

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติของไทย

ໂໄຍ ຂັບອນນັ້ນຕີ ສມຸກວາພິຫ*

กลไกการเมืองที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
อิสระนี้ ได้แก่รัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ในฐานะตัวแทนของ
อำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภา มีหน้าที่และบทบาทในการถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารโดยกำหนด
กฎบัตร่างกฎหมายของคณะรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ อย่างไรก็ตามบทบาท
ฐานะ และอิทธิพลของรัฐสภาในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบและความ
เป็นมาทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ และรวมไปถึงขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่าง
อำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์
ในท่านความเป็นจริง ซึ่งขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พระรัช-
การเมือง กสัมผัสประยุทธ์และประชามติ เป็นทัน

รัฐสภา เป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย แต่ถ้ารัฐสภา ถูกอิทธิพลของระบอบราชการอย่างง่ายๆ รัฐสภาก็มีสภาพไม่ผิดชอบไรกับตราบทั้งทางราชการ ซึ่งมีไว้ให้ประทับเพื่อให้เจตนาเรณ์ของผู้นำในการปกครองมีความชอบธรรม และถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ในกรณีนี้ รัฐสภาก็จะมีฐานะเป็นคณะกรรมการร่างกฎหมายให้กับฝ่ายบริหาร (Legislative Drafting Service) แทนที่จะเป็นผู้วางแผนนโยบายและออกกฎหมายโดยมีอิสระในการคัดสินใจเป็นของตนเอง

บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภาพอาเจริญอย่างมากได้เป็นสองประเทกใหญ่ ๆ คือ บทบาทและหน้าที่ตามที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง กับบทบาทและหน้าที่ในฐานะที่รัฐสภาพ เป็นสถาบันทางการเมืองและได้กระทำหน้าที่นั้นในระบบการเมืองอีกอย่างหนึ่ง

บกบาทและหน้าที่ของรัฐสภาพานที่มีกำหนดอยู่ในรัฐธรรมญูญนี้เมื่อยุ่งนั้น

1. หน้าที่ในการตรากฎหมาย เช่น กฎหมายที่มีอยู่ในมาตรา 117 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

2511 ເປັນສິນ

* ชัยอนันต์ สุนทรวิช, Ph. D. (Pol.Sc.), อาจารย์เอกซัมบัสส์ประถมศึกษาสตรี สถาบันราชภัฏเชียงใหม่บริหาร
ศาสตร์ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่วมรัฐธรรมนูญโดยรัฐบาลครุฑ์เจื่องบัน เมื่อเดือนมกราคม 2518

2. หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจกระทำได้โดย

ก. การทั่วไปตาม เช่น มาตรา 126 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 กำหนดไว้ว่า “สมาคมทุกคนมีสิทธิทางกฎหมายในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้”

ข. การเปิดอภิปรายทั่วไป เช่นมาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 กำหนดว่า “สมาคมกุลิสภารหรือสมาคมชิกสภากู้แทนไม่ต่างกันนี้ในห้าของจำนวนสมาคมกุลิสภากลุ่มแต่ละสภาก มีสิทธิเข้าซื้อเสนอกุญแจขอให้เบ็ดเสร็จกิจกรรมทั่วไปในที่ประชุมกุลิสภาร หรือสภากู้แทน แล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะกรรมการและข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน”

ก. การเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ว่างใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือห้องโถง ในที่ประชุมรัฐสภา เช่นมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 กำหนดว่า “สมาคมกุลิสภารและสมาคมชิกสภากู้แทนทั้งสองฝ่ายมีอำนาจหรือสมนาختของแต่ละสภาก ไม่ต่างกันนี้ ในห้าของจำนวนสมาคมกุลิสภากลุ่มของห้องสอยสภาก มีสิทธิเข้าซื้อเสอกุญแจขอเบ็ดเสร็จกิจกรรมทั่วไปเพื่อลงมติไม่ได้ว่างใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือห้องโถง”

ก. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เช่นมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ว่า “ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาคมกุลิสภารและสมาคมชิกสภากู้แทน นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาโดยให้มีการเบ็ดเสร็จกิจกรรมทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมาได้”

3. หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในการให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาล ภายหลังที่รัฐบาลใหม่ได้แต่งตั้งนโยบายเสริมสร้างแล้ว สิทธิของรัฐสภาในการให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลนี้ รัฐธรรมนูญบางฉบับก็ให้อำนาจไว้ แต่รัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มิได้กำหนดว่ารัฐบาลจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบูริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี เพียงแต่แต่งตั้งนโยบายแก่รัฐสภาเท่านั้น

4. หน้าที่ในการให้ความยินยอมในการเก็บภาษีและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในประกาศแรกนั้นด้วยการทำหนดให้คำน้ำจารการเก็บภาษีของรัฐบาลจะต้องทำหนดโดยกฎหมาย

ในประกาศหลังรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะมีบทบัญญัติว่า งบประมาณแผ่นดินจะต้องตราเป็นกฎหมาย

หน้าที่ของรัฐสภามาที่กล่าวข้างต้นนี้ เกิดจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็กำหนดความสมมติ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไว้ มากถ่างกันไป แต่ปกติและหน้าที่ของรัฐสภาที่กระทำในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองนั้น จะมีภาระดูแลและให้คำแนะนำการของระบบการเมืองของประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ได้ หากบทบาทของรัฐสภาที่กล่าวไว้นี้คือ

- หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือ
 - หน้าที่ในการช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง
 - หน้าที่ในการเป็นแหล่งสร้างงานก่อการเมือง
 - หน้าที่ในการเป็นแหล่งให้การศึกษาและความชำนาญทางการเมือง
 - หน้าที่ในการเป็นจุดศูนย์กลางของการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มค่านิยม

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการเลือกตั้งมาแล้วหลายครั้ง แล้วมีรัฐสภามาแล้วหลายสมัย
ตาม แต่บทบาทของรัฐสภาที่เป็นมาขึ้นมาไม่กว้างขวางเท่าที่ควร รัฐสภาเป็นสถาบันทางการ
เมืองที่ล้มลุกคลุกคลานที่สุด การยุบสภา การปฏิวัติ รัฐประหาร ทำให้สถาบันนี้ขาด
ความต่อเนื่องกัน ในทันทีที่ขาดจากประชาชนนั้นก็ยังไม่ได้รากฐาน ผู้แทนราษฎรได้รับครบทุกๆ
และความเชื่อถือ ตลอดจนความสนับสนุนจากประชาชนในทางที่จะเป็นการส่งเสริมให้งาน
ของฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็งเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ถูกคิดผลของฝ่ายบริหารครอบงำอยู่ตลอดเวลา อิทธิพลของฝ่ายบริหารนี้มีทั้งทางตรง ให้การกำหนดขอบเขตของอำนาจทั้งสอง และทางอ้อม โดยการควบคุมพดีกิรรมของสูมาธิกสภาทั้งการให้ประโยชน์ในรูปค้าง ๆ

ความล้มเหลวของสถาบันฝ่ายนินทิบัญญัติมีสาเหตุหลายประการ นอกจจากความพยายามของฝ่ายบริหารที่ไม่ยอมให้รัฐสภาปฏิบัติการโดยอิสระแล้ว ความไม่มั่นคงของพระกา茉เมืองอันเกิดจากการยึดถือทวนบุคคลมากกว่าหลักการหรือนโยบายของพระกา茉 ความไว้สัมภัยในหน้าที่อันแท้จริงของสมาชิกสภานินทิบัญญัติเอง ตลอดจนการที่รายภูรังขาดความรู้และความสนใจทางการเมืองอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเลือกผู้แทนที่มีคุณสมบัติเด่นๆ ได้ ล้วนแต่มีส่วนทำให้ฝ่ายนินทิบัญญัติที่ต้องยกเป็นเบี้ยงล่างฝ่ายบริหารอยู่ จนไม่อาจทำให้เราเรียกการปักกร่องของไทยที่มีรัฐสภาพได้ว่า เป็นการปักกร่องในระบบบรัษัทที่แท้จริง

รูปของรัฐสภา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งแรก พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งใหม่สำหรับประเทศไทยก็ได้ถูกเปลี่ยนรูปอยู่เสมอ นับตั้งแต่การมีสภารัฐประกอบนทั่วไปสมាជิคซึ่งคนชาวราชบุรีแต่งตั้งหงษ์ มาเป็นสองสภา ซึ่งสภานี้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และสภานิติบัญญัติ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล รูปของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๗ ฉบับ ได้ผ่านประปิตามเจตนาณณ์ของผู้ปกครองประเทศ แต่เรื่องแบ่งได้เป็น ๓ รูป คือ

1. สภารัฐประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท กือประเภทที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กับประเภทที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล เช่นรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เป็นต้น

2. สภารัฐประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ได้รับแต่งตั้งหงษ์ หงษ์รัฐสภาตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515

3. สองสภา ประกอบด้วยวุฒิสภา และสภานิติบัญญัติ โดยวุฒิสภาก็ได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล ในกรณีที่วุฒิสภาก็ได้รับเลือกตั้ง กือวุฒิสภารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแทนราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภา ส่วนวุฒิสภารัฐประดิษฐ์แต่งตั้งจากรัฐบาล กือ วุฒิสภารัฐธรรมนูญหลักฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เป็นต้น

ประสบการณ์ทางการเมืองไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งให้เห็นว่า ผู้ร่วงรัฐธรรมนูญมีความโน้มเกียงที่จะให้มีระบบสองสภา (Bi-camera System) มากกว่าระบบสภารัฐประดิษฐ์ (Unicameral System) แม้ว่าในทางทฤษฎีนั้น การให้มีสภานิติบัญญัติ จะช่วยทำให้มีการถ่วงหรือช่วยยั่งยืน การออกกฎหมายของสภานิติบัญญัติให้กระทำโดยรับร้อนไม่พิจารณาโดยอีกด้าน หรือปฏิบัตินั้นที่ในรูปแบบที่เดียวกัน แต่สำหรับการเมืองไทยเรานั้น สภานิติบัญญัติเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารใช้ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ มา กว่าที่จะใช้เป็นสภารัฐประดิษฐ์แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะให้สภานิติบัญญัติเป็นสภารัฐประดิษฐ์ เดียว แต่เป็นสภารัฐประดิษฐ์ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนนั้น เคยมีมาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญที่ พ.ศ. 2489 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ก็ต้องถูกยกเลิกไปภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้ไม่นาน เนื่องจากเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490

ในการนี้ที่ประทุมนั้นฯ ใช้ระบบสองสภा และสภាសูงเป็นสภากับประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งนั้น บพนบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีกำหนดของเขตของอำนาจของสภานี้ไว้ในให้เกินกว่าอันนาษาของสภามีผู้แทนรายนาม โดยถือหลักว่าสภามีผู้แทนรายนาม ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เอกなるณ์ของประชาชนอยู่ที่สภานั้น ฉะนั้นอำนาจนี้ที่บัญญัติจึงควรอยู่ที่สภามีผู้แทนรายนามมากกว่า สภานี้ทำหน้าที่แต่เพียงขยายบัญญัติจึงควรอยู่ที่สภามีผู้แทนรายนามมากกว่า สภานี้ทำหน้าที่แต่เพียงขยายบัญญัติจึงควรอยู่ที่สภานี้ แต่ไม่ควรให้สมาชิกสภานี้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเองเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หลักการทั้งกล่าวข้างต้นมิได้เป็นที่ยอมรับกันในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ อันนาชาของสภานี้จึงมีแตกต่างกันไปเป็นยังไง ไทยเฉพาะอย่างยิ่งจากข้อแตกต่างระหว่าง อันนาชาของสภานี้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2511

ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 นั้น สภานี้ คือ พุฒิสภា ไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีอำนาจเพียงยังบัญญัติจึงควรอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกเหนือไปจากนี้ ไม่สามารถมีสิทธิของเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือคณะ ซึ่งเป็นสิทธิของ สมาชิกสภามีผู้แทนรายนามอีกตัว

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่สภานี้ คือ พุฒิสภามากที่สุด ก็คือ ที่วุฒิสภา ประกอบไปด้วย สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งทั้งสิ้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมี ให้ห้ามให้ข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก ซึ่งเคยห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ยังคงไว้ มาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภานี้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าร้องเรียนบัญญัติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะกรรมการรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น เหตุจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าร้องเรียนบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ตามมาตรา 128

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ตามมาตรา 117 นอกจากนี้มีอำนาจ เดียวกันนี้ยังให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ในเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ตามมาตรา 117 นี้ มีอำนาจกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่มีสภานี้ เช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2492 เป็นอย่างมาก

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา กับฝ่ายบริหาร

โภคถาวรมาแล้วว่า ความสมัพนธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามที่มีกำหนด
ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๗ รวม ๙ มาตรา ๕ เป็นความสมัพนธ์ซึ่งสถาบันของฝ่ายบริหาร
มีอำนาจหน้าที่สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติหมายประการ หันนี้มีข้อยกเว้นเฉพาะรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ เท่านั้น ซึ่งให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติมาก ภายใต้
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กรรมการราชภารหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีถูกควบคุมโดยทรงจากรัฐสภา
ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา แต่รัฐสภาเมื่ออำนาจจากออกถอนฝ่ายบริหารได้ มาตรา ๙ ของ
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ระบุว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศไทยและมีอำนาจประชุมกันโดยคณะกรรมการราษฎรหรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้”

การที่รัฐบาลมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารเช่นนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่าธรรมนูญการปกครอง
แห่งเดิมสยามชี้ว่าควรนี้ นำเอาหลักการของรัฐธรรมนูญของโซเวียตเขย ค.ศ. 1924 มาใช้
ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรัสเซียได้ให้รัฐบาลมีอำนาจหนึ่อฝ่ายบริหาร¹ อย่างไรก็การที่ผู้
ร่วมธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สมាជິກສາຜູ້ແທນມีอำนาจจัดการด้วยตัวเองได้ อาจเป็นเพราะว่า
ในการทั่งรัฐบาลชุดแรกนั้น ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีใช้สماชิกของคณะกรรมการราษฎรทุกคน หลายคนเป็น
ขุนนางเก่า ตั้งนี้ก่อภาระภูมิใจความประสงค์ที่จะควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลชุดใหม่
โดยการใช้อำนาจของສາຜູ້ແທນราชภูมิ ซึ่งสมាជິກทั้ง 70 คนล้วนแต่เป็นผู้ที่ก่อภาระภูมิใจ
กันทั้งสูง

วัสดุภัณฑ์รวมน้ำมูลการปักกรองแผ่นดินสยามชั้นกราว พ.ศ. 2475 นี้ ประกอบไปด้วยสมาร์ทิกที่ได้รับแต่งตั้งทั้งหัวและหาง แต่ธรรมนูญจะเป็นไปตามหนังเงื่อนไขไว้ว่าง่ายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี หรือเมื่อจำนวนราชภูมิทั่วประเทศมีการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่ง วัสดุจะต้องประกอบด้วยสมาร์ทิกซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยกรรมจากประชาชนทั้งสิ้น

¹ Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Policy (Honolulu : East-West Center Press, 1966) pp. 156-7.

สำหรับในระยะแรกนั้น สถาบันราชภัฏประกอบด้วยสมาชิกชั้นดีและราชภัฏแห่งก็ขึ้นชื่อว่า
มีจำนวน 70 นาย เพื่อกำเนิดการของประเทศไทยในระยะทันเป็นเวลา 6 เดือน ในสมัย
ที่ 2 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนเข้าสู่สถาบันราชภัฏฯ แต่สมาชิกประเทศไทยที่สอง ก็มี
ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการราชภัฏฯ แต่ก็ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป โดยให้เพิ่มจำนวนให้
เท่ากับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราชภัฏ

ดังนั้น หลังจากที่ได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มา เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2470 แล้ว รัฐสภา ก็ประกาศตัวว่าสมาชิกสองประเภท คือกล่าวข้างต้น แม้ว่า รัฐสภาสมัยที่ 2 นี้จะประกาศตัวว่าสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งมาเป็นจำนวนกรึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดทั้งสาม แต่ก็ได้แสดงบทบาทในการตัดสินปัญหาเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญ ๆ อย่างเป็นอิสระ เช่น ลงมติไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลได้ทำความทุก吝กับต่างประเทศ เรื่อง การจำกัดโควิด-19 เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเพิ่งร่างแผนเผชิญชีวิตรัฐสภา และเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลโดยมี ประยุทธ์ ประพันธ์เสนา หันมาออกจากคำแนะนำในเดือนกันยายน พ.ศ. 2477

รัฐสภาในระยะที่แล้ว มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างกว้างขวางพอสมควร และมี
หลักการณ์ที่การเปิดเผยภาระภาษีในรัฐบาลท้าให้รัฐบาลต้องทอกอยู่ในฐานะคำบาก และถ้าออก
จากคำแนะนำ เส้นทางในการเปิดเผยภาระภาษีไป เรื่องการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
ในปี พ.ศ. เป็นทัน แต่ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. 2481 รัฐบาลของพระยาพหล
พลพยุหเสน่ห์ แห่งครั้งแหนนเสียงในสภาพเดียวกับบัญญัติข้อแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการประชุมปรึกษา
ของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 68 ซึ่งมีข้อกำหนดว่า ในการเสนอพระราชบัญญัติ
งบประมาณแผ่นดินในโอกาสต่อไป รัฐบาลก็จะเสนอรายละเอียดของงบประมาณแผ่นดินให้
สภาพร่างไว้ ทั้งนี้เพื่อจะให้การตัดตอนแก้ไขเป็นไปอย่างมีเหตุผลและถูกต้อง เมื่อรัฐบาล
แห่งครั้งแหนนเสียง รัฐบาลจึงทำการยุบสภาเป็นครั้งแรก และให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน

รัฐสภาไทย ซึ่งเป็นผลจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2481 ต้องคงอยู่ในราชการนี้ที่ยุ่งยาก
หลายประการทั้งภายในและภายนอก ทางด้านภายในนั้นหลวงพิบูลสงคราม ผู้นำคนหนึ่งของ
คณะราษฎร เริ่มมีอำนาจมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างผู้นำในคณะราษฎรเริ่มทวีความเข้มข้น

ยังขึ้น และเป็นเหตุให้บุกคลในวงการเมืองหลายคนถูกจับตัวไปที่สะพานฯ เหตุการณ์วายนอกใจแก่ภัยจากสมควรใจกรังท์ที่ 2 ซึ่งมีผลทำให้มีการขยายกำหนดเวลาที่สมชายสภานั้นแทนราชฎร พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2487 อยู่ในทำเนียบอย่างเป็นกรังท์ละ 2 ปี หลวงพิบูลลงกรณ์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบต่อจากพระยาพหลพลพยุหเสนา ทั้งเดียว ตีอันธันวาคม พ.ศ. 2481 และเป็นหัวหน้ารัฐบาลตลอดมาจนกระทั่งรัฐบาลแพ็คค์แนนเติงในสภาระ รัฐบาลบัญญัติระเบียบการบริหารครัวบานเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และร่างพระราชบัญญัติอนุมติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมนต์ พ.ศ. 2487

ระยะเวลาภายหลังสังกรมโลกกรังท์ส่อง ก็เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2488 จนถึง พ.ศ. 2490 เป็นเวลาซึ่งนักวิชาการต่างกันล่าวว่า เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐสภาในระยะเวลาดังกล่าวมีบทบาทอย่างกว้างขวาง และมีการแข่งขันกันมากในรัฐสภาระหว่างพรรคราษฎรเมือง อาจกล่าวได้ว่า การต่อสู้ทางการเมืองของไทยได้เปลี่ยนศูนย์กลางจากการซึ่งอำนาจอยู่รัฐประหารมาเป็นการต่อสู้ทางการเมืองภายในระบบรัฐสภา

การต่อสู้ภายในระบบรัฐษาในระหว่างปี พ.ศ. 2489—90 นี้อาจกล่าวได้ว่าเกิดจาก การเปลี่ยนแปลงภายในระบบการเมืองหลายประการ การที่รัฐบาลเก่าภายในต้องการนำของหลวงพิบูลลงกรณ์แพ็คค์แนน เนื่อง หลวงประดิษฐ์มนูธรรม และนายกวง อภัยวงศ์ สามารถแสดงบทบาททางการเมืองได้อย่างกว้างขวางกว่าเดิม ผู้นำฝ่าย พลเรือน ได้รวมกันเร่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสมัพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นหลายประการ เช่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกทุก屆โดยสมาชิกสภานั้นแทนราชฎร² ให้สภานั้นฯ มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาระ ไม่ว่าสภานั้นจะมีอำนาจหรือเป็นหัวหน้ารัฐมนตรี และให้รัฐสภาให้ความไว้วางใจคณะกรรมการรัฐมนตรีก่อนเข้าบิหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

² มาตรา 24 อย่างไรก็แล้วไปในที่เดียวกัน องค์การ เดือดตั้งในชั้นแรกประกอบด้วยสมาชิกสภานั้นแทนราชฎร และสม. จ. กท. ทุก屆ในจำนวนไม่ต่ำกว่า 85 ปี แทนที่จะมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 25

³ มาตรา 69

จะเห็นได้ว่ารัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 นี้ เป็นรัฐสภาที่มีฐานะอันมาไม่ถึง
หย่อนไปจากฝ่ายบริหาร และมีลักษณะของการถ่วงคุลย์อำนาจตามหลักการของ การปกครอง
ระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ผู้นำทางฝ่ายผลเรื่องประสบความสำเร็จใน
การเลือกตั้ง โดยมีสมาชิกของพรรคสหพัฒน์ และแนวรัฐธรรมนูญ ประกอบกันเข้าเป็นสมาชิก
สภาฯ เป็นส่วนใหญ่ ก็เป็นได้

การแยกข้าราชการระหว่างข้าราชการเมืองเป็นการทำลายฐานะทางการเมืองของนักการ
เมืองไทยเป็นจำนวนมาก และข้าราชการที่เข้ามามีบทบาททางการเมือง นับตั้งแต่ภายหลัง
การเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เกิดปฏิกรรมยามากมาย จนนำไปสู่การรัฐประหารในเดือน
พฤษจิกายน พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489
และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้มีการ
แก้ไขเพิ่มเติมถึง 3 ครั้ง แล้วจึงมีรัฐธรรมนูญการ พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญฉบับนี้
เป็นผลจากการร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคงขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2491 สภา
ร่างรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบด้วยสมาชิกเพียงสี่สิบคน ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาสี่
คน จากสมาชิกสภาผู้แทนฯ สิบคน และจากบุคลภายนอกผู้มีคุณสมบัติค่อน ๆ กัน สี่ประเภท
ประเภทเหล่านั้น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา สภาสูง คือ วุฒิสภาประกอบ
ด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีศักดิ์สมควรรับ⁴
โดยตรง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอายุไม่น้อยกว่าสี่สิบปีเรียบร้อย⁴ อันนี้ของวุฒิ
สภาพรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอย่างมาก กล่าวก็คือวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจ
รัฐบาล ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เมื่อว่าจะมีอำนาจบังคับใช้ได้
ก็ตาม

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้าราชการ
ประจำ แม้จะมีบทกำหนดห้ามมิให้รัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาทำราชการก็ได้กำหนดรายละเอียด
ไว้ในมาตรา 80 ดังนี้:-

⁴ มาตรา 82

มาตรา 80 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนฯ

- 1) ต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่จากกรุง หน่วยราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใดๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ โดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือคำร้องอญช่องทางหน้าที่ เช่นวันนั้น ทั้งนี้นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการกรมเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรี ท้องถิ่นโดยบัญญัติแห่งกฎหมายหรือตำแหน่งที่รัฐสภา อนุมัติสถา หรือสภาพผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้สัญญาในมหาวิทยาลัย หรือหน่วยศึกษาขั้นอุดมศึกษาอื่น
- 2) ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุน หรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น
- 3) ต้องไม่รับลัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการของรัฐ หรือคงดือไว้ ซึ่งสมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญาภรรยา หรือหน่วยราชการของรัฐกันมิถ้าจะขณะเป็นการผูกขาดติดกัน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม
- 4) ต้องไม่รับเงินหรือໄเงะโยชน์ได้ฯ จากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติกันบุคคลอื่นฯ ในธุรกิจงานตามปกติ และนยกรากเงิน หรือประโยชน์ที่พึงได้รับในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนฯ หรือในฐานะที่ให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ดำรงไว้ โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรานี้

เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 แยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง บัญชาช้อข้าราชการทั่วไปจากที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติกันบุคคลอื่นฯ ในธุรกิจงานตามปกติ และนยกรากเงิน หรือประโยชน์ที่พึงได้รับในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนฯ หรือในฐานะที่ให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ดำรงไว้ โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรานี้

การกลับเข้ามาเมื่อตำแหน่งของหลวงพิบูลสงครามทำให้ระบบรัฐสภาขาดลงไม่อีก ฝ่ายบริหารได้เพื่อทบทวนเช้าครรภ์คณุณฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการให้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปต่างๆ ในระหว่างปี พ.ศ. 2492—2494 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการโยกย้ายเปลี่ยนพรรคก่อตั้ง เดลฯ การเบิกอภิปรายทั่วไปในระยะนี้มีเพียงครั้งเดียว

ธุรกิจนี้ ข้อดี บทบาทของรัฐบาลไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป (วิทยานิพนธ์ปริญญา โททางรัฐศาสตร์ เสนอต่ออัยการวิทยาลัย อุสาสกนธรรมมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๖) หน้า 29

แม้ว่าคณะกรรมการฯ ได้ทำการนำข้อ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ความสามารถคุณสมาร์ทฯ ลงในหนังสือชี้แจง แต่ก็ถูกการนำเสนอในกลุ่มผู้นำให้ก่อให้เกิดการแตกแยกกันในหมู่สมาชิกสภากา ซึ่งสนับสนุนกลุ่มผู้นำต่าง ๆ ในขณะนั้น การเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ซึ่งรัฐบาลได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อให้พรรคร่วมนั่งคกกิจได้ซึ่งชนะ ก่อให้เกิดปฏิริยาในหมู่ประชาชนอย่างมากมาย และเป็นผลให้เกิดการเบื้องต้นไปในสภากา เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2500 จากการเบื้องต้นนี้ สมาชิกคนสำคัญในคณะรัฐบาลหลายคน อาทิ เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลโทกนอม กิตติชาร และพลตรี คิริ คิริโยธิน ลากออกจากการเป็นรัฐมนตรี วิกฤตทางการเมืองนี้ได้นำไปสู่การปฏิริยารัฐบาลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ภายหลังการปฏิริยานี้แล้ว คณะกรรมการได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากันใหม่ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2500 แม้ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ สมาชิกพรรคร่วมสหภาพซึ่งสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะได้รับเลือกเข้ามาในสภามากกว่าสมาชิกพรรคอื่น ๆ ที่สาม แต่ความผันผวนทางการเมืองทำให้จอมพลสฤษดิ์ ฯ ต้องทำการปฏิริยารัฐบาลที่ส่องเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นการปฏิริยารัฐบาลสหภาพที่ได้รับเลือกเข้ามาในปี พ.ศ. 2500 นั้นเอง

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และทรงประกาศว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกูลเต็มสมาร์ทที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐบาลจำนวน 240 นาย สมาชิกสภากา ไม่มีสิทธิ์ที่จะริบบุญ หรือทำการเบื้องต้น นับว่าเป็นสภากาที่ไม่ได้ทำหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดย

ระหว่างปี พ.ศ. 2502–2511 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยขาดรัฐสภาที่ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารของรัฐบาลเป็นเวลานานที่สุด คณะกรรมการผู้นำทำการปฏิริยารัฐบาลที่มีความเห็นว่า ความผันผวนและการใช้เสถียรภาพของการเมืองไทยมีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร กับ ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติพยายามก้าวทิ้งนาขอกฝ่ายบริหารและมุ่งที่จะแสวงหาผลประโยชน์มากกว่าทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง ระยะเวลา 10 ปีที่มีการว่างรัฐธรรมนูญช่วยให้ผู้ปกครองประเทศไทยได้ค้นคว้าวิธีการที่จะจัดสรุปรัฐสภา และความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเสียใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับรุ่ปของรัฐภานนี้ เป็นที่กังวลกันว่าจะต้องมีสภากาที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลแห่งอนุ แต่จะใช้รุปแบบเดียวกัน และให้มีสมาชิกสองประเทศหรือสองสภากาโดยแยกเป็นวุฒิสภากา และสภากันแทนราษฎร เท่านั้น

ท้ายที่สุดສภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า “ข้อที่จัดอยู่ในแบบแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้แก่สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภา กับคณะกรรมการและรัฐมนตรี และรูปแบบรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนี้ติดบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่กานกันและสมดุลย์กันตามควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ”

การที่จะทำให้ยานพาณิชย์บัญญัติ และอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่กานกันและสมดุลย์กันนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ให้กำหนดมาตรการไว้หลายประการคือ

1. ตัวยการให้มีสองสภา คือสภารัฐสภาและสภามหาชนที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง คือตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 71
2. ตัวยการกำหนดให้จำนวนสมาชิกทั้งสองสภา มีสัดส่วนมากพอที่จะควบคุมการของเสียงลงคะแนนในรัฐสภา โดยสมาชิกทั้งสองสภาได้จำนวนสามในเชิงจำนวนและสมาชิกห้า十分之四 ของสมาชิกแห่งนั้น
3. ตัวยการกำหนดให้สภามหาชนมีอำนาจตรวจสอบและยกเวลาราชการได้ ไม่ใช่ตามมาตรา 79
4. ตัวยการแยกอำนาจนิตินัยบัญญัติ ออกจากกิจการให้ออกจากกิจการของรัฐมนตรี คือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้อำนวยการจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ตามมาตรา 139
5. ตัวยการชี้ทับปัญหา เรื่องการลงมติความไว้วางใจในการเข้าบิหรารประเทศของคณะรัฐบาลโดยมาตรา 141 กำหนดว่า “คณะรัฐมนตรีจะเข้าบิหรารราชาธรรมแต่เดินท่องແຜลงโดยบ่ายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ”
6. ตัวยการให้อำนาจวุฒิสภาร่วมมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลให้ตามมาตรา 117
7. ตัวยการให้อำนาจวุฒิสภาร่วมมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลให้ตามมาตรา 128 วุฒิสภามีอำนาจตั้งกรรมทบูรณากรรัฐมนตรีตามมาตรา 126 มีอำนาจเป็นอัยการเพื่อขอทราบความเห็นเชิงคดีของรัฐมนตรีตามมาตรา 127

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 นี้ได้หนังสือเข้าไปใช้ระบบสองสภา เช่นเดียวกับรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490 และ 2492 ยิ่ง เดิมวุฒิสภากลายให้รัฐธรรมนูญ 2511 นี้ มีอำนาจกว้างขวางกว่าวุฒิสภากลายให้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มาก many ฉะนั้น วุฒิสภาก็ไม่ได้มี

บทบาทในการเป็น “สภាដีเลี่ยง” ให้กับสภាឌุแท่นราชฎร หากแต่เป็นสถาบันซึ่งถูกตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการค้าขายอำนาจและเด็ดขาดของรัฐบาลโดยแท้

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจดิบัญญี้ ติดและอำนาจบริหารตามที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งการจัดตั้งรัฐสภาที่ หรือการกำหนดอำนาจของแต่ละฝ่าย ตลอดจนความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ กันก็ตาม ไม่อาจเป็นเครื่องช่วยประกันได้ว่า การเมืองไทยจะมีเด็ดขาดภาพตามที่ต้องการ ทั้งนี้ เป็นเพราะเด็ดขาดภาพทางการเมืองของไทยมิได้ขึ้นอยู่กับความ สัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสองแต่ เพียงเท่านั้น หากขึ้นอยู่กับฐานะและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่า รัฐธรรมนูญ 2511 จะบังคับมิให้สภាឌุแท่นราชฎรมีบทบาท มากพยัคฆ์ที่จะทำลายเด็ดขาดภาพของฝ่ายบริหารได้ก็ตาม แต่ความแตกแยกในกลุ่มผู้นำของรัฐบาล เอง ทำให้อำนาจของสมาชิกสภាឌุแท่นราชฎรมีมากขึ้น แม้ว่าตามกฎหมายรัฐธรรมนูญจะไม่ให้ อำนาจแก่สมาชิกสภាឌุแท่นราชฎรมากก็ตาม แต่การท่อรยงและการแสวงหาผลประโยชน์ตลอด จนการให้อิทธิพลบีบบังคับข้าราชการประจำได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ เนื่องจากผู้นำใน พระครistenประชาราษฎร์ได้แบ่งออกเป็นสายต่าง ๆ แต่ละสายก็ต้องการได้ผู้แทนไว้สนับสนุนกำลัง อำนาจของตน เพื่อเป็นเครื่องมือในการโขมติฝ่ายตรงข้าม ซึ่งอยู่ในคณะรัฐบาลเดียวกัน ฉะนั้น ภารกิจที่นำไปสู่ความยุ่งยากในรัฐสภาไทยภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2512 จึง มิใช่ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายค้าน หากเกิดจาก การแตกแยกกันในพระครistenประชาราษฎร์เองจนเป็นผลให้เกิด การรัฐประหาร ยุบสภา และยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เสีย

เหตุการณ์หลังการรัฐประหารทั่วของรัฐบาลข้อมูลน่อน เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเมื่อเดือนธันวาคม 2515 ซึ่งให้เห็น ว่าการเมืองไทยได้หันกลับไปสู่สภาวะเดิมสมัยคอมพลสฤษดิ์ ชนะรัชต์ อีกรัชชหนึ่ง กล่าวก็ได้ มีการจัดตั้งสภานิตบัญญัติแห่งชาติขึ้น โดยรัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกสภาราษฎร์ 299 คน ให้ทำหน้าที่นิตบัญญัติ แต่ไม่มีหน้าที่ร่วมรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิตบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ทหาร และสมาชิกภาพมีวาระคราวละ 3 ปี สมาชิกสภานิตบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ ตามรัฐบาลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่ปราศจากสิทธิอื่น ๆ เช่นการเบ็ดเตล็ดรายทั่วไปและการลงมติไม่ไว้วางใจคังที่สมาชิกสภาก็ได้รับแต่งตั้งภาคให้รัฐธรรมนูญฉบับยื่น ๆ มี

จากที่กล่าวมาเนี้ยจะเห็นได้ว่า บทบาทของรัฐสภา มิได้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิตบัญญัติ กับฝ่ายบริหารตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญในรูปต่าง ๆ ก็มีอำนาจเป็นหลักประกันได้ว่า จะก่อให้เกิดเด็ดขาดภาพทางการเมือง ปัญหา

เรื่องความไม่มั่นคงของรัฐสถาบันทางการและภารกิจหน้าที่ของรัฐสถาบันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอื่น ๆ ของระบบการเมืองไทยโดยส่วนรวม ซึ่งรวมถึงปัญหาเรื่องพระราชอำนาจ การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ ความสนใจและความสำนึกทางการเมืองของประชาชน การแทรกแซงของคณะทหาร การมีอำนาจเกินขอบเขตของระบบราชการ เป็นต้น อย่างไรก็ตามความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในประวัติการเมืองไทย ได้ทำให้มีผู้พยายามกันหน่วงชักการในแนวทางต่างๆ กันมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อต้องการสร้าง “เสถียรภาพ” ให้กับระบบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ วิธีการที่เป็นที่นิยมกันมากในหมู่ของผู้ปกครองประเทศ ได้แก่ การแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน ทั้งการไม่ยึดหลักเดิมที่บังคับให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมาจากผู้แทนราษฎร หลักการใหม่ที่รัฐธรรมนูญไทยภายหลังการปฏิรูปที่ข้องอาจมีผลสุดท้ายที่นำมาใช้ คือการให้ความเป็นอิสระแก่ฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการนี้มีนักวิชาการหลายท่านแก้ล่าวว่าได้ช่วยทำให้ความระสันร้ายในรัฐบาลคนอย่าง เพราฝ่ายบริหารไม่จำต้องมาจากสภาพผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามไม่ให้ผู้แทนราษฎรเข้ามาร่วมทำงานทางการเมือง เช่น เอกานุกा�րรัฐมนตรี ตั้งที่เคยเป็นมา ก่อนถูกตัดaway

เมื่อแนวทางใหม่ที่ยอมให้คณะรัฐบาลเป็นอิสระจากการแต่งตั้งจากรัฐสภาจะช่วยให้เกิดเสถียรภาพก็จริง แต่เป็นเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเพียงชั่วคราวเท่านั้น หลักการนี้ประเทศไทยร่วมกับประเทศฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักรได้ใช้อยู่ กล่าวคือ ประธานาธิบดีแต่งตั้งรัฐมนตรีได้ตามอัธยาศัย ไทยไม่จำต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากรัฐสภา และรัฐมนตรีรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี แต่สำหรับฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักรนั้น ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าพระราชอำนาจที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในการอบรมหมายให้ประธานาธิบดีซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนมาแล้วเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีได้ตามอัธยาศัย จึงเป็นสิ่งที่ยอมรับกันได้ แต่ในประเทศไทยนั้น หัวหน้ารัฐบาลคงก็มิได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี โดยทางก่อนกันเป็นฝ่ายบริหารได้ จึงนับได้ว่าทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพ แต่ขาดความชอบธรรม

ไม่เป็นที่น่าประหลาดใจเลยว่า ในระยะ 5 ปี ที่ผ่านมา ได้มีนักวิชาการกลุ่มนี้ จำกัดความรับผิดชอบของรัฐบาล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁶ ได้พยายามเสนอแนะและเรียกร้องให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง

⁶ นักวิชาการกลุ่มนี้ได้แก่ ดร. กนล สมวิเชียร ดร. ภานุก ทองธรรมชาติ พงษ์เพ็ญ ศกุณดาภัย และประพันธ์ศักดิ์ กมลเพชร,

ข้อเสนอให้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงนี้ เกิดจากความรู้สึกที่ว่าระบบการเมืองไทย
เดิมไปดำเนินความผูกพัน ยันมีสาเหตุมาจากการอ่อนแอกของการเมืองซึ่งมักจะขาดผู้นำ
ทางการเมืองที่เข้มแข็ง พงศ์เพญ ศกนถาวรยังได้ให้ความเห็นว่า

“สภาพสังคมไทยนี้จุบัน และประสบการณ์ทางการเมืองของไทยในอดีตได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า วิธีการแรกคือ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อตั้งฝ่ายบริหารนั้นไม่คร่าวประสบผลก็ได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติ เดียวขาดสมรรถภาพ ขาดความมั่นคง และขาดหลักธรรมาภัย ทางประชารัฐไทย..... เมื่อเป็นอย่างนี้ ในการใหม่ซึ่งนำมามีพิจารณาแก้ไขให้หัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง หรือประชาชนออกประชามติรับรอง ฝ่ายบริหารเป็นครั้งคราว”⁷

นักวิชาการกลุ่มนี้เชื่อมั่นว่า หนทางออกที่ແຍ່ງຍາຍືກໍ່ສຸດຂອງການພັນນາການເມືອງໄທຍົກ
ການສ່ວັງຈະນີທີ່ໃຫ້ນາຍງຽມນິຕີໄດ້ວັນເລືອກຕົ້ງໂດຍຕຽງຈາກປະຊາຊົນ ໂດຍມີຄວາມເຫຼືອຈະບົນ
ນີ້ເປັນຈະນີທີ່ດູກຕ້ອງ ປັບປຸງຕິໄດ້ໜໍາສົມກັບວັດທະນະຮົມແລະອາຮົມຝົດນີ້ສັຍຂອງກົນໄທຍ່ ເປັນ
ການຕອບສົນຂອງຄວາມເວີກວັງຂອງກົນໄທຍ່ທີ່ກ່ອງກົນໄທຍ່ກໍ່ມີຄັກະແຫຼງໃຈ ເປັນກົນໃຈຈາກອົງ
ປະຊາຊົນ

ผลที่ขึ้นของระบบเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่นักวิชาการกลุ่มนี้ได้เสนอไว้ก็คือ ระบบ
ดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความสำนึกทางการเมือง ทำให้ความสนใจทางการเมือง
ของผู้เลือกตั้งมาร่วมอยู่ที่ศูนย์เรียนรู้กัน คือท่านนายกรัฐมนตรี การที่ให้มีการเลือกนายกรัฐ
มนตรีโดยตรงจะเป็นการบังคับโดยทางอ้อมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วนไปภายของคนให้เนื้อคั้ก
ผลดีอีกประการหนึ่งก็คือ การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะช่วยสร้างเสริมระบบพรรคการเมือง
ในระดับชาติ แทนที่จะเป็นการหาเลี้ยงแบบส่วนตัว ผู้สมัครเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องพยายาม
เข้าถึงประชาชนทั่วทุกแห่ง ในการนี้ผู้สมัครมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์กรทางการเมือง
ในระดับท้องถิ่นตัวย เพื่อช่วยในการรณรงค์หาเสียง⁸

7 กลม สามวิเชียร และทรงสิริเพ็ญ ศกุนตากษัย การเมืองประเทศไทย-การทัณฑ์ผู้แบบบริหาร การเดือดเดือด ตั้งนายกรัฐมนตรีให้ครบครอง. (พระชนก : กฤษดาโนริสันต์ สมนนา ประชารัชต์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2513) หน้า 4-5

๓ กมด ตามวิชีชย ผู้พัฒนาการเมืองไทย (แผนกวิชาการปัจจุบัน : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) หน้า 45-56

ข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงนี้เป็นแนวความคิดที่ใหม่สำหรับการเมืองไทยและได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางมาก สิ่งที่นักวิชาการกลุ่มนี้ต้องการให้มีขึ้นในการเมืองไทยก็คือ การที่ฝ่ายบริหารปกครองประเทศด้วยความชอบธรรม ความชอบธรรมเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถ้าที่พึงศรัทธาเช่นไว้ว่า

“ในระยะแรกเริ่มของประชาธิปไตยในประเทศไทยนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ฝ่ายบริหารจะประกอบด้วยบุคคลที่มาจากฝ่ายทหาร พลเรือน ตำรวจ หรือข้าราชการที่ไม่มีความสำคัญนัก สิ่งสำคัญอยู่ที่ว่า ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับความคุ้มครองจากประชาชน”⁹

ความต้องการที่จะสร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายบริหารนี้ ทำให้นักวิชาการกลุ่มนี้เสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ให้ลับเดียบัญหาในการที่จะนำระบบນี้มาใช้กับการเมืองไทย ในปัจจุบันไปหลายประการ ในประการแรก การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นการพิจารณาเฉพาะส่วนเที่ยวของระบบการเมืองไทย ก็อบุคคลในระดับสูงสุด การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงจะเป็นไปด้วยดี และสถาบันนี้จะไม่ถูกยกเป็นเกียรติจากการไปได้ ก็คือหมายความว่า พลังทางการเมืองจากแหน่งอื่นทั้งจากธุรกิจส่วนตัว พระคริสต์นิกาย สื่อมวลชน และประชาชน จะต้องมีความแข็งแรงพอที่จะคงอยู่กับไม่ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาเป็นนายกรัฐมนตรีกลับไปเป็นผู้เดียวที่ได้รับความชอบธรรมจากประชาชน เหมือนกับที่กำลังเป็นอยู่ ในประเทศไทย พลีปันล์ภัยให้การนำของประธานาธิบดีมาร์กอส

ปัญหาใหญ่ที่ควรนำมาพิจารณาคือ ในประเทศไทยที่มีการเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง เช่น สาธารณรัฐอิギянน์ ระบบการเลือกตั้งคงต้องยังไง เพราะมีพื้นฐานในระดับรองลงมาจากการเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย กตัญญูคือ การเมืองในระดับมตรัฐและท้องถิ่น ก็มีการเลือกตั้งผู้แทนและผู้ว่าราชการวัช นับไก่ว่ามีความสอดคล้องกัน ในระบบการเมืองทุก ๆ ระดับ นักวิชาการที่สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่ได้ให้ความเห็นไว้เลยว่าจะให้มีการเลือกผู้ว่าราชการการจังหวัดด้วยหรือไม่ เพราะเรื่องนี้มีความสำคัญมาก ในขณะที่ประเทศไทยยังมีระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการการจังหวัดอยู่ แต่จะให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง

⁹ พงศ์เพ็ญ ศุภุมเตาอ้อ ประธานาธิบดีไทยกับกระบวนการเมืองไทย. (แผนกวิชาการปักครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2512)

ก็เป็นที่น่าเป็นห่วงว่า รัฐบาลจะสามารถใช้อิทธิพลผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดในการหาเสียงเลือกตั้ง และแม้แต่ในระหว่างการเลือกตั้ง ให้ ประเทศที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีลุ้วนแท้ที่ไม่บหบัญญัติให้ผู้ว่าราชการมาร่วม หรือจังหวัดเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั่วไปนั่นเอง

การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น ในขณะที่ผู้สมัครเป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือตำแหน่งสำคัญอยู่แล้ว ก็อยู่ในฐานะที่สามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการหาเสียงได้มากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ เช่น การใช้รัฐบาลซึ่งเป็นของทางราชการ ตลอดจนโครงการช่วยเหลือประชาชนต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสำคัญในการหาเสียง ให้ผู้สมัครที่เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่แล้วอยู่ในฐานะที่จะให้สิ่งตอบแทนแก่ประชาชนให้มากกว่าผู้อื่น ในประเทศไทยวิถีชุมชนและโครงสร้างคุณภาพการรัฐบาลอย่างเช่นที่ประเทศไทย ที่เป็นของยามที่ผู้สมัครที่ไม่ใช่ฝ่ายรัฐบาลจะให้ประโยชน์จากผู้มวลชนได้เท่าที่ควร

บัญหาท่อไปก็คือการที่นายกรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจะให้วิธีการให้ความช่วยเหลือผู้ช่วยทางด้านการบำบัดน้ำท่าแห่งนี้ทำแท้แน่น และนำระบบพากเพียรมาใช้ในการบริหารงานมากขึ้นแก่ผู้ช่วยทางด้านการบำบัดน้ำท่าแห่งนี้ทำแท้แน่น และนำระบบพากเพียรมาใช้ในการบริหารงานมากขึ้น ถ้านายกรัฐมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งเพื่อเลือกตั้งในครั้งที่ก่อไป นายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็จะแต่งตั้งหัวหน้าด้านการบำบัดน้ำท่าแห่งนี้ทำแท้แน่น ตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเมือง กือ อาจเข้ามายุ่งเกี่ยวทำแท้แน่น พรรดาพากเพียรคนเข้ามาบริหารงานในระดับที่ทำก่อว่าฝ่ายการเมือง กือ อาจเข้ามายุ่งเกี่ยวทำแท้แน่น ในระบบราชการผลเรื่องมากขึ้น คงที่เป็นอยู่ในบางประเทศ เช่น พลิบปินส์ และ เวียดนาม ไม่ได้แล้ว

ข้อเสนอให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงเป็นความพิจารณาที่จะแก้ไขปัญหาการเมืองไทยโดยปรับปรุงทางด้านฝ่ายบริหาร ทางด้านฝ่ายนิติบัญญัติก็ให้มีผู้สนใจที่จะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเข่นกัน ฝ่ายบริหารยังไม่ยอมลดลงการมีส่วนร่วมที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้ง ฝ่ายบริหารก็ควรมีหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงที่เน้นอนพอดสมควร ไม่ใช่ทำการแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ก็ได้ที่เป็นพวกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่ฝ่ายบริหารจะต้องขอบคุณก่อนอื่นก็คือ ฝ่ายบริหารท้องการให้มีส่วนร่วม ฝ่ายบริหารต้องการให้สภานิติบัญญัติที่จะดำเนินการให้เป็นที่รวมของทั้งหมดจากกลุ่มต่าง ๆ ฝ่ายบริหารจะต้องใช้หลักเกณฑ์ของการตั้งทัวแทนจากกลุ่มอาชีพ (Occupational representation) นอกจากกลุ่มอาชีพแล้ว ฝ่ายบริหารต้องการทัวแทนจากกลุ่มเชื้อชาติและศาสนาอีกหรือไม่ หรือต้องการทัวแทนจากภูมิภาคต่าง ๆ (Regional representation) หรือไม่ ในประการที่สอง ตัวฝ่ายบริหารต้องการให้ส่วนร่วมเป็นส่วนพิเศษ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือสภานิติบัญญัติ ซึ่งยังไม่สามารถประกันประสิทธิภาพของตัวฝ่ายบริหารได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และประสบการณ์ในการทำงานในสาขาต่าง ๆ ได้

การแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงของไทยที่ผ่านมาถึงไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ถ้าจะมีหลักเกณฑ์ ก็เป็นการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งสำคัญ เช่น ผู้ใหญ่หัวราก็จะคัดเลือกจากผู้คุ้มครอง ข้าราชการพลเรือนก็พิจารณาเดียวกันจากผู้คุ้มครองตำแหน่งสูง ๆ เช่น ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี

ให้มีผู้เสนอให้มีการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเลือกสมาชิกสภาสูงที่ได้รับแต่งตั้งจากวัสดุบล เสียใหม่ โดยเรียกร้องให้มีการพิจารณาเดือกบุคคลจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ หรือจากชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นผู้นำในสังคมเป็นส่วนหนึ่ง นอกจากนี้ยังได้มีผู้เสนอต่อไปอีกว่า ควรเปลี่ยนหลักเกณฑ์ที่เป็นผู้เดือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงเสียใหม่ โดยมีมาให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้เดือกและแต่งตั้ง แทนที่จะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกในทางปฏิบัติและให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ลงพระปรมาภิไธย แต่ตั้งอย่างเป็นทางการถังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่านักวิชาการส่วนใหญ่ในปัจจุบันมิได้แสดงความขัดข้องที่จะให้มีวุฒิสภา แต่ต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการเลือกสรรสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ ในส่วนที่เกี่ยวกับทวัผู้เดือกสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มีความเห็นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำหน้าที่นั้น ทั้งนี้เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นจุดรวมพลังทางจิตใจ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของชนในชาติ¹⁰ นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นสัญญัติแก่ความเป็นกลางทางการเมืองที่แท้จริง การที่ถวายพระราชอำนาจในการเลือกตัวสมาชิกวุฒิสภาจึงจะก่อให้เกิดสถานะบันทางการเมืองที่จะทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติอย่างแท้จริง แทนที่จะให้วุฒิสภาเป็นเครื่องประดับเสถียรภาพของผู้บริหารแต่เพียงอย่างเดียว

พงศ์เพ็ญ ศุภนตากัย ผู้เสนอความเห็นในเรื่องสภานัชนาเมืองเป็นเวลานาน ได้ก้าวไปไกลถึงกับที่เรียกว่าให้วุฒิสภามีอำนาจสมมาติมากเท่ากับสภานราษฎร มีอำนาจอย่างเดียวกับสภานราษฎรไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางวัสดุธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ หรือทางการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวัสดุบล วุฒิสภามีความเห็นของพงศ์เพ็ญไม่ใช่สภายังคง แต่จะเป็นสภาน้ำที่มีอำนาจจริงเริ่มเช่นเดียวกับสภานราษฎร¹¹

¹⁰ พงศ์เพ็ญ ศุภนตากัย “แผนทางวัสดุธรรมนูญที่ฟังบรรณาธิการ” ใน อนุกฤษ (นกราช-ศุภนตากษัพน์ ๒๕๐๖)

¹¹ เรื่องเดียวกัน

ความเห็นที่จะให้เพิ่มพูนพระราชอำนาจของพระมหาภัตตริย์ ทางการเมืองนี้ได้รับ การสนับสนุนจากนักวิชาการทางสาขาวิชารัฐประศาลา อย่างล้นหลาม ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เสนอว่า การให้พระมหาภัตตริย์เข้ามีส่วน ในวินิทักษ์การบริหารประเทศจะเป็นการช่วยสร้างเสถียรภาพและรากฐานแห่งอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจะได้มีลักษณะเป็น strong executive อย่างแท้จริง¹² การให้พระมหาภัตตริย์ใช้อำนาจบิหารโดยตรงผ่านทางคณะรัฐมนตรี ตามแนวทางของฝรั่งเศสเป็นการให้หมายเหตุสมกับสภาพการทำงานสังคมไทย ทั้งนี้ เพราะประธานาธิบดีฝรั่งเศสได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงสามารถสร้างอิทธิพลเหนือคณะรัฐมนตรี ให้อย่างแท้จริง และถ้าขาดอิทธิพลที่อยู่ในตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ¹³

ตามความเห็นของ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ วุฒิสภาจะแต่งตั้งโดยพระมหาภัตตริย์ตามพระราชอธิการ โดยมีคณะองค์กรนี้เป็นผู้ถวายคำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับงานของวุฒิสภา และให้พระมหาภัตตริย์ทรงมีสิทธิที่จะอนุญาติสถาปนาได้¹⁴ บทบาทของวุฒิสภาที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ การสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล (โดยแต่งตั้งข้าราชการที่อยู่ในฐานะที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล เช่นทหารและคำตรวจเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด) และการช่วยเหลือรัฐบาลในการกำหนดนโยบายบริหาร และควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายบริหาร (ศักยภาพแต่งตั้งนักวิชาการ และผู้มีประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ เช่น อาจารย์ในมหาวิทยาลัย ผู้พิพากษาและนักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญทางสหกรณ์ทั่วไป ฯ ลฯ ให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกครึ่งหนึ่ง¹⁵) วุฒิสภาจะสืบทบทباتใหม่ในการทำหน้าที่ออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่ต้องปรับเปลี่ยนเป็นปีละครึ่งปี เป็นส่วนรวม

จะเห็นได้ว่าข้อเสนอทั้งของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย และ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ มีความคล้ายคลึงกันอยู่มาก ข้อแตกต่างกันจะมีก็อยู่ที่ความคิดของ พงศ์เพ็ญ ที่ต้องการให้มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ความเห็นของ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์นั้นฝ่ายบริหารยังคงมีความผันผวนกับฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ โดยมีพระมหาภัตตริย์ทรงทำหน้าที่เป็นสถาบันเชื่อมโยงอำนาจทั้งสองอยู่ หรือทำหน้าที่เป็น “พลังที่สาม”

¹² อมร จันทรสมบูรณ์ “แบบอิสระหนึ่งของการนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” รัฐศาสตร์ (กรกฎาคม ๒๕๑๕) หน้า ๘๑

¹³ เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๐๑

¹⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๐๑ และ ๑๑๗

¹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๑๘

อย่างไรก็ตี ความเห็นของนักวิชาการทั้งสองนี้เป็นไปในทางที่ต้องการจะสร้างเสถียรภาพในฝ่ายบริหาร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประสบการณ์ทางการเมืองไทยได้แสดงให้เห็นว่า ความไม่มั่นคงของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารมีมาก ในขณะที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติที่จะให้อำนาจทั้งสองนี้มีความสัมพันธ์ท่องันอย่างใกล้ชิดตามคติของระบบราชสภากองอังกฤษ การย้ายเมืองจากของฝ่ายบริหารมากกินไปนี้ ทำให้เกิดการขัดแย้งในข้อเสนอของ ดร. อัมร จันทรสมบูรณ์ ซึ่งต้องการให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเพลิงที่สาม และทรงเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ตามพระราชอธิราชด้วย ซึ่งหมายความว่าจะให้อิสระแก่สถาบันพระมหากษัตริย์มาก แต่ในขณะเดียวกัน ดร. อัมร ก็ได้เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้มาใช้กุญแจสภาระที่จะห้ามพยุงเสถียรภาพของราชบัลลังก์โดยไม่ออกกฎหมายจากคณะทหาร แต่ก็ต้องรับตัวผู้ที่เข้ามาเพื่อ “สร้างเสถียรภาพให้กับราชบัลลังก์” ครั้งหนึ่งจะทำหน้าที่ดังกล่าวให้มากัน้อยเพียงใด ยังคงเป็นปัญหาอยู่

ส่วนข้อเสนอของ พงศ์เพ็ญ นั้น ต้องการที่จะแยกอำนาจออกเป็นสองสาย สายหนึ่งคือ ข้าราชการเป็นผู้ใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี ยกสายหนึ่งรัฐสภาเป็นผู้ใช้ แต่รัฐสภาจะไม่มีการตั้งกระหุ้ดตาม ไม่มีการเบ็ดเตล็ดประท้วง ไปว่าไม่ในรูปใดๆ ส่วนราชบัลลังก์ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับสมัยราช-ชุมชนของสภากลาง ไม่อาจจุบสภากลาง¹⁶ พงศ์เพ็ญ เห็นว่าการแยกอำนาจกันจะช่วยให้ราชบัลลังก์พ้นจากความกังวลกับการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนของบรรดาสมาชิกสภาระ เพราะการอยู่ในอำนาจหรือพันจากอำนาจของราชบัลลังก์ได้ขึ้นอยู่กับสภาพผู้แทนฯ แต่ พงศ์เพ็ญ ไม่ได้บอกไว้ว่าราชบัลลังก์จะมาจากไหน ข้อเสนอที่นี้จึงไม่ชัดเจน เว้นเสียแต่ว่า พงศ์เพ็ญ ยังคงยึดมั่นในข้อเสนอที่นั้นๆ ของเขาก็ต้องการให้นายกรัฐมนตรีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ทั้ง พงศ์เพ็ญ และ ดร. อัมร จันทรสมบูรณ์ ได้ให้อำนาจแก่กุญแจสภามาก ปัญหาที่หงส์สองไม่ได้กล่าวไว้ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาร่างผู้แทนราษฎร และกุญแจสภาระจะเป็นไปในรูปใด ทั้งนี้อาจเป็นเพียงวุฒิสภารามความเห็นของนักวิชาการทั้งสอง จะทำหน้าที่ไหนเดียวกับสภาร่างผู้แทนราษฎรทุกประการ

¹⁶ พงศ์เพ็ญ ศุภนดาภิ, “แนวthoughtรัฐธรรมนูญที่พึงประสงค์” ลังแล้ว, หน้า 42

การสร้างเสถียรภาพให้กับฝ่ายบริหารเป็นเรื่องที่น่าจะดำเนินการด้านในขั้นที่ว่า การกระทำดังกล่าวจะมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองอย่างไร จริงอยู่ว่าการเสนอให้ฝ่ายบริหารมีฐานะที่ปลดปล่อยจากการตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติอาจช่วยขัดปัญหาทางการเมืองไทยได้ แต่ก็เป็นไปเฉพาะในระยะสั้น ในระยะยาวเรื่องสร้างความเชื่อแก่รัฐให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ คือทางที่ก้านสถาบันแห่งชาติ ในปัจจุบันนักวิชาการได้นำเสนอเรื่องวุฒิภูมิภาคเกินไปอาจเป็นผลเสียต่อการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองในระยะยาวได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ก่อนที่จะมีการเสนอแนววิธีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับสภาพการของประเทศไทย ปัญหาสำคัญที่ควรจะหยิบยกมาพิจารณาอยู่ก่อนอื่นก็คือ เราต้องการที่จะให้รัฐบาลมีบทบาทเข้มข้นได้ ผู้เขียนเห็นว่าเสถียรภาพของฝ่ายบริหารมีมั่นคงอยู่แล้ว และไม่จำเป็นที่จะต้องหัวใจสร้างเสริมอีก การที่พยายามศึกษาผู้แทนราษฎรสามารถทำความยุ่งยากในเรื่องการเรียกร้องสิทธิที่เกินขอบเขตหน้าที่ของผู้แทนนั้นจะไม่เกิดขึ้น ด้วยการเมืองที่มีเสียงข้างมากมีความเข้มแข็ง เมื่อใดที่ผู้นำของรัฐบาลเกิดแตกแยกกันเอง เมื่อนั้นผู้แทนราษฎรจะอยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องประ予以ชันส่วนตัวได้มากขึ้น ดังที่เคยมีปรากฏมาแล้วก็ในสมัยพระครูเรียมนังคกิตาและพระครูพะประชาไทย ดังนั้นปัญหานี้จึงมิได้อยู่ที่การแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจกันโดยเด็ดขาด แท้จริงที่การสร้างสถาบันหลักคือพระราชบรมราชโองการเมื่อกาลาว่ายังอ่อน

ในข้อที่ว่าเราต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทอย่างไรนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐบาลมีหน้าที่สำคัญที่สุดในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการทั้งกระบวนการและกระบวนการอภิปรายในรัฐสภาจึงเป็นหน้าที่อันสำคัญยิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำการภายใต้กระบวนการแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภาไม่ว่าจะเป็นผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ไม่ควรท้าหน้าที่ให้ความสนใจในการอภิปราย หมายของฝ่ายบริหารแต่เพียงบ้างเดียว การที่มีผู้เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งผู้แทนราษฎรให้ตามพระราชอธิยาคัย ควรมีมาตรฐานสากลที่จะก่อให้เกิดพลังที่สาม เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและสถาบันแห่งชาติ แท้ไม่ควรที่จะให้เป็นหน้าที่ในการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลด้วยการเสนอให้แต่งตั้งว่าราชการเข้าไป เป็นสมาชิกวุฒิสภาถึงครึ่งหนึ่งดังที่ ดร. ออมร จันทรสมบูรณ์ให้ความเห็นไว้

ข้อขัดแย้งในการที่จะให้สถาบันแห่งชาติเข้ามายังรัฐบาลในประเทศไทยมีการปะครองแบบประชาธิปไตย อยู่ที่การที่สมาชิกสภานักแทนราษฎรของไทยเรามีได้ทำงานตาม ศักดิ์สิทธิ์ที่มีก็เป็นการโง่คิดเป็นการส่วนตัว และในการที่เป็นเรื่องของนโยบายก็ควร การทั้งกระบวนการและสถาบันแห่งชาติ

ไม่ได้มีการตรวจสอบที่ก้ายวเรื่องเหล่านี้ให้ละเอียดมากเท่านั้น แต่เป็นหานั้นมีทางแก้ไขให้กัวภาร
ช่วยเหลือสมาชิกสภากลไกให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษาต้นคว้าเรื่องราวด้วย ๆ ให้ โดยจัดให้มี
หน่วยศึกษาค้นคว้ากิจกรรมของรัฐสภา ซึ่งจะให้บัวภารแก่สมาชิกสภากล ไม่ว่าสมาชิกนั้นจะสังกัด
อยู่พรรคการเมืองใด¹⁷ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่เราควรให้ความสนใจในการพัฒนา
ฝ่ายนิติบัญญัติ เทคนิคที่จะแก้ไขข้อบัญญัติทางชัดเจ็นระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้เขียน
เห็นว่าการขัดแย้งในเรื่องธรรมศาสตร์สำหรับการเมืองและเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ แต่ความขัดแย้ง
นั้นจะต้องเป็นในเรื่องสำคัญ เช่น นโยบาย แผนการที่รัฐบาลสามารถเข้าไป干涉กระบวนการปฏิบัติ
งานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ แต่รัฐบาลไม่ได้มีบริหารประเทศให้อยู่ในลักษณะที่อำนวยประโยชน์
สุขให้กับประชาชน ก็เป็นภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะผลักดันรัฐบาลนั้น ให้ตามวิถีทางของรัฐ
ธรรมนูญ การบีบโอกาสไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปแทรกแซงฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้ในบท
บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อาจนำไม่สู่ระบบเพื่อการโดยฝ่ายบริหารได้ในที่สุด โดยเฉพาะใน
ประเทศไทยซึ่งพลังจากประชาชน สื่อมวลชน ที่จะกดทานการใช้อำนาจของรัฐบาลยังมีอยู่
น้อยมาก นี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีส่วนบัน เช่น รัฐสภาคอมมิชชันที่ปกป้องผลประโยชน์ของ
ประชาชน รัฐธรรมนูญควรเปิดโอกาสให้รัฐสภาแสดงบทบาทนี้อย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะ
ทำได้

¹⁷ รายงานอิทธิพลก่อตั้ง
รายงานของคณะกรรมการเฝ้าระวังการดำเนินการตามกฎหมาย ข้อบังคับ สมุดวาระ, การพัฒนา
องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพ : กองบรรณาธิการสนับสนุนสถาบันฯ 2515)