



อิทธิพลของระบบรัฐสภาต่างประเทศที่มีต่อระบบรัฐสภาไทย

ประเทศไทยไม่เคยมีรัฐสภาที่อาจนับได้ว่าเป็นสภาของปวงชน และไม่เคยมีสภาในรูปใดที่มีอำนาจในเชิงนิติบัญญัติเป็นอิสระอย่างเต็มที่ อีกทั้งประเทศไทยไม่เคยมีความคิดในเรื่องที่จะให้องค์กรทางการเมืองใดมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ถึงแม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้จัดตั้งสภาการแผ่นดินขึ้น ๓ สภา คือ เสนาบดีสภา รัฐมนตรีสภา และ สภาปรีวีเคานซิล^๑ แต่สภาทั้ง ๓ นี้ก็มีอำนาจเพียงให้คำปรึกษาขอราชการแก่พระมหากษัตริย์เมื่อพระองค์ต้องการคำปรึกษาเท่านั้น ในสมัยรัชกาลที่ ๒ สภาการแผ่นดินมีเพียง ๒ คณะ ซึ่งเรียกว่า ปรีวีเคานซิลคณะหนึ่ง และ เสนาบดีสภา อีกคณะหนึ่ง^๒ ซึ่งอำนาจของสภาทั้งสองก็ยังมีเพียงให้คำปรึกษาขอราชการแก่พระมหากษัตริย์เช่นสภาในรัชกาลที่ ๔ สำหรับสภาที่ปรึกษาการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๗ ปรากฏว่ามี ๓ สภา ได้แก่ อภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา และสภากรรมการองคมนตรี^๓ ซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาการแผ่นดินก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร อย่างไรก็ตาม สภาทั้ง ๓ นี้ก็ยังมีอำนาจเพียงให้คำปรึกษาขอราชการแก่พระมหากษัตริย์เช่นสภาการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ และ ๖ การมีสภาที่ปรึกษาการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ทั้ง ๓ รัชกาลดังกล่าวแล้ว ไม่ได้หมายความว่าประชาชนได้เข้าไปมีส่วนในการปกครองหรือบริหารประเทศแต่ประการใด อำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ อีกทั้งสมาชิกของสภาการแผ่นดินเหล่านี้ก็ไม่มีลักษณะใดที่จะเรียกได้ว่าเป็นตัวแทนของปวงชน ทั้งนี้เพราะสมาชิกทั้งหมดประกอบ

^๑ ไชยบูลย์ คีตง, ร้อยเอก, กำเนิดการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๐๔ หน้า ๒๗

^๒ Ibid., หน้า ๒๘

^๓ Ibid., หน้า ๓๐

ด้วยพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นสูงที่พระมหาภักตริยทรงแต่งตั้ง แนวความคิดเกี่ยวกับกิจการ
 มีรัฐสภาที่มีสมาชิกประกอบขึ้นด้วยตัวแทนของประชาชนมีปรากฏเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็น
 ขณะเดียวกันกับที่อิทธิพลของการปกครองในระบบประชาธิปไตยได้แพร่เข้ามาทางเอเชีย โดยเกิดการ
 ปฏิวัติขึ้นในประเทศจีนเป็นแห่งแรก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเคยมีพระราชปรารภ
 ในที่ประชุมเสนาบดีถึงเรื่องเกี่ยวกับรัฐสภาและรัฐธรรมนูญว่า ประชาชนพร้อมที่จะปกครองตัวเองแล้ว
 หรือยัง นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยให้ทันสมัยตาม
 แบบตะวันตกมากยิ่งขึ้น แนวความคิดตามแบบประชาธิปไตยตะวันตกเริ่มแพร่หลายมากขึ้นโดยหนังสือพิมพ์
 และโรงเรียนของมิชชันนารีซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการแพร่ความคิดและปรัชญาทางการเมืองของตะวันตก
 มีการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง^๕ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัวก็มีใตทรงห้ามปรามแก่ประการใด นอกจากนี้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า
 เจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงตั้งพระทัยที่จะจัดให้มีรัฐสภาและรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย โดยมีข้อแม้ว่าจะ
 พระราชทานต่อเมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองพอสมควรแล้ว พระองค์ได้
 ทรงจัดตั้งคุสึชานี่ขึ้น โดยทรงจัดให้มี สภาการเมืองหรือรัฐสภาของคุสึชานี่ มีรัฐธรรมนูญ และ
 พรรคการเมือง เป็นต้น ขึ้นภายในคุสึชานี่ ทั้งนี้เพื่อทรงฝึกหัดให้ประชาชนค่อย ๆ มีความคุ้นเคยกับ
 การปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งชาวต่างประเทศเคยวิจารณ์ว่าพระองค์ทรงสร้างเมืองที่ถูกตา
 ขึ้นมาเพื่อหาความสนุกสนานให้พระองค์เอง^๖ ทั้งนี้เพราะเขามองดูการกระทำของพระองค์อย่าง
 ผิดเป็น ไม่เข้าใจถึงความประสงค์ของพระองค์^๖ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า

^๕ Vella, Walter F.; The Impact of The West On Government in Thailand,
 Univ. of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1955 p.361

^๕ ศิริรัตน์ นิละคุปต์, ประชาธิปไตยในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท, บัณฑิตวิทยาลัย,
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๐๗ หน้า ๒๑๕

^๖ Ibid., หน้า ๒๑๖

เจ้าอยู่หัวนี้ปรากฏว่าแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างรวดเร็วในหมู่ข้าราชการรุ่นหนุ่มทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนจนถึงก็มีការวางแผนการที่จะก่อปฏิวัติขึ้น แต่ก็ถูกจับกุมเสียก่อนลงมือดำเนินการเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งจุดประสงค์ของผู้คิดปฏิวัติในครั้งนั้น "...เมื่อแรกก็ตั้งใจจะนำระบบประชาธิปไตยมาใช้ ต่อมาเมื่อสมาชิกของคณะปฏิวัติบางคนเห็นว่ารุนแรงถึงกับขอให้เปลี่ยนแปลงเป็นระบอบสาธารณรัฐ..."^๗ แสดงให้เห็นถึงปรัชญาทางการเมืองของคณะผู้ก่อการได้เป็นที่นิยมของบุคคลที่มีการศึกษาในยุคหนึ่งอย่างกว้างขวางจนเห็นได้อย่างชัดเจน ในสมัยรัชกาลที่ ๘ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญใหม่แก่ประชาชนชาวไทย แต่พระองค์ถูกคัดค้านจากเสนาบดีและเจ้านายชั้นสูงว่ายังไม่สมควรที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย และยังมีการศึกษาที่ไม่ดีพอ ดังนั้น พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงยังไม่สัมฤทธิ์ผล

การมีรัฐสภาที่มีอำนาจนิติบัญญัติคือบางสมบูรณอันประกอบด้วยสมาชิกที่ไ้กรรมเลือกตั้งจากประชาชนปรากฏขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่สำคัญในครั้งนี้ได้แก่ การแพร่ขยายของปรัชญาการเมืองตะวันตกในหมู่นักปัญญาชนของไทยซึ่งนำไปสู่การล้มล้างระบบราชาธิปไตย ซึ่งผู้ได้รับการศึกษาแบบตะวันตกเชื่อนในลัทธิประชาธิปไตย และเห็นว่ารัฐบาลในระบบประชาธิปไตยจะเป็นรัฐบาลที่ดีที่สุด และเป็นสัญลักษณ์ของความเจริญและความทันสมัย ประชาธิปไตยเป็นเครื่องพิสูจน์ถึงความเท่าเทียมกับประเทศทางตะวันตก^๘ สิ่งสำคัญที่สุดในการแพร่ความคิดทางการเมือง

^๗ Ibid., หน้า ๑๔๔

^๘ Vella, Walter F., Op. cit., p.360

^๙ Mills, lennox A., Southeast Asia, Univ. of Minnesota Press, Minneapolis, 1964 p.7-8

ของประเทศทางตะวันตกในประเทศไทยก็ได้แก่นักเรียนไทยที่ศึกษาจากต่างประเทศทั้งโดยการแสดง
 ความสำเร็จและโดยการเขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์ซึ่ง นายปรีดี พนมยงค์ ได้ออกหนังสือพิมพ์ราย
 สัปดาห์ที่เต็มไปด้วยแนวคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย^{๑๐} อย่างไรก็ตามบุคคลที่มีความคิดทาง
 การเมืองรุนแรงก็มีเพียงส่วนน้อย ซึ่งบุคคลส่วนน้อยนี้ได้กลายเป็นผู้นำสำคัญในการต่อต้านระบบ
 สมบูรณาญาสิทธิราชในที่สุด^{๑๑} คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร"
 ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตย
 ได้สำเร็จ ภายหลังจากที่ได้รับพระราชทานขรรคนุญาตการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช
 ๒๔๗๕ จากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๔๗๕ รัฐสภาซึ่งเป็นสภา
 ของราษฎรชาวไทยสภาแรกก็ได้มีการสถาปนาขึ้น เป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบบประชาธิปไตย
 แบบมีรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นหลักทางการ
 ปกครอง โดยมีอำนาจทางคานานิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร
 นั้น มีใช้ประเพณีทางการปกครองของประเทศไทย ดังนั้น รูปแบบของระบบรัฐสภาไทยจึงมาจากอิทธิพล
 ของระบบรัฐสภาของประเทศทางตะวันตก เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น ดังจะได้แยกศึกษา
 ไปตามลำดับ คือ ระบบรัฐสภาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ และ ระบบรัฐสภา
 ภายหลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑

^{๑๐} Vella, Walter F., Op.cit., P.364

^{๑๑} Ibid, p.362



๑.๑ ระบบรัฐสภาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นหลักในการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ปรากฏว่าได้รับความสำเร็จอย่างง่ายดาย ทั้งนี้ก็ด้วยความร่วมมือขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งไม่ทรงประสงค์ให้เกิดการนองเลือดขึ้นในประเทศ อีกทั้งเป็นพระราชประสงค์ของพระองค์อยู่แล้วที่ ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ เมื่อคณะราษฎรประสบความสำเร็จในการ ปฏิวัติแล้วก็ได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นหลายฉบับ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕" ทั้งนี้เพราะพระองค์ต้องการให้ร่างขึ้นใหม่ให้ ครบถ้วนเป็นระเบียบเรียบร้อยดีกว่าฉบับชั่วคราว ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวนี้เชื่อกันว่า หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นผู้ร่างขึ้น^{๑๒} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลง พระปรมาภิไธยและพระราชทานคืนมาเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็น ต้นไป นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ใช้ในการปกครองประเทศ

มูลเหตุสำคัญของการปฏิวัติอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปก็คือ ความเสื่อมโทรมทางการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจ ซึ่งกำลังเผชิญหน้ากับรัฐบาลในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชอันเป็น ระบบการปกครองที่ล้าสมัย ประจวบกับอิทธิพลของปรัชญาทางการเมืองการปกครองของประเทศ ทางตะวันตกได้แพร่หลายเข้ามาในหมู่นักโทษซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มิได้ศึกษา ปรัชญาทางการเมืองการปกครอง สมัยใหม่มีนิยมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ถึงอย่างไรก็ตามประชาชน

^{๑๒} ไขบุญ คีตง, รอยเอก, Op. cit. หน้า ๕๔

ชาวไทยส่วนใหญ่ก็เป็นจำนวนน้อยเหลือเกินที่ได้รับอิทธิพลจากความคิดเกี่ยวกับรัฐบาลตามแบบตะวันตก ส่วนใหญ่แล้วคนเหล่านี้มีการศึกษาน้อยและไม่ได้รับการฝึกหัดให้มีส่วนร่วมในการปกครองมาก่อน^{๓๓} การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำของคนเพียงส่วนน้อยใน กรุงเทพฯ เท่านั้น โดยที่ประชาชนชาวไทยทั่วไปไม่มีความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยมาก่อนเลย ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วโดยเฉพาะความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นได้ความมีบทบาทอย่างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากคำประกาศของคณะราษฎร เมื่อทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า วัตถุประสงค์สำคัญของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็คือ ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองโดยมีสภา ถ้าพิจารณาถึงบรรดามุคคณะหัวหน้าของคณะราษฎรแล้วจะพบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษามาจาก ประเทศทางยุโรปซึ่งมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นหลักทางการเมืองการปกครองทั้งสิ้น เช่น ร.ท.แปลก ชีตตะสังคะ นายปรีดี พนมยงค์ นายควง อภัยวงศ์ นายประยูร ภมรมนตรี นายแฉะ พลโยธิน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ได้รับการศึกษาในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีความคิดทางการเมืองค่อนข้างจะนิยมความรุนแรงมากกว่าทุกประเทศในยุโรป และเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบสาธารณรัฐ บุคคลเหล่านี้ล้วนแต่เป็นคนชั้นมัธยของคณะปฏิวัติคือคณะราษฎรทั้งสิ้น เมื่อบุคคลดังกล่าวยังศึกษาอยู่ต่างประเทศก็ได้มีการวางแผนการที่จะทำการปฏิวัติกันแล้ว โดยมีการพบปะเพื่อปรึกษากันหรือกันเป็นประจำ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส การปฏิวัติของ คณะราษฎรในครั้งนี้มีแนวคิดสองอย่างผสมกัน คือ แนวความคิดตามระบบการปกครองของอังกฤษซึ่ง ยังนิยมกษัตริย์และตามความคิดของฝรั่งเศสซึ่งนิยมระบบสาธารณรัฐ^{๓๔} จึงจะสามารถพิจารณาได้

^{๓๓} Vella, Walter F.; Op.cit., p.397
^{๓๔} Candy, John F.; Thailand, Burma, Laos & Cambodia, Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1966 p. 129

จากคำประกาศของคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ตอนหนึ่งว่า "...ผู้เป็นประมุขของ
 ประเทศนั้น คณะราษฎรไม่ประสงค์ทำการแบ่งราชสมบัติ ฉะนั้น ขอเพียงให้กษัตริย์องค์นี้ดำรงตำแหน่ง
 ต่อไป แต่จะต้องอยู่ใต้อำนาจรัฐธรรมนูญการปกครองแบบคืน จะทำอะไรโดยลำพังไม่ได้ นอกจาก
 ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร คณะราษฎรได้แจ้งความประสงค์นี้ให้กษัตริย์ได้ทราบแล้ว...ถ้า
 กษัตริย์ตอบปฏิเสธ...ก็เป็นการจำเป็นที่ประเทศชาติจะต้องมีการปกครองอย่างประชาธิปไตย กล่าวคือ
 ประมุขของประเทศจะเป็นบุคคลสามัญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้เลือกตั้งขึ้น อยู่ในตำแหน่งตามกำหนด
 เวลา..."^{๕๕} ความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบสาธารณรัฐขึ้นในประเทศไทยน่าจะได้รับอิทธิพลมา
 จากผู้ออกการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เป็นพลเรือน ทั้งนี้เพราะ พลเรือนในคณะราษฎรส่วนใหญ่ได้
 รับการศึกษามาจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงได้รับอิทธิพลจากระบบสาธารณรัฐมาตลอดเวลาที่
 กำลังศึกษาอยู่ในฝรั่งเศส แต่คณะทหารในคณะราษฎรกลับเป็นพวกจารีตนิยมและคงการ ระบบพระมหากษัตริย์
 ที่มีอำนาจจำกัดเช่นในประเทศอังกฤษ^{๕๖} ความจริงแล้วรัฐบาลในสมัยราชาธิปไตยได้พยายาม
 ส่งนักเรียนไทยไปศึกษาในประเทศที่มีรัฐบาลในระบบกษัตริย์มากกว่าในประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ เพราะ
 เกรงว่าบรรดานักเรียนไทยจะนำเอาความคิดแบบสาธารณรัฐกลับมา แต่เมื่อประเทศไทยมีที่ปรึกษา
 เกี่ยวกับการจัดทำระบอบกฎหมายใหม่ของไทยเป็นชาวฝรั่งเศส จึงปรากฏว่ารัฐบาลในระบอบราชาธิปไตย
 ต้องส่งนักเรียนไปรับกฎหมายที่ฝรั่งเศสและด้วยเหตุผลทางการ เมืองในสมัยนั้นนักเรียนไทยในฝรั่งเศส
 ก็มีเพิ่มขึ้นโดยลำดับ การประนีประนอมระหว่างสองฝ่ายคือฝ่ายจารีตนิยมได้แก่คณะทหารและฝ่าย
 นิยมสาธารณรัฐซึ่งเป็นพลเรือนจึงได้ปรากฏออกมาในรูปของรัฐธรรมนูญการปกครองแบบคืนสยามชั่วคราว
 ๒๔๗๕ ซึ่งมีลักษณะของการปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government) การปฏิวัติในครั้งนี้

^{๕๕} สิริ เปรมาจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน, โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา,
 พระนคร, ๒๕๑๑ หน้า ๖

^{๕๖} Vella, Walter F.; Op. cit., p. 367

ฐานะของพระมหากษัตริย์ได้รับการรักษาไว้ในฐานะเป็นประมุขของประเทศตามรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ถูกโอนไปอยู่กับกลุ่มคณะปฏิวัติ^{๑๓} กลุ่มคณะปฏิวัติได้ทำลายพื้นฐานแห่งอำนาจตามประเพณีสืบหมคลิ้น คณะปฏิวัติก็พยายามสร้างอำนาจอธิปไตยของประชาชนขึ้นแทน แต่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ไม่เข้าใจและไม่ต้องการอำนาจนี้^{๑๔} ตามความเห็นของศาสตราจารย์ฮอลล์ ชาวอังกฤษ เห็นว่า รัฐบาลใหม่ของไทยมีฐานะเป็นระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง^{๑๕} ซึ่งถ้าพิจารณาในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๙๕ แล้วก็น่าจะเป็นความจริง ทั้งนี้เพราะ บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนชั่วคราวที่ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นบุคคลในคณะราษฎร รวมทั้งคณะกรรมการราษฎรก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะราษฎร เสียก่อนแล้วจึงจะได้รับการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง การที่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นบุคคลในคณะราษฎร น่าจะเป็นเหตุหนึ่งซึ่งเสริมความเข้าใจว่ารัฐบาลใหม่ของไทยภายหลังจากการปฏิวัติเป็นรัฐบาลภายใต้ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๙๕ ใต้นำค-ความคิดเกี่ยวกับระบบรัฐธรรมนูญของประเทศทางตะวันตกมาใช้ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่บัญญัติถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย ตามมาตรา ๑ บัญญัติว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย"^{๑๖} และได้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของบุคคลและคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนไว้เป็นหมวดหมู่ ได้แก่ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร ศาล^{๑๗} ระบบรัฐสภาของไทยเวลานี้เป็นระบบสภาเดี่ยว คือ มีสภาผู้แทนราษฎร เป็นสภาสูงสุดแห่งชาติเพียงสภาเดี่ยว เมื่อพิจารณา

^{๑๓} Mills, Lennox A.; Op. cit., p.56

^{๑๔} Vella, Walter F., Op. cit., p.397

^{๑๕} Hall, D.G.E.; A History of South-East Asia, Macmillan & Co. Ltd., London, 1960 p.677

^{๑๖} รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๑

^{๑๗} Ibid., มาตรา ๒

ในรายละเอียดแล้วจะเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจอย่างกว้างขวางมากดังปรากฏในมาตรา ๕
 ว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลความทุกข์กิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถนัดถณกรรวมการ
 ราษฎรหรือพนักงานรัฐมาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้"^{๒๒} แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมาการราษฎร
 มีอำนาจบุสสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งที่จะสร้างระบบการ
 ปกครองโดยรัฐสภาขึ้น การสร้างอำนาจของรัฐสภาให้เข้มแข็งนี้ว่าจะได้รับอิทธิพลมาจากระบบรัฐสภา
 ของประเทศฝรั่งเศสเป็นสำคัญ การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยเป็นระบะที่
 ฝรั่งเศสอยู่ในการปกครองแห่งสาธารณรัฐที่ ๓ ซึ่งรัฐสภาของฝรั่งเศสในขณะนั้นมีอำนาจมาก สามารถ
 ล้มรัฐบาลที่ไม่ทำตามความคองการของสภาได้อย่างเสรี และเป็นเวลาเดียวกับที่สภาล่างของประเทศ
 อังกฤษกำลังมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยสภาสูงคงมีสภาพคล้ายกับเป็นสัญลักษณ์แห่งประเพณี
 อันเก่าแก่ในระบอบรัฐสภาของอังกฤษเท่านั้น การเสื่อมถอยอำนาจของสภาสูงของประเทศต่าง ๆ ใน
 ยุโรป ทำให้คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองมองไม่เห็นความสำคัญของระบบสองสภา อีกทั้งเป็น
 ปรากฏการณ์ทั่วไปในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่ง รัฐสภา
 ที่ดีว่าเป็นสภาของปวงชนมักจะมีเพียงสภาเดียว ทั้งนี้เพราะคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงมักจะอ้างถึง
 ประชาชนเป็นสาเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เมื่อมีการจัดตั้งรัฐสภาขึ้นในระยะแรกจึงมักจะมี
 สภาในรูปของสภาเดียว เช่น รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ.
 ๑๗๙๑ และรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๗๙๓ ของฝรั่งเศสเช่นกัน ได้บัญญัติให้มีเพียงสภาเดียว
 เป็นคน การมีสภาเดียวเป็นการสร้างความรู้สึกถึงความเท่าเทียมกันในสิทธิทางการเมืองการปกครอง
 ของประชาชน และเป็นการแสดงอย่างชัดเจนวา อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งเข้ากับหลัก ๒
 ประการของคณะราษฎร ดังปรากฏในข้อ ๔ ว่า จะคองให้ราษฎรมีสหธิเสมอภาค การกำหนดให้
 พระมหากษัตริย์อยู่ใต้อรัฐธรรมนูญโดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระองค์ เป็นไปตามธรรมเนียม

^{๒๒} Ibid., มาตรา ๕

การปกครองในระบบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแบบสำหรับประเทศที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในศตวรรษที่ ๑๓ ที่มีคำกล่าวกันว่า บนพื้นพิภพพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทำผิดได้ พระองค์ทรงเป็นตัวแทนของพระเจ้า แต่พระองค์จะทำอะไรก็ตามโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนี้ไม่ใช่เป็นเจตนารมณ์ของพระองค์ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยคำแนะนำของคณะมนตรี^{๒๓} ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกฎหมายจะต้องออกโดยรัฐสภาในนามของพระมหากษัตริย์ เมื่อประเทศไทยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ อีกทั้งอิทธิพลของแนวคิดแบบจารีตนิยมซึ่งนิยมกษัตริย์อันมีลักษณะเป็นกำลังสำคัญทำให้รูปการปกครองของไทยภายหลังการปฏิวัติเป็นในใญ่แบบระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ตามแบบอังกฤษ อิทธิพลของพระมหากษัตริย์ยังคงฝังแน่นอยู่ในสายเลือดของชาวไทยโดยทั่วไปรวมทั้งในกลุ่มคณะราษฎรส่วนใหญ่ด้วย จึงจะเห็นได้จากถ้อยแถลงของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจรูญศักดิ์กฤษณามณี เนื่องจากการทำปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งพระองค์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยนิรโทษกรรมให้แก่คณะราษฎรในทันที^{๒๔}

รัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ๒๔๗๕ นี้ อาจจัดว่าเป็นระบบรัฐสภาที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดได้ เมื่อพิจารณาทั้งอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอย่างกว้างขวางอันแสดงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้^{๒๕} ที่ต้องการให้สภาของปวงชนมีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองประเทศอันสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า เป็นการปกครองโดยประชาชน ของประชาชน และ เพื่อประชาชน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้แบ่งสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น ๓ สมัย คือ^{๒๖}

^{๒๓} Mackenzie, Kenneth; Parliament, Methuen and Co. Ltd., London, 1962 p.8

^{๒๔} ไชยยศ คีตง, รัชชานันท์, Op. cit. หน้า ๕๗

^{๒๕} รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๐

สมัยแรก ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้น
เป็นจำนวน ๗๐ นาย เพื่อกำเนินกิจการในฐานะสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลา ๒ เดือน หรือจนกว่า
การจัดการประเทศเป็นปกติเรียบร้อย

สมัยที่ ๒ เป็นระยะที่ประชาชนได้รับสิทธิเลือกผู้แทนของตนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร
โดยใช้อัตราส่วน ๑ แคนตอนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน และให้มีสมาชิกประเภทที่สองซึ่งได้
รับแต่งตั้งในสมัยแรกดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปเท่าจำนวนสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้ง

สมัยที่ ๓ เมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศสอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เกินกว่าครึ่ง และ
อย่างช้าคงไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรได้เองทั้งหมด สมาชิกประเภทที่สองซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นอันสิ้นสุดลง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้แล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ขาดลักษณะของการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตยไปเป็นอย่างมาก

ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยังคงยึดถือ
ระบบสภาเดียว เช่นระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
ซึ่งประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้แถลงเหตุผลของการ
ใช้ระบบสภาเดียวต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ ว่า

อนุกรรมการได้ครีตรองอยู่หนักหนา คือรัฐธรรมนูญของเราสมควรจะบัญญัติให้มีสองสภา คือสภา
ผู้แทนเป็นสภาล่างกับสภามานอีกสภาหนึ่ง หรือจะควรมีสภาเดียว เมื่อใดครีตรองโดยรอบคอบ
แล้วเห็นว่า เราจะตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ไม่มีประเพณีที่จะบังคับเรา การมีสภาเดียวนั้นกิจการ
ดำเนินไปไกรวดเร็ว การมีสองสภานั้นอาจถ่วงกันชักช้าโง่งง... ขาดเสาโคตั้งเกิด ไทย
โคยืนมา บางประเทศมีสองสภานั้นก็กิจการเกินชานัก แต่เรามีบางประเทศที่ต้องมีสองสภา เพราะ
มีประเพณีบังคับ แต่ในรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นสมัยเร็ว ๆ นี้ ก็มีแต่สภาเดียว เมื่อตกลง
ใดกันนี้ จึงได้ดำเนินการในทางให้มีสภาเดียว อันเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญชั่วคราว ^{๒๖}

นอกจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะล้มเลิกการใช้ระบบสภาเดียวแล้ว การมีสภาเดียวยังได้รับ

^{๒๖} สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๓๘/๒๔๗๕,

การสนับสนุนจาก ม.จ.วรวรพลไวยหากร วรบรรณ^{๒๓} ดังปรากฏในคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๗๕ ของพระองค์เอง ตอนหนึ่งว่า "...จะเห็นว่าบางประเทศมี ๒ สภา บางประเทศก็มีสภาเดียว และตามที่ประธานอนุกรรมการแถลงว่าในรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นสมัยเร็ว ๆ นี้ก็มักจะมีสภาเดียวเป็นอันถูกต้องแล้ว... เหตุที่ข้าพเจ้าเห็นว่า เราควรมีสภาเดียวในเวลานี้ นั้น คือเรายังมีรัฐสภาตามแบบยุโรปไม่ได้แท้ เพราะว่ามันการเมืองของเรายังไม่มีหรือมียังไม่พอแก่การนี้ เพราะฉะนั้นจึงต้องอาศัยข้าราชการเป็นผู้แทนราษฎรอยู่... แต่เฉพาะในเวลานี้ เห็นว่ามีสภาเดียวเหมาะแล้ว..."^{๒๔} ดังนั้น เหตุผลสำคัญของประเทศไทยในขณะนั้นที่เลือกระบบสภาเดียวก็คือเกรงการล่าช้าในการปฏิบัติงานเมื่อมีสองสภาประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ของประเทศต่าง ๆ ต่างก็กำหนดให้มีสภาเดียวอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ก็มีเหตุผลจากการขาดแคลนนักการเมือง และความต้องการให้สภาผู้แทนเป็นตัวแทนของประชาชนเพียงสภาเดียว จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญของไทยได้พยายามประมวลแนวความคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการก่อกองของไทย ตามความเห็นของนักวิชาการชาวต่างประเทศกล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าต้องการให้ประมุขของประเทศดำรงฐานะเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นข้อประนีประนอมระหว่างระบบปกครองใหม่กับพระมหากษัตริย์ เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่ปรากฏอยู่ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕^{๒๕} อย่างไรก็ตาม

^{๒๓} ปัจจุบันคือ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงษ์ประทีป

^{๒๔} ลีวี เปรมจิตต์, Op.cit., หน้า ๓๖-๓๗

^{๒๕} Vella, Walter F., Op.cit., p. 367

ถ้าเราจะพิจารณาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยละเอียดแล้วจะเห็นว่า อำนาจของพระมหากษัตริย์มีเพิ่มขึ้นจริง แต่พระองค์มิได้ทรงใช้อำนาจเหล่านั้นด้วยพระองค์เองแต่จะต้องใช้ผ่านหน่วยอำนาจอื่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร" ^{๓๐} "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี" ^{๓๑} "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ใดตั้งขึ้นตามกฎหมาย" ^{๓๒} เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อรักษาหลักการที่ว่า "พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงกระทำผิดได้" นั่นเอง กระบวนการทางด้านนิติบัญญัติของรัฐสภารวมทั้งสิทธิในการออกกฎหมายมีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ คล้ายคลึงกับระบบรัฐสภาของประเทศทางตะวันตก ^{๓๓} อย่างไรก็ตามอิทธิพลของระบอบอังกฤษและฝรั่งเศสปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน ระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนรูปจากการปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government) มาเป็นรูปการปกครองโดยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งในรูปแบบนี้โดยทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่า ระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) ตามแบบของประเทศอังกฤษได้รับการนำมาปฏิบัติเช่นเดียวกัน ดังปรากฏในรัฐบาสุต จอมพล แปลก พิบูลสงคราม ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ถึงก่อนการปฏิวัติในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นระยะที่คณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลเหนือรัฐสภาอย่างแท้จริง เป็นระยะที่ฝ่ายรัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาด ทำให้รัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลน้อยมากที่สุดหรือไม่ก็ควบคุมรัฐบาลเลย ^{๓๔} เพราะการตัดสินใจของรัฐสภาก็มาจากการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ซึ่งคล้ายคลึงกับระบบคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษมากที่สุด

^{๓๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖

^{๓๑} Ibid., มาตรา ๗

^{๓๒} Ibid., มาตรา ๘

^{๓๓} Vella, Walter F., Op.cit., p. 371

^{๓๔} Insor, D., Thailand, George Allen & Unwin Ltd., London, 1965 p. 66

อิทธิพลของระบบฝรั่งเศสกลับปรากฏอยู่ในมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๕ มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกสิบสี่นาย ต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นจะเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้"^{๑๕} อันเป็นหลักการของประเทศฝรั่งเศส ที่เปิดโอกาสใหญ่ให้ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการ เป็นรัฐมนตรีได้ด้วย ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบอังกฤษที่กำหนดให้รัฐมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา คือ สภาขุนนางหรือสภาสามัญสภาใดสภาหนึ่ง ในเรื่อง เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การขึ้น กระทู้ถามรัฐบาล เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่นเดียวกับระบบรัฐสภาของประเทศ ต่าง ๆ ในยุโรป นอกจากนี้ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๕ ยังมีบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมี อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย^{๑๖} อันเป็นหลักการของการปกครองในระบบรัฐสภา อันมี เกี่ยวข้องกับสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงบัญญัติให้มีสมาชิก ๒ ประเภทเช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๓๕ ทุกประการ ซึ่งตามความเห็นของ ชาวต่างประเทศผู้หนึ่งเห็นว่า ระบบกึ่งประชาธิปไตย (Quasi-Democracy) นี้เป็นระบบ ที่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีพลเมืองได้รับการศึกษาน้อย^{๑๗} ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลที่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรกอาจมีความสับสนหวัหวัจเจินทางการเมืองการ ปกครองน้อย อีกทั้งขาดความรู้ความชำนาญทางการเมืองการบัญญัติกฎหมาย การมีสมาชิกประเภทที่สอง ก็เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในเวลานั้น การมีสมาชิก ๒ ประเภทอยู่ในสภาเดียวกัน โดยให้มี

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ มาตรา ๔๘

^{๑๖} Ibid., มาตรา ๓๕

^{๑๗} Inscr. D.; Loc.cit.

อำนาจเท่าเทียมกัน เป็นหลักการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทยคิดขึ้นเองเพื่อทำหน้าที่ "ผู้เลี้ยง" ให้แก่สมาชิกประเภทที่หนึ่ง ซึ่งคล้ายคลึงกับการมีสองสภาของประเทศในยุโรป แต่อำนาจของสภามีเท่ากันและแทนที่จะแยกกันประชุมก็ให้มีการประชุมร่วมกันเสีย ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ "ผู้เลี้ยง" ให้อีกที่สุด

ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ และฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๙๐ และฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นระบบสองสภา (Bicameral system) คือ สภาผู้แทน และ พฤษสภา ตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๘ และ สภาผู้แทน และ วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๐ และ ๒๔๙๒ ระบบสองสภาของรัฐสภาไทยได้เริ่มขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ เป็นครั้งแรก โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ด้วยเหตุผลที่ว่า "... รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีพระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ ๑๔ ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะได้ยังความเจริญให้เกิดแก่ประเทศชาตินับเป็นแผนกประการ ทั้งประชาชนจะได้ทราบซึ่งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบนี้เป็นอย่างค้ำจุนแล้วก็ตาม แต่เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย..."^{๗๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ จำนวน ๒ นาย ได้แก่ พระยามานวราชเสวี นายทองเย็น หลี่ละเมิบ พลโท หลวงเกรียงศักดิ์พิพิศ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช นายชล สมานนท์ และ นายดิเรก ชัยนาม^{๗๕}

^{๗๔} พระราชปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘

^{๗๕} สิริ เปรมจิตต์, Op.cit., หน้า ๑๔๘

ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๔ โดยส่งร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการวิสามัญจำนวน ๑๕ นาย พิจารณามี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นประธานคณะกรรมการ^{๕๐} และ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเลขานุการ สภาผู้แทนได้ลงมติให้ประกาศใช้ได้เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๔๘๔ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบสองสภาปรากฏว่าใช้คำว่าเรียกรัฐสภาว่า "มหาสภาแห่งชาติ" ดังปรากฏในมาตรา ๑๖ ว่า "มหาสภาแห่งชาติ ประกอบด้วยสภาอาวุโส และ สภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะประชุมร่วมกัน หรือแยกกัน"^{๕๑} ได้มีการแปรญัตติขอเปลี่ยนชื่อ "สภาอาวุโส" เป็น "พฤฒสภา" และ "มหาสภาแห่งชาติ" เป็น "สมัชชาแห่งชาติ" ในที่สุดมาตรานี้ก็ใช้คำว่า "รัฐสภาประกอบด้วย พฤฒสภา และสภาผู้แทน ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน" การใช้ระบบสองสภานี้จะได้รั้ อิทธิพลทางคานารูปแบบมาจากระบอบรัฐสภาของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสเป็นสำคัญ และจากบทบัญญัติใหม่สองสภานี้ได้ส่งผลไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ และ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ด้วย แต่ได้เปลี่ยนชื่อสภาทั้งสองจาก "พฤฒสภา" มาเป็น "วุฒิสภา" วัตถุประสงค์ของการมีสองสภาที่เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบสองสภา คือ ต้องการให้ สภาทั้งสองเป็นสภายับยั้งและกลั่นกรอง

ระบบสองสภาของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ยึดถือเอารูปแบบของระบบสองสภาที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสมาเป็นแบบอย่าง ซึ่งระบบสองสภาของประเทศอังกฤษนั้น สภาที่สอง หรือ สภาสูง นั้น มีอำนาจทางคานาบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมรัฐบาลที่ไม่เกิดขาด เช่น มีอำนาจในการพิจารณาตรากฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านมาจากสภาล่าง

^{๕๐} นายปรีดี พนมยงค์ ลาออกเนื่องจากได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี พระยามานวราชเสวี จึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการแทน

^{๕๑} ลี เปรมจิตต์, Op.cit., หน้า ๒๒๒

และมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่สภาสูงไม่เห็นชอบด้วยเป็นเวลา ๑ ปี มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ แต่รัฐบาลไม่ต้องออกจากตำแหน่ง ในบางกรณีที่สำคัญ สภาสูงก็มีอำนาจที่จะสอบถามหรือเปิดอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้ ป็นกระตุกตามคอรัฐบาลในเรื่องอะไรก็ได้ จะเห็นได้ว่าสภาสูงของประเทศอังกฤษนั้นมิอำนาจไม่เด็ดขาด ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ก็ไม่ยี่สิบทำให้รัฐบาลต้องลาออก ทั้งนี้เพราะสภาสูงของอังกฤษไม่มีลักษณะเป็นสภาตัวแทนของประชาชน อีกทั้งสมาชิกของสภาสูงทั้งหมดก็เป็นสมาชิกโดยได้รับการแต่งตั้ง สำหรับสภาที่สองของฝรั่งเศสก่อนสาธารณรัฐที่ ๕ นั้น สมาชิกของสภาสูงมีทั้งที่ได้รับแต่งตั้งและได้รับการเลือกตั้งโดยวิธีที่แตกต่างไปจากวิธีการเลือกตั้งของสภาผู้แทนอำนาจของสภาสูงฝรั่งเศสในบางสมัย เช่น เมื่อใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๓๕ สภาสูงของฝรั่งเศสมีอำนาจเท่ากับสภาล่างหรือสภาผู้แทน ยกเว้นแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการเงินเท่านั้นที่สภาผู้แทนมีอำนาจมากกว่า สภาสูงของฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ ๕ เมื่อใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๔๖ สมาชิกสภาสูงได้รับเลือกตั้งโดยทางอ้อม มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ส่งมาจากสภาผู้แทนราษฎร ประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกประธานาธิบดี และให้ความไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งมีอำนาจในการตั้งกระตุกตามและเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาได้ด้วย

ระบบสองสภาของรัฐสภาไทยได้เปิดก๊อเอาแบบอย่างของระบบรัฐสภาของประเทศทั้งสอง สำหรับสภาที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๘ กำหนดให้พฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยทางอ้อม ซึ่งเป็นสภาที่สองสภาเดียวของไทยที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาที่สองตามรัฐธรรมนูญฉบับขึ้นต้นมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจ สภาที่สองมีอำนาจยับยั้งไม่เด็ดขาด และมีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ^{๕๖} เช่น การยื่นกระตุกตามต่อรัฐบาล มีอำนาจให้ความไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรี

^{๕๖}โปรดพิจารณาบท รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๘๖

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา ๖๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๑๒๔

ในการเข้ารับตำแหน่งครั้งแรก แต่ไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ บก. เว้น
วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการเปิด
อภิปรายทั่วไปเพื่อแจ้งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนก่อนที่สภาผู้แทนจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ
รัฐสภาภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนแล้ว ^{๕๓}

๑.๒ ระบบรัฐสภาภายหลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑

ระบบรัฐสภาภายหลังการปฏิวัติโลก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๒๐
ตุลาคม ๒๕๐๑ นับได้ว่ามีลักษณะผิดแปลกไปจากระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ก่อนการปฏิวัติเป็นอันมาก
ได้มีการนำแนวความคิดทางกร เมืองโดยเฉพาอย่างบ่งหลักการ เกี่ยวกับทฤษฎีการแยกอำนาจ
(Separation Of Powers) ซึ่งนิยมใช้กันในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประธานาธิบดี
(Presidential System) และหลักการของการปกครองในระบบรัฐสภา มาบัญญัติไว้รวม
กันในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๑๑ ทั้งนี้เพราะคณะปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ "... เสนอว่าจะสร้างระบอบ
ประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาพการของไทย จะสร้างประชาธิปไตยของไทย
ประชาธิปไตยแบบไทย (Thai Democracy) ... " ^{๕๔} และได้อ้างเหตุผลว่า ระบอบ
ประชาธิปไตยที่ได้สถาปนาขึ้นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น
เป็นการลอกแบบประชาธิปไตยตามแบบตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส มาใช้โดยไม่มีการคัด
แปลงให้เหมาะสมกับประเทศไทย ^{๕๕} ซึ่งคณะปฏิวัติเห็นว่าสมควรที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

^{๕๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๑๓๑

^{๕๔} คณะปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑, นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ, สำนักพิมพ์วิฑูรย์การ จัดพิมพ์,
พระนคร, ๒๕๐๔ หน้า ๖๑

^{๕๕} Ibid., หน้า ๖

ระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ โดยบอกตัวอย่างว่า การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ "...บางประเทศแม้สมัยหนึ่งประชาธิปไตยแบบนั้นจะเหมาะสม ครั้นมาถึงสมัยหนึ่งสภาพการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ประชาธิปไตยแบบนั้นไม่อาจบังผลให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองได้ จำเป็นต้องยกเลิกไปและนำเอาประชาธิปไตยอีกแบบหนึ่งเข้ามาใช้แทน ดังปรากฏในประเทศฝรั่งเศส..."^{๔๖} เมื่อคณะปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และยุบเลิกรัฐสภาแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๐๒ ก็ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ซึ่งมีหลักการใหม่เพิ่มมีอยู่ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒ หลักการ คือ^{๔๗}

๑) หลักการที่ว่ารัฐมาลไม่ต้องขอความไว้วางใจภายหลังแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๒. รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกันไม่ได้

จากหลักการใหม่ทั้งสองประการดังกล่าวนี้ทำให้รูปการปกครองในระบอบรัฐสภาของประเทศไทย ซึ่งใช้มาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ สิ้นสุดลง

รัฐสภาในระหว่างที่ใช้อนุธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะปฏิวัติได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย "...สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย"^{๔๘} อย่างไรก็ตามรัฐสภาหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็เพียงสภาชั่วคราว

^{๔๖} Ibid., หน้า ๓๓

^{๔๗} สมภาพ ไนตระกูลกิจ, ดร., หลักการใหม่ ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ, กรมอำนวยการ, พจนานุกรม, ๒๕๐๘ หน้า ๑๔-๑๕

^{๔๘} ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ มาตรา ๖

ระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้เท่านั้น กล่าวได้ว่า ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักรฉบับนี้ เป็นรัฐสภาที่มีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่รัฐสภาของประเทศไทยเคยมี จึงจะสังเกต
ได้จากเหตุการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญ
ในฐานะรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลแต่ประการใดนอกเหนือไปจากการ
ปฏิบัติหน้าที่ทางคานานิติบัญญัติแก่เพียงประการเดียว "...โคเค็ชรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
มาตรา ๖ โคเค็ชติว่า "ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา
ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย" จึงมีปัญหาว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรี
ในสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในการนี้ โคเค็ชสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอขอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา ๒๐ ซึ่งมี
ความว่า "เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการ
ปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย" สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๑๐
พฤศจิกายน (๒๕๐๘) ว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาล..."^{๕๘}
สภาร่างรัฐธรรมนูญได้สิ้นสภาพไปเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๑๑ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑

ระบบรัฐสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๑๑ เป็นระบบสองสภา กล่าวคือ "รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน"^{๕๙} โคเค็ชการ
นำหลักการใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภามาบัญญัติเพิ่มเติมไว้นอกเหนือจากที่มีปรากฏอยู่ใน
รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๒ เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมแล้วปรากฏว่า

^{๕๘} ประเสริฐ บัณฑิตกุล, บันทึกเรื่อง ความเป็นมาของรัฐสภาไทย ตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ เป็นต้นไป,
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๑๒ หน้า ๓ (พิมพ์โรเนียว)

^{๕๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๘๑ วรรคแรก

มีหลักการใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับก่อนการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภาดังนี้ ^{๕๑}

- ๑) หลักการที่ให้วุฒิสภามีส่วนร่วมลงมติไม่ไว้วางใจ
- ๒) หลักการที่ให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจขมบให้รัฐบาลไปออกกฎหมายได้นอกเหนือจากการมีอำนาจออกพระราชกำหนดแล้ว
- ๓) หลักการที่ว่ารัฐบาลไม่ต้องขอความไว้วางใจภายหลังแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
- ๔) หลักการที่รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกันไม่ได้
- ๕) หลักการที่ให้สิทธิสมาชิกสภาสูง หรือสมาชิกวุฒิสภา เสนอร่างกฎหมายได้ควบ

การกำหนดหลักการใหม่ ๆ ดังกล่าวไว้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๑ ได้ลดอำนาจของรัฐสภาลงไปอย่างมาก ทั้งนี้เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญเหมือนจะเชื่อว่า ความยุ่งยากทางการเมืองทั้งหลายที่เกิดขึ้นในสมัยก่อนการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ นั้น มีมูลเหตุมาจากการที่รัฐสภามีอำนาจมากเกินไป และคอยขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาล จึงลดความเห็นว่า ถ้าลดอำนาจของรัฐสภาลงและทำให้รัฐบาลเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐสภาแล้ว การเมืองของประเทศก็จะอยู่ในเสถียรภาพ ^{๕๒} ซึ่งคล้ายคลึงกับการสร้างระบบ "รัฐสภาที่มีเหตุผล" ของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ ๕ หลังจากที่ประธานาธิบดีเคอโกลสขึ้นสู่อำนาจ

"...ผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๕๔ ต้องการที่จะซัดจิกประเพณีอันเลวร้ายของรัฐสภาฝรั่งเศส ซึ่งลอกแบบมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ สมาชิกรัฐสภาเหล่านี้มีความเข้าใจในหน้าที่

^{๕๑} สมภพ โสทรระกิตย, ดร., Op.cit., หน้า ๑๘-๑๙

^{๕๒} กระทบทองธรรมชาติ, ดร., "ประเทศไทยกับประชาธิปไตยแบบไทย" จุฬาลงกรณ์, แผนกสารานุกรม สโมสรนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระนคร, ๒๕๑๐ หน้า ๑๖

ของตนเองบ้างก็พลาดและไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองเลย... รัฐสภาในสาธารณรัฐที่ ๕ ไม่เพียงแต่จะมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม แต่จะมีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้นด้วย..."^{๕๓}

คู่มือรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมุ่งหวังที่จะจำกัดการกระทำของรัฐสภาให้อยู่ในหน้าที่ที่เหมาะสมในด้านการปรึกษา และคุ้มครองฝ่ายบริหารให้พ้นจากการล่วงล้ำโดยผ่านมติบัญญัติ^{๕๔} เหตุผลของ

ประเทศฝรั่งเศสที่ต้องการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ก็เพื่อลดอำนาจของรัฐสภาฝรั่งเศสลง เกลอโกลด์ไคเสนอไว้ในสุนทรพจน์เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ว่า รัฐบาลจะคงรับผิดชอบต่อรัฐสภา และอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติของแยกออกจากกันและกัน เพื่อที่จะให้คณะรัฐบาลกับรัฐสภาแต่ละฝ่ายที่มีความรับผิดชอบต่อกันมีอำนาจในเรื่องของตนโดยสมบูรณ์^{๕๕} นอกจากนี้เขายังได้แสดงทัศนคติไว้อีกว่า จากประสบการณ์ให้เห็นว่า อำนาจทั้งสามต้องแยกออกจากกันและสมดุลกัน ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๒๓ ว่า "รัฐมนตรีจะต้องไม่มีสิทธิที่จะใช้สิทธิของการเป็นสมาชิกรัฐสภา" ซึ่งหมายความว่าอย่างง่าย ๆ ว่า รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้แน่นอน^{๕๖} นอกจากนี้รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาไม่ได้แล้ว ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเสนอตัวและนโยบายของตนต่อคณะรัฐมนตรีให้สภารับรอง^{๕๗}

^{๕๓} Williams, Philip M.; The French Parliament 1958-1967, George Allen And Unwin Ltd., London, 1968 p. 114

^{๕๔} วอร์ด และ แมกรีซ บวรณาธิการ, ระบบการเมืองปัจจุบันยุโรป "ฝรั่งเศส", พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์ และ นิตินัย รัตนเมธี แปล, โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, พระนคร, ๒๕๑๐ หน้า ๔๒๑

^{๕๕} เฉลิมชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, "รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ ๕" ที่ระลึกวันเกิด พล.ศ.ถ.ศ. สมคิด การทูตสิงห์, โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนาศาสตร์, กรุงเทพฯ ๗, ๒๕๐๖ หน้า ๗๖

^{๕๖} Ibid., หน้า ๕๐-๕๑

^{๕๗} Ibid., หน้า ๕๕

และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๕๕ บังคับบัญญัติให้มีอำนาจให้แก่ประธานาธิบดี ตามมาตรา ๑๖ โดยประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษซึ่งจะใช้ในกรณีที่ประเทศประสบปัญหาร้ายแรง แต่รัฐสภาก็ยังมีอำนาจประชุมปรึกษากันโดยสิทธิ และในระหว่างที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษนี้ จะมีการยุบสภาไม่ได้^{๕๔} กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ ๕ ของฝรั่งเศส มุ่งไปในด้านแย่งอำนาจมากขึ้น แต่ไม่ถึงขนาดที่จะสถาปนารัฐบาลในระบบประธานาธิบดีขึ้น เพราะรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๕๕ ยังคงรักษาหลักการมูลฐานของระบบรัฐสภา โดยเฉพาะความรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งรัฐสภาควรมีอำนาจควบคุมรัฐบาล โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล และสภาอาจถูกยุบได้ โดย "ประธานาธิบดีอาจยุบสภาแห่งชาติได้ไม่ว่าเวลาใดในประเด็นใด และด้วยเหตุผลอันอยู่ในดุลยพินิจของเขาคนเดียว มีข้อจำกัดเพียง ๑ ข้อ คือ ไม่สามารถยุบสภาได้ ๒ ครั้งภายในปีเดียวกัน และมีระเบียบเป็นพิธีชื่อข้อหนึ่งคือ เขาต้อง "ปรึกษา" นายกรัฐมนตรีและประธานสภานิติบัญญัติทั้งสองสภา..."^{๕๕}

ความปั่นป่วนวุ่นวายทางการเมืองของประเทศไทบก่อนการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ คล้ายคลึงกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองของฝรั่งเศสซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่ประธานาธิบดีเดอโกลล์ จะเข้ามาแก้ไขวิกฤติการณ์ในปี ๑๙๕๕ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็มีความเห็นว่า รัฐสภาของไทยมีอำนาจมากเกินไป และมักจะเข้าไปก้าวก่ายในหน่วยอำนาจบริหารอยู่เสมอ ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลเป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งเป็นความเห็นคล้ายกับยูร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเช่นกัน ความคิดนี้ปรากฏชัดแจ้งในข้อความตอนหนึ่งของคำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ดังนี้

^{๕๔} Ibid., หน้า ๕๔

^{๕๕} วอร์ค และ แมควิทซ์ บรรณาธิการ, Op.cit., หน้า ๕๑๓

"... ข้อที่จำต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี และรูปของรัฐบาลเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร อยู่ในฐานะที่ทำงานกันและสมดุลกันตามควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ

วิธีที่จะใหม่การคานกันและสมดุลกันดังกล่าว เคยใช้วิธีใหม่สมาชิกสองประเภทอยู่ในสภาเดียวกัน คือ สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แล้วใช้วิธีใหม่สองสภา คือ สภาที่ราษฎรเลือกตั้ง และสภาที่เลือกตั้งอย่างอื่น หรือสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แล้วกลับไปใช้วิธีเดิม แต่รักษาเสถียรภาพไว้ไม่ได้...

สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติกำหนดหลักการสำคัญเป็นการทั่วไปว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องอื่น ๆ อาทิ เรื่องรูปรัฐบาล และเรื่องสัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี กล่าวคือให้รัฐสภาเป็นสองสภา สภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รัฐสภาใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและความคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ ด้วยวิธีการทั้งกระตุกตามรัฐบาล เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

เมื่อรัฐสภาใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และความคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อดุลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันใหม่มากยิ่งขึ้น จึงได้ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้..." ^{๒๐}

^{๒๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ คำปรารภ

"... ดูเหมือนว่าเรากำลังลอกกระบวนการปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งใช้วิธีแยกผู้ใช้อำนาจบริหาร กับผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน และถือว่าเป็นมาตรการที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่ฝ่ายบริหารอันเป็นวิธีการที่ประธานาธิบดีเคอโกลแห่งฝรั่งเศสได้นำเข้ามาใช้เพื่อขจัดความยุ่งยากที่เกิดขึ้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอดีต..."^{๖๑}

นอกจากนี้แล้วร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้นำบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการที่ให้สภานิติบัญญัติใช้อำนาจหมายให้รัฐบาลไปออกกฎหมายไปนอกเหนือจากที่มีอำนาจออกพระราชกำหนดแล้ว ดังปรากฏในมาตรา ๑๗๖ ดังนี้ "ในยามที่มีสถานะสงครามหรือในภาวะคับขัน ถึงขนาดอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตามปกติอาจขัดข้องหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอ รัฐสภาจะมีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรี โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ มติดังกล่าว รัฐสภาจะมีมติเปลี่ยนแปลงเมื่อโลกได้" "หากสถานะสงครามหรือภาวะคับขันดังกล่าวในวรรคหนึ่งเกิดขึ้นหรือมีอยู่ในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรมติ หรือไม่สามารถจะเรียกประชุมสภาได้ทันทั่วทั้งที่ก็ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีได้โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ"^{๖๒}

ซึ่งคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมาตรา ๑๖ อันบัญญัติให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษในกรณีที่เกิดเหตุประสพภัยร้ายแรง

^{๖๑} ธรรมนูญของอเมริกา, กร., Op.cit., หน้า ๑๘-๒๐

^{๖๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๑๗๖

ระบบรัฐสภาของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ ได้รับอิทธิพลจากระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ ๕ อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการเกี่ยวกับการแยกอำนาจซึ่งมีหมัดยุติคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ก็ยังคงรักษารูปแบบของการปกครองในระบบรัฐสภาไว้ กล่าวคือ รัฐสภายังคงมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลอยู่ เช่น การยื่นกระทู้ถามต่อรัฐบาล การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งมีผู้กล่าวถึงหลักการนี้ว่า "... มาตรา ๑๒๕ ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้ แต่ไม่ยอมลอกของอังกฤษต่อไปเกี่ยวกับการให้สมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน อันเป็นการลอกแบบโครงร่างทางการเมืองของฝรั่งเศส..."^{๒๓} ระบบรัฐสภาของไทยภายหลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๑ จึงเป็นระบบรัฐสภาในรูปแบบใหม่ที่ประเทศไทยไม่เคยใช้มาก่อนเลย แต่ก็มีส่วนคล้ายคลึงกับระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสอย่างมากจึงได้บรรยายมาแล้ว

สรุป

ประเทศไทยไม่เคยมีสภานิติบัญญัติที่มีอำนาจทางด้านนิติบัญญัติและมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอย่างแท้จริงจนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ รัฐสภาที่มีอำนาจนิติบัญญัติและมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลจึงมีปรากฏขึ้น ระบบรัฐสภาของไทยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีทั้งระบบสภาเดี่ยว และ ระบบสองสภา และในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปกครองของไทยก็มีลักษณะเป็นการปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government)

^{๒๓} กระมล ทองธรรมชาติ, ดร., "ข้อคิดเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญใหม่" สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ปีที่ ๒, ฉบับที่ ๓, กุมภาพันธ์ ๒๕๐๘ หน้า ๒๑

ตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ ก่อนการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ประเทศไทยปกครองด้วยระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งประเทศไทยได้รับเอาอิทธิพลของระบบรัฐสภาจากประเทศอังกฤษมาใช้เป็นส่วนใหญ่ และมีอิทธิพลของฝรั่งเศสอยู่บ้าง เป็นบางส่วน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา การบริหารประเทศจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจนิติบัญญัติและมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถาม เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งจะมิยสทำให้รัฐบาลต้องลาออกไปหากไม่ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจจากรัฐสภา การปกครองในระบบรัฐสภาปรากฏว่าก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองหลายครั้งหลายหน จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้า ระบบรัฐสภาภายหลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้มีการนำเอาหลักการเกี่ยวกับการแยกอำนาจ (Separation of Powers) มาใช้เป็นครั้งแรกในระบบรัฐสภาไทย อย่างไรก็ตามการแยกอำนาจตามทฤษฎีที่นำมาใช้ก็ได้แยกอำนาจโดยชัดแจ้งเช่นที่ใช้ในประเทศที่มีการปกครองในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) แต่ประการใด แต่คงนำเอาหลักการของระบบรัฐสภามานำปฏิบัติไว้ด้วย กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภามีได้ ซึ่งเป็นหลักการของทฤษฎีการแยกอำนาจ แต่รัฐสภายังคงมีอำนาจควบคุมรัฐบาลอยู่ เช่น มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีได้ มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งถ้าหากรัฐบาลไม่ได้รับเสียงสนับสนุนในรัฐสภาที่เป็นเสียงข้างมากแล้ว รัฐบาลจะต้องลาออกซึ่ง เป็นหลักการในระบบรัฐสภา การที่ประเทศไทยนำเอาหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติไว้ร่วมกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ นี้ น่าจะได้รับเอาอิทธิพลจากระบบรัฐธรรมนูญและการจัดองค์กรทางการเมืองของฝรั่งเศสมา ทั้งนี้เพราะก่อนที่

ประเทศฝรั่งเศสจะใช้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๕๕ (พ.ศ. ๒๔๐๑) ฝรั่งเศสเสกัประสบกับปัญหา
 ขุนยากทางการเมือง เช่นเดียวกับประเทศไทย และประธานาธิบดีเคอโคลสจึงได้นำเอาหลักการ
 แยกอำนาจมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสด้วย และเมื่อ จอนพล สฤงกี ธนะรัชต์ ทำการ
 ปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ อันเป็นระยะเวลาหลังจากที่ฝรั่งเศสได้ประกาศใช้
 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงเล็กน้อย รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับนี้มุ่งที่จะลดความเข้มแข็งของ
 รัฐสภาลงและเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารอันน่าจะเป็นสิ่งประหลาดใจของสมาชิกรัฐธรรมนูญ
 แห่งประเทศไทย ทั้งนี้ หลักการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี ค.ศ. ๑๘๕๕ จึงมีปรากฏ
 อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ด้วย จึงกล่าวได้ว่า ระบบรัฐสภา
 ไทย ภายหลังจากการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้นำเอารูปแบบและแนวคิดของระบบรัฐสภาฝรั่งเศส
 มาใช้จึงได้มรยาบมาโดยลำดับแล้ว