



สถาปนาไปและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ เมื่อ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้นำรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภามาใช้¹ ทั้งในรูปแบบสภาเดี่ยวและในรูปแบบ 2 สภา ตามสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย² กล่าวคือ เมื่อแรกเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อันเป็นช่วงที่สถานการณ์ของบ้านเมืองยังไม่ราบรื่นตึงเครียด คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงใช้ระบบสภาเดี่ยว โดยมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นฐานอำนาจให้กับพวกตน ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว" ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 3 วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 โครงสร้างของรัฐสภาไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 (27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) คือ ได้มีการนำเอาระบบ 2 สภามาใช้ในการเมืองไทยเป็นครั้งแรก รัฐสภาประกอบไปด้วย 2 สภา คือ พุทธสภา กับสภาผู้แทน³ ซึ่งหลักการหรือเจตนารมณ์ในการนำระบบนี้มาใช้ก็เพื่อต้องการให้พุทธสภา หรือสภาอาวุโสเป็นสภาที่คอยกลั่น

¹ นรนิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2517), หน้า 2-9.

² อมร ราชอเนงศ์, "คำนิยมทางสังคมและทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาไทย (2522)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 9.

³ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517) (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517), หน้า 527.

กรองงานของสภาผู้แทน และคอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนทำงานด้านนิติบัญญัติเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสังคมส่วนรวมโดยไม่ได้ตั้งใจได้⁴

รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาที่นำระบบ 2 สภามาใช้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 10 วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่นำระบบ 2 สภามาใช้ มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เพียงฉบับเดียวที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม⁵ นอกนั้น กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น จากการศึกษาอำนาจ บทบาท และพฤติกรรมของสภาผู้แทนที่ผ่านมา (ยกเว้นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517) จะพบว่า อำนาจ บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภา มีความผูกพันกับฝ่ายรัฐบาลอย่างมาก คือ เป็นฐานอำนาจให้กับฝ่ายรัฐบาล⁶

⁴ ดร. ประทีป ทอมบงศ์ ซึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยผู้หนึ่ง ได้แสดงทัศนะว่า ตามความเข้าใจของท่านนั้น พุทธสภา คือ "สภาอัยยง" ดูรายงานการประชุมพุทธสภา 2489, หน้า 1.

⁵ ตามความในมาตรา 90 แห่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ได้กำหนดให้วาระเริ่มแรก พุทธสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพุทธสภาอันประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้.

⁶ ดู กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถียุคใหม่, 2516) และ ลั่วพรรณ บุญชื้อ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และพ.ศ. 2518" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถียุคใหม่, 2522).

สำหรับรัฐธรรมนูญและธรรมนูญที่ผ่านระบบสภาเดียวมาใช้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 (ฉบับชั่วคราว) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 ฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 รวมจำนวนทั้งสิ้น 7 ฉบับ ปรากฏว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 กำหนดให้มีสภาเดียว ประกอบด้วย สมาชิกแต่งตั้งโดยทั้งหมด ส่วนรัฐธรรมนูญ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีสภาเดียว แต่มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากัน และมีอำนาจเท่ากัน แต่ไม่ว่าจะจะเป็นสภาที่มีสมาชิกแต่งตั้งประเภทเดียว หรือสภาที่มีสมาชิก 2 ประเภทอยู่รวมกันก็ตาม ล้วนเกิดจากความต้องการของรัฐบาลที่จะครอบงำสถาบันนิติบัญญัติ และใช้สภาหรือสมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นฐานอำนาจ

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะ เป็นระบบสภาเดียว หรือระบบ 2 สภา ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จำนวนทั้งสิ้น 13 ฉบับ (ยกเว้น ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 และฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517) บทบาทของสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง หรือสภาสูงที่มาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้มีความแตกต่างกันนัก กล่าวคือ สมาชิกส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดที่มาจาก การแต่งตั้ง โดยรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการคัดเลือกมาจากข้าราชการประจำ จะสนับสนุน รัฐบาลและเป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาล สมาชิกประเภทแต่งตั้งเหล่านี้ จะมีส่วนร่วม กับสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือคณะ รัฐบาลระหว่างบริหารราชการแผ่นดิน⁷ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล

⁷ พงศ์ใหญ่ ศุภนตารักษ์, "ประวัติรัฐธรรมนูญไทยจาก 2475-2514." ในรัฐธรรมนูญ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไพบุณเฑียรโปรดักชั่น, 2516), หน้า 12.

ใช้บังคับในปี พ.ศ. 2526) นอกจากนั้นในกรณีที่มี 2 สภา ประธานวุฒิสภาจะเป็น ประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นการยกฐานะสภานิติบัญญัติประจำชั้นอยู่เหนือสภานิติบัญญัติ ในประเด็นปัญหาเหล่านี้ Michael L Mezey ได้ชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสภานิติบัญญัติ ด้วย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่า จำนวนสมาชิกสภาที่ต้องการจะมีความจงรักภักดี และ อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารได้⁸

ดังนั้นการมีระบบ 2 สภา ในการเมืองไทย จึงไม่ได้มีความหมายตามเหตุผลและ เจตนารมณ์ของการนำระบบ 2 สภามาใช้อย่างแท้จริง ที่ต้องการให้สภาสูงหรือวุฒิสภาเป็น สภาถ่วงดุลและยับยั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรกระทำการโดยไม่รอบคอบจนเกิดผลเสียหายต่อ ส่วนรวม ตรงกันข้ามในระบบการเมืองการปกครองของไทย สภาสูงหรือสภาแต่งตั้งกลับเป็น ฐานอำนาจของรัฐบาล ซึ่งจากประสบการณ์ของการมีสภาแต่งตั้งที่ผ่านมา ๆ มา ไม่ว่าจะเรียก ชื่อ หรือกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่สูงกว่า ต่ำกว่า หรือเท่าเทียมกับอำนาจหน้าที่ของสภา เลือกตั้งก็ตาม วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการให้มีสภาแต่งตั้งมักจะเป็น "วัตถุประสงค์แบบ แฝง" ที่ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่เป็นจริง กล่าวคือ มักจะอ้างเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ ของการมีสภาแต่งตั้งว่า เพื่อทำหน้าที่เป็น "ที่เสี้ยม" หรือ "ที่ปรึกษา" ให้กับสภาเลือก ตั้ง แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การจัดตั้งสภาแต่งตั้งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอำนาจใน ทางการเมือง เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองให้กับผู้จัดตั้งและแต่งตั้งในการคานอำนาจของ ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นแหล่งตอบแทนทางผลประโยชน์ให้กับพรรคพวก และเป็นเครื่องมือในการ สร้างความชอบธรรมในการครองอำนาจ⁹ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ น่าจะเป็นอุปสรรคขัดขวางที่สำคัญ

⁸ Michael L Mezey, "Legislative Development and Political Parties: The Case of Thailand," In Legislative Systems in Developing Countries, ed. G.R. Boynton and Chong Lim Kim (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1975), P. 113.

⁹ แลวง รัตนมงคลมาศ, "บทบาทของนักการเมืองและรัฐสภาต่อระบอบประชาธิปไตย." ใน 50 ปี บนเส้นทางประชาธิปไตยไทย (2475-2525), กองบรรณาธิการวารสารเศรษฐ คำาสตร์การเมือง สภานิติบัญญัติสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยการพิมพ์, 2526), หน้า 99-100.

อันหนึ่งในการพัฒนาระบบประจำปีโดย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นผลให้การปกครองระบบประจำปีของไทยในรอบ 52 ปี ที่ผ่านมา (2475-2527) ยังไม่พัฒนาหรือก้าวหน้าเท่าที่ควร

ปัญหาของการวิจัย

จากสภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ปัญหาที่สำคัญที่นำศึกษาปัญหาหนึ่ง คือ แท้ที่จริงแล้วระบบ 2 สภาในการเมืองไทยเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาระบบประจำปีโดยหรือไม่ อย่างไร

สมมติฐานในการวิจัย

จากการพิจารณาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องและเหตุผลต่าง ๆ โดยรอบคอบแล้ว ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานในการวิจัยได้ดังนี้

1. ระบบ 2 สภาในประเทศไทย นอกจากจะไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) แล้ว ยังเป็นอุปสรรคขัดขวางที่สำคัญอันหนึ่งต่อการพัฒนาระบบประจำปีโดย
2. สภาสูงหรือวุฒิสภาของไทย โดยแท้จริงแล้วเป็นเครื่องมือ เป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาล มากกว่าจะมีบทบาทเป็นสภาถ่วงดุล สภาชั้นสูงตามเจตนารมณ์ของการมีสภาสูงในระบบ 2 สภา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของระบบ 2 สภาไทย ว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาระบบประจำปีโดยหรือไม่ อย่างไร
2. เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการมีสภาสูง และการนำระบบ 2 สภามาใช้ในประเทศไทย
3. บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติของไทยภายใต้ระบบสภาเดียวและระบบ 2 สภา มีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

4. เพื่อให้ทราบถึงวิธีการที่ฝ่ายรัฐบาลนำมาใช้ เป็นเครื่องมือควบคุมสมาชิกสภาสูง และวิธีการดังกล่าวประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด

แนวความคิดที่ไปในการศึกษา

ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย การที่สถาบันทางการเมือง เช่น สถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระปราศจากการถูกรองงำ โดยสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอันหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

สำหรับกระบวนการประชาธิปไตย (democratic process) ของไทย หรือของ ประเทศกำลังพัฒนา โดยมากก็ไม่ได้แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วมากนัก กล่าวคือ มีสถาบันการเมืองหลัก ๆ เช่น รัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง และการมีรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีการเลือกตั้งและอื่น ๆ ซึ่งแสดงถึง ความเป็นประชาธิปไตยเหมือนเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย แต่เมื่อมองให้ลึกซึ้งแล้ว จะพบความแตกต่างอย่างมากของสถาบันเหล่านั้น โดยเฉพาะสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ไม่ว่าจะ เป็นในด้านโครงสร้างที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ และด้านบทบาทพฤติกรรมที่ปรากฏ ใน ด้านหนึ่งโครงสร้างของสถาบันนิติบัญญัติ จะสะท้อนถึงความเข้มแข็ง หรือความอ่อนแอของ ตัวสถาบันเอง ดังนั้นการที่สถาบันนิติบัญญัติถูกแบ่งแยกออกเป็น 2 สภา จึงมีผลต่อความเข้ม แข็ง หรือเอกภาพของสถาบันนิติบัญญัติด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ต้องการให้สถาบันนิติบัญญัติมีอำนาจ มากเกินไป อย่างไรก็ตาม การมีสถาบันนิติบัญญัติ 2 สภา ก็ไม่ได้เป็นตัวชี้ขาดถึงระดับของ ความเป็นประชาธิปไตย แต่ความเป็นประชาธิปไตยจะมีมากน้อยเพียงใดในระบบการเมือง หนึ่ง ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับว่าสภาสูง หรือสภาที่ 2 ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแบบใด มีอำนาจหน้าที่ มากน้อยเพียงใดและปัจจัยอื่น ๆ¹⁰

¹⁰ ช่างวูฒิ วชิรชุกกั, ลูฮิน ตันติกุล, คิริลักขณิ ผดุงสันทนิ และประสาณ บัญโลสภาคัย, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเททงหนานคร: โรงคณทงมหาวิทยาลัยรามคานหนง, 2519), หน้า 6.

ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดจะใช้ระบบ 2 สภา ซึ่งเนื่องมาจาก โครงสร้างการปกครองของสหพันธรัฐ ที่ประกอบไปด้วยการปกครอง 2 ระดับ คือ ระดับ รัฐบาลกลางระดับหนึ่ง และระดับรัฐบาลมลรัฐอีกระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้สภาที่ 2 เป็นเครื่อง ถ่วงหรือรักษามลประโยชน์ของมลรัฐต่าง ๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐ-อเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (เยอรมันตะวันตก)¹¹ ออสเตรเลีย¹² แคนาดา¹³ เม็กซิโก¹⁴ เชคโกสโลวาเกีย¹⁵

สำหรับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวในอดีตส่วนใหญ่ใช้ระบบ 2 สภา ทั้งนี้เพื่อให้สภาที่ 2 เป็นเครื่องถ่วงดุลย์อำนาจของสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง และเป็นสถาบันตัวแทนของชนชั้นสูง เพื่อรักษามลประโยชน์ของชนชั้นสูง ซึ่งเป็นรูปแบบของการประนีประนอมระหว่างชนชั้นสูงที่มี อำนาจปกครองอยู่ในขณะนั้น กับชนชั้นล่างซึ่งกำลังมีอำนาจต่อรงมากขึ้น เช่น กรณีของ สภาขุนนางของอังกฤษ (House of Lords) เป็นความต้องการของชนชั้นสูงที่ต้องการมี ตัวแทนในรัฐสภา¹⁶

อย่างไรก็ตามเหตุผลของการมีสภาที่ 2 อาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น เพื่อเป็นที่ปรึกษาหรือยับยั้งสภาเลือกตั้ง เพราะสภาเลือกตั้งยังไร้ความรู้ ความเข้าใจใน

¹¹ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบ การปกครองของไทย (นครหลวงกรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 301-302.

¹²John Paxton, World Legislatures (New York: St. Martin's Press, 1975), p. 6.

¹³Ibid., p. 24.

¹⁴Ibid., p. 88.

¹⁵Ibid., p. 42.

¹⁶ชาญวิทย์ วิชลพุกข์ และคนอื่น ๆ, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 5.

การปกครองระบบรัฐสภาดีพอ¹⁷ ซึ่งข้อดี หลักการหรือเหตุผลของระบบ 2 สภา กรณีของ รัฐเดี่ยวที่ผูกพันกันมาสนับสนุนการใช้ระบบ 2 สภา มีดังนี้

1. ทำให้ได้สมาชิกสภานิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของบุคคลทุกชั้น ทุกกลุ่ม อาชีพ ซึ่งมักจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้มีบุคคลหลายฝ่ายช่วยพิจารณาแก้ร่างกฎหมาย เพื่อให้การบัญญัติกฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบ
2. เป็นการถ่วงอำนาจของสภาที่ 1 ไม่ให้ออกกฎหมายกตีราชฎร เพราะการ มีสภาเดี่ยวอาจมีเสียงข้างมากออกกฎหมายบังคับกตีราชฎรได้ง่าย การมี 2 สภา จึงเป็น เครื่องถ่วงอำนาจของสภาที่ 1 ได้ และทำให้เกิดการหักท้วง ช่วยเหลือ แก้ไขข้อบกพร่อง ให้กันได้
3. ทำให้มีสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งยากที่ใครจะใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือให้สินบนสมาชิก จำนวนมากได้
4. การมี 2 สภา บ่อมเป็นเครื่องยับยั้งการบัญญัติกฎหมายที่ผิดพลาด เพราะการ มีสภาเดี่ยวอาจทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปโดยรีบร้อนและขาดความรอบคอบ กฎหมาย ที่ผ่านการพิจารณาจากสภาทั้งสอง จึงบ่อมจะมีคุณภาพดีกว่ากฎหมายที่ผ่านสภาเดี่ยว คือ สภา หนึ่งคอยกสนักร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากอีกสภาหนึ่งแล้ว สภาที่ 1 จึงเปรียบ เหมือนความคิด (imagination) ขณะที่สภาที่ 2 เปรียบเหมือนเหตุผล (raison)
5. การมี 2 สภา ทำให้มีชนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ซึ่งอาจเกิดการไม่ลงรอยกันระหว่างอำนาจบริหารกับสภาใดสภาหนึ่งของ อำนาจนิติบัญญัติ อีกสภาหนึ่งจะได้เป็นผู้ไกล่เกลี่ย แต่หากทั้ง 2 สภา เห็นชอบร่วมกันในความ ขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติควรจะเป็นฝ่ายถูก และฝ่ายบริหารควรจะยอมตาม¹⁸

¹⁷ ไพรโรจน์ ชัยนาม, สถาปนการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบ การปกครองของไทย, หน้า 261.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 258-259.

6. เป็นการถ่วงอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารให้มั่นคง เพราะถ้ามีสภาเดี่ยว และสมาชิกเสียงข้างมากเป็นสมาชิกพรรครัฐบาลแล้ว อำนาจบริหารจะอยู่เหนือกว่าอำนาจนิติบัญญัติ อาจทำให้เกิดเผด็จการทางสภาได้

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้น มีความตื่นตัวในการเป็นประชาธิปไตย และมีความคิดก้าวหน้ามากขึ้น กลับเห็นว่าการมีสภาที่ 2 เป็นสิ่งฟุ่มเฟือย และไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป¹⁹ หลายประเทศที่เคยใช้ระบบ 2 สภา จึงตื่นตัวและเริ่มหันมานิยมใช้ระบบสภาเดี่ยวมากขึ้น เช่น ประเทศฟินแลนด์ เดนมาร์ก สวีเดน อิตาลี โรมาเนีย²⁰ บุลกาเรีย²¹ โรมาเนีย²² ฯลฯ และอีกหลายประเทศที่ยังไม่ล้มเลิกสภาที่ 2 ก็ได้กำหนดให้สภาที่ 2 มีลักษณะโครงสร้างตามวิถีทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกับสภาล่าง กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกสภาที่ 2 (สภาสูง) ซึ่งเดิมมาจากการแต่งตั้ง การสืบทอดตำแหน่งและอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และหากสภาที่ 2 ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของราษฎรด้วยแล้ว ก็ยังจะถูกตัดทอนอำนาจให้เหลือน้อยลงมาก เช่น สภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 261.

²⁰ Paxton, World Legislatures, p. 105.

²¹ Ibid., p. 21.

²² Ibid., p. 89.

ขุนนางของอังกฤษ²³ สภาที่ปรึกษาของญี่ปุ่น (House of Councillors)²⁴ และสภาสูง

²³ สภาขุนนางของอังกฤษ. (House of Lords) ปัจจุบันเป็นผลมาจากการปฏิรูปด้านอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบของสภา การสืบทอดตำแหน่งสมาชิกสภา หลายครั้งหลายหน เนื่องจากถูกตำหนิตายเถียงว่า เป็นแต่เพียงผู้แทนของชนชั้นสูง และไม่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน และในทางปฏิบัติสภาขุนนางมักจะมีความเห็นตรงกันข้ามกับมหาชน หรือสภาที่มาจากการเลือกตั้งเสมอ ๆ อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะถูกปฏิรูปและบั่นทอนอำนาจหน้าที่ให้น้อยลง จนเกือบจะให้ยุบเลิกสภาขุนนางไปก็ตาม สภาขุนนางก็ยังคงอยู่ได้ เนื่องจากไม่ค่อยมีอำนาจและบทบาทอะไรมากนัก และขณะเดียวกัน สภาสามัญ (House of Commons) ก็ไม่รู้ว่า จะเปลี่ยนแปลง หรือจัดการอย่างไรกับสภาขุนนางต่อไปอีก จึงคงสภาขุนนางไว้เป็นสัญลักษณ์ของสถาบันอันเก่าแก่ที่มีมานาน ุตรรายละเอียดใน ไทโรจัน ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า 295-300.

²⁴ ในอดีตตามรัฐธรรมนูญฉบับแรกของญี่ปุ่น ฉบับวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 กำหนดให้รัฐสภาญี่ปุ่น ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทน (House of Representatives) กับสภาขุนนาง (House of Peers) โดยสภาขุนนางเป็นสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากจักรพรรดิ เพื่อเป็นเครื่องมือค้ำจุนอำนาจให้แก่สถาบันกษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จักรพรรดิทรงเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยความเห็นชอบของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อจักรพรรดิไม่ใช่รัฐสภา สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน วันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 กำหนดให้รัฐสภา (Diet) เป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐ และเป็นเพียงองค์กรเดียวของรัฐในการออกกฎหมาย แต่รูปแบบของรัฐสภายังคงประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนสภาหนึ่ง และสภาที่ปรึกษา (House of Councillors) อีกสภาหนึ่ง อย่างไรก็ดี องค์ประกอบ โครงสร้างของสภาที่ปรึกษาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็แตกต่างจากสภาขุนนางตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนอย่างมาก คือ สมาชิกสภาที่ปรึกษามาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาก็มีน้อยกว่าของสภาขุนนางในอดีตมาก ขณะเดียวกันสภาที่ปรึกษาที่มีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ว่าทั้ง 2 สภาจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตามเอง เดียวกันก็ตาม ุตรรายละเอียดเพิ่มเติมใน Hans H. Baerwald, Japan's Parliament: An Introduction. (New York: Cambridge University Press, 1974).

ในฝรั่งเศส²⁵ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลที่ว่ากรณี 2 สภา โดยให้สภาหนึ่งมีน้ำหนักถ่วงหรือทำหน้าที่กลั่นกรองงานจากสภาที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง สภานั้นก็ควรที่จะมีผลสืบเนื่องมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรด้วยกัน มิฉะนั้นแล้ว สภานั้นก็ควรจะถูกล้มเลิกไปในฐานะที่เป็นองค์การปฏิกริยาคัดค้านระบอบประชาธิปไตย และในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ (ประเทศเสรีประชาธิปไตย) ก็ล้วนกำหนดให้อำนาจของสภาที่ 2 (สภาสูง) มีน้อยกว่าสภาที่ 1 ไม่ว่าจะเป็นในด้านการควบคุมรัฐบาล การประชุมร่วมกันของทั้ง 2 สภา และในด้าน

²⁵ เดิมทีสภาสูงในฝรั่งเศส มีลักษณะอนุรักษนิยม ซึ่งมีอำนาจมาก สามารถออกกฎหมายและแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ และเป็นเครื่องมือของผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจ หลังจากสิ้นสมัยของสาธารณรัฐที่ 3 ค.ศ. 1940 แล้ว ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยพวกที่นิยมราชาธิปไตยต้องการให้ฝรั่งเศสมี 2 สภาเช่นเดิม ขณะที่พวกที่นิยมสาธารณรัฐบางส่วนต้องการให้มีเพียงสภาเดียว ในที่สุดตกลงกันได้ในทางประนีประนอมให้มี 2 สภา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการเตรียมร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสใหม่ ให้มีเพียงสภาเดียว แต่พวกนิยมราชาธิปไตยซึ่งมีความเห็นขัดแย้ง ได้เสนอให้ประชาชนลงมติในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประชาชนคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เนื่องจากหวั่นเกรงไปว่า สภาเดียวจะนำฝรั่งเศสไปสู่ระบอบการปกครองแบบอื่นที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย เพราะสมาชิกสภาจำนวนมากมีความคิดเอนเอียงไปในแนวซ้าย จึงร่างรัฐธรรมนูญใหม่มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนกับสภาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la Re'publique) แต่สภาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนมาก และสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระบอบรัฐสภา มาถึงสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ปัจจุบัน) รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาสูงมีอำนาจมากขึ้น สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง แต่อำนาจเด็ดขาดยังคงอยู่ที่สภาผู้แทน หรือสภาล่าง แต่รูปแบบการปกครองในปัจจุบันก็แตกต่างไปจากเดิม คือ เป็นการปกครองระบอบประธานาธิบดี โดยการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เหตุผลของการมีระบบ 2 สภาในฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะตัว เป็นเรื่องของประวัติศาสตร์ และเป็นรูปแบบของการประนีประนอมระหว่างพวกอนุรักษนิยม และพรรคฝ่ายซ้ายก้าวหน้า ตูรายละเอียดยใน โพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า 285-295.

อื่น ๆ ก็ตาม²⁶

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะในระบบสภาเดียวหรือสองสภา สถาบันนิติบัญญัติส่วนใหญ่ล้วนมีหน้าที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

หน้าที่หลัก

1. การออกกฎหมาย
2. การตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร

หน้าที่ย่อย

1. การให้ความชอบธรรม
2. การให้ความรู้ศึกษาอบรมทางการเมือง
3. เป็นแหล่งสรรหานักการเมือง
4. การลดความตึงเครียดทางการเมือง
5. การแสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม
6. ลงโทษ และถอดถอนข้าราชการออกจากตำแหน่ง
7. หน้าที่ในการเลือกตั้งผู้นำ
8. การก่อให้เกิดบูรณาการของระบบการเมือง ในแง่ของสัญลักษณ์ และ

พฤติกรรมอื่น ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 280-283.

9. หน้าที่อื่น ๆ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฯลฯ²⁷

²⁷ในการจำแนกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช ได้จำแนกเป็น 3 ประการ คือ 1. หน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติ 2. หน้าที่การตรวจตราการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร 3. หน้าที่ในการแสดงประชามติ ชักฟอก ตั้งกระทู้ถาม และวิจารณ์รัฐบาล ดู ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช, การพัฒนาองค์การของฝ่ายนิติบัญญัติ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513), หน้า 5-6.

Keefe และ Morris ได้จำแนกเป็น 3 ประการ คือ 1. หน้าที่ในการออกกฎหมาย 2. หน้าที่การตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร และการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สาธารณชน 3. หน้าที่ทางตุลาการและการเลือกตั้งผู้นำ ดู William J. Keefe and Morris S. Ogul, The American Legislative Process: Congress And The States. (New Jersey: Prentice-Hall, 1968), pp. 11-18.

และ Pakenham ได้จำแนกไว้เป็น 10 ประการ คือ 1. การให้ความช่วยเหลือ 2. การลดความตึงเครียดทางการเมือง 3. เป็นแหล่งสัรหานักการเมือง 4. ให้ความรู้และการศึกษาอบรมผู้นำทางการเมือง 5. การฝึกอบรม 6. การออกกฎหมาย 7. แสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม 8. การควบคุมฝ่ายบริหาร 9. การให้ความอุปถัมภ์ 10. การปฏิบัติงานโดยทั่วไป ดู Robert A. Pakenham, "Legislatures and Political Development," in Legislatures in Developmental Perspective. Allen Kornberg and Lloyd D. Musolf (eds.), (Durham, N.C.: Duke University Press, 1970). pp. 521-582

Boynton และ Kim ได้จำแนกหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็น 3 ประการ คือ 1. เป็นตัวแทนในการกำหนดเป้าหมายสำหรับสังคม 2. เป็นตัวสร้างบูรณาการของระบบการเมือง 3. เป็นการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองและเป็นเวทีการต่อสู้ทางการเมือง ดู G.R. Boynton and Chong Lim Kim, Legislative Systems in Developing Countries. (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1975), pp. 15-28.

ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น หน้าที่ที่ถือว่ามีความสำคัญและเป็นหน้าที่หลักของสถาบัน
รัฐสภาทั่วไป คือ หน้าที่ออกกฎหมาย และหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร

อนึ่งการที่จะพิจารณาว่าระบอบการปกครองมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่นั้น จะ
ต้องเริ่มพิจารณาถึงสิ่งที่เรียกว่า "ประชาธิปไตย" ว่ามีความหมายและองค์ประกอบอะไร
บ้าง

ความหมายของคำว่า "ประชาธิปไตย"

คำว่า "ประชาธิปไตย" นั้น มีต้นกำเนิดมาจากภาษากรีก ซึ่งมีรากศัพท์เดิมว่า
demokratia โดย demos แปลว่าประชาชน ประชาธิปไตยจึงมีความหมายถึงการปกครอง
ที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนนั่นเอง

อย่างไรก็ตามนักปราชญ์หลายท่านก็ได้ให้คำจำกัดความของประชาธิปไตยในแง่
ที่แตกต่างกันดังนี้

Harold Laski ได้ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตยเป็นความปรารถนาที่มนุษย์
ต้องการรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง และความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจ สังคมและ
การเมือง

G.E. Merriam ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตยเป็นการดำรงชีวิตเพื่อความ
ผาสุกร่วมกันโดยมีเจตนาารมณ์ของประชาชนเป็นเครื่องนำทาง

R.M. Maciver ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตยเป็นทั้งรูปการปกครองและวิถี
ชีวิตที่ถือเอาเสรีภาพเป็นหลักสำคัญ

A.D. Lindsay ให้ความหมายว่า ประชาธิปไตย คือ การเปิดโอกาสให้
ประชาชนสามารถดำเนินการร่วมกัน โดยไม่สูญเสียเสรีภาพตามที่แต่ละคนปรารถนา

สำหรับในความหมายอื่นเห็นว่า ประชาธิปไตย คือ "การปกครองของประชาชน
โดยประชาชนและเพื่อประชาชน" หรือ "การปกครองโดยเสียงของคนส่วนมาก โดยคำนึง
ถึงสิทธิของคนส่วนน้อย" หรือ "การปกครองโดยหลักนิติธรรม" หรือ "การปกครองที่ถือ
ว่า เสียงของประชาชนคือเสียงสวรรค์" หรือ "การปกครองที่รัฐบาลมีอำนาจจำกัด"

ประชาธิปไตยจึงมีความหมายทั้งในรูปแบบและหลักของการปกครอง รวมตลอดถึง การดำรงชีวิตร่วมกันของมนุษย์²⁸

จากที่กล่าวมาแล้วว่าประชาธิปไตยจะมีความหมายที่หลากหลาย แต่ก็สามารถสรุป ความหมายของประชาธิปไตยได้ว่า คือ การปกครองที่อยู่ภายใต้หลักของความยินยอมร่วมกัน เพื่อบรรลุการดำรงชีวิตเพื่อความผาสุกในสังคม โดยเน้นหลักคุณค่าของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน

องค์ประกอบหรือหลักการของประชาธิปไตย

ในด้านหลักการของประชาธิปไตย ก็ปรากฏว่ามีผู้แจกแจงแยกแยะไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

Edward Shils เห็นว่าประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องประกอบด้วยหลักการใหญ่ ๆ 5 ประการ คือ ผู้ปกครองจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในด้านความชอบธรรม ฝ่าย คำนับได้รับการยอมรับ ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มีประจักษ์และเห็นพ้องต้องกันใน หลักเกณฑ์พื้นฐานร่วมกันในสังคม และประชาชนมีความรู้สึกและสนใจในสิทธิและเกียรติภูมิของ ตนในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศ²⁹

Robert A. Dahl เห็นว่าประชาธิปไตยที่สามารถปฏิบัติได้และใกล้เคียงกับอุดมคติ มากที่สุดเป็นระบอบที่เรียกว่า โพลีอาร์คี (Polyarchy) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ การยอม รับให้มีฝ่ายค้าน และยินยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ เช่น การเลือกตั้ง ฯลฯ³⁰

²⁸ จรูญ สุกภาพ, สิทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2528), หน้า 28-29.

²⁹ ดูรายละเอียดได้ใน Edward Shils, Political Development in the New States (The Hague: Moutis, 1968), pp. 47-85.

³⁰ ดูรายละเอียดได้ใน Robert A. Dahl, A Preface To Democratic Theory. (Chicago: The University of Chicago Press, 1966), Robert A. Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition. (New Haven: Yale University Press, 1971).

Henry B. Mayo เห็นว่าหลักเกณฑ์สำคัญของระบอบประชาธิปไตย 4 ข้อใหญ่ ๆ

คือ

1. การควบคุมของประชาชนที่มีต่อผู้กำหนดนโยบาย โดยวิธีการเลือกตั้งที่เป็นระยะเวลา และโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ
2. ความเสมอภาคทางการเมืองในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง
3. ความมีประสิทธิภาพของการควบคุมของประชาชน ซึ่งมองในประเด็นของเสรีภาพทางการเมือง โดยเน้นการมีอิสระในการเลือกของประชาชน พร้อมทั้งเสรีภาพในการพูด การชุมนุม การรวมกลุ่ม และการแข่งขันเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. การยอมรับเสียงข้างมากในการตัดสินใจ และเคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อย³¹

Lyman Tower Sargent เห็นว่าหลักเกณฑ์สำคัญของประชาธิปไตย 5 อย่าง

คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง
2. การมีความเสมอภาคในทางการเมือง เสมอภาคตามกฎหมาย เสมอภาคในโอกาส เสมอภาคทางเศรษฐกิจ และเสมอภาคทางสังคม
3. ประชาชนต้องมีเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ และการโฆษณา เสรีภาพในการออกเสียงลงคะแนน เสรีภาพในการเคลื่อนไหว การชุมนุม เป็นต้น
4. การมีระบบตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการปกครองและบริหารประเทศ
5. มีระบบการเลือกตั้งซึ่งถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย³²

³¹ ุบายละเขียดไต้ใน Henry B. Mayo, An Introduction to Democratic Theory. (New York: Oxford University Press, 1970), pp. 58-71.

³² ุบายละเขียดไต้ใน Lyman Tower Sargent, Contemporary Political Ideologies, rev. ed. (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1972), pp. 67-104.

ในส่วนของความคิดเห็นของนักวิชาการรัฐศาสตร์ของไทยนั้น คำستاذจารย์
จรรยา ลู่ภาพ เห็นว่าหลักการของประชาธิปไตยมีหลายประการดังนี้

1. หลักที่ถือว่าประชาชนเป็นแหล่งที่เกิดและเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การตั้งพรรคการเมือง การใช้เสรีภาพทางการเมือง และการแสดงประชามติในรูปต่าง ๆ เป็นต้น
3. เน้นการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
4. การใช้หลักเหตุผล
5. หลักความยินยอม
6. หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยไม่ละเมิดสิทธิของฝ่ายข้างน้อย
7. หลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรม คือ การใช้หลักกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคล คู่ครอง เสรีภาพของบุคคล
8. การรับฟังและยึดเจตนาของประชาชน ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่
9. การปกครองที่รัฐบาลมีอำนาจจำกัด
10. ความเสมอภาคเท่าเทียมทางการเมือง กฎหมาย และทางโอกาส
11. หลักศีลธรรม
12. หลักการพัฒนาและการปกครองตนเอง เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการเลือกองค์การเพื่อทำหน้าที่ปกครองแทนประชาชน และวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ความต้องการของคนส่วนใหญ่เป็นหลักในการปกครองได้
13. หลักเสรีภาพ ให้ความคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลทั้งในด้านชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเสรีภาพทางการเมือง เช่น การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
14. หลักที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีของมนุษย์
15. หลักการประนีประนอม แก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี
16. หลักการยอมรับข้อสงสัย³³

³³ ุรยาละเหียตโน จรรยา ลู่ภาพ, สิทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, หน้า

ดร. กมล ส้มวีเชียร ได้แยกความหมายของประชาธิปไตยเป็น 2 นัย คือ

1. ประชาธิปไตยในความหมายแคบ ซึ่งพิจารณาในฐานะของระบบการเมือง หรือรูปของการปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1.1 หลักที่ว่าผู้ปกครองต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใต้ปกครอง
- 1.2 หลักที่ว่าผู้ใต้ปกครองจะต้องมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราว
- 1.3 หลักที่ว่าสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชน จะต้องได้รับการคุ้มครอง

2. ประชาธิปไตยในความหมายกว้าง โดยมองในแง่ของกิจกรรม สัมพันธภาพ และความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนด้วยกันในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมอีก 3 ประการ คือ

- 2.1 การเคารพในสิทธิของกันและกัน
- 2.2 การตกลงโดยสันติวิธี โดยไม่ใช้กำลังเข้าตัดสินปัญหา
- 2.3 ความยุติธรรมในสังคม³⁴

ส่วน ดร. ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช ย้ำให้เห็นว่าหลักการของประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยสิ่งเหล่านี้ คือ

1. การมีค้ำประกันในความล้มเหลวของมนุษย์ ในสติปัญญาและการรู้จักใช้เหตุผล
2. ความเชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์
3. การยอมรับในความเท่าเทียมกันของมนุษย์
4. อำนาจสูงสุดในการปกครอง ในการตัดสินปัญหาสำคัญของสังคมอยู่ที่ปวงชนมาจากปวงชน
5. อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาลเกิดจากความยินยอม กล่าวคือ รัฐบาลประชาธิปไตยจะต้องเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง

³⁴ ดูรายละเอียดใน กมล ส้มวีเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2.

(กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520), หน้า 4-22.

6. สิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาล กล่าวคือ ประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงและล้มล้างรัฐบาลได้³⁵

สำหรับ ดร. ช่างวูฒิ วัชรพุทท์ ได้สรุปแนวคิดประชาธิปไตยในฐานะเป็นจุดมุ่งหมายหรือหลักการเกี่ยวกับคุณค่าสูงสุดไว้ดังนี้

1. ความเชื่อในเรื่องอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจในการปกครองสูงสุดเป็นของประชาชน ซึ่งมีความหมายว่าประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง
2. ความเชื่อในเรื่องเสรีภาพส่วนบุคคล หรืออิสรภาพส่วนบุคคลกับสิทธิปัจเจกชน
3. ความเชื่อในเรื่องการแก้ไขปัญหาทางการเมืองอย่างสันติวิธี การตกลงใจกันด้วยการตกลงเพียง การประสานประโยชน์และการมีความอดกลั้น³⁶

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลักการพื้นฐานของการปกครองประชาธิปไตยจะถูกจำแนกไว้แตกต่างกันตามทรรศนะของนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ที่กล่าวข้างต้น แต่ก็ล้วนมีหลักการใหญ่ ๆ ที่คล้ายคลึงกันทั้งสิ้น ซึ่งสามารถสรุปเพื่อใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์การศึกษาเรื่องนี้ได้ดังนี้

1. การยินยอมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น มีการเลือกตั้งโดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงของรัฐ การรวมกลุ่ม การตั้งพรรคการเมือง ฯลฯ
2. ประชาชนเป็นที่เกิดและเป็นเจ้าของอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ผู้ปกครองจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในต้นความชอบธรรม
3. ผู้ใต้ปกครองจะต้องมีสิทธิเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองเป็นครั้งคราว เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของผู้ปกครอง

³⁵ อรรถาธิบายใน ชัยอนันต์ ลุ่มทวนิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์, 2520), หน้า 5-15.

³⁶ อรรถาธิบายใน ช่างวูฒิ วัชรพุทท์, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทชั้นบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 341-351.

4. การมีระบบตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการปกครอง
การบริหารประเทศ
5. ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งในด้านชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน
และเสรีภาพทางการเมือง ในการพูด การพิมพ์ การโฆษณา การออกเสียงลงคะแนน
การชุมนุม และการเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งรัฐจะต้องให้ความคุ้มครองเสรีภาพเหล่านั้น
6. การประณีตประนอม แก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี
7. การมีความสำนึกทางการเมืองของประชาชน ประชาชนจะต้องมีความรู้สึก
สนใจในสิทธิและเกียรติภูมิในฐานะ เป็นส่วนหนึ่งของประเทศ และมีความปรารถนาจะมีการ
แสดงออกทางการเมือง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานการศึกษาเกี่ยวกับรัฐสภาไทยที่ผ่านมา ๆ มามีอยู่จำนวนไม่น้อย แต่ที่ศึกษาใน
ด้านของระบบ 2 สภาโดยตรงกล่าวได้ว่ายังไม่มีปรากฏ และยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากผู้
เชี่ยวชาญในแขนงนี้มากนัก การศึกษาส่วนใหญ่มุ่งเน้นแต่คำถามที่ว่า สภาเหตุที่ผลลัพธ์ไม่ดี เป็น
เพราะสิ่งนั้นมีจุดบกพร่องตรงไหน ขณะที่ละเลยคำถามที่ว่า เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ทำ
ให้การศึกษ่าเพ่งไปที่บางจุดหรือสภาเหตุย่อยมากกว่าสภาเหตุหลัก กล่าวคือ การศึกษาแขนงนี้ยัง
เน้นอยู่ที่ระดับจุลภาค (Micro) มากกว่าที่จะเป็นระดับมหภาค (Macro) ซึ่งเป็นการมอง
ในมิติใดมิติหนึ่งแต่เพียงบางด้าน นอกจากนี้การศึกษารัฐสภาของไทยยังเน้นไปที่ตัวสภาขัณมิติ-
บัญญัติมากเกินไป แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าการศึกษาข้างต้นเป็นสิ่งไม่ควรกระทำ หรือไม่ฝึ
ประโยชน์ ตรงกันข้ามการศึกษาดังกล่าวก็ยังคงเป็นสิ่งจำเป็น และให้ความจริงในรายละเอียด
ปลีกย่อยต่อความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐสภาไทยได้มาก แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วนก็ตาม ซึ่ง
ก็ต้องยอมรับว่า เนื่องมาจากข้อจำกัดในหลาย ๆ สิ่ง ทำให้ผลงานส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด
ปรากฏในรูปของการเสนอข้อมูล ความจริงในลักษณะของเฉพาะจุดเฉพาะด้าน หรือศึกษาใน
บางมิติในช่วงเวลาจำกัด ซึ่งเป็นผลให้ละเลยองค์ประกอบอื่น ๆ ไปอย่างน่าเสียดาย

การศึกษาเรื่องนี้เท่าที่ปรากฏเน้นการศึกษาด้านอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ บทบาท
และพฤติกรรมของรัฐสภาไทยอย่างมาก และกล่าวได้ว่าแทบจะเป็นแบบแผนเดียวกัน ขณะที่
ละเลยหรือไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น "กติกาลู่ลู่" มากนัก ซึ่งไม่ควร



ถือว่า การแพทย์ ในเกมส์ ไข่ ขึ้นอยู่กับความสามารถแต่ประการเดียว หากกติกาในเกมส์เป็นไปโดยไม่สมบูรณ์แล้ว ย่อมเป็นการยากที่ฝ่ายเสียเปรียบจะเอาชนะได้

การศึกษาในด้านอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ บทบาทและพฤติกรรมของรัฐสภาไทย ที่มีผู้ศึกษา ได้แก่ ลู่ฉิต บุญงการ ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของสภานิติบัญญัติ³⁷ โดยศึกษาอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ บทบาทของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง 3 สมัย คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502-2511 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 พ.ศ. 2515-2516 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516-2517 และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 พบว่า ฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบรัฐสภาในการผ่านร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล แม้ว่าจะเสนอร่างกฎหมายได้น้อยกว่า และสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะทำหน้าที่และแสดงบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง ทั้งในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ และการอภิปรายซักถาม ชักฟอกรัฐบาลในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาอย่างกว้างขวาง ขณะที่สภาที่มาจากการแต่งตั้งเป็นเพียงตรายางให้กับฝ่ายรัฐบาล (ยกเว้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2) ทั้งนี้ เพราะสภาที่มาจากการเลือกตั้งมิได้ถูกครอบงำโดยรัฐบาล ลู่ศักดิ์ ชมดี ศึกษาเรื่อง บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป³⁸ โดยศึกษารัฐสภาตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2511 พบว่า บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลและการกำหนดนโยบาย โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่มีผลมากนัก เนื่องจากความอ่อนแอของรัฐสภา และการแก้ปัญหาของฝ่ายรัฐบาลด้วยการทำปฏิวัติ รัฐประหาร

การศึกษา บทบาท และพฤติกรรมของรัฐสภาไทย โดยวิธีการเปรียบเทียบ นับว่ามีผู้นิยมศึกษากันมาก ได้แก่ กริช สิบสนธิ์ ศึกษาเรื่อง บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทย

³⁷ ลู่ฉิต บุญงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526).

³⁸ ลู่ศักดิ์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515).

สมัยต่าง ๆ³⁹ ซึ่งศึกษาวุฒิสภา 4 สมัย คือ สมัย พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 พบว่า บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาจะเป็นเช่นไร ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งหากรัฐบาลเป็นผู้คัดเลือกเลขาธิการวุฒิสมาชิกแล้ว วุฒิสภาจะแสดงบทบาทคล้ายตามฝ่ายรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สุจิต บุญบงการ ที่พบว่าสภาแต่งตั้งเป็นเครื่องมือของรัฐบาล และจากการศึกษาของ ลู่พรหม บุญชื้อ เรื่อง รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518⁴⁰ พบว่า ภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญ และบรรยากาศทางการเมืองที่แตกต่างกัน ก็ไม่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือบทบาทของวุฒิสภามากมายนัก ขณะที่ผลต่อการแสดงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก ส่วน ไมตรี วิริยะ ศึกษาเรื่อง รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ 2519 กับ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519⁴¹ พบว่า สภาที่มาจากการเลือกตั้งจะแสดงบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะที่สภาแต่งตั้งมิได้มีบทบาทเช่นนั้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ สุจิต บุญบงการ และ ลู่พรหม บุญชื้อ ทั้งนี้ เนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ความแตกต่างด้านองค์ประกอบและที่มาของสภาและสภาทางการเมืองในแต่ละยุคเป็นสำคัญ

³⁹ กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา ป๋นศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516).

⁴⁰ ลู่พรหม บุญชื้อ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการศึกษา ป๋นศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

⁴¹ ไมตรี วิริยะ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา ป๋นศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

การศึกษาในต้นโครงสร้าง และบทบาทของสภาบันรัฐสภาที่มิศึกษา ได้แก่ ฮ็อบนัต์ สุ่มทวนิช เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512)⁴² พบว่า ฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญในการควบคุม นโยบาย และการออกกฎหมาย นิยรัฐสภาตามที่เข้าใจ และฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตั้ง ถ่วงดุลย์ ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากนัก นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยก็มิได้มีบทบาทในฐานะเป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะรัฐสภา ในช่วง พ.ศ. 2512-2514 เพียงแต่ต้องการรักษาสถานภาพเดิม และไม่ต้องการให้ฝ่าย นิติบัญญัติมีบทบาทมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยใช้สภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องหมายของความชอบธรรม และสัญลักษณ์ของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตั้ง ถ่วงดุลย์ ตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ ก็เนื่องมาจากโครงสร้างทางอำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นการจำกัดอำนาจ และบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก และการใช้กำลังทหารล้ม เลิกรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนของฝ่ายบริหาร

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

สำหรับการศึกษานี้มุ่งแสวงหาคำตอบที่ว่า ระบบ 2 สภาของไทยเหมาะสมแก่ออก ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไรเป็นประเด็นหลัก ส่วนคำถามที่อยู่นอก เหนือจากนี้ไม่ถือว่าอยู่ในขอบของการศึกษา รูปแบบการนำเสนอนจะนำเสนอโดยวิธีพรรณนา (Description) ตามลำดับเนื้อเรื่องดังจะได้อธิบายต่อไป โดยที่ระบบ 2 สภาของไทย ประกอบด้วยสภาเลือกตั้งสภาหนึ่งกับสภาแต่งตั้งอีกสภาหนึ่ง และจากการพิจารณาโครงสร้าง อำนาจ บทบาทและพฤติกรรมของสภาเลือกตั้งทุกสมัยที่ผ่านมาพบว่า ไม่มีความแตกต่างใน สาระสำคัญและรายละเอียดมากนัก ซึ่งตรงข้ามกับสภาแต่งตั้งอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นในการ ศึกษาครั้งนี้จึงจะเน้นศึกษาที่สภาแต่งตั้ง ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญในระบบ 2 สภาและการเมืองไทย เป็นหลัก

⁴² ฮ็อบนัต์ สุ่มทวนิช, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย (ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512) (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2520).

ช่วงระยะเวลาที่กำหนดในการศึกษานี้ ได้กำหนดตั้งแต่พ.ศ. 2475 อันถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย จนถึง พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นเวลาที่เป็นปัจจุบันที่สุดที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากตลอดระยะเวลา 52 ปีเศษ ของการเมืองการปกครองไทย รูปแบบของรัฐสภาไทยมีทั้งสภาเดี่ยวและสองสภา โดยมี การเปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมา จากสภาเดี่ยวเป็นสองสภาและจากสองสภาเป็นสภาเดี่ยว แต่โดยที่ สภาเดี่ยวซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทแต่งตั้งทั้งหมดโดยฝ่ายบริหารเป็นการปกครองภายใต้ ระบบเผด็จการ ดังนั้นในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะรูปแบบสองสภาหรือระบบ 2 สภา (รวมทั้ง สภาเดี่ยวแต่มีสมาชิก 2 ประเภทอยู่รวมกันด้วย) ภายใต้รัฐธรรมนูญจำนวน 8 ฉบับ ดังนี้

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

โดยกำหนดเนื้อหาที่จะศึกษาเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ โครงสร้าง องค์ประกอบ อำนาจของสภาแต่งตั้งตามที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่กล่าว ข้างต้น ส่วนที่สองศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและพฤติกรรมของสภาแต่งตั้งในด้านนิติบัญญัติ การ ควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารและในด้านอื่น ๆ รวมตลอดถึงเหตุการณ์สำคัญ ๆ ทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อสถาบันนิติบัญญัติ และทำให้สามารถเข้าใจการเมืองการ ปกครองไทยได้ดีขึ้น สำหรับการพิจารณาเหตุการณ์ทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น จะพิจารณาถก ตามแนวทางในหนังสือคู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย รว มรวมโดย กนก วงษ์ตระหง่าน

วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาโดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ซึ่งได้แก่รายงานการประชุมของรัฐสภา เอกสาร ที่เกี่ยวข้องและจากเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ซึ่งได้แก่ผลงานวิจัย ข้อเขียน และเอกสารอื่น ๆ ที่ได้มีผู้ศึกษาค้นคว้าไว้แล้วจากห้องสมุดของหน่วยงานและสถาบันการศึกษา ต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาในเรื่องนี้ จะทำให้เข้าใจโครงสร้างและบทบาท พฤติกรรม ของรัฐสภาไทยมากขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาออกกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย การ ตรวจสอบ รั้งถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหาร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไป
2. ผลการศึกษานี้ อาจจะเป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาหาทางเลือก แก่ผู้ตัดสินใจ (Decision Maker) หรือผู้เกี่ยวข้องในการปรับปรุงโครงสร้างของรัฐสภา ให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย