

บทที่ ๒

ระบมรัฐสภาไทย



การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นการเริ่มต้นของการนำระบบการปกครองแบบมีรัฐสภาเป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศเข้ามาในประเทศไทยเพื่อใช้ปฏิบัติอย่างแท้จริง มีใช้เพื่อเป็นการทดลอง เช่นที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งสภากรรมการนครบาลสำหรับดุสิตธานี เพื่อให้ประชาชนคุ้นเคยกับระบบการปกครองระบมประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภา การเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรในครั้งนี้มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบของบุคคลเพียงคนเดียวคือพระมหากษัตริย์ไปบังบุคคลที่มีจำนวนมากขึ้นคือคณะรัฐมนตรี ซึ่งกองบริหารงานและรับผิดชอบโดยตรงคือสภาผู้แทนราษฎร คณะราษฎรเห็นว่าการที่บุคคลเพียงคนเดียวรับผิดชอบบริหารประเทศนั้นเป็นการทำให้ประเทศเสื่อมโทรม และมีแต่ความเอาเปรียบของบุคคลเพียงกลุ่มน้อยเท่านั้น คณะราษฎรได้ประกาศเจตนาไว้ในคำประกาศของคณะราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ว่า "...คณะราษฎรเห็นว่า การที่จะแก้ความชั่วร้ายนี้โลกด้วยที่จะต้องมีการปกครองโดยสภา หลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว..." * คณะราษฎรได้ร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวขึ้นและได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานคืนมาในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ "รัฐธรรมนูญชั่วคราวได้ประกาศใช้เมื่อ

* สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ.๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน, โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, พระนคร, ๒๕๑๐ หน้า ๕-๖

อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองปกครองก็ยังคงอยู่ห่างไกล เพราะผู้รับผิดชอบทางการเมืองปกครองของประเทศไทยยังคงเป็นบุคคลในระดับยอด กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองและการปกครองยังคงอยู่ที่บรรดาข้าราชการ ทหาร และพลเรือนชั้นนำ ซึ่งขาดรากฐานสำคัญอันได้แก่ประชาชนส่วนรวมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองของประเทศด้วย ทำให้ระบบการปกครองแบบรัฐสภาในประเทศไทยไม่ได้รับความสำเร็จอย่างเต็มที่^๕

๒.๑ ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System)

ระบบสภาเดี่ยวเป็นระบบที่มอบอำนาจทางกานนิติบัญญัติให้แก่สภาแห่งชาติซึ่งมีเพียงสภาเดี่ยว ในทางทฤษฎี ระบบสภาเดี่ยวจะใช้กับประเทศที่มีฐานะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) "...รัฐเดี่ยวคือ รัฐที่มีสภานิติบัญญัติสภาเดี่ยว และสภานี้มีอำนาจออกกฎหมายเพื่อการปกครองทั่วประเทศ โดยไม่มีสภานิติบัญญัติอื่นมีส่วนในการออกกฎหมาย..."^๖ มีเหตุผลที่ชี้กล่าวสนับสนุนการมีสภาเดี่ยวคือ การมีสภาเดี่ยวเป็นการใช้บังคับเจตนารมณ์ของประชาชนโดยตรง โดยไม่ต้องมีองค์การอื่นมาคอยยับยั้งขัดขวางเจตนารมณ์ของประชาชน โดยลักษณะนี้การมีระบบสภาเดี่ยวทำให้รัฐสภาอำนาจมากซึ่งบางครั้งก็เป็นการใช้อำนาจเหนือฝ่ายบริหารมากเกินไปเช่นที่ประเทศฝรั่งเศสเคยประสบมา เมื่อครั้งใช้ระบบสภาเดี่ยวในระยะแรกของการมีรัฐสภา เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนคณะกรรมาธิการฝรั่งเศส ข้อที่นำสังเกตสำหรับการใช้ระบบสภาเดี่ยวก็คือ สำหรับประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ใช้อำนาจอวิปีโดยจากพระมหากษัตริย์มาสู่ระบบรัฐสภาในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงมักจะใช้ระบบสภาเดี่ยว ทั้งนี้เพื่อ

^๕ พงศ์เพ็ญ ฤกษ์คาภย์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๒ หน้า ๑-๕

^๖ เศรษฐาธิ วงศ์โกมลเชษฐ, หลักรัฐศาสตร์, โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ ๖, ๒๕๐๖ หน้า ๑๖๐

เป็นการแสดงเจตนารมณ์แห่งการเปลี่ยนแปลงของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงว่าต้องการให้อำนาจอธิปไตยตกอยู่ในมือของประชาชนอย่างแท้จริง อย่างน้อยก็ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก่อนที่จะจัดตั้งสภาที่สองขึ้นมา เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสเมื่อใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ ได้ใช้ระบบสภาเดียวจนถึงปี ค.ศ. ๑๗๙๕ จึงได้จัดตั้งระบบสองสภาขึ้น หรือในกรณีของประเทศไทย ได้ใช้ระบบสภาเดียวตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งได้ใช้ระบบสภาเดียวมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสองสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๔

เหตุผลที่อ้างว่าระบบสภาเดียวเป็นระบบที่ดี ก็คือ

ก. ถ้ามีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ย่อมจะเป็นการแสดงถึงเอกภาพ (Unity) ถ้ามีสภานิติบัญญัติสองสภาจะเกิดการขัดแย้ง (Duality) ขึ้น เท่ากับมีรัฐาธิปไตย (Sovereignty) ในการออกกฎหมายเท่ากับจำนวนสภานิติบัญญัติซึ่งรัฐมีอยู่

ข. กฎหมายคือเจตนจำนงของราษฎรในประเทศและในขณะเดียวกันและในเรื่องเดียวกัน ราษฎรจะมีเจตนจำนงสองเจตนจำนงหาได้ไม่ ฉะนั้นสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แสดงเจตนจำนงของราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายออกมาจึงมีได้แต่เพียงสภาเดียว การมีสภานิติบัญญัติสองสภาจึงเป็นการขัดแย้งกับความเป็นอันเดียวกันของรัฐ

ค. ถ้าสมาชิกของสภาทั้งสองสภาได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยวิธีเลือกตั้งอันเดียวกันก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การมีอีกสภาหนึ่งไม่มีประโยชน์ เพราะกลัวความคิดเห็นของสภานิติบัญญัติทั้งสองนั้นจะเหมือนกัน มีนโยบายเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นเหมือนกัน การมีสภานิติบัญญัติสองสภาในกรณีเช่นนี้จึงกลายเป็นการหมกมุ่นเปลืองและทำให้การพิจารณาตรากฎหมายล่าช้าโดยไม่จำเป็น เพราะต้องผ่านสองสภา แต่ถ้าวิธีเลือกตั้งต่างกันสภาใดสภาหนึ่งย่อมจะเป็นผู้แทนเจตนจำนงของราษฎรผู้เลือกตั้งมากกว่า และโดยเหตุนี้จึงควรจะให้อำนาจนิติบัญญัติตกอยู่กับสภานิติบัญญัติที่เป็นผู้แทนเจตนจำนงของราษฎรมากกว่าแต่สภาเดียว เช่น ในหอคอบูแกสภาที่หนึ่งเลือกตั้งมาโดยให้ราษฎรออกเสียงโดยตรง ซึ่งย่อมใกล้ชิดกับเจตนจำนงราษฎรมากกว่าสภาที่

สองซึ่งเลือกตั้งมาโดยทางอ้อมเป็นต้น

จ. การมีสถานะคิบัญญัติีสองสภาทำให้สมาชิกไม่สำนึกในความรับผิดชอบ สมาชิกสภาหนึ่งอาจผ่านร่างกฎหมายไปได้โดยคาดหมายว่าอีกสภาหนึ่งจะไม่เห็นชอบด้วยหรือแก้ไขข้อบกพร่องเอาเอง

จ. การมีสถานะคิบัญญัติีสภาเดียวเป็นการประหยัด เพราะไม่ต้องจ่ายเบี้ยประชุมให้สมาชิกสภาทั้งสองและไม่ต้องเสียดำไรจ่ายสำหรับสำนักงานของสภาทั้งสองด้วย

ฉ. การมีสถานะคิบัญญัติีสภาเดียวรวมธุระ เข้าใจอำนาจหน้าที่ของสภาได้ง่าย

ช. การมีสภาเดียวทำให้ดำเนินการออกกฎหมายได้โดยรวดเร็วและอ้างกันว่าทำให้การออกกฎหมายเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ^๗

การมีสภาเดียวทำให้สภามีอำนาจมากซึ่งมักมีรัฐบาลในรูปของรัฐบาลโดยรัฐสภา กล่าวคือสภาจะเป็นผู้เลือกตั้งฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารประเทศตามนโยบายที่รัฐสภากำหนดไว้ ฝ่ายบริหารจะต้องนำนโยบายของรัฐสภาไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และถ้าหากมีความเห็นขัดแย้งกับสภา ฝ่ายบริหารที่รัฐสภาเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งจะต้องลาออกจากตำแหน่งทันที

ประเทศไทยได้มีการใช้ระบบสภาเดียวเป็นครั้งแรกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแก่ผู้เดียว และมีอำนาจดูแลควบคุมการบริหารกิจการของประเทศและมีอำนาจประชุมกันออกกฤษฎีการวมธุระหรือเนติงานรัฐบาล

^๗ หยุต แห่งจุฑาธิ, กร., คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๑),

กรุงเทพฯ, พระนคร, ๒๕๑๑ หน้า ๒๕๔-๒๕๖

ผู้หนึ่งผู้ใดออกได้ทำให้มีลักษณะการปกครอง เป็นไปในแบบอารปกครองโดยรัฐสภา "เพราะ
ผู้เป็นกรรมการราษฎรนั้นได้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ภายใต้การควบคุมของ
สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเอาออกได้เมื่อไม่ดำเนินตามนโยบายของสภาผู้แทนราษฎร และ
คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร..." ๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๓ ฉบับที่ได้กำหนดให้รัฐสภาของไทยมีสภา
เดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช
๒๔๗๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญการปกครองราช-
อาณาจักร พุทธศักราช ๒๔๗๖ สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม
ชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ จัดถือว่าเป็นสภาที่มีอำนาจมากที่สุดในระบบสภาเดียวของประเทศไทยที่
กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกได้ดังนี้คือ มีอำนาจที่จะพิจารณาออกซึ่ง
มหาดคีรีวัตถุของราชอาณาจักรไทย ดังปรากฏในมาตรา ๕ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม
ชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ดังนี้ "มหาดคีรีจะถูกฟ้องร้องคดีอาชญาภัยยังโรงศาลไม่ได้ เป็นหน้าที่
ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย" สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการสืบราช
สันตติวงศ์ ตามมาตรา ๔ และมีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติแต่ผู้เดียว ตามบทบัญญัติใน
มาตรา ๔ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมดูแลการบริหารประเทศและถอดถอนกรรมการ
ราษฎร (รัฐมนตรี) หรือพนักงานของรัฐมาสดูหนึ่งผู้ใดก็ได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ และคณะ
รัฐมนตรี (คณะกรรมการราษฎร) ไม่มีอำนาจในการยุบสภา ซึ่งเป็นลักษณะของการปกครอง
โดยรัฐสภาดังได้กล่าวแล้ว

๔ มนูญ ยวีสุพันธ์, เรื่อง คณะรัฐมนตรี, โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, พระนคร,
๒๔๘๔ หน้า ๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๘ ก็ได้กำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการนำระบบการปกครองแบบระบบรัฐสภามาใช้ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ ส่วนอำนาจอื่น ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรก็คงมีอยู่ตามเดิม อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนราษฎรของไทยตามรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๘ ประกอบขึ้นด้วยสมาชิก ๒ ประเภทตามบทเฉพาะกาลได้แก่ สมาชิกประเภทหนึ่งซึ่งโดยฝ่ายบริหารและอีกประเภทหนึ่งเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญการปกครองแนบดินสยามชั่วคราว ได้กำหนดให้สมาชิกประเภทเลือกตั้งโดยประชาชนได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม และได้เปลี่ยนเป็นเลือกตั้งโดยตรงเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๘ การกำหนดให้มีสมาชิกสองประเภทที่มีอำนาจโดยเท่าเทียมกันไว้ในสภา เดียวกันมีลักษณะเท่ากับว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีสภาสูงเช่นกัน แต่แทนที่จะแยกกันประชุมและเรียกเป็นอย่างอื่น ก็ได้กำหนดให้มีการประชุมรวมกันเสีย ตามบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้มีสมาชิกสองประเภทเป็นเวลา ๑๐ ปี แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ขยายกำหนดเวลาการดำรงอยู่ของสมาชิกประเภทที่ ๒ ออกไปอีกเป็น ๒๐ ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๘ ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ ซึ่งได้ประกาศใช้ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร แต่ให้ทำหน้าที่สองลักษณะ คือ หน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ และหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ สมาชิกแห่งสภานี้ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ข้อความสั้นมากเพียง ๒๐ มาตราเท่านั้น จึงได้มีบทกำหนดในมาตรา ๒๐ ไว้ว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตย..." จึงอาจตีความได้ว่ารัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลตามประเพณีที่รัฐสภาไทยเคยปฏิบัติมา กล่าวคือ มีอำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการเสนอผู้ติ อำนาจในการตั้งกระทู้ถาม และอื่น ๆ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการใหม่มาบัญญัติไว้ด้วย ซึ่งได้แก่หลักการแยกอำนาจ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะแยกอำนาจออกโดยทั้ง ๓ ฝ่าย

นอกจากนี้ ดังปรากฏตามมาตรา ๑๔ ว่า พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภามิได้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี มีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจง แสดงความเห็นในที่ประชุมสภา แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่าสภาความชอบนุญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้เคยมีกระหู่ตามต่อรัฐบาล หรือเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาเลย

สำหรับอายุแห่งสมาชิกภาพของรัฐสภาในระบบสภาเดี่ยวของไทยมีกำหนด ๔ ปี ยกเว้นแต่ความชอบนุญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ ที่ไม่ได้กำหนดอายุแห่งสมาชิกภาพไว้ การเลือกตั้งจึงเป็นแบบออกเสียงทั่วไปและโดยวิธีลับ ยกเว้นรัฐสภาตามความชอบนุญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๙๕ ในระยะเริ่มแรกคงใช้วิธีการแต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราว แต่ยังไม่ทันได้มีการเลือกตั้ง ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ ความชอบนุญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ ได้กำหนดให้แต่งตั้งสมาชิกสภาแทนการเลือกตั้ง ในระยะแรกของการใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๕ คงใช้การเลือกตั้งโดยทางอ้อมโดยแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับสมาชิกจำนวน ๙๕ คน ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๖ สมาชิกรัฐสภานี้ครบกำหนดวาระ ๔ ปี เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๙๐ และได้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งที่สองเมื่อ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ มีสมาชิก ๙๑ คน ใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยแต่ละเขตมีผู้แทนได้ ๑ คน การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรกของประเทศไทย โดยใช้อัตราประชาชน ๒ แสนคนต่อผู้แทน ๑ คน สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ถูกยุบโดยรัฐบาลของนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๔๙๑ เมื่อสภาโดยอ้อมมีมติตราข้อมัญฉัยการประสูติและการปรีกษาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเสนอโดย นายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งมีผลกการที่จะให้รัฐบาลเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายได้อายจ่ายของรัฐบาลโดยละเอียดซึ่งรัฐบาลไม่อาจยอมรับได้ เพราะบางรายการเป็นความลับที่ไม่อาจเปิดเผยได้ และได้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๔๙๑

สภานี้ได้มีอายุขยายออกไปตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๕๕ เนื่องจากประเทศอยู่ในภาวะสงคราม ระบบสภาเดี่ยว
ของไทยได้สิ้นสุดลง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๔๕๕ ซึ่งได้กำหนดให้มีสองสภาและโคกลับไปที่ระบบสภาเดี่ยวอีกครั้ง เมื่อประกาศใช้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ อีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม
๒๔๘๔ โดยคณะปฏิวัติซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้า และได้ใช้ยึดคอมมิวนิสต์
ปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ ซึ่งกำหนดให้มีสภาเดี่ยวเช่นกัน ระบบสภาเดี่ยวสิ้นสุดเมื่อปี
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ที่มีรัฐธรรมนูญ
ใหม่สองสภา

๒.๒ ระบบสองสภา (Bicameral System)

ในประวัติของสภามันรัฐสภา ตัวอย่างแรกที่สุดของระบบสองสภาปรากฏขึ้นใน
ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีรากฐานมาจากความต้องการใช้อำนาจร่วมกันกับกษัตริย์ ขุนนางฝ่าย
ฆราวาสและฝ่ายคฤหีตส์มีตัวแทนในสภาเพื่อให้แตกต่างจากตัวแทนฝ่ายลามิยอง^๔ ซึ่งได้
วิวัฒนาการมาเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons)
ในที่สุด การใช้ระบบสองสภา

"สภาล่าง" คือสภาผู้แทนเป็นสภาที่มีอำนาจมากกว่า "สภาสูง" ... บทบาทของสภา
สูงมีอยู่เพื่อเป็นที่กรองมากกว่าสำหรับหยุดยั้ง กล่าวคือเพื่อให้เรื่องที่ผ่านมาจากสภาของ
ประชาชนไคร่มีการพิจารณาไตร่ตรองอย่างสุขุมขึ้นในองกรณ์จึงประกอบด้วยผู้ชำนาญที่
เป็นการเมืองน้อยกว่าและซึ่งอาจส่งเรื่องกลับไปให้สภาล่างพิจารณาเสียใหม่อีกได้หาก
จำเป็น^๕

^๔ Inter-Parliamentary Union, Parliaments, Cassol and Company Ltd., London, 1952 p.7

^๕ ดร.ชาร์ลส์ ดี. โอลิเวียร์ ฟาร์เรน, ประชาธิปไตยแอสแตติก, เซนต์ จามริก แพล,
สภาวิจัยแห่งชาติจักแปลและจัดพิมพ์, กรุงเทพฯ, ๒๕๑๒ หน้า ๗๘

สภาสูงจึงถือเป็นสภายับยั้งหรือตรวจสอบการดำเนินงานทางค่านิยมบัญญัติของ สภาล่างซึ่งอาจจะเป็นไปได้ด้วยควมรีบร้อนผิดพลาดได้ ทั้งนี้โดยทางทฤษฎีแล้ว สมาชิกสภาสูง เป็นผู้ที่ทรงคุณวุฒิ มีความชำนาญในกิจการสาขาต่าง ๆ มีวัยวุฒิสูง มีลักษณะเป็นนักการเมือง นอกทว่าสมาชิกสภาล่าง และมีอายุอยู่ในตำแหน่งที่ต่อเนื่อง เป็นระยะเวลาสั้นกว่าสมาชิก สภาล่าง จึงสามารถที่จะทำหน้าที่เป็นสภาที่เล็งของสภาล่างได้เป็นอย่างดี มอง เกลสิก โฮ นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้สนับสนุนการมีสองสภาด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่ออำนาจ นิติบัญญัติอยู่กับสภาล่างซึ่งเป็นสามัญชนแล้ว "...ชนสามัญจะบัญญัติกฎหมายเป็นการเสียหาย คอผลประโยชน์ของชนชั้นที่สูงกว่า เพราะฉะนั้น ชนชั้นสูงจะต้องมีผู้แทนแยกต่างหากในองค กรนิติบัญญัติของตนเอง อันเป็นองค์กรซึ่ง "มีสิทธิที่จะยับยั้งการฝ่าฝืนในหมู่ประชาชนเช่นเดียวกับที่ประชาชนย่อมมีสิทธิโต้แย้งการล่วงละเมิดของชนชั้นสูง"..."^{๑๑} ซึ่งมอง เกลสิก โฮ มองไปในแง่ของการรักษาลมประโชชน์ระหว่างชนชั้นอันอาจนำไปสู่การล่วงละเมิดสิทธิ ของประชาชนโดยทั่วไปได้ อย่างไรก็ตามเขาก็เพียงแต่เสนอให้สภาของชนชั้นสูงมีอำนาจ จำกัดเพียงในการคัดค้านกฎหมายที่สภาล่าง เสนอขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการสากลของ ระบบสองสภาในปัจจุบัน

ข้อสนับสนุนเกี่ยวกับระบบสองสภาในปัจจุบันนี้มี ๒ ทาง ได้แก่

ก. เกี่ยวกับความมีเสถียรภาพและมีความสมดุลกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ การใช้อำนาจอย่างไม่ยับยั้งของสภาเดียวจะต้องถูกยับยั้งไว้โดยการก่อตั้งสภาที่สองขึ้นมา แลงตั้งสมาชิกใหม่ขึ้นมาที่แตกต่างจากสภาแรก

ข. ถาหากรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพ ก็เป็นความประสงค์ที่จะให้จักรกลแห่งรัฐสภาสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น โดยการรักษาสภาตรวจสอบเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ การตัดสินใจ ซึ่งบางครั้งอาจจะน้อยบางรับรอนจากสภาที่หนึ่ง^{๑๒}

^{๑๑} เด็ม เจ ฮาร์มัน, ความคิดทางการเมืองจากเบลโกดังปัจจุบัน, เสน่ห์ จามริก แปล, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พระนคร, ๒๕๑๐ หน้า ๔๐๔

^{๑๒} Inter-Parliamentary Union; Op.cit., p. 8

อย่างไรก็ตามข้ออ้างที่ว่าการมีสองสภาทำให้สามารถตรวจสอบการตัดสินใจของสภาล่างซึ่ง
อาจมีอย่างรีบร้อนได้นั้น ไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ประเทศต่าง ๆ กำลังประสบอยู่
"...ขอบเขตของของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ อยู่ที่ความล่าช้าในการปฏิบัติกรมากกว่าการ
ตัดสินใจที่หุนหัน" ๑๓

สำหรับรัฐที่เป็นรัฐรวม (Federal States) ระบบสองสภาเป็นสิ่งจำเป็น
เพราะแต่ละรัฐที่รวมกันต่างก็ต้องการที่จะรักษายลประโยชน์แห่งรัฐของตนไว้ให้มากที่สุด โดย
ลักษณะนี้สภาที่สองของประเทศที่เป็นรัฐรวมจึงมีอำนาจมากกว่าสภาที่หนึ่งหรือสภาล่าง สภาที่
สองจะมีลักษณะ เป็นตัวแทนแห่งรัฐที่มาวมกัน ส่วนสภาที่หนึ่งจะเป็นสภาตัวแทนของประชาชน
ของประเทศ ระบบสองสภาของประเทศที่เป็นรัฐรวมจึงถ่วงดุลลักษณะแห่งความเป็นเอกภาพ
ของรัฐโดยสภาผู้แทน และถ่วงดุลลักษณะของผลประโยชน์แห่งรัฐต่าง ๆ ในรัฐรวมเหล่านั้น
โดยสภาสูง ซึ่งเราสามารถศึกษาตัวอย่างได้จากระบบรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต
เป็นต้น

ระบบสองสภาให้ผลดีแก่ระบบรัฐสภามากกว่าผลเสีย ซึ่งปรากฏว่าประเทศต่าง ๆ
ในโลกส่วนแต่ใช้ระบบสองสภาเป็นหลักสำหรับรัฐสภาแห่งชาติ มียกเว้นเพียงไม่กี่ประเทศ อันอาจ
จะกล่าวได้ว่า ระบบสองสภาเป็นหลักส่วนระบบสภาเดียวเป็นข้อยกเว้น

ในทางปฏิบัติการมีสภานิติบัญญัติสองสภาได้ช่วยทำให้กฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะสภาที่
พิจารณาร่างกฎหมายเป็นสภาที่สูงได้แก้ไขความหลงเหลือหลงคางของสภาที่หนึ่ง และโดย
ปกติร่างกฎหมายที่ใดผ่านสภาที่หนึ่งมากอนั้น ถ้าสภาที่สูงได้มีสมาชิกที่มีความรอบคอบ
ชำนาญในรัฐกิจ และในทางวิชาการต่าง ๆ ก็มีโอกาสที่จะแก้ไขในร่างกฎหมายนี้ดีขึ้น

๑๓ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, แนวคำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วย
ระบอบการปกครอง, พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, พระนคร, ๒๕๑๑ หน้า ๔๕

และนอกจากนั้นสภาที่สองกับสภาที่หนึ่งอาจเห็นพ้องต้องกันในจุดประสงค์ที่ร่างกฎหมายนั้น บรรลุถึง แลสภาที่สองอาจมีวิธีการอย่างอื่นที่จะบรรลุจุดประสงค์นั้น ๆ ซึ่งเป็นวิธีที่แยบคายกว่า การแก้ไขร่างกฎหมายของสภาที่สองเจนนานนี้ สภาที่หนึ่งยอมจะตนรับด้วยความยินดี ^{๑๔}

ความแตกต่างของสภาที่สองกับสภาที่หนึ่งพิจารณาได้จากขนาดของสภา วิธีการคัดเลือกเข้าเป็นสมาชิก องค์ประกอบของสภา และอำนาจแห่งสภา สภาที่สองมักจะได้รับการแต่งตั้งซึ่ง เป็นวิธีที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย หรือได้รับการเลือกตั้งโดยทางอ้อม หรือด้วยวิธีอื่นที่แตกต่างไปจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาล่าง โดยปกติอำนาจของสภาสูงสำหรับประเทศที่เป็นเอกราช จะมีน้อยกว่าสภาล่าง คือมีอำนาจยับยั้งไม่เลือกและตรวจสอบการตัดสินใจของสภาล่าง แลสำหรับประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐรวม สภาสูงจะมีอำนาจเท่ากับสภาล่าง และในบางกรณีมีอำนาจมากกว่าสภาล่าง อาศัยอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาสูงส่วนใหญ่มักกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้นานกว่าสมาชิกสภาล่าง สำหรับในประเทศแคนาดา และประเทศอังกฤษ สมาชิกสภาสูงอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต ^{๑๕} การที่กำหนดให้สมาชิกสภาสูงอยู่ในตำแหน่งได้นานกว่าสมาชิกสภาล่างก็ด้วยเหตุผลเพื่อความต่อเนื่องและสามารถเป็นที่เลี้ยงให้แก่สภาที่หนึ่งได้โดยบางแห่งจึง

ระบบสองสภาของประเทศไทย ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ ว่า "รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภาและสภาผู้แทน ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน" สภาที่สองในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาของประเทศไทยเรียกว่าวุฒิสภา ระบบสองสภาได้ใช้เรื่อยมาจนกระทั่งมีประกาศพระบรม-

^{๑๔} หุยกต์ แสงอุทัย, กร., Op.cit., หน้า ๒๒๕-๒๒๖

^{๑๕} โปรดดูรายละเอียดใน Flechtheim, Cesip K., ed., Fundamentals Of Political Science, The Ronald Press Company, New York, 1952 pp. 353 - 367

ราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ เมื่อ ๖ ธันวาคม ๒๔๗๕ จึงได้กลับไปใช้ระบบสภาเดียวซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร และสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ทำให้ระบบรัฐสภาของไทยสิ้นสุดลงชั่วคราวระยะหนึ่ง ระบบสภาเดียวได้ใช้ต่อไปอีกตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ และระบบสภาเดียวก็ได้สิ้นสุดลงเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วและพระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแกปวงชนชาวไทยเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแห่งสมาชิกรัฐสภาของสมาชิกรัฐสภาในระบบ ๒ สภาของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลใช้ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาสองสภากำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ส่วนวุฒิสมาชิกอยู่ในตำแหน่ง ๖ ปี และต้องมีการออกจากตำแหน่งครั้งหนึ่ง เพื่อแต่งตั้งใหม่หรือเลือกตั้งใหม่ ๓ ปี ทั้งนี้ด้วยเหตุผลต้องการความต่อเนื่องของสภาสูงมากกว่าอย่างอื่น เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาสูงของประเทศไทยมีเพียงสภาสูงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาสูงต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม สมาชิกสภาสูงตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ กำหนดให้มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลใหม่มีความแตกต่างทางด้านที่มาของสภาสูงและสภาล่าง สำหรับจำนวนสมาชิกพฤฒสภาหรือวุฒิสภาซึ่งเป็นสภาสูงของไทยนั้น มีรัฐธรรมนูญเพียงสองฉบับเท่านั้นที่กำหนดจำนวนไว้แน่นอน คือ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๘๕ กำหนดจำนวนไว้ ๔๐ คน ส่วนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๘๒ กำหนดจำนวนไว้ ๑๐๐ คน นอกจากนั้นกำหนดให้มีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกแห่งสภาล่าง ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๘๐ กำหนดให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดให้มีจำนวน ๓/๔ ของสมาชิกสภาผู้แทน สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งเป็นสภาล่างของไทยนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีจำนวนเป็นอัตราส่วนกับจำนวนประชาชนของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดอัตราส่วนไว้ ๑๕๐,๐๐๐ คน ต่อผู้แทน ๑ คน ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ และตามกฎหมายเลือกตั้งที่ผ่านมามีกำหนดอัตราส่วนไว้ระหว่าง ๑๐๐,๐๐๐ คน ถึง ๒๐๐,๐๐๐ คน ต่อผู้แทน ๑ คน แล้วแต่กรณี

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ มีปรากฏจำนวนดังนี้คือ สมาชิกสภาผู้แทนตามอัตราส่วนประชาชน ๑๕๐,๐๐๐ คน คอผู้แทน ๑ คน มีจำนวนผู้แทนรวมทั้งสิ้น ๒๑๘ คน การเลือกตั้งเป็นแบบรวมเขตโดยถือเขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ โดยเหตุที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองในปี พ.ศ.๒๕๑๑ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งในปี พ.ศ.๒๕๑๒ จึงสามารถแบ่งแยกจำนวนที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

พรรคสหประชาไทย	๑๕	ที่นั่ง
พรรคประชาธิปไตย	๕๗	ที่นั่ง
พรรคแนวประชาธิปไตย	๗	ที่นั่ง
พรรคแนวร่วมเสรีชน	๔	ที่นั่ง
พรรคประชาชน	๒	ที่นั่ง
พรรคสมัครช่วยชวาณา	๑	ที่นั่ง
พรรคเสรีประชาธิปไตย	๑	ที่นั่ง
ไม่สังกัดพรรค	๗๒	ที่นั่ง



จำนวนวุฒิสมาชิกที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มีจำนวน ๓/๔ ของสมาชิกสภาผู้แทนจึงมีจำนวนเท่ากับ ๑๖๔ คน

สำหรับสมัยการประชุมของรัฐสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ได้กำหนดให้มีการประชุมรัฐสภาเป็น ๒ สมัย ได้แก่ สมัยสามัญ ซึ่งจะต้องมีการประชุมสมัยสามัญอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง กับสมัยวิสามัญในมาตรา ๑๐๔ "ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาผู้แทนจะกำหนด การประชุมครั้งแรกต้องให้สมาชิกได้มาประชุมภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้ง วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ให้สภาผู้แทนเป็นผู้กำหนด" การประชุมสมัยสามัญนี้มีกำหนดเวลาเก้าสิบวัน ซึ่งอาจขยายกำหนดระยะเวลาครั้งคราวนี้ออกไปอีกหรือปิดประชุมก่อนกำหนดเวลาเก้าสิบวันก็ได้ สำหรับ

รัฐสภาที่พุทธจักรราช ๒๕๑๒ ได้กำหนดให้มีการประชุมครั้งนี้คือ สภาผู้แทนประชุมอาทิตย์ละ ๑ วัน ในวันพฤหัสบดี และวุฒิสภาประชุมอาทิตย์ละ ๑ วัน ในวันพุธ ซึ่งนับว่ารัฐสภาโดยมีเวลาทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและความคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีไว้น้อยมาก การประชุมอีกสมัยหนึ่งได้แก่การประชุมสมัชชาวิสามัญ ซึ่งจะกระทำเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ หรือในกรณีสมาชิกของทั้งสองสภาารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีการประชุมสมัชชาวิสามัญ โดยปกติการเรียกประชุมสมัชชาวิสามัญหรือวิสามัญครั้งแรกนั้นฝ่ายบริหาร เป็นผู้เรียกประชุมในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ เว้นแต่การประชุมสมัชชาวิสามัญตามมาตรา ๑๑๒ ซึ่งสมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาโศกสภาหนึ่งแล้วแต่กรณีเข้าชื่อร้องขอให้เปิดประชุมสมัชชาวิสามัญ ประธานสภาผู้รับคำร้องขอเป็นผู้เรียกประชุมในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

วุฒิสภาและสภาผู้แทนโดยปกติจะประชุมแยกกัน แต่จะมีการประชุมร่วมกันในกรณีดังต่อไปนี้^{๑๖}

๑. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
๒. การปฏิบัติของของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
๓. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
๔. การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ในกรณีร่างพระราชบัญญัติโดยพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวัน
๕. การเปิดประชุมรัฐสภาประจำปี

^{๑๖} โปรดดูรายละเอียดใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓๔

๖. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ และการเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีคณะรัฐมนตรีต้องการฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งไม่มีการลงมติ

๗. การแถลงนโยบายเมื่อคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

๘. การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม

๙. การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะออกอรรถราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

๑๐. การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

๑๑. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๑๒. การตีความรัฐธรรมนูญเมื่อมีปัญหาอันอยู่ในงานของวุฒิสภา สภาผู้แทน หรือที่ประชุมรัฐสภา

๑๓. การให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้และเลิกใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีเมื่อมีสถานะสงครามหรือในภาวะคับขันถึงขนาดอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

การประชุมของวุฒิสภามีไม่ได้ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ และสมัยประชุมของวุฒิสภาและสภาผู้แทนย่อมเริ่มตนและสิ้นสุดลงพร้อมกัน การที่มีระยะเวลาของการประชุมรัฐสภาสั้นเกินไปและมีการประชุมบ่อยครั้งเกินไปในการปกครองระบบรัฐสภานั้นก่อให้เกิดผลดีและผลเสียพร้อม ๆ กัน หากงานผลดีใดแก่ ทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยความสะดวกสบายใจโดยไม่ต้องประสมกับการชักชวนหรือโจมตีจากสมาชิกรัฐสภาในรัฐสภาซึ่งน่าจะเป็นข้อดีเพียงประการเดียว ส่วนผลเสียนั้นน่าจะมีมากกว่าเป็นอันมาก คณะรัฐมนตรีเมื่อประสมกับปัญหาข้อขัดข้องหากงานเครื่องมือที่จะใช้บังคับในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งโดยแก่พระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็ไม่อาจที่จะดำเนินงานได้อย่างราบรื่น ในบางกรณีเมื่อต้องการฟังความคิดเห็นของบรรดาสมาชิกรัฐสภาซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องการนำไปประกอบในการตัดสินใจก็อาจจะลาช้าไม่ทันการ สำหรับผลเสียที่น่าจะสำคัญที่สุดก็คือแก่การทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ที่ห่างกันยิ่งขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ในที่สุด

๒.๓ อำนาจในการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภาไทย

รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติของประเทศอันเป็นหน่วยอำนาจหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็นผู้แสดงเจตนารมณ์แห่งความต้องการของตนในการปกครองประเทศว่าควรจะทำเนโนไปในทิศทางและวิถีใด โดยการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกแห่งสภา นี้ตามแนวนโยบายที่ประชาชนต้องการ รัฐสภาจึงเป็นองค์กรสูงสุดของประเทศที่เป็นเครื่องจ้ำลองเจตนารมณ์ของประชาชนทั้งประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย รัฐสภาจึงกลายเป็นสัญลักษณ์แห่งระบอบประชาธิปไตยไปค้วย แต่หังนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีได้แก่เฉพาะประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Government) เท่านั้น ประเทศที่มีการปกครองในระบบตรงข้ามกับระบอบประชาธิปไตยก็อาจมีสภาได้ ดังนั้น การพิจารณาถึงประเทศที่มีรัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองของรัฐจึงต้องพิจารณาถึงอำนาจในทางปฏิบัติของรัฐสภาแห่งรัฐว่ามีมากน้อยและเป็นอิสระในการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้นมากน้อยแค่ไหน สมาชิกแห่งรัฐสภาของรัฐนั้น ๆ มีเอกสิทธิคุ้มครองแค่ไหนเพียงใดและได้รับความเคารพเพียงใดในทางปฏิบัติ สำหรับประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยยอมรับหลักการที่ว่า

หลักใหญ่ของการมีรัฐสภาอยู่ที่ว่า ประชาชนได้มีโอกาสเปลี่ยนรัฐบาลได้อย่างสงบในทุก ๆ ๒-๓ ปี ถ้าหากว่าประชาชนไม่ชอบรัฐบาลชุดนั้น ๆ โดยการออกเสียงลงคะแนนสำหรับพรรคการเมืองพรรคอื่นหรือเลือกผู้นำคนอื่นในการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งประชาชนสามารถเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ได้ เบ็ดเตล็ดว่านายกรัฐมนตรีนใหม่ใด ดังนั้น รัฐสภาที่ไ้รับการเลือกตั้งจึงต้องไม่ล้มว่าจะไรก็คือสิ่งที่ประชาชนต้องการ เพราะเหตุว่าประชาชนเป็นสิ่งสุดท้ายสำหรับการตัดสินใจ ^{๑๗}

^{๑๗} Robinson, Kenneth, M.P.; Look At Parliament, Hamish Hamilton, London, 1962 p. 92

โดยเหตุที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่แสดงเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นรัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีอำนาจ เพื่อให้เจตนารมณ์ของประชาชนได้รับการปฏิบัติ ระบบรัฐสภาในระบบการปกครองรูปแบบต่าง ๆ สามารถแยกพิจารณาได้ตามลำดับดังนี้

ก. รัฐสภาในประเทศที่มีการปกครองโดยรัฐสภา ในระบบการปกครองโดยรัฐสภานี้ รัฐสภาย่อมมีอำนาจมาก เพราะรัฐสภาเป็นผู้วางนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหารซึ่งเลือกโดยรัฐสภานำไปปฏิบัติ และฝ่ายบริหารจะคอยรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจยุบเลิกฝ่ายบริหารได้ทุกขณะในขณะที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะยุบสภาเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ซึ่งเป็นการคัดค้านความถูกต้องระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร รัฐสภามีอำนาจมากนี้สำหรับประเทศใหม่ก็มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ สภาเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจมากและจัดได้ว่าเป็นการปกครองโดยรัฐสภา

ข. รัฐสภาในประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าระบบกษัตริย์มนตรี ได้แก่รัฐสภาเป็นผู้เลือกตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกรัฐมนตรี ทำการบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา และสามารถอยู่ในตำแหน่งเท่าที่สภายังคงให้ความไว้วางใจอยู่ หรืออย่างหากก็ไม่เกินระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนที่ลงมติเลือกตัวนายกรัฐมนตรี ในการปกครองระบบรัฐสภา รัฐสภาสามารถควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารที่ออกคณะรัฐมนตรีได้ โดยการออกกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม และโดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาเพื่อไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ หรือโดยการยื่นกระทู้ถามให้รัฐมนตรีตอบในสภาหรือโดยทางอื่น การปกครองระบบรัฐสภา หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการปกครองระบบกษัตริย์มนตรีนี้ รัฐสภาสามารถยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งมีความหมายเท่ากับคณะรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งด้วยเช่นกัน รัฐสภาจะยุบสภาเมื่อมีการขัดแย้งกับรัฐสภาและไม้อาจที่จะประนีประนอมกันกับรัฐสภาได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรที่จะให้ประชาชนเป็นผู้คัดค้านความถูกต้องนี้ กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นความบกพร่อง

ของคณะรัฐมนตรีเอง คณะรัฐมนตรีก็จะลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถแต่งตั้งบุคคล
ขึ้นเพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ ประเทศไทยได้ใช้การปกครองระบบรัฐสภามาตั้งแต่
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ เว้นมาจนกระทั่งถึงวันที่
๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติ การปกครองระบบรัฐสภาได้สิ้นสุดลง

ก. รัฐสภาในประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี มีการใช้ระบบแยกอำนาจโดย
แจ่มชัด โดยแยกออกเป็นอำนาจบริหาร (Executive Power) อำนาจตุลาการ
(Judicial Power) และอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) ทุกหน่วยอำนาจ
ต่างก็เป็นอิสระแก่กัน คงมีความเกี่ยวพันกันในรูปของการรั้งและดวงอำนาจ (Checks And
Balances) เท่านั้น แต่ละหน่วยอำนาจต่างก็มีอำนาจโดยเท่าเทียมกัน รัฐสภาในรูป
การปกครองแบบประธานาธิบดีจึงมีอำนาจทางคานานิติบัญญัติโดยเฉพาะ การควบคุมรัฐบาลก็
เป็นการควบคุมโดยทางอ้อม คือ การออกกฎหมาย ไม่ให้อำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือ
ยุบเลิกฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารก็ไม่ใช่อำนาจยุบรัฐสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ เพราะเหตุว่า
ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้อำนาจ
นิติบัญญัติและอำนาจบริหารมีศักดิ์เท่าเทียมกัน ในระบบประธานาธิบดีนี้ หน่วยอำนาจทั้ง ๓
ฝ่ายต่างก็ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้ไปทำหน้าที่นั้น ๆ โดยตรง ประชาชนเท่านั้นที่จะ
ตัดสินว่าหน่วยอำนาจใดถูกหรือผิดโดยการเลือกตั้งใหม่ครั้งต่อ ๆ ไป รูปการปกครองระบบ
ประธานาธิบดีนี้สามารถศึกษาได้จากระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ
ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ง. รัฐสภาในประเทศที่มีการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary
System) หรือกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) หลักการของระบบ
นี้ก็คือ รัฐสภาได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและรัฐสภาจะเป็นผู้เลือกตั้งนายกรัฐมนตรี หรือ
หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ใช่สมาชิกของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาจะเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ การเข้า
บริหารประเทศของฝ่ายบริหารไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจลงมติ

ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้เมื่อคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาขัดแย้งกันอย่างรุนแรงซึ่งเป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินในขั้นสุดท้าย หลักการนี้เป็นหลักการใหม่ที่ประธานาธิบดีเคอโกลด์แห่งประเทศฝรั่งเศสเป็นผู้คิดขึ้น อย่างไรก็ตาม หลักการนี้จะเห็นได้ว่าเกียรติภูมิของฝ่ายบริหารต่ำกว่าของรัฐบาลเพราะเหตุว่า สมาชิกสภาได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นบุคคลภายนอก รัฐบาลได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาซึ่งไม่ต้องผ่านความเห็นชอบโดยตรงจากประชาชน ประเทศที่ใช้ระบบนี้ก็คือประเทศฝรั่งเศสในสมัยประธานาธิบดีเคอโกลด์ก่อนปี ค.ศ. ๑๙๖๒ และเพื่อเป็นการยกเกียรติภูมิของฝ่ายบริหารให้สูงขึ้นเท่ากับฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีเคอโกลด์จึงได้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานาธิบดีซึ่งมีฐานะ เป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร คอย ให้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ประเทศไทยได้ใช้ระบบนี้ถึงรัฐสภามาตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ และมีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ด้วย

๕ รัฐสภาไทยยังคงมีอำนาจตามประเพณีแห่งระบบรัฐสภาซึ่งสามารถแยกพิจารณาอำนาจในการควบคุมรัฐบาลของรัฐบาลไทยได้ดังต่อไปนี้

๑. โดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติ
๒. โดยการยื่นกระทู้ถาม
๓. โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ
๔. โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายตัวหรือทั้งคณะ



๒.๓.๑ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภาในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ซึ่งเป็นหน่วยอำนาจหนึ่งในสามหน่วยอำนาจของอำนาจอธิปไตย มีอำนาจแคบๆ เดียวในการอนุมัติใช้กฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเสนอโดยฝ่ายบริหารหรือเสนอโดยสมาชิกแห่งรัฐสภาจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อนจึงจะให้มีผลเป็นกฎหมายได้ ซึ่งกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ จะได้รับการอภิปรายถกเถียงกันในรัฐสภาก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ "...งานร่างกฎหมายโดยสภาระเป็นภารกิจรากฐานสำคัญที่สุดของรัฐสภา..."^{๘๕} แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐสภามีอำนาจและหน้าที่เฉพาะเพียงงานทางด้านนิติบัญญัติเท่านั้น ตามหลักการทั่วไปแล้ว สถาบันนิติบัญญัติในฐานะสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเป็นผู้ให้ความยินยอมในการเข้าดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ย่อมมีอำนาจในการที่จะควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ด้วย กระบวนการในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา จัดว่าเป็นการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีอ้อมประการหนึ่ง โดยเหตุที่รัฐสภาจะต้องอนุมัติร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ดังนั้น เมื่อฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีต้องการ เครื่องมือในการบริหารซึ่งได้แก่กฎหมายก็จำเป็นต้องขออนุมัติของรัฐสภาเสียก่อน ถ้าหากรัฐสภาเห็นชอบด้วยก็สามารถดำเนินการตามความประสงค์ของฝ่ายบริหารต่อไปได้ ถ้าหากว่ารัฐสภาไม่เห็นด้วยคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารก็ไม่อาจจะดำเนินการอะไรได้เพราะขาดเครื่องมือคือกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้กำหนดอำนาจในการตรากฎหมายให้เป็นของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีมีสภาเดียว และให้เป็นอำนาจของรัฐสภาในกรณีที่มีสองสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๗๖ บัญญัติไว้ว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา" อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขของชาติ ก็ทรงมีส่วนในการใช้อำนาจนี้ด้วยเช่นกัน ดังมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา" แต่พระมหากษัตริย์ก็ได้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น โดยพระองค์เองเป็นแต่ทรงใช้ได้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะยับยั้ง (Veto) โดยไม่ทรงเห็นชอบด้วย (Disapprove) รัฐสภา

^{๘๕}ดร.ชาร์ลส์ ดี. โอลิเวียร์ ฟาร์เรน, Op.cit., , หน้า ๘๘

ก็ต้องคำเห็นการพิจารณาใหม่ ดังปรากฏในมาตรา ๗๕ ซึ่งบัญญัติว่า

ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือมีใตพระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวัน รัฐสภาจะตั้งอภิปรายร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติขึ้นต้นตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาแล้ว ในนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มีใตทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสามสิบวัน ก็ในนายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยบังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์มีใตทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ๑๔

ความบทบัญญัตินี้ รัฐสภาต้องนำพระราชบัญญัตินำปรึกษากับใหม่ ๒ กรณี คือ

- ก. ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และพระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยกกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย
- ข. ไม่พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ยกกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวาย

ความบทบัญญัติของมาตรานี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์พระราชทานร่างพระราชบัญญัติมายังรัฐสภาโดยตรง แม้ว่าผู้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย คือ นายกรัฐมนตรี การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้พระมหากษัตริย์แจ้งพระราชวินิจฉัยของพระองค์เองไปยังรัฐสภาโดยตรงโดยไม่ต้องเกรงใจรัฐบาล ในกรณีเช่นนี้ ประธานรัฐสภาจะต้องเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองและถ้ารัฐสภาลงมติขึ้นต้นตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงข้างมากไม่ต่ำกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งสองสภาแล้ว ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง โดยเหตุที่พระมหากษัตริย์

๑๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ มาตรา ๗๕

มีอำนาจบัยยังเพียงครั้งเดียว ดังนั้นถ้าหากมีทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสามสัปดาห์ ก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ การใช้อำนาจบัยยังของพระมหากษัตริย์มีปรากฏเป็นตัวอย่างในปี ๒๕๑๑ เมื่อ พลโท ไชย ดวงมณี สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกัญชา (ฉบับที่....) พ.ศ.... โดยมีหลักการ เพื่อจะเพิ่มผลจอบทัณฑ์แก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในที่สุดคณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๑๑ ต่อจากนั้น เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๑ คณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกัญชา (ฉบับที่...) พ.ศ.... โดยมีหลักการเช่นเดียวกับต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งในที่สุดที่ประชุมคณะรัฐมนตรีรับหลักการและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาการพิจารณาได้แก้ไขมาตรา ๔ ทวิ ของพระราชบัญญัติกัญชา พุทธศักราช ๒๕๑๕ ในวรรคสองว่า "พระมหากษัตริย์พระองค์ผู้ทรงดำรงตำแหน่งหรือเคยทรงดำรงตำแหน่งจอมทัณฑ์ไทย ทรงมีพระราชอิสริยยศจอมทัณฑ์" คือเพิ่มคำว่า "หรือเคยทรงดำรงตำแหน่ง" ลงไป เมื่อที่ประชุมลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่จนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ ก็ยังไม่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย การที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยกลับคืนมานี้ ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรมิได้กำหนดเวลาไว้เช่นรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ จึงต้องอาศัยการตีความตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๖ มาตรา ๒๐ โดยถือตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย แต่ยังมีได้ดำเนินการ ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงถือว่ากฎหมายที่ยังมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นตกไป

พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทน และวุฒิสภา ใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกัน ^{๒๐} แต่พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทรงมีแต่เพียงพระราชอำนาจบัยยังไม่เด็ดขาด สมาชิกสภาผู้แทน วุฒิสมาชิก และคณะรัฐมนตรี เท่านั้นที่มีอำนาจในการเสนอหรือริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ^{๒๑} หังนี้ไม่มีข้อยกเว้นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับ

^{๒๐} โปรดพิจารณา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๗, ๗๖, ๗๘, ๑๒๖

^{๒๑} โปรดพิจารณา Ibid., มาตรา ๑๑๗ วรรคแรก

การเงิน สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจะเสนอโต้เถียงเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี
 ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ก็ได้
 ประธานสภาแห่งสภาที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้วินิจฉัย ^{๒๒} ร่างพระราชบัญญัติของ
 คณะรัฐมนตรีและร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทน ให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน ทั้งนี้รวม
 ถึงร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอออกต้องเสนอเข้าสู่สภาผู้แทน
 ก่อน ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเป็นผู้เสนอให้เสนอต่อวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติที่จะ
 ให้อำนาจแก่ใคร่ที่จะต้องใช้รับอนุมัติจากสภาทั้งสอง คือสภาผู้แทนและวุฒิสภาซึ่งสภาใดสภาหนึ่งจะต้อง
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่อีกสภาหนึ่ง เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสัปดาห์ ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้น
 นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสัปดาห์ ทั้งนี้เว้น
 แก่สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจะไต่ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็น
 พิเศษ ถ้าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลา
 ดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ประธาน
 แห่งสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องแจ้งความเห็นไปคว่ำร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่าง
 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ถ้าไม่แจ้งไปก็ให้ถือว่ามิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ
 การเงิน ^{๒๓}

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทน เสนอมามากกว่า
 ยี่สิบร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นเวลาหนึ่งปี ซึ่งเป็นอำนาจที่ยี่สิบไม่เค็ดขาด และถ้าพ้นกำหนด
 หนึ่งปีแล้ว สภาผู้แทนอาจขอร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และถ้าลงมตินั้นขึ้นร่าง
 เค็ดควยเสียงมากกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น
 ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาและสภาผู้แทนไม่เห็นชอบ

^{๒๒} ไปรคพิจารณก Ibid., มาตรา ๑๑๗

^{๒๓} ไปรคพิจารณก Ibid., มาตรา ๑๑๘

ด้วยแล้วร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ต้องตกไป^{๒๕} ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนมีอำนาจยกร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายังไม่นำขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทน มีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบ จากรัฐสภา ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านจากสภาหนึ่งไปสู่อีกสภาหนึ่งได้รับความเห็นขัดแย้ง กันโดยมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ก็ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันของสภาทั้งสองโดย มีสมาชิกจำนวนเท่ากันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว เสนอต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสอง ยอมรับแก้ไขเป็นกฎหมายได้ ถ้าไม่ยอมรับถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็ให้ตกไป ถ้า เป็นร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนก็ยังมีอีก ๑ ปี ทั้งนี้ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การเงินซึ่งสภาผู้แทนมีสิทธิยกมาพิจารณาคำใหม่ได้ทันที

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนจะต้องแบ่ง เป็นมาตราและต้องมีบทสรุปประกอบดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนจะต้องกระทำเป็นสาม วาระตามลำดับดังนี้

ก. วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาและลงมติว่ารับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่ง ร่างพระราชบัญญัตินั้น และเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยของสมาชิกสภา จะให้คณะกรรมการ พิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ เสียก่อนก็ได้ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ ที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลง มติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ สภาก็ต้องรอการพิจารณาไว้ก่อน และสภาผู้แทนที่จะกำหนด ระยะเวลาให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนสู่สภาหรือไม่กำหนดระยะเวลาก็ได้

^{๒๕} โปรดพิจารณา Ibid., มาตรา ๑๒๐, ๑๒๑.

ในกรณีของวุฒิสภา สำหรับกรณีของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาตกก่อน ให้สภากำหนดเวลาการพิจารณาตกไว้ไม่เกินสองรอบสี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไป ถ้าครบกำหนดเวลาแล้วให้สภายกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาในคราวประชุมครั้งที่กำหนดเวลาใกล้ลงหมดไปแล้ว^{๕๕} การประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติและลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ สมาชิกที่สิทธิที่จะอภิปรายได้โดยสมควรก่อนที่จะมีการลงมติ

๕. ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองนี้ในทางปฏิบัติสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่สภารับหลักการนั้นไปให้แก่คณะกรรมการสมาชิกที่สภาตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นคนละกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้แล้วแต่กรณี หรือโดยคณะกรรมการเพิ่มเติมสภาในกรณีของการออกพระราชบัญญัติเป็นการรีบด่วน โดยปกติแล้วการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะทำให้คณะกรรมการสมาชิกสามัญหรือวิสามัญ การพิจารณาโดยกรรมาธิการเพิ่มเติมสภาจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัตินั้นไว้โดยฉับพลันทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเพิ่มเติมสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณานิติปัญหาได้โดยเฉพาะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งกรรมาธิการ สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงนามเป็นหนังสือต่อประธานกรรมาธิการภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น การแปรญัตติจะต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติถึงประมาณ

^{๕๕} ไปรคพิจารณาตก ข้อมบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๑๒ ข้อ ๑๐๘ และ ข้อมบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ.๒๕๑๓ ข้อ ๑๐๗

รายจ่าย จะทำได้โดยลดรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพัน เช่น เงินส่งใช้คนเงินกู้ ดอก เบี้ยเงินกู้ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย ซึ่งประธานสภาจะวินิจฉัยชี้ขาดว่ารายจ่ายใดมี ข้อผูกพันดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการไต่พิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่าง พระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปร ญัตติและมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคว่าแปรญัตตินั้นเป็นประการใดบ้างก็ให้ระบุไว้ในบันทึก นั้นด้วย ถ้าสภามีมติให้พิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิก ทุกคนในที่ประชุมเป็นคณะกรรมการสามัญ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธาน กรรมการ การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาเป็นทั้งการพิจารณาชั้นกรรมการและการ พิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราพร้อมกันไปในตัว

เมื่อคณะกรรมการไต่พิจารณาเสร็จแล้ว สภาก็จะพิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติ นั้นเริ่มจากข้อร่าง คำปรารภ เรียงตามลำดับมาตราและให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือขอ ความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมการสงวนความเห็น ไว้ ทั้งนี้เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น เมื่อสภาได้พิจารณาจนจบร่างแล้วก็ให้สภา พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติม ถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากนั้นเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้ง กันอยู่

ค. การพิจารณาในวาระที่สาม เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระที่สองแล้ว สภาก็จะพิจารณาในวาระที่สามว่าให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนหรือไม่ แล้วแต่กรณี ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนก็จะพิจารณกลงมติว่า เห็นชอบด้วยหรือไม่ ให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการ อภิปราย เมื่อได้ลงมติประการใด ให้ประธานสภาดำเนินการแจ้งให้อีกสภาหนึ่งทราบ ในกรณี ที่มี การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากอีกสภาหนึ่งก็จะต้องตั้งคณะกรรมการ ร่วมกันเพื่อพิจารณาเสนอต่อสภาทั้งสองอีกครั้งหนึ่ง

๒.๓.๒ การเสนอกระทู้ถาม การควบคุมรัฐบาลโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือโดย
 รัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้กำหนดให้สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม
 ตามรัฐมนตรีในเรื่องอันใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ซึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราช-
 อาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๖ ได้บัญญัติไว้ว่า "ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน
 สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมี
 สิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์
 สำคัญของแผ่นดิน" การตั้งกระทู้ถามคอยฝ่ายบริหารของสมาชิกสภานิติบัญญัติตามบทบัญญัติใน
 รัฐธรรมนูญนี้จัดเป็นการควบคุมการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีที่กระทำโดยรัฐสภาด้วยวิธี
 ตรงวิธีหนึ่ง เพราะสมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามในเรื่องใด ๆ ก็ได้ ถึงแม้ว่ารัฐมนตรี
 มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย ซึ่งเป็นเอกสิทธิแต่ผู้เดียวของรัฐมนตรี
 ที่จะกระทำเช่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐมนตรีจะตอบกระทู้ถามทุกอย่างของสมาชิก เพราะ
 เหตุว่ากระทู้ถามนี้จัดว่าเป็นการควบคุมคณะรัฐมนตรีอย่างอ่อนโดยรัฐสภา ซึ่งถ้าหากรัฐมนตรี
 ไม่ยอมตอบกระทู้ถามของบรรดาสมาชิกรัฐสภาบ่อยครั้งและไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะทำให้สมาชิก
 รัฐสภาผู้เป็นกระทู้ถามพอใจแล้ว สมาชิกรัฐสภาก็อาจจะดำเนินการยื่นข้อไปให้รุนแรงและน่าจะ
 เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีได้ โดยการเข้าชื่อกันเสนอบัญญัติขอให้เปิดอภิปราย
 ทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือ
 แสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มี การลงมติ ตามมาตรา
 ๑๒๗ แห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๑ และเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ
 คอรัฐมนตรีเป็นราชนุเคราะห์หรือหั่งลละตามมาตรา ๑๒๘ การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา
 นิติบัญญัติเพื่อให้รัฐมนตรีตอบจัดว่าเป็นประโยชน์แก่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งประชาชน
 เป็นส่วนรวมด้วย เพราะเมื่อสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งสงสัยการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารก็จะ
 ตั้งกระทู้ถามในปัญหาที่ตนสนใจ และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็ได้มีโอกาสแถลงข้อเท็จจริงหรืออุปสรรค
 ต่าง ๆ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบเพื่อจะใคร่ร่วมมือกันศึกษาวิธีที่จะแก้ไขต่อไป ซึ่งอาจจะเป็นการออก

พระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จในลำดับต่อไป และประชาชนทั่วไปก็จะมีโอกาสทราบถึงปัญหาของรัฐบาลและทราบการดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของปวงชนด้วย การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีกระทัดรัดนี้ จะใกล้ชิดมาละเอียดยิ่งต่อไป

๒๕๖๓ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาตรา ๑๓๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๗ ได้กำหนดอำนาจให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี การเปิดอภิปรายเช่นนี้เป็น "...การอภิปรายกันอย่างฉันทันตราบ... คือ เรื่องใดที่มีลักษณะสำคัญว่าการตั้งกระทู้ควรจะได้มีการอภิปรายกันไต่หลาย ๆ คน แต่ผู้อภิปรายก็ไม่ประสงค์จะขับไล่รัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง... เพราะเรื่องที่ขออภิปรายไม่มีลักษณะสำคัญถึงขนาดนั้น..." ๒๖

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๗ ได้บัญญัติว่า

สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่ง เป็นของสมาชิกสภาใดให้ยื่นต่อประธานสภานั้น และให้ประธานสภาผู้ใดรับญัตติแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับถ้อยแถลงเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งก่อนไม่ว่าสามสิบวันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรียอมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่า เป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้ สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ๒๗

๒๖ นุช ศงสอพิชัย, คร., Op. cit., หน้า ๕๔๐

๒๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๗

ตามบทบัญญัตินี้ สมาชิกแห่งสภาผู้แทนหรือวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภามีสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนได้ สิทธิในการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมตินี้เป็นสิทธิของหมู่คณะมิใช่สิทธิเฉพาะบุคคลเช่นในกรณีอังกฤษตาม สมาชิกผู้มีความสนใจในเรื่องเดียวกันมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงจะมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติได้ เมื่อมีการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว สมาชิกคนอื่น ๆ ที่มีใจลงชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปก็มีสิทธิตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีได้โดยไม่จำกัดจำนวนคำถาม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกแห่งสภานั้น ๆ หมกข้อสงสัยและเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภาที่สำคัญประการหนึ่ง เพราะสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนสามารถที่จะตั้งปัญหาถามคณะรัฐมนตรีในที่ประชุมสภานั้น ๆ ได้อย่างกว้างขวางเท่าที่สมาชิกมีความสนใจและต้องการทราบรายละเอียดจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นโอกาสที่คณะรัฐมนตรีจะไขแถลงข้อเท็จจริงอย่างเต็มที่เช่นกัน การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมตินี้อาจจะเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลได้เป็นอย่างดีถ้าหากรัฐบาลสามารถสร้างความเข้าใจและชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนให้เป็นที่พึงพอใจ แต่ในทางกลับกันก็อาจเป็นเกราะบังหน้าเสถียรภาพของรัฐบาลได้ถ้ายิ่งรัฐบาลไม่สามารถที่จะแก้ข้อกล่าวหาหรือขจัดความสงสัยของสมาชิกแห่งวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนให้หมดไปได้ ซึ่งอาจนำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือตั้งคณะได้ โดยเหตุที่การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติจะต้องกระทำกันเป็นการเปิดเผยซึ่งมาที่จะก่อให้เกิดความสนใจทั้งในทางสัมบูรณ์หรือสัมพัทธ์กับรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตามถ้าจะพิจารณาในทางเจตนารมณ์แล้ว รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้มีการอภิปรายทั่วไปตามมาตรฐานนี้โดยทั่วๆไปเฉพาะกรณีที่มีลักษณะสำคัญซึ่งสมาชิกเห็นว่า เป็นที่สนใจของประชาชน หรือประชาชนมีประโยชน์ได้เสียในเรื่องนั้น ๆ มาก ^{๒๕}

^{๒๕} หุค แสงอาทิตย์, คร., Op.cit., หน้า ๘๘๖

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติจึงจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าสมควรจะกระทำหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

อำนาจของรัฐสภาในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีต้องระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดินให้ตรงตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพราะรัฐสภาจะติดตามดูการปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิดและถ้าหากสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่สมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนเป็นจำนวนมากแล้ว สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนอาจใช้สิทธิในการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติที่จะเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลใดทางหนึ่ง ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะระงับการเปิดอภิปรายเช่นว่านี้โลกไม่มาจะเป็นผลคืนแก่รัฐบาลเท่าใด เพราะสมาชิกรัฐสภาอาจใช้วิธีการที่รุนแรงกว่านี้คือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะใด ซึ่งจะเป็นอย่างใดก็ตามแต่ก็ย่อมร้ายแรงมากกว่า

๒.๓.๔ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ สำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภาหรือกึ่งรัฐสภา อำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นอำนาจและเป็นเอกสิทธิ์โดยเฉพาะของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี โดยเหตุที่รัฐบาลต้องบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ ทำให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติคือบางกว้างขวางเท่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ คณะรัฐมนตรีอาจอุทธรณ์ต่อประชาชนเพื่อให้คัดค้านในชั้นสุดท้ายก็ได้เมื่อเกิดการขัดกันกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการยุบสภานิติบัญญัติเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งใหม่ สำหรับในบางประเทศก็มีบทกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยวิธีให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ (Plebiscite)ว่าจะเลือกทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารหรือไม่ เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส สำหรับประเทศไทย

อำนาจในการตัดสินใจขั้นต้นอยู่ที่รัฐสภาว่าจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล และเมื่อ
รัฐบาลต้องการที่จะให้ประชาชนตัดสินใจในขั้นสุดท้ายก็จะกระทำโดยการยุบสภาผู้แทนเพื่อเลือก
ตั้งใหม่ อันเป็นการตรวจสอบเขารวมของประชาชนอีกครั้งหนึ่งว่าเห็นชอบกับสภานิติบัญญัติ
หรือคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๔ บัญญัติไว้ว่า

สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภาพร้อมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภาในคำ
กล่าวหนึ่งในหาของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิด
อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

ญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่ง ถ้าเป็นของสมาชิกของทั้งสองสภาให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา
ถ้าเป็นของสมาชิกสภาใดให้ยื่นต่อประธานสภานั้น

การเปิดอภิปรายทั่วไปตามญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมของรัฐสภา
เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีโฆษกวุฒิสภาโดยนาระเบียบวาระเปิดอภิปราย
นี้ไป ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มี
ให้กระทำในวันเดียวกันวันที่การอภิปรายสิ้นสุด

การควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาด้วยวิธีการ เปิดอภิปราย
ทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายตัวหรือทั้งคณะจัดว่าเป็นวิธีการควบคุม
ขั้นสูงสุดท้ายของรัฐสภา ซึ่งสภาเองก็ต้องพิจารณาแล้วอย่างรอบคอบว่าเรื่องที่จะเสนอให้เปิด
อภิปรายทั่วไปในกรณีนี้จะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนสนใจและมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไป
อย่างสำคัญ รัฐสภาไทยได้ใช้วิธีการเช่นนี้อย่างได้ผลมาแล้วหลายครั้ง ถึงแม้ว่าเมื่อมีการลง
มติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจเสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลจะมีมากกว่าเสียงของฝ่ายค้าน แต่ก็มี
ผลทำให้ฐานะของรัฐบาลไม่มั่นคงและถึงขนาดที่คงต้องทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่หรือรัฐบาล
ลาออกไปเสียถึงแม้ว่าจะได้ล้มคะแนนเสียงไว้วางใจจากสภาแล้วก็ตาม ดังปรากฏตามกรณี
ตัวอย่างดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๔

ผู้คดีเปิดอภิปรายการซื้อชายที่ดินของพระคลังข้างที่ ซึ่ง นายโค ปาณินบุตร ผู้แทน
 ราษฎรจังหวัดพระนคร ได้เสนอเจ้าสภาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๔๐ ซึ่ง
 มีสาระสำคัญว่ามีการทุจริตในการซื้อชายที่ดินของพระคลังข้างที่ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
 โคได้มีการอภิปรายถนัดในสภาอย่างกว้างขวาง ทั้งคณะรัฐมนตรีและคณะผู้สำเร็จราชการ
 แทนพระองค์ถูกโจมตีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ อย่างรุนแรง ถึงแม้ว่าสภาผู้แทน
 ราษฎรจะยังไม่โคลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีและคณะผู้สำเร็จราชการก็ได้
 ลาออกจากตำแหน่ง.^{๑๐}

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีที่นำสน
 ใจอีกครั้งหนึ่งได้แก่การเปิดอภิปรายทั่วไปเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๔๔๐ เมื่อรัฐบาลของ
 พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ไม่สามารถที่จะสะสางคดีกรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระ
 พระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลใหม่ประชาชนหลายของใจได้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์
 ได้ลาออกจากตำแหน่งไปก่อนแล้วก็ตาม อีกทั้งมีการเรียกร้องจกคดีค่าและเงินเพื่อเกิดขึ้นด้วย
 ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่ประชาชนกำลังมีส่วนร่วมอยู่ในเหตุการณ์เหล่านั้นด้วยกัน นายทอง อภัยวงศ์
 หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทน^{๑๑} ได้เสนอผู้คดีควนเปิดอภิปราย
 ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีรวม ๔ ข้อด้วยกัน มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

^{๑๐} ในขณะนั้น พันเอก พระยาเพชรพิชัยหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี คณะผู้สำเร็จราชการแทน
 พระองค์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล มี พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เป็น
 ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และมี เจ้าพระยาอมราช และ นายพลเอก
 เจ้าพระยาพิช เชนทรโมขัน เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

^{๑๑} คณะรัฐมนตรีได้รับความสนับสนุนจากพรรคการเมือง ๓ พรรค ได้แก่ พรรคการเมืองแนว
 รัฐธรรมนูญ พรรคสหชีพ และพรรคอิสระ ซึ่งทั้งสามพรรคนี้ได้ให้การสนับสนุนแก่นายปรีดี
 พนมยงค์ อย่างเปิดเผย (โปรดดูรายละเอียดใน ขจักษ์ บุษกัมภ์, การเมืองและ
 พรรคการเมืองของไทย, โอเค็นสันตีร์, พระนคร, ๒๔๑๑ หน้า ๑๓๖-๑๔๑ และ
 หน้า ๑๔๑-๑๔๒

๑. ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตามนโยบายที่แถลงไว้
๒. ไม่รักษานโยบายการเงินของชาติในทางที่มั่นคง ทำให้ฐานะการคลังล้มเหลวลงทุกทาง
๓. ในทางเศรษฐกิจมีผลกระทบไม่เหมาะสมแก่ภาวะการณ์ปัจจุบัน เป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อนในการครองชีพ
๔. การต่างประเทศไม่อาจสร้างความเชื่อถือกับนานาประเทศตามนโยบายที่ได้แถลงไว้
๕. ใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงในข้าราชการประจำทำให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการแผ่นดิน
๖. ไม่สามารถรักษาฐานะของข้าราชการให้อยู่ในระดับที่สมควร ทำให้ข้าราชการขาดกำลังใจที่จะปฏิบัติราชการ
๗. ในทางการศึกษาของชาติ รัฐบาลนี้ก็ได้ปรับปรุงและดำเนินตามนโยบายที่ได้แถลงไว้
๘. ไม่สามารถค้นหาข้อเท็จจริงแถลงต่อประชาชนให้ทราบว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล สวรรคตเพราะเหตุใด ^{๓๒}

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี จักว่าเป็นอาวุธสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด และโดยเหตุที่การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาเป็นการเปิดเผยจึงทำให้หนังสือที่ติดตามมานี้อย่างกว้างขวางมาก เพราะประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะตรวจสอบความถูกต้อง

^{๓๒} โปรดดูรายละเอียดใน สัญญาแพนราชนิกร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ ชุดที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๙๐ เล่ม ๑, โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, พระนคร, ๒๕๐๘ หน้า ๑-๑๑๑๘

ต้องของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างใกล้ชิด และสามารถที่จะตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้อาณัติแก่ผู้บริหารชุดใหม่ หรือสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ เพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่าอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจครั้งนี้มีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้รับทราบการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิดด้วย เมื่อมีการลงมติก็ปรากฏผลว่ารัฐบาลชุดของ พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ คงได้รับความไว้วางใจจากสภา แต่ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ทำให้ พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๘๐ เพื่อทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะจึงเป็นการควบคุมรัฐบาลโดยตรงในขั้นสุดท้ายซึ่ง เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองของประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภา เป็นผู้ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารในนามของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย