



1. ความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบรัฐสภา

ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (representative democracy) เป็นปรัชญาและหลักการพื้นฐานของรัฐ ซึ่งมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไปยึดถือยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary democracy) หรือระบบรัฐสภา ซึ่งมีอังกฤษเป็นประเทศแม่บท โดยการกำเนิดของระบบรัฐสภานั้นหาได้ถือกำเนิดมาจากมันสมองของนักรัฐศาสตร์คนใดไม่ หากแต่เป็นผลผลิตของการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยแท้¹⁾ ตัวอย่างเช่น การกำเนิดของระบบรัฐสภาในอังกฤษ สถาบันกษัตริย์ของอังกฤษนั้นต้องสูญเสียอำนาจให้กับพวกขุนนาง โดยยอมอ่อนข้อให้พวกขุนนาง จึงทำให้อำนาจของกษัตริย์อังกฤษต้องลดน้อยถอยลงตามลำดับ ในระยะประมาณครึ่งศตวรรษที่ 13 ประเทศอังกฤษถูกพวกนอร์แมนรุกราน บรรดาขุนนางทั้งหลายที่ช่วยพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษรบต่างก็ถือโอกาสบังคับให้กษัตริย์อังกฤษยอมรับกฎเกณฑ์ในข้อที่ว่า การพิจารณาออกกฎหมายใด ๆ จะต้องได้รับความยินยอมจากพวกขุนนางชั้นสูง (Baron) และจากพวกพระชั้นผู้ใหญ่ก่อน นอกจากนี้การคุมขังประชาชนยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล จะกระทำไปโดยพลการมิได้ หากว่ากษัตริย์อังกฤษมิได้ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาแล้วประชาชนมีสิทธิ์ที่จะก่อการจลาจลขึ้นได้ ข้อตกลงอันนี้รู้จักกันในนามของ "แมกนา คาร์ต้า" (Magna Carta) ค.ศ.1215

ยุคต่อมาได้เกิดสภาขึ้น 2 สภาโดยแต่เดิมกษัตริย์อังกฤษมีคณะที่ปรึกษาราชการเรียกว่า Magnum Concillium ในศตวรรษที่ 13 กษัตริย์อังกฤษได้เรียกประชุมที่ปรึกษาเหล่านี้ พร้อมทั้งได้เรียกบรรดาพ่อค้าวานิช และอัศวินจากเมืองต่าง ๆ ที่มีความสำคัญเข้าประชุมด้วย โดยขอให้สมาชิกที่เข้าประชุมนี้ออกไปชี้แจงนโยบายของกษัตริย์ต่อประชาชน และขอให้ยินยอมรับการออก

¹ชูชาติ น้อยคนดี, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ศึกษากรณี : การควบคุมคณะรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย พ.ศ.2526-2529, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532 หน้า บทนำ

กฎหมายเรียกเก็บภาษีใหม่ ซึ่งการเรียกบรรดาอัศวินจากต่างเมืองเข้าร่วมประชุมนี้เป็นที่มาของการมี 2 สภาในประเทศอังกฤษ คือ สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาล่าง (House of Commons) กับสภาขุนนาง หรือสภาสูง (House of Lords) โดยบรรดาที่ปรึกษาเดิมซึ่งเป็นพระชั้นผู้ใหญ่และขุนนางต่างก็จับกลุ่มกันอยู่พวกหนึ่ง ส่วนพวกที่มาจากต่างเมืองต่างก็จับกลุ่มกันอยู่อีกพวกหนึ่ง ทำให้เกิดเป็น 2 สภา ในระบบรัฐสภาของอังกฤษมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

ครั้นศตวรรษที่ 17 ราชวงศ์สจวร์ตแห่งอังกฤษได้ถูกล้มล้างลงและในขณะเดียวกันรัฐสภาอังกฤษก็ได้มีอำนาจและอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นเป็นอันมาก ได้มีการออก Petition of Rights ค.ศ. 1628 เพื่อเตือนให้ทราบว่าพวกราชวงศ์อังกฤษได้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ตกลงกันไว้ และยืนยันให้ทราบว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครอง ต่อมาในปี ค.ศ. 1688 ก่อนที่พระเจ้าวิลเลียมจะขึ้นครองราชย์ พวกขุนนางได้ขอให้พระองค์ยอมรับใน Bill of Rights ซึ่งเป็นกฎหมายประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากวิวัฒนาการข้างต้น จะเห็นได้ว่ากษัตริย์อังกฤษต้องถูกรีดถอนอำนาจลงทีละน้อย ถ่ายเทไปสู่สภาสูง และลงไปสู่สภาล่างในที่สุด โดยทั้งนี้ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 สภาล่างของอังกฤษมีลักษณะ เป็นสภาที่ได้รับเลือกจากประชาชนบางส่วน และได้รับการเพิ่มพูนอำนาจและอิทธิพลให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสิทธิการออกกฎหมาย และกฎหมายเกี่ยวกับภาษีได้ตกมาอยู่ในมือของสภาล่าง ส่วนทางด้านกษัตริย์นั้น ได้พยายามต่อสู้รักษาสถานะภาพโดยการใช้อำนาจพิเศษไม่เรียกประชุมสภา แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ ค.ศ. 1964 เป็นต้นมา ชัยชนะก็ตกเป็นของสภา เพราะแต่เดิมนั้นกษัตริย์อังกฤษใช้อำนาจบริหารเป็นการส่วนพระองค์ โดยมีที่ปรึกษา ซึ่งทางสภาพยายามอย่างยิ่งที่จะให้มีการเลือกพื้นที่ปรึกษาเหล่านี้ โดยพยายามที่จะให้ที่ปรึกษาต้องรับผิดชอบต่อนโยบายต่าง ๆ ซึ่งตนเป็นที่ปรึกษาต่อสภา ในกรณีหากสภาไม่พอใจในนโยบายหรือการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ก็จะทำการยับยั้งโดยกล่าวหาที่ปรึกษาด้วยกระบวนการที่เรียกว่า "อิมพีชเมนต์" (Impeachment) ซึ่งผู้ให้คำปรึกษาเหล่านี้ได้เคยถูกกล่าวหาโดยสภา และถูกตัดสินประหารชีวิตมาแล้ว เช่นท่านเคานต์แห่งแอสตพอร์ด เป็นต้น ทำให้กษัตริย์อังกฤษต้องระมัดระวังเป็นอย่างมากในการเลือกที่ปรึกษา โดยจะทำการเลือกที่ปรึกษา หรือในปัจจุบันคือคณะรัฐมนตรีจากบุคคลที่สภาไว้วางใจ เมื่อสภาแสดงความไม่ไว้วางใจเมื่อใดแล้ว ที่ปรึกษามักจะรีบลาออก เพราะเกรงว่าอาจจะถูกกระบวนการอิมพีชเมนต์เล่นงานถึงตายได้ ทำให้เกิดเป็นธรรมเนียมที่ว่าในการบริหาร

ประเทศ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน และหากสภาไม่ไว้วางใจแล้วหมายความว่า รัฐบาลต้องลาออก ในขณะที่เดียวกันโดยคำแนะนำของ คณะรัฐมนตรี กษัตริย์ก็อาจจะยุบสภาเสียก็ได้ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน⁽²⁾ โดยการเลือก รัฐบาลใหม่ ดังนั้น ระบบรัฐสภาในประเทศอังกฤษจึงมีลักษณะที่สำคัญ ๆ คือมีประมุขซึ่งมีต้อง รับผิดชอบต่อสภา มีรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศและรับผิดชอบต่อสภา ในขณะที่สภาทำหน้าที่ นิติบัญญัติ และควบคุมดูแลการบริหารงานรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งระบบของไทยก็เป็นเช่นเดียวกับ ของอังกฤษ เพราะว่าประเทศไทยนั้น "...ถือได้ว่าอยู่ภายใต้การปกครองระบบรัฐสภามา โดยตลอด⁽³⁾" แม้ว่าในบางครั้งกลไกต่าง ๆ จะไม่ค่อยเป็นประชาธิปไตยก็ตาม

ระบบรัฐสภานั้นจะมีกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อใด ยังคงเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่ เพราะในยุคสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเองก็มีสภา เช่น พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษา ในพระองค์ขึ้นมา แต่ก็ยังเป็นสภาข้าราชการที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงเลือกขึ้นมาทำหน้าที่เน้นหนักใน ลักษณะสภาที่ปรึกษาเท่านั้น หากใช้เป็นสภานิติบัญญัติไม่ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่ง พระราชอำนาจของพระองค์อยู่ ครั้นต่อมารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ยังทรงคงไว้ซึ่งสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ดังเช่นที่เคยมีมาในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ไม่ค่อย ทรงหาหรือด้วย จนกระทั่ง พ.ศ. 2471 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ จึง ทรงตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นมา ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีลักษณะคล้ายรัฐมนตรีวงใน มากกว่าที่จะเป็นสภานิติบัญญัติ และยังได้ทรงปรับปรุงสภาที่ปรึกษาในพระองค์ให้มีลักษณะ เป็นแบบ กึ่งสภานิติบัญญัติ เนื่องจากของเดิมมีขนาดใหญ่จนเกินไป แต่บทบาทหลักก็ยังคงเป็นเพียงการให้ คำปรึกษาหารือเท่านั้น⁽⁴⁾

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-8

³ โกลินทร์ วงศ์สุรวัดน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาในประเทศไทย, (เจริญวิทย์การพิมพ์, กรุงเทพฯ 2518) หน้า 78

⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคม และการเมืองไทย, หน่วยที่ 8-15 (โรงพิมพ์อักษรไทย กรุงเทพฯ, 2528) หน้า 585

แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ของคณะราษฎรนั้น มักถือกันว่าเป็นรากฐานของระบอบการเมืองการปกครองของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ภายใต้อำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันนิติบัญญัติที่แท้จริงขึ้นมา ตามหลักของการมีตัวแทนของประชาชนที่มีอำนาจควบคุมการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการ(5) จึงกล่าวได้ว่าการปกครองโดยระบบรัฐสภาได้เกิดขึ้น และดำเนินมาในเวทีการเมืองของไทย มากกว่ากึ่งศตวรรษแล้วจนถึงปัจจุบัน

รัฐสภาไทยนั้นกล่าวโดยทั่วไปก็ไม่ได้แตกต่างไปจากรัฐสภาของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เท่าใดนัก ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบหรือโครงสร้างของรัฐสภา และโดยเฉพาะในด้านการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและการตัดสินใจ (policy and decision - making function) ตลอดจนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพล* (Influence function) ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ (indicators) ให้เห็นถึงบทบาทและอำนาจอิทธิพลทางการเมืองของสถาบันนิติบัญญัติไทยว่ามีมากน้อยเพียงใด(6) ทั้งนี้เพราะรัฐสภาในประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากมีอำนาจในการตัดสินใจไม่มากนัก และไม่ได้เป็นสถาบันที่ทรงพลังในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาในประเทศไทยจะมีบทบาทมากหรือน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารและเหตุการณ์ทางการเมืองเป็นสำคัญ(7)

5 เรื่องเดียวกัน หน้า 586

6 สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (เจ้าพระยาการพิมพ์, กรุงเทพฯ 2526) หน้า 1

*ในที่นี้ หมายความว่า บทบาทในเชิงอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐสภาเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหาร

7 สุทัศน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515, หน้า ๕.

2. การปกครองโดยระบบรัฐสภาของไทย

2.1 ความเป็นมาของรัฐสภาไทย*

นับเป็นระยะเวลาอันยาวนานหลายร้อยปีติดต่อกันที่ประเทศไทยนั้น ได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยพระมหากษัตริย์มีอำนาจในการปกครองบริหารราชการแผ่นดินอย่างสมบูรณ์เด็ดขาด ทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าพระมหากษัตริย์ไทยเปรียบเสมือนเป็นเจ้าของชีวิตของคนไทยทุกคน ซึ่งรูปแบบการปกครองดังกล่าวได้ใช้มาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และในยุคนั้นเองที่ประเทศไทยได้มีการติดต่อกับประเทศทางตะวันตกในหลาย ๆ ด้าน โดยที่คนไทยได้ไปศึกษาวิชาการต่างๆ จากประเทศเหล่านั้น และได้รับอิทธิพลวัฒนธรรมของตะวันตกอย่างมากมาทั้งในด้านการดำเนินชีวิตประจำวันและในด้านการปกครองการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้เกิดมีความคิดในการปกครองบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยขึ้นในกลุ่มคนไทยบางกลุ่ม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น (เทียนวรรณ) และความคิดเรื่องนี้ได้มาปรากฏเด่นชัดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยในปี พ.ศ. 2417 พระองค์ได้ทรงตราพระราชบัญญัติ เคา์ซิล ออฟ สเตท ขึ้นเป็นสภาที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 นาย มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวมต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าพระองค์นั้นจะทรงได้รับการศึกษามาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่บทแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และพระองค์ก็มีพระราชนิยามในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว แต่เมื่อได้ทรงพิจารณาสภาพการณ์ทั่วไปแล้ว เนื่องจากขณะนั้นประชาชนส่วนใหญ่อยังมีการศึกษาต่ำอยู่ ทำให้ยังไม่เข้าใจในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

*ความเป็นมาของรัฐสภาไทยศึกษาได้จาก ศุภวิทย์ (นามแฝง) เมืองไทยในระบบรัฐสภา บริษัทพิมพ์ พระนคร : 2520, และงานของ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี 2475-2517 (ช. ชุมนุมช่าง กรุงเทพมหานคร : 2517) และงานทั้ง 2 เล่มนี้เป็นงานเชิงประวัติศาสตร์ที่มุ่งเน้นการบันทึกและเล่าเหตุการณ์เกี่ยวกับรัฐสภาเป็นสำคัญ

จึงทรงเห็นว่าควรปลูกฝังให้ประชาชนได้รับการศึกษาและทดลองนาระบบประชาธิปไตยมาฝึกหัดไว้กับประชาชนก่อนที่จะนำมาใช้จริง ดังนั้นในปี พ.ศ.2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าให้สร้างเมืองสมมุติขึ้นมาในบริเวณพระราชวังดุสิต เพื่อเป็นการฝึกหัดแก่บุคคลชั้นสูงและข้าราชการบริพารในสมัยนั้นเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเรียกกันว่า "ดุสิตธานี" โดยดุสิตธานีนั้นเป็นเมืองจำลอง มีบ้านเรือน วัดวาอาราม สถานที่ทำการรัฐบาลรวมทั้งสภา เป็นต้น การจัดการปกครองของดุสิตธานี เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครอง เรียกว่ารัฐธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล⁽⁸⁾ ประชาชนในเมืองดุสิตธานีดำเนินชีวิตตามระบอบประชาธิปไตย มีพรรคการเมือง 2 พรรค คือ พรรคโบว์น้ำเงิน และพรรคโบว์แดง โดยได้จัดให้มีการเลือกตั้งและสมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรก็จะไปทำหน้าที่ปกครองและบริหารเมืองในสภาของดุสิตธานี

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น สภาพทางการเมืองในรัชสมัยนี้มีการตื่นตัวทางด้านการเมืองมาก โดยเฉพาะในเขตเมืองหลวงคือ กรุงเทพฯ มีหนังสือพิมพ์รายวันที่พิมพ์ในประเทศออกจำหน่ายถึง 35 ฉบับ และมีการเขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์การเมืองการปกครองในสมัยนั้นออกมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งบรรณานจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ จึงได้ทรงจัดตั้งคณะอภิรัฐมนตรีขึ้นเพื่อประสงค์จะจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ โดยให้มีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษา ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร การประชุมปรึกษาความเห็นของสภาไม่มีผลทางการเมือง ความเห็นของสภาจะมีผลในทางบริหารก็โดยผ่านทางพระมหากษัตริย์เท่านั้น นอกจากนั้นพระองค์ยังฟื้นฟูระบบเสนาบดี (คณะรัฐมนตรี) ที่ได้ขบเซาลงไปในรัชสมัยของพระเชษฐาธิราชขึ้นมาใหม่ โดยให้เสนาบดีแต่ละกระทรวง ได้มีการประชุมร่วมกัน และเรื่องใดซึ่งเป็นมติของที่ประชุมแล้วเสนาบดีจะต้องปฏิบัติตามมตินั้นเสมอไป ต่อมาในปี พ.ศ.2470 พระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติองค์มนตรีขึ้น และยกเลิกพระราชบัญญัติปรีวี คาเนซิล ลงเสีย โดยมีสภากรรมการองคมนตรี

⁸ช้อยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477, (สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ 2532)

ทำหน้าที่แทน ทั้งนี้พระองค์ได้มีพระราชประสงค์ที่จะทรงฝึกฝนงานทางกิจการรัฐสภาในการร่วมพิจารณาพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีสภา เสนาบดี สภา สภากรรมการองคมนตรี เพื่อวางรากฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแล้ว พระองค์ทรงมอบให้นายเรมอนด์ บี สดีเวนท์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยา ศรีวิสารวาจา ซึ่งเป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ ไปพิจารณาหลักการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เพื่อจะทรงพระราชทานแก่บางชนชาวไทย เพื่อที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองและบริหารประเทศต่อไป โดยทั้งนี้พระองค์จะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญให้บางชนชาวไทย เนื่องในโอกาสวันฉลองพระนครครบรอบ 50 ปี ซึ่งตรงกับวันที่ 6 เมษายน 2475 แต่ได้มีผู้ทูลคัดค้านว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยจึงต้องหยุดชะงักไปอีก

จนกระทั่งเมื่อตอนเช้าตรู่ของวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ก็ได้มีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งเรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินไปประทับอยู่ที่พระราชวังไกลกังวล หัวหิน โดยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นารปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งความคิดในการเปลี่ยนแปลงของคณะราษฎรนี้ สอดคล้องกับพระราชปณิธานของพระองค์อยู่แล้ว ประกอบกับทรงมีพระราชประสงค์ที่ไม่ต้องการให้เกิดความรุนแรงขึ้น ดังนั้น พระองค์จึงมิได้ทำการขัดขวางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และจากนั้นเป็นต้นมาระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่ใช้ปกครองประเทศติดต่อกันมาประมาณ 700 ปีก็สิ้นสุดลงอย่างถาวร

หลังจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ต่อมาวันที่ 27 มิถุนายน 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญชั่วคราวมีชื่อว่า "พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" ซึ่งบัญญัติหลักประชาธิปไตยไว้ชัดเจน โดยยอมรับว่าอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร (มาตรา 1) และราษฎรได้ใช้อำนาจนี้โดยทางผู้แทน (มาตรา 2) มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจแทนในด้านบริหารและมีศาลใช้อำนาจแทนในด้านตุลาการ ได้มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 เวลา 14.00 น. หัวหน้า

คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้มอบอำนาจการปกครองแผ่นดินให้แก่สภา การปกครองของ คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารสิ้นสุดลง และนับเป็นการเปิดทางให้กับการปกครองโดยระบอบ ประชาธิปไตยสืบมา จนกระทั่งปัจจุบันและ เนื่องจากว่าคณะราษฎรมีความประสงค์ที่จะให้การ ปกครองของประเทศไทยได้ก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วยความรอบคอบและมั่นคง ในขณะที่สภาของบ้านเมืองยังไม่ปกติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน ยังไม่มีเลย ดังนั้นฝ่ายคณะราษฎรผู้ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจ ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร* เป็นผู้ใช้อำนาจเลือกผู้แทนราษฎร โดยถือเอาว่าเลือกแทนราษฎร และเป็นการชั่วคราว จำนวนผู้แทนที่รับเลือกมีจำนวน 70 คน ซึ่งเท่ากับจำนวนจังหวัดที่มีอยู่ และ ถือเป็นรัฐสภาชุดแรกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยระบบรัฐสภาของไทย

2.1 รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบันนี้ อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการปกครองของประเทศไทยในแต่ละยุคสมัยนั้น แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด

*ในมาตรา 10 ซึ่งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ แบ่งออกเป็น 3 สมัย สมัยแรกให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน จัดการเลือกตั้งผู้แทนชั่วคราวขึ้น 70 นาย ในสมัยที่ 2 มีสมาชิก 2 ประเภท ภายในเวลา 3 เดือน หรือจนกว่าจะจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย จึงจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 จังหวัดละ 1 นาย จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 100,000 คน ให้จังหวัดนั้นเลือก ผู้แทนขึ้นอีก 1 นาย ทุก ๆ 100,000 คน เศษของ 100,000 คน ถ้าเกินครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นเป็น 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 ผู้ที่เป็นสมาชิกในสมัยที่ 1 ให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป สมัยที่ 3 ถ้าราษฎรทั่วพระราชอาณาจักร ได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่าง ชาติต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ ราษฎรได้เลือกขึ้นเองทั้งสิ้น และสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีต่อไป ดูรายละเอียดจาก "พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477 อ่างแล้ว หน้า 173-174

ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในส่วนของการสร้างการปกครองของไทยก็ยังคงใช้ระบบรัฐสภาเป็นหลักมาโดยตลอด ซึ่งระบบการปกครองของไทยนี้ อาจแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้ คือ(9)

1. การปกครองโดยรัฐสภา (assembly government) เป็นระบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือฉบับวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ฉบับนี้ฉบับที่คณะราษฎรได้ร่างขึ้นเอง และนำขึ้นทูลเกล้าฯขอให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประกาศเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ในระบบการปกครองแบบนี้ถือหลักว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสภา เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือโดยเด็ดขาด เป็นสถาบันที่มีอำนาจไม่แต่เพียงจะออกกฎหมายเท่านั้น แต่มีอำนาจที่จะทำการแต่งตั้ง "คณะกรรมการราษฎร" ซึ่งมีฐานะเหมือนกับคณะรัฐมนตรีและ เมื่อเห็นว่าคณะกรรมการราษฎรนั้นไม่ดำเนินนโยบายตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้ ก็สามารถที่จะถอดคณะกรรมการราษฎรออกจากตำแหน่งได้เสมออีกด้วยโดยที่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจที่จะขอให้ประมุขของประเทศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนั้นสภาผู้แทนยังมีอำนาจที่จะปลด "พนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใด" ออกจากตำแหน่ง (ม.9) และมีอำนาจที่จะพิจารณาสอบสวนพระมหากษัตริย์ในคดีอาญาได้ด้วย (ม.6) ยิ่งกว่านั้นสภาผู้แทนยังมีอำนาจที่จะตั้งคณะอนุกรรมการ "เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้" อีกด้วย (ม.26) ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นสอบสวนการกระทำของข้าราชการได้และถ้าพบว่ามีผิดหรือมัวหมอง ก็อาจสั่งปลดข้าราชการผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ เห็นได้ชัดว่าสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจเด็ดขาดเท่ากับพระมหากษัตริย์สมัยก่อนทีเดียว ระบบการปกครองแบบนี้ไม่มีใครมีประเทศใดนิยมใช้ นอกจากสวีเดน เซอร์แลนด์ เพราะเป็นระบบที่ให้อำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภามากเกินไป รวมทั้งเป็นระบบที่ถือว่าคณะกรรมการราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีนี้เป็นกรรมการคณะหนึ่งของรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งรัฐสภาจะเปลี่ยนแปลงเมื่อใดก็ได้เมื่อไม่พอใจ ระบบการ

⁹ กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย (โรงพิมพ์สามัคคี
สังคมนิยมแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ, 2514) หน้า 1-5

ปกครองโดยรัฐสภาแท้ ๆ นี้ใช้อยู่เพียง 5 เดือนกว่าก็เลิกล้มไป หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 คือฉบับที่ 10 ธันวาคม 2475

2. การปกครองในระบบรัฐสภา (parliamentary system of government) อันเป็นระบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม 2475) ฉบับที่ 3 (2489) ฉบับที่ 4 (2490) ฉบับที่ 5 (2492) ฉบับที่ 6 (2495) ฉบับที่ 8 (2511) ฉบับที่ 10 (2517) ฉบับที่ 13 (2521) และฉบับที่ 15 (2534) ในระบบการปกครองแบบนี้ถือหลักว่า รัฐสภา (ไม่ว่าจะในกรณีที่มีสภาเดียว หรือสองสภา) เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหารอยู่ในกำมือ สมาชิกสภาผู้แทนสามารถใช้ได้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหารในขณะเดียวกัน สภาผู้แทนเป็นผู้ให้ความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น และอาจจะถอดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจเห็นได้ชัดว่าหลักการนี้เป็นหลักการที่คล้ายกับหลักการของระบบแรกนั่นเอง แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญ คือการปกครองระบบนี้ถือหลักดุลอำนาจ (balance of power) เป็นหลักในการปกครองด้วยโดยยอมให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจขอให้ประมุขยุบสภาผู้แทน เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนกันใหม่ทั่วประเทศได้ อันเป็นหลักการที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและถือเอาผลประโยชน์ของชาติมิใช่ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ เพราะถ้าสมาชิกสภาผู้แทนเกิดปะทะกับคณะรัฐมนตรี และปลดคณะรัฐมนตรีโดยลงมติไม่ไว้วางใจบ่อย ๆ ตนก็อาจจะต้องถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยคณะรัฐมนตรีได้เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้เกิดมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มและพรรค เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสภาผู้แทนแล้ว และสมาชิกชั้นนำของพรรคได้ไปทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงกลายเป็นคณะบุคคลที่มีอิทธิพลมากสามารถบังคับให้สมาชิกสภาส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนปฏิบัติตามความต้องการของตนได้ ระบบการปกครองแบบนี้จึงได้ชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า "การปกครองในระบบคณะรัฐมนตรี" การปกครองระบบนี้ได้วิวัฒนาการขึ้นอย่างช้า ๆ ในประเทศอังกฤษและเป็นระบบที่ประเทศจำนวนมากลอกเลียนเอาไปใช้เป็นระบบการปกครองของตน ซึ่งประเทศไทยก็ได้ลอกเลียนเอามาใช้ แต่ปรากฏว่าดำเนินไปไม่มีใครราบรื่นเหมือนในอังกฤษ

3. การปกครองโดยฝ่ายบริหาร (executive government) อันเป็นระบบที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2502 การปกครองระบบนี้ถือหลักว่า รัฐสภาเป็นเพียงสถาบันที่คอยรับทราบและยืนยันความถูกต้องของนโยบายที่ฝ่ายบริหารต้องการจะนำมาใช้ปฏิบัติเท่านั้น ไม่มี

อำนาจที่จะควบคุมคณะข้าราชการที่มาทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีด้วยได้เลย ไม่ว่าจะโดยวิธีตั้ง
 กระทุ้งถาม หรือโดยวิธีเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ ระบบนี้ยังใช้หลักแยก
 ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันเป็นหลักในการปกครองด้วย โดยกำหนดห้ามมิให้สมาชิก
 รัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เห็นได้ชัดว่า หลักการต่าง ๆ ของระบบนี้แตกต่างไปจากหลัก
 การสำคัญ ๆ ของระบบแรกอย่างมาก การปกครองระบบนี้ใช้อยู่เป็นเวลานานร่วม 10 ปีก็เลิกล้ม
 ไปเมื่อ 20 มิถุนายน 2511 อันเป็นปีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 ของไทย

4. การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา (semi-parliamentary system of government) เป็นระบบที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 การปกครองของระบบนี้
 ยอมรับในหลักการว่ารัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่วางข้อห้ามมิให้สมาชิก
 รัฐสภาใช้อำนาจบริหารด้วยในขณะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา คงได้แต่ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และ
 ควบคุมการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทุ้งถามหรือโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป
 เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจขอให้ประมุขยุบ
 สภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน เพราะฉะนั้น จึงเป็นการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับบริหารออกจากกัน

จะเห็นได้ว่าการปกครองทั้ง 4 ระบบที่เคยใช้มาในระบบการเมืองของไทย ฐานะ
 และอำนาจทางรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรจะมีการ
 เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยเป็นไปตามบรรยากาศของสภาพแวดล้อมทางการเมืองในขณะนั้น อันส่ง
 ผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาของไทยมาโดยตลอด

3. โครงสร้าง, บทบาท และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ

3.1 โครงสร้างของรัฐสภาไทย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการปกครองไทยระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภาแทนระบอบ
 สมบูรณาญาสิทธิราช เมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ จะเห็นได้ว่าโครงสร้าง
 ของรัฐสภาโดยทั่วไปมักแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สภาเดี่ยว (unicameral system)
 และสภาคู่ (bicameral system) ระบบทั้งสองต่างก็มีข้อดี และข้อเสียต่างกัน เช่นรูปสภาเดี่ยว
 ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ
 ส่วนรูปแบบสภาคู่ทำให้มีความรอบคอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น รวมทั้งแก้ปัญหาเผด็จการในสภา
 แต่รูปแบบของรัฐสภาจะเป็นไปในลักษณะใดนั้น ได้มีกฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ หรือธรรมนูญ

การปกครองจำนวนหลายฉบับกำหนดไว้ ซึ่งแต่ละฉบับก็ได้กำหนดแบบและโครงสร้างของรัฐสภา แตกต่างกันไป ตามเจตนารมณ์ของอำนาจทางการเมือง และสถานการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัย

3.1.1 ระบบสภาเดียว โดยปกติแล้วสภานิติบัญญัติสภาเดียว หมายความว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดในประเทศนั้น ประชุมแยกกันเป็นสองกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แตกต่างกันไป สถานที่ประชุมอาจเป็นสถานที่เดียวกัน แต่ต่างเวลากัน ในกรณีสำคัญอาจประชุมร่วมกันได้⁽¹⁰⁾ ตามรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียวมี 2 ลักษณะ คือ สภาเดียวมีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมด และสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภทคือ แต่งตั้งและเลือกตั้ง สำหรับสภาเดียวมีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมดนั้น ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475, 2502, 2515, 2534 และรัฐธรรมนูญ 2519 และ 2520 ได้กำหนดรูปของรัฐสภาเป็นรูปสภาเดียวและประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจาก การแต่งตั้งทั้งหมดโดยกำหนดให้ผู้นำกลุ่มซึ่งคุมอำนาจการปกครอง ในขณะนั้น หรือนายกรัฐมนตรี เป็นผู้เลือกสรรสมาชิกนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้ เรียกชื่อองค์กรนิติบัญญัติดังกล่าวนี้แตกต่างกันออกไป คือธรรมนูญฯ 2475 เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" และรัฐธรรมนูญ 2519 เรียกว่า "สภานุรูปการปกครองแผ่นดิน" ส่วนธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2534 เรียกชื่อว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ต้องถือว่าเป็นรัฐสภาทั้งสิ้น เพราะทำหน้าที่พิจารณาบัญญัติกฎหมาย ส่วนสภาเดียวมีสมาชิกสองประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ สมาชิกประเภทแต่งตั้งหรือที่เรียกว่า ส.ส.ประเภท 2 จะได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม รัฐสภาแบบสภาเดียวทั้งสองลักษณะดังกล่าว ก็มีอำนาจหน้าที่และบทบาทไม่แตกต่างกันมากนัก หรือแทบไม่แตกต่างกันเลย

3.1.2 ระบบสองสภา ในการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอาจมีสองสภาก็ได้ สำหรับระบบสองสภาของไทยนั้นเป็นลักษณะของสภาคู่โดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งและสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ได้แก่ รูปแบบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2498, รัฐธรรมนูญฯ 2490 รัฐธรรมนูญฯ 2492, 2511 รัฐธรรมนูญฯ 2517, 2521 และ

¹⁰วิชญ์ เจริญงาม, สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ 2521) หน้า 91-119.

2534 สภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" สภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งทางอ้อม เรียกว่า "วุฒิสภา" ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2498 เรียกว่า "พฤฒิสภา" ทั้งสองสภาจะประชุมแยกกันและจะประชุมร่วมกันในบางกรณี อำนาจวุฒิสภาแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐธรรมนูญ บางฉบับให้อำนาจวุฒิสภาเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ บางฉบับจำกัดอำนาจของวุฒิสภาให้ด้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาว่าควรมีสภานิติบัญญัติกี่สภา ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการกล่าวคือ ประวัติ และวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศย่อมเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา รูปของรัฐก็เป็นเครื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภาในกรณีที่รัฐประสงค์จะให้มีการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารก็ควรจัดให้มีสองสภา เพราะถ้ามีสภาเดียว และสมาชิกส่วนข้างมากเป็นสมาชิกของพรรครัฐบาลแล้ว ฝ่ายบริหารจะครอบงำรัฐสภา และเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในสภาได้ง่ายอย่างที่เรียกกันว่า "เผด็จการทางรัฐสภา" นอกจากนี้ถ้าเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด ก็ควรจัดให้มีสภาหนึ่งคอยหักท้วงอนึ่ง ในกรณีสถานการณ์บ้านเมืองได้เอกราชหรือผ่านสงคราม หรือฟื้นฟูเสถียรภาพในด้านต่าง ๆ มายังไม่นาน หรือในกรณีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็ควรจัดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย สมาชิกที่ได้รับการเลือกจากประชาชนจะมีอำนาจมากกว่าสมาชิกแต่งตั้ง เพื่อแสดงให้เห็นว่าอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน แต่สำหรับรูปของรัฐสภาไทยที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ แสดงให้เห็นว่า ประชาชนยังไม่ได้รับสิทธิให้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยโดยสมบูรณ์ตามระบอบประชาธิปไตย เพราะรูปสภาเดียวที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งส่วนหนึ่ง และรูปสภาคู่ที่สภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยอย่างแท้จริง และเหตุผลในการทำให้สมาชิกประเภทแต่งตั้งร่วมเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ถูกลำบากกล่าวอยู่เสมอคือ ประชาชนส่วนใหญ่อยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครอง หรือประชาชนส่วนใหญ่อยังด้อยคุณภาพในการศึกษา จำเป็นที่จะต้องตั้งผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่เป็นเสมือนพี่เลี้ยงของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในบางครั้งที่ไม่ให้ประชาชนมีสิทธิเลย โดยกำหนดให้มีสภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่สภาเดียว ก็มักมีเหตุผลว่า เพราะความจำเป็นทางด้านสถานการณ์ หรือเพื่อยับยั้งความสับสนวุ่นวาย และไร้เสถียรภาพทางการเมือง อย่างไรก็ตามจากพฤติกรรมที่ผ่านมาปรากฏว่าสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะเป็นพรรคพวก หรือบุคคลที่สนับสนุนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถแทรกแซงใน

องค์กรณีบัญญัติได้โดยตลอดมา มีเพียงรัฐธรรมนูญฯ 2517 เท่านั้นที่นับได้ว่ามีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะให้อำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนไว้เป็นอย่างมาก และจำกัดอำนาจของวุฒิสภาเพียงแต่ตรวจสอบถ่วงดุลการกระทำเท่านั้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบัญญัติให้ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ส่วนรัฐมนตรีนั้นจักต้องเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งของสภา (11) ซึ่งเป็นวิธีคล้ายคลึงกับระบอบการปกครองโดยมีรัฐสภา (regime parlementaire) ของประเทศอังกฤษแต่ไม่เคร่งครัดนัก

สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นั้น โครงสร้างกำหนดให้ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (12) สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย (13) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อวุฒิสมาชิกให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และมีจำนวนไม่เกิน 3/4 ของสมาชิกสภาผู้แทน มีอำนาจหน้าที่ตามบทเฉพาะกาล คือใน 4 ปีแรก ให้นับว่ามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรและในบทเฉพาะกาลห้ามนำเอามาตรา 90, 91 และ 95 มาบังคับใช้ในช่วง 4 ปีแรก*

11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 101 และมาตรา 107

12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 74

13 เรื่องเดียวกัน มาตรา 106

* มาตรา 90 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้นับตามเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน สภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ถ้าเศษเกินครึ่งให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่นคน และเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเว้นแต่กรุงเทพมหานครแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 3 เขต (แต่ภายหลังมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งของกรุงเทพมหานคร)

มาตรา 91 การเลือกตั้งผู้แทนให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามที่พรรคส่งเป็นการส่งเสริมระบบพรรคให้มีความเข้มแข็ง ให้นับพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากพอที่จะตั้งรัฐบาลได้ (แต่ภายหลังมีการแก้ไขวิธีการเลือกตั้งแบบนี้)

มาตรา 95 พรรคต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภาผู้แทน (มาตรานี้ นับว่าเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองด้วย)

ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 นั้น ได้กำหนดโครงสร้างของรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา หรือเป็นระบบสภาคู่ ได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา⁽¹⁴⁾ โดยฐานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย⁽¹⁵⁾ และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (270/360)⁽¹⁶⁾ โดยในระยะเริ่มแรกพระมหากษัตริย์จะทรง แต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นวุฒิสมาชิก โดยมีประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และให้วุฒิสมาชิกดังกล่าวมีอายุการดำรง ตำแหน่ง และทำหน้าที่เป็นเวลา 4 ปี⁽¹⁷⁾ สำหรับอำนาจหน้าที่และบทบาทนั้นทั้งวุฒิสภาและสภา ผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534⁽¹⁸⁾

4. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา อาจ จำแนกได้เป็นประเภทใหญ่ๆ ได้แก่อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติต่างๆ การตรวจตรา การปฏิบัติงานฝ่ายบริหาร หรือที่เรียกว่าควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การแก้ไขเพิ่มเติมและ ตีความรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ปลีกย่อยอื่น ๆ

4.1 การนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอกฎหมาย พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และอนุมัติให้ใช้กฎหมาย รวมถึงการยกเลิกกฎหมายด้วย รัฐธรรมนูญทุก ฉบับมีบทบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะ มีกี่สภา หรือมีชื่อเรียกอย่างไร มีอำนาจในการพิจารณา ออกกฎหมายได้ ในกรณีที่รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ทั้งสองสภาก็มีอำนาจร่วมกันในการพิจารณา

14 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 85

15 เรื่องเดียวกัน มาตรา 117

16 เรื่องเดียวกัน มาตรา 94, 99

17 เรื่องเดียวกัน มาตรา 217

18 เรื่องเดียวกัน มาตรา 148

ออกกฎหมาย(19)

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปคณะรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอ และจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาใดก่อนก็ได้ (หากมีสองสภา) ข้อยกเว้น คือ รัฐธรรมนูญ 2489, 2490 และ 2492 และ 2521 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนก่อน กับรัฐธรรมนูญ 2511 ให้ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อวุฒิสภาก่อน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทน หรือของคณะรัฐมนตรีให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อนหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ปกติผู้มีอำนาจเสนอ ได้แก่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทน โดยคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญ 2490 และ 2511 ให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ด้วย โดยมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ 2495, 2475 และ 2502 สมาชิกแห่งรัฐสภาซึ่งมีสภาเดียวนั้นก็ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยหลักการเช่นเดียวกัน เว้นแต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ 2515

19พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475, มาตรา 8

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2475, มาตรา 36

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489, มาตรา 18

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490, มาตรา 27

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, มาตรา 75

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495,

มาตรา 66

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, มาตรา 73

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาตรา 9

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515, มาตรา 9

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517, มาตรา 97

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521, มาตรา 76

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534, มาตรา 87

เท่านั้นที่สมาชิกรัฐสภามีอำนาจเสนอแต่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น⁽²⁰⁾ ที่จะเสนอได้ สำหรับรัฐธรรมนูญ 2521 และ 2534 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ เสนอพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

4.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาได้ในสองส่วน คือ อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ และตุลาการรัฐธรรมนูญ

4.2.1 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองของรัฐกำหนดการสื่อต่ออำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง⁽²¹⁾ ถือว่าเป็นกฎหมายหลักที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตให้

²⁰พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ.2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 36, 37, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 22, 52, 53, 55, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 31, 60, 61, 63, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 120, 122, 126, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 73, 68, ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504 ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภารวมข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุฒิสภา และสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2476 - 2513 (พิมพ์โรเนียวเย็บเล่ม, 2515) ข้อ 120, 121 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 117, 118, 123, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 มาตรา 9, 22, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 146, 147 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 125, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 137

²¹พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, แนวคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคทฤษฎีทั่วไป ว่าด้วยระบอบการปกครอง, (พรหมประสิทธิ์การพิมพ์ กรุงเทพฯ 2511) หน้า 3-4

กฎหมายอื่น ๆ อีกต่อหนึ่ง ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญปกติจึงได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อไม่ให้มีการแก้ไขพร่ำเพรื่อ แต่ถ้าวางบทบัญญัติไว้เคร่งครัดเกินไป ทำให้การแก้ไขได้ยาก หรือเกือบเป็นไปไม่ได้ รัฐธรรมนูญนั้นก็อาจไม่เหมาะสมกับสภาวะการเมืองในขณะต่อ ๆ ไป และเป็นชนวนให้เกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญเกือบจะทุกฉบับ มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายอยู่แล้วว่า จะใช้เป็นการชั่วคราว จึงไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไข ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว), 2502, 2511, 2521 และ 2534 หรือวางบทบัญญัติในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไว้กว้าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ 2490, รัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 ซึ่งมุ่งหมายจะใช้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการร่างและอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป โดยทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2502 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จแล้วก็นำเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติใช้บังคับ แต่ในการพิจารณาในฐานะรัฐสภา จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรไม่ได้ และการอภิปรายก็ดี การลงมติก็ดี ให้จำกัดเฉพาะในประเด็นว่าจะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าถวายพระ-มหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้หรือไม่เท่านั้น(22) ส่วนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2515 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาเพื่อพิจารณาเป็น 3 วาระ วาระที่ 3 ให้เสียงเห็นชอบ 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ถ้าสภาไม่เห็นชอบในวาระที่ 1 หรือ 3 ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญใหม่ภายใน 90 วัน(23) แต่สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2490 จากการที่ได้กำหนดบทบัญญัติเอาไว้กว้าง ๆ ในบทว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา 93 ว่าให้แก้ไขได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในระยะต่อมาถึง 3 ครั้ง ในการแก้ไขครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2491 ได้บัญญัติให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เสร็จภายใน 180 วัน แล้วนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติใช้(24) ส่วนในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้ง

22 รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502, มาตรา 10, 11

23 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515, มาตรา 10, 11

24 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2491

คณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้ต่อไป(25)

ข้อบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ใช้ระบบสภาเดียว คือ รัฐธรรมนูญ 2475 และ 2495 รัฐธรรมนูญฉบับแรกจัดว่าอยู่ในประเภทที่การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปได้ยากกว่าฉบับหลัง ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 3 ครั้งก็ตามภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ผู้ตัดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่างก็ต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมด และเมื่อได้รับอนุมัติจากสภาแล้ว ก็ให้นำถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป ภายใต้ข้อบัญญัติและอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์เยี่ยงร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ในระหว่างการพิจารณาของสภานั้น การแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ 2475 ให้พิจารณา 2 วาระ วาระแรกใช้เสียงข้างมากเมื่อสภามีมติให้ผ่านแล้ว รอไว้ 1 เดือน จึงพิจารณาวาระที่ 2 ต่อไป ในวาระที่ 2 นี้ ต้องได้เสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดของสภา แต่การแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ 2495 ถึงแม้จะพิจารณา 3 วาระ เสียงข้างมากที่ใช้ในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 ใช้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของสภา วาระที่ 2 ใช้เสียงข้างมากธรรมดา และระหว่างวาระที่ 2 และที่ 3 ให้รอการพิจารณาไว้ 15 วัน(26) รัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับ ซึ่งในระบบ 2 สภาทั้งสิ้นนั้น ผู้ตัดเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2489, 2492 และ 2511 ที่มีมาได้ 2 ทาง คือ คณะรัฐมนตรีทางหนึ่ง ส่วนอีกทางหนึ่งนั้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2492 และ 2511 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกสภาใดก็ได้ จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา มีสิทธิเสนอผู้ตัดแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ผิดกับตามรัฐธรรมนูญ 2489 ที่สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด เท่านั้นที่มีสิทธิเสนอผู้ตัดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอในชั้นพิจารณาของสภารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ

25 ประเสารัฐ ปัทมสุคนธ์, "ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทย" อ้างใน ชูชาติ น้อยคนดี เรื่องเดียวกัน หน้า 68

26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475, มาตรา 63 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495, มาตรา 111

กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา คือทั้ง 2 สภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการต้องได้เสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงมาตราใช้เสียงข้างมากปกติ เมื่อพิจารณาวันที่ 2 เสร็จแล้วให้รอไว้ 15 วัน จึงพิจารณาวันที่ 3 ซึ่งต้องได้เสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา จึงนำพูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ภายใต้หลักการเสนอและยับยั้งเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 และ 2511 ที่พระมหากษัตริย์อาจทรงให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้โดยใช้เสียงข้างมาก ถ้าไม่ได้รับเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนร่างรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ก็ตกไป⁽²⁷⁾ แต่ไม่ปรากฏว่ามีการใช้การออกเสียงประชามติดังกล่าว เนื่องจากไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้บทเฉพาะกาลต้องสิ้นสุดลงในวันที่ 22 เมษายน 2524 ซึ่งต่อมาก็มีการขอแก้ไขเพื่อให้บทเฉพาะกาลนี้สามารถใช้ได้ต่อไป เพราะบทเฉพาะกาลนี้ได้ให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกอย่างมากทั้ง ๆ ที่มาจากการแต่งตั้งสภาระสำคัญของบทเฉพาะกาลมีดังนี้คือ⁽²⁸⁾

1. บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องใช้วิธีเลือกตั้งแบบ "รวมเขต-รวมเบอร์" แทนที่จะเป็นแบบ "แบ่งเขต-เรียงเบอร์"
2. บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองและสถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งจะต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมดอันพึงมีได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น และผู้สมัครจะต้องสังกัดพรรคการเมือง
3. บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นไม่ได้

²⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 85 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 173, 174, 175, 176

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 169, 170, 171, 172

²⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (บทเฉพาะกาล) มาตรา 195-206

4. บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจวุฒิสภาคือ วุฒิสภามีอำนาจลดน้อยลง กล่าวคือวุฒิสมาชิก จะไม่มีสิทธิพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่าย

4.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

4.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ สำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ

4.4 การพิจารณาพระราชกำหนด

ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (29) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญไว้โดยจะต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติขอแก้ไข ซึ่งผู้ที่จะเสนอแก้ไขได้ก็คือ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมด หรือจาก สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของทั้งสองสภา ทั้งนี้ การพิจารณากระทำโดยสภาทั้ง 2 คือวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 รับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยต้องมีเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งสอง ในวาระที่ 2 ถือเอาเสียงข้างมาก แล้วรอไว้ 15 วัน จึง พิจารณา วาระที่ 3 ด้วยวิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย ทั้งนี้จะต้องได้รับเสียงความ เห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้ง 2 สภา ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขไปแล้ว จำนวนหนึ่งหลังเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2517 และมีความพยายามที่จะทำการแก้ไขให้มี เนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

4.2.2 การตีความรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นหลักการให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของ ประเทศ กฎหมายใดมีข้อความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ จะมีผลทำให้กฎหมายนั้นเป็นโมฆะ คือใช้ บังคับไม่ได้ (30) ยังผลให้ต้องมีการตีความรัฐธรรมนูญ

²⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211

³⁰สมภพ โทตระกิตย์, "รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต", รัฐสภาสาร, ปีที่ 12 (ธันวาคม 2507), หน้า 46

อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญนี้ เดิมรัฐสภาเป็นผู้ตีความแต่ผู้เดียว แต่ต่อมาเนื่องจากมีพระราชบัญญัติที่มีปัญหาจะต้องชี้ขาดว่า ชัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลฎีกาปรากฏตามคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.2489⁽³¹⁾ ได้อ้างว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดมีข้อความชัดต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับมิได้ ต่อมาจึงได้มีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ 2489⁽³²⁾

อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะปรากฏอยู่ตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2475 เป็นต้นมา โดยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว), 2475, 2490, 2502 และ 2515 ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ที่จะวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญฉบับนั้นในปัญหาทุกอย่างที่เกิดขึ้นในวงงานของสภา⁽³³⁾ แต่สำหรับในรัฐธรรมนูญที่มีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2489, 2492, 2495, 2511, 2521, 2517, 2534 เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้ตีความว่ากฎหมายใดชัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ในกรณีศาลร้องขอ และในกรณีอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น การพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น ส่วนการใช้อำนาจการตีความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มา มีหลายครั้ง เช่น พระราชบัญญัติประมง พ.ศ.2490 กับรัฐธรรมนูญ 2492 ผลปรากฏว่าไม่ชัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 กับรัฐธรรมนูญ 2495 ผลปรากฏว่าชัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น⁽³⁴⁾

³¹ คำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงคราม ที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2489, ใน สอาด สารีเจริญ (บก.), คำพิพากษาศาลฎีกาประจำปี พ.ศ.2489, พิมพ์ครั้งที่ 2

³² รัฐสภาสาร, ปีที่ 13 (สิงหาคม 2508), หน้า 61

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475, มาตรา 62

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490, มาตรา 94

ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2502, มาตรา 20

ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2515, มาตรา 22, 23

³⁴ ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, รัฐสภาไทย อ้างใน ชูชาติ น้อยคนตี อ้างแล้ว หน้า 72

4.3 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยเหตุที่อำนาจหน้าที่และขอบเขตของฝ่ายบริหารมีขอบข่ายกว้างขวางมาก และมีผลโดยใกล้ชิดกับชีวิตประจำวัน รวมทั้งความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนที่โดยหลักการแล้ว ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและเป็นแหล่งรวมเจตนารมณ์ และความต้องการทางฝ่ายประชาชน จึงได้รับอำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้คอยตรวจการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารแทนประชาชน ว่า ได้ปฏิบัติไปภายในกรอบอำนาจที่ได้รับจากกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกสมบูรณ์ให้แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใด อย่างไร ซึ่งแสดงออกในรูปของการรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ แต่ในอำนาจรัฐสภาไว้มากบ้างน้อยบ้าง ทั้งนี้เป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีอันเกี่ยวกับการงานใด ๆ ในหน้าที่ การให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรัฐมนตรีรายตัว ฯลฯ

4.3.1 กระทู้ถาม

กระทู้ถามเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะสามารถเสนอได้ง่ายกว่าผู้ตติอื่น ๆ โดยอาจจะแบ่งตามลักษณะสาระออกได้เป็น 2 ประเภท คือกระทู้ถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และกระทู้ถามเกี่ยวกับข้อนโยบาย แต่ทั้ง 2 ประเภทจะต้องถามเฉพาะเกี่ยวกับการงานในหน้าที่รัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนั้นยังแยกลักษณะกระทู้ถามตามวิธีตอบและความสำคัญของกระทู้ถามได้อีก เช่น กระทู้ถามที่ตอบในสภา กับกระทู้ถามที่ตอบทางหนังสือราชกิจจานุเบกษา ซึ่งบางทีเรียกว่า "คำถาม" กระทู้ถามด่วนกับกระทู้ถามธรรมดา รวมทั้งข้อจำกัดในการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ แต่โดยทั่วไปแล้วจะห้ามตั้งกระทู้ถามในลักษณะดังต่อไปนี้คือ

ก. ถามในเรื่องไม่เป็นสาระ

ข. ถามเพื่อจะทราบข่าวในหนังสือพิมพ์ หรือกิจการส่วนตัวของบุคคลใดๆ ว่าจริงหรือไม่ ประธานสภาจะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณารับกระทู้ถามเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระ

คือ จะรับหรือไม่รับก็ได้ รัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามก็มีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบได้เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของประเทศ

การใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญบททุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) และรัฐธรรมนูญ 2502 กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามได้ในที่ประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิก³⁵⁾

การตั้งกระทู้ถามซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ กัน นั้น ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน พิจารณาตัดสินได้ว่าในการเลือกตั้งครั้งต่อไปควรจะเลือกผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา จริงอยู่แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามนี้จะไม่มีผลบังคับบัญชาให้รัฐบาลต้องลาออกโดยตรง แต่คำตอบของฝ่ายบริหารเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน ย่อมจะเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้ประชาชนซึ่งใจได้ดีขึ้นเป็นอันมาก เพราะแต่ละกระทู้ที่นั้นย่อมมีประชาชนส่วนหนึ่งที่มีส่วนเสียเกี่ยวข้องอยู่ ดังนั้นจึงมักติดตามอยู่เสมอ

4.3.2 การลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

วิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกอย่างหนึ่งของรัฐสภาก็คือ

³⁵⁾รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 40

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 57

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 มาตรา 65

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 129

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 74

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 126

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 มาตรา 12

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 157

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 149

การลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้ใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา จะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีรัฐสภาเป็นต้นมา ถือเป็นปฏิบัติเป็นหลักการว่า รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ที่จะเข้ามาบริหารประเทศ จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และรัฐสภาจะเป็นผู้ลงมติความไว้วางใจ เว้นแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 ที่สภาผู้แทนเท่านั้นเป็นผู้ลงมติความไว้วางใจโดยวุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตไปเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนได้ แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502, 2511 และ 2515 ได้มีการกำหนดหลักการใหม่ คือ คณะรัฐมนตรีไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาภายหลังการแถลงนโยบาย⁽³⁶⁾ นับเป็นหลักการที่ยังไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ส่วนในรัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 151 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 165 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

4.3.3 การเปิดอภิปรายทั่วไป

โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปกับการตั้งกระทู้ถามมีความคล้ายคลึงกันหลายประการ และอาจกระทำได้ในเรื่องๆ เดียวกัน เช่น กรณีการตั้งกระทู้ถามของ ส.ส. อุบลราชธานี ที่ติดตามด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปของ ส.ส. พระนคร เรื่องนโยบายทั่วไปของรัฐบาลว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เมื่อ 28 กรกฎาคม 2480⁽³⁷⁾ แต่ปกติแล้วการตั้งกระทู้ถามมักเป็นเรื่องที่น้อยความสำคัญกว่า และเป็นการขอทราบข้อความบางอย่างให้กระจ่างแจ้ง เพื่อประสงค์จะเร่งรัดงานของรัฐมนตรีให้รวดเร็วขึ้น หรือประสงค์จะให้มีการปฏิบัติอย่างใด ๆ แต่ไม่ประสงค์จะโต้เถียงกับรัฐบาลในการนั้นให้แตกหัก ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นวิธีการตำหนิและจับผิดการกระทำของรัฐบาล เพื่อบังคับให้รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดหรือเพื่อล่อมรัฐบาลเป็นมาตรการควบคุมรัฐบาลโดยเฉพาะ และสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามได้ทุกคน ไม่จำกัดเฉพาะผู้เสนอญัตติ ผิดกับการตั้งกระทู้ถามที่มีขอบเขตการซักจำกัดเฉพาะผู้ตั้งกระทู้ถามเท่านั้น การเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

³⁶สมภพ โทตระกิตย์, "รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต", รัฐสภาสาร, ปีที่ 12 (พฤศจิกายน 2507), หน้า 46

³⁷รัฐสภาสาร, ปีที่ 13 (พฤษภาคม 2508), หน้า 46-48

เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติหรือที่เรียกว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อทราบข้อเท็จจริง และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ เพื่อให้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาได้มีโอกาสชี้แจง ชักถามแสดงความคิดเห็นซึ่งกันและกันได้อย่างเต็มที่ ผลที่เกิดจากการอภิปรายทั่วไป โดยไม่มี การลงมตินี้จะ เป็นผลดีหรือผลร้ายต่อฐานะของรัฐบาล ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ความสามารถของ รัฐบาลและผู้อภิปราย ปกติจะไม่ก่อผลสะท้อนต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาลมาก แต่ก็อาจจะ นำไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจได้ในภายหลัง (38) ผู้มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติได้ปรากฏอยู่เฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ คือสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2492, 2495 และ 2511 (39) จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด จะเสนอ ขอเปิดอภิปรายในสภาใดก็ได้แต่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิระงับการขอเปิดอภิปรายได้ เมื่อเห็นว่าเป็น เรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน

ที่กล่าวมาแล้วเป็นการเปิดอภิปราย ที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ริเริ่ม ยังมีการเปิดอภิปราย ทั่วไปโดยไม่มีการลงมติอีกรูปหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่ม กล่าวคือ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีปัญหา เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเห็นสมควรจะฟังความเห็นของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะ แจ้งไปยังรัฐสภาให้เปิดอภิปราย การเปิดอภิปรายในลักษณะนี้มีปรากฏอยู่เฉพาะภายใต้รัฐธรรมนูญ 2495, 2511, 2517, 2521 และ 2534 (40) รวม 5 ฉบับเท่านั้น

38 สุทัศน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปราย ทั่วไป, วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515 หน้า 5-6

39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 130

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495, มาตรา 75

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 127

40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มาตรา 85

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 129

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 185

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 167

4.3.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไว้วางใจ นับเป็นมาตรการที่รุนแรงและสำคัญที่สุดเป็นวิธีควบคุมขั้นสุดท้ายของรัฐสภา ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่จะควบคุมรั้งและถ่วงอำนาจของคณะรัฐมนตรีในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไว้วางใจต่อรัฐบาล ปกติจะรุนแรงกว่าการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ เพราะอาจทำให้ต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ หรือในขั้นรุนแรงอาจมีการยุบสภาหรือคณะรัฐมนตรีลาออก⁴¹⁾ การสิ้นสุดของการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไว้วางใจอาจสิ้นสุดลง โดยการลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป อันจะทำให้ไม่มีการลงมติ หรืออาจจะมีการลงมติความไว้วางใจรัฐบาลก็ได้ รัฐบาลที่เชื่อว่ามีความจำเป็นสนับสนุนในสภาเพียงพอ หรือถือเกียรติศักดิ์อาจจะไม่ยอมให้ผ่านระเบียบวาระไปโดยไม่มีการลงมติ⁴²⁾ เพราะการให้ผ่านระเบียบวาระไปอาจจะสร้างความคลอนแคลนหรือขาดความเชื่อถือศรัทธา ในฐานะของรัฐบาลได้ อันจะเป็นผลเสียในการบริหารงานของรัฐบาลในเวลาต่อ ๆ ไป

เนื่องจากการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจมีความสำคัญมาก และสามารถก่อผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ ในกรณีมีสองสภา รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สภาที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายและลงมติความไว้วางใจ เว้นแต่รัฐธรรมนูญ 2511 ที่ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย และร่วมลงมติความไว้วางใจด้วย ซึ่งเท่าที่เคยเป็นมาวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญ 2492 มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพียงเปิดอภิปรายทั่วไปตามสภาผู้แทน เพื่อตั้งข้อสังเกตไปยังผู้แทนเท่านั้น ไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายหรือร่วมใจการลงมติแต่อย่างใด การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจจะลงมติความไว้วางใจในวันเดียวกับที่เปิดอภิปรายไม่ได้ ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490 และ 2489 สมาชิกสภาผู้แทน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนรับรองไม่น้อยกว่า 24 นาย มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายได้ สมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญ 2492 และ 2495 จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดรวมกัน จึงมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้แต่ตามรัฐธรรมนูญ 2511 กำหนด

41) สุทัศน์ ชมดี อ่างแก้ว, หน้า 6

42) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ, อ่างแก้ว, หน้า 81

ไว้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 2 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย และไม่ว่าผู้ตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าวจะเป็นของสมาชิกสภาใด ให้ทำการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติความไว้วางใจในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 ก็มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ จึงมีแต่สมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 เท่านั้น ที่ไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยนัยนี้ เพราะแม้แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) สมาชิกสภาผู้แทนก็มีอำนาจในลักษณะเดียวกับการเปิดอภิปรายทั่วไป การควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนี้ถือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการที่จะควบคุมรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากในกรณีที่ผู้ตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้รับการรับรองก็จะมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือมิฉะนั้นรัฐบาลอาจเลือกทางออกโดยการยุบสภาก็ได้

4.3.5 การยืนยันความไว้วางใจ

นอกจากการเปิดอภิปรายทั่วไปที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐสภายังอาจลงมติยืนยันความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามคำร้องขอของคณะรัฐมนตรีได้อีก ปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2492 และ 2495 กำหนดไว้ว่า "ในระหว่างบริหารราชการแผ่นดินภายหลังที่ได้รับ ความไว้วางใจจากสภา...แล้วถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภายืนยันความไว้วางใจอีกก็ได้..."⁽⁴³⁾ การลงมติยืนยันความไว้วางใจนี้เป็นอำนาจของสภาผู้แทน ถ้าสภาลงมติไม่ไว้วางใจก็จะมีผลเช่นเดียวกับการลงมติไม่ไว้วางใจ ในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือการลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไป เช่นเดียวกัน

4.3.6 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

นอกจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของรัฐสภาดังที่กล่าวมาแล้วนั้นรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับยังมีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในด้านอื่นๆ ของรัฐสภาไว้อีกด้วย อาทิเช่น

⁴³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, มาตรา 147

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2494 มาตรา 86

ก. การสอบสวนและตรวจสอบ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้ได้มีกำหนดเอาไว้
ในรัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับ โดยให้อำนาจแก่รัฐสภาที่จะเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็น
สมาชิกของรัฐสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวง
งานของสภา (44) หรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย (45) หรือกระทำกิจการ
ใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย (46) แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่กำหนด ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทบาท
และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภานั้น มีอย่างกว้างขวางนอกเหนือไปจากอำนาจนิติบัญญัติตามที่กำหนดไว้
ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ซึ่งอำนาจในการสอบสวนและตรวจสอบนี้จะมีมากหรือน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับ
ความเห็นและการวินิจฉัยของรัฐสภา

ข. การสืบสันตติวงศ์ หรือการสืบราชสมบัติ ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ
รัฐสภาในส่วนนี้ได้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ให้อำนาจรัฐสภา ให้ความเห็นชอบในการ
แต่งตั้งผู้สืบราชสันตติวงศ์ได้ (47)

ค. การประกาศศึกสงคราม แม้รัฐธรรมนูญหลายฉบับจะกำหนดให้การประกาศ
ศึกสงครามเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา
เสียก่อน โดยมติให้ความเห็นชอบต้องไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งสองสภา (48)
ซึ่งอำนาจและหน้าที่ในส่วนนี้ได้ลดความสำคัญลง ไปอย่างมากในปัจจุบัน เพราะในยุคปัจจุบันนั้น

44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 43

45 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 139

46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 161

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 153

47 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 21

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 23, 21

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 20, 21

48 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 194

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 161

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 177

การศึกสงครามในรูปแบบคงจะไม่เกิดขึ้นอีก หรือโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก ความจำเป็นที่จะต้องทำการประกาศสงครามจึงไม่มีต่ออย่างใด แต่ก็ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับของไทยอันอาจเนื่องมาจากเป็นบทบัญญัติที่มีมาตามประเพณีนิยมในการปกครองตามแบบรัฐธรรมนูญนิยมมากกว่าประการอื่น ๆ

ง. การทำความตกลงหรือสนธิสัญญา ไม่ว่าจะ เป็นการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น ๆ กับนานาประเทศ หรือกับองค์ระหว่างประเทศ หรือสัญญาใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเขตแดน หรืออาณาเขตอธิปไตย แม้จะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁽⁴⁹⁾ ซึ่งอาจเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า การตกลงทำสัญญาต่าง ๆ กับต่างประเทศนั้น จะต้องมีผลกระทบต่อประเทศชาติ และประชาชนอย่างแน่นอน ดังนั้นก่อนที่จะมีการตกลงทำสัญญาให้มีผลบังคับดังกล่าวจะต้องให้รัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนให้ความเห็นชอบยินยอมแล้วเท่านั้น ดังนั้นรัฐสภาจึงมีบทบาทเกี่ยวข้อง ไปถึงในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

5. ตำแหน่งที่สำคัญในรัฐสภา

บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัตินับแต่การเสนอร่างกฎหมายไปจนถึงตรากฎหมายบังคับใช้แก่ประชาชน ตลอดจนการที่จะคอยถ่วงรั้งอำนาจของฝ่ายบริหารในรูปแบบต่างๆ นั้น บทบาทดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับของรัฐสภา และในรัฐสภานั้นจะมีตำแหน่งสำคัญ ๆ ที่มีบทบาทค่อนข้างมากดังนี้

5.1 ประธานสภาฯ ตำแหน่งประธานสภาฯ เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมาก เพราะอยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีอำนาจควบคุมการประชุมของสภาในแต่ละครั้งได้ สำหรับผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานสภาฯ นั้น จะมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภา ในการประชุมสภาครั้งแรกหลังจากพิธีเปิดประชุมสภาผ่านไปแล้ว สมาชิกที่อาวุโสที่สุดของสภาจะทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราว เพื่อดำเนินการเลือกประธาน 1 คน และรองประธานสภา

⁴⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 150

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 162

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 178

1 คน หรือมากกว่า ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาให้เป็นสภาคู่ คือมีวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร การเลือกประธานและรองประธานของสภาผู้แทนราษฎรจะทำเมื่อเปิดประชุมสภาผู้แทนฯ ครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งและทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง การเปิดประชุมเพื่อเลือกประธานและรองประธานสภาจะกระทำภายในระยะเวลาอันสมควร ภายหลังจากมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งและพิธีเปิดประชุมแล้ว และประธานสภาผู้แทนฯ เป็นรองประธานรัฐสภา ในการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนฯ กับวุฒิสภาหรือที่เรียกว่า การประชุมรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญ 2517 เพียงฉบับเดียวที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนฯ เป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา มาแต่เริ่มแรกที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ส่วนฉบับ 2521 และ 2534 มาแก้ไขในภายหลังให้ประธานสภาผู้แทนฯ เป็นประธานรัฐสภา การแต่งตั้งประธานและรองประธานรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีตำแหน่งประธานสภา นับว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งประธานรัฐสภา เพราะเท่ากับเป็นผู้อยู่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ หรือตัวแทนเจตจำนงของประชาชนในการดำเนินการประชุมสภา ก็จะมีสิทธิและอำนาจในการควบคุมการอภิปราย อาจเปิดโอกาสให้สมาชิกแต่ละคนอภิปรายโดยจำกัดเวลาหรือไม่จำกัดเวลาก็ได้ ในขณะที่อภิปรายถ้าเห็นว่าสมาชิกผู้ใดอภิปรายนอกประเด็น ประธานรัฐสภาก็จะคอยเตือนให้สมาชิกผู้นั้นพูดอยู่ในประเด็น ถ้าหากสมาชิกรัฐสภาพูดนอกประเด็นมากเกินไปหรือไม่ยอมเชื่อคำเตือนของประธานสภาฯ ประธานฯ ก็อาจจะสั่งให้สมาชิกผู้นั้นหยุดพูด นอกจากนี้หากมีการโต้แย้งระหว่างประธานสภาฯ กับสมาชิก เช่นว่าสมาชิกขัดคำสั่งประธานสภาฯ ก็มีอำนาจพิเศษที่อาจสั่งให้ตำรวจสภามานำตัวออกไปจากห้องประชุมก็ได้ ซึ่งเป็นอำนาจสุดท้ายที่ประธานสภาฯ จะใช้⁵⁰ ด้วยเหตุที่ตำแหน่งประธานสภาฯ เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีอำนาจในการควบคุมดำเนินการประชุมของสภาฯ ฉะนั้นประธานรัฐสภาจะต้องวางตัวเป็นกลางจะต้องไม่ฝักใฝ่กลุ่มการเมืองฝ่ายใดเมื่อมีการดำเนินการประชุมสภาฯ ประธานสภาฯ จะต้องวางตัวให้เที่ยงธรรม และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

⁵⁰ ศักดิ์ ภาสขนิรันดร์, การปกครองไทย, (โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพฯ 2514) หน้า

5.2 คณะกรรมาธิการ (Committees)

คณะกรรมาธิการในแต่ละประเทศมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ในบางประเทศ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภามีสิทธิ์เสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สวีเดน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น แต่การเสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการจะต้องอยู่ในขอบเขต เช่น คณะกรรมาธิการการทหาร มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายทหาร คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ และการคลังมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายการคลัง เป็นต้น ในประเทศไทยคณะกรรมาธิการไม่มีสิทธิ์เสนอร่างกฎหมาย แต่จะมีหน้าที่อย่างอื่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ การคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็น คณะกรรมาธิการ สภาก็เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นกัน ในแต่ละฉบับก็มีลักษณะคล้าย ๆ กัน คือที่ประชุมสภาจะเลือกสรรสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญฝ่ายต่าง ๆ ของสภา โดยในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน 2534 มีคณะกรรมาธิการทั้งสิ้นจำนวน 23 คณะ

5.3 ผู้นำฝ่ายค้าน ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยเพียง 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ที่ให้ความสำคัญกับฝ่ายค้าน คือ กำหนดให้มีตำแหน่ง "ผู้นำฝ่ายค้าน" ขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ได้แก่ "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา (51) จากข้อกำหนดดังกล่าวทำให้ในระยะที่รัฐธรรมนูญ 2517 บังคับใช้อยู่นั้นในบางสมัยไม่มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน เพราะพรรคฝ่ายค้านที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนฯ มากที่สุดในบรรดาพรรคฝ่ายค้านด้วยกันมีที่นั่งไม่ถึง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ผู้นำฝ่ายค้าน จะได้รับการแต่งตั้งภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนฯ เรียบร้อยแล้ว

51 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 126

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 105

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 116