

### บทที่ 3

#### ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แบ่งออกได้ 5 ประการคือ

- ก. อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง และเป็นงานหลักคือ การริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ, การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี, การอนุมัติใช้ และยกเลิกกฎหมาย
- ข. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล และตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร ซึ่งแยกออกเป็นการควบคุมด้านนโยบาย, การควบคุมด้านตัวบุคคล, การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล และการควบคุมการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไปของรัฐบาล
- ค. อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, การตีความรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- ง. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือศึกษากิจการหรือเรื่องราวใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา
- จ. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในกิจการสำคัญอื่น ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ, การให้ความเห็นชอบในการประกาศกฎอัยการศึก, การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม, การให้ความเห็นชอบแก่งานสัญญาและสนธิสัญญา เป็นต้น

อำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการเมืองว่าเป็นเช่นใด ลักษณะของระบอบการเมืองของไทยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ :-

- ก. ระบอบประชาธิปไตย
- ข. ระบอบเผด็จการ
- ค. ระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ในแต่ละระบอบการเมือง การจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร จะมีความแตกต่างกันไป ดังนั้น ข้อจำกัดและปัญหาที่เกิดขึ้นต่อฝ่ายนิติบัญญัติจึงขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการเมือง และการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ใช้เป็นแม่บท หรือกรอบของกติกาการปกครอง

เราจะได้พิจารณาปัญหาค้ำอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้สภาพแวดล้อมของระบอบการเมืองทั้งสามประเภทต่อไป

### ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย

ระบอบการเมืองของไทยที่มีลักษณะใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ได้แก่ ระบอบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ซึ่งใช้รูปแบบสองสภา สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสูงกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ลักษณะเด่นของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตยได้แก่ การที่สภาที่มาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเป็นสัดส่วนน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีจำนวนเพียง 100 คน ในขณะที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 269 คน เป็นต้น และที่สำคัญก็คือ รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น ยังมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาไม่ว่าสภาหนึ่งสภาใดและรัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำอีกด้วย

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับให้ไว้มีอย่างเต็มรูป กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารนับตั้งแต่เริ่มกระบวนการสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสองฝ่ายนี้ นั่นคือ การกำหนดให้รัฐสภาให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหาร

ราชการแผ่นดิน ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินตามแผนการปกครองระบบรัฐสภาของอังกฤษที่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง

ดังนั้น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งจึงมีฐานะทางการเมืองที่เหนือกว่าฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ ทั้งในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ สิ่งนี้ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย ต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญคือ การเผชิญหน้ากับข้าราชการประจำ และ คณะทหาร ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการประจำและทหาร ซึ่งเคยมีบทบาททางการเมืองสูง และกุมอำนาจทางการเมืองทั้งในฝ่ายบริหาร และในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ถูกจำกัดบทบาททางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว

ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้ง มีอำนาจมากนั้น แม้อำนาจดังกล่าวจะเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มีความชอบธรรมที่แท้จริง แต่ฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้ระบอบประชาธิปไตยก็มิได้มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงยังคงอยู่ในมือของข้าราชการประจำ และคณะทหาร นอกจากนี้รัฐบาสที่จัดตั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตย ระหว่างสองสมัย (2489-2490 และ 2518-2519) ก็เป็นรัฐบาสที่มีความอ่อนแอ และขาดเสถียรภาพ พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาสยังไม่แข็งแกร่งเท่าที่ควร และในกรณีของระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2517 นั้น ก็ยังไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาด

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย เกิดจากปัญหาหลักของระบอบการเมือง นั่นคือ ความขัดแย้งทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะรัฐบาสซึ่งมาจาก การเลือกตั้งกับข้าราชการประจำและคณะทหาร ความขัดแย้งทางด้านอำนาจที่เป็นทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติจึงนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง ทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2489 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2490 ชั่วเวลาเพียง 17 เดือน ได้มีรัฐบาสถึง 4 คณะ จนเกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 สำหรับระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งก่อให้เกิดรัฐสภา พ.ศ. 2518 ที่มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาสซึ่งมาจากพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็ประสบกับปัญหาของความไม่มั่นคงทางการเมืองเช่นเดียวกับรัฐสภาและรัฐบาสในสมัย พ.ศ. 2489-2490 ดังจะเห็นได้ว่า ระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. 2518 -

ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นเวลาเพียง 18 เดือนนั้น มีรัฐบาลถึง 4 คณะเช่นกัน และได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองหลายด้านคือ สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาลภายใต้การนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518, มีการยุบสภาเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2519 และมีการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

ในระหว่างที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจและบทบาทสูงเช่น ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518-2519 นั้น พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พยายามที่จะใช้อำนาจที่มีอยู่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่สำคัญ ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการคัดค้านไม่เห็นด้วยและไม่พอใจจากข้าราชการประจำและคณะทหารหลายประการ เช่น การที่รัฐบาลผสมพรรคประชาธิปัตย์-เกษตรกรสังคม ประชุมพิจารณาร่างนโยบาย 13 ข้อเพื่อแถลงต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินนโยบายแบบสังคมนิยม, เก็บภาษีคนรวย มาช่วยคนจน, ดำเนินการถอนฐานทัพสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทย, ออกกฎหมายแก้ระบบผูกขาด และการที่พรรคการเมือง 5 พรรค (พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, พรรคแนวร่วมสังคมนิยม, พรรคพลังใหม่, พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเกษตรกรสังคม) ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

ปัญหาสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตยจึงอาจสรุปได้ 5 ประการคือ

- ก. การมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ขาดพลังอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง
- ข. การที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค และไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีเสียงข้างมากในสภา ทำให้เกิดรัฐบาลผสม และมี ความขัดแย้งกันทางด้านนโยบาย และการแข่งขันระหว่างผู้นำของพรรคร่วมรัฐบาลผสม
- ค. การที่ฝ่ายนิติบัญญัติถูกกดดันจากกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นกลุ่มในระบบราชการและนอกระบบราชการ โดยที่ไม่สามารถหากลไกในการจัดการกับอิทธิพลและผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ง. การที่พรรคการเมืองมีความขัดแย้งกัน และต้องการโค่นล้มรัฐบาลที่เป็นฝ่ายตรงกันข้าม จึงได้มีการดำเนินการตามวิถีทางรัฐสภาหลายประการ ซึ่งเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพ



ทางการเมือง และทำให้พรรครัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร ไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต่อเนื่อง เช่นในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 มีการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยไม่ลงมติ 2 ครั้ง และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล 1 ครั้ง และใน พ.ศ. 2519 มีการอภิปรายโดยไม่ลงมติ รัฐบาล 1 ครั้ง มีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 ถึง 728 กระทู้ และในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519 ถึง 712 กระทู้<sup>1</sup>

- จ. เนื่องจากปัญหาตามข้อ ก-ง ข้างต้น มีผลทำให้ผ่านนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย ต้องเผชิญกับปัญหาหลาย ๆ ด้านพร้อม ๆ กันไป จนเกิดภาวะการฉีกห่างไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรง ทั้งภายใน และภายนอกรัฐสภา เป็นผลให้เกิดการรัฐประหาร ล้มล้างรัฐธรรมนูญในที่สุด

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ความแข็งแกร่งทางอำนาจที่เป็นทางการของผ่านนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย เป็นหน่อของความขัดแย้งและการล่มสลายของผ่านนิติบัญญัตินั่นเอง ปัญหาเช่นว่านี้ มิใช่ปัญหาทางด้านเทคนิคของการปฏิบัติงานทางด้านนิติบัญญัติ แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตย ดังได้กล่าวมาแล้ว

---

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดใน ไมตรี วิริยะ, รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2518 และ 2519 กับสภาพการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519, (วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, แผนกวิชาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2522)

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบเผด็จการ

เมื่อมีการปฏิวัติ รัฐประหารเกิดขึ้นในเมืองไทย ข้ออ้างอย่างหนึ่งของคณะปฏิวัติมักจะได้นำการกล่าวหาว่าฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร เป็นตัวปัญหาของบ้านเมืองเสมอ

การปฏิวัติครั้งที่สองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อเดือนตุลาคม 2501 ได้อ้างสาเหตุประการหนึ่งว่า เป็นเพราะมีบุคคลบางกลุ่มแอบอิงใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือชักชวนความก้าวหน้าของการทำงาน ทำลายความสงบและทำให้เกิดความแตกแยกสามัคคีในหมู่คนไทย การปฏิวัติโดยจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2514 มีข้ออ้างข้อหนึ่งว่า สมาชิกรัฐสภาบางพวกอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา ก่อความวุ่นวายในการบริหารงานของรัฐบาล ยุยงให้มีการกระทำที่กระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาล และกระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และในการยี่คออำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อเดือนตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปก็ได้อ้างสาเหตุในการกระทำการครั้งนี้ว่า รัฐสภาเกิดความแตกแยก แม้จะเป็นนักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกันก็ตาม และไม่ได้ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบไว้ให้ เป็นการพันวิสัยที่ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup>

เมื่อได้มีการกล่าวตำหนิสภาผู้แทนราษฎรเช่นนี้ แนวทางของคณะปฏิวัติชุดต่าง ๆ จึงได้แก่การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ก่อนการปฏิวัติ ทำให้รัฐสภาซึ่งมีอยู่ต้องสิ้นสภาพไปโดยอัตโนมัติ คณะปฏิวัติมักจะตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่นิติบัญญัติแทนรัฐสภาเดิมที่ถูกล้มเลิกไป ในการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ องค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2501 มีสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งทั้งหมด 240 คน ในการปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อเดือนธันวาคม 2514 มีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด 299 คน สำหรับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น ได้มีการจัดตั้งสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อเดือนตุลาคม 2519 มีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งหมด 340 คน

---

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน กิ่งศตรรชแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย (กรุงเทพฯ . เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525) หน้า 64-65

ในระบอบเผด็จการนั้น แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญ และมีองค์กรที่ทำหน้าที่บัญญัติซึ่งเรียกกันว่า "สภา" เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญ, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, สภาปฏิรูปฯ ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญและ "สภา" เหล่านี้ เป็นเครื่องมือในการใช้และรักษาอำนาจของคณะรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน "สภา" ในระบอบเผด็จการจึงทำหน้าที่ บางส่วน ของรัฐสภาในความหมายที่แท้จริงเท่านั้น นั่นคือ ทำหน้าที่เฉพาะการออกกฎหมาย แต่ไม่ได้ทำหน้าที่อื่น ๆ เช่น การควบคุมฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่าในสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น การประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญมักจะเป็นไปโดยไม่มีปัญหาข้อขัดแย้ง และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐสภาที่มีผู้แทนราษฎรมักจะใช้เวลาอภิปรายและมีการทอแยงผู้ใดกันอย่างมาก และใช้เวลานาน แต่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะมีการลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างรวดเร็ว

ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการ ได้แก่ การมีสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิกประเภทแต่งตั้งทั้งหมด<sup>3</sup> ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการจึงมีอำนาจหน้าที่และบทบาทที่จำกัด ปัญหาสำคัญที่สุดของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรม ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการ เป็นเพียงเครื่องมือของคณะบุคคลที่ทำการปฏิวัติรัฐประหาร มิได้มีลักษณะของความเป็นตัวแทนของประชาชนโดยทั่วไป หรือเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ในสังคม สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการก็ขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหน้าที่ ๆ ผู้แต่งตั้งต้องการให้กระทำก็คือ การอำนวยความสะดวกให้ร่างกฎหมายของรัฐบาลฝ่ายกระบวนการณ์นิติบัญญัติออกไปเป็นกฎหมายเท่านั้น

โดยสรุปแล้ว ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการ จึงได้แก่ การที่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีขอบเขตจำกัด ทั้งในแง่ของตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในแง่ความเป็นจริง ฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบเผด็จการจึงเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายบริหาร และมีบทบาทจำกัดเฉพาะ

---

<sup>3</sup> มีข้อยกเว้นคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นภายหลังเหตุการณ์ตุลาคม 2516 เป็นสภาที่มีลักษณะพิเศษออกไป และไม่จัดอยู่ในสภาในระบอบเผด็จการ แม้ว่าในระบอบนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจะมีรูปแบบของสภาเดียวโดยสมาชิกได้รับการแต่งตั้งทั้งหมดก็ตาม

การออกกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดให้มากกว่า เป็นองค์กรที่มีอำนาจ-หน้าที่ และบทบาทอย่างกว้างขวางทั้งในด้านการออกกฎหมาย และการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ดังที่เป็นอยู่ในกรณีของฝ่ายนิติบัญญัติ ในระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบกึ่งประชาธิปไตย

ระบอบกึ่งประชาธิปไตยได้แก่ระบอบการเมืองซึ่งเปิดโอกาสให้สถาบันทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง (พรรคการเมือง, สภาผู้แทนราษฎร) มีบทบาททางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง คือ เปิดโอกาส ให้มีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง มีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้ หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพของพลเมืองด้านต่าง ๆ พอสมควร แต่ในขณะเดียวกันสถาบันทางการเมือง เหล่านั้นก็ยังไม่อาจมีอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่และแท้จริง และการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติถูก จำกัดขอบเขตโดยบทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญ, กฎหมาย และข้อบังคับอื่น ๆ

ฐานะทางอำนาจ-หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบกึ่งประชาธิปไตย จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. ในด้านองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติจะประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือ ประเภท ที่มาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกสองประเภทนี้ในบางสมัยอยู่ในสภาเดียวกัน คือ สภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) และในบางสมัยอยู่ในแต่ละสภาคือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ทั้งสองสภามีการประชุมร่วมกันในเรื่องที่สำคัญ ๆ คือ รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521

ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย จำนวนสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งมักจะมีสัดส่วนเท่ากับ หรือใกล้เคียงกับจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495) จำนวนสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาประเภทเลือกตั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งมีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจะไม่ห้ามข้าราชการประจำที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งและมีบัญญัติที่บังคับว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันมิได้ (มาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511) ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่าต้องการแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกัน เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

ข. ในด้านอำนาจของสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง สมาชิกสภาประเภทนี้มีอำนาจเช่นเดียวกับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (ในกรณีของสภานายกรัฐมนตรีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495)) หรือเกือบจะเท่าเทียมกับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (ในกรณีของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และ 2521) ดังจะเห็นได้ว่ามาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ระบุว่า ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติ (มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ตามมาตรา 117) และมีสิทธิในการควบคุมรัฐบาลด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ (มาตรา 126) และมีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่วางใจฝ่ายบริหาร ทั้งที่มีการลงมติและไม่มีการลงมติด้วย (มาตรา 127 และ 128)

สำหรับกรณีอำนาจของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 นั้น ได้มีบทเฉพาะกาลมาตรา 203 กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญนี้ คือระยะ 4 ปีแรกนับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> ให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย; การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 (การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งหมด); การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย; การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่อง

<sup>4</sup> คือจนถึงวันที่ 22 เมษายน 2526

ที่สำคัญอื่น ๆ อีก เช่น การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์, การแก้ไขเพิ่มเติม กฎมณเฑียรบาลว่าด้วย การสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467, การประกาศสงคราม, การตีความรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า แม้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจ-หน้าที่อย่างกว้างขวางตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจ-หน้าที่ที่เช่นเดียวกันนั้นแก่ องค์ประกอบอีกส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติคือ วุฒิสภา โดยอาศัยเหตุผลในการที่บัญญัติของรัฐธรรมนูญระบุว่า สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย

ในระบอบกึ่งประชาธิปไตยนั้น นอกจากอำนาจ-หน้าที่ตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (ที่มาจากการเลือกตั้ง) จะถูกกำหนดโดยอำนาจตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติส่วนที่มาจากกาแต่งตั้งแล้ว อำนาจทางการเมืองที่เป็นจริงทั้งภายในและภายนอกรัฐสภาของฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากกาเลือกตั้ง ยังอ่อนแอกว่า อำนาจทางการเมืองของข้าราชการประจำ และคณะทหารอีกด้วย การที่พรรคการเมืองหลายพรรคแข่งขันกันในการเลือกตั้ง และในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองแต่ไม่มีพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด ทำให้สภาพของฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจควรเลือกตั้งบุคคลความเข้มแข็ง และไม้อาจดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญ ๆ ให้เป็นผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน เพราะนอกจากจะต้องคอยระงับการแย้งกันจากพรรคการเมืองทั้งที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล และพรรคฝ่ายค้านแล้ว ในบางกรณีการดำเนินนโยบายบางเรื่องยังมีความขัดแย้งกับฝ่ายข้าราชการประจำ หรือกับนักวิชาการซึ่งเป็นที่ปรึกษาของหัวหน้าคณะรัฐบาลอีกด้วย (ในกรณีของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ)

ดังนั้น สรุปได้ว่า ปัญหาค้ำอำนาจ-หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบกึ่งประชาธิปไตยจึงได้แก่การที่ฝ่ายข้าราชการประจำ ยังคงต้องการที่จะมีบทบาทและอำนาจในฐานะที่เป็น "ที่เลี้ยง" ที่คอยถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายนักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้งอยู่ จึงได้มีการวางมาตรการในทางการเมืองคือการกำหนดกรอบกติกาทางการเมืองให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากนักการเมืองใช้อำนาจร่วมกับข้าราชการประจำ ซึ่งไปสวามิภักดิ์ทางการเมืองในฐานะสมาชิกวุฒิสภาอีกบทบาทหนึ่ง การกระทำดังกล่าวเป็นไปโดยเหตุผลและข้ออ้างที่ว่าต้องการทำให้ระบอบการเมืองปกครองประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยในระยะยาว โดยการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับระบอบการเมืองในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาก่อนบทเฉพาะการจะสิ้นสุดลงในต้นปี พ.ศ. 2526 นั้น ได้มีความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 โดยเฉพาะการอนุญาตให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ความพยายามดังกล่าวเป็นเครื่องสะท้อนอย่างหนึ่งว่า ฝ่ายข้าราชการประจำ และคณะทหาร บางกลุ่ม ยังคงต้องการมาตรการที่ก่อให้เกิดความมั่นใจว่า ระบอบกึ่งประชาธิปไตย จะต้องเป็นระบอบการเมืองซึ่งนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองกับฝ่ายข้าราชการเท่านั้น หาใช่มีอำนาจเหนือฝ่ายข้าราชการประจำ และคณะทหารไม่

สำนักหอสมุด