



การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับผลกระทบต่อระบอบ ระบบและกลไกของรัฐสภา

การเปลี่ยนแปลงหมายถึงการผ่านจากสภาวะหนึ่ง ไปสู่อีกสภาวะหนึ่ง ซึ่งสภาวะใหม่นี้ เมื่อเปรียบเทียบกับสภาวะเดิมแล้วมีความแตกต่างกัน ส่วนความแตกต่างดังกล่าวนี้จะมีมากน้อย เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่าการเปลี่ยนแปลง ได้มีผลต่อ โครงสร้าง เดิมและคุณลักษณะ เดิม โดยสิ้นเชิง หรือมีผลกระทบต่อสภาวะเดิมแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น เมื่อสิ่งที่เปลี่ยนแปลงนั้น เป็นสิ่งที่มีชีวิต การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึง เป็นการเปลี่ยนไปของกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของสิ่งนั้น เป็นการเปลี่ยนไปของความสัมพันธ์ภายในระหว่างส่วนย่อยของสิ่งนั้น และเป็นการเปลี่ยน ไปของความสัมพันธ์ของสิ่งนั้นกับสภาพแวดล้อมภายนอกด้วย

นอกเหนือไปจากการแปรเปลี่ยนจากสภาพเดิมทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนซึ่งเป็นผลที่บังเกิดขึ้นแล้ว การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นทางด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ หรือการเมืองก็ตาม ย่อมจะต้องพิจารณาวิเคราะห์ด้วยว่า มีปัจจัยอะไรที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยนี้เป็นปัจจัยจากภายในของสิ่งนั้น หรือมาจากภายนอกกระบวนการของการเปลี่ยนแปลง เป็นไปอย่างรวดเร็วหรือค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างทั่วด้านหรือเพียงบางส่วน และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นมีผลต่อสิ่งนั้นและสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสิ่งนั้นอย่างไรบ้าง กระบวนการเปลี่ยนแปลงและผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นรุนแรงหรือไม่รุนแรง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสองแบบ : ปฏิรูปและปฏิวัติ

การปฏิรูป (reform) และการปฏิวัติ (revolution) เป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยผู้ทำการเปลี่ยนแปลงมีความตั้งใจ และวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดแต่ต่างกัน ในแง่ของความเร็ว (speed) ขอบเขต (scope) และทิศทาง (direction)

การปฏิวัติ เป็นการเปลี่ยนแปลงทางคุณค่า โครงสร้างทางสังคม สถาบันทางการเมือง นโยบายรัฐบาล และภาวะผู้นำทางสังคม-การเมือง ที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั่วด้าน และรุนแรง

การปฏิรูป หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีขอบเขตจำกัด ไม่รวดเร็วมากนัก และไม่รุนแรง ที่สำคัญคือ การปฏิรูปจะต้องมีทิศทาง และทิศทางที่วางขึ้นก็คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงซึ่งอำนาจของกลุ่มอภิสิทธิ์ ถูกจำกัดลง ในขณะที่ฐานะทางเศรษฐกิจ และสถานภาพทางสังคมของกลุ่มผู้เสียเปรียบได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ซึ่งย่อมหมายความว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมากขึ้น

พิจารณาจากคำจำกัดความของการปฏิวัติ และการปฏิรูป ข้างต้นจะเห็นได้ว่า นอกจากความแตกต่างทางด้าน ความรวดเร็ว ขอบเขต และความรุนแรง-ไม่รุนแรงแล้ว ยังมีความแตกต่างที่สำคัญยิ่ง คือ ผลของการปฏิวัติ กับผลของการปฏิรูปอีกด้วย กล่าวคือ ในขณะที่การปฏิวัติสิ้นสุดลงโดยสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ของกลุ่มคนที่มีอยู่ก่อนการปฏิวัติ เปลี่ยนแปลงไปแบบหมุนกลับโดยสิ้นเชิง แต่ผลของการปฏิรูปเพียงแต่ลดอำนาจทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของกลุ่มบุคคลที่มีอยู่ก่อนการปฏิรูปในระดับหนึ่งเท่านั้น นั่นคือกลุ่มผู้เสียเปรียบได้มีโอกาสลืมตาอ้าปากได้ มีฐานะทางสังคมเศรษฐกิจ การเมืองดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แต่ก็มิได้หมายความว่ากลุ่มผู้เสียเปรียบจะขึ้นมาคุมอำนาจแทนกลุ่มผู้ได้เปรียบ ดังนั้น แนวทางปฏิรูปจึงได้รับการต่อต้านและคัดค้านจากผู้สนับสนุนแนวทางปฏิวัติโดยมีเหตุผลว่าการปฏิรูปมิใช่การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง หากเป็นวิธีการหนึ่งที่กลุ่มผู้ได้เปรียบใช้ในการรักษาอำนาจของพวกตนไว้เท่านั้น

เมื่อได้พิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสองแบบดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระยะหนึ่ง ๆ ย่อมมีผลต่อทิศทางและกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในตัวระบอบและระบบการเมือง ดังนั้นในขั้นแรกนี้จึงควรกล่าวถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญทางการเมืองของไทยอันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2475 ทั้งนี้เพื่อศึกษาถึงผลสะท้อนต่อระบอบ ระบบ และกลไกย่อยต่าง ๆ ต่อไป

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2475

ภายหลังที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นผลสำเร็จ คณะราษฎรได้วางหลักการหรือนโยบายในการปกครองประเทศไว้ 6 ประการคือ

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลายเช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงความสุขสบาย สมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่ จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอกัน
5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

การวางรากฐานระบอบรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาสถาบันการเมืองชั้นใหม่เพื่อทดแทนสถาบันการเมืองที่ยุบเลิกไป เช่น การเปลี่ยนแปลงฐานะสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ยุบเลิกอภิรัฐมนตรีสภาและสภากรรมการองคมนตรี จัดให้มีสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศและศาลทำหน้าที่ตุลาการ โดยกำหนดที่มาแห่งอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

คณะราษฎรได้ผูกขาดอำนาจการปกครองมาตลอดระยะเวลา 15 ปี นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และการที่คณะราษฎรสามารถยึดอำนาจได้นาน ก็ด้วยมาตรการต่าง ๆ คือ

- โดยการอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ
- โดยการยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง
- โดยการป้องกันและปราบปรามผู้เป็นปฏิปักษ์ต่อคณะราษฎร
- โดยการผูกขาดพรรคการเมืองโดยคณะราษฎร

รัฐประหาร 8 พ.ย. 2490

จุดหักเหทางการเมืองที่สำคัญจุดต่อมาได้แก่รัฐประหารใน พ.ศ. 2490 เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 คณะรัฐประหารอันประกอบด้วย พลโทผิน ชุณหะวัณ พลอากาศโท หลวงกาจ-สงคราม พันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 1 รักษาพระองค์ และพันเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้ทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นอันสิ้นสุดบทบาทของคณะราษฎร ซึ่งการรัฐประหารวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 นี้โดยมีสาเหตุมาจาก

- ฐานะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งในภาวะการณั้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากขาดอาหารเครื่องนุ่งห่มและเกิดความเสื่อมในทางศีลธรรม

- การบริหารประเทศไม่ตรงกับเจตจำนงค์ของประชาชน คือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันสนับสนุนรัฐบาลสมัยนั้น ได้อาศัยเสียงข้างมากสนับสนุนการบริหารประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนอันแท้จริง จนเกิดระบอบเผด็จการโดยสภาผู้แทนชั้น
- การกีดกันไม่ให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งยังความไม่พอใจแก่ฝ่ายทหารเป็นอย่างมาก

ภายหลังที่ทำการรัฐประหารเสร็จแล้ว คณะรัฐประหารได้มอบหมายให้นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เข้าทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลพร้อมกับกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ภายใน 90 วัน ซึ่งก็ปรากฏผลการเลือกตั้งว่าสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน การที่คณะรัฐประหารไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลทันทีก็ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น เพื่อเป็นการแสดงความเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มิได้มีเจตนาที่จะช่วงชิงหรือแย่งอำนาจการปกครองไว้เป็นของตนเอง การจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 90 วัน เป็นการยืนยันถึงเจตนารมณ์ของคณะรัฐประหาร กระนั้นก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคณะรัฐประหารเองอาจไม่พร้อมที่จะจัดตั้งรัฐบาลขณะนั้น อาจไม่ปลอดภัยเพราะยังมีกำลังขบวนการเสรีไทยและทหารเรือบางส่วนสนับสนุนรัฐบาลยุคเก่าอยู่ และเกรงว่าถ้าจัดตั้งรัฐบาลแล้วอาจไม่ได้รับการรับรองต่างประเทศก็ได้

ความต้องการกลับคืนสู่อำนาจการปกครองประเทศของฝ่ายทหารได้ปรากฏเด่นชัดขึ้น ภายหลังที่นายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศมาได้ 3 เดือนเศษ นายทหารที่เป็นสมาชิกคนสำคัญของคณะรัฐประหารจำนวน 4 คน ได้ยื่นคำขู่ขอให้ลาออกเสียจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยอ้างเพียงแต่ว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่แกล้งไว้ คอมมิวนิสต์และกบฏจลาจลกำลังคุกคาม โดยเฉพาะฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ มีการเคลื่อนไหวคิดใช้กำลังเข้าช่วงชิงอำนาจคืนเมื่อนายควง อภัยวงศ์ ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว จึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ภายหลังรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ลาออกเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2491 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง นับเป็นการขึ้นสู่อำนาจของฝ่ายทหารอีกครั้ง

ภายหลังการกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม การเมืองในระบบรัฐสภาก็ยิ่งมีความผันผวนมากขึ้น แม้ว่าจะมีการร่วมพันธมิตรระหว่างนายควง อภัยวงศ์

กับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังที่ได้จัดอิทธิพลของหลวงประดิษฐมนูธรรม ไปได้แล้วก็ตาม ระหว่าง พ.ศ. 2492-2495 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งมีผลทำให้บทบาทของ ทหารในทางการเมืองลดลง จนในที่สุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้ทำการรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2495 และประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 ขึ้น ประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ตำรวจ และข้าราชการที่อยู่ในประจำการเข้าดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น และให้ทำหน้าที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกันไปด้วย และมีประกาศห้ามชุมนุมทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น

การยึดอำนาจข้างสองของคณะรัฐประหาร โดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง และยังผลให้ทหารผูกขาดการปกครองประเทศเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2516

สถาบันทางการเมืองภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อำนาจอธิปไตยซึ่งแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์พระองค์เดียว เปลี่ยนไปเป็นของประชาชน โดยมอบหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ใช้อำนาจอธิปไตยแทน ซึ่งเมื่อดูจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงต้น คือตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 จะพบว่า ลักษณะองค์ประกอบและอำนาจขององค์กรทั้งสามส่วนใหญ่คล้ายกัน จะแตกต่างกันในส่วนปลีกย่อยเท่านั้น

ฝ่ายนิติบัญญัติ จากกระบวนการเมืองที่ผ่านมาช่วง 20 ปี ระบบรัฐสภาปรากฏออกมาในลักษณะสำคัญ 2 รูปคือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนกับประเภทที่มาจากการแต่งตั้ง และรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภา บางครั้งก็มาจากการเลือกตั้งหรือบางครั้งก็มาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชน ฉะนั้นระบบรัฐสภาของไทยจึงมีทั้งระบบสภาเดี่ยว อีกนัยหนึ่งสภาผู้แทนราษฎรและระบบสภาคู่หรือรัฐสภา แต่ความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละสภามีระดับความมากน้อยต่างกันตามแต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับ ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาผู้แทนในแบบสภาคู่เป็นรัฐมนตรีไว้ด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงบุคคลภายนอกอื่น ๆ อีก และเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญที่จัดให้มีการปกครองสภาเดี่ยวหรือสภาผู้แทนราษฎรยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่ง ในคณะรัฐมนตรี จึงพิจารณาได้ว่าที่มาของฝ่ายบริหารนั้นมีได้มาจาก

การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และช่องว่างอันนี้เองที่ทำให้กระบวนการเมืองมีลักษณะที่ฝ่ายบริหารแยกออกจากประชาชน โดยมีระบบข้าราชการประจำและระบบรัฐสภาเป็นฐานรองรับ

ฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญทุกฉบับพยายามที่จะหลีกเลี่ยงไม่แต่งตั้งสถาบันตุลาการ ปล่อยให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอิสระและการแต่งตั้งการเลื่อนชั้น การเลื่อนเงินเดือน การย้าย และการถอดถอนผู้พิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในทางปฏิบัติก็จะพบลักษณะเด่น ที่แสดงถึงการวางรากฐานการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ขึ้นในกระบวนการเมืองไทยในช่วงระยะเวลา 20 ปีแรกของระบบรัฐสภา (2475-2495) โดยมีความมุ่งหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันหลัก ซึ่งก็ปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้ทำการควบคุมฝ่ายบริหารในวิถีทางของรัฐธรรมนูญในลักษณะเด่นที่พอสรุปได้โดยอาศัยกรณีสำคัญ ๆ 5 เรื่องคือ

(1) การขอความเห็นชอบเรื่องควบคุมการจำกัดยาง ซึ่งเสนอโดย พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2477 ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ยอมอนุมัติด้วยคะแนน 73 ต่อ 25 ยังผลให้รัฐบาลต้องลาออกไป

(2) การตั้งกระทู้ถามของนายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี เกี่ยวกับการซื้อที่ดินพระคลังท้องที่ด้วยราคาถูก และยุติพร้อมขอเปิดอภิปรายนโยบายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของนายไต้ ปาณิกบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2480 ยังผลให้พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ลาออกจากตำแหน่งประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และพระยาพหลพลพยุหเสนา พร้อมด้วยคณะลาออกจากตำแหน่งคณะรัฐมนตรี

(3) การเสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับประชุมและการปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎร โดยนายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2480 ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 45 ต่อ 31 ยังผลให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครองของไทย เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2480

(4) การเสนอร่างพระราชบัญญัติขออนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และการจัดสร้างพุทธบรมิณฑล พ.ศ. 2487 โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายก

รัฐมนตรี ซึ่งปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการ ยังผลให้จอมพล ป.พิบูลสงครามลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2487

(5) การเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 โดยนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ปรากฏว่าสภาผู้แทนรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 63 แต่นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นไม่สามารถจะปฏิบัติได้จึงลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2489 ระหว่าง พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2495 ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 จนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 นั้นเป็นช่วงที่มีการต่อสู้ทางการเมืองที่ใกล้เคียงกับหลักเกณฑ์ประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะต่างก็อาศัยสภาผู้แทนเป็นเวทีช่วงชิงอำนาจตลอดเวลาสำหรับพรรคสมาชิกดีหรือวุฒิสมาชิกดี ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม มีฐานะเพียงเป็นสภายับยั้งกลั่นกรองและมีฐานะต่อยกว่าสภาผู้แทนอันเป็นสถาบันทางการเมืองที่มาจากประชาชน ซึ่งก็ชอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็คือ เป็นการนำเอาสภาผู้แทนมาเป็นฐานแห่งอำนาจมากกว่าที่จะนำพรรคพวกของตน ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ หรือพรรคพวกที่ปฏิวัติรัฐประหารกันมาเป็นฐานแห่งอำนาจ

แต่ก็เป็นที่น่าเสียดาย สภาผู้แทนขณะนั้นไม่สามารถที่จะพัฒนาตนเองขึ้นเป็นสถาบันหลักในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่กลับสร้างความอ่อนแอให้กับตนเอง ทำให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมาตลอด ยิ่งกว่านั้นระยะก่อนหน้านั้น คือช่วงที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ถือได้ว่าฝ่ายบริหารมีอิทธิพลครอบงำอยู่เกือบเต็มรูปหรืออย่างน้อยก็กึ่งหนึ่ง เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งและแต่งตั้งมีอำนาจเท่ากัน สาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารเด่นเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็พอจะพิจารณาออกได้ดังนี้คือ

(1) ประวัติความเป็นมาของฝ่ายบริหารมั่นคงกว่าฝ่ายอื่น ๆ

แนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจ ยังใหม่สำหรับกระบวนการเมืองไทย ซึ่งเคยชินกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าฝ่ายบริหารเป็นหัวใจของการปกครองและอำนาจตุลาการเป็นเพียงสาขาหนึ่งของอำนาจบริหารเท่านั้น

(2) หัวหน้าฝ่ายบริหารมีคุณสมบัติเด่น

จากการตรวจสอบดูรายชื่อนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495 ก็จะพบว่าบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มักจะมีประวัติเด่นเป็นที่เชื่อถือสำหรับผู้ที่ไม่ได้

เป็นผู้ก่อการในคณะราษฎร เช่น พระยามโนปกรณนิติธาดา ก็เป็นบุคคลที่คณะราษฎรให้ความไว้วางใจมาก เพราะเชื่อว่าสามารถเป็นกัณฑ์ระหว่างระบอบเก่ากับระบอบใหม่ได้เป็นอย่างดี หรือกรณี ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช เคยเป็นหัวหน้าเสรีไทยนอกประเทศ นายกรัฐมนตรีอีก 5 คน นอกจากนั้นแล้วแต่เป็นผู้ก่อการในคณะราษฎร ทั้งสิ้น คือ พระยาพหลพลพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายควง อภัยวงศ์ นายปรีดี พนมยงค์ นายทวี บุณยเกตุ และ พล.ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ กรณีที่คณะรัฐประหารเชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และสนับสนุนจนได้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สอง ย่อมยืนยันได้ว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีคุณสมบัติเหมาะสมที่คณะรัฐประหารเห็นว่าไม่มีใครดีเด่นกว่านี้ เมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารมีฐานสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองที่ทรงอิทธิพลในขณะนั้น ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องให้ความยำเกรง ลักษณะความสัมพันธ์จึงตรงข้ามกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ

(3) การแต่งตั้งพรรคพวกของฝ่ายบริหารเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา

การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองก็ดี หรือสมาชิกวุฒิสภาที่ดี นับว่าเป็นการทำลายองค์ประกอบสำคัญของสถาบันทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติ และกลายเป็นมรดกตกทอดมาทุกยุคทุกสมัยในกระบวนการเมืองไทย เพราะแน่นอนที่สุด ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องวางรากฐานอำนาจของตนให้มั่นคง โดยอาศัยแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าไปในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเพียงครึ่ง ๆ กลาง ๆ เช่นนี้ จะใช้อำนาจนิติบัญญัติในวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ย่อมไม่ได้

(4) การหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทางที่ผิด ๆ

การใช้เงินและตำแหน่งเพื่อซื้อความสงบเรียบร้อยในสภาผู้แทนราษฎร นับได้ว่าเป็นวิธีการที่ผิดพลาด เพราะจะนำความวุ่นวายและความระส่ำระสายทางการเมืองมาสู่ในที่สุด

(5) การจัดโครงสร้างการทำงานของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพกว่า

ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีข้าราชการประจำเป็นลูกมือและมันสมองในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ผิดกับฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีเครื่องมือเป็นของตนเอง เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีประสบการณ์น้อย ความรู้แคบจะทำการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งมีประสบการณ์และความรู้จากระบบราชการอย่างกว้างขวาง ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ยิ่งกว่านั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนต้องอาศัยข้าราชการประจำซึ่งเป็นลูกมือของฝ่ายบริหารกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด จึงจำเป็นต้องยอมตนให้ตกอยู่ในอิทธิของฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ฉะนั้น ระบบการปกครองที่คณะราษฎรได้ปูพื้นฐานไว้เป็นเบื้องต้น จะเป็นมรดกตกทอดกันมากที่สุดคือการยึดถือระบบรัฐสภา (parliamentary system) เป็นหลักมาตลอด โดยยอมรับว่าสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองหลักที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นสถาบันของตัวแทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพียงสถาบันเดียวที่มีอยู่ในขณะนี้ โดยโครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภานั้นจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

ตามการเปลี่ยนแปลงที่ได้กล่าวมานั้น เราสามารถแยกประเภทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งมีใช้การเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจเดิม หากเป็นการขยายอำนาจเดิมให้มีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้สมรรถนะของกลไกแห่งอำนาจมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือเป็นการปรับตัวของอำนาจเดิมเพียงเล็กน้อยเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดที่พึงจะมี หรือลดความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นแล้ว การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเภทนี้ผู้มีอำนาจอยู่แล้วเป็นผู้ควบคุมและกำหนดทิศทางขอบเขตของการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเภทนี้ได้แก่การปฏิรูป

2. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจเดิม โดยกลุ่มคนที่เป็นผู้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองนั้น เปลี่ยนระบอบการปกครองซึ่งทำให้ลักษณะเดิมของสัมพันธภาพทางอำนาจเปลี่ยนไป และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ผู้อยู่ภายใต้อำนาจเดิมเป็นผู้ควบคุม กำหนดทิศทางและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเภทนี้อาจเรียกว่าเป็นการปฏิวัติได้หากมีการเปลี่ยนสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมใหม่ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจการเมืองด้วย แต่จะเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หากจำกัดอยู่เฉพาะการเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจโดยมิได้เปลี่ยนสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

3. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งมิใช่การเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจ แต่เป็นการล้มล้างเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้มีอำนาจทางการเมือง จากกลุ่มหนึ่ง ไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง โดยลักษณะของระบอบการปกครองยังคงเดิมไม่กระทบกระเทือน ซึ่งได้แก่การรัฐประหาร

จากการแบ่งประเภทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนี้ ย่อมช่วยให้เห็นถึงระดับการเปลี่ยนแปลง กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงและผลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีต่อส่วนอื่นของสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งที่สุดได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเภทแรก ซึ่งเป็นการขยายอำนาจของระบบการเมืองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เช่น การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยการปฏิรูปกลไกการบริหารราชการสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้น หรืออาจเป็นการสถาปนาสถาบันการเมืองใหม่ ๆ แต่การเกิดขึ้นของสถาบันนั้นมิได้มีผลต่อการเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจเดิม นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเภทนี้อาจถูกริเริ่มจากผู้มีอำนาจเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดหรือลดความขัดแย้งภายในชนชั้นปกครองด้วยกันเองก็ได้

ลักษณะสำคัญที่สุดของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองประเภทนี้ก็คือ การที่ผู้มีอำนาจเดิมสามารถรักษาหรือขยายอำนาจนั้นออกไปได้ และสามารถ "คุมเกม" ของการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ ในบางครั้งการเปลี่ยนแปลงนี้มีความรุนแรงที่ค่อนข้างจะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยกันเอง อย่างไรก็ตามการขยายอำนาจรัฐออกไปยังส่วนต่าง ๆ ของสังคมมากขึ้นย่อมมีผลกระทบต่อผู้อยู่ใต้ปกครองซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ เช่น ในกรณีของการขยายอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 อันเป็นผลก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากหัวเมืองบางแห่ง เช่นฝ่ายเหนือ อีสาน และทางใต้ เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐประหารนั้น อาจลงเอยด้วยการเพียงแต่เปลี่ยนตัวผู้นำและกลุ่มบุคคลที่สนับสนุนผู้นั้น หรือเป็นการเปลี่ยนระบอบการปกครองใหม่ก็ได้ การเปลี่ยนแปลงนี้อาจรุนแรงหรือไม่รุนแรงก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการคุมกำลังของฝ่ายผู้มีอำนาจกับฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนแปลง และการตัดสินใจของทั้งสองฝ่าย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแบบรัฐประหารนี้มักมีผู้เข้าร่วมในวงจำกัด การจัดตั้งองค์กรไม่เปิดเผย และมักจะเป็นการกระทำของคณะทหาร เพื่อเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงที่ไร้ขอบเขตตามที่ได้กล่าวมานั้นมีผลสรุปคือ

- (ก) กลุ่มผู้เปลี่ยนแปลงซึ่งอาศัยฐานกำลังเก่าเป็นฐานทางการเมือง มิได้มีการสร้างฐานทางการเมืองใหม่ ระบบราชการโดยเฉพาะทหารจึงกุมอำนาจไว้ทั้งไว้ทั้งอำนาจรัฐ (ราชการ) และอำนาจทางการเมือง (ซึ่งแสดงผ่านระบบและกระบวนการทางรัฐสภา)
- (ข) การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (2475) ซึ่งมีได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านกลไกและกระบวนการทางการเมืองที่แท้จริง เพราะการให้สิทธิการเลือกตั้งทันทีโดยไม่มีพรรคการเมืองเป็นกลไกรองรับนั้น ทำให้ระบบการเมืองโดยส่วนรวมในระยะแรกเริ่ม ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2495 ขาดกลไกและกระบวนการที่ถาวรและต่อเนื่องในการโยกโยกกับประชาชน

- (ค) องค์การฝ่ายการเมืองของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์การแบบราชการ (burocratic organization) มีใช้องค์กร แบบการเมือง (political organization) ไม่ว่าจะเข้าไปในลักษณะการจัดองค์การภารกิจ หรือการเชื่อมโยงกับองค์การอื่น

การเปลี่ยนแปลงทางการปกครองและผลกระทบต่อรัฐสภา

โดยทั่วไปแล้ว รูปแบบของรัฐสภาย่อมเป็นไปตามลักษณะของระบบการเมือง และระบบการเมืองที่มีโครงสร้างการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ สอดคล้องกับระบอบการเมืองนั้น

ในกรณีของรัฐสภาไทย คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองนำเอาระบอบรัฐธรรมนูญ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้ภายหลังที่ได้ยึดอำนาจจากระบอบเก่า คือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ ดังนั้น ระบอบภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดให้ระบบรัฐสภาไทยเป็นระบบรัฐสภาตามแบบของอังกฤษ

จากการที่คณะราษฎรยึดอำนาจมาได้นั้น ก็ต้องมีการเตรียมการที่จะให้อำนาจที่ยึดมาได้นั้น ได้รับการพิทักษ์ปกป้อง เพราะการยึดอำนาจที่ได้จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็นระบบที่มีมายาวนานนั้น ผลที่ตามมาคือ ในระยะแรกผู้ยึดอำนาจได้จะเผชิญกับความกลัวที่จะถูกพลั้งจากอำนาจเก่าก่อตัวผนึกกำลังขึ้นมาใหม่และได้กลับ

ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาที่ผู้ยึดอำนาจจำเป็นต้องหาตัวแบบของระบอบการเมืองใหม่ แต่เนื่องจากคณะราษฎรยึดอำนาจจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นการที่คณะราษฎรจะดำรงสถานภาพใหม่ของกลุ่มตัวเองไว้ได้ เงื่อนไขขั้นต่ำสุดคือการสถาปนาระบอบใหม่ ซึ่งมีลักษณะตรงข้ามกับระบอบเก่าที่ล้มล้างไป ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจที่ยึดได้มาจากผู้ปกครองเก่า มีความชอบธรรม อย่างไรก็ดี คณะราษฎรมีปัญหา 2 ด้านควบคู่กันไป และหากไม่มีการดำเนินการอย่างละเอียดอ่อนก็จะเกิดการขัดกันได้ในเป้าหมาย 2 ด้านดังจะได้อธิบายต่อไปคือ

1. ความจำเป็นที่จะรักษาอำนาจไว้โดยการใช้อรรถมนูญ การปกครองชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยอ้างว่ามีรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

วันที่ 24 มิถุนายน 2475 เพียง 3 วันนั้นเป็นเพียงการตั้งกติกา ที่กำหนด อำนาจเบ็ดเสร็จให้แก่ผู้ปกครองเอง

คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจสังคม ยังไม่พร้อม ต่อเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับทางด้านการเมืองที่ยังขาดฐานสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งส่งผลให้คณะราษฎรต้องรวบรวมอำนาจทางการเมืองเข้าไว้ในกลุ่มของตนเองให้มากที่สุด โดยในรัฐธรรมนูญฉบับแรกซึ่งได้กำหนดให้สภาผู้แทนมีอำนาจสูงสุด สภาผู้แทนราษฎรชุดนั้นมีใช้สภาผู้แทน ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะราษฎรทั้งสิ้น ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการราษฎรนั้น ไม่มีอำนาจยุบสภา แต่สภาผู้แทนหรือฝ่ายนิติบัญญัติของคณะราษฎรนั้น คุมอำนาจนี้ไว้ แสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยแท้จริงแล้วอยู่ที่คณะราษฎร ดังจะเห็นได้จากข้อความในมาตรา 9 ระบุว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศและมีอำนาจ ประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้" จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนมี อยู่ 70 คน ล้วนแล้วแต่เป็นสมาชิกของคณะราษฎรทั้งสิ้นจากเหตุพยายามจะรักษาอำนาจไว้โดย การใช้รัฐธรรมนูญการปกครองเป็นเครื่องมือ นั้น พอดีแยกได้เป็น 2 กรณีคือ

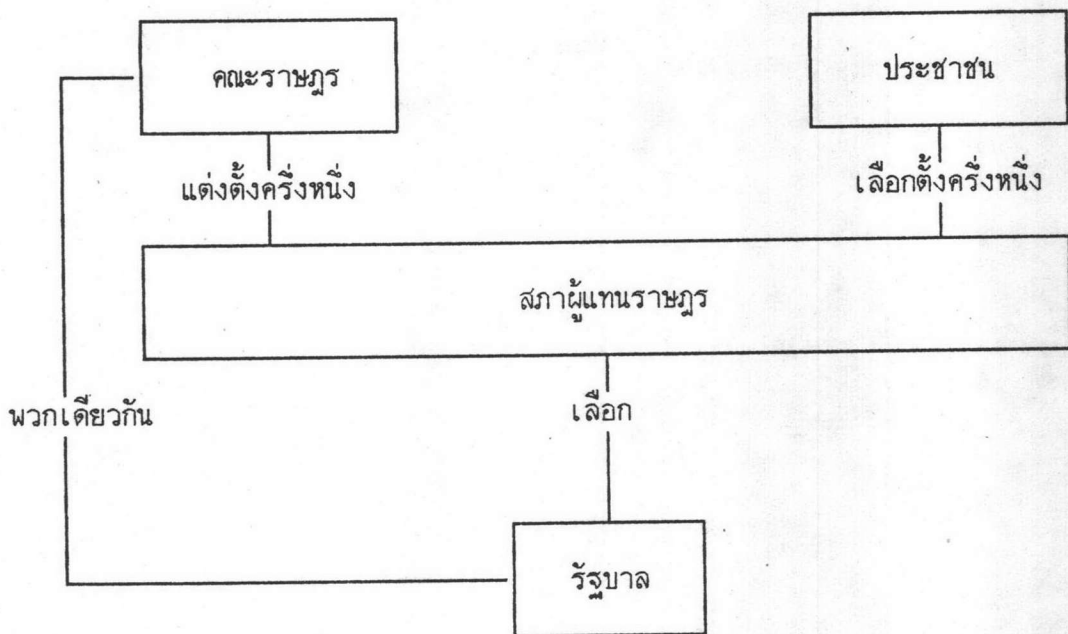
- ประการแรก เป็นการสร้างความมั่นใจในกลุ่มของตนเองว่าจะไม่มีกลุ่มอื่นสามารถ ทำการปฏิวัติซ้อน หรือถูกฝ่ายอื่นเข้ายึดอำนาจกลับคืน
- ประการที่สอง คือ ไม่อาจจะมอบอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจอธิปไตยให้กับ ประชาชนอย่างทันทีทันใด ผลสะท้อนจากสองประการนี้กำหนดให้โครงสร้างของ รัฐบาลนั้นออกมาในรูปของการรวบอำนาจโดยสภา ซึ่งเป็นการรักษาอำนาจไว้ของ คณะราษฎร

2. ความจำเป็นที่จะสร้างความชอบธรรมในระยะยาว ให้กับอำนาจของคณะราษฎร เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจและศรัทธาในระบบที่คณะราษฎรเปลี่ยนแปลง ดังปรากฏออกมา ในรูปของระบอบรัฐสภาที่คล้ายคลึงกับระบอบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ นี้ได้อ้างถึงที่มาของมาตราต่าง ๆ จากรัฐธรรมนูญในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลายแห่ง ที่สำคัญคือ แบบอย่างของอังกฤษและรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส¹

¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของ ประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519) หน้า 113.

เป้าหมายทั้งสองด้านดังกล่าวข้างต้นจึงมีผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐสภาในระยะแรก ดังเช่นการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 นี้มีการจัดระเบียบการปกครอง ในรูปของระบบรัฐสภา โดยรัฐบาลรับผิดชอบต่อสภา แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นการรวบอำนาจโดย รัฐบาล และการที่มีสภานิติบัญญัติแค่สภาเดียว แต่มีสมาชิกสองประเภท การแบ่งสมัยเวลาที่ราษฎร จะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยเหล่านี้ ทำให้อำนาจของปวงชนยังถูกจำกัดอย่างเห็น ได้ชัด รูปธรรมที่แลเห็นได้ก็คือองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนองค์กรเดียวคือ สภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกอีกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร มีอำนาจแต่งตั้งและมีจำนวนสมาชิก เท่ากับประเภทแรก ซึ่งโดยทั่วไปสมาชิกแต่งตั้งได้แก่สมาชิกพรรคพวกของผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง²

ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475³



² พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย", ใน รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2516) หน้า 26.

³ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, พตท. "ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษา ผลการนำแนวคิด และกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ แผนกวิชาการ ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2526)

ตามแผนภูมินี้ชี้ให้เห็นว่า โดยหลักการใหญ่แล้วมีการใช้ระบบรัฐสภาแต่ในทางปฏิบัติ
รัฐบาลกลับรวบอำนาจไว้โดยอาศัยการที่คณะราษฎรเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาครึ่งหนึ่ง เพื่อสนับสนุน
รัฐบาล

โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภา

ในระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไปมีรูปแบบซึ่งใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการปกครอง
มี 2 ระบบด้วยกันคือ ระบบรัฐสภา (parliamentary system) ระบบประธานาธิบดี
(presidential system) และระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งรัฐสภา (semi-
presidential or semi-parliamentary system)

ระบบรัฐสภา (parliamentary system) เป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อฐานะของ
สถาบันรัฐสภาสูงกว่าสถาบันอื่น ๆ และสมาชิกรัฐสภามีใช้อำนาจเพียงควบคุมรัฐบาลผู้ใช้อำนาจ
บริหารเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติและในด้านบริหารด้วย รัฐสภาของประเทศอังกฤษ
เป็นตัวอย่างของการใช้ระบบรัฐสภา คือมีอำนาจสามารถทำได้ทุกสิ่งทุกอย่าง เพราะไม่มีสถาบัน
อื่นใดที่จะมาควบคุมรัฐบาลได้⁴ การปกครองในระบบรัฐสภานี้ต้องอาศัยการมีระบบพรรคการเมือง
ที่เข้มแข็ง โดยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล และมีพรรคฝ่ายค้านคอย
ถ่วงดุลย์แห่งอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจ ในระบบรัฐสภานี้จะทำให้สมาชิกรัฐสภามีความรับ
ผิดชอบต่อหน้าที่และผลประโยชน์ของประชาชนอย่างสูง

ระบบประธานาธิบดี (parliamentary System) ในระบบนี้สถาบันรัฐสภามีฐานะ
เท่ากับฝ่ายบริหาร เพราะต่างฝ่ายต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากปวงชนเหมือนกัน ระบบนี้แยก
อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกัน ทำให้เกิดการถ่วงดุลแห่งอำนาจ
ซึ่งกันและกัน ในระบบนี้รัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะปลดประธานาธิบดีด้วยการลงมติไม่ไว้วางใจ
สมาชิกรัฐสภาจะไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันมิได้ นอกจากจะต้องลาออกจากตำแหน่ง

⁴ กระทบ ทงธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย. (พระนคร :
โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514) หน้า ก.

สมาชิกวุฒิสภาเสียก่อน⁵ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารก็มีเพียงเล็กน้อย ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างของการปกครองในระบบนี้

ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งรัฐสภา (semi-presidential or semi-parliamentary system) ในระบบนี้สถาบันรัฐสภาและประธานาธิบดีมีอำนาจเท่ากันในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภามีอำนาจในการปลดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งมีผลทำให้รัฐสภามีฐานะสูงกว่ารัฐมนตรี แต่ไม่สูงกว่าประธานาธิบดี เพราะต่างฝ่ายต่างก็ได้รับเลือกมาจากประชาชนเหมือนกัน รัฐสภาจึงมีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ แต่ไม่สามารถใช้อำนาจบริหารในขณะเดียวกันได้ ส่วนประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจบริหารได้ โดยมีนายกรัฐมนตรีมารับผิดชอบแทน เช่น ประธานาธิบดีในระบบรัฐสภา ประเทศฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของการปกครองในระบบนี้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายทั้งของประธานาธิบดีและรัฐสภา

รูปแบบของระบบรัฐสภา

ระบบสภาเดียว (unicameral system)

ระบบสภาเดียวเป็นระบบที่มีมอบอำนาจทางด้านนิติบัญญัติให้สภาแห่งชาติซึ่งมีสภาเดียว ในทางทฤษฎีระบบสภาเดียวจะใช้กับประเทศที่มีฐานะเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) รัฐเดี่ยวคือ รัฐที่มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว และสภานี้มีอำนาจออกกฎหมายเพื่อการปกครองทั่วประเทศ โดยไม่มีสภานิติบัญญัติอื่นมีส่วนในการออกกฎหมาย"⁶

ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจากพระมหากษัตริย์มาสู่ระบบรัฐสภา ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงมักจะใช้ระบบสภาเดียว ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงเจตนาารมย์แห่งการเปลี่ยนแปลงของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงว่าต้องการให้อำนาจอธิปไตย ตกอยู่ในมือของประชาชนอย่างแท้จริงอย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่งของการเปลี่ยนแปลง

⁵ กริช สืบสันธ์, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถฒ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516) หน้า 3.

⁶ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมนักวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2506) หน้า 160

ตามรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีต ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียวมี 2 ลักษณะ คือสภาเดียวที่มีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด และสภาเดียวที่มีสมาชิกสองประเภทคือ แต่งตั้งและเลือกตั้งสำหรับสภาเดียวที่มีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมดนั้น ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2475, 2502, 2515, 2520, 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 ได้กำหนดรูปของรัฐสภา เป็นรูปสภาเดียวและประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดโดยกำหนดให้ผู้นำกลุ่ม ซึ่งกุมอำนาจการปกครองในขณะนั้น หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรสมาชิกรับขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งธรรมนูญแต่ละฉบับ ได้เรียกชื่อองค์กรนิติบัญญัติแตกต่างกันออกไป คือธรรมนูญ 2475 เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" ธรรมนูญ 2502 เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ธรรมนูญ 2515, 2520, และ 2534 เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" และรัฐธรรมนูญ 2519 เรียกว่า "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ต่างก็ทำหน้าที่พิจารณาบัญญัติกฎหมายส่วนสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภท มีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ สมาชิกประเภทแต่งตั้งหรือ สมาชิกประเภท 2 ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว ทั้งสองลักษณะดังกล่าวก็มีอำนาจหน้าที่และบทบาทไม่ต่างกัน

ระบบสองสภา (bicameral system)

องค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอาจมีสองสภาก็ได้ ซึ่งสหรัฐอเมริกาเรียกว่าวุฒิสภา (senate) และสภาผู้แทนราษฎร (house of representatives) อังกฤษเรียกว่า สภาขุนนาง (house of lords) และสภาสามัญ (house of commons) บางประเทศอาจเรียกว่า สภาล่าง (the lower house) และสภาสูง (the upper house)⁷

ระบบสองสภาของประเทศไทยเป็นลักษณะของสภาคู่ โดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง และสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งได้แก่ รูปแบบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2489 รัฐธรรมนูญ 2490, รัฐธรรมนูญ 2492, 2511, 2517, 2521 และรัฐธรรมนูญ 2534 สภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" สภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง หรือเลือกตั้งทางอ้อมเรียกว่า "วุฒิสภา" ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2498 เรียก "พฤฒิสภา" ทั้งสองสภา จะประชุมแยกกัน และจะประชุมร่วมกันในบางกรณี อำนาจของวุฒิสภาแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐธรรมนูญ บางฉบับให้อำนาจวุฒิสภาเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ บางฉบับจำกัดอำนาจ

⁷ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : อีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521) หน้า 146



ของวุฒิสภาให้ด้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาว่าควรมีสภานิติบัญญัติที่สภา ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ กล่าวคือ ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศย่อมเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา รูปของรัฐก็จะเป็นเครื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ในกรณีที่รัฐประสงค์ให้มีการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารก็ควรจัดให้มีสองสภา เพราะถ้ามีสภาเดียวและสมาชิกส่วนข้างมากเป็นสมาชิกของพรรครัฐบาลแล้ว ฝ่ายบริหารจะครอบงำรัฐสภา และเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในสภาได้ง่ายอย่างที่เรียกว่า "เผด็จการทางรัฐสภา" นอกจากนี้ถ้าเกรงว่าสภาผู้แทนอาจปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด ก็ควรจัดให้มีสภาหนึ่งคอยทักท้วง อนึ่งในกรณีสถานการณ์บ้านเมืองได้เอกราชหรือผ่านสงคราม หรือฟื้นฟูเสถียรภาพในด้านต่าง ๆ มายังไม่นาน หรือในกรณีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็ควรจัดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีอำนาจมากกว่าสมาชิกแต่งตั้ง เพื่อแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และ 2534 นับได้ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก ในรัฐธรรมนูญ 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับให้ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ส่วนรัฐมนตรีนั้นจักต้องเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภา⁸ ซึ่งเป็นวิธึคล้ายคลึงกับระบอบการปกครองโดยมีรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร⁹ และบทบาทรัฐมนตรีนั้นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยฉบับหนึ่ง

โครงสร้างของรัฐสภาไทย

สำหรับโครงสร้างของรัฐสภาไทย อาจพิจารณาได้จากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2536) จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของไทยในอดีตนั้นใช้รูปแบบของรัฐสภาทั้งสองระบบกล่าวคือ ทั้งระบบสภา

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 101 และ มาตรา 107

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 85

เดี่ยวและระบบสองสภา สำหรับที่มาของสมาชิกรัฐสภานั้นมาจากการเลือกตั้งทั่วไป จากการแต่งตั้งและจากการเลือกตั้ง โดยทางอ้อม ในที่นี้จะพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับไปดังนี้

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรสภาเดี่ยว และสมาชิกจำนวน 70 คน มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น แต่ธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี หรือเมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศมีการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่ง รัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น สำหรับในระยะแรกนั้น สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งคณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นชั่วคราว มีจำนวน 70 นาย เพื่อดำเนินกิจการของประเทศในระยะเป็นเวลา 6 เดือน ในสมัยที่ 2 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกประเภทที่สองคือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะราษฎรชุดแรกนั้นก็ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้เพิ่มจำนวนให้เท่ากับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร ตามธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไว้มาก โดยมาตรา 9 ของธรรมนูญฉบับนี้ระบุว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้" และฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบสภา การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้อาจเป็นเพราะว่า ในการตั้งรัฐบาลชุดแรกนั้น ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีมิใช่สมาชิกของคณะราษฎรทุกคนหลายคนเป็นขุนนางเก่า ดังนั้นคณะราษฎรจึงมีความประสงค์ที่จะควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลชุดใหม่โดยการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกทั้ง 70 คน ล้วนแต่เป็นผู้ที่คณะราษฎรแต่งตั้งทั้งสิ้น

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 หลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐสภาของไทยใช้ระบบสภาเดี่ยวคือสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิกสภาสองประเภท มีจำนวนเท่ากัน สภาผู้แทนราษฎรมีอายุคราวละสี่ปี

สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 78 คน เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยวิธีรวมเขตจังหวัดโดยเลือกผู้แทนตำบลก่อน แล้วให้ผู้แทนตำบลเลือกผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง โดยถือจำนวนราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน 78 คนเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภทที่ 1

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เริ่มใช้ระบบสองสภาเป็นครั้งแรกคือ พุทธสภาและสภาผู้แทน

พุทธสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 80 คน มีอายุคราวละ 6 ปี สมาชิกพุทธสภาขึ้นมาจาก การเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยในวาระเริ่มแรกให้มี "องค์การเลือกตั้ง" ขึ้น สมาชิกองค์การเลือกตั้งนี้ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 องค์การเลือกตั้งนี้มีหน้าที่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นพุทธสภาในวาระเริ่มแรกเป็นจำนวน 80 คน ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

สภาผู้แทน ประกอบด้วยผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมีอายุคราวละ 4 ปี ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในตำแหน่งในขณะนั้น 96 คน เป็นผู้แทนต่อไป และถ้าจังหวัดใดมีจำนวนราษฎรเกินกว่าหนึ่งแสนก็ให้ เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่งต่อจำนวนราษฎรทุกแสนคนเศษของหนึ่งแสนคน ถ้าถึงกึ่งหนึ่งหรือมากกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสนคน อนึ่งได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 82 คน จาก 47 จังหวัด

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้นำหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง โดยระบุว่า "สมาชิกพุทธสภาและสมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ" นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ว่า "สมาชิกคนใดจะเป็นสมาชิกพุทธสภาและสภาผู้แทนในขณะเดียวกันไม่ได้" อีกด้วย การแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองเช่นนี้ก่อให้เกิดปฏิกิริยามากมาย จนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อ พ.ศ.2490

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ระบบสองสภาคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทน จำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนมีจำนวนเท่ากัน

สำหรับวุฒิสภา พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2490 เป็นจำนวน 100 คน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีอายุคราวละ 6 ปี เมื่อครบ 3 ปี ให้เปลี่ยนแปลงสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก

สภาผู้แทนมีอายุคราวละ 4 ปี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน เศษของสองแสน ถ้าถึงกึ่งหรือกว่าให้นับเป็น

สองแสน อนึ่งสมาชิกสภาผู้แทนจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จำนวน 99 คน

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐสภาไทยคงใช้ระบบสองสภาเช่นเดิม ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการและกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน วุฒิสภามีอายุคราวละ 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับสลาก

สภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรงและวิธีรวมเขตจังหวัด โดยถือเกณฑ์จำนวนประชาชน หนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนหนึ่งคน

สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ยังคงเป็นชุดเดิมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

นอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ห้ามมิให้สมาชิกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาทำการค้า โดยกำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 30 ดังนี้

มาตรา 80 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน

1) ต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐหรือหน่วยงานใด ๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ โดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นนั้น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรง โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้สอน ในมหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาอื่น

2) ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุน หรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น

3) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการของรัฐ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือ เป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดทอนทั้งนี้ ไม่ว่า โดยตรง หรือโดยทางอ้อม

4) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ และนอกจากเงินหรือประโยชน์ที่พึงได้รับในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือในฐานะที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ดำรงไว้ โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ใหม่และรัฐสภาไทยได้นำระบบสภาเดียวกลับมาใช้อีกครั้งคือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกสภาสองประเภทคือ สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง โดยมีเงื่อนไขว่า ในวาระเริ่มแรกภายในระยะเวลาสิบปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน

เมื่อใช้รัฐธรรมนูญไปแล้วห้าปี ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใด ได้รับการศึกษาอบรม จบชั้นประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ให้สมาชิกประเภทที่ 2 จับสลากออกจากตำแหน่งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และให้เลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 เพิ่มขึ้นเท่าจำนวนสมาชิกประเภทที่ 2 ต้องออกจากตำแหน่งภายในวันที่ 1 เมษายนของทุก ๆ ปี

7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ภายหลังจากการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 ได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์จำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย

รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาไม่ได้ รัฐบาลไม่ต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อขอความไว้วางใจจากสภา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะเปิดอภิปรายทั่วไปก็ไม่ได้ ตั้งกระทู้ถามก็ไม่ได้ นับว่าเป็นสภาซึ่งไม่ทำหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเลย

8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับได้ว่าใช้เวลาในการร่างยาวนานที่สุดคือ ประมาณ 10 ปี รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสองสภาคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทน

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี มีสัญชาติไทย มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ 3 ปี เปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่ง ในคราวแรกใช้วิธีจับสลาก นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

สภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน มีผู้แทนได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดพลเมืองไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ก็ให้เลือกผู้แทนได้หนึ่งคน ถ้าเกินก็ให้เลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นได้ทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ถ้ามีเศษเกินกว่าเจ็ดหมื่นห้าพันก็ให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต้องมีอายุ 23 ปีบริบูรณ์และมีสัญชาติไทย

รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้

9. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ภายหลังจากจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติตัวเอง เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 แล้ว ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ รัฐสภาตามธรรมนูญ มีสภาเดียวคือ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ซึ่งมีสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดอายุ 35 ปีขึ้นไป มีจำนวน 299 คน สมาชิกสภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี จะตั้งกระทู้ถามรัฐบาลก็ได้แต่จะอภิปรายหรือซักถามเพิ่มเติมมิได้

10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ก่อนที่จะพิจารณาถึงรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อยากจะกล่าวถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือรัฐสภา พ.ศ. 2516 เสียก่อน กล่าวคือหลังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 มีการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดหนึ่ง มีสมาชิกจำนวน 299 คน เพื่อทำหน้าที่รัฐสภาโดยสมาชิกแห่งชาติเป็นผู้เลือกตั้ง ซึ่งสมาชิกแห่งชาตินี้ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลจากสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 2,347 คน ดังนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้จึงมีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดอื่น ๆ เป็นอย่างมาก

สำหรับรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ประกอบด้วยสองสภาคือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิด

แก่การปกครองมีอายุคราวละ 6 ปี วาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่ง โดยวิธีจับสลาก

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรงมีจำนวนไม่น้อยกว่า ร้อยสี่สิบคน แต่ไม่เกินสามร้อยคน มีอายุคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา นอกจากนี้ยังได้แยกข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองออกจากกันอีกด้วย

11. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 รัฐสภาไทย คือ สภาการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 เป็นระบบสภาเดียวมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยคน อยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

12. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 รัฐสภาไทยตามธรรมนูญฉบับนี้คือสภานิติบัญญัติ เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ระบบสภาเดียว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกินสี่ร้อยคน หน้าที่ของสภานิติบัญญัติก็คือ จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

13. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบสองสภาคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีอายุคราวละ 6 ปี ในวาระแรกเมื่อครบสองปีให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบสองปีแรก ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับสลาก

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งถือตามเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอายุคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา

14. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 รัฐสภาไทยตามธรรมนูญฉบับนี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะทหาร นำโดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ พลเอกสุจินดา คราประยูร ใช้กำลังยึดอำนาจรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ใช้ระบบสภาเดี่ยว มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยคน แต่ไม่เกินสามร้อยคน โดยมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

15. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ระบบสองสภาคือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนสองร้อยเจ็ดสิบคน มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้า ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อครบสามปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งครั้งแรกตามมาตรานี้ ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดตามมาตรา 94 วรรคสอง ออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก และให้ถือว่าการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดยการจับสลากเป็นการออกตามวาระ และพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องออกไปเข้าแทนที่ เมื่อครบหกปีสมาชิกส่วนที่เหลือจากการจับสลากต้องพ้นจากตำแหน่งและจะมีการแต่งตั้งสมาชิกจำนวนเท่าที่ต้องออกไปเข้ามาแทนที่ต่อไปทุกสามปี

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสามร้อยหกสิบคน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยมีอายุของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 1
รูปแบบของรัฐสภาไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2475-2535¹⁰

สภาเดี่ยว			สองสภา			
รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก รัฐสภา	รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก วุฒิสภา	จำนวน สมาชิกวุฒิสภาต่อ จำนวน ส.ส. เลือกตั้ง
ฉบับที่	พ.ศ.		ฉบับที่	พ.ศ.		
(ชั่วคราว)	2475	แต่งตั้งทั้งหมด	3	2489	เลือกตั้งทางอ้อม	1 : 1.8
2	2475	เลือกตั้งและแต่งตั้ง	4	2490	แต่งตั้ง	1 : 1
6	2495	เลือกตั้งและแต่งตั้ง	5	2492	แต่งตั้ง	1 : 1.2
7	2502	แต่งตั้งทั้งหมด	8	2511	แต่งตั้ง	3 : 4
9	2515	แต่งตั้งทั้งหมด	10	2517	แต่งตั้ง	1 : 2.7
11	2519	แต่งตั้งทั้งหมด	13	2521	แต่งตั้ง	3 : 4
12	2520	แต่งตั้งทั้งหมด	13	2521	แต่งตั้ง	3 : 4
14	2534	แต่งตั้งทั้งหมด	15	2534	แต่งตั้ง	1 : 1.3

- หมายเหตุ 1. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 พ.ศ.2475 และฉบับที่ 6 พ.ศ.2495 (นำฉบับ พ.ศ.2475 มาแก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้ใหม่) นั้น เป็นระบบ "สภาเดี่ยว" แต่มีสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน ประเภทที่ 1 แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ส่วนประเภทที่ 2 ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง
2. รัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดให้มี 2 สภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยประชาชน

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ และเชาวนะ ไตรมาศ ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2535) หน้า 54.

3. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ.2489 กำหนดให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้งพฤษภา จึงเป็น "การเลือกตั้งทางอ้อม" โดยในครั้งแรกนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นองค์คณะผู้เลือกตั้งไปพลางก่อน แต่ต่อมาได้เกิดการรัฐประหารโดย จอมพล ป. เมื่อ พ.ศ.2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกประกาศยกเลิกไป
4. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2489, ฉบับที่ 5 พ.ศ.2492 และฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517 ระบุจำนวนสมาชิกไว้แน่นอนว่าต้องมีจำนวน 80, 100 และ 100 ตามลำดับ เมื่อนำไปเทียบกับอัตราส่วนกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้สัดส่วนตามที่ระบุในตารางส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4,8 และ 13 ได้กำหนดอัตราส่วนของสมาชิกทั้งสองสภาไว้แน่นอน

จากที่ได้กล่าวมา องค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากจะพิจารณาในรูปแบบของ รัฐสภาว่าประกอบด้วยสภาเดียวหรือสองสภาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งรวมไปถึงองค์ประกอบย่อยของรัฐ สภา ซึ่งได้แก่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐสภา สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ บริหารกิจการของรัฐสภาคือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

องค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางพอสมควร ในระยะเวลากว่า 60 ปีที่ผ่านมา การขยายตัวดังกล่าวเป็นไปในแง่ของปริมาณและคุณภาพ ตลอดจน ความซับซ้อนขององค์ประกอบย่อยและหน่วยช่วยงานบริหาร ดังเช่นในเรื่องของจำนวนสมาชิก รัฐสภานั้น พ.ศ.2475 รัฐสภาไทยมีสมาชิกเพียง 70 คน ใน พ.ศ.2528 นั้นมีสมาชิกถึง 324 คน ใน พ.ศ.2535 นั้นมีสมาชิกถึง 360 คน ในส่วนกรรมการนั้น ใน พ.ศ.2512 สภาผู้แทนมีคณะกรรมการสามัญเพียง 7 คณะ แต่ใน พ.ศ.2528 สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสามัญถึง 18 คณะ และใน พ.ศ.2535 นั้น สภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสามัญถึง 23 คณะ ซึ่งจะ เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ประชากร ตลอดจนความซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง ได้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติขยายตัวตามไปด้วย ดังจะดูได้จาก

ตารางที่ 4

คณะกรรมการสามัญประจำสภา 2512, 2528 และ 2535

<u>สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2512</u> (จำนวนสมาชิกทั้งหมด 219 คน)	<u>สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2528</u> (จำนวนสมาชิกทั้งหมด 324 คน)	<u>สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535</u> (จำนวนสมาชิกทั้งหมด 360 คน)
1. คณะกรรมการการต่างประเทศ	1. คณะกรรมการการต่างประเทศ	1. คณะกรรมการกิจการสภา ผู้แทนราษฎร
2. คณะกรรมการการทหาร	2. คณะกรรมการการทหาร	2. คณะกรรมการกิจการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
3. คณะกรรมการการปกครอง	3. คณะกรรมการการปกครอง	3. คณะกรรมการการกีฬา
4. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ	4. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ	4. คณะกรรมการการเกษตร และสหกรณ์
5. คณะกรรมการการศึกษา การสาธารณสุขและสาธารณสุขการ	5. คณะกรรมการคมนาคม	5. คณะกรรมการคมนาคม
6. คณะกรรมการตรวจรายงาน การประชุม	6. คณะกรรมการการอุตสาหกรรม	6. คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
7. คณะกรรมการเปิดเผยรายงาน การประชุมลับ	7. คณะกรรมการการคลัง และสหกรณ์	7. คณะกรรมการการต่างประเทศ
	8. คณะกรรมการการเกษตร และสหกรณ์	
	9. คณะกรรมการการศึกษา	

ตารางที่ 3

ระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2535

รัฐธรรมนูญ		ระยะเวลาที่ใช้ในการปกครอง	รวมเวลา
ฉบับที่	พ.ศ.		
1	2475 (ชั่วคราว)	27 มิ.ย.75 - 10 ธ.ค. 75	5 เดือน 13 วัน
2	2475 (10 ธ.ค.)	10 ธ.ค.75 - 9 ธ.ค. 89	13 ปี 5 เดือน
3	2489	10 พ.ค.89 - 8 พ.ย. 90	1 ปี 6 เดือน
4	2490	9 พ.ย.90 - 22 มี.ค. 92	1 ปี 4 เดือน 13 วัน
5	2492	23 มี.ค.92 - 29 พ.ย. 94	2 ปี 8 เดือน 6 วัน
6	2495 (แก้ไขเพิ่มเติมจาก 2475)	6 ธ.ค.95 - 20 ต.ค. 01	5 ปี 10 เดือน 14 วัน
7	2502	28 ม.ค.02 - 20 มิ.ย. 11	9 ปี 4 เดือน 23 วัน
8	2511	21 มิ.ย.11 - 17 พ.ย. 14	3 ปี 4 เดือน 28 วัน
9	2515	15 ธ.ค.15 - 6 ต.ค. 17	1 ปี 9 เดือน 21 วัน
10	2517	7 ต.ค.17 - 6 ต.ค. 19	2 ปี
11	2519	22 ต.ค.19 - 20 ต.ค. 20	363 วัน
12	2520	9 พ.ย.20 - 21 ธ.ค. 21	1 ปี 1 เดือน 13 วัน
13	2521	22 ธ.ค.21 - 23 ก.พ. 34	13 ปี 2 เดือน 1 วัน
14	2534	1 มี.ค.34 - 9 ธ.ค. 34	- 8 เดือน 9 วัน
15	2534	9 ธ.ค.34 - ปัจจุบัน	-

ฉบับที่ 11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
ฉบับที่ 12	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
ฉบับที่ 13	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
ฉบับที่ 14	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
ฉบับที่ 15	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ตารางที่ 2

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2535¹¹

ฉบับที่ 1	พระราชบัญญัติธรรมนูญแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
ฉบับที่ 2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1) รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2) รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 3) รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485
ฉบับที่ 3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
ฉบับที่ 4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490 (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491
ฉบับที่ 5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
ฉบับที่ 6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
ฉบับที่ 7	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502
ฉบับที่ 8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
ฉบับที่ 9	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
ฉบับที่ 10	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

- | | |
|---|---|
| 10. คณะกรรมการการสาธารณสุขและ
และสิ่งแวดล้อม | 8. คณะกรรมการติดตามผลการ
ปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร |
| 11. คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและ
การกีฬา | 9. คณะกรรมการการทหาร |
| 12. คณะกรรมการการวัฒนธรรมและ
การท่องเที่ยว | 10. คณะกรรมการการท่องเที่ยว |
| 13. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยี และการพลังงาน | 11. คณะกรรมการการปกครอง |
| 14. คณะกรรมการการแรงงาน | 12. คณะกรรมการการพลังงาน |
| 15. คณะกรรมการกิจการสตรี
และเยาวชน | 13. คณะกรรมการการยุติธรรม
และสิทธิมนุษยชน |
| 16. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทน
ราษฎร | 14. คณะกรรมการการแรงงาน
และสวัสดิการสังคม |
| 17. คณะกรรมการการติดตามผลงาน
งบประมาณรายจ่ายประจำปี | 15. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี |
| 18. คณะกรรมการการพิจารณา
เปิดเผยรายงานการประชุมลับและ
ตรวจรายงานการประชุม | 16. คณะกรรมการการศาสนา
ศิลปะและวัฒนธรรม |
| | 17. คณะกรรมการการศึกษา |
| | 18. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ |
| | 19. คณะกรรมการการสาธารณสุข |
| | 20. คณะกรรมการการสิ่งแวดล้อม |
| | 21. คณะกรรมการการอุตสาหกรรม |
| | 22. คณะกรรมการการนโยบาย
และติดตามผลงานงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี |
| | 23. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผย
รายงานการประชุมลับ และ
ตรวจรายงานการประชุม |

การเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้าง มีผลทำให้องค์ประกอบฝ่ายนิติบัญญัติเปลี่ยนแปลงไปในแง่ของการแบ่งแยกแจกแจง โครงสร้างย่อย และการที่โครงสร้างย่อยมีหน้าที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น ที่สำคัญก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างของการทำงานให้อยู่ในลักษณะที่สอดคล้องและอาจรับกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่รูปแบบหรือองค์ประกอบโดยส่วนรวม ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยก็ยังยึดติดรูปแบบเดิม คือการมีสองสภา และวุฒิสภาก็ยังคงประกอบด้วยสมาชิกประเภทแต่งตั้งอยู่ โดยในวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีจำนวนสมาชิกถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม สภาที่มาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภานั้นคือกลุ่มของผู้มีอำนาจใหม่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงก็จะแต่งตั้งคณะบุคคลของตนเองให้เข้ามามีอำนาจ ซึ่งวุฒิสภาหรือคณะบุคคลกลุ่มนี้จะต้องมีควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎรนี้เป็นของประชาชนอยู่ต่อไป

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยทั่วไปแล้ว อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาแบบเสรีประชาธิปไตยอาจแบ่งออกได้ 5 ประการคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง และเป็นงานหลักคือ การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ, การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี, การอนุมัติใช้และยกเลิกกฎหมาย
2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล และตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งแยกออกเป็นการควบคุมด้านนโยบาย การควบคุมด้านตัวบุคคล การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และการควบคุมการบริหารงานโดยทั่วไปของรัฐบาล
3. อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, การตีความรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
4. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือศึกษากิจการหรือเรื่องราวใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา
5. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญอื่น ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศกฎอัยการศึก การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณและสนธิสัญญา เป็นต้น

ปัญหาหลักของฝ่ายนิติบัญญัติไทย

ปัญหาหลักของฝ่ายนิติบัญญัติของไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ¹²

1. ปัญหาด้าน โครงสร้างและความเป็นสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ
3. ปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ

ปัญหาด้าน โครงสร้างและความเป็นสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มีลักษณะเด่นอยู่ประการหนึ่งคือ แม้จะมีการล้มล้างรัฐธรรมนูญหลายฉบับก็ตาม แต่ก็มีมีการคงรูปรัฐสภาเอาไว้ หากเป็นรัฐสภาที่มีการแต่งตั้งทั้งหมดบ้าง หรือมีสภาที่มีการแต่งตั้งและเลือกตั้งควบคู่กันไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทำให้โครงสร้างของระบบการเมืองไทยไม่สามารถมีรากฐานที่แน่นอน กล่าวคือ ไม่มีความต่อเนื่องในรูปแบบของสภาที่เป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งล้วน ๆ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองขาดเงื่อนไขในการพัฒนาขยายบทบาทที่เป็นฝ่ายกระทำกิจกรรมหลักในทางการเมืองได้ เมื่อโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นบริบทของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ลงตัว เช่นนี้จึงมีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความอ่อนแอตามไปด้วย

โครงสร้างทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีการพัฒนาและมีความสลับซับซ้อน เช่น ในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว จะประกอบด้วยโครงสร้างส่วนย่อยทางการเมืองหลาย ๆ ส่วนที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน จนกระทั่งไปถึงประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โครงสร้างทางการเมืองเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร, การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์, การรวบรวมผลประโยชน์, การทว่านล้อมชักจูงใจให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติตัดสินใจในนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตน (ที่เรียกว่า การล็อบบี้-lobby) ตลอดจนการประเมินผลของการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย โครงสร้างทางการเมืองเหล่านี้เป็นโครงสร้างย่อยของระบบการเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ กลุ่มอิทธิพล, กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร ในระบอบ

¹² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิคอนราต อเตนาวร์, 2529) หน้า 1-17

ประชาธิปไตยจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนสูงสุดของกิจกรรมทางการเมือง

ในกรณีของระบอบการเมืองไทย ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่มีลักษณะอยู่อย่างค่อนข้างโดดเด่นและความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรในแง่ของการเป็นโครงสร้างของการตัดสินใจทางการเมืองกับโครงสร้างย่อยทางการเมืองอื่น ๆ ยังมีไม่มากนัก ก่อนหน้าการเลือกตั้ง พ.ศ. 2526 ซึ่งในขณะนั้น รัฐธรรมนูญได้บังคับให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคการเมืองซึ่งมีบทบาทน้อยมากสำหรับการปฏิบัติการทางการเมืองภายในสภา สายสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่เด่นชัด และไม่แน่นแฟ้นเหมือนดังที่เป็นในระบบรัฐสภาของอังกฤษ ซึ่งประเทศไทยได้นำเอาระบบรัฐสภาของอังกฤษมาเป็นแม่แบบในการจัดโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะเดียวกัน กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ เช่นกลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงานกับพรรคการเมือง ก็ยังไม่มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น เมื่อเป็นเช่นนี้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่มีบทบาทของการขาดฐานสนับสนุนจากโครงสร้างย่อยอื่น ๆ ภายในระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2526 พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญมากขึ้นทั้งภายในและภายนอกสภา กล่าวคือ พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกตัวผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทสำคัญในการช่วยผู้สมัครณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และมีบทบาทมากขึ้นต่อการดำเนินงานภายในสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากโครงสร้างทางการเมืองภายในระบบการเมืองที่มีผลต่อโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ โครงสร้างย่อยภายในฝ่ายนิติบัญญัติเองคือกรรมาธิการ และหน่วยงานช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติคือ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่เพิ่งจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อไม่นานมานี้ ดังนั้นโครงสร้างย่อยภายในฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นโครงสร้างใหม่ที่ยังต้องอาศัยเวลาในการสร้าง เสริมสมรรถนะและความแข็งแกร่งอีกระยะเวลาหนึ่ง เพื่อที่จะช่วยทำให้ฝ่ายนิติบัญญัตินี้มีความแข็งแกร่งต่อไป

ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

กระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติไทย อาศัยหลักการดำเนินงานตามระบบรัฐสภา กล่าวคือ การเสนอร่างกฎหมายสามารถกระทำได้ทั้งโดยสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หลักการนี้ นำมาจากหลักการปกครองของระบบรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งถือว่าฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี)

นั้น ก็มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่สำหรับในระบบการเมืองไทย สมาชิกรัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จึงให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเฉพาะแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีมิได้ให้สิทธิดังกล่าวแก่สมาชิกวุฒิสภาคือ¹³ กระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่สำคัญที่สุดได้แก่ การเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่มีสองสภา กระบวนการพิจารณาก็มีความยาวนานและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เพราะจะต้องมีการประชุมปรึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายในแต่ละสภา มีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการธิการสามัญชุดที่เกี่ยวข้องของแต่ละสภาพิจารณา และในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องมีการตั้งกรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภาพิจารณาแล้วส่งเรื่องกลับไปให้สภาทั้งสองพิจารณา

กระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นกระบวนการที่มีหลายขั้นตอน เพราะโดยปกติแล้วสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็น 3 วาระด้วยกัน และก่อนที่จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอจะต้องได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการวิสามัญ วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเสียก่อน หากคณะกรรมการไม่ให้คำรับรอง ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป

ปัญหาอีกอย่างของการดำเนินงานก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานในด้านการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งประกอบไปด้วย การตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การตั้งกระทู้ถามนั้นทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ละคนสามารถเสนอได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่ต้องถูกหลักเกณฑ์เท่านั้น แต่ปัญหาก็คือความล่าช้าของการตอบกระทู้ถาม เนื่องจากกระทู้ถามมีจำนวนมาก และการประชุมแต่ละสมัยนั้นต้องใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย กระทู้ถามบางเรื่องจึงล่าช้ากว่าที่จะได้รับการตอบ

ปัญหาด้านกระบวนการควบคุมรัฐบาล โดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ

¹³ อย่างไรก็ดี ได้เคยมีรัฐธรรมนูญซึ่งให้อำนาจสมาชิกสภานี้มาจากการแต่งตั้งเสนอเสนอร่างกฎหมายได้เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475, รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เป็นต้น

ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำ ได้โดยเข้าชื่อ เสนอญัตติตั้งกล่าวจำนวน ไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร แต่ การเสนอญัตติ เช่นนี้ไม่สามารถทำได้บ่อยนัก เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติม ในมาตรา 137 ว่า "ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียง ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น เป็นอัน ทหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น"¹⁴

คณะกรรมการธิการเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการมีหน้าที่ในการแบ่งงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งนับวันจะมีขอบเขต กว้างขวางและความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกขณะ สำหรับรูปแบบของคณะกรรมการนั้น รัฐสภาไทย ใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา โดยแบ่งตามกิจกรรมของรัฐและมีคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาปัญหาและร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ เนื่องจากกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วยผู้แทนของฝ่ายบริหารไม่เกินกึ่งหนึ่ง ส่วนคณะกรรมการสามัญจะต้องประกอบด้วย สมาชิกล้วน ๆ ฝ่ายบริหารของไทยซึ่งนิยมใช้คณะกรรมการวิสามัญมากกว่าคณะกรรมการ วิสามัญ ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญมักจะได้รับการพิจารณาโดยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นคือ การควบคุม ตรวจสอบนโยบาย และการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ องค์กรที่ควรมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภานั้นเอง แต่ก็ได้มีความพยายามของฝ่ายบริหารที่จะไม่ให้คณะกรรมการสามัญมีบทบาทดังกล่าว หาก ต้องการจำกัดบทบาทของคณะกรรมการสามัญให้เกี่ยวข้องเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่สภามอบหมายให้พิจารณาเท่านั้น

ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างหนึ่งก็คือ การที่รัฐสภาไทยมี สมัยประชุมที่มีเวลาน้อยมาก เพราะสมัยหนึ่ง ๆ มีเพียง 90 วัน และในเดือนหนึ่ง ๆ มีวันประชุม เพียงอาทิตย์ละวันเท่านั้น แม้ว่าในระหว่างที่ไม่มีสมัยประชุม คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ยังคง ปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลาก็ตาม แต่การมีสมัยประชุมที่น้อยสมัยและสั้น โดยที่ฝ่ายบริหารไม่ส่งเสริม

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 137

ให้มีการประชุมสภาสมัยวิสามัญทำให้เรื่องต้องค้างพิจารณามาก และอีกปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การที่สมาชิกสภาผู้แทนชาตคณะผู้ช่วย (staff) ที่มีประสิทธิภาพ และขาดการป้อนข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและมีคุณภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติมีความด้อยกว่าในเรื่องนี้มาก ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงหน่วยงานช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติให้มีความเข้มแข็งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



ปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ

ปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ ในที่นี้หมายถึง พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ๓ สำคัญของสมาชิกรัฐสภา (ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง) ในงานสำคัญสองด้านคือ ด้านการริเริ่ม และพิจารณาร่างกฎหมาย และด้านการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

การศึกษาบทบาทและพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศที่กำลังพัฒนา (รวมทั้งประเทศไทย) มีข้อสรุปคือว่า ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันที่ไร้อำนาจ และในหลายประเทศอยู่ภายใต้การครอบงำทางอำนาจของฝ่ายบริหาร และคณะทหาร ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีฐานะเป็นเพียงตรายาง (rubber-stamp) หรือเป็นเพียง "สัญลักษณ์" ของประชาธิปไตยเท่านั้น การศึกษาบทบาทและพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา จึงมีข้อสรุปว่า ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทเด่นที่สุดในแง่ของการเป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนมากกว่าการมีบทบาทหรืออำนาจในการกำหนดนโยบายหรือควบคุมรัฐบาล¹⁵

ปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง อีกประการหนึ่งก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมักจะขาดความรู้-ความเชี่ยวชาญในการพิจารณา ปัญหาทางนโยบายด้านต่าง ๆ จึงทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลด้านต่าง ๆ เป็นไปโดยขาดความรู้-ความเข้าใจอย่างแท้จริงต่อปัญหาเหล่านั้น

¹⁵ ดู Bernard Crick, The Reform of Parliament (New York : Doubleday and Co., 1965)

พฤติกรรมส่วนบุคคลที่เป็นปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยนั้น ได้แก่ การขาดระเบียบวินัยในฐานะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายพรรคการเมืองบ่อย ๆ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยอำนาจทางการเมือง การขาดความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ (เช่น ขาดหรือลาประชุม หรือมาประชุมช้าบ่อย ๆ) การขาดความกระตือรือร้นในการแสวงหาข้อมูล และความรู้ใหม่ ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน การเสนอร่างกฎหมายที่มีลักษณะคับแคบ ไม่คำนึงถึงนโยบายในด้านกว้าง (เช่น การเสนอจัดตั้งมหาวิทยาลัยในจังหวัดต่าง ๆ เพียงเพื่อให้จังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนราษฎรอยู่มีมหาวิทยาลัย โดยไม่คำนึงถึงแผนและนโยบายการจัดการศึกษาของชาติ เป็นต้น)

ปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศกำลังพัฒนาก็คือ กลุ่มพลังอำนาจ เช่น คณะทหารมักจะมีภาพพจน์ และทัศนคติในทางลบต่อสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติโดยส่วนรวม โดยมักจะเห็นว่านักการเมืองและพรรคการเมือง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สำคัญของชาติได้ ในบางครั้งถึงกับมีการกล่าวหาว่านักการเมือง และพรรคการเมือง บ่อนทำลายชาติด้วย นอกจากนี้ ยังมีการระบุว่านักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งบางคน มีพฤติกรรมเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และเป็นบุคคลอันตรายที่เจ้าหน้าที่จะต้องคอยสอดส่องดูแล

ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ จึงจัดว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากเท่า ๆ กับปัญหาด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากคณะทหารซึ่งคอยเผด็จการ และวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของพรรคการเมือง และพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เสมอ สามารถทำลายความชอบธรรมของสถาบันนิติบัญญัติและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ พรรคการเมือง ได้ ข้อได้เปรียบของฝ่ายนิติบัญญัติคือ การเป็นสถาบันทางการเมืองที่สามารถอ้างความชอบธรรมได้มากที่สุดก็จะกลายเป็นข้อด้อยไป อนึ่ง ได้กล่าวมาแล้วว่า สถาบันนิติบัญญัติของไทยนั้น ยังไม่ได้รับความสนับสนุนจากประชาชนมากนัก เพราะแม้ว่าทัศนคติของประชาชนจะเป็นไปในทาง การสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย โดยทั่วไปก็ตาม แต่ก็ยังมีได้ให้การสนับสนุนกลไกสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีลักษณะสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเป็นปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติโดยส่วนรวม ซึ่งขึ้นอยู่กับ การประเมิบทบาทและพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกลุ่มพลังทางการเมืองอื่น ๆ ตลอดจนจนประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย การประเมิณดังกล่าวนี้ มีผลโดยตรงต่อความชอบธรรม และความเป็นสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะถ้า การประเมิณเป็นไปในด้านลบ ในฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติก็จะอ่อนแอ และง่ายต่อการถูกจำกัดบทบาท

ส่วนลักษณะอีกด้านหนึ่งของปัญหาด้านพฤติกรรม เป็นเรื่องของพฤติกรรมส่วนบุคคล ในแง่ของการปฏิบัติงานทั้งภายในและภายนอกสภา ตลอดจนการเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

สรุป

ปัญหาการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติหลาย ๆ ด้านดังที่กล่าวมาแล้ว มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องต่อกันเป็นลูกโซ่ เนื่องจากการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญ ดังนั้น ลักษณะของรัฐธรรมนูญจึงเป็นกรอบของการกำหนดอำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลาในแต่ละสมัย การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มา นี้ มีผลทำให้กระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีแบบอย่างที่แตกต่างกันไป และยังไม่มีความเป็นสถาบันเพราะไม่มีความต่อเนื่อง โดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบอบการเมืองจากระบอบประชาธิปไตยไปเป็นระบอบเผด็จการสลับกันไปมา จนกระทั่งมาเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตย หลังจากที่得有รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แล้วนี้ กระบวนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ถูกกำหนดโดยลักษณะของระบอบการเมืองเช่นกัน ดังนั้นปัญหาด้านโครงสร้างและความเป็นสถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีการแก้ไขได้ก็ต่อเมื่อระบอบกึ่งประชาธิปไตย ไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยลด หรือขจัด ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรลง ปัญหาและการแก้ไขปัญหาด้านนี้จึงขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญ

ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมาย การเสนอและพิจารณาญัตติต่าง ๆ และการมีแหล่งข้อมูลข่าวสารและคณะผู้ช่วยงาน ทั้งทางด้านบริหารงานประจำวัน และทางด้านวิชาการนั้น ด้านหนึ่งเป็นปัญหาที่มีผลมาจากระบอบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เป็นผลจากการมีรัฐธรรมนูญซึ่งจำกัดอำนาจและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งสามารถมีการปรับปรุงแก้ไขได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสริมสร้างสมรรถนะของหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการทำงานของหน่วยงานนี้ จำเป็นที่จะต้องมีอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาข้อมูล-ข่าวสารที่บริการแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เท่าทันกับการขยายขอบเขตงานของรัฐ ความสลับซับซ้อนของปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี นอกจากนี้ การเพิ่มจำนวนบุคลากรที่จะเป็นผู้ช่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ให้มีเลขานุการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเป็นอีกหนทางหนึ่งที่สามารถแบ่งเบาภาระของผู้แทนราษฎร และ

ช่วยงานด้านการค้นคว้าหาข้อมูลเพื่อประกอบในการพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

สำหรับปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น เป็นปัญหาทั้งทางด้านระบบโดยส่วนรวม และด้านพฤติกรรมส่วนบุคคล แต่ถ้าระบบการเมืองมีการพัฒนาไป เช่น พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งมากขึ้น ปัญหาพฤติกรรมส่วนบุคคลก็จะลดลงไปได้ในระดับหนึ่ง เพราะนอกจากระบบพรรคการเมืองที่พัฒนาแล้วจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มพลังต่าง ๆ ตลอดจนกับประชาชนมากขึ้นแล้ว ความสัมพันธ์เช่นว่านี้ยังจะมีผลโดยตรงต่อความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างผู้แทนราษฎรกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย และเมื่อมีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองมากขึ้น เพื่อแสวงหาความสนับสนุนจากกลุ่มพลังต่าง ๆ และจากประชาชนโดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองก็มีความจำเป็นในการคัดเลือกบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้งด้วยความรอบคอบ ใ้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่ดี มีความสามารถ นอกจากนั้น การที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงขึ้นก็ย่อมมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความระมัดระวังในพฤติกรรมของตนมากยิ่งขึ้น

ปัญหาการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นปัญหาที่สัมพันธ์กับปัญหาการพัฒนาทางการเมืองอย่างแยกกันไม่ออก แม้ว่าเราไม่อาจหวังที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีอำนาจมากที่สุดตามหลักประชาธิปไตยดั้งเดิมได้ก็ตาม แต่การพัฒนาทางการเมืองที่จะเรียกได้ว่าเป็นประชาธิปไตยโดยมากขึ้น ก็มีเครื่องบ่งชี้อยู่ที่ความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการถ่วงดุล เพื่อยุ้รงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร มิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีความพร้อมในการรองรับการขยายตัวขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นด้านข้อมูลทั้งจากรายงานการศึกษา วิเคราะห์วิจัย การมีผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ คอยให้คำปรึกษาแนะนำ การมีระบบเทคโนโลยีสื่อสาร อันจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทางเลือกในการตัดสินใจ ทั้งเพื่อให้การปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการได้ทำงานมีประสิทธิภาพ

ในขณะเดียวกัน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นองค์กรย่อยในฝ่ายนิติบัญญัติ ที่มีความสำคัญในฐานะเป็นหน่วยช่วยอำนวยความสะดวกของรัฐสภาและคณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้รับการปรับปรุงอย่างจริงจังเมื่อปี 2517 จนถึงปัจจุบัน โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภายังมิได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง

เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี การสื่อสาร และระบบสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีผลให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น กระสวน (pattern) ของการพัฒนาทางการเมืองไทยที่มีลักษณะ โนมเอียงไปในทางที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารภายใต้ระบอบอำนาจนิยม และกึ่งประชาธิปไตยมาก มีผลทำให้เกิดการลดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ และกระทบถึงองค์กรช่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งมีบทบาทนำ องค์กรช่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติจึงปรับตัวไม่ทัน เพราะขาดการเตรียมการทั้ง ในแง่แผนงาน แผนการใช้งบประมาณและแผนกำลังคน ซึ่งจะทำให้สถาบันหลักของระบอบประชาธิปไตยมีความอ่อนแอหากไม่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้จะได้กล่าวถึงความจำเป็นในการพัฒนาต่อไปในบทที่ 3