



บทที่ 2

รัฐสภาไทย

ในบทนี้มุ่งเสนอโครงสร้าง กระบวนการ บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภาไทย ทั้งในสมัยก่อนและตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ทั้งนี้เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดกรอบความคิด และแนวทางในการศึกษา วิเคราะห์ ในเรื่องนี้อย่างที่เสนอในบทถัดไป

กรอบของแนวความคิดดังกล่าวอาจกระทำได้ในเชิงทฤษฎีระบบซึ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสภาพแวดล้อม (inputs) ตัวระบบการเมืองที่นำเอาปัจจัยนั้นมาแปรสภาพ (conversion process) และผลที่ได้จากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว (outputs) ¹ รัฐสภาในฐานะเป็นโครงสร้างทางการเมืองอย่างหนึ่ง กระทำหน้าที่สำคัญในฐานะปัจจัยแปรสภาพปัจจัยป้อนเข้าสู่ตัวระบบการเมืองทำให้ได้ผลออกมาให้รูปการตัดสินใจหรือนโยบาย สาธารณะจากกรอบกว้าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจทำให้สามารถมองเห็นความสำคัญของรัฐสภาไทยต่อระบบการเมืองไทยได้ดียิ่งขึ้น อีกประการหนึ่งในทฤษฎีของนักวิเคราะห์สถาบัน (institutionalists) ยังเชื่อว่า ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันจะอธิบายถึงข้อเท็จจริงให้เห็นความสัมพันธ์อย่างแจ่มชัดในตัวของมันเอง ³ นอกจากนี้ในทฤษฎีของนักพฤติกรรมศาสตร์ โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมือง

¹ David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," World Politics (April 1975), 383-400; David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965).

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 15-23.

³ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์: แนวทางศึกษาและความเป็นศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิษณินทร์, 2522), หน้า 53-64.

การเมืองแท้ที่จริงก็คือ รูปแบบ (patterns) ของพฤติกรรมทางการเมืองนั้นเอง¹
รัฐสภาไทยก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ก. โครงสร้างของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โครงสร้างรัฐสภาโดยทั่วไปมักแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ สภาเดี่ยว (Unicameral System) และสภาคู่ (Bicameral System) ระบบทั้งสองต่างก็มีข้อดีและข้อเสียต่างกัน เช่น รูปสภาเดี่ยวทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนรูปสภาคู่ทำให้มีความรอบคอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น รวมทั้งแก้ปัญหาเผด็จการในสภา² นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองมาแล้วหลายฉบับแต่ละฉบับได้กำหนดรูปของรัฐสภาแตกต่างกันออกไปตามเจตนารมณ์ของอำนาจทางการเมืองและสถานการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัย

โครงสร้างของสภานิติบัญญัติของไทยอาจแบ่งออกได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

1. ระบบสภาเดี่ยว โดยปกติแล้วสภานิติบัญญัติสภาเดี่ยว หมายความว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดในประเศศนั้น ประชุมแยกกันเป็นสองกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน สถานที่ประชุมอาจเป็นสถานที่เดียวกัน แต่ต่างเวลากัน ในกรณีสำคัญอาจประชุมร่วมกันได้³ ตามรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา ระบบรัฐสภาแบบสภาเดี่ยวมี 2 ลักษณะคือสภาเดี่ยวมีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมดและสภาเดี่ยวมีสมาชิกสองประเภท คือแต่งตั้งและเลือกตั้ง สำหรับสภาเดี่ยวมีสมาชิกแต่งตั้งทั้งหมดนั้น ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475, 2502

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-103.

² จรูญ สุภาพ, สมพงษ์ เกษมสิน, และสุพิศรา สุภาพ, หน้าที่พลเมือง (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 172-3.

³ วิษณุ เครืองาม, สังคมการเมืองสำหรับนักกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 91-119.

2515, รัฐธรรมนูญ 2519 และ 252๒ ได้กำหนดรูปของรัฐสภาเป็นรูปสภาเดี่ยวและประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยกำหนดให้ผู้นำของกลุ่มซึ่งกุมอำนาจการปกครองในขณะนั้นหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรสมาชิกนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ขธรรมนูญแต่ละฉบับได้เรียกชื่อองค์กรนิติบัญญัติแตกต่างกันออกไปคือ ขธรรมนูญ 2475 เรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" , ขธรรมนูญ 2502 เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" , ขธรรมนูญ 2515 และ 2520 เรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" , และรัฐธรรมนูญ 2519 เรียกว่า "สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ต้องถือว่าเป็นรัฐสภาทั้งสิ้นเพราะทำหน้าที่พิจารณาบัญญัติกฎหมาย ส่วนสภาเดี่ยวมีสมาชิกสองประเภทแต่งตั้งและเลือกตั้งขึ้นมีกำหนดในรัฐธรรมนูญ 2475 , และรัฐธรรมนูญ 2495 สมาชิกทั้งสองประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ สมาชิกประเภทแต่งตั้งหรือที่เรียกว่า ส.ส. ประเภท 2 ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ระบบรัฐสภาแบบสภาเดี่ยวทั้งสองลักษณะดังกล่าวก็มีอำนาจหน้าที่และบทบาทไม่แตกต่างกันมากนัก หรือแทบไม่แตกต่างกันเลย

2. ระบบสองสภา องค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติอาจมีสองสภาก็ได้ ซึ่งสหรัฐอเมริกาเรียกว่าวุฒิสภาหรือสภาเซเนต (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) อังกฤษเรียกว่า สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) เนเธอร์แลนด์เรียกว่าสภาที่ 1 (The First House) และสภาที่ 2 (The Second House) บางประเทศอาจเรียกว่าสภาล่าง (The Lower House) และสภาสูง (The Upper House)¹ สำหรับระบบสองสภาของไทยนั้นเป็นลักษณะของสภาคู่โดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งและสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งได้แก่ รูปรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2498, รัฐธรรมนูญ 2490 รัฐธรรมนูญ 2501, รัฐธรรมนูญ 2517, สภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเรียกว่า "สภาผู้แทนราษฎร" สภาที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งทางอ้อมเรียกว่า "วุฒิสภา" ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2489 เรียก "พฤฒิสภา" ทั้งสองสภาจะประชุมแยกกันและจะประชุมร่วมกันในบางกรณี อำนาจของวุฒิสภาแตกต่างกันออกไปในแต่ละรัฐธรรมนูญบางฉบับให้อำนาจวุฒิสภาเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: ซีราบุคกัมการพิมพ์, 2521), หน้า 146.

ทุกประการ บางฉบับจำกัดอำนาจของวุฒิสภาให้ต่ำกว่าสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาว่า
 ควรมีสภานิติบัญญัติที่สภา ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการกล่าวคือ ประวัติและวิวัฒนาการ
 การทางการเมืองของแต่ละประเทศย่อมเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดียวหรือสอง
 สภา รูปของรัฐก็เป็นเครื่องกำหนดว่า รัฐนั้นควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ในกรณีที่มีรัฐประสงค์
 จะให้มีการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารก็ควรจัดให้มีสองสภา เพราะถ้ามีสภา
 เดียวและสมาชิกส่วนข้างมากเป็นสมาชิกของพรรครัฐบาลแล้ว ฝ่ายบริหารจะครอบงำรัฐสภา
 และเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในสภาได้ง่ายอย่างที่เรียกกันว่า "เผด็จการทางรัฐสภา"
 นอกจากนี้ ถ้าเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด ก็ควรจัดให้มีอีกสภาหนึ่งคอย
 หักท้วง อนึ่ง ในกรณีสถานการณ์บ้านเมืองได้เอกราชหรือผ่านสงครามหรือฟื้นฟูเสถียรภาพใน
 ด้านต่าง ๆ มายังไม่นาน หรือในกรณีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็ควรจัดให้มีสภานิติ
 บัญญัติสภาเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแล้ว สมาชิก
 ที่ได้รับการเลือกจากประชาชนจะมีอำนาจมากกว่าสมาชิกแต่งตั้ง เพื่อแสดงให้เห็นว่าอำนาจ
 อธิปไตยเป็นของปวงชน แต่สำหรับ รูปของรัฐสภาไทยที่ผ่านมาและที่เป็นอยู่ แสดงให้เห็นว่า
 ประชาชนยังมิได้รับสิทธิให้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ตามระบอบประชาธิปไตย
 เพราะรูปสภาเดียวที่สมาชิกรวมมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดหรือแต่งตั้งส่วนหนึ่งและรูปสภาคู่ที่สภาหนึ่ง
 มาจากการแต่งตั้งไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย
 อย่างแท้จริง เหตุผลในการให้มีสมาชิกประเภทแต่งตั้งร่วมเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ถูกนำมา
 กล่าวอยู่เสมอคือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครองหรือ
 ประชาชนส่วนใหญ่ยังคอยคุณภาพในการศึกษา จำเป็นที่จะต้องตั้งผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่เป็น
 เสมือนที่เลี้ยงของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในบางครั้งที่ไม่ให้ประชาชนมีสิทธิเลยโดย
 กำหนดให้มีสภาที่สมาชิกรวมมาจากการแต่งตั้งทำหน้าที่นิติบัญญัติแต่สภาเดียว ก็มักมีเหตุผลว่า
 เพราะความจำเป็นทางด้านสถานการณ์หรือเพื่อยับยั้งความสับสนวุ่นวายและไร้เสถียรภาพทาง
 การเมือง อย่างไรก็ตาม จากพฤติกรรมที่ผ่านมาปรากฏว่า สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะ
 เป็นพรรคพวกหรือบุคคลที่สนับสนุนฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลสามารถแทรกแซงในองค์กรนิติบัญญัติ
 ได้โดยตลอดมา มีเพียงรัฐธรรมนูญฯ 2517 เท่านั้นที่นับได้ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก
 ที่สุด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบังคับให้ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรด้วยส่วนรัฐมนตรีนั้น จัดต้องเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งของรัฐสภา¹ ซึ่ง
เป็นวิธีคล้ายคลึงกับระบอบการปกครองโดยมีรัฐสภา (regime parlementaire)
ของประเทศอังกฤษแต่ไม่เคร่งครัดนัก

ข. วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาโดยทั่วไปแล้ว
มักจะประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งและมีอำนาจจำกัดจึงจะเห็นจากวุฒิสภาของอังกฤษ
หรือที่เรียกว่า สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นต้น สำหรับวุฒิสภาของไทยถูกกำหนดไว้
ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆและจะกำหนดอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติวุฒิสมาชิกต่างๆกัน รัฐธรรมนูญ
ที่กำหนดให้มีวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรคือ รัฐธรรมนูญ 2489, รัฐธรรมนูญ 2492,
รัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2517, เฉพาะรัฐธรรมนูญ 2489 เรียกสภาสูงว่า
"พฤฒิสภา" ฉบับอื่นๆเรียก วุฒิสภา การกำหนดให้มีสภาสูงหรือวุฒิสภาโดยหลักการก็เพื่อ
ช่วยกลั่นกรองงานของสภาล่าง(สภาผู้แทนราษฎร) ให้เป็นไปด้วยความประณีตและรอบคอบ
เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวสภาสูง จึงต้องประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิสูง มีประสบการณ์มา²
อย่างไรก็ตาม วุฒิสภามักจะถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือเป็นพลังของฝ่ายรัฐบาล
ที่จะถ่วงดุลกับพลังของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีวุฒิสภามักจะกำ
หนดให้หน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกเป็นของนายกรัฐมนตรี ยก
เว้นรัฐธรรมนูญ 2489 ที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้สภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในขณะนั้นเป็นผู้เลือก
ตั้งวุฒิสมาชิกและรัฐธรรมนูญ 2492 ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ
แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา การมีวุฒิสภาก็เพื่อที่จะให้มีองค์กรทำหน้าที่เป็นที่เสียงของสภาผู้แทนราษฎร
รัฐธรรมนูญจึงมักกำหนดให้วุฒิสมาชิกมีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในด้าน
อายุ รัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดไว้ 40 ปี (แต่บทเฉพาะกาลกำหนดเพียง 35 ปี) เท่ากับ
รัฐธรรมนูญ 2492, และรัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดไว้ 35 ปี
รัฐธรรมนูญ 2492, รัฐธรรมนูญ 2517 ห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก ในขณะที่
รัฐธรรมนูญ 2490 และรัฐธรรมนูญ 2511 ไม่บัญญัติห้ามไว้ คุณสมบัติด้านอื่นก็มักกำหนด

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 101 และมาตรา 107.

² ชานินทร์ กรัยวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, 2514), หน้า 11.

ไว้เพียงต้องมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนราษฎร เฉพาะรัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นวุฒิสมาชิกไว้สูงเป็นพิเศษคือ "มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือ เคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากอง หรือ เทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว"¹ จำนวนวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นไม่เท่ากัน รัฐธรรมนูญ 2489 กำหนดจำนวนไว้ 80 คน, รัฐธรรมนูญ 2490 ให้มีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดจำนวนไว้ 100 คน, และรัฐธรรมนูญ 2511 ให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วาระในการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิก รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เหมือนกันคือ มีวาระ 6 ปี แต่ในวาระเริ่มแรกเมื่อเริ่มแต่งตั้งแล้วครบกำหนด 3 ปี ให้จับสลากขอเครื่องหนึ่งและใหญ่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้เสนอชื่อสมควรเป็นวุฒิสมาชิกเลือกสรรถาวรรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งใหม่ ต่อจากนั้นแต่ละคนก็จะอยู่ครบ 6 ปี ซึ่งเท่ากับว่าทุก ๆ 3 ปี วุฒิสมาชิกจะครบวาระที่ละจำนวนครึ่งหนึ่ง เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงบุคคลได้ ผู้ที่ครบวาระไปแล้วมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ในกรณีที่ตำแหน่งวุฒิสมาชิกว่างลงเพราะลาออกหรือหมดสภาพก่อนครบวาระ ให้มีการแต่งตั้งซ่อมได้ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งแทนจะมีสิทธิอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนเป็นแทน หน้าที่ของวุฒิสภาโดยทั่วไปคือ การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว รัฐธรรมนูญบางฉบับให้สิทธิวุฒิสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ รัฐธรรมนูญที่ให้สิทธินี้แก่วุฒิสมาชิกคือรัฐธรรมนูญ 2490, และรัฐธรรมนูญ 2511 รัฐธรรมนูญบางฉบับแม้จะให้วุฒิสภา แต่ไม่ให้สิทธิวุฒิสมาชิกในการที่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐบาลและไม่ให้สิทธิในการที่จะลงมติถอดถอนรัฐบาลทั้งคณะหรือรายบุคคล รัฐธรรมนูญที่จำกัดสิทธิของวุฒิสมาชิกในการที่จะควบคุมรัฐบาลคือ รัฐธรรมนูญ 2492, และรัฐธรรมนูญ 2517 การเปิดเปิดสมัยประชุมของวุฒิสภาจะพร้อมกับสภาผู้แทนราษฎร และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาจะเปิดประชุมไม่ได้ ยกเว้นแต่มีความจำเป็นที่จะทำหน้าที่เป็นรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น ให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม หรือกฎอัยการศึก

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 25.

มีข้อนำสังเกตว่า วุฒิสภานั้นมักจะมีคู่กับสภาผู้แทนราษฎรเสมอ กล่าวคือ เป็นลักษณะของระบบสองสภา ส่วนระบบสภาเดียว จะไม่เรียกว่าวุฒิสภาแต่จะเรียกชื่ออื่นเช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (house of the legislature) เห็นจากรัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ. 2520 เป็นระบบสภาเดียวเรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹ เป็นต้น

ค. สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎร มักจะมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น สหรัฐอเมริกา สำหรับสภาผู้แทนราษฎรของไทยนั้น ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเพื่อทำหน้าที่แทน รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2475, รัฐธรรมนูญ 2502, รัฐธรรมนูญ 2515, รัฐธรรมนูญ 2519 และ 2520 กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎร และในบรรดา รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎร มีเพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่ให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติเพียงสภาเดียวคือ รัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2495 แต่กำหนดให้มีสมาชิกประเภท 2 ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยจำนวนเท่ากับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน และสมาชิกทั้ง 2 ประเภทมีสิทธิพลหน้าที่เหมือนกันทุกประการ ส่วนรัฐธรรมนูญ 2489, รัฐธรรมนูญ 2490, รัฐธรรมนูญ 2511 และรัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดให้มีวุฒิสภาคู่กันไปกับสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจะถูกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ห้ามไม่ให้เข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญบางฉบับก็มีการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามเปลี่ยนย้อยลงไปอีก เช่น รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดว่า

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดคัดค้าน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

¹ วิษณุ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 148.



3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ¹

การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ 4 ปี มีเพียงรัฐธรรมนูญ 2495 เท่านั้นที่กำหนด วาระไว้ 5 ปี อายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งรัฐธรรมนูญมักกำหนดไว้ 30 ปี หรือ 35 ปี รัฐธรรมนูญที่กำหนดอายุผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ต่ำสุดคือ รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดเพียง 25 ปี จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่กำหนดไว้เป็นอัตราส่วนกับจำนวนประชากร เช่น 100,000 คนต่อผู้แทน 1 คน หรือ 150,000 คนต่อผู้แทน 1 คน จังหวัดใดที่ประชากร น้อยกว่าที่กำหนดก็ให้สิทธิมีผู้แทนได้ 1 คน มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวคือ รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดผู้แทนราษฎรไว้ว่าอยู่ระหว่าง 240-300 คน ซึ่งอัตราส่วนเท่าใดจึงจะทำให้จำนวนผู้แทน ราษฎรเป็นไปตามที่กำหนดไว้ให้กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจาก การเลือกตั้ง นอกจากความเป็นสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามวาระ, ยุบสภา, ตาย, ลาออก, ซากศพสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ และถูกจำคุกโดย คำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกยกเว้นแต่เป็นการกระทำผิดโดยประมาทหรือลู่โทษแล้ว รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดพิเศษนอกเหนือไปจากนั้น รัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2495 กำหนดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ "สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่า มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมแก่สภา มติในข้อนี้ ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม² และรัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดผิดจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออก จากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ไม่สามารถหาพรรคสังกัดได้ใน 60 วัน เมื่อถูกขับไล่ออกจาก พรรคหรือพรรคที่ตนสังกัดยุบเลิก และขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่กำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

006361

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 103.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, มาตรา 50 (5).

โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาฯ จะเห็นได้ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภานั้นแตกต่างกันไปแล้วแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้อย่างไร

มีข้อนำสังเกตว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศต่างๆ ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยนัยมักจะได้รับเลือกตั้งโดยคึกคักตามอัตราประชากรและถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนวุฒิสภานั้นจะไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนก็เห็นจากวุฒิสมาชิกของสหรัฐอเมริกา เป็นเพียงผู้แทนของมลรัฐเท่านั้น¹

ง. รัฐสภาแต่งตั้ง

รัฐสภาของไทยมีบ่อยครั้งที่เกี่ยวที่เป็นระบบสภาเดียวและสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ดังจะเห็นจาก ขรรมนูญฯ 2475, ขรรมนูญฯ 2502, ขรรมนูญฯ 2515, รัฐธรรมนูญฯ 2519, และรัฐธรรมนูญฯ 2520 กำหนดให้มีสภาเดียว สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด แต่รัฐธรรมนูญฯ 2519 กำหนดแนวทางไว้ว่า ภายในกำหนด 4 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้แก่ใช้รัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐสภาที่ประกอบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง² ขรรมนูญฯ 2475 เรียกรัฐสภาว่า "สภาผู้แทนราษฎร" กำหนดจำนวนไว้ 70 คน ให้ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารทำหน้าที่แทนคณะราษฎร เป็นผู้เลือกบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ไม่ได้กำหนดควาระไว้แน่นอน ขรรมนูญฯ 2502 เรียกรัฐสภาว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" กำหนดจำนวนไว้ 240 คน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกผู้สมควรเป็นสมาชิก วุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ไม่มีวาระกำหนดไว้

ขรรมนูญฯ 2515 เรียกรัฐสภาว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" กำหนดจำนวนไว้ 299 คน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระ

¹ วิชา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 153.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, มาตรา 28.

ปรมาภิไธยแต่งตั้งกำหนดวาระไว้ 3 ปี รัฐธรรมนูญ 2519 เรียกรัฐสภาว่า "สภาปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดิน" กำหนดจำนวนไว้ระหว่าง 300-400 คน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรบุคคลที่สมควร
เป็นสมาชิกทุกคนแล้วให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง กำหนดวาระไว้ 4 ปี
รัฐธรรมนูญ 2520 เรียกรัฐสภาว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ได้รับแต่งตั้งจากสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งสภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจเหนือนายกรัฐมนตรี
และควบคุมนโยบายของคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง รัฐสภาแต่งตั้งดังกล่าวข้างต้นไม่มีข้อห้ามข้าราชการ
ประจำที่จะเป็นสมาชิกสภา เพราะฉะนั้น ข้าราชการประจำจึงอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งนี้ได้ รัฐสภาแต่งตั้งนั้นมักจะเกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติรัฐประหาร
แล้วแต่งตั้งมักจะเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือหัวหน้ารัฐบาลและการแต่งตั้งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง
สมาชิกรัฐสภาดังกล่าวมักจะแต่งตั้งบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตนเพื่อจะคอยสนับสนุนก็จะเห็นจาก
รัฐสภาแต่งตั้งของไทยในอดีตเป็นต้นมา

จ. ตำแหน่งที่สำคัญในรัฐสภา

ระบบงานนิติบัญญัตินับแต่การเสนอร่างกฎหมายไปจนถึงตรากฎหมายบังคับให้แก่ประ
ชาชน ตลอดจนการที่จะคอยถ่วงรั้งอำนาจของฝ่ายบริหาร บทบาทดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไป
ตามรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับของรัฐสภา และในรัฐสภานั้นจะมีตำแหน่งสำคัญที่มีบทบาทค่อนข้าง
มากดังนี้

1. ประธานสภา ตำแหน่งประธานสภาเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมาก เพราะ
อยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีอำนาจควบคุมการประชุมของ
สภาในแต่ละครั้งได้ สำหรับผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานสภานั้น จะมาจากการเลือกตั้ง
จากสมาชิกรัฐสภา ในการประชุมสภาครั้งแรกหลังจากพิธีเปิดประชุมสภาผ่านไปแล้ว สมาชิก
ที่อาวุโสที่สุดของสภาจะทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราวเพื่อกำเนินการเลือกประธานสภา 1 คน
และรองประธานสภา 1 คน หรือมากกว่าขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรม-
นูญกำหนดครุปรรัฐสภาให้เป็นสภาคู่คือมีวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร การเลือกประธานและรอง
ประธานของสภาผู้แทนราษฎรจะทำเมื่อเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังการแต่งตั้งและ
ทุกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครั้งหนึ่งในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสภาเดียว

สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง การเปิดประชุมเพื่อเลือกประธานและรองประธานสภาจะกระทำภายในระยะเวลาอันสมควรภายหลังจากมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งและพิธีเปิดประชุมแล้ว และประธานสภาผู้แทนฯ เป็นรองประธานรัฐสภา ในการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนฯ กับวุฒิสภาหรือที่เรียกว่า การประชุมรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญ 2517 เพียงฉบับเดียวที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนฯ เป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา การแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาฯ รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งประธานสภานับว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งประธานรัฐสภา เพราะเท่ากับเป็นผู้อยู่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติหรือตัวแทนเจตนจำนองของประชาชน ในการดำเนินการประชุมสภาฯ ก็จะมีสิทธิและอำนาจในการควบคุมการอภิปราย อาจเปิดโอกาสให้สมาชิกแต่ละคนอภิปรายโดยจำกัดเวลาหรือไม่จำกัดเวลาก็ได้ ในขณะที่อภิปรายถ้าเห็นว่าสมาชิกผู้ใดอภิปรายนอกประเด็น ประธานรัฐสภาฯ ก็จะคอยเตือนให้สมาชิกผู้นั้นพูดอยู่ในประเด็น ถ้าหากสมาชิกรัฐสภาฯ อภิปรายนอกประเด็นมากเกินไปหรือไม่ยอมเชื่อคำเตือนของประธานสภาฯ ประธานฯ ก็อาจจะสั่งให้สมาชิกผู้นั้นหยุดพูด นอกจากนี้หากมีการโต้แย้งระหว่างประธานสภาฯ กับสมาชิก เช่นว่าสมาชิกขัดคำสั่ง ประธานสภาฯ ก็จะมีอำนาจพิเศษที่อาจสั่งให้ตำรวจสภามาฉุดลากตัวออกไปจากห้องประชุมก็ได้ ซึ่งเป็นอำนาจสุดท้ายที่ประธานสภาฯ จะใช้ได้ ด้วยเหตุที่ตำแหน่งประธานสภาฯ เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและมีอำนาจในการควบคุมดำเนินการประชุมของสภาฯ ฉะนั้นประธานรัฐสภาฯ จะต้องวางตัวเป็นกลาง จะต้องไม่ฝักใฝ่กลุ่มการเมืองฝ่ายใด เมื่อมีการดำเนินการประชุมสภาฯ ประธานสภาฯ จะต้องวางตัวให้เที่ยงธรรม และให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

คณะกรรมการ (committees) คณะกรรมการในแต่ละประเทศมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ในบางประเทศคณะกรรมการสามัญประจำสภามีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย สวีเดน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น แต่การเสนอร่างกฎหมายของคณะกรรมการจะต้องอยู่ในขอบเขต เช่น คณะกรรมการ

¹ สักดิ์ ฉาสุขนิรันดร์, การปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 130-6.

ทหาร มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายทหาร คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและการคลังมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายการคลัง¹ เป็นต้น ในประเทศไทยคณะกรรมาธิการไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย แต่จะมีหน้าที่อย่างอื่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ การคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมาธิการสภา ก็เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นกัน ในแต่ละฉบับก็มีลักษณะคล้าย ๆ กันคือ ที่ประชุมสภาจะเลือกสรรสมาชิกของสภาทั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญฝ่ายต่าง ๆ ของสภา คณะกรรมาธิการจะมีกี่ฝ่ายอะไรบ้าง เช่น ฝ่ายเศรษฐกิจ, ต่างประเทศ, การศึกษาฯ แต่ละคณะจะประกอบด้วยจำนวนกี่คนนั้นขึ้นอยู่กับความประสงค์ของสภา กรรมการแต่ละคนมีหน้าที่พิจารณากร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภารับหลักการมาแล้ว มีอำนาจที่จะเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ เมื่อพิจารณากร่างเสร็จแล้วก็เสนอให้ประธานสภาเพื่อนำเสนอเข้าที่ประชุมสภาต่อไป ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสองสภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภาก็จะมีคณะกรรมาธิการฝ่ายต่าง ๆ ของตน ในบางครั้งสภาอาจจะตั้งบุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมาธิการด้วย เพื่อพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ คณะกรรมาธิการที่บุคคลภายนอกเข้าร่วมด้วยเรียกว่า "คณะกรรมาธิการวิสามัญ" คณะกรรมาธิการวิสามัญจะมีหน้าที่พิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เมื่อเรื่องนั้นเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสลายตัว ผิดกับคณะกรรมาธิการสามัญที่ถือเป็นกรรมาธิการประจำสภา นอกจากกรรมาธิการสามัญและกรรมาธิการวิสามัญแล้ว ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาให้เป็นสภาคู่คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่วุฒิสภาได้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนฯ มาแล้ว จะมีการจัดตั้ง "คณะกรรมาธิการร่วมกัน" โดย "ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง"² ปกติ การตั้งสมาชิกสภาหรือบุคคลภายนอกคนใดเป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบ หรือเสียงข้างมากของสมาชิกสภา แต่รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดไว้เป็นพิเศษว่าสมาชิกกรรมาธิการจะต้องมีจำนวนเป็นสัดส่วนตรงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ ของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนฯ

¹ วิษณุ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 165.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, มาตรา 149.

นอกจากนี้บางตำแหน่งที่สำคัญดังกล่าวมาแล้ว ยังมีตำแหน่งอื่น ๆ อีกที่มีบทบาทค่อนข้างมากได้แก่ ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้าน คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น

ตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านนั้น มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยเพียงฉบับเดียวคือ รัฐธรรมนูญ 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับเดียวที่ให้ความสำคัญกับฝ่ายค้านคือ กำหนดให้มีตำแหน่ง "ผู้นำฝ่ายค้าน" ขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ได้แก่ "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดก็มีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุดในการปกครองพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดก็มีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา จากข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญ 2517 บังคับใช้อยู่ในบางสมัยไม่มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน หากพรรคฝ่ายค้านที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนฯ มากที่สุดในบรรดาพรรคฝ่ายค้านควยก็มีที่นั่งไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ผู้นำฝ่ายค้านจะได้รับการแต่งตั้งภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนฯ เรียบร้อยแล้ว

สำหรับตำแหน่งคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ก็มีลักษณะคล้าย ๆ กับตำแหน่งคณะกรรมาธิการสภานั่นเอง แต่แต่งตั้งขึ้นใหม่ภารกิจเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้นกำหนดให้คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติคือ รัฐธรรมนูญ 2519, คณะกรรมาธิการฯ นี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือบุคคลอื่นจำนวนไม่เกิน 12 คน โดยสภาปฏิรูปฯ และคณะรัฐมนตรีจะเลือกแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมาธิการฯ นี้ฝ่ายละไม่เกิน 6 คน คณะกรรมาธิการฯ มีหน้าที่พิจารณาพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ว่าสมควรจะให้คำรับรองหรือไม่ ถ้าให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะมีสิทธิเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาปฏิรูปฯ ถ้าไม่รับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป นอกจากนี้ ก็จะทำหน้าที่วินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาว่า

ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

ตำแหน่งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาก็เป็นอีกตำแหน่งหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับของไทยนั้นตำแหน่งนี้มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ 2517 เพียงฉบับเดียว โดยรัฐสภาคือที่ประชุมวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนี้โดยคุณสมบัติคือ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางการบัญชีหรือการคลัง และจะต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเก็บประจำ หรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของท้องถิ่น หรือผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ทั้งจะต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย¹ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินฯ มี "อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจรวมทั้งของท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"² เมื่อตรวจสอบแล้วต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาพร้อมทั้งข้อสังเกต

นอกจากนี้ รัฐสภายังตั้งคณะกรรมการมาธิการคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคฝ่ายค้านเป็นประธาน และในคณะกรรมการจะต้องมีสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นกรรมการมากกว่าพรรครัฐบาลอย่างน้อยหนึ่งคนอีกด้วย

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 169.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 170.

๑. การประชุมรัฐสภา

การประชุมรัฐสภานั้น หลักการทั่ว ๆ ไปแล้วจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นปลีกย่อยจะกำหนดไว้ในข้อบังคับของสภา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญหลายฉบับยังเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาตกลงกันเองว่า จะประชุมรัฐสภากันอย่างใด เช่น จะประชุมวันไหน หรือว่าประชุมกี่สมัย เป็นต้น การประชุมสภาในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรัฐสภาเป็นสภาที่มี 3 ประเภท คือ การประชุมรัฐสภาหมายถึงการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสมาชิก, การประชุมผู้แทนราษฎรคือ การประชุมเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนฯ และการประชุมวุฒิสภาได้แก่ การประชุมเฉพาะวุฒิสมาชิก แต่รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียวมีการประชุมสภาประเภทเดียว คือ การประชุมสมาชิกทั้งหมด การประชุมครั้งแรกหรือการประชุมรัฐสภา ในกรณีที่มีการเลือกตั้ง จะต้องเรียกประชุมภายใน 30 วันหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป รัฐธรรมนูญได้ระบุกฎเกณฑ์นี้ไว้ เพื่อป้องกันมิให้มีการหน่วงเหนี่ยวมิให้มีการประชุม วันเปิดประชุมครั้งแรกนี้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมประจำปี สมัยประชุมโดยปกติกำหนดเวลา 90 วันแต่อาจปิดก่อนครบกำหนดได้ ถ้าสภาให้ความเห็นชอบหรืออาจขยายเวลาออกเกิน 90 วันก็ได้ ในปีหนึ่งจะต้องมีสมัยประชุมอย่างน้อย 1 สมัยหรือสภาจะกำหนดให้มี 2 สมัยประชุมก็ได้ การประชุมตามสมัยประชุมเรียกว่า การประชุมสามัญ การประชุมนอกสมัยประชุมหรือที่เรียกว่า ประชุมวิสามัญ อาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีความจำเป็นหรือมีกิจที่จะต้องพิจารณาในที่ประชุมโดยรีบด่วน โดยปกติรัฐธรรมนูญมักกำหนดผู้มีสิทธิร้องขอให้เปิดประชุมวิสามัญคือ

1. รัฐบาล

2. สมาชิกสภาจำนวน 1/3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ในกรณีที่เป็นสภาเดียว ถ้ามี 2 สภาก็ให้จำนวนผู้ร้องขอเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ หรือสมาชิกสภาผู้แนรวมวุฒิสมาชิก 1/3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสองสภา

ในแต่ละครั้งของการประชุมสภาจะต้องมีสมาชิกมาประชุมจำนวนอย่างน้อย 1/3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด จึงจะเรียกว่าครบองค์ประชุมและสามารถดำเนินการประชุมได้ มติของที่ประชุมถือเสียงข้างมาก ข้อตั้งที่มาประชุมเป็นเกณฑ์ยกเว้นแต่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นอย่างอื่นในกรณีที่มีการลงคะแนนเสียงในมติใดมีจำนวนเท่ากัน ให้ประธานของที่ประชุม

ออกเสียงซ้ำๆ เพราะฉะนั้นในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันประธานสภาสามารถออกเสียงได้อีก
 1 เสียงเป็นพิเศษเพื่อให้มติของสภา แต่โดยมารยาทแล้วประธานสภามักจะไม่ออกเสียงใน
 รอบแรกหรือการนับคะแนนเสียงของที่ประชุม แต่จะออกเสียงเมื่อเกิดมีเสียงเท่ากัน ในระหว่าง
 สมัยที่ประชุม สมาชิกสภาจะได้รับความคุ้มครองเมื่อตกเป็นผู้ต้องหา โดยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ
 ระบุไว้คล้ายคลึงกันเช่น รัฐธรรมนูญ 2519 บัญญัติว่า "ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าสมาชิกสภา
 ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ผู้ใดถูกควบคุมหรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้ตั้งปล่อยหรืองดการ
 ไล่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณาในเมื่อประธานสภาร้องขอ¹ การวางบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของ
 สมาชิกสภาไว้เช่นนี้ เป็นเพราะให้ความสำคัญกับองค์กรนิติบัญญัติป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งหรือ
 หน่วงเหนี่ยว มิให้สมาชิกสภาผู้ใดคนหนึ่งเข้าประชุม ในบางครั้งการขาคหายของสมาชิกสภาจาก
 การประชุมอาจมีผลต่อมติของที่ประชุมได้ สิทธิคุ้มครองนี้มีไว้ให้ความหมายว่า สมาชิกสภามีอภิสิทธิ์
 ที่จะสามารถกระทำผิดได้โดยไม่ถูกจับกุมหรือคุมขัง เพราะให้ความสำคัญเฉพาะในสมัยที่ประ
 ชุม นอกสมัยประชุมหรือเมื่อพ้นสมัยประชุมแล้วก็จะสามารถที่จะดำเนินคดีกับสมาชิกสภาที่ไม่เป็นผู้
 ต้องหาหรือจำเลยได้และก็ไม่ได้อธิบายความว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้นั้นถูกพิพากษาของศาลให้รับโทษ
 แล้วจะพ้นโทษ ถ้ามีคำพิพากษาให้จำคุกและหมดสภาพความเป็นสมาชิกสภาตามบทบัญญัติแห่ง
 รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การอภิปรายในสภา ผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง
 หรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนยอมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะไปเป็นเหตุ
 ฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดมี² เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองทั้งสมาชิกสภาและบุคคลที่ประธานสภาอนุญาต
 ให้อภิปรายถึงแม้จะไม่ได้เป็นสมาชิกสภารวมทั้งผู้ได้รับคำสั่งของสภาให้พิมพ์โฆษณารายงานการ
 ประชุม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้อภิปรายมีอิสระในการแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ

สำหรับในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาเป็นสภาผู้ รัฐธรรมนูญจะต้องวางข้อ
 กำหนดไว้ว่า เรื่องใดบ้างที่จะต้องพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนฯ และวุฒิสมาชิก
 หรือที่เรียกว่าที่ประชุมรัฐสภา ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปสภาผู้วางข้อกำหนดไม่เหมือนกัน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, มาตรา 14.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13.

เสียที่เกี่ยวเนื่องกันจะคล้ายคลึงกัน ประเด็นที่สำคัญคือ เรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปสภาควมบังคับกำหนดให้การอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล กระทำในที่ประชุมรัฐสภา การกำหนดเช่นนี้ทำให้วุฒิสมาชิกมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาล สภาผู้แทนที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชนไม่อาจควบคุม รัฐบาลได้เต็มที่ เพราะวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่มักเป็นบุคคลที่สนับสนุนรัฐบาล เนื่องจากรัฐธรรมนูญ เกือบทุกฉบับกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่ง เท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐบาลเลือกสรรฝ่ายของตนเข้าไปเป็นวุฒิสมาชิก จึงมีแนวโน้มที่จะเป็น กำลังสำคัญในการค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับใดที่กำหนดให้การอภิปรายเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลกระทำในที่ประชุมรัฐสภา เท่ากับบริกรอนอำนาจการควบคุมรัฐบาลของ สมาชิกสภาผู้แทนฯ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญบางฉบับคือ รัฐธรรมนูญฯ 2517 แม้จะกำหนด รูปสภาฯ แต่ให้สิทธิการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเฉพาะแก่สภาผู้แทนฯ วุฒิสภา ไม่มีสิทธินี้ เท่ากับเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเต็มที่ และเป็นอิสระ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดกรประชุมรัฐสภาให้มีสองสภา จะต้องมีบทบัญญัติกำหนดว่า เรื่องใดจำเป็นต้องประชุมรัฐสภาหรือประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสมาชิกกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฯ 2517 บัญญัติว่าการประชุมร่วมกันหรือการประชุมรัฐสภาจะมีขึ้นในกรณีต่อไปนี้

1. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
3. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับอัยการสืบราชสันตติวงศ์ 2467
4. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติซึ่งเสนอโดยองคมนตรี
5. การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ที่พระมหากษัตริย์ไม่ให้อุปลักษณ์เห็นชอบ
6. การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนครบ 90 วัน
7. การเปิดประชุมสมัยแรกซึ่งพระมหากษัตริย์หรือผู้แทนพระองค์เสด็จมาทรงเปิด
8. การตีความรัฐธรรมนูญในกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา
9. การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา
10. การตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนรายงานของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของ รัฐสภา

11. การเปิดอภิปรายทั่วไป ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งการเปิดอภิปรายนี้ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ร้องขอและไม่มีการลงมติ
12. การให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้กฎอัยการศึก
13. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
14. การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือและสนธิสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
15. การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
16. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในแต่ละครั้งของการประชุมของสภาปกติถือว่าเป็นการประชุมโดยเปิดเผย บุคคลภายนอกอาจขออนุญาตเข้าฟังได้ ในบางสมัยการประชุมสภาเคยถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงเพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนที่สนใจได้รับฟัง อย่างไรก็ตาม ก็ได้ให้สิทธิแก่รัฐมนตรีและสมาชิกสภาว่าอาจร้องขอให้เป็นการประชุมลับได้ ถ้าสมาชิกสภาเป็นผู้ร้องขอต้องมีจำนวนสมาชิกสภาร่วมรับรองเป็นจำนวนเท่ากับที่กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญฯ 2517 กำหนดไว้ว่าการประชุมลับจะมีได้เมื่อ "คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมกันแล้วแต่กรณีร้องขอให้ประชุมลับ"¹ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาเป็นสภาคู่เนื่องจากวาระของสมาชิกสภาผู้แทนฯ และวุฒิสมาชิกไม่เท่ากัน นอกจากนี้ สภาผู้แทนฯ อาจถูกยุบก่อนครบวาระก็ได้ ในกรณีที่สภาผู้แทนฯ ถูกยุบหรือสิ้นวาระจึงห้ามมิให้มีการประชุมวุฒิสภา ในระหว่างนั้นจะเรียกประชุมวุฒิสภาไม่ได้ ยกเว้นแต่ในบางกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาทำหน้าที่แทนรัฐสภา

ข. อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีหลายอย่าง เป็นต้นว่า อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย ออกกฎหมาย อำนาจคอยถ่วงดุลย์หรือคอยเหนี่ยวรั้งฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่าอำนาจของฝ่าย

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 160.

รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญมาก เพราะว่าบทบาทของรัฐสภานั้นเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลหลายฝ่าย แต่โดยทั่วไปหน้าที่สำคัญที่เป็นหลักของสภาคือ "การตรวจกฎหมาย" ได้แก่การพิจารณาเพื่ออนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสภาโดยฝ่ายบริหารคือรัฐบาลหรือสมาชิกสภาเอง รวมถึงการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิมด้วย¹ สภายังมีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญและอื่น ๆ ตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาคือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งทำได้โดยการต่าง ๆ แต่โดยทั่วไปมักจะมีวิธีการดังนี้คือ

1. การให้ความไว้วางใจก่อนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล กรณีการจัดตั้งรัฐบาลเสร็จเรียบร้อยแล้วตามกระบวนการ รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายว่า จะบริหารประเทศอย่างไร, มีเป้าหมายหรือจุดประสงค์ตลอดจนวิธีการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายต่อสมาชิกสภา มีสิทธิที่จะอภิปรายซักถามรายละเอียดต่าง ๆ ในชั้นสุดท้ายรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 3 ฉบับและรัฐธรรมนูญ 2510, รัฐธรรมนูญ 2519 และ 2520 กำหนดว่า สภาจะมีการลงมติว่าให้ความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลงมาหรือไม่ ในกรณีที่เสียงข้างมากของสภาไม่รับรองนโยบายนั้น ก็ถือว่าสภาไม่ไว้วางใจรัฐบาล จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่รัฐบาลที่เข้ารับตำแหน่งครั้งแรกจะต้องแถลงนโยบายที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภา แต่รัฐธรรมนูญ 2511, รัฐธรรมนูญ 2519, รัฐธรรมนูญ 2520 และรัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 3 ฉบับกำหนดว่า ให้แถลงนโยบายอย่างเดียวโดยไม่มี การลงมติ สำหรับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการลงมตินั้น บางฉบับที่กำหนดรูปสภาคือ รัฐธรรมนูญ 2485, รัฐธรรมนูญ 2490, รัฐธรรมนูญ 2492 กำหนดให้แถลงนโยบายเพื่อลงมติในนโยบายรัฐบาลด้วย รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดให้แถลงนโยบายเพื่อลงมติในนโยบายรัฐบาลทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเปิดโอกาสให้มีสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีสิทธิเต็มที่ในการลงมติเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล

2. คำเนิการเปิดอภิปรายการบริหารงานของรัฐบาล ในแต่ละสมัยนั้นรัฐธรรมนูญ

¹ สมพงษ์ งามสมสัน, ลัทธิการเมือง (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 490.

เกือบทุกฉบับยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครองทั้ง 3 ฉบับรัฐธรรมนูญ 2519 และ 2520 กำหนดให้สมาชิกสภาจำนวนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีสิทธิแจ้งชื่อขอเปิดอภิปรายค่าเนื้องานของรัฐบาลได้ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญ 2517 กำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนฯ จำนวน 1/5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนฯ มีสิทธิร้องขออภิปราย ในการเปิดอภิปรายนั้นมีหลายวิธีการ กล่าวคือ

ก). การเปิดอภิปรายโดยไม่ลงมติ การเปิดอภิปรายในกรณีนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอให้ระงับถ้าหากเห็นว่าเรื่องที่เสนอขออภิปรายนั้นเป็นเรื่องยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญต่อประเทศ การอภิปรายทั่วไปนี้แม้จะเป็นการอภิปรายโดยไม่ลงมติก็นับว่ามีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอยู่ไม่น้อยเช่นกัน เพราะสมาชิกสภาจะหยิบยกปัญหาข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของรัฐบาลมาตีแผ่ให้ใครทราบ แม้จะไม่มีมติลงมติแต่ก็ทำให้ประชาชนทั่วไปมองเห็นข้อบกพร่องของรัฐบาล ทำให้ฐานะของรัฐบาลคลอนแคลนได้เช่นกัน

ข). การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะในกรณีนี้เป็นการอภิปรายโดยมีการลงมติ การลงมติจะต้องทำในวันอื่นมิใช่การที่วันอภิปรายสิ้นสุดลง เพื่อให้สมาชิกสภาพิจารณาด้วยความรอบคอบก่อนที่จะลงมติเพราะเรื่องสำคัญ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมตินี้แม้บางครั้งสมาชิกสภาทำไปแล้วไม่เป็นผลสำเร็จส่งผลกระทบต่อรัฐบาลเช่นกัน เช่น กลุ่มฝ่ายค้านโดยการนำของนายควง อภัยวงศ์ เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 19-27 พฤษภาคม 2490 แม้รัฐบาลจะชนะมติแต่รัฐบาลก็ลาออกในวันที่ 28 พ.ค. เพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรี¹ การเปิดอภิปรายทั่วไปรัฐบาลหรือ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปสภาผู้แทนฯ ทุกฉบับยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2517 ให้อภิปรายรวมทั้งการลงมติทำหน้าที่ประชุมรัฐสภา เปิดโอกาสให้วุฒิสมาชิกเข้าร่วมอภิปรายและลงมติกว้าง ซึ่งเท่ากับเป็นหลักประกันสำหรับรัฐบาล เพราะเสียงส่วนใหญ่ ของวุฒิสมาชิกมักเป็นของรัฐบาล เนื่องจากรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง การกำหนดให้การอภิปรายทำในที่ประชุมรัฐสภาจึงเท่ากับเป็นการพยายามที่จะไม่ให้รัฐบาลถูกลงมติไม่ไว้วางใจนั่นเอง

¹ ประเสริฐ บัณฑุสนธิ์, บันทึกรัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสี่ปี (2475-2517) (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมการช่าง, 2517), หน้า 567.

ก. การตั้งกระทู้ เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา สมาชิกสภา
มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐบาลหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ แต่รัฐบาลหรือรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ
เมื่อเห็นว่าเรื่องที่ตั้งกระทู้ขึ้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญ
ของแผ่นดิน กระทู้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ กระทู้ถามคาน, และกระทู้ธรรมดาที่ไม่มี
ความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องตอบ¹

รัฐสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ แต่มี
ลักษณะบางอย่างที่พิเศษไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ คือ

ก. สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่รัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญ 2521 กำหนดมี 2 สภา
คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร²

1. วุฒิสภา มาจากการแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 3/4 ของจำนวนสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร³ การแต่งตั้ง วุฒิสภาในระยะแรกต้องแต่งตั้งในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร⁴ โดยพระบรมราชโองการ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
ในทางปฏิบัติจึงเท่ากับเป็นการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกหาตัวบุคคลมาเป็นวุฒิสมาชิกนั่นเอง

2. สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวน
สมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดใช้เกณฑ์ 150,000 คน ต่อผู้แทน 1 คน
แต่ละจังหวัดให้มีผู้แทนอย่างน้อย 1 คน⁵

¹ สมพงษ์, ลัทธิการเมือง, หน้า 402-3.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 74.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 201.

⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 90.

อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา¹

ข. สถาบันฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี² และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองมีได้³ นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติจะเห็นว่าตัวนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ แต่งตั้งวุฒิสมาชิกมีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ค. สถาบันตุลาการ เป็นไปตามหลักการที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ กล่าวคือ กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์⁴ โดยให้ผู้พิพากษาศาลการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย⁵

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีได้แยกออกจากกัน อย่างเด็ดขาด เช่น รัฐธรรมนูญฉบับ 2511 ที่ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐสภาหรือที่ประชุมร่วม

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 75.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 146.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 148.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 169.

⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 173.

กันของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลได้¹
(เทียบรัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 128 และรัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 195) และในเวลาเดียวกันรัฐบาลก็สามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา²

การเสนอกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผู้มีสิทธิเสนอกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) ได้แก่ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำร้องของนายกรัฐมนตรี³ วุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ (เทียบรัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 117 และรัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 146)

ตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากยุทธวงวุฒิสภา (มาตรา 184) มีหน้าที่วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาแล้วว่า ชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติที่เห็นว่าชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ

- สมาชิกสภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภา รวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดทั้งสองสภา และ
- นายกรัฐมนตรี

¹โปรดพิจารณาเปรียบเทียบ มาตรา 137, รัฐธรรมนูญ 2521. กับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น

²โปรดพิจารณาเปรียบเทียบ มาตรา 159, รัฐธรรมนูญ 2521. กับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น

³โปรดพิจารณาเปรียบเทียบ มาตรา 125, รัฐธรรมนูญ 2521. กับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น

⁴รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521, มาตรา 190.

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญคือ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 1/3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณาคงทำในที่ประชุมรัฐสภา คือร่วมกันพิจารณาทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา และต้องทำเป็น 3 ขั้นตอน คือ รับหลักการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และลงมติรับหรือไม่รับการออกเสียงลงคะแนนหลัก 1/2 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาร่วมกัน ยกเว้นแต่ในวาระ 2 1/3 เสียงข้างมากธรรมดาของสมาชิกที่ประชุมการออกเสียงในวาระที่ 1 และ 3 มีลักษณะพิเศษ คือ 1/3 เรียกร้อง

สมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ 2521

บทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ 2521 มีอยู่ 10 มาตรา ยกเว้นหลักการสำคัญที่จัดว่าเป็นประชาธิปไตยพอสมควรของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จนไม่มีผลบังคับได้ เช่น มาตรา 203 และมาตรา 204 บัญญัติมีผลไม่ชอบ บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองในระยะ 4 ปีแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรือ เช่น การขอเปิดอภิปรายลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 137 โดยกำหนดให้วุฒิสภาใช้อำนาจดังกล่าวได้ช่วย หรือการกำหนดให้วุฒิสภาร่วมพิจารณาลงมติในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชกำหนดและพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเห็นว่าสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ ข้อกำหนดเหล่านี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ เพราะในทางปฏิบัติแล้วฝ่ายบริหารเป็นผู้คัดเลือกวุฒิสมาชิกหรือ การกำหนดให้มีองค์กรพิเศษทางการเมือง เช่น อำนาจตามมาตรา 200 ซึ่งเป็นอำนาจปฏิวัติตนเองให้มียุทธอำนาจไประยะหนึ่ง อย่างไรก็ตามบทเฉพาะกาลอาจมีความจำเป็นในบางกรณี ซึ่งยังไม่อาจใช้หลักการสำคัญที่กำหนดเอาไว้ได้ในความหมายของบทเฉพาะกาลแล้ว หมายถึง บทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมาให้มีผลใช้สำหรับช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งโดยอาจกำหนดบทบัญญัติหลักการขึ้นใหม่ หรืออาจกำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับหลักการใดหลักการใดหลักการหนึ่งก็ได้ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ สำหรับกรณีแห่งรัฐธรรมนูญ 2521 นี้ เป็นไปได้ว่ามีความประสงค์ที่จะให้รัฐบาล ซึ่งจะจัดขึ้นใหม่มีเสถียรภาพมั่นคง จึงให้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง หรือให้อำนาจวุฒิสมาชิกอย่างมากมาย.

สรุป

ภายใต้กรอบการมองรัฐสภาไทย ในฐานะปัจจัยหนึ่งของกระบวนการแปรสภาพนั้น พบว่า รัฐสภาเองก็ยังเป็นโครงสร้างที่จำกัดขอบเขตบางประการที่น่าจะมีผลต่อกระบวนการแปรสภาพของสิ่งนำเข้าได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ จึงพึงตระหนักประการหนึ่งว่า ทัศนคติของสมาชิกรัฐสภาไทยที่จะเสนอในบทที่ 5 - 6 นั้นก็อาจจะได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งจากโครงสร้างของรัฐสภาดังกล่าวนี้ด้วย.