

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๕ เรื่อง สถาบันนิติบัญญัติ

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

สถาบันนิติบัญญัติ

๑. ความหมายของสถาบันนิติบัญญัติ
๒. รูปแบบของรัฐสภา
๓. ความเป็นมาของสถาบันนิติบัญญัติไทย
๔. องค์ประกอบของสถาบันนิติบัญญัติไทย
๕. อำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติไทย
๖. บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติไทย

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๕ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. อธิบายความหมายของสถาบันนิติบัญญัติได้
๒. จำแนกรูปแบบของรัฐสภาได้
๓. อธิบายความเป็นมาของสถาบันนิติบัญญัติไทยได้
๔. อธิบายองค์ประกอบของสถาบันนิติบัญญัติไทยได้
๕. ระบุอำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติไทยได้
๖. วิเคราะห์บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติไทยได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. ผู้สอนเกริ่นนำเชื่อมโยงสถาบันนิติบัญญัติ
๒. ผู้สอนใช้ประเด็นการซักถามให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติ และเปิดโอกาสให้นิสิตตอบ สลับการสอนอยู่เสมอ
๓. นิสิตแสวงหาความรู้ใหม่จากเอกสารประกอบการสอน ซึ่งผู้สอนได้จัดเตรียมให้พร้อม อธิบายเพิ่มเติมประเด็นนี้ที่สงสัยให้ได้รับความรู้ที่ถูกต้อง
๔. ผู้สอนได้กระตุ้นให้นิสิตเกิดความสนใจ ต้องการความรู้ใหม่โดยแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างนิสิต
๕. ผู้สอนเสนอแนะให้นิสิตศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ
๖. เมื่อศึกษาจบแล้ว ผู้สอนมอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าตอบกิจกรรมท้ายบทนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป
๗. ผู้สอนอธิบายสรุป “สถาบันนิติบัญญัติ” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ และประเมินผลหลังการเรียนรู้

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครราชสีมา
๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/พุทธศาสตร์
๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา การเมืองกับการปกครองของไทย
๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, และวารสารที่เกี่ยวกับการเมืองหรือการปกครองของไทย
๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านคุณธรรม จริยธรรม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน
๒. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น/ตรวจแบบทดสอบ
๓. ด้านทักษะทางปัญญา : ประเมินจากการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม
๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการตนเอง การนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม
๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงานเน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๕

สถาบันนิติบัญญัติ

๕.๑ ความนำ

การปกครองในยุคแรก ๆ อาจมีผู้ปกครองเพียงคนเดียวทำหน้าที่ดูแลความสงบสุขให้กับสมาชิกของคนที่อยู่ในสังคม ซึ่งผู้นำเหล่านั้นมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น หัวหน้าเผ่า พระมหากษัตริย์ การปกครองในยุคหนึ่งมีการนำความเชื่อในสิ่งที่เหนือธรรมชาติมาเป็นหัวข้ออ้างเพื่อให้สมาชิกที่อยู่ในสังคมนั้นเกิดความยำเกรง และทำให้ผู้ปกครองมีความชอบธรรม (Legitimacy) ในการใช้อำนาจปกครองนั้น เมื่อวิวัฒนาการต่าง ๆ มีความเจริญก้าวหน้าขึ้น ลักษณะของสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น การปกครองโดยคนเพียงคนเดียวในการที่จะสร้างความสงบสุขและความเป็นอยู่ที่ดีให้กับคนทั้งสังคม จึงไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป การที่จะสมต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างทั่วถึงและเกิดการยอมรับในการอยู่ร่วมกัน ภายใต้กฎเกณฑ์อันเกิดจากความต้องการที่แท้จริงของคนในสังคม จำเป็นจะต้องมีองค์กรหรือสถาบันเกิดขึ้น โดยมีตัวแทนของสมาชิกในสังคมเข้ามาทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้คนในสังคมปฏิบัติ และอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสะดวกสบาย

จากหลักการดังกล่าว สถาบันนิติบัญญัติ จึงเป็นการสะท้อนต่อแนวความคิดในการปกครองบริหารของคนในสังคม ส่วนรูปแบบและกระบวนการจะมีลักษณะอย่างไรนั้นย่อมเป็นไปตามแนวความเชื่อในเรื่องของอุดมการณ์ในทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ จึงจะได้ทำการศึกษาต่อไป

๕.๒ ความหมายของสถาบันนิติบัญญัติ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๔๒ ให้คำนิยามเกี่ยวกับองค์กรนิติบัญญัติไว้ว่า นิติบัญญัติคือ การบัญญัติกฎหมาย^๑ เมื่อนำมารวมกับคำว่าสถาบัน^๒ หมายถึง สิ่งซึ่งคนในส่วนรวมคือ สังคมจัดตั้งให้มีขึ้นเพราะเห็นประโยชน์ว่ามีความต้องการและจำเป็นแก่วิถีชีวิตของตน เมื่อพิจารณาความหมายของสถาบันนิติบัญญัติคือ สถานที่ของคนที่มาร่วมกันออกกฎเกณฑ์กฎหมายขึ้นมาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การดำรงอยู่ของคนส่วนมากในสังคม องค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ รัฐสภา

^๑ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๕๘๙.

^๒ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, หน้า ๑๑๑๗.

รัฐสภาตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Parliament ซึ่งมีที่มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า Parler แปลว่า พูดเจรจา ดังนั้น รัฐสภาในภาษาฝรั่งเศส Parlement จึงมีความหมายในขั้นต้นว่า เป็นสถานที่ที่ใช้พูดจาเจรจาต่อรองผลประโยชน์หรือลักษณะการใช้อำนาจในรัฐสภานั้นเอง^๓

จากความหมายของสถาบันนิติบัญญัติรวมถึงองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ จึงมีลักษณะทั้งในส่วนที่เป็นบทบาทหน้าที่และกระบวนการ มีรัฐสภาเป็นสถานที่ พูด เจาจา ตกลง ผลประโยชน์ของผู้ที่อยู่ในองค์กรดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

๕.๓ รูปแบบของรัฐสภา

การพิจารณารูปแบบของรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น อาจแยกได้เป็น ๒ ประการ คือ ประการแรก พิจารณาถึงจำนวนสภาที่ประกอบกันขึ้นเป็นรัฐสภา อาจจำแนกรูปแบบของรัฐสภาได้เป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่

๑) ระบบสภาเดียว เป็นระบบที่ได้รับความนิยมและนำมาใช้ปฏิบัติกันน้อยมากและมักปรากฏว่านิยมใช้ระบบสภาเดียวในการปกครองระดับท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา เช่น ในการปกครองระดับแขวง (County Board) และระดับนคร (City) ส่วนระดับมลรัฐ (State) นั้น มีเพียงมลรัฐเดียวคือ เนแบรสกา (Nebraska) สำหรับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบสภาเดียวได้แก่ รัฐต่าง ๆ ในแคนาดา (Canada) ประเทศคอสตาริกา (Costarica) ส่วนประเทศยุโรปที่ใช้ระบบสภาเดียวก็มีสวีเดน (Sweden) ซึ่งเริ่มใช้ ค.ศ. ๑๙๖๗ และประเทศนอร์เวย์ (Norway)^๔

๒) ระบบสองสภา วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งระบบสองสภา เพื่อเปิดโอกาสให้มีสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากประชาชนธรรมดาทั่ว ๆ ไป กับสมาชิกที่มีคุณสมบัติพิเศษบางประการ เช่น ผู้ที่จะเป็นสมาชิกต้องมีอายุสูงกว่าสมาชิกที่มาจากประชาชน หรือเป็นตัวแทนของคนบางกลุ่ม กล่าวได้ว่า ระบบสองสภามีกำเนิดในประเทศอังกฤษ และสืบต่อมาได้รับความนิยมไปยังประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย^๕

อังกฤษเป็นต้นแบบของการมีสองสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่เหตุผลของการมีสองสภาของประเทศต่าง ๆ นั้น มีความแตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศที่มีลักษณะเป็นสหพันธรัฐ การมีสองสภาเป็นการสะท้อนโครงสร้างของรัฐ ซึ่งมีสองระดับ คือ ระดับชาติ (สหพันธ์) และระดับมลรัฐ ส่วนประเทศที่มีรัฐเดี่ยว (รวมทั้งไทย) การมีสองสภาเป็นการสะท้อนถึงเจตนารมณ์ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาให้เกิดความสมดุลรอบคอบ เพื่อมิให้เกิดความเสียหาย อีกเหตุผลหนึ่งที่มีส่วนต่อการปกครองและระบบสองสภาโดยเฉพาะในยุคล่าอาณานิคม ซึ่งอังกฤษมีอาณานิคมอยู่ทั่วโลก ได้นำรูปแบบการปกครองของตนไปใช้กับอาณานิคมเหล่านั้น

^๓ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สถาบันและกระบวนการทางการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ ๒๑, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓).

^๔ อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอ.เอส.พรินต์ติ้งเฮาส์, ๒๕๔๕), หน้า ๒๑.

^๕ อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๖๘.

ประการที่สอง พิจารณาโดยคำนึงถึงการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งมี ๒ ลักษณะ คือ

๑) รัฐสภาที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งหลักประกันในความเป็นอิสระและเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่าย^๖

ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด โดยเฉพาะรัฐสภาในระบบประธานาธิบดี การบริหารงานของประธานาธิบดีรัฐสภาจะนำไปเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีจะใช้อำนาจในการยุบสภาไม่ได้เช่นกัน อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ แต่การใช้อำนาจนั้นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระ เช่น ประธานาธิบดีบริหารงานภายใต้กฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านจากรัฐสภาในขณะเดียวกันหากกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประธานาธิบดีมีสิทธิที่จะยับยั้งกฎหมายดังกล่าวนั้นได้ การโน้มน้าวให้ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และการบริหารงานของประธานาธิบดีเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ประธานาธิบดีบารัค โอบามา ขอให้รัฐสภาอนุมัติงบประมาณจำนวนมาก เพื่อช่วยเหลือบริษัทขนาดใหญ่ที่ประสบปัญหาทางการเงินจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้น

๒) รัฐสภาที่แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันไม่เด็ดขาดระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีหลักการสำคัญตรงที่ว่า องค์การนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุดในการบัญญัติกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้วคณะรัฐมนตรีต่างหากที่มีอำนาจแท้จริง เพราะการปกครองระบบรัฐสภานั้น พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญ) จะเป็นผู้ที่จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ก่อรูปด้วยบุคคลชั้นนำที่มีอิทธิพลของพรรค^๗ บทบาทของเสียงข้างมากของฝ่ายบริหาร จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสภา ซึ่งแต่ละฝ่ายก็จะมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชน ในการเลือกตั้งทั่วไปว่าเห็นด้วยกับฝ่ายบริหารหรือรัฐสภาโดยพิจารณาจากผลการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกันหากปล่อยให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ต่อไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม รัฐสภา (สภาสามัญ) อาจขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ซึ่งผลของการอภิปรายย่อมกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลต่อไป

การแบ่งรูปแบบรัฐสภา อาจจำแนกได้ตามจำนวนของสภาที่มีทั้งสภาเดียวและสองสภา รวมถึงการแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตย ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การจะแบ่งแบบไหนอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของรัฐ ระบอบการปกครองรวมถึงสภาพแวดล้อมของสังคมโดยทั่วไป เป็นสิ่งกำหนดว่าจะใช้รูปแบบของรัฐสภาอย่างไรเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

^๖ สนธิ เตชานนท์, **พื้นฐานรัฐศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๓) หน้า ๙๒.

^๗ สนธิ เตชานนท์, **พื้นฐานรัฐศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๘๗-๘๘.

๕.๔ ความเป็นมาของสถาบันนิติบัญญัติไทย

รัฐสภาของไทยมีบทบาทในทางนิติบัญญัตินั้น ได้เริ่มขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยเริ่มจากการมีรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งในขณะนั้นกำหนดให้มีสภาเดียวและมีสมาชิกประเภทเดียวมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของไทยฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดรูปแบบของรัฐสภาจะเห็นได้ว่า รัฐสภาของไทยมีปะปนกันไปทั้งสภาเดียวและสองสภา แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐสภาของไทย มีลักษณะสองสภา

รูปแบบรัฐสภาไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๔๑

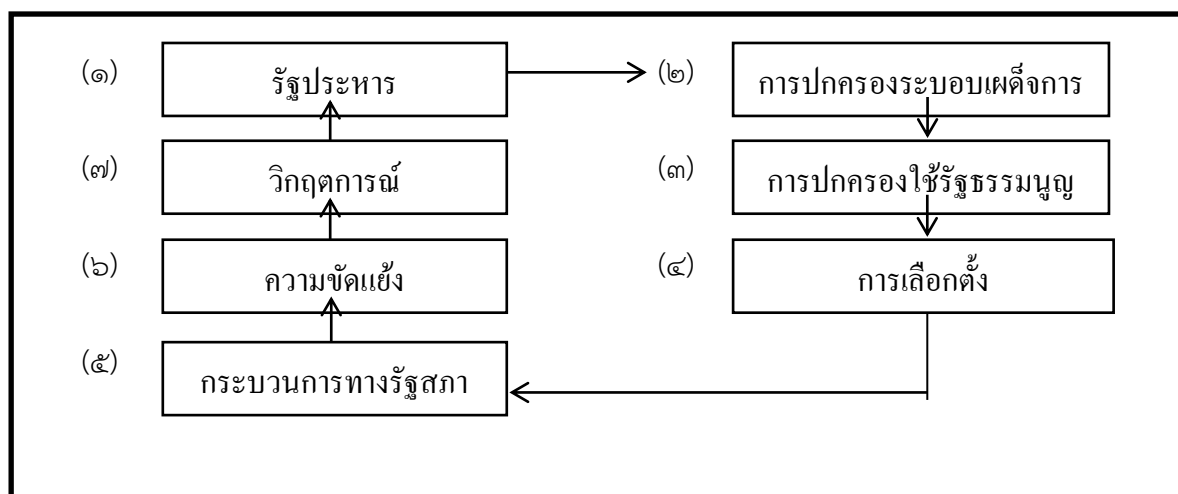
สภาเดียว			สองสภา			
รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก รัฐสภา	รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก วุฒิสภา	จำนวนวุฒิสภาต่อจำนวน ส.ส.เลือกตั้ง
ฉบับที่	พ.ศ.		ฉบับที่	พ.ศ.		
ชั่วคราว	๒๔๗๕	แต่งตั้งทั้งหมด	๓	๒๔๘๙	เลือกตั้งทางอ้อม	๑ : ๑๘
๒	๒๔๗๕	แต่งตั้งทั้งหมด	๔	๒๔๙๐	แต่งตั้ง	๑ : ๑
๖	๒๔๙๕	แต่งตั้งทั้งหมด	๕	๒๔๙๒	แต่งตั้ง	๑ : ๑.๒
๗	๒๕๐๒	แต่งตั้งทั้งหมด	๘	๒๕๑๑	แต่งตั้ง	๓ : ๔
๙	๒๕๑๕	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๐	๒๕๑๗	แต่งตั้ง	๑ : ๒.๗
๑๑	๒๕๑๙	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๓	๒๕๒๑	แต่งตั้ง	๓ : ๔
๑๒	๒๕๒๐	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๕	๒๕๓๔	แต่งตั้ง	๑ : ๑.๓
๑๔	๒๕๓๕	แต่งตั้งทั้งหมด	๑๖	๒๕๔๐	แต่งตั้ง	๑ : ๒.๕

ที่มา : ข้อมูลพื้นฐาน ๖๖ ปีประชาธิปไตย ดร.เชวรีนะ ไตรมาศ

ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดโครงสร้างการปกครองประเทศ รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ มีลักษณะเป็นการใช้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เมื่อมีการแย่งชิงอำนาจในการบริหาร โดยเฉพาะ การทำรัฐประหารแต่ละครั้งก็จะทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่เดิม และทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาบังคับใช้เพื่อสนองตอบต่อผู้ที่อยู่ในอำนาจบริหาร รูปแบบของรัฐสภาก็กำหนดให้มีสภาเดียวสมาชิกส่วนมากมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด โดยเน้นที่เสถียรภาพทางด้านการเมืองเป็นสำคัญ นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕-ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๒) เรามีรัฐธรรมนูญที่ผ่านการบังคับใช้มาแล้วรวมทั้งฉบับปัจจุบัน ถึง ๑๘ ฉบับ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ได้กำหนดให้มีสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน ๔๘๐ คน และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและการสรรหาจำนวน ๑๕๐ คน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป มีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามามีผลกระทบต่อ

รัฐสภาของไทย โดยเฉพาะการใช้กำลังในการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง ทำให้รัฐสภาขาดความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ รวมถึงในฐานะการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยในการใช้อำนาจอธิปไตยปกครองประเทศ การเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นวงจรรูปาทวิในทางการเมืองของไทย

วงจรรูปาทวิการเมืองไทย



ที่มา : ลิขิต รเวคิน และชัยอนันต์ สมุทวณิช

๕.๖ องค์ประกอบของสถาบันนิติบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้ในมาตรา ๘๘ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา^๘ รูปแบบรัฐสภาไทยมีลักษณะสองสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรยังได้บัญญัติไว้ในเรื่องของจำนวนและที่มา ในมาตรา ๙๓ (วรรคแรก) สภาผู้แทนราษฎร

ประกอบด้วยสมาชิก ๔๘๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน ๘๐ คน^๙ ในส่วนของวุฒิสภากำหนดไว้ในมาตรา ๑๑๑ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวม ๑๕๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัด ๑ คน และมาจากกาสรรหาเท่ากับจำนวนข้างต้น หักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง^{๑๐}

^๘ ชีรเดช นรัตถกรศึกษา, รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยเนรมิตกิจอินเตอร์โพรเกรสซิฟจำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๒๗.

^๙ ชีรเดช นรัตถกรศึกษา, อ้างแล้ว, หน้า ๒๘.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕.

จากองค์ประกอบข้างต้นของสถาบันนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในส่วนของที่มาและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

นอกจากรูปแบบของรัฐสภา และจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแล้วยังมีตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีความสำคัญในการบริหารและดำเนินการในรัฐสภาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

๑) ประธานรัฐสภา เป็นบุคคลสำคัญในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาในกิจการทั้งหมดของรัฐสภา เป็นประธานในที่ประชุม เป็นผู้แทนสภาในกิจการภายนอกเป็นตำแหน่ง ที่อยู่เหนือสมาชิกทั้งหมดในประเทศที่มีสภาเดียว ส่วนประเทศที่มีสองสภา อาจมีความสับสนเพราะในอดีตมักให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา แต่ภายหลังรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๒) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ในมาตรา ๘๙ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา^{๑๑}

ที่มาของประธานรัฐสภา ในกรณีของไทยสมาชิกในแต่ละสภาจะทำหน้าที่เลือกสมาชิกคนหนึ่งที่มีอาวุโสสูงสุดทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมชั่วคราว ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปและเป็นการประชุมครั้งแรกเพื่อให้สมาชิกเสนอผู้ที่มีความเหมาะสมเป็นประธานสภา บุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากเพื่อนสมาชิกมากที่สุด ประธานก็จะนำรายชื่อขึ้นกราบบังคับทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นประธานรัฐสภาต่อไป

อำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภามักกำหนดไว้กว้าง ๆ เช่น ควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสภา เป็นประธานในที่ประชุมรักษาความสงบเรียบร้อยของที่ประชุม วางตัวเป็นกลางในที่ประชุม เป็นผู้แทนของสภาในกิจการภายนอก

๒) รองประธานสภา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๙ (กล่าวไว้แล้ว) มีหน้าที่ช่วยเหลือประธานรัฐสภา ปฏิบัติหน้าที่ ทำการแทนประธานรัฐสภาเมื่อตำแหน่งประธานฯ ว่างลงหรือประธานไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

๓) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตำแหน่งนี้มีขึ้นเพื่อเป็นการยอมรับความสำคัญของเสียงข้างน้อย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยึดหลักการของเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็เคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อยประเทศไทยได้ยอมรับในหลักการดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ รวมถึงรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๕๐ ในมาตรา ๑๑๐ ภายหลังคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งพรรคตนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร^{๑๒} ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎร

^{๑๑}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า๓๔.

มีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้น มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก

ส่วนวรรค ๓ และ ๔ เป็นเรื่องของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และการขาดคุณสมบัติของผู้นำฝ่ายค้าน

๔) ผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียงในสภา (Whip) เป็นการประยุกต์มาจากการดำเนินงานของรัฐสภาอังกฤษ เมื่อพรรคได้สัญญากับประชาชนไว้ก็ต้องมีมาตรการให้มั่นใจได้ว่านโยบายที่หาเสียงเกิดผลเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้นวินัยของพรรคในสภาผู้แทนราษฎรจึงมีความสำคัญ จากนั้นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะออกเสียงตามผู้ควบคุมเสียงของพรรค (Party Whip)^{๑๓} ปัจจุบันผู้ควบคุมคะแนนเสียงได้แพร่เข้าไปในทุกระบบของรัฐสภา ทั้งแบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี โดยทั่วไปแล้วผู้ควบคุมคะแนนเสียงข้างมากมีหน้าที่หลักในการจัดระเบียบในการลงคะแนนเสียง ประสานกับนโยบายจากคณะรัฐมนตรี ประสานงานผู้คุมคะแนนเสียงของพรรคอื่น ๆ การประสานงานระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา การทำหน้าที่ดังกล่าวต้องใช้บุคคลที่มีประสบการณ์ และได้รับการยอมรับจากเพื่อนสมาชิกมีความแม่นยำในประเด็นที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ระเบียบข้อบังคับของการประชุม และเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับมติมหาชน ส่วนผู้คุมการลงคะแนนเสียงของฝ่ายเสียงข้างน้อยก็ทำหน้าที่เช่นเดียวกับผู้คุมคะแนนเสียงของฝ่ายเสียงข้างมาก

สถาบันนิติบัญญัตินอกจากประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ยังมีตำแหน่งใด ๆ ที่มีความสำคัญดังได้กล่าวมาแล้วนั้น เพราะระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีการถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในรัฐสภาจะทำให้การบริหารจัดการของรัฐสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและประสิทธิภาพยิ่ง

๕.๗ อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

รัฐสภาเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติดังได้กล่าวมาแล้วนั้น มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ การผ่านกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้ ทำให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสร้างความยุติธรรมในสังคม โดยมีฝ่ายบริหารเป็นผู้นำไปปฏิบัติกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ข้อบังคับหรือระเบียบใด ๆ ออกเป็นกฎหมายได้จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเพราะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย

กฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาจะจัดทำขึ้นได้คือ พระราชบัญญัติ ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงปรมาภิไธย ซึ่งกระบวนการนิติบัญญัติ มีดังต่อไปนี้

^{๑๓} พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๗๓.

๕.๗.๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ทำได้ ๒ วิธี คือ

๑) ตามมาตรา ๑๔๒^{๑๔} ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เสนอได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน มาตรา ๑๔๒ วรรค ๔)

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (มาตรา ๑๓๙ วรรค ๒)^{๑๕}

๒) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน (มาตรา ๑๔๒ วรรค ๔)^{๑๖} ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีหลักการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๖๓ วรรคสี่มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๖๓ ที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

(๑) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เข้าชื่อรับร้องขอต่อประธานรัฐสภา

(๒) คำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

๕.๗.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปจะเสนอมาที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะทำการพิจารณาเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

วาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่โดยผู้ที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจะชี้แจงถึงความจำเป็น ความสำคัญในการที่ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น เข้าสู่สภา

วาระที่ ๒ เป็นขั้นของการอภิปรายเรียงมาตรา หรือการแปรญัตติ คณะกรรมาธิการที่สภาตั้งไว้ จะทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง มีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญ สภาฯ อาจตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาได้ หากสมาชิกสภาฯ เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ทำหนังสือเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าต่อประธานกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการอาจเชิญผู้ขอแปรญัตติมาชี้แจงตามสมควร และทำการปรับปรุงแก้ไขจนเป็นที่พอใจก็นำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ ๓ เมื่อพิจารณาในวาระที่สองแล้ว ให้สภาพิจารณาไม่มีการอภิปรายให้ที่ประชุมลงมติว่า จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยอาศัยเสียงข้างมากในที่ประชุม

^{๑๔} อีรเดช นรัตถกรักษา, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๔๕.

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

^{๑๖} อีรเดช นรัตถกรักษา, รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยเนรมิตกิจอินเตอร์โพรเกรสซิฟจำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๔๕.

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติไม่ผ่านความเห็นชอบก็ตกไป หากร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาต่อไป

๕.๗.๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาเป็นสามวาระเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ ๑ การลงมติรับรองหลักการร่างพระราชบัญญัติ ว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วย

วาระที่ ๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้น ขั้นตอนการพิจารณาให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐^{๑๗} มาบังคับใช้

วาระที่ ๓ เมื่อวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๗ วรรค ๒^{๑๘} มาตรา ๑๔๘^{๑๙} และมาตรา ๑๔๙^{๒๐} หากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐^{๒๑} ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

๕.๗.๔ การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายอีกประการหนึ่งของรัฐสภา คือ การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในมาตรา ๑๔๔^{๒๒} กล่าวถึงเหตุผลในการออกพระราชกำหนด โดยสรุปดังนี้

๕.๗.๔.๑ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับได้ เช่น พระราชบัญญัติก็ได้

๕.๗.๔.๒ ทำได้โดยคณะรัฐมนตรีเห็นเป็นกรณีฉุกเฉินเป็นกรณีรีบด่วนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

๕.๗.๔.๓ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ การอนุมัติเมื่อคณะรัฐมนตรีประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ต้องเสนอมาให้รัฐสภาอนุมัติ

ตามมาตรา ๑๘๕^{๒๓} ก่อนที่จะอนุมัติพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๘๔^{๒๔} สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง และให้ประธานได้รับความเห็น ส่งความเห็นไปยังศาล

^{๑๗} อรรถาธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๔๔.

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗.

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

^{๒๐} อ้างแล้ว.

^{๒๑} อ้างแล้ว.

^{๒๒} อ้างแล้ว.

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙.

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๘-๕๙.

รัฐธรรมนูญภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังแห่งประธานสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

อำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญของรัฐสภา คือการผ่านร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่นำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมในขณะเดียวกัน พระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) รัฐสภาก็ทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติเพื่อให้มีสถานะเป็นพระราชบัญญัติ หรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อพระราชกำหนดนั้น ๆ เช่นกัน หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้

๕.๗.๕ การควบคุมฝ่ายบริหาร การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น เป็นการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันไม่เด็ดขาดรัฐสภามีเครื่องมือในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารหลายประการ ดังนี้

๕.๗.๕.๑ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี มาตรา ๑๕๘^{๒๕} ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของสมาชิกสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

๒) ญัตติดังกล่าวข้อเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไป

๓) เมื่อเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นได้คะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

๕.๗.๕.๒ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา ๑๕๙^{๒๖} และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๖ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และอนุโลมให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ วรรค ๒ วรรค ๓ และวรรค ๔ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิม ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรค ๑ ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามวรรคหนึ่งต่อไป

การยื่นจะทำในสมัยประชุมสามัญทั่วไป ผลของการยื่นเพื่อเปิดอภิปรายไม่ว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารและนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจในทางการเมือง ทำให้ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ทำการบริหารราชการแผ่นดินด้วยความระมัดระวัง เพราะภาพลักษณ์ในเรื่องการทุจริต จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยเฉพาะรัฐบาลผสม

๕.๗.๕.๓ การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๒^{๒๗} ในกรณีที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาในเรื่องใดเกี่ยวกับการงานในหน้าที่

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๑.

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๒.

หรือการอภิปรายไม่ว่างใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใด ให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้ไม่อาจเข้าชี้แจงหรือตอบกระทู้แต่ต้องแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติไม่ว่างใจ

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา เพื่อเป็นการกระตุ้นถึงการทำหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ว่ามีการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ไปถึงขั้นตอนใดแล้ว เช่น การตั้งกระทู้ถามในเรื่องสถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

๕.๗.๖ อำนาจหน้าที่อื่น ๆ นอกจากหน้าที่ในการผ่านกฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหาร แล้ว รัฐสภายังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก พอสรุปได้ ดังนี้

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๖^{๒๘}

๑) การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา ๑๙^{๒๙}

๒) การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ ตามมาตรา ๒๓

๓) การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา ตามมาตรา ๑๙๐^{๓๐}

๔) การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม ตามมาตรา ๑๘๙^{๓๑}

การทำหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐสภาที่นำเสนอเป็นเพียงบางส่วนที่มีความสำคัญยิ่ง ทั้งในการสืบราชสันตติวงศ์ การประกาศสงคราม รวมถึงการให้ความเห็นชอบในเรื่องหนังสือสัญญาซึ่งกรณีดังกล่าวเคยเกิดขึ้นในรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช ในกรณีใช้มติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้กัมพูชาไปขึ้นปราสาทเขาพระวิหารเป็นมรดกโลกฝ่ายเดียว ภายหลังการกระทำดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินว่า ขัดรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เพราะการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายเป็นหนังสือสนธิสัญญา ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ ฝ่ายรัฐสภามีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ทั้งในทางนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นหน้าที่หลัก ในขณะเดียวกันก็ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ทั้งการเปิดอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม และยังมีหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐสภาที่สำคัญคือการให้ความเห็นชอบในการสืบสันตติวงศ์การประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับดินแดน อาณาเขตดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

^{๒๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๓.

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๐.

^{๓๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๙.

๕.๘ บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติ

รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีบทบาทที่นอกเหนือจากการทำหน้าที่ พอสสรุปได้ดังนี้

๕.๘.๑ บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งสิ้น ๔๘๐ คน (มาตรา ๙๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยในหลายลักษณะ

(๑) ในฐานะฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เมื่อสมาชิกของพรรคการเมืองใดได้รับเลือกมาเป็นเสียงข้างมาก หรือเมื่อรวมกับพรรคอื่นเป็นเสียงข้างมากในสภา ฯ ก็ทำการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ

(๒) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายตรวจสอบ (ฝ่ายค้าน) เมื่อไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลเป็นเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีกลไกต่าง ๆ (ดูจากอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา) การมีฝ่ายตรวจสอบที่มีคุณภาพ ทำให้ฝ่ายบริหารบริหารงานด้วยความระมัดระวัง ส่งผลดีต่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ

(๓) ทำหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (ดูรายละเอียดหน้าที่ของรัฐสภา) เพื่อมาบังคับใช้ทำให้สังคมมีความสุข เป็นระเบียบ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

๕.๘.๒ บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในอดีตที่ผ่านมาวุฒิสภาที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งขึ้น เพื่อสร้างความชอบธรรมแก่การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งแทบจะไม่มีบทบาทในทางการเมืองใด ๆ

เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้บทบาทของวุฒิสภาในฐานะกลั่นกรองและตรวจสอบอย่างจริงจังจนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๐ คน (มาตรา ๑๑๑)^{๓๒}

๑) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแตกต่างจากวุฒิสภาในอดีต มีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่โดยอิสระเพราะวุฒิสภาไม่สังกัดพรรคการเมือง และมาจากการเลือกตั้งของประชาชนบางส่วน การทำหน้าที่จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์ของส่วนรวม

๒) ทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๒๙^{๓๓} คณะกรรมการเลือกตั้งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความเป็นกลางทางการเมือง แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวาระหนึ่ง เป็นต้น

๓) การถอดถอนจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๗๐^{๓๔} โดยการออกเสียง ตามมาตรา ๒๗๔^{๓๕} และมติดังกล่าวถือเป็นที่สุด

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า๓๕.

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า๗๑.

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘.

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๙.

บทบาทของรัฐสภามีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างขวาง เพราะมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกของรัฐสภาจึงมีอำนาจหน้าที่ บทบาทของตนในหลายสถานะ อาจกล่าวได้ว่าสถาบันนิติบัญญัติเป็นศูนย์รวมของอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติไว้ด้วยกัน

๔.๙ สรุปท้ายบท

นิติบัญญัติคือ การบัญญัติกฎหมายเมื่อนำมารวมกับคำว่าสถาบัน หมายถึง สิ่งซึ่งคนในส่วนรวมคือ สังคมจัดตั้งให้มีขึ้นเพราะเห็นประโยชน์ว่ามีความต้องการและจำเป็นแก่วิถีชีวิตของตน เมื่อพิจารณาความหมายของสถาบันนิติบัญญัติคือ สถานที่ของคนที่มาร่วมกันออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การดำรงอยู่ของคนส่วนมากในสังคม องค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ รัฐสภา

การแบ่งรูปแบบรัฐสภาอาจจำแนกได้ตามจำนวนของสภาที่มีทั้งสภาเดียวและสองสภารวมถึงการแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตย ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การจะแบ่งแบบไหนอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของรัฐ ระบอบการปกครองรวมถึงสภาพแวดล้อมของสังคมโดยทั่วไป เป็นสิ่งกำหนดว่าจะใช้รูปแบบของรัฐสภาอย่างไรเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

สถาบันนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในส่วนของที่มาและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการแต่ที่สำคัญที่สุด คือ การผ่านกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้ทำให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสร้างความยุติธรรมในสังคม โดยมีฝ่ายบริหารเป็นผู้นำไปปฏิบัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ข้อบังคับหรือระเบียบใด ๆ ออกเป็นกฎหมายได้จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเพราะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทน

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งสิ้น ๔๘๐ คน (มาตรา ๙๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยในหลายลักษณะเช่น ในฐานะฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ก็ทำการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายตรวจสอบ (ฝ่ายค้าน) การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริการ เป็นต้น

คำถามประจำบท

๑. จงให้ความหมายของสถาบันนิติบัญญัติ
๒. ระบบสภาเดียวและระบบสองสภา มีความแตกต่างกันอย่างไร
๓. จงกล่าวถึงความเป็นมาของสถาบันนิติบัญญัติของไทย
๔. รูปแบบของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีลักษณะอย่างไร
๕. จงอธิบายหัวข้อต่อไปนี้
 - ๕.๑ ประธานรัฐสภา
 - ๕.๒ ผู้นำฝ่ายค้าน
๖. การผ่านร่างพระราชบัญญัติ มีขั้นตอนอย่างไร อธิบายพอเข้าใจ
๗. สถาบันนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างไร
๘. บทบาทของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ท่านตอบมา ๒ ประการ
๙. จงวิเคราะห์ถึงอุปสรรคในการทำหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติของไทย จากอดีตถึงปัจจุบันว่ามาจากสาเหตุใด มาพอเข้าใจ
๑๐. ท่านต้องการให้สถาบันนิติบัญญัติไทย มีลักษณะอย่างไร

เอกสารอ้างอิงประจําบท

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **คู่มือประชาชนด้านการทุจริตโครงการ
ประถมศึกษา และชุมชนสัมพันธ์.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๔๖.
- เชาว์นะ ไตรมาศ. **ข้อมูลพื้นฐาน ๖๖ ปี ประชาธิปไตย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุขุม
และบุตร, ๒๕๔๑.
- ธีรเดช นรัตถรักษา. **รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยเนรมิตกิจอินเตอร์
โปรเกรสซิฟจำกัด, ๒๕๕๑.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. **การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา.**
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.
- พฤทธิสาน ชุมพล, ม.ร.ว. **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอังกฤษ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.
- ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒.** กรุงเทพมหานคร :
นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖.
- สนธิ เตชานนท์. **พื้นฐานรัฐศาสตร์.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,
๒๕๔๓.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **สถาบันและกระบวนการทางการเมือง.** กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, **พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒.**
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์การพิมพ์, ๒๕๔๔.
- สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
เลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๐.
- อานนท์ อาภาภิรม. **รัฐศาสตร์เบื้องต้น.** พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โอ.เอส.
พรินติ้งเฮาส์. ๒๕๔๕.

