

## ระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

๑.๑ ระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย

โดยทั่วไปแล้ว การปกครองในระบบประชาธิปไตย มีรูปแบบที่แต่ละประเทศใช้ดำเนินการอยู่ ๓ แบบ คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบกึ่งประธานาธิบดี หรือ กึ่งรัฐสภา (Semi-Presidential or Semi-Parliamentary System)

ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) การปกครองระบบรัฐสภา หมายถึงระบบการปกครองที่ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ สมาชิกรัฐสภา มีอำนาจไม่เพียงแต่จะควบคุมผู้ใช้อำนาจบริหารมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตเท่านั้น แต่ยังไปทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจเองอีกด้วย ? ฉะนั้นในระบบรัฐสภาอำนาจสูงสุดในประเทศจึงตกอยู่กับสถาบันนิติบัญญัติ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ที่พอจะยกเป็นตัวอย่างได้ คือ ประเทศอังกฤษ ได้ให้อำนาจแก่รัฐสภา โดยที่รัฐสภาใช้อำนาจกว้างขวางมาก สามารถออกกฎหมายได้อย่างไม่มีข้อจำกัด เป็นสถาบันนิติบัญญัติที่สำคัญที่สุดในโลก จนกระทั่งมีผู้กล่าวว่า รัฐสภาสามารถทำได้ทุกอย่าง นอกจากสิ่งที่เป็นไปไม่ได้เท่านั้น ถ้าหากรัฐสภาทำสิ่งใดที่ผิดก็มีแต่รัฐสภาเองเท่านั้นที่จะทำให้ออกได้ ไม่มีสถาบันอื่นใดที่จะมาควบคุมรัฐสภา รัฐสภาอาจจะออกกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เกี่ยวกับอาณาเขตของประเทศ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเกี่ยวกับรัฐสภาเองได้ตลอดเวลา

<sup>๑</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, "ประชาธิปไตย", วารสารของชมรมรัฐศึกษา, (๒๕๑๔), ๑๓.

แม้แต่คำพิพากษาของศาล ซึ่งถือเป็นหลักปฏิบัติเยี่ยงกฎหมาย เมื่อรัฐสภามีมติกฎหมายออกมาใช้ในเรื่องเดียวกัน ย่อมมีอำนาจใช้เหนือกว่าคำพิพากษาของศาล <sup>๒</sup>

การปกครองในระบบรัฐสภา จะดำเนินไปได้ก็ต่อเมื่อมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็งอยู่ในสภาสองหรือสามพรรค โดยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ก็จะได้เป็นฝ่ายจัดตั้งคณะรัฐบาล และดำเนินการบริหารประเทศ หากเกิดการขัดแย้งกันเมื่อใด และฝ่ายสมาชิกพรรคที่มีเสียงข้างน้อยสามารถรวมกลุ่มกันได้เป็นเสียงส่วนมาก ก็ย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลผู้บริหารประเทศได้ จึงเป็นการถ่วงดุลแห่งอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจของกันและกัน ทำให้สมาชิกสภาต้องมีความรับผิดชอบและยึดถือประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก เนื่องจากมติมหาชน (Public Opinion) และสื่อมวลชนจะคอยตรวจสอบงานของสมาชิกรัฐสภาอยู่เสมอ ซึ่งถ้าหากมติมหาชนไม่คอยทำหน้าที่ดังกล่าว การปกครองในระบบรัฐสภา ก็อาจกลายเป็นการปกครองเผด็จการโดยรัฐสภาได้

ระบบประธานาธิบดี (Presidential System)      การปกครอง  
ระบบนี้เป็นการปกครองที่ใดจักแยกอำนาจของ ฝ่ายตุลาการ บริหาร และนิติบัญญัติออกจากกัน ตามหลักการแยกอำนาจ (Separation of Powers) อันเป็นหลักที่สำคัญที่สุดของระบบนี้ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ต่างก็ได้รับเลือกมาจากประชาชน

<sup>๒</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย,  
(พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔) หน้า ๕๖.

โดยตรงและต่างทำงานเป็นอิสระ ระบบการปกครองเช่นนี้ ทำให้เกิดอำนาจการ-  
 ควบคุม อำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย (Check and  
 Balance) เพื่อมิให้ระบบทรราชย์ที่ไม่มีคุณดวงอำนาจเกิดขึ้น<sup>๓</sup> ประเทศที่  
 ใช้การปกครองระบบนี้และพอที่จะยกเป็นตัวอย่างได้ คือ สหรัฐอเมริกา สมาชิกรัฐ-  
 สภาสามารถใช้ไลแควอำนาจนิติบัญญัติเท่านั้น และจะไปเป็นรัฐมนตรีในคราวเดียวกัน  
 ไม่ได้ หากจะไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ จะต้องลาออกจากสมาชิกรัฐสภา  
 สมาชิกรัฐสภาในระบบนี้ได้รับเอกสิทธิ์เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภาในระบบแรก คือ มี  
 หน้าที่ในการออกกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ใช้อำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อยกว่า  
 คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประธานาธิบดี ซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร  
 และขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีโดยตรง ส่วนอำนาจตุลาการเป็นสถาบันอิสระและพิทักษ์  
 รักษารัฐธรรมนูญไว้ใหม่ไคมาละเมิด ระบบนี้อาจจะเหมาะสมสำหรับประเทศที่ขาด  
 พรรคการเมืองที่เข้มแข็ง

ระบบกึ่งประธานาธิบดี หรือ กึ่งรัฐสภา (Semi-Presidential or  
 Semi-Parliamentary System) ในการปกครองระบบนี้ รัฐสภาใช้อำนาจ  
 เพียงออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น สมาชิกรัฐสภาจะไป  
 ใช้อำนาจบริหารในขณะเดียวกันไม่ได้ ส่วนประธานาธิบดีในระบบนี้มีอำนาจมากกว่า  
 ประธานาธิบดีในระบบรัฐสภา เพราะสามารถใช้อำนาจบริหารบางอย่างได้โดยไม่ต้อง

<sup>๓</sup> เรื่องนารุเกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา,  
 แปลโดย กระทบด ทองธรรมชาติ และ สมบูรณ์ สุขสำราญ (พระนคร :  
 โรงพิมพ์สมาคมสังคมนาศตร, ๒๕๑๓), หน้า ๒.



มีนายกรัฐมนตรีมากอยรับผิดชอบแทน<sup>๔</sup> ประเทศที่ไ้ระบบนี้ ไ้แก่ ประเทศฝรั่งเศส  
 ประธานาธิบดีสามารถทำหน้าที่ดวงคุณอำนาจของรัฐบาลได้ ทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะ  
 ทางมีภาระรับผิดชอบโดยตรงต่อสภา หากสภาลงมติไม่ไว้วางใจก็ต้งลาออก หรือ  
 ทำให้ประธานาธิบดียุบสภาเดี่ยว เนื่องจากทั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาผู้แทนต่าง  
 ก็ได้รับเลือกมาจากประชาชน ประธานาธิบดีจึงต้งรับผิดชอบโดยตรงกับประชาชน  
 และระมัดระวังทั้งเสียงประชามติ ในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนเท่ากับสมาชิก รัฐบาล  
 มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิ-  
 ปรายทั่วไปได้ แต่คณะรัฐมนตรีซึ่งไ้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดียังคงต้งรับผิดชอบ  
 โดยตรงด้วย ดังนั้นนายกรัฐมนตรีและคณะจึงเป็นเสมือนตัวกลางในการดำเนินงาน  
 ซึ่งจะต้งให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและมติทั้งของรัฐบาลและประธานาธิบดี ฝ่าย-  
 ตุลาการยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการพิพากษาคดีตามตัวบทกฎหมายเหมือนกับศาลของ  
 ประเทศที่ไ้ระบบรัฐบาล<sup>๕</sup>

## ๑.๒ ระบบการปกครองของไทย

การปกครองของไทย ตั้งแต่ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา  
 ไ้มีการปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีประสบ-

<sup>๔</sup> ธรรมนูญ ท้องธรรมนูญชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.

การณ์ในการปกครองตนเองมาก่อน กลุ่มหรือผู้นำ ในนามของคณะราษฎร ซึ่งประกอบ  
ไปด้วยข้าราชการเสียเป็นส่วนมาก จึงเขาทำการปกครองประเทศแทนปวงชนในระยะ  
หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ แต่แม้จนกระทั่งปัจจุบัน อำนาจในการปกครอง  
ก็ยังคงผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่ในกลุ่มข้าราชการประจำเสมอมา อย่างไรก็ตาม รัฐบาล  
การปกครองของไทยในแต่ละสมัยก็มีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียดของบาง  
ส่วนโครงสร้างโดยทั่วไปแล้ว การปกครองของประเทศไทยยังคงใช้ระบบรัฐสภา ดังนั้น  
ระบบการปกครอง (System of Government) ของไทยจึงพอแบ่งออกเป็น ๔  
ระบบ <sup>๖</sup> คือ

การปกครองโดยรัฐสภา (Assembly of Government) เช่น การ  
ปกครองในระยะแรกเริ่มของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักร ฉบับ  
๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ในระบบการปกครองแบบนี้ถือหลักว่า สภาผู้แทนซึ่งมี  
ฐานะเป็นรัฐสภา เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ  
และอำนาจบริหาร อยู่ในมือโดยเด็ดขาด สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มี  
อำนาจมากที่สุดกล่าวคือ อำนาจในการออกกฎหมาย (มาตรา ๘) อำนาจในการควบคุม  
ดูแลราชการ (มาตรา ๙) อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๙)  
อำนาจในการวินิจฉัยการกระทำของพระมหากษัตริย์ (มาตรา ๖) และตามรัฐ-  
ธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ คณะกรรมการราษฎร ซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน  
ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๒๘) สภาผู้แทน-

---

<sup>๖</sup> กระทบด ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย  
(พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าว, ๒๕๑๔), หน้า ๑ - ๕.

ราษฎรในสมัยนั้นจึงมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง การปกครองระบบนี้จึงเป็นระบบที่ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนอย่างมาก รวมทั้งเป็นระบบที่ถือว่า คณะกรรมการราษฎร หรือ คณะรัฐมนตรี เป็นเพียงกรรมการคณะหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารประเทศแทนรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาอาจเปลี่ยนแปลงได้ ระบบการปกครองโดยรัฐสภาผู้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรก

การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government)

เป็นการปกครองที่คล้ายระบบการปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government) แต่โดยยึดถือหลักดุลอำนาจ (Balance of Power) เป็นหลักในการปกครองด้วยการปกครองในระบบรัฐสภานี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๘๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๒ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๙๕ ดังจะชี้ให้เห็นรายละเอียดดังต่อไปนี้

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ มีรายละเอียดดังนี้คือ ใช้ระบบสภาเดียว (Unicameral Legislature) (มาตรา ๑๖) คณะรัฐมนตรีมีสิทธิจะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ (มาตรา ๓๕) ขณะเดียวกันสภาผู้แทนก็สามารถลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือ ทั้งคณะได้เช่นเดียวกัน (มาตรา ๔๑) นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ต้องเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๔๗) ควบเหตุนี้เอง การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จึงจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยเปลี่ยนนามประเทศจาก สยาม มาเป็น ประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติมวาทব্যบทเฉพาะกาล ขยายการมีสมาชิกประเภทที่สอง จาก ๑๐ ปี เป็น ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติมวาทব্যการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนที่เลือกตั้งเป็นเวลา ๔ ปีนั้น หากเป็นการพ้นวาระ โดยมีเหตุขัดข้องต่าง ๆ ที่จะเลือกตั้งไม่ได้ ก็อาจตราพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกได้

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ประกาศใช้ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากฉบับเดิม คือ ใช้ระบบสองสภา (Bicameral Legislation) กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทน และพฤฒสภา (มาตรา ๑๗) พฤฒสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม และสามารถยับยั้งกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่มีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกพฤฒสภา และรัฐมนตรี เพื่อเป็นการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง (ตามมาตรา ๒๔, ๒๕, ๒๖ ตามลำดับ) นอกจากนี้ยังเป็นครั้งแรกที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักรว่า ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๑๔)

จากนั้นได้เกิดรัฐประหารในวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยมีการเปลี่ยนแปลงไปในเรื่องบางเรื่องพอสรุปได้ว่า มีการยกเลิกเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง เพิ่มอำนาจวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อนาสั่งเกตอยู่ประการหนึ่งคือ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขได้ง่าย (Flexible Constitution) โดยใ้บัญญัติ



ให้แก้ไขได้โดยเสียงข้างมากของสภา (ตามมาตรา ๘๓) จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถึง ๓ ครั้งในเวลาต่อมา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และให้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๖ เดือน ได้มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐ บางประการ เช่น วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลและไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่สิทธิยับยั้งยังคงมีอยู่ สิ่งที่เพิ่มเติมจากเดิมและไม่เคยมีมาก่อน คือ มีวิธีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าการร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย (มาตรา ๑๗๔) มีการห้ามรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภาทำการค้า แດอย่างใดก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ไปเพียงสองปีกว่า คณะรัฐประหารชุดเดิมก็ประกาศยึดอำนาจนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕ กลับมาใช้อีกในวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ผสมกันระหว่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๕ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๒ โดยใช้ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral Legislature) และเลิกขอห้ามสมาชิกรัฐสภา และรัฐมนตรีทำการค้า และการดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำในวงการเมือง

จะเห็นได้ว่า การปกครองของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้ง ๕ ฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) ซึ่งมีชื่อเรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า "การปกครองในระบบคณะรัฐมนตรี" <sup>๗</sup> เพราะคณะรัฐมนตรีซึ่งกลายเป็นคณะบุคคล

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.



ที่มีอิทธิพลมาก สามารถบังคับให้สมาชิกสภาส่วนใหญ่ในสภายุแทน หรือ รัฐสภา ปฏิบัติตามความต้องการของตนได้

2 การปกครองโดยฝ่ายบริหาร (Executive Government) นับเป็นระบบการปกครองอีกแบบหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอันมาก ระบบนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักร (เรียกว่ารัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร) พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ จนถึงวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งสั้นที่สุด เพราะมีเพียง ๒๐ มาตรา และมีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และนิติบัญญัติในฐานะรัฐสภา (มาตรา ๖) หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ และมีการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี (มาตรา ๑๗)

จะเห็นได้ว่า การปกครองโดยฝ่ายบริหารเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมมีอำนาจมาก และเด็ดขาดในการดำเนินการต่าง ๆ รัฐสภาเป็นเพียงสถาบันที่คอยรับทราบและยืนยันความถูกต้องของนโยบายที่ฝ่ายบริหารต้องการจะนำมาใช้ปฏิบัติ และไม่มีอำนาจที่แท้จริงของรัฐสภาหลงเหลืออยู่ จึงเรียกว่า เป็น การปกครองโดยฝ่ายบริหาร

3 การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary System of Government) ตามรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๑ มีสาระเกี่ยวกับการให้อำนาจนิติบัญญัติ คือ ในระบบสองสภา สภาล่าง คือ สภายุแทน ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง และสภาสูง คือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามขอเสนอของนายกรัฐมนตรี แต่โดยวางหลักไว้ว่า สมาชิกวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันไม่ได้ รัฐสภาที่มีอำนาจในการนิติบัญญัติ และความคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทุตามรัฐบาค การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารให้ออกจากกันมากยิ่งขึ้นในลักษณะที่ไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า ระบบรัฐสภาของไทยเป็นระบบการปกครองที่ประสบปัญหาต่าง ๆ อันเป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาค และรูปแบบของการปกครองอยู่เสมอ โครงสร้างของรัฐสภาของไทย บางครั้งจึงเป็นระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System) บางครั้งก็ใช้ระบบสองสภา (Bicameral System)

### ๑.๓ ระบบสภาเดี่ยว (Unicameral System)

๑.๓.๑ ลักษณะทั่วไป ระบบสภาเดี่ยวนี้ เป็นระบบที่มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่คณะชนเพียงกลุ่มเดียว หรือ หน่วยงานเดี่ยวในการดำเนินการ ไม่มีสถาบันอื่นใดมาใช้อหรือดำเนินการในตานนิติบัญญัติ แสดงให้เห็นว่าระบบสภาเดี่ยวนี้มีคณะบุคคลเพียงกลุ่มเดียวรับผิดชอบในการพิจารณาตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ขอบบังคับต่าง ๆ อันเป็นการกระทำในหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งพอจะกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของระบบสภาเดี่ยวโลกดังนี้ คือ

๑. ระบบสภาเดี่ยวให้อำนาจกับสถาบันรัฐสภามากในการ  
ดำเนินงาน เพราะไม่มีหน่วยงานใดจะมายับยั้ง ชักเถลา หรือ ถ่วงดุลในการดำเนิน  
งาน

๒. ระบบสภาเดี่ยวมีความรวดเร็ว และความคล่องตัวใน  
การดำเนินงาน

๓. ระบบสภาเดี่ยวทำให้มีสถาบันหรือองค์กร ผู้รับผิดชอบ  
ต่อการวางนโยบาย การกำหนดนโยบายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นการหลีกเลี่ยง  
การขัดแย้ง ทำให้เกิดความรับผิดชอบแน่ชัด และลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน

๔. โดยทั่วไปสภาเดี่ยวช่วยสร้างพลังของกลุ่มทางการเมือง  
อันเป็นตัวแทนของประชาชนมาปฏิบัติงานร่วมกันเพียงองค์กรเดียว ระบบสภาเดี่ยว  
นี้ตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญจึงมีความใกล้ชิดกับระบบประชาธิปไตย เพราะเป็นการให้อำนาจและยอมรับอำนาจอธิปไตยจากปวงชนอย่างเต็มที่มากกว่าระบบสองสภา

๕. สภาเดี่ยวมักใช้โดยผลดีในการปกครองท้องถิ่น เพราะมี  
ประชากรจำนวนพอเหมาะ ชอบขยายการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ไม่กว้างขวางจน  
เกินไป การตัดสินใจและการวางนโยบายมีขอบข่ายเฉพาะชุมชนนั้น ๆ จึงทำให้เกิด  
ประสิทธิภาพมากกว่าระบบสองสภา

๖. ระบบสภาเดี่ยวเป็นระบบที่มอบอำนาจทางค่านิติบัญญัติ  
ให้แก่สภาแห่งชาติ ซึ่งมีเพียงสภาเดี่ยว ในทางทฤษฎีระบบสภาเดี่ยวจะใช้กับประเทศ  
ที่มีฐานะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) <sup>๕</sup>



<sup>๕</sup> Inter - Parliamentary Union, Parliaments (London :  
Cassell, 1962), p. 11.

<sup>๕</sup> ประเสริฐ โยธพิทักษ์, "การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย"  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
๒๕๑๓), หน้า ๓๑.

ข้อที่น่าสังเกตสำหรับการใช้ระบบสภาเดียวก็คือ ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย จากพระมหากษัตริย์มาสู่ระบบรัฐสภา ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงมักจะใช้ระบบสภาเดียว ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์แห่งการเปลี่ยนแปลงของคณะตุลาการ ว่าต้องการจะให้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงอยู่ในความมั่นคงอย่างแท้จริง อย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก่อนที่จะจัดตั้งสภาที่สองขึ้นมา เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส เมื่อใช้รัฐธรรมนูญ ก.ศ. ๑๗๙๓ ได้ใช้ระบบสภาเดียว จนถึงปี ก.ศ. ๑๗๙๕ จึงได้จัดตั้งระบบสองสภาขึ้น หรือ ในกรณีของประเทศไทยได้ใช้ระบบสภาเดียว ตั้งแต่เริ่มการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญการปกครองแผนกนิสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งได้ใช้ระบบสภาเดียวมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๕ จึงได้เปลี่ยนมาใช้ระบบสองสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

บทบาทและการดำเนินงานต่าง ๆ ของระบบสภาเดียวนั้น ไม่มีความแตกต่างไปจากระบบสองสภามากนัก เพียงแต่ระบบสภาเดียวนั้น เป็นการรวมอำนาจนิติบัญญัติที่ควรจะมีในแต่ละสภามาไว้ที่สภาเพียงสภาเดียว ซึ่งข้อดี ข้อเสีย ของระบบสภาเดียวนั้นจะได้พิจารณาต่อไป

### ๑.๓.๒ อำนาจหน้าที่และขอบข่ายของการดำเนินงาน

เมื่อประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว ย่อมเป็นที่แน่นอนว่า สภานั้นย่อมมีอำนาจสูงสุด ตามระบบรัฐสภา (Parliamentary System) การมี



ระบบสภาเดี่ยว ทำให้รัฐสภาใช้อำนาจมาก ซึ่งบางครั้งก็เป็นการใช้อำนาจควบคุมฝ่ายบริหารมากเกินไป เช่น ที่ประเทศฝรั่งเศส เคยประสบมาเมื่อใช้ระบบสภาเดี่ยว กล่าวคือ ในระยะแรกของการมีรัฐสภา รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองโดยเด็ดขาด ๑๐

ถึงโลกดวเฒววา การเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยก็มีการปกครองในระบบสภาเดี่ยว สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่ผู้เดียว มีอำนาจควบคุมการบริหารคานินิติบัญญัติของประเทศ มีอำนาจประมุขลงมติถอดถอนกรรมการราษฎร (คือ คณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา) หรือ ข้าราชการ ถึงโลกดวมาแล้ว

ตามรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักร มีหลายสมัยที่กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดี่ยว โคนแ

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ระบบสภาในแคะรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นระบบสภาเดี่ยว ยังมีระกัแห่งอำนาจหน้าที่แคะกวางกันออกไป

สภาผู้แทนราษฎร ตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ จัดไควาเป็นสภาที่มีอำนาจมากที่สุด ในระบบสภาเดี่ยวของประเทศไทยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้มีอำนาจในการพิจารณาาคคีที่พระมหากษัตริย์ถูกฟ้องร้องดววโทษ ตามคววมในมาตรา ๖ วา

กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคคิอาชววยังโรงศาลไมไเก เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย

๑๐  
รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๙๓

นอกจากนี้สภายังมีอำนาจในการออกกฎหมาย (มาตรา ๘) การควบคุมดูแลราชการ (มาตรา ๙) การแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กล่าวโดยสรุป ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นับเป็นการปกครองของรัฐสภา (Government of the Assembly) โดยกำหนดให้คณะกรรมการราษฎร ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คำเนิการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภานุแทนราษฎร (มาตรา ๒๘)

ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ใช้ระบบสภาเดียว โดยกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภานุแทนราษฎร (มาตรา ๕๐) สภานุแทนราษฎรสามารถลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือ ทั้งคณะใด (มาตรา ๔๑) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมว่าควยการเลือกตั้งสมาชิกสภานุแทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยมีบัญญัติว่า สมาชิกสภานุแทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งทกระยะ ๔ ปีนั้น ถ้าเป็นการพ้นวิสัยโดยมีเหตุขัดข้องต่าง ๆ ที่จะเลือกตั้งไม่ได้ ก็อาจตราพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกสภานุแทนราษฎรออกไปได้อีก ดังนั้น สมาชิกสภานุแทนราษฎรจึงมีสิทธิเพิ่มเป็นพิเศษอีกประการหนึ่ง อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของสภานุแทนราษฎรยังคงอยู่ เช่น การพิจารณางบประมาณ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การตั้งกระทู้ถาม ฯลฯ

การใช้ระบบสภาเดียวนั้น ต้องหยุดชะงักไปเพราะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปี พ.ศ. ๒๔๘๙, ๒๔๙๐, ๒๔๙๒ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ระบุให้มีสองสภา

การใช้ระบบสภาเดี่ยวมาเริ่มตนอีกครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๕ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง และ สมาชิกประเภทที่ ๒ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (มาตรา ๑๑๕) คำนการกิจและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรได้ระบุไว้ในมาตรา ๑๑๖ ว่า "บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร" และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้ว โทนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงจะใช้เป็นกฎหมายได้ (มาตรา ๗๑) ในขณะที่เดียวกัน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ นี้ ประกาศใช้มาจนกระทั่งวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้มีการปฏิวัติ นำโดย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ พร้อมกับให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและนิติบัญญัติในฐานะรัฐสภา (มาตรา ๖) ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้ถวายคำแนะนำให้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จนถึง พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงได้หวนกลับไปใช้ระบบสองสภาอีกครั้งหนึ่ง

๑.๓.๓ ข้อดีข้อเสียของระบบสภาเดี่ยว เหตุผลที่อ้างวาระบบสภาเดี่ยวเป็นระบบที่ดี คือ

ก. การมีสถานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ย่อมเป็นการแสดงถึงเอกภาพ (Unity) ถ้ามีสถานิติบัญญัติสองสภาอาจเกิดการขัดแย้งขึ้นได้ เพราะเท่ากับมีรัฐาธิปไตย (Sovereign) ในการออกกฎหมาย ๒ แห่ง

ข. การมีสภาเดียว ย่อมทำให้สามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงของราษฎรในประเทศได้โดยตรง ไม่มีใครมาเปลี่ยนแปลงได้

ค. การมีสถานิติบัญญัติสองสภา ทำให้สมาชิกไม่สำคัญในความรับผิดชอบ สมาชิกสภาที่หนึ่งอาจฉวยร่างกฎหมายไปได้ โดยคาดหมายว่าอีกสภาหนึ่งจะไม่เห็นชอบด้วย หรือ แก้ไขชอบกพรองเอาเอง

ง. การมีสถานิติบัญญัติสภาเดียว เป็นการประหยัด เพราะไม่ต้องจ่ายเบี้ยประชุมให้สมาชิกสภาที่สอง และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับสำนักงานของสภาที่สองด้วย

จ. การมีสถานิติบัญญัติสภาเดียว ราษฎรเข้าใจอำนาจหน้าที่ของสภาได้ง่าย

ฉ. การมีสถานิติบัญญัติสภาเดียว ทำให้การพิจารณากฎหมายทำได้รวดเร็ว ออกกฎหมายได้รวดเร็ว และอ้างกันว่าทำให้การออกกฎหมายเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ๑๑

ข้อเสียของระบบสภาเดียว มีดังนี้

ก. ปราศจากการถ่วงดุลการดำเนินงานของสภา อาจมีชอบกพรองเกิดขึ้นได้ เช่น เป็นการออกกฎหมายเพื่อกลุ่มคณะบุคคล และมหาชนส่วนใหญ่ใคร่กับความเคื่องรอนจากกฎหมายนั้น

๑๑ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พระนคร : บำรุงสาสน, ๒๕๑๑), หน้า ๒๕๔ - ๖.



ข. อาจมีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาร่วมทำหน้าที่ในสภาไคนอย หรือ ไมครบถวน

ค. การมีสภาเดียวทำให้สมาชิกสภานั้นต้องรับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากเกินไป

๑.๔ ระบบสองสภา (Bicameral System)

๑.๔.๑ ลักษณะทั่วไป ลักษณะทั่วไปของระบบสองสภา คือ เป็นระบบที่มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่สภาสองสภา และทั้งสองสภานี้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินการคานานิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารประเทศ ในรูปแบบของการปกครองโดยระบบรัฐสภา และระบบสองสภานี้มักจะแบ่งออกเป็นสองสภา คือ สภาสูง กับ สภาล่าง หรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ เช่น สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญชน (House of Commons) หรือพฤกษสภาวุฒิสภา กับ สภาผู้แทน เป็นต้น

ระบบสองสภา มีลักษณะที่น่าสนใจ เกิด ดังนี้คือ

๑. สภาล่างมักมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ มากกว่าสภาสูง เช่น มีสิทธิในการเสนอตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งสภาสูงไม่มีสิทธินี้

๒. สมาชิกสภาสูงส่วนมาก มักเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความชำนาญในกิจการสาขาต่าง ๆ มีวัยวุฒิสูง มีความเป็นนักการเมืองน้อยกว่าสมาชิกสภาล่าง และมีอายุที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่อเนื่องนานกว่าสมาชิกสภาล่าง จึงสามารถที่จะทำหน้าที่เป็นสภาที่คอยใช้เหตุผลวิเคราะห์การปฏิบัติงานต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร

๓. ระบบสองสภานี้เป็นวิธีการที่จะเสาะหากลุ่มชนพิเศษที่จะให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร และเป็นวิธีการที่โครงการจะให้สมาชิกสภามาช่วยในการกลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบกิจการงานการนิติบัญญัติ เพราะกิจการนี้จะต้องมีการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ

๔. ระบบสองสภา โดยทั่วไปจะมีอยู่ในสหพันธ์รัฐ โดยถือหลักว่า สภาที่หนึ่งจะทำหน้าที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชน ส่วนสภาที่สองเป็นสถาบันตัวแทนของมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐส่งผู้แทนมาในจำนวนเท่ากัน และให้ทั้งสองสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติเกือบเท่ากันด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มลรัฐที่มีราษฎรมาก และมีผู้แทนมากอยู่ในสภามหาชนเสี่ยงที่ตนมีอยู่มากนั้น เอาเปรียบมลรัฐที่มีราษฎรน้อย และมีผู้แทนอยู่ในสภาน้อย

๑.๔.๒ อำนาจหน้าที่และการดำเนินงาน ระบบสองสภานั้น เป็นระบบที่โครงการจะให้เกิดการไตร่ตรองในข้อเสนอ หรือ แนวดำเนินนโยบายต่าง ๆ เป็นสองระดับ โดยมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะสถาบันรัฐสภา เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองระบบรัฐสภา เช่น ระบบรัฐสภาแบบสองสภาของประเทศอังกฤษ สภาสูงหรือสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศ ทั้งทางคดีแพ่งและอาญา ทำหน้าที่ดำเนินการรับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับข้าราชการที่ทำความผิด หรือปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ถูกต้อง มีอำนาจในการตรวจทบทวนกฎหมายของสภามหาชน

กรมด ทงธรรมชากิ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย,

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น สภาองเกรส อันเป็นองค์กร  
นิติบัญญัติที่มีบทบาทสำคัญมากในการปกครองของประเทศ ประกอบด้วยสภา  
สองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทน วาระในการดำรงตำแหน่ง อำนาจ และ  
ขอบเขตของสภาองเกรสได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเช่นในมาตรา ๑ ระบุ  
ว่า "อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงมอบไว้กับ สภาองเกรส ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและ  
สภาผู้แทน"

ดังได้เคยกล่าวมาแล้วว่า การปกครองของสหรัฐอเมริกา นั้น เป็น  
การปกครองในระบบประธานาธิบดี และเนื่องจากสหรัฐเป็นประเทศสหพันธรัฐ  
สภาผู้แทนจึงทำหน้าที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชน วุฒิสภาเป็นสถาบันตัวแทน  
ของมลรัฐ และสภาองเกรสเป็นองค์กรองอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตามระบบการ  
ปกครองแบบประธานาธิบดี ย่อมมีการแบ่งอำนาจออกเป็นสามฝ่าย มีความสามารถ  
ในการรั้งและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งการปกครองราชอาณาจักรไทย ได้เริ่มมีการจัดรูป  
แบบของรัฐสภาเป็นสองสภามาแล้ว ๔ ครั้ง คือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยเรียกสภาทั้งสองว่า "พฤกษสภา" ส่วนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๐  
รัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๒ และรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๐๑ ซึ่งเรียกสภาทั้งสองว่า "วุฒิสภา"  
ซึ่งจะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาทั้งสองนี้ต่อไปโดยละเอียด

### ๑.๕ องค์ประกอบสำคัญที่ช่วยในการปกครองระบบสองสภาเป็นประชาธิปไตย

สังคมประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ประจักษ์แล้วว่า อำนาจทางการเมืองที่  
แท้จริง อยู่ที่ประชาชน โดยเฉพาะในระบบรัฐสภา ไม่ว่าสภาเดียวหรือสองสภา  
ประชาชนย่อมเป็นผู้เลือกทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายนิติบัญญัตินั้นดำเนินการจัดตั้ง  
ฝ่ายบริหาร มีการรั้งและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ขอบบังคับ กฎหมาย และ

นโยบายต่าง ๆ จึงมาจากตัวแทนของประชาชน ซึ่งประชาชนมีโอกาสเลือกมา และสามารถเปลี่ยนแปลงไปเมื่อครบวาระตามรัฐธรรมนูญ ในระบบสองสภานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีส่วนประกอบเพื่อให้ระบบการปกครองเช่นนี้บรรลุผลสำเร็จ พอดีจะกล่าวถึงตัวประกอบเหล่านี้โดยบางประการ คือ

๑. รัฐธรรมนูญ อันระบุดังอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ทำหน้าที่ นิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร กำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง สิทธิ และหน้าที่ของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ในรัฐสภาอำนาจส่วนใหญ่จะเป็นของสภา-  
ผู้แทนราษฎร เพราะจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การรับผิดชอบจะมีลักษณะเป็น สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) เริ่มจากประชาชนไปยังสภา-  
ผู้แทนราษฎร จากสภาผู้แทนราษฎรไปยังคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคน และจาก รัฐมนตรีไปยังข้าราชการประจำ (Civil Servant) ๑๕

๒. พรรคการเมือง พรรคการเมืองเป็นตัวประกอบสำคัญที่จะ ทำให้การปกครองระบบรัฐสภาเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จ โดยปกติแล้ว มักจะเป็นระบบพรรคการเมืองน้อยพรรค เช่น ในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีพรรคใหญ่ อยู่ ๒ พรรค เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ลำพังสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายเดียวหาไม่พียงพอที่จะ ทำให้สถาบันสภาผู้แทนมีความแข็งแกร่ง เป็นที่ยอมรับของผู้ใช้อำนาจของสถาบันอื่นไม่ พียงนัก เพราะการต่อสู้ทางการเมืองในสถาบันนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการต่อสู้



ทางการเมืองในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ยังมีการต่อสู้ทาง  
การเมืองอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญเท่ากับการต่อสู้ทางการเมืองในสภาพแทน  
การต่อสู้ทางการเมืองในส่วนที่วานี้ก็คือ การต่อสู้ทางการเมืองนอกรัฐสภา ซึ่ง  
เป็นเรื่องของประชาชนโดยแท้ ถ้าไม่มีการต่อสู้นอกรัฐสภาเสียแล้ว การปก-  
ครองนี้ยากจะดำเนินไปส่นแนวทางของประชาธิปไตยได้ ในการต่อสู้เช่นว่านี้  
ประชาชนทั่วไปมีสถาบันสำคัญที่ตนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้ นั่นคือ สถาบัน-  
พรรคการเมือง ๑๔

๓. ปวงชน ในการปกครองระบอบรัฐสภา ปวงชนนับว่าเป็น  
ตัวประกอบสำคัญในอันที่จะทำให้ระบบนี้คงอยู่ได้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจ  
หน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ภารกิจสิทธิและหน้าที่ของตน ความเข้าใจในกฎหมายรัฐธรรมนูญ  
ความรู้เกี่ยวกับการยอมรับอำนาจของรัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุด หากปวงชนมี  
ความสนใจและเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ ก็ยากที่จะมีผู้ใดสามารถมาทำลายล้างระบบ-  
รัฐสภาได้ ความเข้าใจและความสนใจเหล่านี้ จะทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม  
ผลประโยชน์ เป็นพรรคการเมือง และสามารถพัฒนาการปกครองในระบอบประชา-  
ธิปไตยต่อไป

๑๔ กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย,

หน้า ๕๗.

๔. ผู้นำทางการเมือง ในระบบรัฐสภา จะต้องมีวิญญูณของ  
 นักการเมืองอย่างแท้จริง เป็นคนแพรชนะ และอดทนต่อการเล่นเกมทางการเมือง  
 มีโชดออำนาจเป็นใหญ่ เพราะเคยมีข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย  
 ว่า ฆ่า อีคอดก และเขาทำนองมากหมอมากความ เพราะมีตัวแทนของประชาชน  
 ซึ่งแตกต่างกันทั้งวัยวุฒิและคุณวุฒิ จึงมักมีการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันเป็นอันมาก  
 ดังนั้น หากผู้มีอำนาจจะเป็นผู้นำทางการเมือง ก็ควรจะได้ปรับปรุงทัศนคติต่อการ  
 ปกครองระบอบประชาธิปไตยใหม่มีความเสียสละ และมีคุณลักษณะของผู้นำอย่างแท้จริง

๕. สถาบัน หรือ องค์การตัวประกอบอื่น ๆ เช่น สถาบันทาง-  
 การสื่อสารมวลชน ก็ควรจะมีส่วนช่วยเผยแพร่การทำงานของรัฐสภา รัฐมนตรี เพื่อ  
 สร้างความเข้าใจอันดีแก่ประชาชน มีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นส่วน-  
 ช่วยสร้างประสามติ สร้างอำนาจที่สืบมาเพื่อรัง และถวง ตรวจสอบ การทำงาน  
 ของรัฐสภา

๖. การมีสภาที่สองจากการเลือกตั้ง แมวาประเทศไทยจะ  
 ไม่ใช่ประเทศสหพันธรัฐ แต่การมีระบบสภาที่เดียวอาจจะช่วยให้สภายแทนสามารถ  
 ดำเนินการตามหน้าที่ได้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะมีสภาที่สองไวช่วยในการ  
 ตรวจสอบการพิจารณาาร่างกฎหมาย และการทำงานต่าง ๆ ของสภายแทน แต่ทั้งนี้  
 สภาที่สองควรจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มิฉะนั้นก็จะเกิดปัญหาติดตามมา  
 คือ ความร่วมมือ หรือ ความสัมพันธ์ ระหว่างสภาที่สองกับรัฐบาล เพราะแมวา  
 รัฐธรรมนูญไ้กระบะในหองค้ประมุขทรงกึ่งสมาชิกวุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติหาได้เป็น  
 เช่นนั้นไม กังเรื่องนี้ได้ปรากฏอยู่ในการใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ เพราะ  
 รัฐบาลเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลขอพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา  
 ทั้งหมด