

บทที่ 2

รูปแบบของรัฐสภา (Forms of Parliament)

ก่อนที่จะกล่าวถึงรูปแบบของรัฐสภาในระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี รูปแบบของรัฐสภาในระบบการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งรูปแบบของรัฐสภาในระบบการปกครองของไทย ควรจะได้พิจารณาถึงองค์ประกอบ (Factor) ที่สำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่า ทำไมในรัฐหนึ่ง ๆ จึงมีสภาเดี่ยว (Unicameral Assembly) หรือมีสองสภา (Bicameral Assembly)

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม⁽¹⁾ ได้อธิบายถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ที่มีส่วนช่วยในการพิจารณาแยกรูปแบบของสภา ดังต่อไปนี้.-

1) ประวัติศาสตร์ ประวัติและวิวัฒนาการทางการเมืองของแต่ละประเทศ ย่อมเป็นเครื่องกำหนดว่าประเทศนั้นควรมีสภาเดี่ยว หรือสองสภา มีผู้ให้เหตุผลว่า การที่อังกฤษต้องมีสองสภาเพราะเป็นเรื่องทางประวัติศาสตร์ อันมีวิวัฒนาการมาถึง 700 ปีเศษแล้ว ในสมัยพิวตัลเมือกษัตริย์อังกฤษเรียกประชุม พระ ขุนนาง นักรบ และผู้แทนสามัญชน เพื่อหยั่งเสียงว่า จะเรียกเก็บภาษีหรือไม่ การประชุมครั้งนั้นก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างผู้แทนทางศาสนา และขุนนาง ผู้ใหญ่ฝ่ายหนึ่งกับนักรบและผู้แทนสามัญอีกฝ่ายหนึ่ง ต่างฝ่ายต่างก็มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ในที่สุดจึงนำไปสู่การแยกประชุม เกิดเป็นสภาขุนนาง ซึ่งประกอบด้วย พระ และขุนนาง และสภาสามัญซึ่งประกอบด้วยทหารและผู้แทนราษฎร⁽²⁾

2) รูปแบบของรัฐ รูปของรัฐ ก็เป็นเครื่องกำหนดว่ารัฐนั้นควรมีสภาเดี่ยวหรือสองสภา ในกรณีที่ป็นรัฐรวม ซึ่งประกอบด้วยรัฐใหญ่น้อยทั้งหลายรวมกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ก็ควรจัดให้มีสองสภา⁽³⁾

3) วัตถุประสงค์ ในกรณีที่ประสงค์จะให้มีการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ก็ควรจัดให้มีสองสภา เพราะถ้ามีสภาเดี่ยว และสมาชิกส่วนข้างมากเป็นสมาชิก

(1)วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ, นิติบรรณกร, 2523, หน้า 232 - 233

(2)วิษณุ เครืองาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 233

(3)วิษณุ เครืองาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 233

ของพรรครัฐบาลแล้ว ฝ่ายบริหารจะครอบงำรัฐสภา และเกิดการใช้อำนาจเด็ดขาดในสภาได้ง่าย
อย่างที่เราเรียกกันว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” นอกจากนี้ ถ้าเกรงว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจปฏิบัติ
หน้าที่ผิดพลาด ก็ควรจัดให้มีอีกสภาหนึ่งไว้คอยทักท้วง หรือแนะนำสภาผู้แทนราษฎร⁽¹⁾

4) **สถานการณ์** สถานการณ์บ้านเมืองก็เป็นเครื่องกำหนดรูปแบบของรัฐสภา ในรัฐ
ที่เพิ่งได้เอกราช หรือเพิ่งผ่านพ้นสงคราม หรือเพิ่งฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และ
การเมืองมักจัดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เสถียรภาพ
เอกภาพและความรวดเร็วนั่นเอง⁽²⁾

เมื่อกล่าวถึง องค์ประกอบในการพิจารณาถึงรูปแบบของรัฐสภาว่า ในรัฐหนึ่งควรมี
สภาเดียว หรือสองสภาแล้ว ควรจะพิจารณาถึงข้อดีของระบบสภาเดียว และข้อดีของระบบสองสภา

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย⁽³⁾ ได้อธิบายถึงข้อดีของระบบสภาเดียว และข้อดีของ
ระบบสองสภาไว้ดังนี้

ข้อดีของระบบสภาเดียว⁽⁴⁾

ก. ถ้ามีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวย่อมเป็นการแสดงถึงเอกภาพ (Unity) ถ้ามีสภานิติ
บัญญัติสองสภาจะเกิดการขัดแย้ง (Duality) ขึ้น เพราะเท่ากับมีรัฐอธิปไตย (Sovereignty) เท่ากับ
จำนวนสภานิติบัญญัติซึ่งรัฐมีอยู่

ข. กฎหมาย คือเจตจำนงของราษฎร และในขณะเดียวกัน และในเรื่องเดียวกันราษฎรจะ
มีเจตจำนงสองเจตจำนงหาได้ไม่ ฉะนั้นสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แสดงเจตจำนงของราษฎรในส่วน
ที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย จึงมีได้แต่สภาเดียว การมีสองสภาจึงเป็นการขัดแย้งกับความ
เป็นอันเดียวกันของรัฐ

ค. ถ้าสมาชิกของสภาทั้งสองได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยวิธีเลือกตั้งอันเดียวกัน ก็เป็นที่เห็นได้
ชัดว่า การมีอีกสภาหนึ่งไม่มีประโยชน์ ตรงกันข้ามกลับเป็นความหมดเปลือง และทำให้การ

(1) วิชาญ เครื่องงาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 233

(2) วิชาญ เครื่องงาม, เพิ่งอ้าง, หน้า 233

(3) หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพมหานคร, เรือนแก้วการพิมพ์, 2526, หน้า 91 - 92

(4) หยุด แสงอุทัย, เพิ่งอ้าง, หน้า 92 - 93

พิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าโดยไม่จำเป็น แต่ถ้าใช้วิธีเลือกตั้งต่างกัน สภาใดสภาหนึ่งย่อมจะเป็นผู้แทนเจตจำนงของราษฎรผู้เลือกตั้งมากกว่าอีกสภาหนึ่ง และโดยเหตุนี้ จึงควรจะให้มีอำนาจนิติบัญญัติตกอยู่แก่สภานิติบัญญัติเท่านั้นแต่สภาเดียว

ง. การมีสภานิติบัญญัติสองสภา ทำให้สมาชิกไม่สำนึกในความรับผิดชอบ สมาชิกสภาหนึ่งอาจผ่านร่างกฎหมายไปอย่างลวก ๆ โดยคาดหมายว่าอีกสภาหนึ่งจะไม่เห็นชอบ หรือคงจะแก้ไขข้อบกพร่องเอง

ข้อดีของระบบสองสภา⁽¹⁾

1. การมีสภาที่สองเป็นเครื่องยั้ง (CHECK) การบัญญัติกฎหมายโดยรีบร้อนเกินไปหรือกฎหมายซึ่งได้รับการพิจารณาอย่างลวก ๆ มีบ่อย ๆ ที่สภานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรู้สึกอันรุนแรง ความตื่นเต้น ความเร่งร้อน และความไม่ระมัดระวัง จึงควรมีสภาที่สองเพื่อหยุดยั้งความโง่เขลาเช่นว่านี้ และทั้งจะทำให้พิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบด้วย เพราะมีสภาที่สองคอยช่วยตรวจตราความขาดตกบกพร่องต่าง ๆ อยู่

2. นอกจากจะป้องกันความผิดพลาดอันเกิดจากความเร่งร้อนของสภานิติบัญญัติสภาเดียว สภาที่สองยังทำหน้าที่คุ้มครองเอกชนต่อการใช้อำนาจคดีของสภานิติบัญญัติสภาเดียวอีกด้วย ทั้งนี้เพราะสภานิติบัญญัติเองก็อาจใช้อำนาจบาตรใหญ่ได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะถ้าจะพิจารณาในแง่ความจริงแล้ว สภานิติบัญญัติย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียว หรือหลายพรรคที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การมีสภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่ง (ซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภานี้เป็นของพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของสภาที่หนึ่ง) จึงเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและคุ้มครองการใช้อำนาจบาตรใหญ่ดังกล่าวแล้วได้ สภาทั้งสองจึงเป็นเครื่องดุลย์ (Balance) สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สำหรับราษฎรซึ่งกฎหมายออกมาโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรมากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสภาเดียว เพราะกฎหมายนี้ได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียอันขัดแย้งกันของราษฎรมากกว่า ฯลฯ

3. นอกจากนี้ การมีสภาที่สองเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้แทนของผู้มีประโยชน์ได้เสียพิเศษ หรือชั้นของราษฎรบางชั้น กล่าวคือ สภาที่สองมักจะเป็นผู้แทนราษฎรที่มั่งคั่ง หรือนายทุน ซึ่งเป็นเครื่องถ่วงน้ำหนักสภาที่หนึ่ง ซึ่งอาจมีสมาชิกเป็นผู้ฝักใฝ่ในสิทธิสังคมนิยมเป็นส่วนมาก

(1) หยุด แสงอุทัย, เฟื่องอ้าง, หน้า 92 - 93

4. ในรัฐที่เป็นสหรัฐ การที่มีสภาที่สองทำให้มีสภาซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่าง ๆ มลรัฐย่อมมีพลเมืองไม่เท่ากัน ฉะนั้นในสภาที่หนึ่งจึงอาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมาก และซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของมลรัฐบางมลรัฐโดยเฉพาะ อันจะทำให้มลรัฐอื่น ๆ เสียเปรียบในสภาที่หนึ่ง แต่สภาที่สอง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมลรัฐ ย่อมจะเป็นดุลย์คอยถ่วงน้ำหนักของสภาที่หนึ่ง เพราะในสภาที่สองนี้มลรัฐที่มีพลเมืองมากย่อมไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายข้างมากโดยเด็ดขาดได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐบางรัฐกำหนดให้มลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อจะได้เป็นเครื่องดุลย์การที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีผู้แทนเป็นจำนวนมากในสภาที่หนึ่ง หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การมีระบบสองสภาทำให้มลรัฐมีโอกาสมีผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐนั้น ๆ การมีสภาที่สองทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่า สำหรับสหรัฐ ระบบสภาจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้คำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐกับมลรัฐพร้อม ๆ กันไป

5. การมีสภานิติบัญญัติสองสภา ทำให้มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก การที่จะให้สินบนหรือใช้อิทธิพลข่มขู่ เพื่อให้ผ่านร่างกฎหมาย ฯลฯ จึงทำได้ยาก เพราะต้องให้สินบน หรือใช้อิทธิพลข่มขู่บุคคลจำนวนมาก

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้วิจารณ์เหตุผลทางทฤษฎีของการมีระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภาว่าไม่มีประโยชน์มากนัก ตัวอย่าง

(1) เช่นที่อ้างว่าระบบสภาเดียวดี เพราะเจตจำนงของราษฎร ไม่สามารถแบ่งแยกได้นั้น ยังไม่สมเหตุผล เพราะรัฐธรรมนูญย่อมจะกำหนดว่าเจตจำนงของผู้แทนราษฎรจะแสดงออกมาโดยวิธีใดในรัฐที่มีระบบสองสภา ความเห็นชอบร่วมกันของสภานิติบัญญัติทั้งสองสภาที่จะได้บัญญัติกฎหมายอันหนึ่งอันใด ย่อมเป็นเจตจำนงของราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ผิดอะไรกับมติของสภาผู้แทนสภาเดียวในรัฐที่ใช้ระบบสภาเดียว และสิ่งที่เราต้องการทราบก็คือ จะควรใช้ระบบสภาเดียวหรือสองสภา จึงจะเป็นประโยชน์แก่รัฐใดรัฐหนึ่งมากที่สุด ในการพิจารณาปัญหาที่ ย่อมจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอีกมากมาย เป็นต้นว่าสภาที่สองประกอบด้วยสมาชิกที่ถูกเลือกตั้งขึ้นมาหรือถูกแต่งตั้งเข้ามา สภาที่สองมีอำนาจอย่างไร อุปนิสัยใจคอของพลเมืองของรัฐอื่นใด ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษได้ถือกันว่า House of Lords เป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของพวกนายทุน โดยเหตุนี้ผู้เขียนตำรารัฐธรรมนูญอังกฤษ ซึ่งนิยมลัทธิสังคมนิยมจึงเป็นปรปักษ์ต่อ House of Lords โดยอ้างว่า ในกรณีที่พวกนายทุนเป็นรัฐบาล House of Lords ก็ร่วมมือด้วย ถ้าพวกกรรมกรเป็นรัฐบาล House of Lords ก็ขัดขวาง และปรากฏว่า House of Lords ไม่ให้

ความยินยอมให้บัญญัติกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลกรรมการเสนอมาหลายร่างกฎหมายแล้ว จึงได้แก้ไขกฎหมายให้ House of Lords ยับยั้งร่างกฎหมายได้เพียงปีเดียว

(2) ในข้อที่ว่า การมีสภานิติบัญญัติเป็นการควบคุม และยับยั้งซึ่งกันและกันในทางปฏิบัติของรัฐบาลรัฐปรากฏว่า สภานิติบัญญัติทั้งสองขัดข้องร่างกฎหมายของกันและกัน ไม่เกินร้อยละห้าสิบ ซึ่งเป็นจำนวนน้อยมาก เมื่อคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของรัฐในการที่มีสภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่ง ซึ่งอาจคิดว่าไม่คุ้มค่า อย่างไรก็ตาม เราไม่มีโอกาสทราบความสำคัญของร่างกฎหมายเช่นว่านี้ เหตุผลที่ว่าสภานิติบัญญัติขัดข้องร่างกฎหมายของกันและกันแต่เพียงเล็กน้อย จึงยังไม่พอที่จะถือได้ว่าไม่ควรจะมีสองสภา

(3) ในทางปฏิบัติของต่างประเทศ ปรากฏว่า การมีสภานิติบัญญัติสองสภาทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเกิดเป็นปัญหาที่ไม่มีทางแก้ เนื่องด้วยพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากทั้งสองสภา ทั้งสองไม่ปรองดองกัน แต่ทั้งนี้เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองเป็นรายละเอียด

(4) ผลร้ายของการมีสภานิติบัญญัติสองสภา ปรากฏว่าในต่างประเทศอีกข้อหนึ่งก็คือ การขาดความรู้สึกรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมาย สภานิติบัญญัติที่พิจารณาร่างกฎหมายสภาแรกมักผ่านร่างกฎหมายไปอย่างลวก ๆ โดยคาดหมายว่า สภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่งคงจะเห็นข้อขาดตกบกพร่อง (ถ้ามี) และแก้ไขให้ถูกต้อง หรือสภานิติบัญญัติสภาแรกอาจผ่านร่างกฎหมายไปโดยคาดว่า สภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่งจะขัดข้องหรือไม่ยอมรับร่างกฎหมายนั้น แต่ผลร้ายนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติว่าจะสำนึกในความรู้สึกผิดชอบของตนหรือไม่

(5) ข้อบกพร่องของการมีสภานิติบัญญัติสองสภาอีกข้อหนึ่งก็คือ ทำให้สมาชิกกลุ่มหนึ่งของสภานิติบัญญัติที่พิจารณาร่างกฎหมายเป็นสภาที่สองสามารถหวังเหนี่ยวร่างกฎหมายไว้เป็นการขู่เชิญให้สภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่งปฏิบัติตามความประสงค์ของตน เช่น เรียกร้องให้รัฐบาล ซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากในอีกสภาหนึ่งปฏิบัติตามการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มหนึ่ง เป็นต้น แต่ข้อบกพร่องเช่นนี้อาจแก้ไขได้ด้วยการกำหนดเวลาให้สภานิติบัญญัติที่สองพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ ให้เสร็จสิ้นไปภายในเวลาที่กำหนดไว้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2492 มาตรา 122 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว ถ้าพิจารณาถึงแง่ดีของการมีสภานิติบัญญัติสองสภาได้ช่วยทำให้กฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายเป็นสภาที่สอง ได้คอยแก้ไขการหลงหูหลงตาของสภานิติบัญญัติสภาแรก และโดยปกติร่างกฎหมายที่ได้ผ่านสภาที่หนึ่งมาก่อนนั้น ถ้าสภาที่สองได้มีสมาชิกที่มีความรู้ความชำนาญ

ในรัฐกิจ และในทางเทคนิคต่าง ๆ ก็มีโอกาที่จะแก้ไขให้ร่างกฎหมายที่ดีขึ้น และนอกจากนั้นสภาที่สองกับสภาที่หนึ่งอาจเห็นพ้องต้องกันในจุดประสงค์ที่กฎหมายนั้น ๆ บรรลุถึง แต่สภาที่สองอาจมีวิธีการอย่างอื่นที่จะบรรลุจุดประสงค์นั้น ๆ จึงเป็นวิธีแบบแยกคางกว่าสภาที่หนึ่ง และอาจแก้ร่างกฎหมายนั้นไปในทางที่ทำให้ได้ประโยชน์ในทางปฏิบัติมากกว่า การแก้ไขร่างกฎหมายของสภาที่สองเช่นว่านี้ สภาที่หนึ่งย่อมจะต้อนรับด้วยความยินดี⁽¹⁾

เมื่อได้กล่าวถึงองค์ประกอบในการพิจารณารูปแบบของรัฐสภา และข้อดีของระบบสภาเดียวกับระบบสองสภาแล้ว ก็จะได้กล่าวถึงรูปแบบของรัฐสภาต่อไป โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อกล่าวคือ

- 2.1 รัฐสภาในระบบประธานาธิบดี
- 2.2 รัฐสภาในระบบรัฐสภา
- 2.3 รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย

2.1 รัฐสภาในระบบประธานาธิบดี

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น จึงขอยกตัวอย่างรัฐสภาในระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐอเมริกาถูกถือเป็นแบบตัวอย่างของการปกครองในระบบประธานาธิบดี (Presidential Government)

รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาเรียกว่า คองเกรส (Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate)

2.1.1. วุฒิสภา (Senate)

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้มลรัฐหนึ่งไม่ว่าจะเป็นมลรัฐใหญ่หรือมลรัฐเล็กมีสิทธิมีผู้แทนได้เท่ากัน คือมลรัฐละ 2 คน ดังนั้นขนาดของสมาชิกวุฒิสภาจึงขึ้นอยู่กับจำนวนมลรัฐ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 50 มลรัฐ จึงมีสมาชิกทั้งหมด 100 คน หากดินแดนส่วนหนึ่งส่วนใดที่อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกาถูกยกขึ้นมาเป็นมลรัฐแล้ว จำนวนสมาชิกสภาสูงก็จะเพิ่มมากขึ้น ดินแดนเหล่านี้คือ เปอร์โตริโก (Puerto Rico) เกาะกวม (Guam) และหมู่เกาะเวอร์จิน (Virgin Island) เป็นต้น⁽²⁾

(1) หยุด แสงอุทัย, เพิ่งอ้าง, หน้า 95, 96

(2) โทกล โรจนพันธุ์, จุฑารัตน์ บางยี่ขัน, ศิริลักษณ์ ไชยรังษี, กระบวนการนิติบัญญัติ (PS 315) กรุงเทพมหานคร, ศูนย์หนังสือธุรกิจ, 2525, หน้า 84

สมาชิกภาพของสมาชิกมีระยะเวลา 6 ปี แต่สมาชิก 1 ใน 3 ของทั้งหมดจะต้องออกไปสมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 2 ปี สมาชิกเหล่านี้มักจะมีระดับการศึกษาสูง มีความรู้ความสามารถทางการเมืองดียิ่ง บางคนเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิพากษา ผู้ว่าการมลรัฐ สมาชิกสภามลรัฐ หรือนายกเทศมนตรีมาก่อน เป็นต้น สมาชิกสภาสูงจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งมลรัฐ ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมีอิทธิพลต่อสมาชิกสภาสูงอย่างมาก เนื่องจากสมาชิกจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ฉะนั้นสมาชิกสภาสูงจะต้องให้ความสนใจต่อกลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้มีอิทธิพลที่เลือกตั้งตนขึ้นมา⁽¹⁾

2.1.2 สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives)

ตามข้อกำหนดของสภาคองเกรส กำหนดไว้ว่า จำนวนสมาชิกของแต่ละมลรัฐขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร นอกจากนั้นแต่ละมลรัฐได้รับสิทธิที่จะมีผู้แทนได้อย่างน้อย 1 คน ซึ่งราษฎรทั้งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี และสมาชิกภาพจะสิ้นสุดพร้อมกันทั้งสภา แต่ไม่จำกัดว่าสมาชิกที่หมดวาระไปจะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกไม่ได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีกำหนดเวลาบังคับว่าจะปลดเกษียณ หรือออกจากตำแหน่งเมื่อใด ตราบใดที่ยังได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ตราบนั้นก็ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนอายุครบ 62 ปี จึงจะลาออกจากตำแหน่งได้ตามกฎหมาย ซึ่งออกโดยสภาคองเกรสที่ชื่อว่า The Legislative Reorganisation Act of 1964 บัญญัติไว้⁽²⁾

(1) เฟิงอ้าง, หน้า 84

(2) ไทคัล โรจนพันธุ์ และคณะ, เฟิงอ้าง, หน้า 84, 85

แผนผังเปรียบเทียบระหว่างสภาผู้แทนราษฎร กับวุฒิสภา ของสหรัฐอเมริกา

สภาผู้แทนราษฎร	วุฒิสภา หรือ สภาสูง
<p>1) องค์ประกอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - เป็นตัวแทนของประชาชน - จำนวนประมาณ 435 คน (จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามส่วนของพลเมืองทั้งหมด) - เลือกตั้งทุก ๆ 2 ปี - ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีอายุ 25 ปี ขึ้นไป และมีสัญชาติอเมริกันอย่างน้อย 7 ปี - สมาชิกสภาผู้แทน มีความมั่นคงน้อย มีชื่อเสียงน้อย 	<p>1) องค์ประกอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> - เป็นตัวแทนของมลรัฐ - จำนวน 100 คน (จำนวนวุฒิสมาชิก เป็นไปตามอัตราส่วน 1 รัฐ ต่อ 2 คน) - เลือกตั้งทุก ๆ 6 ปี (แต่ 1/3 ของสมาชิกวุฒิสภาหมดสภาพการเป็นสมาชิกทุก ๆ 2 ปี ซึ่งมีการเลือกตั้งเพิ่มเติมทุก ๆ 2 ปี) - ผู้มีสิทธิสมัครจะต้องมีอายุ 30 ปี และมีสัญชาติอเมริกันอย่างน้อย 9 ปี - สมาชิกวุฒิสภา มีความมั่นคงมากกว่า และมีชื่อเสียงมากกว่า
<p>2) เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก</p>	<p>ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครอง ไม่อาจจะถูกจับกุมได้</p>
<p>3) เงินประจำตำแหน่ง</p> <p>สมาชิกสภาผู้แทน ได้รับเงินประจำตำแหน่งน้อยกว่าวุฒิสมาชิก</p>	<p>วุฒิสมาชิกได้รับค่าตอบแทนมากกว่า</p>
<p>4) สมัยประชุม รัฐสภาอเมริกันเปิดสมัยประชุมประจำปี วันที่ 3 มกราคม และไปหมดสมัยการประชุมในวันที่ 31 กรกฎาคม เป็นอย่างซ้ำ ทั้งนี้ยกเว้นกรณีเกิดสงครามหรือกรณีที่ประธานาธิบดีประกาศภาวะฉุกเฉิน หรือกรณีที่รัฐสภาตัดสินใจไม่เปิดสมัยประชุมเอง ในสมัยประชุมสภาใดสภาหนึ่ง จะเลื่อนวาระการประชุมออกไปเกิน 2 หรือ 3 วัน โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากอีกสภาหนึ่งไม่ได้</p>	

หมายเหตุ แผนผังข้างต้น มาจาก Pierre GABORIT, Daniel, GAXIE ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, Paris, PUF, 1^{er} édition, 1976. p. 60 และมาจากสิริวัฒน์ สุภรณ์ไพบูลย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (LA 203), กรุงเทพฯ, ศูนย์พิมพ์อักษรกิจ, 2527, หน้า 24

2.2 รัฐสภาในระบบรัฐสภา

ก่อนอื่นควรทำความเข้าใจถึงความหมายของระบบสภาเดี่ยว และระบบสองสภาเสียก่อน

ความหมายของคำว่า “สภาเดี่ยว” นั้น หมายถึง รัฐสภาที่มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวทำหน้าที่ออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล แต่บางประเทศเห็นว่าการออกกฎหมายต้องใช้ความรวดเร็ว จึงตัดขั้นตอนของระบบสองสภาออกไป แต่การจะเปลี่ยนจากสภาเดี่ยวมาเป็นสองสภา หรือจากสองสภามาเป็นสภาเดียวนั้น มักจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความเหมาะสมทางการเมือง ตลอดจนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เช่น รัฐสภาของไทยที่เคยใช้แบบสภาเดี่ยว เป็นต้น⁽¹⁾

ส่วนคำว่า “สภาคู่” หรือระบบสองสภานั้น หมายถึง สภานิติบัญญัติประกอบด้วยสภาสองสภา คือ สภาล่างและสภาสูง โดยให้สภาล่างมีบทบาทอย่างแท้จริงในการออกกฎหมาย และอีกสภาหนึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคอยยับยั้งและกลั่นกรองผลงานของสภาล่าง

2.2.1 ระบบรัฐสภาแบบสภาคู่หรือระบบสองสภา

ก. ประวัติศาสตร์ของระบบสองสภา

ตามประวัติศาสตร์ ระบบสองสภาเกิดขึ้นที่ประเทศอังกฤษ เมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 14 การแบ่งแยกเป็นระบบสองสภาในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1265 สมาชิกของรัฐสภาประกอบด้วย

1) ผู้แทนของคอมมูน (communes) ซึ่งถูกเลือกโดยประชาชนมีผู้แทนของชาวบ้าน (compagnes) มีผู้แทนของพวก บรูซัวส์ (bourgeois)

2) พวกขุนนาง (Lords) หรือ Pairs

(1) คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, กรุงเทพมหานคร, บพิธการพิมพ์, 2520, หน้า 285

3) พวกขุนนางทางศาสนา และตัวแทนทางศาสนา
องค์ประกอบของรัฐสภาอังกฤษ มีลักษณะคล้ายคลึงกับ เอตาค์ เจเนโรซ์ (Etats
Généraux) ของฝรั่งเศสมาก

ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 รัฐสภาของอังกฤษก็แบ่งแยกออกเป็นสองสภาอย่างเด็ดขาด
ระบบสองสภาของอังกฤษได้มั่นคงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเพิ่มอำนาจของสภา ความเด่นชัด
ของสภาสამัญญ์ ได้มีมากในคริสต์ศตวรรษที่ 17, 18 และมีความมั่นคงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1832 แต่ความ
อ่อนแอของสภาขุนนางก็ไม่ได้ทำให้ถูกจำกัดไปจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ข. ระบบสภาคู่มีความจำเป็นสำหรับระบบสหพันธรัฐ

ระบบสหพันธรัฐ เป็นบ่อเกิดของระบบสองสภา ในสหพันธรัฐนั้นความจำเป็น
ที่จะต้องมีระบบสภาคู่เป็นสิ่งที่ถูกต้องและมีเหตุผล สหพันธรัฐนั้นจะต้องประกอบไปด้วย
สภาของประชาชน ซึ่งมีผู้แทนของแต่ละมลรัฐ เป็นอัตราส่วนกับอัตราของประชาชนในแต่ละ
มลรัฐ สภาที่สองคือ สภาของมลรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐจะมีตัวแทนเท่า ๆ กัน

ระบบนี้ ถูกใช้ในสหรัฐอเมริกา และถูกลอกเลียนแบบไปใช้ในประเทศที่มี
รูปแบบสหพันธรัฐ ไม่ว่าประเทศนั้น ๆ จะปกครองแบบรัฐสภา หรือประธานาธิบดีก็ตาม

ค. รูปแบบของระบบสภาคู่ และจุดมุ่งหมาย

เป็นเรื่องที่ง่ายที่จะแก้ปัญห่องค์ประกอบของสภาที่หนึ่ง เพราะสภาที่หนึ่งนั้น
จะต้องถูกเลือกมาจากประชาชนโดยตรง แต่เป็นการยากที่จะหาวิธีการที่ได้มาซึ่งสภาที่สอง
ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า สภาที่สองมี 4 ประเภทคือ.

- (1) สภาที่สองที่ตกทอดมรดก (La seconde chambre héréditaire)
- (2) สภาที่สองที่มาจากแต่งตั้งของรัฐบาล (La seconde chambre nommée
par le pouvoir gouvernemental)
- (3) สภาที่สองที่มาจากกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งตัวแทนอาจถูกแต่งตั้ง
จากรัฐบาล (La seconde chambre issue des forces économiques et sociales)
- (4) สภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง

จุดมุ่งหมายของสภาที่สองในแบบ (1), (2) นั้นก็เพื่อเป็นการลดทอนอำนาจนิติบัญญัติลง โดยการจัดตั้งสภาที่สองมาควบคุมและคานสภาก่อนหน้า เช่นเดียวกับสภาที่สองในข้อที่ (3) ยกเว้นเสียแต่ว่า ถ้าสภาที่สองในแบบที่ 3 นั้น ได้ถูกจำกัดให้มีอำนาจน้อยเท่านั้น

ส่วนสภาที่สองในรูปแบบที่ (4) นั้น จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ระบบประชาธิปไตยสมบูรณ์และมั่นคงยิ่งขึ้น

เพื่อให้เข้าใจยิ่งขึ้น จึงขออธิบายลักษณะของสภาที่สอง ดังต่อไปนี้

(1) สภาที่สองที่ตกทอดมรดก มีอยู่ในหลายประเทศ ที่รู้จักโดยทั่วไปก็คือ สภาขุนนางของอังกฤษ ความจริงในปี ค.ศ. 1964 - 1970 รัฐบาลของพรรคกรรมกรได้พยายามปรับปรุงสภาขุนนางอย่างมาก แต่ก็ถูกฝ่ายค้านต่อต้านอย่างมาก จนกระทั่งต้องยกเลิกโครงการปรับปรุงไป

(2) สภาที่สองที่มาจาก การแต่งตั้งของรัฐบาล สภาที่สองที่มาจาก การแต่งตั้งจากหัวหน้ารัฐบาล หรือจากรัฐบาลนั้นเป็นระบบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่โดยหลักการ ระบบนี้ก็ให้ผลเป็นที่น่าพอใจ เพราะถ้ารัฐบาลสามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและมีความสามารถจริง ๆ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง โดยปกติในสภาที่สองนี้ หัวหน้ารัฐบาลจะเลือกข้าราชการชั้นสูง, ตุลาการ, ศาสตราจารย์, นายทหาร ฯลฯ มาเป็นสมาชิก สภาที่สองที่ถูกแต่งตั้งจากรัฐบาล เคยถูกใช้ในประเทศฝรั่งเศสในสมัยกษัตริย์กรกฏาคม (La Monarchie de Juillet) ปี ค.ศ. 1830 ในปัจจุบัน สภาที่สองของไทย ก็ใช้วิธีการแต่งตั้งโดยรัฐบาล

(3) สภาที่สองที่มาจากกลุ่มเศรษฐกิจและสังคม สภาที่สองแบบนี้เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม เป็นต้น

ในประเทศฝรั่งเศส สมัยประธานาธิบดีเดอโกล (Le général de Gaulle) ได้เคยเสนอให้ประชาชนลงประชามติ (Le référendum) เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาที่สองจาก เซนาท์ (Sénate) เป็นสภาที่สองที่มาจากกลุ่มเศรษฐกิจและสังคม แต่ปรากฏว่า ประชาชนลงมติไม่เห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ 27 เมษายน 1969

(4) สภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง การที่มีสภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง จำเป็นที่จะต้องให้มีลักษณะแตกต่างไปจากการเลือกตั้งของสภาที่หนึ่ง วิธีการหนึ่งก็คือสมาชิกของสภาที่สองต้องมาจากระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างจากการเลือกตั้งของสภาที่หนึ่ง โดยทั่วไปก็

คือ มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม หรือวิธีการเลือกตั้งที่ต่างกัน เช่น ในสภาที่หนึ่งใช้แบบการเลือกตั้ง
เสียงข้างมาก ในสภาที่สองใช้แบบสัดส่วน

นอกจากนั้น อายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งก็ต่างกัน เช่น ในสภาที่
หนึ่ง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุ 20 ปีขึ้นไป ส่วนในสภาที่สอง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
ต้องมีอายุ 30 ปีขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้สภาที่สองเป็นสภาของผู้ที่มีประสบการณ์มากและความสามารถ
มากกว่า

ส่วนวาระของสมาชิกของสภาที่สอง ก็น่าจะนานมาก เช่น สภาสูงของอเมริกัน
มีวาระ 6 ปี วุฒิสภาของฝรั่งเศสมีวาระ 9 ปี เป็นต้น⁽¹⁾

2.2.2 ระบบรัฐสภาแบบสภาเดียว

ศาสตราจารย์ แจ็ค คาร์ดาร์ (Jacque CADART)⁽²⁾ กล่าวว่า “ฝ่ายที่เห็นชอบกับ
ระบบสภาเดียว ได้ให้เหตุผลว่า ระบบสภาคู่หนึ่ง ไม่มีประโยชน์และมีลักษณะที่ไม่เป็นประชา-
ธิปไตย โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

1) ถ้าสภาที่สองถูกเลือกตั้งมาด้วยวิธีการ เวลา และมีวาระเช่นเดียวกับสภาที่หนึ่ง
นั้น ก็จะไม่เป็นประโยชน์ใด ๆ เลย เพราะจะเป็นการเลียนแบบกัน

2) ถ้าสภาที่สองไม่ได้ลอกเลียนแบบจากสภาที่หนึ่ง ระบบสองสภาก็จะมีอันตรายมาก
เพราะสภาที่สองจะคอยขัดขวางและทำให้ไม่เป็นประชาธิปไตย

3) นอกจากนี้ สภาที่สองจะมีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตย โดยองค์ประกอบของ
สภาเอง ถ้าเราไม่เลือกทั้งสองสภาในเวลาเดียวกัน มีวาระเท่ากัน และใช้เทคนิคการเลือกเดียว
กัน สภาที่สองก็จะถูกเลือกมาโดยวิธีการเป็นประชาธิปไตยน้อย ทั้งนี้เพราะ

ก) ถ้าสภาทั้งสองไม่ถูกเลือกในเวลาเดียวกัน ลักษณะของการเป็นผู้แทนก็จะ
ขัดแย้งกันได้ และความขัดแย้งกันนี้ ก็ขัดขวางเจตนารมณ์ของประชาชนเอง

ข) ถ้าเราได้ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม ก็เป็นการขัดขวางผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
หรือประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ในการใช้สิทธิของเขา ผู้รับเลือกตั้งก็จะ
กลายเป็นแต่ผู้แทนของพวกขุนนางไป

⁽¹⁾Jacques CADART, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Tom I, 2^e édition, L.G.D.J. Paris, 1979. p. 350 - 361

⁽²⁾Jacque CADART, op. cit, pp. 362 - 363

ค) ถ้าเราใช้วาระของสภาทั้งสองต่างกัน แต่สภาที่สองมีวาระยาวกว่าสภาที่หนึ่ง สภานี้ก็จะห่างไกลกับผู้เลือกตั้งและจะมีอิสระมากเกินไป

ง) ถ้าเราจะระบุว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุสูงกว่าก็จะเป็นการดูถูกคนหนุ่มสาว

ในที่สุดทุกข้ออ้างที่กล่าวมาก็เพื่อจะแสดงว่าสภาที่สองไม่มีประโยชน์และไม่เป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้จากประสบการณ์ทางการเมือง สภาที่สองมักเป็นสภาของพวกอนุรักษนิยม ที่พยายามขัดขวางการปรับปรุงของพวกฝ่ายซ้าย เช่น สภาเซเนทของฝรั่งเศสในปัจจุบัน เป็นต้น

4) ระบบสภาเดี่ยว มีความผูกพันกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Le principe de la souveraineté populaire) เพราะอำนาจอธิปไตยของปวงชนต้องมีเอกภาพ และไม่สามารถแบ่งแยกได้ (une et indivisible) ซึ่งมีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถแบ่งแยกได้นี้ ก็หมายความว่า จะต้องมีสภาซึ่งเลือกมาจากประชาชนเพียงสภาเดี่ยว (La chambre unique) เท่านั้น”(1)

ในปัจจุบันรัฐที่ใช้รูปแบบสภาเดี่ยวมีน้อยมาก

2.3 รัฐสภาในระบอบการปกครองของไทย

2.3.1 *วิวัฒนาการ* นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 เป็นต้นมา รูปแบบของรัฐสภาไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ มีการเปลี่ยนแปลงดังนี้(2)

1) รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475

สภาเดี่ยว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร (แต่งตั้ง)

2) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475

สภาเดี่ยว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกมีสองประเภท คือ สมาชิกประเภท 1 (เลือกตั้ง) และสมาชิกประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง)

3) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489

สองสภา เรียกว่า สภาผู้แทน (เลือกตั้ง) และ พฤษสภา (เลือกตั้งโดยอ้อม)

(1) Jacques CADART, op. cit, pp. 262 - 263

(2) วิชาญ เคื่องาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 242 - 246

- 4) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490
สองสภา เรียกว่า สภาผู้แทน (เลือกตั้ง) และวุฒิสภา (แต่งตั้ง)
- 5) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492
สองสภา เรียกว่า สภาผู้แทน (เลือกตั้ง) และวุฒิสภา (แต่งตั้ง)
- 6) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495
สภาเดี่ยว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกมีสองประเภท คือ สมาชิกประเภท 1 (เลือกตั้ง) และสมาชิกประเภท 2 (แต่งตั้ง)
- 7) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502
สภาเดี่ยว เรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ (แต่งตั้ง)
- 8) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511
สองสภา เรียกว่า สภาผู้แทน (เลือกตั้ง) และวุฒิสภา (แต่งตั้ง)
- 9) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2515
สภาเดี่ยว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (แต่งตั้ง)
- 10) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517
สองสภา เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร (เลือกตั้ง) และวุฒิสภา (แต่งตั้ง)
- 11) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519
สภาเดี่ยว เรียกว่า สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (แต่งตั้ง)
- 12) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520
สภาเดี่ยว เรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (แต่งตั้ง)
- 13) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521
สองสภา เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร (เลือกตั้ง และ วุฒิสภา (แต่งตั้ง)

ศาสตราจารย์ ดร.วิชฌุ เครื่องงาม ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ดังต่อไปนี้⁽¹⁾

1) รัฐสภาไทยเริ่มต้นด้วยการมีสภาเดี่ยว และสมาชิกสภานั้นมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด (70 คน) ซึ่งเป็นลักษณะของประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นการปฏิวัติรัฐประหารประกาศอิสรภาพ หรือตั้งประเทศใหม่ ที่จะต้องมีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดี่ยว และใช้ระบบแต่งตั้งสมาชิก

(1) วิชาญ เครื่องงาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 243

ทั้งนี้เพราะต้องการความสามัคคี ไม่อยากเห็นการแตกแยกคะแนนเสียง และต้องการความสะดวก รวดเร็วเป็นสำคัญ และที่ใช้ระบบแต่งตั้งก็เพื่อว่าจะได้บุคคลที่มีอุดมการณ์เดียวกันเป็นผู้ดำเนินนโยบายนิติบัญญัตินั่นเอง ต่อเมื่อตั้งหลักได้แล้วจึงเปลี่ยนไปสู่ระบบการเลือกตั้ง ดังเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ที่กำหนดให้มีสมาชิกสภาประเภทเลือกตั้ง (โดยอ้อม) รวมอยู่กับสมาชิก สภาประเภทเลือกตั้ง

2) ที่ว่าสภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภทนั้นมีลักษณะคล้ายระบบสองสภา เพียงแต่ ตั้งรูปสภานิติบัญญัติไว้สภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีคุณสมบัติแตกต่างกัน เช่น เลือกตั้ง และแต่งตั้ง มีการประชุมร่วมกันดูจว่าเป็นสภานิติบัญญัติเดี่ยวทุกประการ ระบบสภานิติบัญญัติ เดี่ยวสมาชิก 2 ประเภท เช่นนี้มีใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2497

3) ในบางสมัยเคยมีสภาพิเศษเพิ่มขึ้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองหลาย ประการ เช่น สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 และสภานโยบายแห่ง ชาติ ตามธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 สภาเหล่านี้มิใช่สภานิติบัญญัติ จึงไม่อาจนับรวม เข้าอยู่ในรูปแบบของรัฐสภาได้⁽¹⁾

2. รัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติ 2 สภา ดังบัญญัติไว้ใน มาตรา 74 ว่า

“รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

รัฐสภา จะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นี้”

เมื่อครั้งยกร่างได้มีผู้เสนอให้ใช้รูปรัฐสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท บ้าง สภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกประเภทเลือกตั้งล้วน ๆ บ้าง แต่ในที่สุด ที่ประชุมสภานิติ บัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ตกลงให้ใช้รูปสองสภาดังกล่าว⁽²⁾

(1) วิชา เครื่องาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 243

(2) เห่งอ้าง, หน้า 243

ปกติแล้ว วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรจะแยกประชุมกัน เว้นแต่ในกิจการบางเรื่องจึงต้องประชุมร่วมกัน เช่น การตีความรัฐธรรมนูญ การที่รัฐบาลแถลงนโยบาย การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น การกำหนดให้แยกประชุมสภามีเหตุผลที่ว่า วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำหน้าที่เป็นสภาที่เสียง หรือคอยกลั่นกรองร่างกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร จึงควรเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรเปิดพิจารณากันมาขึ้นหนึ่งเสียก่อน ส่วนที่ได้ประชุมร่วมกันในบางกรณี เพราะเป็นกิจการสำคัญสมควรพิจารณาโดยเร่งด่วน และควรได้รับความเห็นข้างมากทันที จึงไม่ควรพิจารณาตามลำดับสภา แต่ตามบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในบางกรณี เพิ่มเติมจากกรณีปกติตามประเพณีการปกครองของไทย จึงมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่า กรณีพิเศษที่บทเฉพาะกาลกำหนดให้ประชุมร่วมกันนี้มีได้เป็นไปเพื่อความสะดวกรวดเร็ว หรือต้องการความเห็นฝ่ายข้างมากอย่างทันที แต่เป็นไปเพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลโดยเฉพาะ โดยนัยนี้ วุฒิสภาก็มีใช้สภาที่เสียง หรือสภากลั่นกรองแต่อย่างเดียว หากแต่เป็นสภาที่ตั้งขึ้นเพื่อคำจูนเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีอีกด้วย กรณีพิเศษที่สภาต้องประชุมร่วมกันได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 203” ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว นอกจากกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 การดำเนินการดังต่อไปนี้ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักรราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานสภาเห็นชอบด้วย

(4) การพิจารณาพระราชกำหนด ตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ทั้งนี้โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อ หรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ไม่ได้ และคำว่า สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 133 มาตรา 137 วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา 157 และมาตรา 158 ให้หมายถึงรัฐสภา”

สำหรับตำแหน่งประธานรัฐสภา ได้แก่ ประธานวุฒิสภา รองประธานรัฐสภา ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่สมาชิกภาพอาจสิ้นสุดโดยเหตุอื่นได้ ส่วนสมาชิกวุฒิสภานั้นอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่มีการจับฉลากออกและอาจกลับเข้ามาใหม่ได้เมื่อครบกำหนด 2 ปี

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นไปตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด แต่โดยถือหลักราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน หลังจากยกเลิกบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แล้ว ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง ส่วนวุฒิสมาชิกนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด วุฒิสมาชิกมีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร⁽¹⁾

ข้อห้ามสำหรับสมาชิกรัฐสภาก็คือ บุคคลจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคราวเดียวกันไม่ได้ นอกจากนั้นยังมีข้อห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยราชการ หรือรับสัมปทานจากรัฐ หรือรับประโยชน์จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐเป็นกรณีพิเศษ เว้นแต่ว่าวุฒิสมาชิกนั้นอาจเป็นข้าราชการได้⁽²⁾

สมาชิกรัฐสภาย่อมมีเอกสิทธิ และได้รับความคุ้มครองตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(1) วิชา เศรษฐกิจ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 246

(2) เฟิงอ้าง, หน้า 246

แผนผัง
รูปแบบของรัฐสภาไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

สภาเดี่ยว			สองสภา			
รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก รัฐสภา	รัฐธรรมนูญ		ที่มาของสมาชิก วุฒิสภา	จำนวนสมาชิก วุฒิสภาต่อจำนวน ส.ส.เลือกตั้ง
ฉบับที่	พ.ศ.		ฉบับที่	พ.ศ.		
ชั่วคราว	2475	แต่งตั้งทั้งหมด	3	2489	เลือกตั้งทางอ้อม	1 : 1.8
2	2475	เลือกตั้งและแต่งตั้ง	4	2490	แต่งตั้ง	1 : 1
6	2495	เลือกตั้งและแต่งตั้ง	5	2492	แต่งตั้ง	1 : 1.2
7	2502	แต่งตั้งทั้งหมด	8	2511	แต่งตั้ง	3 : 4
9	2515	แต่งตั้งทั้งหมด	10	2517	แต่งตั้ง	1 : 2.7
11	2519	แต่งตั้งทั้งหมด	13	2521	แต่งตั้ง	3 : 4
12	2520	แต่งตั้งทั้งหมด				

- หมายเหตุ 1. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2475 และฉบับที่ 6 พ.ศ. 2495 (นำฉบับ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้ใหม่) นั้นเป็นระบบ “สภาเดี่ยว” แต่มีสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน ประเภทที่ 1 แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ส่วนประเภทที่ 2 ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง
2. รัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดให้มี 2 สภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมวจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยประชาชน
3. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 กำหนดให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตน มาทำการเลือกตั้งวุฒิสภา จึงเป็น “การเลือกตั้งทางอ้อม” โดยในครั้งแรกนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นทำหน้าที่เป็นองค์

คณะผู้เลือกตั้งไปพลางก่อน แต่ต่อมาเกิดการรัฐประหาร โดยจอมพล ป. เมื่อ พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกยกเลิกไป .

4. รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489, ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 และฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517 ระบุจำนวนสมาชิกไว้แน่นอนต้องมีจำนวน 80,100, และ 100 คน ตามลำดับ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้สัดส่วนตามที่ระบุไว้ในตาราง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4, 8 และ 13 ได้กำหนดอัตราส่วนของสมาชิกทั้งสองสภาไว้ก่อน
5. แผนผังนี้ มาจาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, พีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย. (กรุงเทพมหานคร, เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525 หน้า 48)

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 2

- 1) วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2, นิติบรรณกร, กรุงเทพฯ พ.ศ. 2523.
- 2) หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพฯ, เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.
- 3) โกศล โรจนพันธ์ุ, จุฑารัตน์ บางยี่ขัน, ศิริลักษณ์ ไชยรังษี, กระบวนการนิติบัญญัติ (PS 315) กรุงเทพมหานคร, คุณพินอักษรกิจ, 2525.
- 4) คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, กรุงเทพมหานคร, บริษัทการพิมพ์ จำกัด, 2520

หนังสือภาคภาษาต่างประเทศ

- 1) Jacque CADART, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Tome I, 2^e edition, L.G.D.J. Paris, 1979
- 2) Pierre GABORIT, Daniel GAXIE, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, 1^{er} édition., P.U.F. Paris, 1976