

บทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบการเมืองไทย

อริสโตเติล ได้เคยกล่าวไว้ในหนังสือชื่อ "การเมือง" (Politics) ของเขาว่า มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์สังคม (social animal) มีภาษาพูดเป็นสื่อกลางในการอยู่ร่วมกันในสังคมนี้ โดยธรรมชาติแล้วเป็นสัตว์การเมืองด้วย (political animal) กล่าวคือ เป็นสัตว์ที่ต้องการมีการปกครอง และโดยเหตุที่มนุษย์ในแต่ละสังคมมีความแตกต่างกันในฐานะ อาชีพ และเกียรติภูมิ จึงทำให้มีความต้องการรูปการปกครองที่แตกต่างกันออกไป¹ ดังนั้น เมื่อมนุษย์ในสังคมจำเป็นต้องมีการปกครอง จึงต้องมีการแบ่งมนุษย์ในสังคมนั้นออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ผู้ปกครองฝ่ายหนึ่ง ซึ่งได้แก่ นักการเมืองกับผู้อยู่ใต้ปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งได้แก่ประชาชน เพราะฉะนั้นการเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง และประชาชนตลอดเวลา กล่าวคือ เมื่อนักการเมืองซึ่งหมายถึงผู้ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยตรงในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติการเมือง (political actor) นั้น ทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง การกระทำนั้นจะต้องมีผลต่อประชาชนโดยทั่วไป ไม่ทางตรงก็ทางอ้อมอยู่เสมอ² เช่น ประชาชนอาจได้รับความเดือดร้อนหากนักการเมืองไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบหรือเบียดบังผลประโยชน์ของประชาชน ถือเอาอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ไม่ว่าจะประชาชนจะมีความสนใจหรือไม่สนใจต่อการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม ไม่ว่าจะนักการเมืองนั้นจะเป็นผู้มาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ตาม นักการเมืองซึ่งสามารถเป็นผู้ใช้ "อำนาจทางการเมือง" ซึ่งหมายถึงอำนาจในการดำเนินการปกครองประเทศ ก็อาจจะใช้อำนาจนั้นไปในทางที่ไม่อำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนก็เป็นได้

¹ อ้างใน Roy C. Macridis and Bernard E. Brown, (eds.), Comparative Politics (Homewood Illinois : The Dorsey Press, 1964), pp.15-18.

² กระมล ทองธรรมชาติ, "การเมืองคืออะไร", วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2515), หน้า 107-108.

ในการศึกษานี้ นักการเมืองหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของสถาบันรัฐสภาไทย อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผลสะท้อนต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนความสนใจของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ความเป็นมาของสถาบันรัฐสภาไทย

รัฐสภา (parliament) เป็นองค์กรนิติบัญญัติของรัฐ เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจที่เคยมีมานานแล้ว กล่าวคือ เมื่อลัทธิเทวราชาเสื่อมลง ก็มีวิวัฒนาการการปกครองของรัฐ โดยจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ในขอบเขตในสมัยนั้น จึงเกิดแนวความคิดและทฤษฎีการเมืองเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจมากมายด้วยกัน แต่ที่เด่น ๆ ก็มีแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์นักปราชญ์ของฝรั่งเศส หรือการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์ เป็นที่นิยมแพร่หลายทั่วไปในโลกโดยรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ จะบัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ" และได้มีการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ ดังนี้คือ อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจคือรัฐสภาอำนาจบริหารองค์กรผู้ใช้อำนาจคือคณะรัฐมนตรีหรือประมุขของฝ่ายบริหารที่เรียกชื่ออย่างอื่น เช่น ประธานาธิบดี อำนาจตุลาการ องค์กรผู้ใช้ อำนาจคือ ศาล

การมีรัฐสภาที่ถูกต้องตามครรลองของการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นก็คือ การที่สมาชิกรัฐสภาได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทน โดยการแข่งขันอย่างเปิดเผยและโดยเสรี มีวาระการดำรงตำแหน่งอันจำกัดตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาตามระบอบประชาธิปไตยมีอำนาจอย่างแท้จริงทั้งโดยนิตินัยและโดยพฤตินัย ในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารในฐานะตัวแทนของประชาชน ในรัฐซึ่งแตกต่างไปจากรัฐสภาของประเทศในกลุ่มเผด็จการทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาทั้งหลายที่นิยมการแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาแทนวิธีการเลือกตั้ง หรือถ้าหากจะมีการเลือกตั้งก็เป็นการเลือกตั้งโดยไม่มีคู่แข่งขัน อำนาจของรัฐสภาในประเทศเผด็จการทั้งหลายมีน้อยกว่าอำนาจของพรรคการเมือง ของผู้เผด็จการในรัฐ รัฐสภาจึง เป็นเพียงสถานที่สำหรับรับรองความถูกต้องตามหลักรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์เท่านั้น ผู้แทนในรัฐสภามีฐานะเป็นตัวแทนของพรรคซึ่งมีเพียงพรรคเดียว หรือเป็นตัวแทนของผู้มีอำนาจ

ทางการเมืองในขณะนั้นเท่านั้น มิได้เป็นตัวแทนของประชาชนในประเทศตามหลักการของการเป็นตัวแทนทางการเมือง (political representative) เช่นในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย¹

สมาชิกรัฐสภาในฐานะเป็นผู้แทนทางการเมือง ของประชาชนในรัฐ เพื่อให้เกิดการปกครองโดยทางผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย เหตุผลที่สนับสนุนการมีผู้แทนทางการเมืองของประชาชนก็คือ ประชาชนไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้โดยตรง ทั้งนี้เพราะในประเทศใหญ่ ๆ และมีพลเมืองมาก เช่นรัฐในปัจจุบันไม่อาจที่จะให้ประชาชนทั้งหมดมาชุมนุมเพื่อตัดสินใจปัญหาทางการเมืองการปกครองโดยเสียงข้างมากได้ ซึ่งอุปสรรคข้อนี้ทำให้รัฐสภาต้องยอมรับการปกครองโดยผู้แทน นอกจากนี้มองเดสกีเออร์ ก็ได้ให้เหตุผลว่า ประชาชนไม่มีการศึกษาทางการเมืองอย่างเพียงพอในการพิจารณาส่วนปลีกย่อยและรายละเอียดของปัญหา และประชาชนไม่มีเวลาที่จะยุ่งกับกิจการทางการเมืองมากนัก ระบบการปกครองโดยทางผู้แทนจึงเป็นสิ่งจำเป็น²

ระบบการปกครองแบบมีรัฐสภาเริ่มต้นขึ้นในประเทศอังกฤษ ก่อนที่จะแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ และเป็นแบบอย่างของรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ทั้งโลกรวมทั้งประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของโลก ทำให้ความหมายของระบบผู้แทนแตกแขนงออกไปอีกมากมาย³ และยังไม่เป็นข้อยุติสำหรับระบบรัฐสภาอันเหมาะสม

¹ ประเสริฐ โยธิตัทษ์, "แนวความคิดบางประการเกี่ยวกับระบบรัฐสภา"

วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 1(มกราคม 2517), หน้า 55.

² ดูรายละเอียดได้จาก จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนา

พานิช, 2514), หน้า 272-174 และ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 70-71.

³ ความหมายของผู้แทนในลักษณะต่าง ๆ ดูได้จาก A.H., Birch, Represent-

tation (London: Pall Mall Press Ltd., 1971).p.72 Chapter I.

ในแต่ละประเทศ ซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องของพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ประสพการณ์ทางการเมืองการปกครองของประชาชน และผู้นำทางการเมืองตลอดจนระดับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประชาชน

โครงสร้างและวิวัฒนาการของรัฐสภาไทย

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นต้นมา รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งใหม่สำหรับประเทศไทยก็ได้ถูกเปลี่ยนรูปอยู่เสมอ นับตั้งแต่การมีสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิกซึ่งคณะราษฎรแต่งตั้งทั้งหมด มาเป็นสองสภาซึ่งสภาหนึ่งเรียกว่าสภาล่างหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และสภาสูงหรือวุฒิสภาซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล รูปของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้ผันแปรไปตามเจตนารมณ์ของผู้ปกครองประเทศ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 รูป คือ ¹

1. สภาเดียว (unicameralism) ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประเภทที่ ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล เรียกว่าวุฒิสภา เช่น รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475

2. สภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ได้รับแต่งตั้งทั้งหมด เช่น รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 กรณีสภาประเภทที่ 2 นี้ มักจะเกิดขึ้นหลังจากการมีการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง

3. สองสภาหรือสภาคู่ (bi-cameral system) ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดยวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งหรือได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล คือ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน เป็นต้น

¹วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย ในอุดมคติ, หน้า 119-120 และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของไทย," รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์เศศ, 2516), หน้า 51-52.

ประวัติศาสตร์ทางการเมืองในระยะ เวลาที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มีความโน้มเอียงที่จะให้มีระบบสองสภามากกว่าระบบสภาเดียว แม้ว่าในทางทฤษฎีนั้น การให้มีสภาสูงหรือวุฒิสภาจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสภาที่เสถียร ช่วยยับยั้งการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรมิให้กระทำโดยรีบร้อน โดยไม่พิจารณาอย่างถี่ถ้วนรวมทั้งการแก้ปัญหาเผด็จการในสภา¹ แต่สำหรับประเทศไทย มีผู้กล่าวว่า วุฒิสภาได้กลายเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารใช้ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ มากกว่าที่จะใช้เป็นสภาที่คอยยับยั้งสภาผู้แทนราษฎร² อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นสภาที่เสถียร และเป็นสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนนั้น เคยมีมาแล้วตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2489 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ต้องถูกยกเลิกไปภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้ไม่นาน เนื่องจากเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 และความพยายามดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่เรียกเรื่องกันเสมอมาจนถึงปัจจุบัน แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จเลย เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร และมีให้ข้าราชการประจำเป็นวุฒิสภา นอกจากนั้นยังได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางอีกด้วย³ แต่ก็ได้ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อ 6 ตุลาคม 2519

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2521 จะเห็นว่า ผู้มีอำนาจกลุ่มหนึ่งพยายามแก้ไขให้คงอำนาจวุฒิสภาไว้และให้ข้าราชการที่เป็นวุฒิสมาชิกมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ รวมทั้งให้การเลือกตั้งด้วยวิธีรวมเขต เป็นวิธี

¹ จรุง สุภาพ, สมพงษ์ เกษมสิน, สุพัตรา สุภาพ, หน้าที่พลเมือง (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 172-173.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของไทย" รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิเศษ, 2516), หน้า 52.

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526) หน้า 42.



แบ่งเขต และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นพรรค
แต่การแก้ไขดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จจนกระทั่งมีการยุบสภา เป็นผลให้บทเฉพาะกาล
สิ้นสุดลง¹

อย่างไรก็ตาม การยุบสภาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการหลีกเลี่ยงบทเฉพาะกาล ซึ่งจะ
มีผลต่อการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในเดือนมิถุนายน 2526 ภายหลังจึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521
แก้ไขเพิ่มเติม 2528 ให้การเลือกตั้งด้วยวิธีรวมเขตเป็นวิธีแบ่งเขต และให้ผู้มีสิทธิออกเสียง
เลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเลือกเป็นพรรค กล่าวคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีสิทธิเลือกผู้สมัคร
รับเลือกตั้งได้ เท่าจำนวนสมาชิกที่มีได้ในการเลือกตั้งนั้น²

นอกจากนี้ยังมีผู้กล่าวว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ในการดำรง
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง โดยมาจากหัวหน้าพรรค
การเมืองที่มีที่นั่งเสียงข้างมากในสภานั้น แต่ห้ามมิให้ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง (แต่มีทางหลีกเลี่ยงโดยการลาออกหรือมาช่วยราชการได้) มหัพยุดิที่ไม่เป็น
ประชาธิปไตยโดยอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และ
ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา³ และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนถึง 3 ใน 4
ของสภาผู้แทนราษฎร⁴ มีอำนาจควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับความ
เดือดร้อนของประชาชน⁵ แต่ไม่มีอำนาจออกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้
ก็ยังเปิดโอกาสให้วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งการกระทำของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่รัฐบาลไม่
เห็นด้วย ซึ่งอาจมีผลทำให้กฎหมายที่สำคัญ ซึ่งเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรตกไปก็เป็นได้⁶

¹พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทน เมื่อ 26 มีนาคม 2526 ทำให้บทเฉพาะกาล
สิ้นสุดลง เมื่อพ้นวันที่ 21 เมษายน 2526 เป็นต้นไป.

²ความในมาตรา 90 มาตรา 91 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2521 ถูกยกเลิกและเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญ
แก้ไขเพิ่มเติม 2528 - ที่มา กฎหมายและระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2527
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 75.

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 84 วรรค 2.

⁵รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 135 และ มาตรา 136.

⁶รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 127-มาตรา 130.

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นแนวนโยบายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ยังคงอำนาจวุฒิสภาไว้เป็น เครื่องมือของฝ่ายบริหาร

อาจสรุปได้ว่า ผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่มีความไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรซึ่ง มาจากการเลือกตั้ง การให้วุฒิสภาก็เพื่อเป็นฐานอำนาจและสร้างความชอบธรรมให้กับตน มากกว่าที่จะเป็นสภาที่เสี่ยงเท่านั้น

1. วิวัฒนาการของรัฐสภาไทย¹

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของรัฐสภาไทยจะเห็นว่า การนำเอารัฐสภามาใช้ในประเทศไทย ท่ามกลางความผันผวนในทางการเมือง การต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ทำให้เกิด การปฏิวัติรัฐประหารอยู่เสมอ ๆ มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปกครองของคณะผู้ปกครองชุดใหม่ และในการต่อสู้ทางการเมืองย่อมมี ทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้านผู้ปกครอง ดังนั้น บางครั้งเราจึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับมีการ พยายามลดอำนาจของฝ่ายผู้ปกครองและพยายามเพิ่มอำนาจของสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นตัวแทน ของประชาชนให้มากขึ้น แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการลดอำนาจของสถาบันทางการเมืองมากกว่า ดังจะ เห็นได้จากรูปแบบและองค์ประกอบของรัฐสภาในระยะเวลากว่า 50 ปีนี้ ซึ่งมีความแตกต่างกัน ตามยุคสมัย ทั้งนี้แล้วแต่บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในยุคใด จะกำหนดรูปแบบของ รัฐสภาและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารไว้อย่างไร นอกจากนั้น วิวัฒนาการ ของรัฐสภายังจะทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้อีกทางหนึ่ง กล่าวคือ นับแต่มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นต้นมา เรามีรัฐธรรมนูญถึง 13 ฉบับ แต่มีเพียง ฉบับเดียวเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (วุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม) แต่อยู่ได้เพียง 1 ปีกับ 5 เดือนเท่านั้น² นอกนั้นรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีชื่ออำนาจต่อรัฐบาล ชุดใหม่ หรือคณะผู้ทำการยึดอำนาจการปกครองเสมอ โดยเฉพาะธรรมนูญการปกครองปี 2502 (ใช้ระหว่างปี 2502-2511) และธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 (ใช้ระหว่างปี 2515-2516) ซึ่งเป็นช่วงที่ว่างเว้นจากการเลือกตั้งและการมีสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเป็นเวลายาวนาน

¹ เรียบเรียงจาก สุวิมล ไตรสุวรรณ, "ระบบรัฐสภาและลักษณะของรัฐสภาไทย", รัฐสภาสาร ปีที่ 30 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2525), หน้า 88-93.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, หน้า 52.

รัฐสภาชุดที่ 1 พ.ศ.2475 รัฐสภาไทยสมัยเริ่มแรกมีสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกจำนวน 70 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2475 รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 สาเหตุเพราะมีการเลือกตั้งทั่วไป รวมเวลาที่สมาชิกอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 4 เดือนกับ 27 วัน

ในสมัยรัฐสภาชุดที่ 1 นี้ นับเป็นครั้งแรกที่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นฉบับชั่วคราว เรียกว่าพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475

รัฐสภาชุดที่ 2 พ.ศ.2476 มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภา 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 78 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวนสมาชิก 78 คน มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 สมาชิกประเภทที่ 1 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2480 สาเหตุเพราะออกตามวาระ รวมเวลาที่สมาชิกประเภทที่ 1 อยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี 25 วัน ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 นั้นคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป

ในสมัยนี้ มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475

รัฐสภาชุดที่ 3 พ.ศ.2480 รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 มีจำนวน 91 คน สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2481 เพราะมีการยุบสภา รวมเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง 1 ปี กับ 5 วัน และอีกประเภทหนึ่งคือประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 มีจำนวน 78 คน และแต่งตั้งเพิ่มเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2480 อีก 13 คน สมาชิกประเภทนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปนี้ รัฐสภาชุดนี้ยังใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดิม

รัฐสภาชุดที่ 4 พ.ศ.2481 มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร สภานี้ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 สมาชิกประเภทที่ 1 นั้น มีจำนวน 91 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2488 สาเหตุเพราะยุบสภา รวมเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง 6 ปี 11 เดือนกับ 4 วัน ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวน 91 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2480 ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป

ในรัฐสภาสมัยนี้ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 ในปี 2483 โดยยึดบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งจะต้องหมดไปในปี 2485 (10 ปี) เป็นในปี 2495 (20 ปี) ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการกำหนดความถูกต้องตามกฎหมายให้แก่บทบาท

ของฝ่ายทหาร ในการเข้าสู่วิถีทางการเมืองการปกครองต่อไป¹

รัฐสภาชุดที่ 5 พ.ศ. 2489 มีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 96 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 และยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปอีก ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวน 96 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง (ชุดเดิม) จำนวน 91 คน และแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอีก เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2489 จำนวน 5 คน สมาชิกประเภทที่ 2 นี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 สาเหตุเพราะมีการใช้ รัฐธรรมนูญใหม่ รวมเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง 12 ปี 5 เดือนกับ 2 วัน

รัฐสภาชุดที่ 6 พ.ศ. 2489-2490 มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและพฤฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 96 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 (ชุดเดิม) ส่วนพฤฒิสภา จำนวน 80 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2489 รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 สาเหตุเพราะมีการรัฐประหาร รวมเวลาที่สมาชิกสภาผู้แทนอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 10 เดือน กับ 4 วัน ส่วนสมาชิกพฤฒิสภาอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 5 เดือน กับ 16 วัน

ในรัฐสภาชุดนี้ ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ ต้องการให้รัฐสภามีบทบาทเป็นหลัก โดยยกเลิกสมาชิกประเภทแต่งตั้ง ให้องค์การของการเลือกตั้งเป็นผู้เลือกตั้งพฤฒิสภาไปก่อน จนกว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยวิธีการเลือกตั้งสมาชิกพฤฒิสภาโดยตรงจากประชาชน หลักการแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นสาเหตุให้เกิดการรัฐประหารขึ้น เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490²

¹ วงศ์ เลิศไพศาล, "วัฒนธรรมทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของนิสิตปีสุดท้ายของจุฬาฯ ที่มีต่อฐานะและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" หน้า 32.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, หน้า 62.

รัฐสภาชุดที่ 7 พ.ศ. 2491-2494 มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 99 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 ส่วนวุฒิสภามีจำนวน 100 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 สาเหตุเพราะมีการรัฐประหาร รวมเวลาที่สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี 10 เดือนกับ 2 วัน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี กับ 12 วัน

รัฐสภาชุดนี้ ได้นำเอารัฐธรรมนูญเมื่อปี 2475 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองยึดบทเฉพาะกาลมาใช้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ซึ่งใช้ในสมัยนี้ มาตรา 33 ได้กำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งจำนวนสมาชิกเท่ากัน และต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีก 3 ครั้ง โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทนฉบับชั่วคราวที่ใช้อยู่และเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นการลดบทบาทของวุฒิสภาลง เช่น เป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจการค้าหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล นอกจากนั้นยังมีจำนวนสมาชิกเพียง 100 คน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกล้มเลิกอีกครั้งหนึ่งโดยการรัฐประหาร เมื่อ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ¹

รัฐสภาชุดที่ 8 พ.ศ. 2495-2500 รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สมาชิกประเภทที่ 1 สิ้นสุดลงเมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2500 เหตุที่สิ้นสุดเพราะออกตามวาระ รวมเวลาที่อยู่ในตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ 1 เป็นเวลา 4 ปี 11 เดือน กับ 27 วัน ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป

¹

กรีซ สืบสนธิ์, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 147-165. มีข้อนำสังเกตว่าบทบาทของสภามักจะเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือผู้มีอำนาจเป็นส่วนใหญ่ หากสภายุคใดสมัยใดก็ตามขัดขวางการดำเนินงาน หรือนโยบายของฝ่ายบริหารผู้มีอำนาจหรือไม่สนับสนุนการทำงานของผู้มีอำนาจ สภานั้นก็จะถูกยุบโดยการรัฐประหาร อ้างใน กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบอบการปกครองของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 6-25.

ได้นำเอารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 กลับมาใช้อีกโดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม

พ.ศ.2495

รัฐสภาชุดที่ 9 พ.ศ.2500 มีสภา เดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 160 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวนสมาชิก 123 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2494 รัฐสภา ชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 สาเหตุเพราะมีการรัฐประหาร รวมเวลาที่สมาชิก ประเภทที่ 1 อยู่ในตำแหน่ง 6 เดือน กับ 18 วัน ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 อยู่ในตำแหน่ง 5 ปี 9 เดือน กับ 16 วัน

รัฐสภาชุดที่ 10 พ.ศ.2501 รัฐสภามีสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 สมาชิกประเภทที่ 1 มีจำนวน 160 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 และจำนวน 26 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2501 แทนสมาชิกประเภทที่ 2 ที่จับสลากออก ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 มีสมาชิกจำนวน 121 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2500 รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อ 20 ตุลาคม 2501 สาเหตุเพราะมีการปฏิวัติ รวมเวลาที่ สมาชิกประเภทที่ 1 อยู่ในตำแหน่ง 10 เดือน 7 วัน ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 อยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 1 เดือน กับ 3 วัน

รัฐสภาชุดที่ 11 พ.ศ.2502-2511 รัฐสภามีสภาเดียวคือสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 สาเหตุเพราะ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ รวมเวลาที่สมาชิกอยู่ในตำแหน่ง 9 ปี 4 เดือน กับ 16 วัน

ข้อสังเกตสำหรับรัฐสภาชุดที่ 9, 10 และ 11 กล่าวคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารโค่นล้ม จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในเดือนกันยายน 2500 แต่มิได้มีการ เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งเมื่อเหตุการณ์ยุ่งยากขึ้น จึงทำการปฏิวัติในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 นับเป็นครั้งที่ 4 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ในวันที่ 28 มกราคม 2502 มีผลให้ไม่มีการเลือกตั้งไม่มีพรรคการเมือง มีแต่สภา

ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 240 คน ซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำ¹

รัฐสภาชุดที่ 12 พุทธศักราช 2512-2514 มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สภาผู้แทนมีจำนวน 219 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 ส่วนวุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 164 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2511 จำนวน 120 คน และเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2512 จำนวน 44 คน รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 17 พุทธศักราช เหตุที่สิ้นสุดลงเพราะมีการปฏิวัติ รวมเวลาที่สมาชิกสภาผู้แทนอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี 9 เดือน กับ 5 วัน ส่วนวุฒิสมาชิกอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี 4 เดือน กับ 15 วัน

รัฐสภาชุดที่ 13 พ.ศ.2515-2516 มีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก 299 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2515 และสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 สาเหตุเพราะยุบสภา ระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง 1 ปี

ข้อสังเกตสำหรับรัฐสภาชุดที่ 12, 13 หลังจากว่างเว้นการเลือกตั้งและไม่มีสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นเวลาเกือบ 10 ปี ก็ได้มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 ขึ้นใช้ ซึ่งไม่ได้ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลเท่าใดนัก ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการเพิ่มอำนาจวุฒิสภามากขึ้น 4 เท่า ให้ข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิกได้ มีจำนวน 3 ใน 4 ของสภาผู้แทนราษฎร และยังสามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ยุ่งยากทางสภาผู้แทนราษฎรทำให้มีการปฏิวัติขึ้นอีกโดยคณะรัฐบาลในเวลานั้นเป็นผู้กระทำการเอง แล้วประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 โดยจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน ขึ้นเป็นสภาแต่งตั้ง ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารทำหน้าที่นิติบัญญัติ²

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 204.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, หน้า 73.

รัฐสภาชุดที่ 14 พ.ศ.2516-2518 มีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 299 คน มาจากการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2516 สิ้นสุดเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 สาเหตุเพราะมีการ เลือกตั้งทั่วไป รวมเวลาที่สมาชิกอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 1 เดือน กับ 4 วัน

รัฐสภาชุดที่ 15 พ.ศ.2518-2519 มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 269 นาย มาจากการเลือกตั้งเมื่อ 26 มกราคม 2518 ส่วนวุฒิสมาชิกจำนวน 100 คน มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2518 สภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลง เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 สาเหตุเพราะมีการยุบสภา รวมเวลาที่สมาชิกอยู่ใน ตำแหน่ง 11 เดือน กับ 17 วัน ส่วนวุฒิสภากองอยู่ในตำแหน่งต่อไป

รัฐสภาชุดที่ 16 พ.ศ.2519 มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทน มีสมาชิก 279 คน มาจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ส่วนวุฒิสภามีสมาชิก 100 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อ 26 มกราคม 2518 สิ้นสุดเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 สาเหตุเพราะมีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รวมเวลาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่ง 6 เดือน 5 วัน ส่วนวุฒิสมาชิกอยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 8 เดือน กับ 12 วัน

รัฐสภาชุดที่ 17 และ 18 สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มี สภาเดียวโดยในระยะ เริ่มแรกคือระหว่าง 22 ตุลาคม - 20 พฤศจิกายน 2519 รัฐสภา คือ สภาที่ปรึกษาของ นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มี 24 คน สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519 เมื่อมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกอบด้วยสมาชิก 340 คน มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2519 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 สาเหตุเพราะมีการ ปฏิวัติ รวมเวลาที่สมาชิกอยู่ในตำแหน่ง 11 เดือน

รัฐสภาชุดที่ 19 พ.ศ.2520 มีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วย สมาชิก 360 คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 สาเหตุเพราะมีการเลือกตั้งทั่วไป รวมเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง 1 ปี 5 เดือน กับ 7 วัน

รัฐสภาชุดที่ 20 พ.ศ.2522 มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทน ราษฎร มีสมาชิก 301 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ส่วนวุฒิสภา มี สมาชิก 225 คน มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522

ข้อสังเกตสำหรับรัฐสภาชุดที่ 14-20 ได้มีกลุ่มพลังประชาชนโดยการนำของนิสิต นักศึกษาปัญญาชน ได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนนำไปสู่การชุมนุมประท้วง จนเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเป็นชนวนไปสู่การโค่นล้มรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งคณะกรรมการ แก้ไขรัฐธรรมนูญและต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517¹ แต่ รัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีอายุเพียงปีเศษเท่านั้น ก็ถูกล้มเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครอง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2519 แต่ เนื่องจากการจัดตั้งสภาปฏิรูปการปกครองซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ และได้กำหนดขั้นตอนในการพัฒนาประชาธิปไตยถึง 12 ปี โดยกำหนดให้ 4 ปีแรก มีสภาจากการแต่งตั้งเพียงสภาเดียว และถัดไปจึงให้มีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา การกำหนดขั้นตอนดังกล่าวเป็นการปิดกั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการควบคุม และสั่งปิดหนังสือพิมพ์หลายฉบับ และยังทำให้นิสิตนักศึกษาและประชาชนจำนวนหนึ่งไปเข้าร่วม กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) ดังนั้น คณะรัฐบาลชุดนี้ซึ่งมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นหัวหน้า จึงได้ถูกโค่นล้มโดยคณะทหารอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 มีการล้มเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2519 และได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประกาศใช้เมื่อ วันที่ 22 เมษายน 2521² ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2529) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้มีผู้กล่าวว่ายังคงมีลักษณะเป็น "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" กล่าวคือ มีทหารและพรรคการเมือง บางกลุ่มต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยยึดอำนาจวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี ให้ ข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองได้ และต้องเป็นวุฒิสมาชิกด้วย นอกจากนี้ยังให้ เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งแบบรวม เขต เบอร์เดียวให้เป็นแบบแบ่ง เขต เรียงเบอร์³

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 42.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

³ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 8 ฉบับที่ 13 (25-31 มีนาคม 2529).

แนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวกองทัพมกได้มีการออกแถลงการณ์ เรื่อง “แนวทางของกองทัพมกในปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ” เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2526 อธิบายถึงเหตุผลที่กองทัพเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ว่า “กองทัพมิได้ทำหน้าที่เรื่องการรบอย่างเดียว แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ทำหน้าที่ในการพัฒนาประเทศด้วย และปฏิบัติตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 โดยใช้มาตรการประชาธิปไตยโดยการรุกรูททางการเมืองอย่างต่อเนื่อง มาตรการประชาธิปไตย คือ มาตรการที่ทำให้อธิปไตยเป็นของปวงชนมี เสรีภาพ บริบูรณ์ หลักการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของกองทัพมก มีดังนี้

1. ยึดบทเฉพาะกาลออกไป จะยึดเป็นเวลาเท่าใดสุดแล้วแต่รัฐสภา
2. ยกฐานะวุฒิสมาชิกโดยแต่งตั้งจากบุคคลทุกสายอาชีพจะทำให้วุฒิสมาชิกมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าสภาผู้แทนราษฎร
3. วิธีการเลือกตั้งแบบรวมเขต เบอร์เดียว เป็นการคัด เสรีภาพของประชาชน แต่ได้เกิดการเข้าใจผิดกันอย่างกว้างขวางว่า ขอให้ยึดอายุวุฒิสมาชิกให้ข้าราชการประจำ เป็นรัฐมนตรีซึ่งความจริงกองทัพมกต้องการให้คณะรัฐมนตรีไปจากสมาชิกรัฐสภา เพราะ การเลือกตั้งทั่วไปนั้น ไม่ว่าจะให้การเลือกตั้ง เป็นประชาธิปไตยเท่าใด ก็ยากที่จะให้คนยากจน ชาวนา กรรมกร หรือบุคคลที่เป็นผู้แทนที่แท้จริงของราษฎรเข้ามา เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้¹ จะเห็นว่าประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ดังกล่าว มีความคิดเห็นขัดแย้งกันออกเป็น 2 พวกอย่างเห็นได้ชัดเจน และภายหลังร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ซึ่งเสนอโดย นายบัญญัติ เกสรทอง กับคณะ ไม่ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมในวาระที่ 3 โดยแพ้ไปด้วยคะแนนเสียง 254 เสียงจากจำนวนกึ่งหนึ่งของรัฐสภา คือ จำนวน 264 เสียง² รัฐบาลจึงได้มีการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 มีนาคม 2526³

¹ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 8 ฉบับที่ 16 (15-21 เมษายน 2521) ,หน้า 430, 449.

² รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2526 (สมัยวิสามัญ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 อ้างใน รัฐสภาสาร ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 เดือนมีนาคม 2526, หน้า 41.

³ พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 อ้างใน รัฐสภาสาร ปีที่ 31 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2526) ,หน้า 11.

ความขัดแย้งในเรื่องรัฐธรรมนูญ ที่เป็นปัญหาให้มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญ โดยการยึดบทเฉพาะกาลออกไป ชัยอนันต์ สมทวณิช สรุปไว้ ดังนี้

1. สมาชิกภาพ และคุณสมบัติของวุฒิสภา หากรัฐธรรมนูญฉบับใดมีข้อห้าม ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกพร้อม ๆ กันไปได้แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะมีอายุสั้น
2. อำนาจ วุฒิสภา หากรัฐธรรมนูญฉบับใดให้อำนาจวุฒิสภาน้อย หรือไม่ทัดเทียมกับ อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะมีอายุสั้น จะถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง อยู่เสมอ
3. ข้าราชการประจำกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากรัฐธรรมนูญฉบับใด กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร คือจะต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะมีอายุสั้นหรือถูกยกเลิกแก้ไขเปลี่ยนแปลง เสมอ

นอกจากนี้ยังให้ทัศนะว่า ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประวัติการเมืองไทย มีศูนย์กลางอยู่ที่การแข่งขันทางอำนาจระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองที่มาจากการ เลือกตั้ง และระหว่างคณะทหารกับพรรคการเมืองตลอดมา ¹

รัฐสภาชุดที่ 21 พ.ศ. 2526 รัฐสภามี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวน 325 คน มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ส่วนวุฒิสภามีสมาชิก จำนวน 243 คน มาจากการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 และแต่งตั้งเพิ่ม เมื่อปี 2524 และ ปี 2528 ² รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 สาเหตุเพราะยุบสภา รวมเวลาที่สมาชิกอยู่ในตำแหน่ง 3 ปี 12 วัน ส่วนวุฒิสภาอยู่ใน ตำแหน่งต่อไป

รัฐสภาชุดที่ 22 พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นปีปัจจุบัน มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สภาผู้แทนมีสมาชิกจำนวน 347 คน มาจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 ส่วนวุฒิสภามีสมาชิกจำนวน 260 คน มีการออกตามวาระ 2 ปี และมีการแต่งตั้ง เพิ่มเข้ามา 25 คน เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2529 ³

¹ ชัยอนันต์ สมทวณิช, ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, หน้า 52-53.

² จเร พันธุ์เปรื่อง, "อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา", รัฐศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2526), หน้า 63.

³ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 11 ฉบับที่ 30 (25-31 กรกฎาคม 2529), หน้า 813-814.

2. ลักษณะเด่นของรัฐสภาไทยในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของรัฐสภาไทยในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเห็นลักษณะที่เด่น ๆ ซึ่งได้แก่มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เช่น

1. การให้มี 2 สภา คือ สภาที่ราษฎรเลือกตั้ง และสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยการเสนอของรัฐบาล
2. การกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ควรมีจะควบคุมการออกเสียงลงคะแนนในรัฐสภา คือ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
3. การกำหนดให้สมาชิกภาพของวุฒิสภามีระยะยาวกว่าสมาชิกภาพสภาผู้แทนราษฎร คือ คราวละ 6 ปี
4. กำหนดให้บุคคลจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้
5. วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
6. ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้
7. ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภาเป็นต้น
8. ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนมากที่สุด หรือได้รับเสียงข้างมากในสภา เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในทางทฤษฎีรัฐสภาในประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้นทรงอำนาจสูงสุดในรัฐ เพราะถือว่าเป็นตัวแทนเจตจำนงของประชาชนโดยตรง จอห์น ลอค (John Locke) ได้ให้ทัศนะในข้อเขียนของเขาที่ชื่อ "An Essay Concerning The True Original, Extent, and End of Civil Government" ว่า "สภานิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกของประชาชนมีอำนาจออกกฎหมายที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ต้องเชื่อฟัง อย่างไรก็ตาม ล็อคเห็นว่าความมีอำนาจสูงสุดของสมาชิกสภาผู้แทนนั้นมีข้อจำกัด 4 ประการ คือ

1. ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่ต้องใช้ตามเจตนารมณ์ของประชาชน เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ส่วนรวม
2. จำต้องใช้อำนาจนี้เพื่อให้เกิดและรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมโดยต้องใช้ออกมาในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน และกำหนดตัวผู้ตีความกฎหมายไว้
3. อำนาจนี้จะนำไปซึ่งสิทธิในทรัพย์สิน (property) ของราษฎรคนหนึ่งคนใด โดยปราศจากการยินยอมของบุคคลนั้นไม่ได้
4. อำนาจนี้จะโอนแก่ผู้ใดหรือองค์การใดไม่ได้ โดยปราศจากการยินยอมเห็นชอบด้วยของราษฎรผู้เป็นเจ้าของ ¹

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ อำนาจ หน้าที่ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประการหนึ่ง กับอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองอีกประการหนึ่ง ²

¹

John Locke, Two Treatises of Government Complied With
Introduction by Peter Laslett (New York : A Menter Book, 1965), pp.401-409.

²

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวบรวมจากหนังสือหลายเล่ม เอกสารต่าง ๆ อาทิเช่น วิสุทธิ โห้แท่น, ประชาธิปไตยโดยแนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, หน้า 124-125. โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518), บทที่ 3 ประเทศไทยกับรัฐสภา, หน้า 73-108. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, หน้า 45-50. เมธาสุดบรรทัด, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (ฝ่ายวิชาการกลุ่มกิจกรรมนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 68-74. แสง รัดมนงคผลมาศ, "บทบาทของนักการเมืองและรัฐสภาต่อระบอบประชาธิปไตย" 50 ปี บนเส้นทางประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 9-119. จารุมิตร เรื่องสุวรรณ. "บทบาทของรัฐสภาต่อความมั่นคงทางการเมือง", รัฐสภาสาร ปีที่ 3 ฉบับที่ 6 (มิถุนายน, 2526), หน้า 17-27. ประเสริฐ โยธิตัทย์, "รัฐสภากับระบอบประชาธิปไตย," หน้า 4-9. สุวิมล ไตรสุวรรณ, "ระบบรัฐสภาและลักษณะของรัฐสภาไทย," หน้า 93-96. พรรณนิภา เปลี่ยนไมตรี และนรรัตน์ พิมพ์เสน, "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน," รัฐสภาสาร ปีที่ 30 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน, 2525), หน้า 7-10. สัมฤทธิ์ แก้วอาจ, "ประชาชนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," รัฐสภาสาร ปีที่ 31 ฉบับที่ 11 (6 มิถุนายน, 2526), หน้า 51-52. และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.

1. อำนาจหน้าที่ที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้หลาย ประการ หน้าที่สำคัญ เช่น การออกกฎหมายการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะ รัฐมนตรี การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ และการตีความในเรื่องที่สำคัญ ๆ และหน้าที่อื่น ๆ ดังนี้

1.1. หน้าที่ในการออกกฎหมาย พิจารณาและให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่าง กฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 125 กำหนดว่า "ร่างพระราชบัญญัติ จะเสนอ ก็ได้โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร..." และมาตรา 76 กำหนดว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้น เป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา" เมื่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนจึงสามารถที่จะ ควบคุมและ เสนอแนะฝ่ายบริหารให้ออกกฎหมายที่ถูกต้องตรงตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะ ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายเกี่ยวกับการ เงิน ที่ประชุมสภาจะพิจารณากฎหมายเป็นขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอน ซึ่งเรียกว่าพิจารณา 3 วาระ การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าสมควร รับหลักการหรือไม่ ถ้ารับหลักการแล้วก็จะส่งให้คณะกรรมการของสภาพิจารณารายละเอียด ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง เนื้อความตลอดถึงชื่อร่างพระราชบัญญัติได้ตามที่เห็นสมควร ขั้นตอนนี้ สมาชิกจะ เสนอความเห็น เพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อความในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ เรียกว่าการ เสนอคำแปรญัตติ เมื่อพิจารณาเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการที่รับมอบหมายก็จะนำรายงาน ของคณะกรรมการเสนอต่อที่ประชุมสภา ที่ประชุมสภาก็จะพิจารณาในวาระที่ 3 โดยพิจารณาลงมติว่า เห็นชอบที่จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ¹

1.2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอาจกระทำได้ โดย

1.2.1. การแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 151 บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารแผ่นดินต้องแถลง นโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ"

¹ สุวิมล ไตรสุวรรณ, "ระบบรัฐสภาและลักษณะของรัฐสภาไทย" รัฐสภาสาร,

1.2.2. การตั้งกระทู้ถาม เป็นการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้กำหนดให้สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ กล่าวคือ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดเห็นว่ารัฐบาลบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นก็จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เกี่ยวกับเรื่องที่สงสัยหรือมีปัญหาขึ้น เพื่อให้รัฐมนตรีชี้แจงและนำข้อคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไปปฏิบัติ¹ อย่างไรก็ตาม มาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินกระทู้ถามมี 2 ประเภท คือ กระทู้ถามที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและกระทู้ถามที่เกี่ยวกับนโยบาย แต่โดยมากกระทู้ถามจะเป็นข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของราษฎรมากกว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย นอกจากนั้นยังมีกระทู้ถามด่วน และกระทู้ถามธรรมดา กระทู้ถามด่วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน มีความจำเป็นเร่งด่วนที่รอไม่ได้ ซึ่งอาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น² สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ชอบควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม เพราะ เป็นเรื่องที่สามารทโชว์ผลงานของตนได้เป็นที่ปรากฏแก่ประชาชนและเป็นวิธีที่สามารถทำได้โดยง่าย ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากเหมือนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

1.2.3. การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ว่างใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ ปี 2495, 2485, 2490, 2492, 2511, 2517 และ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน 2521 มาตรา 137 ได้บัญญัติว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ว่างใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ" ในญัตติ

¹ สานิตย์ โลหะชาละ, "กระทู้", รัฐสภาสาร, หน้า 8.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521, มาตรา 136.

นั้นจะต้องระบุกระทรวงที่ประสงค์จะขอเปิดอภิปราย พร้อมทั้งระบุประเด็นต่าง ๆ ที่เห็นว่า รัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องจนไม่น่าไว้วางใจด้วย ในการเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซักถาม เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรีไม่สามารถแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นไม่เป็นที่พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ และถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะมีผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีนั้นพ้นตำแหน่ง

1.2.4. การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติและการตีความการให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา และให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ เป็นต้น การให้ความเห็นชอบในการเก็บภาษี และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น การควบคุมการเงินของฝ่ายบริหาร โดยการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 134 บัญญัติไว้ว่า "การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยการเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยในพระราชบัญญัติโอน เงินงบประมาณรายจ่ายหรือ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป" ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาถ้าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา คณะรัฐบาลก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง

การตีความได้แก่ การตีความรัฐธรรมนูญ การตีความข้อบังคับ การประชุมสภา รวมถึง การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 194 บัญญัติว่า "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อีกแต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

1. ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ผู้ติขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้
2. ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 3 วาระ ..."



ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอผู้รัฐสภา สภาผู้แทนเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ
ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมี
อำนาจพิจารณาจึงเท่ากับ เป็นผู้ควบคุมระบบการปกครองของประเทศมิให้มีการแก้ไขไปใน
ทางที่ผิด¹

1.2.5. การอนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มาตรา 157 บัญญัติ
ว่า “ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือ
ปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ไว้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติก็ได้ ในการประชุม
รัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรี เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า
ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎร
ยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนด
นั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้ เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น
ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทน
ราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราช
กำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ เป็นพระราชบัญญัติต่อไป...”

2. อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง

บทบาทและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำในฐานะ เป็นสถาบันทางการเมืองนั้น
จะมีกว้างขวางมากน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการของระบบการเมืองของแต่ละประเทศ
เป็นสำคัญ บทบาทและหน้าที่นี้อาจพิจารณาได้ดังนี้

2.1. เป็นผู้ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจปัญหาต่าง ๆ
ของประเทศ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลโดยพยายามชักจูงให้ประชาชนสนใจการเมือง
เพื่อการศึกษาและพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองให้ดีขึ้น สมาชิกสภาที่ดีจะต้องให้การศึกษา

¹

จากรุศดร เรื่องสุวรรณ, “บทบาทของรัฐสภาต่อความมั่นคงทางการเมือง”.

ทางการเมืองแก่ประชาชน โดยการพูดคุยเล่าให้ประชาชนฟังถึงหลักเกณฑ์ของการ
ดำเนินการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เมื่อมีโอกาสอำนวย¹

2.2. เลือกสรรบุคคล เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น เลือกนายกรัฐมนตรี
และการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ของสภา เป็นต้น บทบาทนี้จะกระตุ้นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรให้มีความรู้สึกว่าเป็นผู้แทนของปวงชนในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติ
และประชาชนอย่างแท้จริง และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 139 ได้ให้อำนาจแก่
คณะกรรมการ ไว้ดังนี้

ก. กระทำกิจการเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา

ข. พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา

นอกจากนั้นคณะกรรมการยังมีอำนาจ เรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือ เรียก
บุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรสามารถใช้อำนาจการสอบสวนของคณะกรรมการในการที่จะสอบสวนเหตุการณ์หรือสิ่ง
ที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั้งในสมัยประชุม และนอกสมัยประชุม และยังมีอำนาจ
เรียกข้าราชการผู้เกี่ยวข้องมาสอบสวนด้วย²

2.3. อำนาจหน้าที่ที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและสะท้อนความทุกข์ยาก
(grievances) ของประชาชนให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายต่าง ๆ ได้รับรู้ และดำเนินการแก้ไข
ให้ถูกต้อง เป็นการช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง³

2.4. หน้าที่ในการเป็นจุดศูนย์กลางของการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ⁴

¹ วิสุทธิ์ โปธิ์แท่น, ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตย
ในอุดมคติ, หน้า 125 และ จารุบุตร เรืองสุวรรณ, "บทบาททางรัฐสภาต่อความมั่นคงทาง
การเมือง," รัฐสภาสาร, หน้า 17.

² สานิตย์ โลหะชาละ, "กระชู้", รัฐสภาสาร ปีที่ 31 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน
2526), หน้า 13.

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, หน้า 48 และ วิสุทธิ์
โปธิ์แท่น, ประชาธิปไตย : แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, หน้า 125.

⁴ เรืองเตียวกิม, หน้า 49.

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ยังมีนักรัฐศาสตร์อีกหลายท่านให้ความเห็นในแงุ่มที่แตกต่างกันไป อาทิเช่น John Stuart Mill มีความเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นสภาที่ติดตาม (watch) และควบคุมการทำงานของรัฐบาล (control the government) จึงจะถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สมบูรณ์ การควบคุมดังกล่าวอาจจะเป็นในรูปของคณะกรรมการดำเนินการเรื่องเดือดร้อนของประชาชน (committee of grievances) และ สภารับฟังความคิดเห็น (congress of opinion) ¹

ส่วน เบเกซอท เห็นว่า การเลือกนายกรัฐมนตรีถือเป็นบทบาทหลักในบรรดาบทบาทต่าง ๆ ที่รัฐสภาพึงปฏิบัติ อาทิเช่น การให้การศึกษาแก่ประชาชน การกระทำหน้าที่ให้ปรากฏแก่สายตาประชาชน การโต้เถียงกันในสภา และให้ความสำคัญกับบทบาทด้านนิติบัญญัติ หรือการออกกฎหมาย (rule making) เป็นบทบาทสุดท้าย ²

สำหรับ ลาพาลอมบารา เห็นว่า สถาบันนิติบัญญัติมีฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองโดยพื้นฐาน มีหน้าที่ที่สำคัญ 5 ประการ คือ ³

1. การออกกฎหมาย (rule making)
2. การเป็นตัวแทน (representation)
3. การแสดงออกซึ่งความต้องการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และการเสนอแนะแนวทางนโยบาย (interest articulation and agregation)
4. การให้การศึกษาและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน (political socialization and education)

¹
John Stuart Mill, "Representative Government" (1861) Cited in R.C. Maeridis and B.E. Brown, eds., Comparative Politics : Notes and Readings, 4th ed. (Homewood, Ill : Dorsey Press, 1972), pp.309-310.

²
Walter Bagehot, The English Constitution (London : Collins Fontana Library, 1963). This edition of the 1867 classic includes an introductory essay by R.H. Crossman. R.Rose, Politics in England (Boston : Little, Brown, 1964), p.2.

³
Joseph LaPalombara, Politics, Within Nations, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1973), p.135.

5. การตรวจสอบ กลั่นกรอง และอำนาจการ(surveillance, serutiny and supervision)

ลาพาลอมบารา ได้จำแนกแยกแยะหน้าที่และบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติ หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับหน้าที่และบทบาทที่เป็นพฤติกรรมที่แท้จริงของสถาบันนิติบัญญัติหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศต่าง ๆ เช่น ในยุโรปตะวันตก เช่น อังกฤษ อิตาลี เยอรมันตะวันตก เป็นต้น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น โซเวียต เชกโกสโลวะเกีย ฮังการี ประเทศละตินอเมริกา แอฟริกา และ เอเชีย เช่น อินเดีย เป็นต้น โดยให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 ประการดังกล่าว ซึ่งบางส่วน น่าจะได้นำเอามาปรับใช้ได้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย และบางส่วนสิ่งที่ ลาพาลอมบารา กล่าวถึง ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทยเลย ดังนี้

1. หน้าที่ในการออกกฎหมาย (rule making) La Palombara กล่าวว่าปัจจุบัน สภาพของสถาบันนิติบัญญัติมีลักษณะไม่เคลื่อนไหว หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถทำหน้าที่ในการ ออกกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีอิสระ สาเหตุเป็นเพราะความสลับซับซ้อนของปัญหาและความต้องการของสังคมที่มีมากขึ้น ความจำเป็นอันเร่งด่วนในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การเติบโตของพรรคการเมืองที่มีวิสัย และการเพิ่มขึ้นของจำนวนพรรคการเมือง

นอกจากนั้น การประชุมของสภาในสมัยประชุมก็เป็นเพียงระยะเวลาสั้น ๆ โดยเฉลี่ย 40-60 วัน/ปี ซึ่งย่อมไม่เพียงพอที่จะทำให้การทำงานด้านนิติบัญญัติของสภาสมบูรณ์ได้ ดังนั้น สภาจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประชุมคณะกรรมการมากกว่า เพื่อช่วยกลั่นกรองหรือ เสนอแนะ การทำงานของสภาอีกทีหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม กล่าว สำหรับประเทศไทยแล้ว บทบาทของคณะกรรมการยังไม่เป็นที่แพร่หลายและรู้จักกันในหมู่ประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่จะรู้และสนใจในเรื่องการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า แต่ก็มักจะเป็นผู้สนใจจริง ๆ ที่จะติดตามข่าวสารการประชุมสภาจาก หนังสือพิมพ์และรายงานข่าว เนื่องจากไม่มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางวิทยุ อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของสื่อมวลชนในการประชาสัมพันธ์ การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด นอกจากนั้นการดำเนินงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ค่อยมีผลงานที่ปรากฏให้ประชาชนได้เห็นเด่นชัด อันเนื่องมาจากคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เป็นเพราะปัญหาของระบบรัฐสภาเอง

ลาพาลอมบารา สรุปในที่สุดว่า ความล้มเหลวของสถาบันนิติบัญญัติในการปรับตัวให้เข้ากับเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงในสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม เป็นเพราะสถาบันนิติบัญญัติไม่มีความมั่นคงในการที่จะเป็นตัวแทนที่มีคุณภาพประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็คือ อำนาจในการถ่วงดุลย์กับฝ่ายบริหาร¹

2. หน้าที่ในการเป็นตัวแทน (representation) แนวความคิดเกี่ยวกับ "การเป็นตัวแทน" ลาพาลอมบารา กล่าวว่า เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ อาจพิจารณาได้ออกเป็น 3 ด้าน กล่าวคือ

1. ในด้านสังคมวิทยา ตัวแทน หมายถึง การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนเป็นกระจุกเงา สะท้อนความต้องการหรือความคิดเห็นของผู้เลือกตั้ง และตัวแทน ในความหมายนี้ไม่จำเป็นต้องหมายถึงตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2. ด้านการเมือง การเป็นตัวแทนโดยผ่านการเลือกตั้งหมายความว่าประชาชนจะเป็นผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภา การเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ตัวแทนมีความหมายในทางการเมือง และจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

- 2.1 ประชาชนจะต้องให้ความยินยอมแก่ตัวแทนในการปกครองประชาชน
- 2.2 ตัวแทนต้องเป็นคนมาจากชุมชนนั้น
- 2.3 ตัวแทนจะต้องรับผิดชอบผู้ที่เลือกตน

นอกจากนั้น ระบบตัวแทนในทางการเมืองยังต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ คือ

1. ประชาชนมีอิสระในการเลือกผู้แทนของเขา
2. ผู้ปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกเข้าไป
3. ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากประชาชนจะเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครอง
4. ประชาชนรู้สึกว่าเขา เป็นผู้แสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริง
5. ประชาชนให้ความยินยอมผู้ปกครองในการตัดสินใจ
6. ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

¹ Ibid., pp.135-139.

7. ผู้ปกครอง ประกอบด้วยตัวแทนแต่ละคนที่จะ เข้ามาปกครอง ¹

สรุปได้ว่าสาระสำคัญของการ เป็นตัวแทนในทางการเมืองอาจพิจารณาได้จาก

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับประชาชนผู้เลือกตั้ง หรือระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนในชุมชนนั้น (political community)
2. คุณสมบัติของผู้แทนราษฎรในระบบการเมืองไม่ได้หมายถึงการจัดการ การ แลกเปลี่ยน หรือบุคลิกลักษณะของบุคคล เท่านั้น แต่จะต้องหมายถึงการทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ²

2.4 การออกกฎหมาย เป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์สูงสุดของประชาชนในชุมชนนั้นโดยส่วนรวม และการที่สถาบันนิติบัญญัติให้ประชาชนแสดงประชามติใน เรื่องสำคัญนั้นก็เพื่อที่จะให้การดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เป็นไปตามความต้องการของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและไม่มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น

3. ด้านความมั่นคง การ เป็นตัวแทนในความหมายนี้หมายถึงการร่วมมือกันของกลุ่มต่าง ๆ ในการใช้อำนาจทางการเมือง ดังนั้น การเป็นตัวแทนในความหมายนี้จึงอาจจะไม่ครอบคลุมถึงการเป็นตัวแทนในเรื่องต่อไปนี้ อาทิ เพศ อายุ ศาสนา เชื้อชาติ การศึกษา อาชีพ และชนชั้นทางสังคม ³

ลาพาลอมบารา สรุปในที่สุดว่าปัญหาการเป็นตัวแทนอยู่ที่ว่าประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่ จำกัดอยู่เฉพาะประชาชนบางกลุ่มหรือทุก ๆ กลุ่ม หากผู้แทนราษฎรสามารถสะท้อนหรือทำให้ความต้องการของประชาชนทุก ๆ กลุ่มในสังคมได้รับการตอบสนองแล้ว หน้าที่ในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ถือได้ว่ามีควมสำคัญมากกว่าหน้าที่ในการออกกฎหมาย

¹ G. Sartori, "Representation Systems," International Encyclopedia of the Social Sciences (New York : Macmillan, 1968), p.468, in LaPalombara, Politics Within Nations, p.141.

² Hanna Pitkin, The Concept of Representation (Berkeley : University of California Press, 1967), pp. 221-224 อ้างใน LaPalombara, Politics Within Nations, p.141.

³ LaPalombara, Politics Within Nations, pp. 143-146.

3. หน้าที่ในการแสดงออกซึ่งความต้องการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และข้อเสนอแนะ

แนวทางนโยบาย (interest articulation and agregation)

หน้าที่นี้มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการเป็นตัวแทน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าผลประโยชน์มักจะอยู่บนพื้นฐานของความขัดแย้งและสภาพของสังคมและการเมืองยากที่จะหลีกเลี่ยง ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็เนื่องมาจากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม มีลักษณะจำกัดและขาดแคลน ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร "การกระทำหรือการกล่าววาทะเพื่อประโยชน์ของประชาชน" อาจ เป็นเพียงข้ออ้างหรือยกเอาประชาชนขึ้นมาอ้างเท่านั้น โดยความเป็นจริงพวกเขาอาจจะทำเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และโดยนัยสำคัญเป็นการให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนน้อยครั้งจึง เป็นเพียงการกล่าวอ้างที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทำให้ข้ออ้างนี้ค่อย ๆ คุดค่าลงไป

นอกจากนั้น การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มหรือประชาชนโดยส่วนรวมยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา "การกระทำหรือการพูด" ที่มุ่งประโยชน์เฉพาะกลุ่มบางกลุ่มในสายตาของคนจำนวนมาก เป็นสิ่งที่อาจจะทำให้มีการเมืองเสียคะแนนนิยม เพราะว่าสิ่งที่คนอเมริกันเข้าใจก็คือ สถาบันนิติบัญญัติจะต้องแสดงออกเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้น การเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในความหมายของคนอเมริกัน ย่อมแตกต่างกับคนอังกฤษมอง กล่าวคือ ขณะที่คนอังกฤษต้องการให้ผู้แทนของเขาพูดหรือกระทำในฐานะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์นิยม หรือกลุ่มคาทอลิก หรือโปรเตสแตนต์ เป็นต้น คนอเมริกันกลับไม่ต้องการ แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศต่าง ๆ จะปฏิบัติตามแนวความคิดของประเทศอังกฤษมากกว่า อย่างเช่น พรรคฝ่ายซ้าย (left-wing mass parties) ในประเทศต่าง ๆ แสดงออกอย่างชัดเจนว่าเป็นผู้แทนในสภาเพื่อชนชั้นคนงาน (working-class representation)

อย่างไรก็ตาม ลาพาลอมบารา กล่าววาทะว่า หน้าที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คือ การทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (reconciliation or compromise) ความต้องการของประชาชนที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน และในขณะที่เดียวกันก็จะต้องแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและควรจะคำนึงถึงระดับความแตกต่างของประโยชน์ที่แต่ละกลุ่มจะได้รับด้วย ¹

¹Ibid., pp.154-157.

4. การให้การศึกษาและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน (political socialization and education)

สถาบันนิติบัญญัติก็เป็นหนึ่งในสถาบันอื่น ๆ เช่น ครอมนคริว โรงเรียน วัด ฯลฯ ที่ทำหน้าที่ในการให้การเรียนรู้แก่ประชาชนในสังคม แต่เป็นการให้การเรียนรู้ที่แคบเข้ามา คือ การเรียนรู้ในทางการเมืองและการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนให้เรียนรู้เกี่ยวกับระบบการเมือง โดยนัยยะแห่งความสำคัญของสถาบันนิติบัญญัติในการกระทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งลาฟาโลมบารา ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ความสำคัญของการเป็นตัวแทนประชาชนโดยส่วนรวม (broad public) สร้างความชอบธรรมให้กับบทบาทของผู้แทนในการสร้างความรู้สึกร่วมกันอันเดียวกันของประชาชนในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งในด้านวัฒนธรรมและผลประโยชน์ ทำให้ทุก ๆ คนรู้สึกถึงความเป็นผู้แทนของพวกเขาทุก ๆ คน
 2. ในทำนองเดียวกัน สถาบันนิติบัญญัติก็สร้างความชอบธรรมแก่ฝ่ายบริหารในการปกครอง จะเห็นได้ว่า ในการรัฐประหาร หรือล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือการหมดสมาชิกภาพของผู้แทน ทั้งนี้ที่ผู้นำใหม่ขึ้นมาปกครอง ความจำเป็นเร่งด่วนที่สำคัญเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปกครอง ก็คือการให้มีสภานิติบัญญัติและสภานิติบัญญัติจะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ทำให้ประชาชนเข้าใจว่าพวกเขาไม่ได้อยู่ภายใต้คำสั่งหรืออำนาจเผด็จการของฝ่ายบริหาร
 3. สถาบันนิติบัญญัติเป็นที่รวมของตัวแทนจากเขตต่าง ๆ และกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกันในประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนเหล่านี้ ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมคลี่คลายลง ประชาชนมีความเข้าใจในจุดเดียวกัน ทำให้สังคมไม่แตกแยก
 4. สถาบันนิติบัญญัติ เป็นเวทีในการแสดงออกและฝึกหัดการทำหน้าที่ออกกฎหมาย โดยความสำคัญของสถาบันนิติบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน เช่น การออกกฎหมาย การเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ การเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนในกระบวนการทางการเมือง และมีหน้าที่ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง และเรื่องราวต่าง ๆ ทางการเมืองมากขึ้น
- อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศ การที่ข่าวสารทางการเมืองและสื่อมวลชนถูกควบคุมจากรัฐบาล หรือการที่สถาบันนิติบัญญัติมีบทบาทอันจำกัด ตลอดจนฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่า ทำให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้การศึกษาและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนประสพอุปสรรคอยู่มาก

Lapalombara ยังได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความสนใจทางการเมือง โดยเฉพาะข่าวสารทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ดังนั้น สถาบันนิติบัญญัติและพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญในการเป็นผู้กระตุ้นและให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน¹

5. หน้าที่ในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และอำนาจการ(surveillance scrutiny and supervision)

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คือ บทบาทในฐานะ คณะกรรมาธิการ (the committees or the subcommittee) ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อย่างเช่น ในกรณีคิวดอเวอร์เกต (the watergate) ซึ่งมีผลทำให้ประธานาธิบดีนิกสัน แห่งพรรครีพับลิกัน ต้องลาออกจากตำแหน่ง

อาจจะกล่าวได้ว่าบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ ทำให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระมัดระวังและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำของตน ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสังคมหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน²

นอกจากนั้น บทบาทของคณะกรรมาธิการยังทำหน้าที่ในการช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำแก่สมาชิกสภาผู้แทนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย หรือการถามปัญหาต่าง ๆ แก่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ศึกษาและติดตามเรื่องราวปัญหาต่าง ๆ ทางการเมือง อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนด้วย

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นว่า ทั้งอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองต่างก็มีความสำคัญขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของประเทศนั้น ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้สถาบันนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แสดงบทบาทที่เป็นจริงมากนักน้อยเพียงใด อันจะทำให้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนโดยหลักการ มีความหมายและคุณค่าต่อระบบการเมืองและประชาชนในทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม การเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแง่มุมต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะข้อคิดเห็นของ La Palombara จะช่วยให้การมองพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบการเมืองไทยซึ่งจะได้กล่าวต่อไปให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้วิจัยจะได้นำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลด้วย

¹Ibid., pp.157-161.

²Ibid., pp.161-166.

ผลสะท้อนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ ตลอดจนวิวัฒนาการของสถาบันผู้แทนราษฎรของไทยที่ผ่านมา จะเห็นว่า ขอบเขตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีค่อนข้างจำกัด และไม่สอดคล้องกับหลักการของการ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เท่าที่ควร โดยหลักการแล้วหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรคือการออกกฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในด้านนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลัก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่สามารถเสนอกฎหมาย จาก การริเริ่มของฝ่ายผู้แทนราษฎรเอง กฎหมายส่วนใหญ่เป็นการริเริ่มและ เสนอโดยฝ่ายบริหาร หรือข้าราชการประจำ นอกจากนี้บทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีก็ไม่ค่อยจะประสบผลสำเร็จ เท่าที่ควร แทนที่จะ เป็นการควบคุมในด้านนโยบาย กลับ เป็นการควบคุมในรายละเอียดปลีกย่อยของการบริหารงาน เช่น การวิ่งเต้นโยกย้าย แต่งตั้ง ข้าราชการ เป็นต้น นอกจากนี้พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตบยังมีลักษณะ เป็นการใช้อำนาจแอบแฝงไปในทางแสวงหาผลประโยชน์จากฝ่ายบริหารและระบบราชการ เช่น ใช้ อิทธิพลในการวิ่งเต้นทางการค้า การฝากเด็กเข้าเรียน เป็นต้น

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดความ เข้าใจและทัศนคติของ ประชาชนที่มีต่อภาพพจน์ (image) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปในทางที่ไม่สอดคล้องกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ที่ควรจะเป็น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงฐานะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่าย นิติบัญญัติอันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับฝ่ายบริหารอันได้แก่รัฐบาลและข้าราชการประจำ และความสนใจของประชาชนที่มีต่อสถาบันของสภาผู้แทนราษฎร เช่น การไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้ง เป็นต้น

1. ฐานะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

เนื่องจากการศึกษาี้ ผู้วิจัยจำกัดการศึกษาความรู้ความ เข้าใจและทัศนคติของ ประชาชนที่มีต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับ เลือกตั้ง เมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526 และสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 อันเป็นวันที่ มีการประกาศยุบสภา ดังนั้น การกล่าวถึงฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร จึงควรจะ เน้นการศึกษาในช่วงระยะเวลาดังกล่าวด้วย

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ รวมทั้งฉบับปัจจุบัน แล้วจะพบว่าสถาบันของฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสถาบันนิติบัญญัติหลายประการ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา มีอำนาจที่จะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีหน้าที่ตรากฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอีกด้วย ส่วนฝ่ายบริหารนั้นก็มิอำนาจในการที่จะยุบสภาได้ เพื่อให้มีการเลือกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในเมื่อฝ่ายบริหารขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 101 บัญญัติไว้ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ..." ¹ และมาตรา 135 บัญญัติไว้ว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้..." ² ในการยุบสภานั้น นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจะกระทำในนามของกษัตริย์ ส่วนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นกระทำได้หลายวิธี เช่น ควบคุมโดยระบบคณะกรรมการของสภา การควบคุมโดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป การให้ความเห็นชอบในการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอและการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ในที่นี้จะกล่าวถึงฐานะและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาจากบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอกฎหมายและการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด การตั้งกระทู้ถาม รัฐบาลและการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ช่วงระหว่าง 25 เมษายน 2526 - 1 พฤษภาคม 2529 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการยืนยันว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 101.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 135.

4.1 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอกฎหมายและการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

ในประวัติรัฐสภาไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ เกือบทั้งหมดจะได้รับการรับรองในหลักการจากสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นในสภาชุดแรกถึงชุดที่ 3 (2479 - 2489) มีร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอแล้ว สภาผู้แทนไม่รับหลักการรวม 9 ฉบับ และนับตั้งแต่บัดนั้นมา ไม่มีร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเลย ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอแล้วจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนในชั้นรับหลักการ ในจำนวนร่างพระราชบัญญัติ 9 ฉบับนี้ มี 2 ฉบับ ซึ่งสภาลงมติไม่รับหลักการ และมีผลให้รัฐบาลต้องลาออก คือ ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติระเบียบบริหารราชการ นครเพชรบูรณ์ พ.ศ.2487 และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมณฑล พ.ศ.2487 ซึ่งรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม แพ้คะแนนเสียง 36:48 และ 41:43 ตามลำดับ¹ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขณะมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนั้น ตามข้อเท็จจริงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันค้านรัฐบาลจนเป็นผลสำเร็จ เป็นเรื่องของตัวบุคคลมากกว่าหลักการ กล่าวคือ เกิดการขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมืองด้วยกัน คือ นายปรีดี พนมยงค์ ต้องการที่จะกำจัดรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม²

กล่าวโดยสรุป บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล โดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอมา แทบจะไม่มี ความหมายของการควบคุมรัฐบาลอย่างแท้จริง ยิ่งกว่านั้น เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอในสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรระหว่าง 25 เมษายน 2526 - 1 พฤษภาคม 2529 จะเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอสู่สภาและไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาในชั้นรับหลักการ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภาทั้งสิ้นรวม 13 ฉบับ จากจำนวน 158 ฉบับ ไม่รวมร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะมีการยุบสภา 228 ฉบับ

¹ ญาติ ไหวดี, "ถ้ารัฐบาลแค้นดิในสภา" รัฐสภาสาร ปีที่ 18 (10 กันยายน 2513), หน้า 10.

² จากคำสัมภาษณ์ นายใหญ่ ศวิตชาติ, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2516 อ้างใน วรสิทธิ์ ไรจนพานิช "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผลสะท้อนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร", หน้า 89.

ตารางที่ 3.1

ข้อมูลเปรียบเทียบการเสนอร่าง พรบ. ของ ส.ส. กับ ครม. 1

25 เมษายน 2526 - 1 พฤษภาคม 2529

ลักษณะของ พรบ.	ประกาศใช้เป็นกฎหมาย				ไม่รับหลักการ				ตกไป		นายกรัฐมนตรึ ประธานสภา ไม่ให้คำรับรอง สั้งระงับ				ตกไปเพราะ มีการยุบสภา			
	ส.ส. เสนอ (ฉบับ)	ส.ส. เสนอ (ฉบับ)	ส.ส. เสนอ (ฉบับ)	ส.ส. เสนอ (ฉบับ)	สส.	กรม.	สส.	กรม.	สส.	กรม.	สส.	กรม.	สส.	กรม.	สส.	กรม.	สส.	กรม.
1. เกษตร	3*	2.6**	5	4.3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	4.1	2	.6
2. เศรษฐกิจ	3	2.6	11	9.4	4	-	2	2	2	-	-	-	-	-	6	1.9	5	1.6
3. สาธารณสุข	1	0.8	4	3.4	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	10	3.1	3	0.9
4. การศึกษาและสังคม	10	8.6	6	5.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40	12.5	2	.6
5. กระบวนการยุติธรรมและสิทธิ เสรีภาพ	2	1.7	15	12.9	1	-	-	1	-	-	2	-	-	-	60	18.8	10	3.1
6. การโอนที่ดินให้กับหน่วยราชการ	2	1.7	5	4.3	1	-	2	1	-	-	-	-	-	-	18	5.7	10	3.1
7. ความมั่นคง	-	-	19	16.2	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	35	10.9
8. ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0.6	4	1.3
9. ความมั่นคง	4	3.4	7	6.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	4.4	11	3.5
10. ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ	5	4.3	10	8.6	1	-	2	-	-	-	3	-	-	-	37	11.6	1	0.3
11. อื่น ๆ เช่น การจัดตั้งศาลจังหวัด การจัดตั้งจังหวัด เป็นต้น	-	-	4	3.4	3	-	-	1	-	-	6	-	1	-	28	8.8	9	2.8
รวม	30	25.6	87	74.4	13	-	7	6	3	-	11	-	1	-	228	71.3	92	28.3
			117		13		13		3		11		1		320			

หมายเหตุ * - จำนวนฉบับ
 ** - เปรอ์เซ็นต์
 1 ที่มา - รายงานกิจการของรัฐสภา (เอกสารโรเนียว - งานผู้คดี กองการประมุข สำนักเลขาธิการรัฐสภา) กฎหมาย 87 ฉบับ
 - ร่าง พรบ. รวม 478 ฉบับ สส. เสนอ 293 ฉบับ ไม่รับหลักการ 13 ฉบับ ขอดอน 7 ฉบับ ตกไป 3 ฉบับ นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง 11 ฉบับ ประธานสภาสั่งระงับ 1 ฉบับ ตกไปเพราะยุบสภา 228 ฉบับ คิดเป็นร่าง พรบ. ที่ สส. เสนอและประกาศใช้เป็นกฎหมายเพียง 30 ฉบับ
 - ครม. เสนอ 185 ฉบับ ขอดอน 8 ฉบับ และตกไปเพราะยุบสภา 92 ฉบับ จึงเป็นร่าง พรบ. ที่ ครม. เสนอและประกาศใช้เป็นกฎหมาย 87 ฉบับ.

นอกจากนั้น จะเห็นว่า ไม่มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีฉบับใด ไม่ผ่านขั้นตอนการรับหลักการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือตกไป เมื่อพิจารณาครบ 3 วาระ นอกจากนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายยังมีจำนวนมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป กล่าวคือในจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายจำนวน 117 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภา 30 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 25.6 แต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีถึง 87 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 74.4 และเมื่อพิจารณาถึงร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาทั้งหมด 478 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประกาศใช้เป็นกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 6.3 เท่านั้น ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้เป็นกฎหมาย คิดเป็นร้อยละ 18.3 และเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วในทุก ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นด้าน เกษตร เศรษฐกิจ เป็นต้น เป็นการเสนอจากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่จะยกเว้นเพียงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสังคมเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอสู่สภานั้น ในจำนวน 478 ฉบับ สภาเสนอ 293 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 61.3 และคณะรัฐมนตรีเสนอ 185 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 38.7 ซึ่งมากกว่ากันถึง 108 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 22.6 ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไป เพราะมีการยุบสภา ส่วนใหญ่จึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภาที่มีจำนวน 228 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 47.7 ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีที่ตกไป 92 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 19.3

โดยสรุป บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอกฎหมายและในการควบคุมรัฐบาลโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่จะแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอิทธิพลต่อฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด และแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีฐานะอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรด้วย

1.2 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล โดยวิธีการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐบาล โดยเฉพาะพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการเงิน ความ

มั่นคงของประเทศ ไม่น้อยจะมีให้เห็นบ่อยครั้งนัก แต่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ศ.2529 ซึ่งเป็นหนึ่งในบรรดาพระราชกำหนด 8 ฉบับ ที่เกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร และการเก็บภาษี ด้วยคะแนนเสียง 143:142 คะแนน¹ เป็นเหตุให้รัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ตัดสินใจยุบสภา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529 เป็นผลให้พระราชกำหนด รวม 9 ฉบับ ที่รัฐบาลเสนอในคราวเดียวกันนั้น มีเพียงฉบับเดียวที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติให้ผ่านไป รอการพิจารณาของวุฒิสภาได้แก่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ต่อไป สภาลงมติไม่อนุมัติ 1 ฉบับได้แก่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ศ.2529 ส่วนที่เหลืออีก 7 ฉบับ รัฐบาลชุดใหม่ต้องนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ และวุฒิสภาต่อไป ได้แก่ 1. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้าง เงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พ.ศ.2528 3. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจ เครดิต ฟองซิเอร์ พ.ศ.2502 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2528 4. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 พ.ศ.2521 5. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2529 และ 7.พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ.2522 พ.ศ.2529²

ตามข้อเท็จจริงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันคัดค้าน และสามารถล้มพระราชกำหนดของรัฐบาลได้สำเร็จนั้น เป็น เรื่องของตัวบุคคลมากกว่าจะเป็นการรวมพลังในการ

¹ สารະສຳຄັນຂອງພະຣາຊກຳນົດດັ່ງກ່າວ ເພື່ອ ເປັນການປ້ອງກັນມີໃຫ້ມີການນຳ ເຂົ້າ ເຂື່ອ ເພລິງ ຮວມທັງຄວບຄຸມປຶກມາຜການນຳ ເຂົ້າຣຍນດມີໃຫ້ມາກເກີນຄວາມຈຳ ເປັນ ອ້າງໃນ ສຍາມຈດຫມາຍເຫດ ປີທີ່ 11 ຈບັບທີ່ 18 (2-8 ພຸສກາຄມ 2529), ຫນ້າ 485.

² ສຍາມຈດຫມາຍເຫດ ຈບັບ ເຕີຍວກັນ, ຫນ້າ 485-486.

แสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพิธีการ กล่าวคือ รัฐบาลแพ้คดีเพราะสาเหตุหลายประการ อาทิ 1. ความพยายามที่จะล้มรัฐบาลของพรรคฝ่ายค้าน พรรคฝ่ายค้าน โดยการนำของ พล.ต.ประมาท อติเรกสาร เคยยื่นญัตติอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 139 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 แต่ไม่สำเร็จ¹ มาสำเร็จในครั้งนี้โดยการรวมตัวกับสมาชิกพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลบางคนซึ่งขัดแย้งภายในพรรค อาทิเช่น นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มภาคเหนือ ซึ่งเป็นผู้ที่สนิทสนมกับนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เช่น นายโกศล ไกรฤกษ์ นายพินิจ จันทรสุรินทร์ นายสมาน ชมพูเทพ เป็นต้น 2. ความขัดแย้งภายในพรรคกิจสังคม อันเนื่องมาจากสมาชิกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคเหนือไม่พอใจหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคบางคน² สาเหตุมาจากการที่ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ อดีตรองนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำปาง ถูกปลดออกจากตำแหน่งในคราวการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเฉพาะส่วนของพรรคกิจสังคม และสาเหตุอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรค ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งรายชื่อที่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเสนอไปไม่ได้รับการพิจารณา³

¹ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญเป็นพิเศษครั้งที่ 7/2528 เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2528 ที่ประชุมลงมติไว้วางใจ นายสมหมาย สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วยคะแนน 166:91 นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีคมนาคม 147/102 และนายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีอุตสาหกรรม 139:106 นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีพาณิชย์ 158:95 อ้างใน สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 10 ฉบับที่ 25 (14-20 มิถุนายน 2528), หน้า 680.

² พล.อ.อ.สิทธิ เสวดศิลา เป็นหัวหน้าพรรคในขณะนั้น และกรรมการบริหารพรรคที่มีบทบาทสำคัญในพรรค ได้แก่ ร.ต.อ.สุรัตน์ ไอสถานุเคราะห์ นายหงส์ สารสิน เป็นต้น กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคเหนือ อาทิเช่น นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลำพูน นายพินิจ จันทรสุรินทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลำปาง เป็นต้น.

³ การปรับปรุงคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2529 อ้างใน สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 11 ฉบับที่ 8 (21-27 กุมภาพันธ์ 2529), หน้า 203.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวนี้ จำนวน 36 คน จึงได้ไปร่วมกับพรรคฝ่ายค้าน ลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาล ซึ่งในฐานะสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลแล้วไม่ควรจะกระทำเช่นนั้น ในเรื่องนี้ ร.ต.อ.สุรัตน์ ไอสถานุเคราะห์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น กล่าวว่า "เหตุที่ทำให้รัฐบาลยุบสภาไม่ได้มาจากพรรคกิจสังคม แต่เกิดจากกลุ่มคนในพรรคกิจสังคมบางกลุ่มที่ไม่เคารพมติพรรค..."¹

3. ความไม่พอใจของบุคคลบางกลุ่มที่ต้องการล้มรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้แก่กลุ่มที่สูญเสียผลประโยชน์ในคณะรัฐบาลชุดนี้ จะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2529 ว่า "คนจะพยายามทุกวิถีทางที่จะล้มรัฐบาลที่มี พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีให้ได้ เนื่องจากไม่สามารถแก้ปัญหาอะไรได้และคนไม่ยอมรับว่า พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา เป็นหัวหน้าพรรค"²

คำให้สัมภาษณ์ของ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ข้างต้น เมื่อพิจารณาถึงน้ำหนักและเหตุผลแล้ว การล้มพระราชกำหนดของรัฐบาลดังกล่าว น่าจะเป็นเรื่องด้วยบุคคลมากกว่าหลักการ นอกจากนั้น ในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวยังมีการกล่าวหากันทั้งในฝ่ายสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน และสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาลว่ามีการแจกเงิน เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกมือสนับสนุนหรือไม่สนับสนุน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเห็นแก่อำมีสินจ้าง และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าหลักการ แม้จะไม่มีหลักฐานก็ตาม³ แต่พฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่ปรากฏให้เห็นก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ เช่น การที่นายปรีดา พัฒนถาบุตร อดีตรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยสังกัดพรรคกิจสังคมไม่มาประชุมสภาผู้แทนราษฎรในคราวมีการลงมติ พระราชกำหนดที่สำคัญของรัฐบาล และในฐานะที่นายปรีดา พัฒนถาบุตร เป็นเลขานุการคณะกรรมการประสานงานรัฐสภา มีหน้าที่ควบคุมการออกเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล แต่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้นายปรีดา พัฒนถาบุตร ต้องถูกปลดออก

¹ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 11 ฉบับที่ 23 (6-12 มิถุนายน 2529), หน้า 619.

² สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 11 ฉบับที่ 22 (30 พฤษภาคม - 5 มิถุนายน 2529), หน้า 590.

³ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 1 มกราคม 2529, หน้า 1.

จากตำแหน่งดังกล่าวในที่สุด รวมทั้งสมาชิกพรรคบางคนซึ่งมีตำแหน่งทางการเมือง อาทิ เช่น นายจรัส พึ่งช่วย เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายเจริญ เขาวนัประยูร เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกเสียงขัดกับมติพรรคพ้นจากตำแหน่งด้วย¹

กล่าวโดยสรุป การไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาลมีอยู่น้อยครั้ง และส่วนใหญ่จะเป็น เพราะความขัดแย้งในเรื่องของตัวบุคคลมากกว่าหลักการ กล่าวคือ ในความหมายของการควบคุมรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาถึงความเดือดร้อนและผลประโยชน์ของประชาชน เป็นสำคัญ และการกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีอิทธิพล สามารถทำให้รัฐบาลลาออกได้ แต่กรณีกลับ เป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ รัฐบาลสามารถแสดงฐานะอำนาจที่เหนือกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทำการยุบสภา โดยอ้างเหตุผลว่า "สภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึง เหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาชุดนี้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ย่อม เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมบางประการ และจะนำมาซึ่ง ความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย"²

1.3 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถาม

คำว่า "กระทู้" ในพจนานุกรมแปลว่า "ข้อที่ตั้งคำถามในสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ คำถามที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริง หรือข้อนโยบายก็ดี อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี"³

ตามมาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 บัญญัติไว้ว่าในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน⁴

¹ สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 11 ฉบับที่ 23 6-12 มิถุนายน 2529, หน้า 619-620.

² พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2529, อ้างใน สยามจดหมายเหตุ ฉบับเดียวกัน, หน้า 618.

³ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2493.

⁴ นายคณิน นุญสุวรรณ, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความหมายของกระทู้ในพจนานุกรมศัพท์รัฐสภาไทยว่า "กระทู้หมายถึงข้อซักถามที่สมาชิกรัฐสภาถามรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเกี่ยวกับงานในหน้าที่".

กระทู้ถามอาจจะมาจากสมาชิกได้คิดตั้งคำถามจากเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชน หรือสมาชิกได้รับการร้องเรียนจากประชาชน ให้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในความเดือดร้อนของคุณ เพื่อให้รัฐบาลได้ชี้แจงสิ่งที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนนั้น และแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนนั้น ดังนั้นกระทู้จึงมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ดังนี้

1. ทำให้รัฐบาลเอาใจใส่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งในจังหวัดภาคเหนือได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เรื่อง การรถไฟ ซึ่งมีข้อซักถามเพิ่มเติมว่าทางรถไฟสายเหนือ "สะพานแม่เหวก" ชำรุด ไม่เห็นมีการซ่อมแซม จะเป็นอันตรายแก่ประชาชนผู้โดยสารรถไฟ รัฐมนตรีตอบข้อซักถามว่าได้ส่งซ่อมแซมไปแล้วคงเสร็จในไม่ช้านี้ สมาชิกสภาได้ซักถามต่อไปว่า ที่รัฐมนตรีตอบว่าเสร็จในไม่ช้านี้ ความจริง "สะพานแม่เหวก" ได้ซ่อมแซมเสร็จไปหลายเดือนแล้ว¹ นี่ย่อมแสดงว่า รัฐมนตรีผู้นั้นไม่ทราบข้อเท็จจริง ทำให้ตอบกระทู้ถามไม่ถูกต้องตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การตั้งกระทู้ถามนับ เป็นขั้นตอน เบื้องต้นซึ่งไม่มีผลเด็ดขาด เพียงให้เห็นว่า รัฐมนตรีผู้นั้นไม่มีความสามารถหรือบกพร่องในการบริหารราชการแผ่นดินก็อาจจะ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้
2. ทำให้ข้าราชการซึ่งเป็น เครื่องมือของฝ่ายบริหารเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ คำตอบที่ได้รับจากกระทู้ถามรัฐบาลจะสะท้อนให้เห็นการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการว่า เป็นอย่างไร
3. เป็นข้อมูลข่าวสารแก่รัฐบาล ทำให้ทราบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่อยู่ในความควบคุมของคุณ



¹ เผด็จ จิราภรณ์, "กระทู้ถามในสภา." รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับที่ 8 (กรกฎาคม, 2517), หน้า 33.

อุปสรรคของการใช้กระตุ้ถามในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ปัญหาสำคัญของการตั้งกระตุ้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ที่กระตุ้ถามที่เสนอไป ยังไม่ได้รับการตอบจากรัฐบาล เนื่องจากในแต่ละปีจะมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ เพียงครั้งเดียว ซึ่งจะทำให้มีเวลาในการตอบกระตุ้ถามที่ประชุมน้อย เป็นผลให้กระตุ้ถามเหลือค้าง ในที่ประชุมสภาเป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาสภาชุดเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 มีกระตุ้ถามที่ไม่ได้รับการตอบในสภา แต่ละปีเหลือค้างในสภาเป็นจำนวนมาก รวมทั้งสิ้น 550 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 76.5 จากกระตุ้ถามที่ได้เสนอเข้าสู่สภาทั้งหมด 719 เรื่อง ซึ่งเท่ากับว่าปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรยังไม่ได้รับการตอบชี้แจงอีก เป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 3.2 ข้อมูลการเสนอกระตุ้ถาม 22 เมษายน 2522 - 19 มีนาคม 2526

ปี	จำนวนกระตุ้ถาม	ตอบในที่ประชุม	ตอบในราชกิจจานุเบกษา	ถอน/ระงับ	ไม่ได้ตอบ
2522	303	91 30.0%	-	10 3.3%	202 66.7%
2523	194	36 18.6%	4 2.1%	5 2.5%	149 76.8%
2524	139	2 1.4%	2 1.4%	8 5.8%	127 91.4%
2525	73	-	6 8.2%	2 2.7%	65 89.1%
2526	10	1 10%	2 20%	-	7 70%
รวม	719	130 18.1%	14 1.9%	25 3.5%	550 76.5%

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ระหว่าง 25 เมษายน 2526-1 พฤษภาคม 2529

การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ.2526 ก็ประสบปัญหาอุปสรรคการตั้งคำถามของกระทู้ถาม เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกับสภาชุดเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 ทำให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามไม่ค่อยจะประสบผลสำเร็จ และย่อมส่งผลถึงประชาชนในแง่ที่ว่าปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนนั้นยังไม่ได้รับการชี้แจงให้หายข้อสงสัยหรือไม่ได้รับการแก้ไขให้ทันเวลา อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากนิยมประชาสัมพันธ์ตนเองหรือทำให้ประชาชนในจังหวัดของตนทราบว่าตนมีผลงานและมีความสนใจในปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อการสมัครรับเลือกตั้งในสมัยหน้า โดยการตั้งกระทู้ถาม

1. จำนวนและประเภทของกระทู้

กระทู้ถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งคำถามรวม 639 เรื่อง ได้แก่กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา 209 เรื่อง และกระทู้ที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา 430 เรื่อง กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาแยกเป็นกระทู้ถามด่วน 36 เรื่อง และกระทู้ถามธรรมดา 173 เรื่อง

ตารางที่ 3.3 กระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา 25 เมษายน 2526-

1 พฤษภาคม 2529¹

ประเภท	จำนวน กระทู้ ถามด่วน	คิดเป็น ร้อยละ	จำนวน กระทู้ ถามธรรมดา	คิดเป็น ร้อยละ	ผลรวม	คิดเป็น เปอร์ เซ็นต์
1. รัฐมนตรีตอบแล้ว	14	6.7	43	20.6	57	27.3
2. ผู้ตั้งกระทู้ขอถอน	2	1.0	8	3.8	10	4.8
3. ตกไปเพราะผู้ตั้งกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุม	2	1.0	8	3.1	10	4.8
4. ประธานสภาสั่งระงับ	-	-	1	0.5	1	0.5
5. ระงับไปเพราะยุบสภา	18	8.7	113	54.1	131	62.7
รวม	36	17.2	173	82.8	209	100

¹ที่มา - รายงานกิจการของรัฐสภา (25 เมษายน 2526-1 พฤษภาคม 2529) งานกระทู้กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแสดงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะยังมีจำกัด อันเนื่องมาจากกลไกต่าง ๆ ทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยประการหนึ่ง ฐานะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่า ประการหนึ่ง ตลอดจนความบกพร่องและการขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งในการสร้างพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงก็คือ ประชาชนที่ตื่นตัวและมีความสำนึกในความเป็นประชาธิปไตย เพราะประชาชนที่มีคุณภาพเท่านั้นจึงจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพที่เข้ามารับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง ประชาชนจะเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เป็นผู้ที่ตนเลือกเข้าไปดูแลและรักษาผลประโยชน์ของตน หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติงานโดยขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนในการเลือกตั้งคราวต่อไปประชาชนก็อาจจะไม่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น ซึ่งก็คล้าย ๆ กับการที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร และพึงระมัดระวังการปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน มิฉะนั้นก็อาจจะถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันเสนอมติอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ จนถึงกับต้องออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ 4 ปี ก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม การกล่าวอ้างถึงคุณภาพและความสำนึกทางการเมืองของประชาชน เป็นสิ่งที่เป็นามธรรมมาก ถึงแม้ว่าจะมีผู้ทำการศึกษาและกล่าวถึงกัน เสมอมว่าคนไทยยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ติดแน่นอยู่กับระบบอำนาจนิยม ทั้งแบบโบราณและแบบใหม่ก็ตาม และยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาสถิติการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปของประชาชน พบว่า ความสำนึกและความตื่นตัว ตลอดจนความสนใจที่มีต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยมาก ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งจะเป็นเพียงการแสดงออกให้เห็น เป็นรูปธรรมที่แสดงความเป็นประชาธิปไตยทางหนึ่งเท่านั้น (รูปการปกครอง) แต่การที่ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันมาก แสดงให้เห็นถึงความสนับสนุน และความสนใจที่มีต่อสถาบันนิติบัญญัติหรือต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

ฉะนั้นในส่วนนี้ จะขอกล่าวถึงความสนใจของประชาชนโดยการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศ และจะได้กล่าวถึงความสนใจของประชาชนในจังหวัดฉะเชิงเทราที่มีต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบทต่อไป

ตารางที่ 3.7

สถิติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 14 ครั้ง¹

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่	วันที่	วิธี:	จำนวนผู้แทนราษฎร	จำนวนผู้สมัคร	ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง	ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง	เปอร์เซ็นต์	จังหวัดที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด	เปอร์เซ็นต์	จังหวัดที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุด	เปอร์เซ็นต์
1	15 พ.ย. 76	ทางอ้อม	78		4,278,231	1,773,532	41.5	เพชรบุรี	78.8	แม่ฮ่องสอน	17.7
2	7 พ.ย. 80	แบ่งเขต	91		6,123,239	2,462,535	40.2	นครนายก	80.5	แม่ฮ่องสอน	22.2
3	12 พ.ย. 81	"	91		6,310,172	2,210,332	35.0	นครนายก	67.4	ศรีสะเกษ	16.3
4	6 ม.ค. 89	"	96		6,431,827	2,091,827	32.5	บุรีรัมย์	54.7	สุพรรณบุรี	13.4
5	29 ม.ค. 91	รวมเขต	99		7,176,891	2,117,464	29.5	ระนอง	58.7	สมุทรปราการ	15.7
6	26 ก.พ. 95	"	123		7,602,591	2,961,291	39.0	สระบุรี	77.8	พระนครศรีอยุธยา	23.3
7	26 ก.พ. 500	"	160	699	9,859,039	5,668,566	57.5	สระบุรี	93.3	สุพรรณบุรี	42.5
8	15 ธ.ค. 500	"	180	813	9,917,417	4,370,789	44.1	ระนอง	73.0	อุดรธานี	29.9
9	10 ก.พ. 12	"	219	1,253	14,820,180	7,285,837	49.2	ระนอง	74.0	พระนครศรีอยุธยา	34.7
10	26 ม.ค. 18	ผสมแบบแบ่งเขตกับรวมเขต	269	2,199	20,243,791	9,549,924	47.2	ภูเก็ต	67.9	เพชรบูรณ์	32.2
11	4 เม.ย. 19	"	279	2,369	20,623,430	9,072,629	44.0	นครพนม	63.5	เพชรบูรณ์	26.6
12	22 เม.ย. 22	"	301	1,623	21,283,790	9,344,045	44.0	ยโสธร	77.1	กรุงเทพมหานคร	19.5
13	18 เม.ย. 26	"	324	1,880	24,224,470	12,295,470	50.8	ยโสธร	79.6	กรุงเทพมหานคร	32.6
14	27 ก.ค. 29	แบ่งเขต	347	3,810	26,160,100	16,070,957	61.4	ชัยภูมิ	85.2	กรุงเทพมหานคร	38.1

¹ ที่มา กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย.

จากสถิติการเลือกตั้ง จะเห็นว่าตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งที่ 1 ถึงครั้งที่ 12 มีผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิทั้งหมดร้อยละ 50 ยกเว้นการเลือกตั้งครั้งที่ 7 ในสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม มีผู้ใช้สิทธิร้อยละ 57.5 ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นการเลือกตั้งสกปรกเพราะมีการทุจริตกันมากที่สุด จนกระทั่งนิสิตนักศึกษาและประชาชนต้องเดินขบวนประท้วง ¹

ส่วนในการเลือกตั้งครั้งที่ 13 และครั้งที่ 14 มีผู้ใช้สิทธิเกินร้อยละ 50 โดยเฉพาะการเลือกตั้งครั้งที่ 14 มีผู้ใช้สิทธิถึงร้อยละ 61.4 ซึ่งนับว่ามากกว่าทุก ๆ ครั้งที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการเลือกตั้งครั้งนี้และครั้งที่แล้ว เงินได้เข้ามียมหาทสำคัญต่อการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน ² และโดยเฉพาะการเลือกตั้งครั้งนี้ ผู้ที่มีทุนและประกอบกิจการธุรกิจใหญ่ ๆ ในแต่ละจังหวัด ได้รับเลือกตั้งเข้ามามาก นอกจากนั้น บทบาทของหน่วยงานของรัฐและข้าราชการในการชักจูงและแนะนำประชาชนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยรูปแบบและวิธีการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ที่แปลกและหลากหลายแตกต่างกันออกไป ก็มีส่วนอย่างมากที่มีผลต่อสถิติการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในครั้งนี้อย่างสูงที่สุดกว่าทุก ๆ ครั้งที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม จากสถิติการเลือกตั้งดังกล่าว มีเพียง 2 ครั้งเท่านั้นที่ประชาชนไปใช้สิทธิเกิน ร้อยละ 50 ขึ้นไป (ไม่นับการเลือกตั้งครั้งที่ 7) แต่อีก 12 ครั้ง ประชาชนไปใช้สิทธิกันน้อยมากไม่ถึงครึ่งหนึ่ง ร้อยละ 50 และมีอยู่หลายครั้งที่มีผู้ใช้สิทธิเพียง ร้อยละ 20-30 เท่านั้น ดังนั้น โดยสรุปจากการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา ประชาชนยังให้ความสนใจต่อการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าประชาชนยังไม่ซาบซึ้งต่อสถาบันนิติบัญญัติ และไม่ศรัทธาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งย่อมส่งผลหรือสะท้อนถึงปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้งพรรคการเมืองรัฐสภาและคณะทหาร, หน้า 82.

² การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของเงินกับการเลือกตั้ง สรุปจาก พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "เอกสารการวิจัย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดบุรีรัมย์ แทนตำแหน่งที่ว่าง 28 สิงหาคม 2526" (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), บทที่ 9 การหาเสียงและค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง, หน้า 221-229.

สรุป โครงสร้างและวิวัฒนาการของระบบรัฐสภาไทยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นถึงการขาดพัฒนาการที่ต่อเนื่องของสถาบันผู้แทนและพรรคการเมือง อันส่งผลถึงการขาดพัฒนาการในความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความสำคัญทางกลไกรัฐสภาและพรรคการเมือง ถึงแม้ว่าเราจะมีรัฐสภานับถึงปัจจุบัน 22 ชุดแล้วก็ตาม แต่สถาบันทางการเมืองก็ยังตกเป็น เบื้องล่างของระบบราชการหรือฝ่ายบริหารตลอดมา ทำให้กลไกต่าง ๆ ทางการเมือง อาทิ โครงสร้างรัฐสภา รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประชาชนยังไม่อยู่ในสภาพที่เอื้ออำนวย หรือส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาความรู้ความเข้าใจทางการเมืองได้ดีพอ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แก่การออกกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อาทิ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือคณะการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การเลือกสรรนายกรัฐมนตรีเพื่อไปจัดตั้งรัฐบาลและการเป็นตัวแทนสะท้อนผลประโยชน์และความทุกข์ยากของประชาชน อย่างไรก็ตาม บทบาทในการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา โดยเฉพาะในช่วงปี 2526-2529 ไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัญหาสำคัญนอกเหนือจากกลไกของรัฐสภาอันขาดประสิทธิภาพแล้ว กล่าวคือ ในการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะคำนึงถึงตัวบุคคลและผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าคำนึงถึงหลักการและส่วนรวม ส่งผลให้ประชาชนขาดศรัทธาในตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันค่อนข้างน้อย จะเห็นได้จากสถิติการเลือกตั้ง 14 ครั้ง มีเพียง 2 ครั้งเท่านั้นที่ประชาชนไปใช้สิทธิเกิน ร้อยละ 50 การขาดความสนใจต่อการไปใช้สิทธิของประชาชนสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะได้กล่าวต่อไป