัญที่สุด เป็นวิธีควบคุมชั้นสุดท้ายของรัฐสภา ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ที่จะควบคุมรั้งและถ่วงอำนาจของคณะรัฐมนตรีในระบบการปกครองแบบรัฐสภา ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจต่อรัฐบาลปกติจะรุนแรงกว่าการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ เพราะอาจทำให้ต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ หรือในชั้นรุนแรงอาจมีการยุบสภา หรือคณะรัฐมนตรีลาออก^๓ การสิ้นสุดของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจอาจสิ้นสุดลงโดยการลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป อันจะทำให้ไม่มีการลงมติ หรืออาจจะมีการลงมติความไว้วางใจรัฐบาลก็ได้ รัฐบาลที่เชื่อว่ามีกำลังสนับสนุนในสภาเพียงพอ หรือถือเกียรติถือศักดิ์ศรี อาจจะไม่ยอมให้ผ่านระเบียบวาระไปโดยไม่มีการลงมติ^๔ เพราะการให้ผ่านระเบียบวาระไป อาจจะสร้างความคลอนแคลนหรือขาดความเชื่อถือศรัทธา ในฐานะของรัฐบาลได้ อันจะเป็นผลเสียในการบริหารงานของรัฐบาลในเวลาต่อไป

เนื่องจากการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจมีความสำคัญมากและสามารถก่อผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ ในกรณีมีสองสภา รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สภาที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง เป็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายและลงมติความไว้วางใจ เว้นแต่รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ ที่ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย และร่วมลงมติความไว้วางใจด้วย ซึ่งเท่าที่เคยเป็นมาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒ มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพียงเปิดอภิปรายทั่วไปตามสภาผู้แทน เพื่อตั้งข้อสังเกตไปยังผู้แทนเท่านั้น ไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายหรือร่วมในการลงมติแต่อย่างใด การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจจะลงมติความไว้วางใจในวันเดียวกับที่เปิดอภิปรายไม่ได้ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๔ สมาชิกสภาผู้แทน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนรับรองไม่น้อยกว่า ๒๕ นาย มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายได้ สมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒ และ

^๓ สุทัศน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป, หน้า ๖.

^๔ ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย, หน้า ๔๑.

๒๔๔๕ จำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดรวมกัน จึงมีสิทธิเสนอ
 ญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ กำหนดให้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาหรือ
 สมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๕ ของ
 สมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย และไม่ว่าญัตติขอเปิด
 อภิปรายดังกล่าวจะเป็นของสมาชิกสภาใด ให้ทำการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความ
 ไว้วางใจ ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ
 ๒๔๗๕ ก็มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ จึงมีแต่สมาชิก
 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๐๒ และ ๒๕๑๕ เท่านั้น ที่ไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย
 ทั่วไปโดยนัยนี้^{๔๕} เพราะแม้แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ (ชั่วคราว) สมาชิกสภาผู้แทน
 ก็มีอำนาจในลักษณะเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป

ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๗ บัญญัติเอาไว้ว่า

"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
 ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
 รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง และไม่มิตินำผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปราย
 นั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้การลงมติในกรณีเช่นว่านี้

^{๔๕}พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕,
 มาตรา ๕.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๔๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๓๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐, มาตรา ๔๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, มาตรา ๑๓๑.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.
 ๒๔๙๕, มาตรา ๗๖.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๒๔.

มิให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุดลง มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตลอดสมัยประชุมนั้น

การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามความในมาตราที่ ๓๖ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากในกรณีที่ผู้ใดไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้รับการรับรองก็จะมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่งหรือมิฉะนั้นรัฐบาลอาจเลือกทางออกโดยการยุบสภาเสียก็ได้^{๔๖}

การยืนยันความไว้วางใจ

นอกจากการเปิดอภิปรายทั่วไปที่ไต่ถามมาแล้ว รัฐสภายังอาจลงมติยืนยันความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามคำร้องขอของคณะรัฐมนตรีได้อีก ปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๒ และ ๒๔๘๕ กำหนดไว้ว่า "ในระหว่างบริหารราชการแผ่นดินภายหลังที่ได้รับความไว้วางใจจากสภา...แล้วถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภายืนยันความไว้วางใจอีกก็ได้..."^{๔๗} การลงมติยืนยันความไว้วางใจนี้ เป็นอำนาจของสภาผู้แทน ถ้าสภาลงมติไม่ไว้วางใจก็จะมีผลเช่นเดียวกับการลงมติไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีหรือการลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปเช่นเดียวกัน

^{๔๖} มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สถาบันคณะกรรมการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑ - ๓ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาวิจัย และเผยแพร่, ๒๕๒๔), หน้า ๒๕๖ - ๒๕๗.

^{๔๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒, มาตรา ๑๔๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.

๒๔๘๕, มาตรา ๔๖.

อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

นอกจากอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก ซึ่งไม่มีความสำคัญมากนักเป็นเรื่องปลีกย่อยเสียเป็นส่วนใหญ่ มีข้อที่น่าสนใจคือ อำนาจในการ "...เลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกในสภาก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญ...เพื่อพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา ..."^{๔๔} ซึ่งเป็นอำนาจในเชิงสอบสวนของรัฐสภา รัฐสภาจะสามารถมีอำนาจสอบสวนได้มากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับการศึกษาความคำว่า "ข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา" ซึ่งถ้าจะถือว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินก็คือ อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่ อยู่ในวงงานของสภาแล้ว ก็จะทำให้รัฐสภามีอำนาจกว้างขวางนอกเหนือไปจากอำนาจทางนิติบัญญัติ และเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารดังที่ได้อธิบายรายละเอียดไปแล้วนั้น ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๒๑ ยังให้อำนาจรัฐสภาที่เกี่ยวกับเรื่องการสืบราชสมบัติ มาตรา ๒๐^{๔๕}

"การสืบราชสันตติวงศ์ให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พุทธศักราช ๒๔๖๓ และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบสันตติวงศ์ก็ได้..."

^{๔๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๔๓.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๕๘.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐, มาตรา ๖๓.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, มาตรา ๑๓๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕, มาตรา ๗๕.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๓๑.

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕.

ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๖๔.

^{๔๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑, มาตรา ๒๐.

การศึกษาสงคราม

ในกรณีที่มีศึกสงครามซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศมาตรา ๑๖๑^{๕๐} บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระมหาอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา มติให้ความเห็นชอบของรัฐสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง..."

อย่างไรก็ตามลักษณะของศึกสงครามสมัยใหม่ทำให้ความในมาตรานี้ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีมาตามประเพณีนิยมในการปกครองตามแบบรัฐธรรมนูญนิยม ลดความสำคัญลงไปเป็นอันมาก ประการแรกเพราะสงครามสมัยใหม่อาจมีลักษณะเป็นสงครามกองโจร ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องประกาศสงครามแต่อย่างใด ประการต่อมา การทำสงครามสมัยใหม่จำเป็นต้องใช้ความรวดเร็วฉับพลัน หากมีวาระเรียกประชุมรัฐสภาก็อาจจะทำให้ไม่ทันการ

นอกเหนือไปจากนั้น มาตรา ๑๖๒ กำหนดว่า^{๕๑}

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอธิปไตยแห่งชาติหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปคามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา,"

จะเห็นได้ว่า การตกลงทำสัญญาต่าง ๆ กับต่างประเทศนั้นเป็นการดำเนินการของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารซึ่งจะต้องมีผลกระทบต่อบริเวณชาติประชาชนอย่างแน่นอน ดังนั้นข้อตกลงคามสัญญาดังกล่าว จะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทน

^{๕๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๑๖๑.

^{๕๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑, มาตรา ๑๖๒.

ของประชาชนได้ให้ความเห็นชอบยินยอมแล้วเท่านั้น รัฐสภาจึงมีบทบาทเกี่ยวข้องไปถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเหล่านี้อีกด้วย

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย หากไม่คำนึงถึงว่าสมาชิกของรัฐสภาไทยหนึ่งมักเป็นสมาชิกแต่งตั้งแล้ว อาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาไทยมีอำนาจสูงที่สุดในช่วงระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ ชั่วคราว โดยมีอำนาจที่จะล้มรัฐบาลได้ทุกขณะ แต่รัฐสภาเองไม่อาจถูกยุบได้ ในระยะต่อมาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕, ๒๔๘๕, ๒๔๙๒ และ ๒๔๙๕ รัฐสภามีอำนาจลดลงบ้าง เพราะอาจถูกยุบได้ และรัฐสภาเองก็สามารถล้มรัฐบาลได้เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เว้นรัฐธรรมนูญ ๒๕๐๒

และ ๒๕๐๕ อำนาจของรัฐสภาได้ถูกลดลงอีก ส่วนรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๐ มีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๗ ความเป็นประชาธิปไตยมากกว่า คือสภาผู้แทนมีอำนาจในการควบคุมการทํางานของรัฐบาลมาก ส่วนรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๐ มีบทบัญญัติบางมาตรา โดยเฉพาะบทเฉพาะกาลซึ่งชักคอห้สภากรประชาธิปไตย ทำให้ประชาธิปไตยไม่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องอย่างมาก และเมื่อถึงกำหนดเวลาที่บทเฉพาะกาลต้องหมดอายุลง แต่ก็มีกรร้องขอให้ยืคต่ออายุบทเฉพาะกาลออกไป

ตำแหน่งที่สำคัญในรัฐสภา

ระบบงานนิติบัญญัตินับแต่การเสนอร่างกฎหมายไปจนถึงตรากฎหมายบังคับให้แก่ประชาชน ตลอดจนการที่จะคอยถ่วงรั้งอำนาจของฝ่ายบริหาร บทบาทดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปคามรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับของรัฐสภา และในรัฐสภานั้นจะมีตำแหน่งสำคัญ ๆ ที่มีบทบาทค่อนข้างมากดังนี้

๑. ประธานสภาฯ ตำแหน่งประธานสภาฯ เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมาก เพราะอยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีอำนาจควบคุมการประชุมของสภาในแต่ละครั้งได้ สำหรับผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานสภาฯ นั้น จะมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภา ในการประชุมสภาครั้งแรกหลังจากพิธีเปิดประชุมสภาผ่านไปแล้ว สมาชิกที่อาวุโสที่สุดของสภาจะทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราว เพื่อดำเนินการเลือกประธาน ๑ คน และรองประธานสภา ๑ คน หรือมากกว่า ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่รัฐธรรมนุญกำหนดครุปรุสภาให้เป็นสภาคือมีวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร การเลือกประธานและรองประธานของสภาผู้แทนราษฎรจะทำเมื่อเปิดประชุมสภาผู้แทนฯ ครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งและทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครั้งหนึ่ง ในกรณีที่รัฐธรรมนุญกำหนดให้มีสภาเดียว สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง การเปิดประชุมเพื่อเลือกประธานและรองประธานสภาจะกระทำภายในระยะเวลาอันสมควร ภายหลังจากมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งและพิธีเปิดประชุมแล้ว และประธานสภาผู้แทนฯ เป็นรองประธานรัฐสภา ในการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนฯ กับวุฒิสภาหรือที่เรียกว่า การประชุมรัฐสภามีรัฐธรรมนุญา ๒๕๑๗ เพียงฉบับเดียวที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนฯ เป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาไว้สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีตำแหน่งประธานสภานับว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งประธานรัฐสภา เพราะเท่ากับเป็นผู้อยู่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติหรือตัวแทนเจตน์จำนงของประชาชน ในการดำเนินการประชุมสภา ก็จะมีสิทธิและอำนาจในการควบคุมการอภิปราย อาจเปิดโอกาสให้สมาชิกแต่ละคนอภิปรายโดยจำกัดเวลาหรือไม่จำกัดเวลาก็ได้ ในขณะอภิปรายถ้าเห็นว่าสมาชิกผู้ใดอภิปรายนอกประเด็นประธานรัฐสภา ก็จะคอยเตือนให้สมาชิกผู้นั้นพักอยู่ในประเด็น ถ้าหากสมาชิกรัฐสภาพูดนอกประเด็นมากเกินไปหรือไม่ยอมเชื่อคำเตือนของประธานสภา ประธานฯ ก็อาจจะสั่งให้สมาชิกผู้นั้นหยุดพูด นอกจากนี้หากมีการโต้แย้งระหว่างประธานสภา กับสมาชิกเช่นว่าสมาชิกขัดคำสั่ง ประธานสภาก็มีอำนาจพิเศษที่อาจสั่งให้ตำรวจสามารถจับตัวออกไปจากห้องประชุมก็ได้ ซึ่งเป็นอำนาจสุดท้ายที่ประธานสภา จะใช้^{๕๒} คุ้มเหตุที่ตำแหน่งประธานสภา เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีอำนาจในการควบคุมดำเนินการประชุมของสภา ฉะนั้นประธานรัฐสภาจะต้องวางตัวเป็นกลาง จะต้องไม่ฝักใฝ่กลุ่มการเมืองฝ่ายใดเมื่อมีการดำเนินการประชุมสภา ประธานสภา จะต้องวางตัวให้เที่ยงธรรม และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

^{๕๒} ตักกิ ยาสุนันท์, การปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๑๔), หน้า ๑๓๐ - ๖.

๒. คณะกรรมการ (comittees) คณะกรรมการในแต่ละประเทศ มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ในบางประเทศคณะกรรมการสามัญประจำสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สวีเดน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น แต่การเสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมการจะต้องอยู่ในขอบเขต เช่น คณะกรรมการทหาร มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายทหาร คณะกรรมการเศรษฐกิจและการคลัง มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายการคลัง เป็นต้น ในประเทศไทยคณะกรรมการไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย แต่จะมีหน้าที่อย่างอื่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ การคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการสภาก็เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นกัน ในแต่ละฉบับก็มีลักษณะคล้าย ๆ กันคือที่ประชุมสภาจะเลือกสรรสมาชิกของสภาทั้งเป็นคณะกรรมการสามัญฝ่ายต่าง ๆ ของสภา โดยทั่วไปการจัดแบ่งคณะกรรมการจะจัดแบ่งหน้าที่ภายในเพื่อพิจารณาปัญหาออกเป็น ๕ เรื่องใหญ่ ๆ คือ ด้านการต่างประเทศ การทหาร การปกครอง การเศรษฐกิจและการศึกษา การสาธารณสุขและสาธารณูปการในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้นมีทั้งหมด ๑๘ กรรมการ ดังตารางต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงจำนวนกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒ เปรียบเทียบกับจำนวนกรรมการสามัญประจำสภา พ.ศ. ๒๕๒๔

ตารางที่ ๒ คณะกรรมการสามัญประจำสภา ๒๕๑๒ และ ๒๕๒๔

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒

(จำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๑๔ คน)

๑. คณะกรรมการการต่างประเทศ
๒. คณะกรรมการการทหาร
๓. คณะกรรมการการปกครอง
๔. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
๕. คณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุข และสาธารณูปการ
๖. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม
๗. คณะกรรมการเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๔

(จำนวนสมาชิกทั้งหมด ๓๒๔ คน)

๑. คณะกรรมการการต่างประเทศ
๒. คณะกรรมการการทหาร
๓. คณะกรรมการการปกครอง
๔. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
๕. คณะกรรมการคมนาคม
๖. คณะกรรมการการอุตสาหกรรม
๗. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน

ตารางที่ ๒ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา ๒๕๑๒ และ ๒๕๒๔ (ต่อ)

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๒

(จำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๑๔ คน)

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๔

(จำนวนสมาชิกทั้งหมด ๓๒๔ คน)

๘. คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
๙. คณะกรรมาธิการการศึกษา
๑๐. คณะกรรมาธิการสาธารณสุขและ
สิ่งแวดล้อม
๑๑. คณะกรรมาธิการสวัสดิการสังคมและ
การกีฬา
๑๒. คณะกรรมาธิการการวัฒนธรรมและ
การท่องเที่ยว
๑๓. คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยี และการพลังงาน
๑๔. คณะกรรมาธิการการแรงงาน
๑๕. คณะกรรมาธิการกิจการสตรีและ
เยาวชน
๑๖. คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทน
ราษฎร
๑๗. คณะกรรมาธิการการติดตามผลงาน
งบประมาณรายจ่ายประจำปี
๑๘. คณะกรรมาธิการอภิปรายเปิดเผย
รายงานการประชุมลับและตรวจ
รายงานการประชุม

ภายในระยะเวลา ๑๖ ปี องค์ประกอบย่อยของฝ่ายนิติบัญญัติหรือที่เรียกกันว่า "สภาเล็ก" (Little Legislature) ได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น การขยายตัวขององค์ประกอบย่อยนี้จัดได้ว่าเป็นการแบ่งแยกแจกแจงโครงสร้างออกเป็นส่วนย่อยหลาย ๆ ส่วนที่มีหน้าที่

- เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ก็จะทำให้เห็นว่าองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติไทยใน พ.ศ. ๒๕๒๑ มีลักษณะค่อนข้างเล็ก และไม่มีควมสลับซับซ้อนมากนัก การจัดแบ่งหน้าที่ภายในเพื่อพิจารณาปัญหาที่แยกออกเป็นเพียง ๕ เรื่องใหญ่ ๆ คือ ด้านการต่างประเทศ การทหาร การปกครอง การเศรษฐกิจ และการศึกษา การสาธารณสุข และสาธารณสุขการ เท่านั้น ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการประจำของสภาที่มีเพียงการตรวจรายงานการประชุมกับการพิจารณาเปิดเผยแพร่รายงานการประชุมฉบับเท่านั้น แต่ใน พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้มีการแตกโครงสร้างย่อยมากขึ้น และให้แต่ละส่วนมีหน้าที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ก็จะทำให้เห็นว่า เรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งเดิมมีเพียงคณะกรรมการเดียว ได้มีการแตกแขนงออกไปถึง ๖ เรื่อง ตามแผนภาพดังนี้



สำหรับกิจการด้านอื่น ๆ ก็ได้มีโครงสร้างย่อยหรือองค์ประกอบย่อยของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นใหม่เช่นกัน เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชน เพิ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๔ การแยกคณะกรรมการการแรงงาน ออกเป็นเอกเทศจากคณะกรรมการ การสวัสดิการสังคมและแรงงาน แยกคณะกรรมการวัฒนธรรม ออกจากคณะกรรมการการศึกษา และวัฒนธรรม และเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้คณะกรรมการวัฒนธรรม ดูแลเรื่องการท่องเที่ยวด้วย เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในของรัฐสภานั้น นอกจากจะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาขึ้นเมื่อปี ๒๕๑๔ เพื่อจัดให้มีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น โดยเฉพาะแยกออกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือนแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ฝ่ายนิติบัญญัติยังได้จัดตั้งคณะกรรมการสามัญที่สำคัญ
 ซึ่มีอีก ๒ คณะคือ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการติดตาม
 ผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนั้นได้รวมเอาคณะกรรมการตรวจรายงาน
 การประชุมกับคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมฉบับเข้าเป็นชุดเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างที่เกิดขึ้นภายในฝ่ายนิติบัญญัตินี้ มีผลทำให้
 องค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติเปลี่ยนแปลงไป ในแง่ของการแบ่งแยกแฉกแจงโครงสร้าง
 ย่อย และการที่โครงสร้างย่อยมีหน้าที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ที่สำคัญก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ
 โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างของการทำงานให้
 อยู่ในลักษณะที่สอดคล้องและอาจรับกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม - เศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้น
 ในสองทศวรรษที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ตาม แต่รูปแบบหรือองค์
 ประกอบโดยส่วนรวมของฝ่ายนิติบัญญัติไทยก็ยังคงยึดถือรูปแบบเดิมคือ การมีสองสภา และ
 วุฒิสภายังประกอบด้วยสมาชิกประเภทต่าง ๆ โดยในวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
 ๒๕๒๑ มีจำนวนสมาชิกถึง สามในสี่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

ที่สำคัญก็คือ องค์ประกอบส่วนนี้ (วุฒิสภา) ยังคงมีข้าราชการเป็นส่วนใหญ่
 และในจำนวนข้าราชการที่เป็นสมาชิกวุฒิสภานั้น ส่วนมากยังคงเป็นข้าราชการทหารอยู่

๓. ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยเพียง ๒ ฉบับ
 คือ รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๗ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ ที่ให้ความสำคัญกับฝ่ายค้านคือ กำหนด
 ให้ตำแหน่ง "ผู้นำฝ่ายค้าน" ขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ได้แก่ "สมาชิกสภา
 ผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 ในสังกัดมีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่ง
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของ
 จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา"^{๕๓} จากข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ในระยะที่รัฐธรรมนูญ

^{๕๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗, มาตรา ๑๒๖.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑, มาตรา ๑๐๘.

๒๕๑๓ มังคัมไซอยู่ขึ้นในบางสมัยไม่มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน ถ้าหากพรรคฝ่ายค้านที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนฯ มากที่สุด ในบรรดาพรรคฝ่ายค้านด้วยกันมีที่นั่งไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ผู้นำฝ่ายค้านจะได้รับการแต่งตั้งภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนฯ เรียบร้อยแล้ว

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

ระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ นับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕^{๕๕} จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญรวม ๑๓ ฉบับ คือ^{๕๕}

^{๕๕}โปรดเกล้าฯ เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ใน "การเปลี่ยนแปลงการปกครอง," เอกสารข่าวรัฐสภา ฉบับพิเศษ วันรัฐธรรมนูญ ๑๑, ๒๕๔ (๑ ธันวาคม ๒๕๒๔): ๒๔ - ๓๑.

^{๕๕}โปรดเกล้าฯ "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย," เอกสารข่าวรัฐสภา ฉบับพิเศษวันรัฐธรรมนูญ ๑๑, ๒๕๔ (๑ ธันวาคม ๒๕๒๔): ๓๒ - ๖๑. ๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญ
แผนดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
พุทธศักราช ๒๔๗๕ ๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ๔. รัฐ-
ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ๕. รัฐ-
ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ เพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ๗. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
พุทธศักราช ๒๕๐๒ ๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑
๘. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๕ ๑๐. รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๑๘ ๑๒. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ๑๓. รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคสมัยรวม ๔ ครั้ง ดังนี้^{๕๖}

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามระบบที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็นประเด็นย่อย ๆ ได้ ดังนี้คือ^{๕๗}

๑. การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
๒. การแต่งตั้งประธานสภา
๓. ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

^{๕๖}โปรดคดียุติโทษ พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๒๖) หน้า ๒๒ - ๒๕, ๖๐ - ๖๑, ๒๐๕; โปรดคดียุติโทษเกี่ยวกับแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ใน "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย," เอกสารข่าวรัฐสภา ฉบับพิเศษ วันรัฐธรรมนูญ ๑๑, ๒๕๕ (๑ ธันวาคม ๒๕๒๔): ๖๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละยุคสมัยรวม ๔ ครั้ง มีรายละเอียดดังนี้คือ ๑. รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ๒. รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓ ๓. รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๕ ๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๐ ๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ ๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๙๑ ๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๔ ๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๒๔

^{๕๗}โปรดคดียุติโทษเพิ่มเติมใน ศูนย์การเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๓๐), หน้า ๓๓ - ๖๕.

๘. การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา
๙. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
๑๐. การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ
๑๑. การตั้งกระทู้ถาม
๑๒. การสอบสวนตรวจสอบข้อกล่าวหาของฝ่ายบริหาร
๑๓. การให้ความเห็นชอบ
๑๔. การตั้งคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา

จากการพิจารณาหมัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ก็ สามารถสรุประบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ กล่าวคือ โดยส่วน รวมแล้วเป็นความสัมพันธ์ซึ่งสถาบันของฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสถาบันนิติบัญญัติหลาย ประการ^{๕๔} โดยที่รัฐสภาไทยโดยทั่วไปไม่ได้แตกต่างไปจากรัฐสภาของประเทศที่กำลัง พัฒนาอื่น ๆ เท่าใดนักในด้านของการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและการตัดสินใจ หน้าที่ทาง ด้านนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอิทธิพล (influence function) ซึ่งจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึง อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของสถาบันนี้ ว่ามีมากน้อยเพียงใด รัฐสภาในประเทศ กำลังพัฒนาส่วนมากมีอำนาจในการตัดสินใจไม่มากนัก และไม่ได้เป็นสถาบันที่ทรงพลังใน ทางการเมือง^{๕๕} รัฐสภาไทยถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากระบบ

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๖.

^{๕๕} Robert A. Packenham, "Legislatures and Political Development" in Allen Kornberg and Lloyd D. Musolf, ed. *Legislatures in Developmental Perspective* (Durham: Duke University Press, 1970), p.546. อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: เจาพระยา การพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑ สถาบันที่ทรงพลังในทางการเมืองไทยก็คือ ระบบราชการอัน เป็นส่วนสำคัญของฝ่ายบริหาร โปรดดูพัฒนาการของระบบราชการไทยใน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การปรับตัวของระบบราชการไทย หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง," ใน ระบบ ราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และ ชุรุกิจเอกชน, วรเชษ จันทรศร และวินิต ทรงประทุม, บรรณาธิการ (ม.ป.ท.; ม.ป.ป.), หน้า ๓๑ - ๔๕.

ราชการ ซึ่งมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อันเป็นชนชั้นนำ (elite) สำคัญในระบบการเมืองไทยมาตลอด ทั้งก่อนหน้าและภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี ๒๔๗๕

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ฝ่ายบริหารจะมีบทบาท อำนาจหน้าที่ (authority) อยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่ก็ยังมีกรณีพิเศษเป็นการยกเว้น กล่าวคือ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้น ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัตินำมาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรมการราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีถูกควบคุมโดยตรงจากรัฐสภา ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา แต่รัฐสภามีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้ มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ระบุว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรมการราษฎร หรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้"^{๖๐}

การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สมาชิกผู้แทนมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้ อาจเป็นเพราะว่า ในการตั้งรัฐบาลชุดแรกนั้น ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีมิใช่สมาชิกของคณะราษฎรทุกคน หลายคนเป็นขุนนางเก่า ดังนั้นคณะราษฎรจึงมีความประสงค์ที่จะควบคุมการบริหารของรัฐบาลชุดใหม่ โดยการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกทั้ง ๗๐ คน ล้วนแต่

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๖๐} ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า ๖๖.; โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ใน โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๓ - ๔.

เป็นผู้ที่คณะราษฎรแต่งตั้งขึ้น^{๖๑}

ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาทนายราษฎรบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งสิ้น แก่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี หรือเมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศมีการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่ง รัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งคณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นชั่วคราว ๗๐ นาย เพื่อดำเนินการของประเทศไทยในระยะเวลาเป็นเวลา ๖ เดือน ในสมัยที่ ๒ ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกประเภทที่สอง คือ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะราษฎรชุดแรกนั้น ก็ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้เพิ่มจำนวนให้เท่ากับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร^{๖๒} แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการทอรอง ประนีประนอมในทางการเมืองระหว่างคณะราษฎรและฝ่ายรัฐบาล สมบูรณาญาสิทธิราชเฑิม พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว

^{๖๑}ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า ๖๖; โปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีความต้องการจะรักษาอำนาจไว้ที่คณะราษฎรผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้น ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันตัวเองเป็นสำคัญ จึงมีการกำหนดให้อำนาจทางการเมืองการปกครองรวมศูนย์อยู่ที่สถาบันทางการเมืองของคณะราษฎร โปรดดู ชาลิต ทรงกิตติ, "การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๘๐)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๐), หน้า ๘๗ - ๑๐๐.

^{๖๒}ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า ๖๖.; โปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองในช่วงระยะเวลาของการเริ่มต้นแห่งยุคสมัยของระบบประชาธิปไตยไทย ใน เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. ๒๕๒๔), หน้า ๑๓๔ - ๑๓๕. โดยพิจารณาในประเด็นการรวมขอมระหว่างพลังเก่ากับพลังใหม่เป็นสำคัญ

พุทธศักราช ๒๔๙๕ ได้ถูกยกเลิก และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๙๕ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทนในวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๕

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบไปด้วยสมาชิก ๒ ประเภท จำนวนเท่ากัน โดยประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งแม้ว่ารัฐสภาจะมีลักษณะดังกล่าวก็ตาม แต่ก็มี การแสดงบทบาทในการตัดสินใจปัญหาเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญ ๆ อย่างเป็นอิสระ เช่น ลงมติไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลได้ทำความตกลงกับต่างประเทศ เรื่องการจำกัดโควต้ายางเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องแพะแ่นนเสียงของสภา และเป็นครั้งแรกที่รัฐบาล โดยมีพระยาพหลพลพยุหเสนา ต้องลาออกจากตำแหน่งในเดือน กันยายน พ.ศ. ๒๔๙๗^{๖๓}

รัฐสภาในระยะต้น ๆ มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างกว้างขวางพอสมควร และมีหลายกรณีที่มีการเปิดอภิปรายในรัฐสภา ทำให้รัฐบาลต้องตกอยู่ในฐานะลำบากและลาออกจากตำแหน่ง เช่น ในการเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่องการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ เป็นต้น และต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาแพะแ่นนเสียงในสภาเกี่ยวกับมติขอแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๓ ข้อ ๖๔ ซึ่งมีข้อกำหนดว่าในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินในโอกาสต่อไป รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดของงบประมาณแผ่นดินในสภาทราบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีเหตุผลและถูกต้อง เมื่อรัฐบาลแพะแ่นนเสียง รัฐบาลจึงทำการยุบสภาเป็นครั้งแรก และให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันยุบสภา^{๖๔}

ในลักษณะดังกล่าว กระบวนการเมืองว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกของระบอบประชาธิปไตยไทย จึงมี

^{๖๓} ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า ๖๖ - ๖๗.

^{๖๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗.

ลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) กันอย่างค่อนข้างชัดเจน โดยเป็นไปในรูปแบบของกระบวนการทางรัฐสภา พฤติกรรมของรัฐสภา พันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ทั้ง ๕ ชุด ในช่วง ๕ ปีครึ่ง (ม.ย. ๒๔๗๖ - ธ.ค. ๒๔๘๑) สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์สร้างสรรค์ตามวิถีทางของระบอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การยอมจำนนต่อคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรของคณะรัฐบาล เหล่านี้เป็นต้น รวมถึงมีการเลือกตั้งตามวาระที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้^{๖๕}

อย่างไรก็ตาม รัฐสภาไทยซึ่งเป็นผลจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ต้องตกอยู่ในภาวะการฉุ่ยฉีกหลายประการ ทั้งภายในและภายนอก หางด้านภายในนั้น หลวงพิบูลสงคราม ผู้นำคนหนึ่งของคณะราษฎร เริ่มมีอำนาจมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างผู้นำในคณะราษฎรเริ่มทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น และเป็นเหตุให้บุคคลในวงการเมืองหลายคนถูกขจัดออกไปทีละน้อย^{๖๖} ทั่วยุทธการใช้ความรุนแรงทางการเมือง (political violence) ในกระบวนการทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อที่จะสถาปนาความมั่นคงและขยายอำนาจออกไป

ดังนั้น สภาพของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงแปรสภาพจากลักษณะและรูปแบบเดิม ไปสู่ลักษณะของการครอบงำ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ภายใต้การนำของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และผู้นำกองทัพซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญมากในการนำเอาทหารเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๖๕} เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๔๔.

^{๖๖} ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า ๖๗; โปรทศุเพิ่มเติมน ใน ขวฉติ หรงกคคค, "การคอสู่หางการเมืองของ คร.ปรี พนมยงค้ (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๘๐)", หน้า ๑๑๖ - ๑๑๘.

การเมือง^{๒๓} จนแยกกันไม่ออกในปัจจุบัน ดังกล่าวไว้ว่า ทหารกับการเมืองเปรียบเสมือน
กันทั้ง ๒ บนเหรียญเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจอมพล ป. จะมีพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะของ
ความเป็นอำนาจนิยม (authoritarian) สูง แต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ยอมรับ
ในการต่อสู้ทางการเมืองภายในกระบวนการทางรัฐสภา อันนำไปการยอมรับในเสียงข้าง
มากของสภา และยอมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจาก
อำนาจทั้งหมด เมื่อรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภา เรื่องพระราชบัญญัติระเบียบการบริหาร
นครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๘๗ และร่างพระราชบัญญัติโอนมติพระราชกำหนดจัดสร้าง
พุทธมณฑล พ.ศ. ๒๔๘๗^{๒๔} เป็นการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้นแทนที่
รัฐบาลทหาร ซึ่งได้ปกครองบริหารประเทศมาเป็นเวลามากกว่า ๑๐ ปี

ระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๘ จนถึง
พ.ศ. ๒๔๙๐ เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง เหตุที่เป็นเช่นนี้
ก็เพราะรัฐสภาในระยะเวลาดังกล่าวมีบทบาทอย่างกว้างขวางและมีการแข่งขันกันภายใน
รัฐสภาระหว่างพรรคการเมืองอาจกล่าวได้ว่า การต่อสู้ทางการเมืองของไทยได้เปลี่ยน
ศูนย์กลางจากการชิงอำนาจด้วยรัฐประหารมาเป็นการต่อสู้ทางการเมืองภายในระบบ
รัฐสภา^{๒๕}

ศูนย์วิทยทรัพยากร

^{๒๓}ไปรคตุรายละเอียดเกี่ยวกับการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของจอมพล ป.
พิบูลสงคราม ใน รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพ
มหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๐).; อนันท์ พิบูลสงคราม, จอมพล ป.
พิบูลสงคราม (พระนคร: โรงพิมพ์มนตรี, ๒๕๑๘).

^{๒๔}ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงาน
รัฐสภาไทย, หน้า ๒๗.

^{๒๕}เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

การต่อสู้ภายในระบบรัฐสภาในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๕๐ นี้ อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบการเมืองหลายประการ การที่รัฐบาลเก่าภายใต้การนำของ หลวงพิบูลสงคราม ทำให้เกิดการเมืองฝ่ายพลเรือน เช่น หลวงประดิษฐมนูธรรม และนายควง อภัยวงศ์ สามารถแสดงบทบาททางการเมืองได้อย่างกว้างขวางเท่าเทียม ผู้นำพลเรือนได้ร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นหลายประการ เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกพฤฒิสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาไม่ว่าสภาหนึ่งสภาใด หรือเป็นรัฐมนตรี และให้รัฐสภาให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น^{๗๐}

อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวก็เป็นไปในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ทั้งนี้มีการตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

จากข้อเท็จจริงที่รัฐสภาไทย โดยเฉพาะที่มาจากกาเลือกตั้ง มักอยู่ในตำแหน่งไม่ครบวาระ ถูกยุบหรือถูกรัฐประหารอยู่เสมอ จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐสภาไทยอ่อนแอ ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และไม่ได้เป็นสถาบันที่มีบทบาทในการตัดสินใจอย่างแท้จริง^{๗๑}

ในการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๔๕ กำหนดให้รัฐสภามีบทบาทหลัก โดยยกเลิการมีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง (ซึ่งหากปล่อยให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๔๓ ใช้ต่อไป สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งจะหมดไปในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ คือ ๒๐ ปี ภายหลังจาก พ.ศ. ๒๔๓๕) โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๔๕ นี้กำหนดให้มี ๒ สภา สภาผู้แทนราษฎรและพฤฒิสภา แต่พฤฒิสภามีได้มาจากการแต่งตั้ง หากมาจากการเลือกตั้ง โดยมีองค์กรของการเลือกตั้ง เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกพฤฒิสภาไปพลางก่อนจนกว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยวิธีการเลือกตั้งสมาชิกพฤฒิสภาโดยตรง

^{๗๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗ - ๖๘.

^{๗๑} สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า ๒.

จากประชาชน^{๗๒}

นอกจากนี้ ยังจะเห็นได้ว่ารัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ นี้เป็นรัฐสภาที่มีฐานะอำนาจไม่ยิ่งหย่อนไปจากฝ่ายบริหาร และมีลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจตามหลักการของการปกครองระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าผู้นำทางฝ่ายพลเรือนประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง โดยมีสมาชิกของพรรคสหชีพและแนวรัฐธรรมนูญ ประกอบกันเข้าเป็นสมาชิกสภาเป็นส่วนใหญ่ก็เป็นได้^{๗๓}

การแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองเป็นการทำลายฐานะทางการเมืองของนักการเมืองไทยเป็นจำนวนมาก และข้าราชการที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง นับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เกิดปฏิกิริยามากมาย จนนำไปสู่การรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ คณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภามาก เช่น เรื่องพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะเสนอมาจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาก็ได้^{๗๔} มาตรา ๓๑ ทั้งนี้แสดงว่าสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ในส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นแก้ไขเพิ่มเติมโดยความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา ๕๓) เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ชั่วคราว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก่อนมาก็ได้แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำเนนการร่างรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ฉบับถาวร ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒^{๗๕}

^{๗๒} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๓๑.

^{๗๓} ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบรัฐสภาไทย, หน้า ๖๔.

^{๗๔} หยุค แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐, มาตรา ๓๑.

^{๗๕} วิจิตร ภูมิวุฒิสาร, ระบอบการปกครองโดยรัฐสภาประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: ชักขรเจริญทัศน์ ๒๕๑๕) หน้า ๑๑๕ - ๑๑๖.

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง ๓ ครั้ง แล้วจึงมีรัฐธรรมนูญถาวร พุทธศักราช ๒๔๘๒ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลจากการจัดทำรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ประกอบด้วยสมาชิกเพียงสี่สิบคน ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาสิบคน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบคน และจากบุคคลภายนอกผู้มีคุณสมบัติต่าง ๆ กันสี่ประเภท ประเภทละห้าคน^{๗๖}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา สภาสูง คือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ อำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีน้อยมาก กล่าวคือ วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แม้ว่าจะมีอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติได้ก็ตาม^{๗๗}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ มีบทบัญญัติในแง่ของการห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นข้าราชการประจำและมีบทกำหนดห้ามมิให้รัฐมนตรีและสมาชิกสภาทำการค้า ฯลฯ^{๗๘}

ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงสร้างความไม่พอใจแก่บรรดาชนชั้นนำทางการเมือง การทหาร จนนำไปสู่การบีบบังคับอำนาจรัฐในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ และมีการนำเอารัฐธรรมนูญปี

^{๗๖} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน; โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญใน โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๖๒ - ๖๔ และใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, หน้า ๓๓ - ๓๔; "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย," หน้า ๔๒ - ๔๓ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๑ มาตรา ๕.

^{๗๗} ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงานรัฐสภาไทย, หน้า ๖๔.

^{๗๘} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

- พ.ศ. ๒๔๙๕ กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง และเริ่มเปิดโอกาสให้มีกลไกทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง หรือการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ต้องประสบวิกฤตการณ์ทางการเมือง (political crisis) ภายหลังจากการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งรัฐบาลได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้พรรคเสรีมนั่งคณาได้ชัยชนะก่อให้เกิดปฏิกิริยาในหมู่ประชาชนอย่างมาก และเป็นสาเหตุให้เกิดการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภา เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ จากการเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ สมาชิกคนสำคัญในคณะรัฐบาลหลายคน อาทิเช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลโทถนอม กิตติขจร และพลตรีศิริ ศิริโยธิน ล่าออกจากความเป็นรัฐมนตรี^{๓๘} ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่แสดงถึงสภาพการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองการทหาร จนนำไปสู่การยึดอำนาจรัฐในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ และรัฐประหารซ้อนในวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑

การยึดอำนาจรัฐของคณะทหาร ภายใต้อำนาจของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ เป็นเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาก ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีมาอย่างเป็นกระบวนการนั้น ต้องมีความระงับลงโดยสิ้นเชิง ตามแนวความคิด "ประชาธิปไตยแบบไทย"^{๔๐} ของคณะทหารผู้ปกครองประเทศในเวลานั้น

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘.

^{๔๐} โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ประชาธิปไตยแบบไทยและข้อคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ, (พระนคร: สำนักพิมพ์ โชคชัยเทเวศร์, ๒๕๐๔; ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, "วิวัฒนาการลักษณะของประชาธิปไตยแบบไทย," ใน ๕๐ ปีบนเส้นทางประชาธิปไตยไทย (๒๔๙๕ - ๒๕๒๕), กองบรรณาธิการ วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ผู้จัดพิมพ์ (กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑ - ๕๕; ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๖); บทความเรื่องประชาธิปไตยหรือนโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ, (พระนคร: สำนักพิมพ์วิทยากร, ๒๕๐๔).

ตามแนวความคิดดังกล่าว ภายหลังจากการยึดอำนาจรัฐของคณะทหาร ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ก็ได้มีการแยกอำนาจ โดยการจกให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้จะ เห็นได้ว่าตลอดยุคสมัยของ จอมพลสฤษดิ์ และในช่วงที่จอมพลถนอม ได้รับการสืบทอดอำนาจ ทางการเมืองการปกครองมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ แล้วนั้น ได้มีการยกฐานะอำนาจของฝ่ายบริหารให้มีความสูงเกินกว่า ฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเห็นได้ชัด รัฐสภาพีสภาพไม่แตกต่างไปจากรายางในการรองรับอำนาจ และสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับรัฐบาลทหารอยู่ตลอดเวลา แม้กระทั่งภายหลัง การคืนอำนาจทางการเมืองการปกครอง โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว จอมพลถนอม และคณะ ก็ยังมีความนิยมในระบบความคิดและระบอบการเมืองการปกครอง ดังกล่าว จนหันกลับไปทำการยึดอำนาจรัฐอีกในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ และได้ มีการนำวิธีการดังกล่าวกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ก่อให้เกิดการฉกฉวยอำนาจและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖^{๔๑}

ในช่วงแรกของระบอบ "ปฏิวัติ" โดยคณะทหาร ไปปรากฏฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะ ที่เป็นองค์การที่เป็นทางการ อำนาจนิติบัญญัติถูกรวมอยู่ในอำนาจบริหาร คือ อยู่ที่หัวหน้าคณะ ปฏิวัติแต่เพียงผู้เดียว ส่วนอำนาจตุลาการนั้นยังคงมีอยู่ตามเดิม ยกเว้นในกรณีที่หัวหน้าคณะ ปฏิวัติจะใช้อำนาจเด็ดขาด ซึ่งก็ทำให้สามารถที่จะทำการสรุปได้ว่า จอมพลสฤษดิ์ ก็คือผู้ ปกครองสูงสุด ทำการยึดกุมอำนาจทางการเมืองการปกครองทั้งหมดภายในรัฐไว้แต่เพียง ผู้เดียว^{๔๒} ในช่วงระยะเวลาที่มีการประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ อันมีฐานะเป็น กฎหมายถึง ๕๗ ฉบับ^{๔๓}

^{๔๑} พยงค์ อัครวิชัยนค์, "มูลเหตุของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖,"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐), หน้า ๗๔.

^{๔๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๐.

^{๔๓} โปรดดูรายละเอียดใน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงมหาดไทย ประกาศคณะปฏิวัติ พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๐๒), มท. ๐๒๐๑.๒.๒.๓๔/๑๒.

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒
จอมพลสฤษดิ์ จึงได้ทำการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๔๐ นาย ประกอบกัน
ขึ้นเป็นรัฐสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีเพียงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ
กฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถที่จะทำการควบคุมรัฐบาลได้เลย ไม่ว่าจะเป็ในกรณีใด ๆ ก็
ตาม^{๔๔}

ภายหลังการถึงแก่อสัญกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และการประกาศใช้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑^{๔๕} ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบ
การเมืองการปกครองในแง่ของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
ในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ นั้น มีลักษณะ
ที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้ง และวุฒิสภาที่มาจาก
กาเลือกตั้ง และวุฒิสภาที่มาจากกาแต่งตั้ง โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะนายกรัฐมนตรี
โดยมีจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม
รัฐบาลเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นในบางกรณีที่วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าสภา
ผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล^{๔๖}

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะของการผ่อน
คลายการรวมศูนย์อำนาจ โดยมีการเปิดโอกาสให้กับชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ นอก
เหนือไปจากชนชั้นนำทางการเมืองการทหาร ในรัฐบาลทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดา
นักการเมืองในพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง
เมือง ตามกระแสของการเรียกร้องต้องการที่มีมากขึ้นนับแต่ภายหลังการถึงแก่อสัญกรรม
ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการผ่อนคลายความตึง
เครียดทางการเมืองอย่างไ้ผล แต่คณะทหารผู้ปกครองประเทศก็ไม่สามารถที่จะยอมรับ

^{๔๔}พยนต์ ฮัศวพิชยนต์, "มูลเหตุของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๑,"
หน้า ๔๐.

^{๔๕}โปรดดูเพิ่มเติมใน โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า
๑๒๓ - ๑๕๕.

^{๔๖}พยนต์ ฮัศวพิชยนต์, "มูลเหตุของเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๑,"
หน้า ๔๑.

- สภาพการณ์ทางการเมืองที่ทุกคนเห็นว่า เป็นความสับสนวุ่นวาย และขาดเสถียรภาพทางการเมืองเมืองโต ที่ให้คณะกรรมการภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้เข้าทำการยึดอำนาจรัฐเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ทำให้ระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการจัดให้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับในช่วงหลังการยึดอำนาจรัฐของคณะกรรมการในปี พ.ศ. ๒๕๐๑^{๔๗} โดยมีชั้นตอนดังนี้

ช่วงระยะของการใช้อำนาจ "ปฏิวัติ" จอมพลถนอม กิตติขจร ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้ที่มีอำนาจอันเด็ดขาดและสูงสุด ทำการยึดครองอำนาจอันเด็ดขาดและสูงสุด ทำการยึดครองอำนาจรัฐทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียวไม่ว่าจะเป็นอำนาจบริหารนิติบัญญัติ และตุลาการ^{๔๘}

ช่วงระยะของการใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ จอมพลถนอม ได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน ๒๕๕ นาย ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในรูปแบบของสภาเดี่ยวที่มาจากกาแต่งตั้ง ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาล และในประเด็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็มีการแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกันดังที่มีการกำหนดมาอย่างค่อเนื่อง^{๔๙}

ภาพรวมของระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้แก่ การแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่มีฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในระยะเวลาที่ค่อเนื่องกว่า ๑๕ ปี^{๕๐} จนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎเมืองขึ้น ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ อันมีผลให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป ดังปรากฏความความในรัฐธรรมนูญแห่ง

^{๔๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑ - ๔๒.

^{๔๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๒.

^{๔๙} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓^๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข
เพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๔^๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓ นี้ได้บัญญัติสัมพันธภาพ
ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเอาไว้ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เป็นอย่าง
มาก และได้รับการกล่าวขวัญของคนทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด
อย่างไรก็ตามสัมพันธภาพระหว่างอำนาจทั้งสองนี้ที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้กำหนดไว้
เช่น รัฐสภาประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาใช้อำนาจในการบริหาร
ราชการแผ่นดิน การเสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเสนออุทธรณ์ขอเปิดอภิปราย
ทั่วไปไม่ว่างใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภา
พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่เกิน ๓๐ คน นายกรัฐมนตรีต้อง
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะ
ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเป็นสมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น
ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับ
สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้
ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของ
สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทน
ราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ^๓

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น
เพียงไม่ถึง ๑ ปี คณะทหารภายใต้การนำของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ก็ได้ทำรัฐประหาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑โปรดกฎ โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๑๖๒-๒๐๘.

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๘.

^๓ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ระบบงาน
รัฐสภาไทย, หน้า ๗๒.

ในวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ในนามของ "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"^{๔๔} นำมาซึ่งระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีรูปแบบและลักษณะเช่นเดียวกันกับของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ในยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร^{๔๕}

ต่อมาในวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ ก็มีการรัฐประหารซ้อนเกิดขึ้น โดยคงระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวไว้ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐^{๔๖} ซึ่งได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๔๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดตามที่ประธานสภานโยบายแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล ประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น สมาชิกสภาไม่มีสิทธิเสนอให้มีสภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๒๐ ให้หัวหน้าคณะปฏิวัติและรองหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธานและรองประธาน และให้สภานโยบายแห่งชาติแต่งตั้งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเป็นเลขาธิการและรองเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็น แก่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารแผ่นดินเป็นไปตาม

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

^{๔๔}โปรดดูเพิ่มเติมใน เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๔๕ - ๓๕๑.

^{๔๕}โปรดดูเปรียบเทียบระหว่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ กับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๔ ใน โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๑๑๓ - ๑๒๐, ๑๕๖ - ๑๖๑, ๒๐๖ - ๒๑๒.

^{๔๖}โปรดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑๓ - ๒๑๔.

นโยบายแห่งรัฐ^{๔๓}

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน ระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา สภาสูงคือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครอง แขนงอื่น มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิก พรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร^{๔๔}

ในการเสนอพระราชบัญญัติ ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติคือ สภาผู้แทน และคณะรัฐมนตรี มิได้ให้สิทธิแก่สภาผู้แทนราษฎร^{๔๕}

กระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญที่สุดได้แก่ การเสนอร่าง กฎหมายและการพิจารณา ร่างกฎหมายซึ่งในกรณีที่มีสองสภากระบวนการพิจารณาก็มีความ ยาวนานและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เพราะจะต้องมีการประชุมปรึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ในแต่ละสภา มีการส่งเรื่องให้คณะกรรมาธิการสามัญชุดที่เกี่ยวข้องของแต่ละสภาพิจารณา และในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องมีการตั้ง กรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภาพิจารณาแล้ว จึงส่งเรื่องกลับไปให้สภาทั้งสองพิจารณา

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๔๓} ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบงาน วุฒิสภาไทย, หน้า ๓๓ - ๓๔.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

^{๔๕} รัฐธรรมนูญซึ่งให้อำนาจสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งเสนอร่างกฎหมาย ได้ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕, รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๘๐ และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้น

บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้เพิ่มขึ้นตอนของกระบวนการ
 ทำเนิงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญไปอีก ๑ ขั้นตอน คือ การกั้นกรองการเสนอร่าง
 พระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แคร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี
 ไม่จำเป็นต้องได้รับรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมา
 ชิกการวิสามัญชุดนี้มีจำนวนสิบเจ็ดคน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสามคน วุฒิสภาแต่งตั้งหกคน
 และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งแปดคน ดังนั้นจำนวนกรรมาธิการที่เป็นฝ่ายรัฐบาลจะมีเก้าคน
 มากกว่าจำนวนกรรมาธิการที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีแปดคน การกำหนดให้การเสนอ
 ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องผ่านขั้นตอนดังกล่าวด้วย อาจถือได้ว่า
 เป็นการควบคุมการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยคณะรัฐมนตรี เพราะคณะ
 กรรมาธิการวิสามัญ ชุดนี้ คณะรัฐมนตรีมีเสียงมากกว่า และสามารถสกัดกั้นการเสนอ
 ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ อย่างไรก็ตามบทเฉพาะกาลในเรื่องนี้
 ได้ถูกยกเลิกไปแล้วในปี พ.ศ. ๒๕๒๖^{๑๐๐}

ปัญหาอีกอย่างหนึ่งของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง
 นอกเหนือไปจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน
 ในด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติเปิด
 อภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

สำหรับการตั้งกระทู้ถามนั้น แม้ว่าจะทำได้ง่ายเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 แต่ละคนสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง เพียงแค่ต้องเขียนกระทู้ให้ถูกต้องตามหลัก
 เกณฑ์เท่านั้น แต่ก็มีปัญหาในด้านการควบคุมกระทู้ถาม เนื่องจากกระทู้ถามมี
 จำนวนมาก แต่การประชุมสภาในแต่ละสมัยประชุมมีน้อยครั้ง และจะต้องใช้เวลาในการ
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย กระทู้ถามจึงค้างอยู่ในสภาเป็นจำนวนมาก ปัญหาที่เกิดขึ้น
 ก็คือ ในหลายกรณีกว่าจะมีการตอบกระทู้ถาม เรื่องที่มีการถามก็กลายเป็นเรื่องที่ล้าสมัย
 ไปเสียแล้ว

^{๑๐๐} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร:
 โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๓๐), หน้า ๑๑๗.

สำหรับปัญหาทางด้านการควบคุมรัฐบาล โดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้โดยเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร แต่การเสนอญัตติเช่นนี้ไม่สามารถกระทำได้อีกครั้งนัก เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมในมาตรา ๑๓๙ ว่า "ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเป็นอันหมดสิทธิ์ที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

บทบัญญัติดังกล่าวนี้เพิ่งจะมีขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ เท่านั้น ก่อนหน้านั้นไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว เหตุที่มีการเพิ่มบทบัญญัติข้างต้นเข้าไปในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็เพราะฝ่ายบริหารไม่ต้องการให้มีการเสนอญัตติเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลบ่อยเกินไป แต่ข้อจำกัดเช่นนี้ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภาแบบอังกฤษ มาตราการนี้จึงเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง สามารถทำลายอำนาจของฝ่ายบริหารได้ และต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่ระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้นเอง^{๑๐๑} จากหลักการข้างต้นที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือคณะใด ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ฝ่ายบริหารที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินคงแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติกวามไว้วางใจ^{๑๐๒}

^{๑๐๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๘.

^{๑๐๒} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.; โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบัญญัติที่ควยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใน โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๒๒๐-๒๔๘.; เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๔๓-๔๐๐ โดยมีที่เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๙ ในแง่ของสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ.; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, หน้า ๔๔ - ๔๙, "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย," หน้า ๕๖-๖๑.

โดยสรุป ระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
ตามแนวทางแห่งรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๓ ฉบับนี้ มีลักษณะแปรเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ทาง
การเมืองการปกครอง ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในแง่มุมของ
สัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และถูกควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบ
ที่ค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัยเป็น
สำคัญ

ในบทต่อไปจะเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมคณะรัฐมนตรีของสภาผู้แทน
ราษฎร ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ การควบคุมโดยการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ, พระราชกำหนด
การควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม และการควบคุม
ทางคานาโยบาย

ศูนย์วิทยพัทธยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย