

328.59309

พ ๒๓๙๖

๗.๓

รัฐสภาไทย : ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการควบคุมรัฐบาลระหว่าง

พ.ศ. 2491 - 2500

ปริญญาโท

ของ

พรทิพย์ ไอลูริยะกุลกิจ

13 ก.ย. 2533

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์

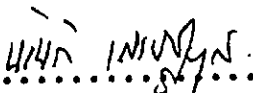
กุมภาพันธ์ 2533

ลิขสิทธิ์ เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

170426

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำตัวนิสิตและคณะกรรมการสอบได้พิจารณาปริญญานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้

คณะกรรมการที่ปรึกษา

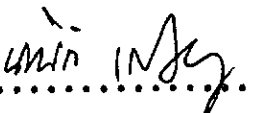
.....  ประธาน

(รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร)

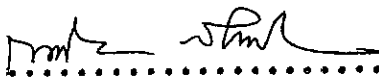
.....  กรรมการ

(ผศ. วงศ์ พ่วงพิศ)

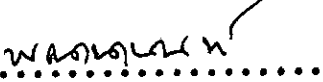
คณะกรรมการสอบ

.....  ประธาน

(รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร)

.....  กรรมการ

(ผศ. วงศ์ พ่วงพิศ)

.....  กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม

(ผศ. ดร. ชชาติชาย พานานนท์)

บัณฑิตวิทยาลัยอนุมัติให้รับปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

.....  คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศ. ดร. สมพร บัวทอง)

วันที่..... 16 เดือน มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๓.....

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้เพราะความเมตตาการุณาอย่างสูงจาก
รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร และ ผศ. ณรงค์ พ่วงพิศ ซึ่งได้รับเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา
และไต่สวนตรวจ แก้ไข รวมทั้งให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์และมีคุณค่า
อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ พร้อมกันนี้ขอกราบ
ขอบพระคุณ ผศ. ดร. ชาคิชา ย พานานนท์ ที่กรุณาเป็นคณะกรรมการสอบปากเปล่า
และกราบขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ประสานมิตร ทุกท่านที่คอยห่วงใย และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา

คุณปรีชา จากศิริ ผู้อำนวยกาโรงเรียนสุวรรณศรอนันต์วิทยา ซึ่งเป็นผู้
บังคับบัญชา ก็ได้ให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือแก่ผู้เขียนอย่างเต็มที่ตลอดมา คุณแฉะ
นรปติ ก็ได้กรุณาให้คำสัมภาษณ์ที่เป็นประโยชน์มากต้องขอเขียน รวมทั้งกำลังใจและ
ความช่วยเหลือที่ได้รับจากเพื่อนร่วมงาน และเพื่อนร่วมเรียน โดยเฉพาะคุณอรสา
ถาวรวงศ์สกุล คุณสุชาดา พุทธนิมิต คุณสายธาร อินทวดี คุณฉัตรวิทย์ พวงนิล
และคุณวิษณา วัชรเศรณี ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลที่กล่าวถึงเหล่านี้ทุกคนเป็นอย่างยิ่ง

ป้า แม่ และน้องทุกคน ก็เป็นพลังสำคัญทั้งการให้ความช่วยเหลือ และเป็น
กำลังใจอันยิ่งใหญ่ที่ทำให้ผู้เขียนต้องพยายามและอดทนเพื่อความสำเร็จของปริญญานิพนธ์
ฉบับนี้ ขอกราบขอบพระคุณป้า และแม่ คือ คุณย้งและคุณสุรีย์เป็นอย่างสูง และขอบคุ
น้องทุกคนคือ พรรัช ประเสริฐ อุบลรัตน์ ศิริพรและนิภาไว้ ณ ที่นี้เช่นกัน ความบกพร่อง
ที่หากมีในปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นความผิดพลาดของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

พรทิพย์ ไอลูริยะกุลถึง

สารบัญ

บทที่

หน้า

บทนำ.....	ก
1 การปกครองระบอบรัฐสภาในการเมืองไทย (พ.ศ. 2475 - 2490).	1
1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบอบรัฐสภา.....	1
1.1 แนวคิดอันเป็นที่มาของการปกครองระบอบ	
ประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา.....	3
1.2 ทฤษฎีการปกครองระบอบรัฐสภา และประมุขของรัฐ	6
1.3 รูปแบบของสภาในระบอบรัฐสภา.....	9
1.4 อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา.....	13
2. ความเป็นมาของรัฐสภาไทย (พ.ศ. 2475 - 2490).....	15
2.1 รัฐสภาในสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็น	
นายกรัฐมนตรี.....	20
2.2 รัฐสภาในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็น	
นายกรัฐมนตรี.....	22
2.3 รัฐสภาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น	
นายกรัฐมนตรี.....	25
2.4 รัฐสภาในสมัยนายปรีดี พนมยงค์ เป็น	
นายกรัฐมนตรี.....	29
2.5 รัฐสภาในสมัยพลเรือตรีถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์	
เป็นนายกรัฐมนตรี.....	31

2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ.....	34
1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่ประกาศใช้ในระยะ พ.ศ. 2475 - 2489.....	36
1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (27 มิถุนายน 2475).....	36
1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (10 ธันวาคม 2475)	38
1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489.....	43
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ที่ประกาศใช้ในระยะ พ.ศ. 2490 - 2500.....	46
2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490...	50
2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492.....	53
2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 - แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495.....	58
3 บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาล พ.ศ. 2491 - 2500.....	69
1. บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาล พ.ศ. 2491 - 2494.	71
1.1 การตั้งกระทู้ถาม.....	71

1.2	การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ.....	80
1.3	การลงมติความไว้วางใจรัฐบาลในการแถลงนโยบาย การบริหารประเทศ.....	111
1.4	การเปิดอภิปรายทั่วไป.....	116
2.	บทบาทของรัฐบาลในการควบคุมรัฐบาลระหว่าง พ.ศ.	
	2491 - 2500.....	120
2.1	การตั้งกระทู้ถาม.....	121
2.2	การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ.....	125
2.3	การลงมติความไว้วางใจรัฐบาลในการแถลงนโยบาย การบริหารประเทศ.....	138
2.4	การเปิดอภิปรายทั่วไป.....	141
4	วิธีการที่รัฐบาลใช้ควบคุมบทบาทของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500	146
1.	วิธีการที่รัฐบาลใช้ควบคุมบทบาทของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ.	
	2491 - 2494.....	146
1.1	การควบคุมผ่านพรรคการเมือง.....	146
1.2	การควบคุมโดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่ไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย.....	158
1.3	การควบคุมด้วยวิธีการทำรัฐประหาร.....	162

2. วิธีการที่รัฐบาลใช้ควบคุมบทบาทของรัฐระหว่าง พ.ศ.	
2495 - 2500.....	167
2.1 การควบคุมผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง	167
2.2 การควบคุมผ่านพรรคการเมือง.....	172
2.3 การควบคุมโดยใช้พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำ	
อันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495.....	183
2.4 การควบคุมด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและ	
หลักการของระบอบประชาธิปไตย.....	186
5 สรุป.....	190
บรรณานุกรม.....	197
ภาคผนวก.....	219
ประวัติย่อของผู้วิจัย	

บัญชีการวาง

การวาง

หน้า

1	เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 - แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495	64
2	บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494	88
3	บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494	91
4	บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494	105
5	บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดย สมาชิกวุฒิสภา ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494	112
6	บทบาทในการอภิปรายการแถลงนโยบายของรัฐบาล โดยสมาชิก รัฐสภา	118
7	บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500	128
8	บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500	133
9	บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500	140

ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า คณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยที่คณะราษฎรมีจุดประสงค์จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นสถาบันที่มีฐานะตามรัฐธรรมนูญสูงกว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เพราะต้องการให้รัฐสภาทำหน้าที่แทนสถาบันกษัตริย์ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายปกครองประเทศ และลดฐานะของพระมหากษัตริย์ที่เคยเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดลง¹ คณะราษฎรจึงได้นำรูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภามาใช้ ซึ่งในระยะแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น รูปแบบการปกครองจะเป็นการปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government) เพราะตามพระราชบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นอำนาจสูงสุดมาก สามารถที่จะถอดถอน คณะกรรมการราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้เสมอ โดยที่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจที่จะขอให้องค์ประชุมของประมุขของประมุขสภาได้² แต่หลังจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) เป็นต้นมา ก็จัดได้ว่าไทยมีรูปแบบการปกครองโดยระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) อันเป็นการปกครองที่มีลักษณะสำคัญคือ รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาและสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้เท่าไรที่ยังได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา จนกว่าจะครบวาระ แต่รัฐบาลก็มีสิทธิที่จะยุบสภาได้เช่นกัน เรียกได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐสภากับรัฐบาลมีความสัมพันธ์กันในลักษณะประสานร่วมมือกันในการดำเนินงานและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน³

¹ กระมล ทองธรรมชาติ. รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย. 2514. หน้า 6.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร คูศรีพิทักษ์. กลไกรัฐสภา. 2518. หน้า 3.

³ ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. 2515. หน้า 29.

การให้รัฐสภาอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั้น เป็นสิ่งแปลกใหม่ที่ไม่เคยมีปรากฏในระเพณีการปกครองของไทย เพราะแต่เดิมฝ่ายบริหารอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างกว้างขวางทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ฝ่ายผู้ที่อยู่ใต้การปกครองก็ยอมรับในอำนาจนั้นโดยคุนฏี ไม่เคยเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง เพราะมีความคิดที่ว่า การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาล หน้าที่ของชนคืออยู่ในโอวาทและให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเท่านั้น¹ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองอย่างกะทันหันอันมีผลให้อำนาจทั้งสามถูกแยกใช้โดยสถาบันต่าง ๆ รัฐบาลจึงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารของคำเนินการต่าง ๆ ไปภายใต้การควบคุมของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนประชาชน โดยที่ต่างฝ่ายต่างก็ไม่มีความพร้อมและไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของตนตามระบอบการปกครองแบบใหม่อย่างเพียงพอ² ปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นโดยเฉพาะปัญหาการขาดดุลย์อำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลไม่ยอมอยู่ใต้การควบคุมของรัฐสภา แต่กลับพยายามหาวิธีการที่จะทำให้รัฐสภาตกอยู่ในอิทธิพลการครอบงำของฝ่ายตนแทน โดยไม่คำนึงถึงว่าวิธีการนั้นจะขัดต่อประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม เช่น การปฏิวัติประหาร การล้มรัฐธรรมนูญฉบับเก่าเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตน การใช้อำนาจเข้าประชุมสมาชิกรัฐสภา และการใช้ผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อซื้อเสียงสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น การที่รัฐบาลมีพฤติกรรมเช่นนี้ รัฐบาลมักจะอ้างว่าเป็นเพราะสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ไม่มีประสบการณ์ทางการเมืองอย่างเพียงพอ ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการทำงานของรัฐบาล³ และมักเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม จึงทำให้สมาชิกรัฐสภาขาดความรับผิดชอบ ขาดระเบียบวินัย ขมกอดความยุ่งยากวนวาย ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและไม่มีประสิทธิภาพ

¹สุจินต์ หังสุบุตร. จุดอ่อนระบบการเมืองไทย. 2514. หน้า 89.

²พระยาทรงสุรเดช. "การปฏิวัติ 24 มิ.ย. 75," ใน บันทึกนักปฏิวัติไทย. 2517. หน้า 23.

³กรมล ของกรมชาติ. รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย. 2514. หน้า 9.

ในการทำงาน¹ ซึ่งเรื่องนี้ถ้าจะพิจารณาให้ดีก็แล้ว น่าจะเป็นเพราะรัฐบาลมีความละโมภ
 ลุมหลงในอำนาจมากกว่า จึงทำให้รัฐบาลเกิดความรู้สึกไม่สะดวกและไม่อึดทนพอที่จะอยู่ภายใต้
 การควบคุมของรัฐบาล ข้อเท็จจริงของเหตุผลนี้พิจารณาได้จากการออกพระราชบัญญัติป้องกัน
 รัฐธรรมนูญและการทราพระราชบัญญัติจำกัดศาลพิเศษในปี พ.ศ. 2476 การออกพระราชบัญญัติ
 ป้องกันคอมมิวนิสต์ฉบับต่าง ๆ และการปฏิวัติ รัฐประหาร ที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ ซึ่งรัฐบาลมักจะ
 ให้เหตุผลในการกระทำเหล่านี้ว่าเป็นไปเพื่อประชาชนและประเทศชาติ แต่เบื้องหลังที่แท้จริง
 คือ ความต้องการมีอำนาจ การเพิ่มพูนอำนาจที่มีอยู่แล้วให้มากขึ้น และการพยายามรักษา
 อำนาจนั้นไว้ในนานที่สุดเท่าที่จะนานได้มากกว่า เพราะอำนาจคือที่มาของชื่อเสียง เกียรติยศ
 และผลประโยชน์ในการ แต่ในเมื่อรัฐบาลคืออุปสรรคของอำนาจอย่างหนึ่ง เพราะสามารถ
 ควบคุมไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจไปตามใจชอบได้ รัฐบาลจึงต้องหาทางครอบงำรัฐบาลด้วยวิธีการ
 ต่าง ๆ เพื่อการไถ่มาและคงอยู่ซึ่งอำนาจที่ฝ่ายตนต้องการ โดยไม่คิดที่จะล้มล้างสถาบันรัฐบาล
 เพราะการมีรัฐบาลทำให้รัฐบาลมีข้ออ้างถึงความชอบธรรมในการใช้อำนาจของตน สำหรับ
 รัฐบาลเองก็มีสมาชิกที่พฤติกรรมไม่เหมาะสม ข้าราชการ - ข้าราชการของสมาชิกวุฒิสภาบางคน
 การแย่งชิงกันเป็นรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ² อันแสดงถึงการไม่มีจุดยืนที่จะรักษานโยบาย
 ให้ประชาชน จึงทำให้รัฐบาลกลายเป็นเครื่องมือให้รัฐบาลไถ่มาขึ้น ฉะนั้นในทางทฤษฎีแล้ว รัฐบาล
 จะมีอำนาจควบคุมรัฐบาลได้มากน้อยต่างกันตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว
 รัฐบาลไม่สามารถควบคุมรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะจบผลสุดท้าย ชนระชัฏ จะทำการปฏิวัติใน พ.ศ. 2501 ซึ่งมีผล
 ทำให้รัฐบาลไม่มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจรัฐบาลในการควบคุม
 รัฐบาลเลยเป็นเวลานานนั้น รัฐบาลในบางสมัยก็สามารถแสดงบทบาทควบคุมรัฐบาลได้กว้างขวาง
 พอสมควร เช่น ในสมัยที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ใช้อำนาจควบคุม
 รัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่องการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีผล

¹ กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในระบอบประชาธิปไตย. 2527. หน้า 20.

² ขาติชาย พานานนท์. "การเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย พ.ศ. 2475," ใน
การปฏิวัติครั้งสำคัญของโลก. 2526. หน้า 293 - 296.

ให้รัฐบาลต้องลาออกไปในปี พ.ศ. 2480 และเมื่อพระยาพลพลพยุหเสนา ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งก็โคกคัสโนใจยุบสภา เพราะรัฐบาลแพะแฉแนเสียงในสภาเกี่ยวกับญัตติขอแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2481¹ แม้รัฐสภาในสมัยนี้จะพยายามแสดงบทบาทควบคุมรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก เพราะรัฐบาลมีพรรคพวกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าไปในสภาจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทหนึ่งที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหลักประกันเสถียรภาพให้กับรัฐบาลได้อย่างดี

สำหรับช่วงเวลาต้นทศวรรษที่ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการเมืองไทยหลายท่านต่างก็มีความเห็นตรงกันว่าเป็นช่วงที่ไทยมีการปกครองโดยระบบรัฐสภาที่แท้จริง และรัฐสภาในระบอบนี้ก็มีอิสระสามารถแสดงบทบาทควบคุมรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ คือรัฐสภาในระบอบเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489² เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากการร่างของฝ่ายพลเรือน จึงมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการตั้งพรรคการเมืองภายใต้บังคับแห่งกฎหมายในมาตรา 14 ให้มีระบบสองสภาคือ พฤษสภา กับสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สมาชิกทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และต้องไม่เป็นข้าราชการประจำตามมาตรา 24 และมาตรา 25 นอกจากนี้ในมาตรา 66 ก็ยังกำหนดห้ามรัฐมนตรีที่มาจากราชการประจำอีกด้วย³ เจตนารมณ์ของบทบัญญัติเหล่านี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลสามารถใช้อิทธิพลแทรกแซงรัฐสภาอย่างที่แล้วมาไ้ตนเอง สำหรับรัฐบาล

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร ศุภวีพิทักษ์. กลไกรัฐสภา. 2518. หน้า 5.

² อานรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้จาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปฏิรูปรัฐสภา, กรมล ทงชรมชาติ. รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, และ มติ เศรษฐพร. เสนาธิปไตย ทหารกับการพัฒนาทางการเมืองไทย.

³ บรรเจิด อินทุจันทร์ยง. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489," ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2519. หน้า 125 - 135.

ซึ่งมีอำนาจบริหารประเทศอยู่ในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้¹ ก็นับได้ว่าเป็นรัฐบาลที่มีความเป็นนักประชาธิปไตย โดยพิจารณาได้จากกรณีที่ฝ่ายค้านขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ให้ความไว้วางใจรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ซึ่งรัฐบาลก็ไม่ได้หาทางชักขวางและยังอนุญาตให้มีการถ่ายทอดการอภิปรายในสภานานทางวิทยุกระจายเสียงให้ประชาชนมีโอกาสรับฟังอีกด้วย การอภิปรายดำเนินไป 8 วัน 6 คืน ในที่สุดรัฐบาลก็ชนะได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 86 : 55 ถึงแม้รัฐบาลจะชนะแต่รัฐบาลก็ได้ลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบมอบให้หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรีดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ต่อไป²

เป็นเรื่องน่าเสียดายที่ระบอบประชาธิปไตยของไทยซึ่งกำลังก้าวหน้าไปในทางที่ดีขึ้น ต้องหยุดชะงักลงเมื่อมีการทำรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 ซึ่งร่างโดยคณะรัฐประหารแทน และมอบหมายให้ นายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาล ต่อมาเมื่อคณะรัฐประหารเห็นว่สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศเอื้ออำนวยให้พวกตนสามารถเข้ามาเป็นรัฐบาลได้เองแล้ว จึงได้มีมติบังคับให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออก และมอบให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามามีอำนาจบริหารปกครองประเทศตั้งแต่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 ถึง 16 กันยายน พ.ศ. 2500 โดยมีกำลังทหารสนับสนุน และรัฐบาลได้พยายามใช้อิทธิพลเข้าครอบงำรัฐสภาด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่ในระยะแรก

1 รัฐบาลที่มีอำนาจบริหารประเทศในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 มีอยู่ 2 ชุด คือ รัฐบาลซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่รัฐบาลชุดนี้เข้ารับหน้าที่ได้ไม่กี่วันก็ต้องลาออกเพราะกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 รัฐบาลอีกชุดหนึ่งคือ รัฐบาลที่มีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลชุดหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์นี้ในที่สุดก็หมดอำนาจไปเพราะการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2490

² ประเสริฐ นันทกุลธน. รัฐสภาไทยในระบอบสี่สิบสองปี. 2526. หน้า 569.

ก็ไม่สามารถครองอำนาจรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาด เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 ซึ่งมีบทบัญญัติที่อาจเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาล¹ มีระยะเวลาในการใช้เพียงปีเศษ เนื่องจากในมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 ได้เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยรัฐสภา² นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งขณะนั้นยังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่จึงได้เสนอญัตติต่อรัฐสภาให้แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เสร็จสิ้น และนำเข้าเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492³

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 นี้ อำนาจของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลมิได้ถูกกระหนกระเทือน และยังมีบทบัญญัติที่สามารถถ่วงถ่วงการแทรกแซงของทหารหรือกลุ่มอำนาจอื่น ๆ ที่ไม่ชอบด้วยวิถีทางประชาธิปไตยอีกด้วย⁴ นอกจากนี้ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งตั้งแต่สมัยที่ นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. 2490 โดยที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ได้ยกเลิกไปเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่หลังจากที่นับบังคับให้นายควงลาออกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็เป็นพรรคพวกของ

¹ พงศ์เพ็ญ คุณตาภัย ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ใน รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน ว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์และวุฒิสภาไว้มาก ซึ่งในทางปฏิบัติจะทำให้รัฐบาลมีอำนาจมาก เพราะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการและวุฒิสภาคือเป็นสภาที่รัฐบาลอาจใช้อิทธิพลแต่งตั้งพรรคพวกของตน เข้าไปเป็นสมาชิกได้

² บรรเจิด อินทุจันทร์ยง. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490," ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2519. หน้า 165.

³ แหล่งเดิม. หน้า 204.

⁴ วิภาลัย ชีรนชัย. การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ. 2522. หน้า 188.

นายกวางจำนวนมาก ซึ่งพวกนี้ไม่ชอบที่รัฐบาลจอมพล ป. เข้ามามีอำนาจด้วยวิธีทางที่ไม่ถูกต้อง จึงได้ทำตนเป็นฝ่ายค้านของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และโค่นล้มความคุมการทำงาน ของรัฐบาลอย่างเข้มงวด¹ พฤติกรรมดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลอึดอัดลำบากใจมากจึงได้ตัดสินใจ ทำรัฐประหารตัวเองใน พ.ศ. 2494 และนำรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กลับมาใช้โดยแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย กลายเป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้รัฐบาลได้เปรียบ เพราะสามารถแต่งตั้งพรรคพวก ของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองในสภาได้เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรประเภทหนึ่ง ตามมาตรา 115 ในบทเฉพาะกาล² นอกจากนี้รัฐบาลก็ยังใช้วิธีการอื่น ๆ อีกหลายอย่างจนสามารถครอบงำรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาด³

จากเหตุการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ภายในระยะเวลาเพียง 10 ปี ได้มีการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับก็ส่งผลทำให้รัฐสภามีฐานะอำนาจที่ต่างกัน เมื่อรวมกับ กลวิธีอื่นที่รัฐบาลนำมาใช้กับรัฐสภาด้วยแล้ว ก็ยอมทำให้รัฐสภาในระบอบที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ธันวาคม พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 กับรัฐสภาในระบอบที่ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลและเบื้องหลัง ของบทบาทนั้นแตกต่างกันไป แต่จะแตกต่างกันอย่างไร จะสามารถควบคุมรัฐบาลได้มากน้อย แค่ไหน เพราะเหตุผลอะไรนั้น ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดได้ทำการศึกษาไว้อย่างลึกซึ้งจริงจัง เราจึงมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองระหว่างรัฐบาลในระบอบเวลานี้อย่างสังเขปเท่านั้น

¹วิชย สุวรรณรัตน์. "การปฏิวัติ รัฐประหาร และกฎหมายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475," ใน สัปดาห์การเมือง. 2514. หน้า 113.

²บรรเจิด อินทจันทร์ยัง. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2495," ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2518. หน้า 283.

³ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร ศุภวีพิทักษ์. กลไกรัฐสภา. 2518. หน้า 11.

อันที่จริงเรื่องเกี่ยวกับสถาบันการเมือง กระบวนการทางการเมืองและพฤติกรรมทางการเมืองเป็นกลุ่มเรื่องที่มีผู้ให้ความสนใจศึกษาเข้ามาเป็นอันมาก¹ ผลงานเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้จึงมีจำนวนมาก โดยเฉพาะมีผลงานการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลที่สำคัญอยู่หลายเล่ม ได้แก่เรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย (กรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512)"² ซึ่งงานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาตรวจสอบบทบาทรัฐบาลจากการตั้งกระทู้ถาม การเสนอและพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติงบประมาณโดยได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลมีบทบาททางการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และไม่อาจงดงดูละเลยหรือตรวจสอบ หรือควบคุมรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ตามการปกครองโดยรัฐบาลที่แท้จริง

ผลงานเรื่อง "บทบาทของรัฐบาลไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป"³ ก็จะเป็นการศึกษาถึงบทบาทรัฐบาลในการควบคุมรัฐบาลโดยเปิดอภิปรายทั่วไปเพียงอย่างเดียวตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2515 ซึ่งมีการเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งหมด 19 ครั้ง ผู้วิจัยจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับสาเหตุและการดำเนินการอภิปรายในแต่ละครั้ง จากการวิเคราะห์ถึงผลและปัญหาในการควบคุมรัฐบาลด้วยวิธีนี้แล้วก็ได้ให้ข้อสรุปว่า แม้วิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปจะเป็นวิธีควบคุมรัฐบาลที่รุนแรงที่สุดก็ยังไม่สามารถถ่วงดุลรัฐบาลได้ตามอำนาจที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รัฐศาสตร์ ขอบข่าย สถานภาพและการศึกษาวิจัย. 2526.
หน้า 224.

²ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย (กรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512). รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ. น.ป.ท.

³สุทัศน์ ชมคี. บทบาทของรัฐบาลไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2515.

สำหรับผลงานวิจัยในลักษณะเช่นนี้อีกเรื่องหนึ่ง คือ "การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้ง
กระตุกในรัฐสภาไทย"¹ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาว่ารัฐสภาในระยะ พ.ศ. 2475 - 2512
ประสบความสำเร็จในการ ควบคุมรัฐบาลด้วยการตั้งกระตุกมากน้อยเพียงใด โดยทำการ
ศึกษาแบบไม่แยกรัฐสภาออกเป็นสมัยและกระตุกที่มีเข้ามาเพื่อให้รัฐบาลตอบในแต่ละสมัย
แต่ละจะแยกกระตุกในช่วงเวลานี้ออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะคำถาม ซึ่งผลจากการ
ศึกษาคือการตั้งกระตุกเป็นวิธีควบคุมรัฐบาลที่ไม่ได้ผล แต่ก็เป็นวิธีที่ทำให้รัฐบาลต้องคอย
ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังอยู่ไม่น้อย

นอกจากนี้ก็มีการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งกับการ
แต่งตั้งคือ เรื่อง "การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518
และ พ.ศ. 2519 กับสภาพิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519"² โดยได้ข้อสรุปว่าสภาที่
มาจากการเลือกตั้งได้แสดงบทบาทในการ ควบคุมการบริหาร งานของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง
ทุกรูปแบบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะที่สภา
ซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีใ้มีบทบาทในการควบคุมแต่อย่างใด

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ได้ให้แนวทางสำคัญอันเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการวิเคราะห์
บทบาทของรัฐสภาคือเรื่อง "บทบาทของสภานิติบัญญัติ"³ ซึ่งได้เปรียบเทียบบทบาทของสภาที่
มาจากกาแต่งตั้งได้แก่ สภาวาระรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2501 - 2511 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

¹ประเสริฐ โขชัยทิพย์. การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระตุกในรัฐสภาไทย.
วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2513.

²ไมตรี วิริยะ. การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 กับสภาพิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519. วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2521.

³สุจิต บุญบงการ. บทบาทสภานิติบัญญัติ. 2526.

ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2515 - 2517 สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 2 พ.ศ. 2517 - 2518 กับสภา
ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2512 - 2514 และสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2518 - 2519 โดยเปรียบเทียบบทบาทของสภาเหล่านี้ในการควบคุมรัฐบาลด้วยการ
พิจารณาพระราชบัญญัติทั่วไป พระราชบัญญัติงบประมาณ และการแถลงนโยบายของรัฐบาล
ซึ่งก็ได้สรุปไม่ต่างจากผลการวิจัยเรื่อง "การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของ
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2519 กับสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน
พ.ศ. 2519" คือสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจและบทบาทมากกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง
แต่อำนาจจะมีอยู่เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความมั่นคงของรัฐบาลในขณะนั้นด้วย

จากผลงานการศึกษายี้เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลที่สำคัญ ๆ ถึงได้กล่าวมาแล้วนั้น
จะเห็นได้ว่า ผลงานเหล่านั้นเป็นการศึกษาบทบาทของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่สั้นบ้างยาวบ้าง
หรือศึกษาแต่เพียงการควบคุมในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะบ้าง โดยไม่มีการเปรียบเทียบ
ระหว่างบทบาทของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีผลงานเล่มใดวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้
รัฐบาลแสดงบทบาทไปเช่นนั้น ที่สำคัญคือยังไม่มีใครทำการศึกษาดังบทบาทของรัฐบาลในช่วง
ระยะ พ.ศ. 2491 - 2500 อันเป็นระยะที่รัฐบาลซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น
นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารปกครองประเทศจนสิ้นสุดอำนาจไปเพราะการปฏิวัติของ
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อย่างละเอียดมาก่อน ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นข้าพเจ้าเห็นว่า เป็น
ช่วงเวลาที่มีความสำคัญและน่าสนใจที่จะศึกษาหาคำตอบเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลอยู่ไม่น้อยว่า
รัฐบาลในระยะก่อนและหลังการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มี
บทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างไร ควบคุมได้มากน้อยแค่ไหน และที่เป็นเช่นนั้นเพราะเหตุใด
แม้ว่าผลงานที่ศึกษามบทบาทของรัฐบาลในช่วงเวลาต่าง ๆ จะได้คำตอบที่คล้ายคลึงกัน แต่ข้าพเจ้า
เห็นวามบทบาทของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาย่อมมีลักษณะ แตกต่างกันไปตามอำนาจของรัฐบาล
ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับและตามเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจ
ศึกษา

ด้วยเหตุผลข้างต้นข้าพเจ้าจึงคิดว่า การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภา ในการควบคุมรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500 มีความสำคัญเพียงพอที่จะทำการศึกษาค้นคว้า ซึ่งผลจากการศึกษานี้ นอกจากจะทำให้มีความรู้อย่างละเอียดลึกซึ้งถึงบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาล ผลสำเร็จหรือล้มเหลวในการควบคุม และเหตุผลที่ทำให้รัฐสภามีบทบาทไปเช่นนั้นแล้วก็จะทำให้ประวัติศาสตร์การเมืองเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาไทยมีความสมบูรณ์ขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจในเรื่องนี้

ความมุ่งหมายในการศึกษาค้นคว้า

เพื่อศึกษาการเมืองไทยระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500 ในเรื่อง

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495
2. ศึกษาวิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในระบอบที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ในการควบคุมรัฐบาล
3. วิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลที่มีผลกระทบท่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา
4. วิเคราะห์ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาล

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ จะทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับ

1. อำนาจของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาล และความโต้แย้งเบียดเบียนของรัฐสภาต่อฝ่ายรัฐบาล ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

2. การใช้อำนาจของรัฐสภาในกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เพื่อควบคุมรัฐบาลในทางปฏิบัติ
3. กลวิธีต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ในการต่อสู้กับรัฐสภา
4. ผลที่ได้รับจากการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อควบคุมรัฐบาล

ขอบเขตของการศึกษาคนควา

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบรัฐสภา ความเป็นมาของรัฐบาลไทย ผลสำเร็จและล้มเหลวของรัฐบาลในการควบคุมรัฐบาลก่อน พ.ศ. 2491 โดยสังเขป เพื่อเป็น พื้นฐานความเข้าใจสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ความสำเร็จหรือล้มเหลวของรัฐบาลในการควบคุม รัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500 ซึ่งจะศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียด ในเรื่องต่อไปนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495
2. บทบาทของรัฐสภาระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500 เพื่อควบคุมรัฐบาลในทางปฏิบัติได้แก่ บทบาทในการตั้งกระทู้ถาม การลงมติความไว้วางใจเมื่อแรกเข้ารับตำแหน่ง การพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ การพิจารณาพระราชบัญญัติทั่วไป และการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจ
3. วิเคราะห์ความสำเร็จหรือล้มเหลวของรัฐบาลในการควบคุมรัฐบาล
4. กลวิธีของฝ่ายรัฐบาลที่มีผลต่อการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อควบคุมรัฐบาล

สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีผลทำให้รัฐสภาในระบอบที่ใช้อยู่รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าว มีอำนาจและบทบาทในการควบคุมรัฐบาลแตกต่างกัน
2. รัฐสภาภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลได้มากน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีรัฐสภาชุดใดสามารถควบคุมรัฐบาลได้อย่างแท้จริง
3. วิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้กับรัฐสภานั้น จะมีผลต่อประสิทธิภาพในการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภา ไม่ว่าวิธีการนั้นจะขัดต่อหลักประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม

วิธีการในการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าจะใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเสนอรายงานแบบพรรณาวิเคราะห์ (Analytical Description) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าจะใช้เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เป็นหลัก และอาศัยข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ประกอบ นอกจากนี้ก็จะใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview) บุคคลที่มีบทบาทเกี่ยวข้องในกรณีที่จะศึกษาประกอบด้วย

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

ข้อมูลประเภทเอกสาร ประกอบด้วย

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่

1.1 ข้อมูลต้นกำเนิด เช่น เอกสารสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เอกสารกระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และรายงานการประชุมวุฒิสภา เป็นต้น

1.2 ข้อมูลรวมสมัย ได้แก่ หนังสือพิมพ์ บันทึกความทรงจำ วารสารต่าง ๆ

2. ข้อมูลทัศนคติ ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ และบทความจากวารสาร ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องศึกษา

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

1. กองจดหมายเหตุแห่งชาติ
2. ห้องสมุดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
3. หอสมุดแห่งชาติ
4. หอสมุดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้แก่ หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดคณะรัฐศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การปกครองระบอบรัฐสภาในการเมืองไทย (พ.ศ. 2475 - 2490)

1. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบอบรัฐสภา

ประเทศทั้งหลายในโลกต่างก็มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันไป ส่วนจะเป็นการปกครองในรูปแบบใด และมีความเหมาะสมกับประเทศนั้นเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมประเพณีและแนวความคิดเห็น ตลอดจนสภาพแวดล้อมของบ้านเมืองในขณะนั้น แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนถึงปัจจุบัน ระบอบการปกครองที่ได้รับความนิยมเชื่อกันว่าจะดีกว่าการปกครองแบบอื่น ๆ คือ ระบอบประชาธิปไตย โดยจะเห็นได้จากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบเดิมมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในหลาย ๆ ประเทศ และบางประเทศที่มีรูปแบบการปกครองและเศรษฐกิจตามลัทธิมาร์ก ก็มักอ้างว่าประเทศตนมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยจะตีความหมายของคำว่า "ประชาธิปไตย" แตกต่างไปจากประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ¹ จึงอาจเกิดความสับสนได้ว่า "ประชาธิปไตย" หมายถึงอะไรกันแน่

¹แนวความคิดใหญ่ ๆ เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย ที่มีความเห็นตรงกันโดยสิ้นเชิง คือ

1. ฝ่ายที่เรียกตัวเองว่าเสรีประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยตะวันตก (Liberal or Western Democracy) ซึ่งเชื่อว่าการตัดสินใจของประชาชนในทางเลือกของตนเองเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ในการที่จะเลือกนโยบายการปกครอง และในการเลือกหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปกครอง ตัวอย่างของประเทศในฝ่ายนี้ เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศกลุ่มยุโรปตะวันตก เป็นต้น

2. ฝ่ายที่ถูกผู้อื่นเรียกว่าประชาธิปไตยเบ็ดเสร็จ (Peoples or Totalitarian Democracy) ซึ่งเชื่อว่าการตัดสินใจของประชาชนนั้นจำเป็นต้องเข้ากันได้กับเจตจำนงทั่วไปเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งเจตจำนงนี้แสดงออกผ่านทางพรรคการเมืองพรรคเดียว และดำเนินไปโดยรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การชี้นำอย่างใกล้ชิดของพรรคเดียวนั้น ประเทศที่มีความรัก หินเช่นนี้ ได้แก่ สหภาพโซเวียต และประเทศกลุ่มยุโรปตะวันออก เป็นต้น

จาก วิสุทธิ์ โพธิ์แทน. ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ. 2524. หน้า 18 - 19.

ในเรื่องความหมายของประชาธิปไตยนั้น หากจะดูจากศัพท์ดั้งเดิมของคำว่า ประชาธิปไตย ที่เป็นภาษากรีกก็ได้อีก เดโมคราเทีย (Demokratia) ซึ่งแปลว่า การปกครองโดยประชาชน และจากความคิดเห็นของนักปราชญ์ที่มีชื่อเสียงในการวางแนวทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอดีตแล้ว ก็พอจะสรุปได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง คือระบอบประชาธิปไตยตามความคิดเห็นของฝ่ายที่เรียกตัวเองว่า เสรีประชาธิปไตย ซึ่งให้สิทธิประชาชนในการปกครองตนเอง กล่าวคือ ถือว่าประชาชนเป็นทั้งเจ้าของและผู้ใช้ อำนาจอธิปไตยในการจัดระเบียบความเป็นอยู่ พฤติกรรมของคน และกลไกต่าง ๆ ในการดำเนินการ ของรัฐและประชาชน¹

อำนาจอธิปไตยดังกล่าว หมายถึง อำนาจสูงสุดของรัฐหรือประเทศในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ภายในประเทศ เช่น การปกครอง การเก็บภาษีอากร การจับกุมผู้กระทำความผิด ฯลฯ และการจัดการในเรื่องภายนอกประเทศ เช่น การติดต่อกับสัมพันธ์กับต่างประเทศ และการค้ากับนานาประเทศ เป็นต้น² โดยที่อำนาจอธิปไตยอาจถูกแบ่งไข่ออกเป็นสามส่วน สี่ส่วน หรือห้าส่วนก็ได้ตามความเหมาะสม แต่ที่นิยมคือจะแบ่งออกเป็นสามส่วนตามความคิดเห็นของมองเตสกีเออร์ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้อีก อำนาจตุลาการหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจในการพิทักษ์กฎหมายหรืออำนาจตุลาการ³

¹ วิสุทธิ์ โพธิ์แทน. ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศไทย
ในอุดมคติ. 2524. หน้า 18 - 19.

² กมล สมวิเชียร. ศาสตร์แห่งรัฐ. 2517. หน้า 13.

³ จรูญ สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์. 2514. หน้า 109.

1.1 แนวคิดอันเป็นที่มาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบวรรัฐสภา

ในสมัยที่ประชาชนยังมีจำนวนน้อย และการปกครองยังไม่ยุ่งยากซับซ้อน ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตยได้โดยตรง แต่ปัจจุบันประชาชนมีจำนวนมากขึ้นและความยุ่งยากซับซ้อนของสถาบันต่าง ๆ ก็มากขึ้น การจะให้ประชาชนทุกคนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงจะทำให้ไม่สะดวกและเกิดปัญหาต่าง ๆ ได้ จึงจำเป็นที่ประชาชนต้องเลือกตัวแทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเราเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยทางอ้อม หรือประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Government) แต่การจะให้ตัวแทนของประชาชนกลุ่มเดียวเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามก็อาจทำให้คนกลุ่มนั้นมีอำนาจมากเกินไป จนอาจกลายเป็นเผด็จการ ปฏิบัติการไปตามความพอใจโดยไม่ฟังเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้นมองเตสกิเออร์จึงเสนอให้แบ่งตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ¹

จากการแบ่งกลุ่มตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้นนี้เอง ทำให้เกิดการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นหลายชนิดตามรัฐธรรมนูญของประเทศจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีขอบเขตของอำนาจ และความสัมพันธ์เกี่ยวของกันอย่างไร

หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะเท่าเทียมกัน และต่างก็เป็นอิสระต่อกัน ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน และมีหน้าที่ของตนไปจนครบวาระโดยฝ่ายบริหารไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ประธานาธิบดีผู้ไม่พึงปรารถนาของประเทศและหัวหน้ารัฐบาลคือผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีที่รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนและรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเข้ารับตำแหน่งในตำแหน่งการบริหาร เช่นเดียวกับที่คณะรัฐมนตรีไม่มีสิทธิเข้าร่วมฟังการประชุมหรืออภิปรายในรัฐสภาได้ ลักษณะการปกครองที่อำนาจทั้ง 2 ฝ่ายแยกจากกันเช่นนี้ เราเรียกว่า การปกครองในระบอบประธานาธิบดี (Presidential System of Government)

ประเทศที่ใช้การปกครองในรูปแบบนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ เป็นต้น¹ มีข้อควรสังเกตุอย่างหนึ่งว่าเมื่อนำทั้ง 2 ฝ่ายจะแยกจากกัน แต่ก็ไม่เป็นการแยกอย่างเด็ดขาดและสมบูรณ์ กล่าวคือเราจะพบว่า มีการก้าวท้าวหน้าต่อกัน คือ ประธานาธิบดีมีสิทธิยับยั้งกฎหมายที่รัฐสภาลงมติได้และบางครั้งก็มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ส่วนคานารัฐสภาก็มีอำนาจในกิจกรรมทางการเมือง และการมีบัลลังก์หรือความคุมฝ่ายบริหารตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment)² ซึ่งเป็นการกล่าวหาบุคคลในฝ่ายบริหารอื่นเนื่องมาจากความผิดทางอาญาหรือความผิดอื่น ๆ โดยทั่วไปแล้วมักได้แก่การทรยศต่อประเทศชาติ การกินสินบนและอาชญากรรมที่ร้ายแรง โดยมีโทษกำหนดไว้ทั่วไป คือการปลดออกจากตำแหน่ง แต่ผู้ต้องโทษอาจถูกคำวินิจฉัยและถูกพิพากษาลงโทษในชั้นศาลอีกก็ได้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาสภาล่างจะเป็นผู้ดำเนินการกล่าวหาและสภาสูงเป็นผู้วินิจฉัยตัดสิน³

การรัฐธรรมนูญประเทศใดกำหนดให้ฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติเหนือกว่าฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีฐานะและอำนาจสูงสุด รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายบริหาร สั่งและมอบหมายงานให้ทำ จะถอดถอนออกจากตำแหน่งเมื่อไรก็ได้ โดยฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นเพียงเครื่องมือหรือหน่วยงานหนึ่งของรัฐสภาเท่านั้น เราเรียกรูปแบบการปกครองแบบนี้ว่า การปกครองโดยรัฐสภาอย่างสมบูรณ์ (Assembly Government) ซึ่งยังแยกย่อยลงไปเป็นอีกสองระบบคือ

1. ระบบคอนเวนชันแนล (Conventionnel) ซึ่งใช้อยู่ในฝรั่งเศส สมัย ค.ศ. 1792 - 1795 ระบบนี้ได้ชื่อมาจากสภานิติบัญญัติของฝรั่งเศสที่เรียกว่า คอนเวนชัน

¹ ทัศนพันธุ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์. 2525. หน้า 230.

² พงศ์เทพ ศกุนตาภัย. หลักการรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. 2527. หน้า 111.

³ แหล่งเดิม. หน้า 104.

เนชันแนล (Convention nationale) ซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจทุกอย่างอยู่ในมือ สามารถ
ถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งได้ทุกขณะ¹

2. ระบบโคเรกทอรีล (directorial) ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ใช้ใน
ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ปัจจุบันได้รับอิทธิพลมาจากฝรั่งเศสสมัยที่มีคณะผู้อำนวยการ (Directoire)
ปกครองพร้อมสภาอีก 2 สภา ในระหว่าง ค.ศ. 1795 - 1799 ในสวิตเซอร์แลนด์มีการตั้ง
ฝ่ายบริหารที่เรียกว่า "คณะผู้อำนวยการ" หรือ "คณะกรรมการของสหพันธ์" ขึ้นตามแบบอย่าง
ของฝรั่งเศส ซึ่งมีสมาชิก 7 นายแต่งตั้งโดยสภาอยู่ในตำแหน่งได้ 4 ปี สภาสหพันธ์จะเลือก
สมาชิก 1 ใน 7 นายดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของสหพันธ์ โดยฝ่ายบริหารมีฐานะเป็นเพียง
เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามคำสั่งของสภาทั้งสอง ต้องรายงานการปฏิบัติงานของของตนต่อสภา
สภาเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินงาน ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิยุบสภา แต่มีสิทธิ
เสนอร่างกฎหมายหรือเข้าร่วมอภิปรายในสภาได้²

ในขณะที่ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีนั้นอำนาจฝ่ายบริหารไม่มีความสัมพันธ์
เกี่ยวข้องกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และการปกครองโดยรัฐสภาอย่างสมบูรณ์รัฐสภาที่มีอำนาจมาก
จนอาจกลายเป็นแค่กิจการไต่ถาม ก็มีการปกครองอีกระบบหนึ่งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
จะมีความสัมพันธ์กัน และมีวิธีปฏิบัติต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาไว้ซึ่งดุลย์อำนาจ
เราเรียกการปกครองในลักษณะเช่นนี้ว่า การปกครองโดยรัฐสภา หรือเรียกย่อ ๆ ว่า ระบบ
รัฐสภา (Parliamentary System of Government)³ ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่าง
อำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ดังนี้

¹ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบ
การปกครองของไทย. 2515. หน้า 30 - 32.

²พงศ์เพ็ญ ศุกุนตารักษ์. หลักการรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. 2527. หน้า 108.

³ไพโรจน์ ชัยนาม. เล่มเดิม. หน้า 37.

รัฐสภาเป็นผู้เลือกตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกคณะรัฐมนตรีทำการบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา และสามารถอยู่ในตำแหน่งใดก็ตามที่รัฐสภายังคงให้ความไว้วางใจ หรืออย่างมากที่สุดก็ไม่เกินระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารมีอำนาจเกี่ยวกับสมัยประชุมของรัฐสภา เช่น ให้ประชุมของประเทศเป็นผู้เปิดและปิดสมัยประชุมหรือเลื่อนการประชุมใด มีสิทธิเข้าไปในสภาและรวมอภิปราย มีสิทธิที่จะยุบสภาและมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐสภา เช่น เสนอร่างกฎหมาย ยับยั้งกฎหมายและประกาศใช้กฎหมาย ทางด้านรัฐสภานั้นก็มีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกิจกรรมของฝ่ายบริหาร มีอำนาจจัดการคณะรัฐมนตรีและมีอำนาจเปิดการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอันมีผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกได้ ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาได้แก่ อังกฤษ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย อินเดีย และญี่ปุ่น เป็นต้น

1.2 ทฤษฎีการปกครองระบบรัฐสภา และประชุมของรัฐ

การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) เป็นที่นิยมกันในประเทศต่าง ๆ ของทวีปยุโรป เอเชีย และแอฟริกาเป็นส่วนใหญ่¹ แต่ในบรรดาประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาเหมือนกันอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยของการจัดการปกครองที่แตกต่างกันออกไป ทำให้การพิจารณาอาจนึกพลาคได้ ด้วยเหตุนี้นักรัฐศาสตร์จึงได้ให้ทฤษฎีของการปกครองระบบรัฐสภาไว้เป็นแนวทางสำหรับพิจารณาการปกครองของประเทศต่าง ๆ ว่าจะเข้าเกณฑ์เป็นระบบนี้หรือไม่ โดยทฤษฎีนี้จะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภาอันแตกต่างจากการปกครองในระบบอื่นอย่างชัดเจน ซึ่งมีอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตากัม. หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง. 2527. หน้า 112.

² ทินพันธุ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์. 2525. หน้า 236.

1.2.1 ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ ทฤษฎีนี้แก้รัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสหลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์บูทีกีและเฮสแต็งเป็นผู้คิดค้นขึ้นประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 19 จากข้อสังเกตที่ว่า ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่โคคุลยในการปกครองอย่างที่สุด โดยมีความคิดหลักอยู่ 2 ประการคือ ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ประการหนึ่ง และ ความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยกันระหว่าง 2 อำนาจนี้อีกประการหนึ่ง¹

ในเรื่องที่เกี่ยวกับดุลยภาพแห่งอำนาจนั้น จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็มีมาตรการที่จะใช้อำนาจของตนคานกับอำนาจของอีกฝ่ายอย่างใดคนหนึ่ง โดยรัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจอันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกได้ ในทางอ้อมเดียวกันรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อมีความจำเป็นโดยการยุบสภา การคานอำนาจกันในลักษณะนี้ก็เป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบ

สำหรับหลักความร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยกันนั้น ก็คือการให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงานการปกครอง และเพื่อประโยชน์มากที่สุดแก่ประชาชน โดยฝ่ายรัฐบาลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมของรัฐบาลเพื่อชี้แจงปัญหา และตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาในการบริหารประเทศได้ นอกจากนี้รัฐบาลก็เป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ พร้อมทั้งมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและพระราชกำหนด เป็นต้น ส่วนรัฐสภาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานบริหารได้โดยการเป็นผู้ออกกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะนำไปประกาศใช้ หรือการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่รัฐบาลเสนอมา รวมทั้งการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอันเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะนำไปดำเนินการปกครองบริหารประเทศได้ หรือการให้สัตยาบันสนธิสัญญาต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลไปกระทำกับต่างประเทศ²

¹ โกลิเฮอร์ วงศ์สุรวัณน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย. 2518. หน้า 24 - 27.

² แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล สันติโกวิท. "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย." ใน รายงานเอกสารสรุปผลสัมมนาวิชาการ เรื่องปัญหารัฐธรรมนูญและสถานการณ์การเมืองในสภากาการปัจจุบัน. 2527. หน้า 64 - 65.

1.2.2 ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง นอกจากทฤษฎีแห่งคุณภาพแล้ว ข้อที่สังเกตเห็นได้ง่ายและชัดเจนที่สุดของการปกครองระบบรัฐสภาคือ ความรับผิดชอบทางการเมืองที่รัฐบาลมีต่อรัฐสภา ผู้ที่จะมาเป็นรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลของเขาแถลงนโยบายบริหารประเทศต่อรัฐสภา และรัฐบาลสามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ได้เท่านั้นเท่าที่รัฐสภาให้ความไว้วางใจจนกว่าจะครบวาระ ถ้าเมื่อใดรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลต้องลาออก¹

1.2.3 ประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐหรือประเทศที่ใช้การปกครองระบบรัฐสภาจะเป็นตำแหน่งประธานาธิบดีหรือกษัตริย์ก็ได้ แต่ถือว่าประมุขนั้นเป็นแต่เพียงผู้ปกครองในนาม (Ceremonial or Figure Head) ของประเทศ ไม่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง ประมุขของประเทศจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะที่เกี่ยวข้องกับทางการปกครองในระบบประธานาธิบดี เพราะถือว่าประมุขคือสัญลักษณ์ที่เป็นบุคคลของประเทศ ผู้ซึ่งได้รับเกียรติสูงสุดของประเทศให้เป็นผู้นำทางค่านิยมของประชาชน และเพื่อเป็นศูนย์รวมให้เกิดเอกภาพขึ้นในประเทศ ดังนั้นจึงถือว่าประมุขจะต้องเป็นกลางในทางการเมืองที่สามารถเข้าได้กับทุกรัฐบาลหน้าที่ของประมุขมักเป็นหน้าที่ทางพิธีการ และลงนามในการประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ โดยไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะผู้ที่ทำการบริหารประเทศที่แท้จริงคือ รัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่แล้ว¹

จากฐานะของประมุขและทฤษฎีทั้ง 2 ทฤษฎี ทำให้สามารถสรุปได้ว่า การปกครองระบบรัฐสภามีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. มีประมุขซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
2. มีฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ ไทยรับผิดชอบต่อรัฐสภา
3. มีรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ และความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล

¹ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย. 2518. หน้า 28 - 30.

² วิสุทธิ์ โพธิ์แทน. ประชาธิปไตย แนวความคิดและควาแบบประเทศไทยประชาธิปไตยในอุคคคติ. 2524. หน้า 116 - 117.

การปกครองระบบรัฐสภาเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การปกครองของประเทศอังกฤษ ซึ่งปัจจุบันในทางปฏิบัติระบบรัฐสภาของอังกฤษไม่ได้เป็นไปอย่างสมบูรณ์แล้ว เพราะจากการที่อังกฤษมีระบบพรรคการเมือง 2 พรรคที่มั่นคง มีระเบียบวินัยสูง และมีการจัดระเบียบภายในพรรคที่เข้มแข็ง ทำให้อำนาจที่แท้จริงอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคที่ได้เสียงข้างมากในสภา เนื่องจากสมาชิกสภาอยู่แทนราษฎรส่วนใหญ่และคณะรัฐมนตรีสังกัดพรรคเดียวกัน ดังนั้นร่างกฎหมายและมติต่าง ๆ จึงเป็นไปอย่างความต้องการของรัฐบาล การปฏิเสธร่างกฎหมายหรือการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเป็นไปได้น้อยมาก ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้เรียกระบบรัฐสภาของอังกฤษว่า ระบบรัฐมนตรี หรือระบบพรรคการเมือง แต่การปฏิบัติดังกล่าวไม่ถือว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลนั้นมาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกทั้งมาจากประชาชน การกระทำของรัฐบาลจึงถือได้ว่าเป็นการทำตามเจตนารมณ์ของประชาชน

1.3 รูปแบบของสภาในระบบรัฐสภา

ลักษณะหรือรูปแบบของรัฐสภาตามการปกครองในระบบรัฐสภาก็จะเหมือนกับรัฐสภาของการปกครองในระบบอื่น คือจะมีสภาอยู่ 2 ระบบได้แก่ ระบบสภาเดียว (Unicameral System) กับระบบสภาคู่ (Bicameral System) แล้วแต่ประเทศใดจะนิยมเลือกใช้ระบบใด โดยสภาแต่ละระบบต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งยังหาข้อยุติไม่ได้ว่า สภาแบบใดจะดีกว่ากัน

1.3.1 ระบบสภาเดียว (Unicameral System) หมายถึง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอยู่เพียงสภาเดียว แต่สมาชิกของสภาอาจได้มาด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน คือสมาชิกทั้งหมดของสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นสมัชชาแห่งชาติ (Convention) ในสมัยสาธารณรัฐที่ 1 (ค.ศ. 1792 - 1799) ของฝรั่งเศสซึ่งเป็นสภาเดียวที่มีสมาชิกจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 500 คน¹ หรือมีสมาชิก 2 ประเภท

¹สุรพล ราชภัณฑรักษ์. การเมืองฝรั่งเศส. 2530. หน้า 54.

ที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งก็ได้ เช่น สภาผู้แทนราษฎรของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นสภาเดียวและมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนครึ่งหนึ่ง มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลอีกครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้ก็ยังมีสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดด้วย เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารของคณะราษฎร¹ สภาเดียวดังกล่าวแม้จะมีสมาชิกที่มาจากวิธีการต่างกัน แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและความคุมการทำงานของรัฐบาลตามระบบรัฐสภาโดยไม่มีการแบ่งแยกจัดสรร

สำหรับข้อดีของระบบสภาเดียวนี้ มีผู้ให้เหตุผลไว้ว่า เนื่องจากเจตนารมณ์ของชาติย่อมจะต้องแสดงออกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การมีสภาเดียวจึงเป็นจตุรรวมในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์นั้น หากแยกให้เป็น 2 สภา แล้วสมาชิกสภาทั้งสองมีความคิดเห็นอย่างเดียวกัน ก็จะทำให้เป็นการยุ่งยาก สิ้นเปลืองเวลา สิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่โดยเปล่าประโยชน์ แต่ถ้ามามีสภาทั้งสองสภามีความคิดเห็นขัดแย้งกันก็เป็นความแปลกประหลาดที่เจตนารมณ์ของชาติแสดงออกได้ 2 อย่างที่เป็นการตรงข้ามในเรื่องเดียวกัน และยังเป็นการสร้างความขัดแย้ง ล้าช้าให้เกิดขึ้นด้วย ซึ่งหากมีเพียงสภาเดียวการดำเนินงานต่าง ๆ ก็สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายไม่มาก² ประเทศซึ่งใช้ระบบสภาเดียว เช่น สวีเดน นอร์เวย์ และสิงคโปร์ เป็นต้น³

¹ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย. 2524. หน้า 17.

² พุก แสงอุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. 2526. หน้า 94.

³ บรรพต วีระสัย และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. 2530. หน้า 339.

1.3.2 ระบบสภาคู่ (Bicameral System) เป็นระบบที่มีอำนาจนิติบัญญัติ
 ให้อำนาจ 2 กลุ่ม หรือ 2 หน่วยงานในการดำเนินการ ได้แก่ สภาล่างกับสภาสูง ซึ่งจะมี
 ชื่อเรียกสภาทั้งสองแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ สมาชิกของสภาล่างย่อมโหม่มาด้วยการ
เลือกตั้งจากประชาชนเพียงอย่างเดียว แ่รายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสภาล่าง
 จะมีแตกต่างกันไปตามแต่กฎหมายในแต่ละประเทศจะกำหนด สำหรับสมาชิกสภาสูงอาจจะมาจากการ
เลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เช่น สมาชิกสภาสูงในสวิตเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น¹ เป็นต้น
อาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม เช่น สภาสูงของไทยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489
 สภาสูงในเนเธอร์แลนด์และสภาสูงของฝรั่งเศส ในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 หรือมาจากการ
 การแต่งตั้งทั้งหมด เช่น สภาสูงในอียิปต์ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1923 สภาสูงในรมาเนีย
 ค.ศ. 1938² และสภาสูงในไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492
 เป็นต้น นอกจากนี้สมาชิกสภาสูงในบางประเทศเช่น เบลเยียม ก็มาจากหลายวิธีการ
 ผสมผสานกันคือ มีทั้งสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สมาชิกจากการเลือกตั้ง
 ทางอ้อม และสมาชิกโดยสิทธิ ซึ่งสมาชิกโดยสิทธินี้จะเหมือนกับสมาชิกสภาสูงของอังกฤษที่
 เจ้านายในพระราชวงศ์ ขุนนางสืบสกุล ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งตลอดชีวิต และผู้ดำรง
 ตำแหน่งสูง ๆ ทางตุลาการและศาสนา จะเป็นสมาชิกสภาสูงของอังกฤษโดยอัตโนมัติ³ โดย
 ส่วนมากกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะกำหนดให้สมาชิกสภาสูงมีคุณสมบัติและคุณวุฒิสูงกว่าสภาล่าง
 สำหรับอำนาจหน้าที่กานนิติบัญญัติและการควบคุมรัฐบาลนั้นบางประเทศจะกำหนดให้สภาสูงมีอำนาจ
 มากกว่า เช่น สมัยพระเจ้าโนโปเลียนที่ 3 แห่งฝรั่งเศส บางประเทศอาจกำหนดให้ทั้ง 2 สภา
 มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน เช่น เบลเยียม และในบางประเทศก็มีความเห็นว่าสภาสูงไม่ใช่

¹ สุวัจน์ เสนียงศ์ ณ อุษยา. สภาสูงในบางประเทศ. 2498. หน้า 17.

² ไทโรจน์ ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. 2495. หน้า 210 - 213.

³ จรูญ สุภาพ และคณะ. การเมืองการปกครองยุโรป. 2522. หน้า 32 และ

ตัวแทนของประชาชนทั่วไปอย่างแท้จริง แต่เป็นตัวแทนของบุคคลบางหมู่เท่านั้น จึงให้อำนาจแก่สภาล่างมากกว่าสภาสูง เช่น อังกฤษและฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐเก่า เป็นต้น¹

ความมุ่งหมายในการตั้งสภาสูงนี้ ก็มักให้เหตุผลกันว่าเพื่อให้สภาสูงคอยเห็นยั้งกลั่นกรองการตัดสินใจของสภาล่าง ทำให้การพิจารณาาร่างกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อกันจำนวนมากเป็นไปอย่างรอบคอบ ละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้น และการมี 2 สภา ก็เป็นการแยกอำนาจไว้ให้สภาทั้งสองคอยควบคุมยับยั้งซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการหลงใช้อำนาจไปในทางที่ผิด นอกจากนั้นการมี 2 สภาจะทำให้มีชนกลางไว้คอยไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างอำนาจบริหาร กับ อำนาจนิติบัญญัติ คือถ้าฝ่ายบริหาร เกิดขัดแย้งกับสภาหนึ่งสภาใด อีกสภาหนึ่งก็จะได้เป็นผู้คอยไกล่เกลี่ย แต่สภาทั้งสองเห็นชอบร่วมกันในการขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติควรเป็นฝ่ายถูกและฝ่ายบริหาร ควรยอมอ่อนน้อม²

สำหรับปัญหาที่ว่าสมาชิกสภาเดียวซึ่งเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชนเพียงหนึ่งเดียว และสมาชิกสภาสูงซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อกลั่นกรองการทำงานของสภาล่างให้รอบคอบ สมบูรณ์มากขึ้นนั้น จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็สมดังจุดหมายหรือไม่ น่าจะขึ้นอยู่กับวิธีการใดมาซึ่งตัวแทนหน้าที่ของสมาชิก กล่าวคือสมาชิกสภาเดียวและสภาสูงมักจะเป็นตัวแทนราษฎรประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้เลือกหรือแต่งตั้งตนเข้ามาในสภา เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากคณะผู้รักษาระเบียบฝ่ายทหาร ของคณะราษฎร ก็ย่อมเป็นเสียงสนับสนุนรัฐบาลของคณะราษฎรมากกว่าจะควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลเพื่อราษฎรประโยชน์ของประชาชน

สำหรับกรณีข้อถกเถียงที่ว่าระบบสภาแบบใดจะดีกว่ากันนั้น ได้กล่าวถึงข้อดีของทั้ง 2 ระบบไว้ข้างต้นแล้ว ส่วนข้อเสียนั้นผู้เขียนในระบบสภาเดียวได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบบสภาเดียวว่า จะทำให้สภาล่างขาดความรู้สึกรับผิดชอบในการพิจารณาาร่างกฎหมาย โดยอาจ

¹ สุวัจน์ ลั่นวิงศ์ ๗ อุษยา. สภาสูงในบางประเทศ. 2498. หน้า 23 และหน้า 46.

² ไพโรจน์ ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. 2495. หน้า 259.

พิจารณาไปอย่างลวก ๆ ไม่เอาใจใส่เท่าที่ควร เพราะคิดว่าสภาสูงคงจะเห็นชอบหรือ
พร้อมทั้งแก้ไขให้และถูกต้องขึ้น ผู้ที่นิยมในระบบสภาคู่ก็กล่าวถึงจุดอ่อนของสภาเดียวว่าเป็น
กระบวนการทำงานที่ไม่ละเอียด รอบคอบ หน้าที่ค่านิยมปฏิบัติหากปล่อยให้มีความผิดพลาด
เกิดขึ้นได้แล้ว จะเกิดผลเสียต่อประเทศและประชาชนมาก¹

รูปแบบของรัฐบาลทั้ง 2 ระบบต่างก็มีข้อโต้แย้งที่น่าสนใจ การจะนำเอา
ระบบใดไปใช้นั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าปัจจุบันจำนวน
ประเทศที่ปกครองด้วยระบบรัฐสภาจะนิยมใช้รูปแบบสภาคู่กันมาก แม้อังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิดของ
การปกครองในระบบรัฐสภา และรูปแบบสภาคู่ จะเคยเปลี่ยนไปใช้ระบบสภาเดียวในสมัยที่
ครอมเวลล์เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ยังเปลี่ยนกลับมาใช้ระบบสภาคู่ แมคเนลลากลุ่มเช่น เจอร์จ เบเนธัม
(Jeremy Bentham) นักปรัชญาทางการเมืองของอังกฤษจะไม่เห็นด้วยกับการมีสภาสูง²
แต่ชาวอังกฤษส่วนใหญ่ก็ต้องการให้ดำรงสภาสูงไว้ เนื่องจากเห็นถึงคุณค่าของสภานี้จากเหตุการณ์
ที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศ

1.4 อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล

รัฐบาลในฐานะที่เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความสำคัญมากที่สุดองค์กรหนึ่งของการปกครองระบบรัฐสภา จึงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอยู่หลายประการ แม้รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะมีบทบัญญัติที่มอบให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนี้มากน้อยแตกต่างกันไป แต่อำนาจหน้าที่หลัก
สำคัญ 3 ประการที่รัฐบาลในระบบรัฐสภาทุกประเทศต้องมีและต้องปฏิบัติ ได้แก่ อำนาจหน้าที่
ในทางนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล
และอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ การอนุมัติและการตีความกฎหมายต่าง ๆ

¹ หนูค แสงอุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. 2526. หน้า 95.

² ดีเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิเศษ. ม.ป.ป. หน้า 59.

1.4.1 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาตามระเบียบและวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา สรุปได้ว่า ที่ประชุมสภาจะพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเป็นขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอน ซึ่งเรียงว่าการพิจารณา 3 วาระ การพิจารณาวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นว่าสมควรรับหลักการหรือไม่ ถ้ารับก็จะส่งให้คณะกรรมการธิการของสภาพิจารณารายละเอียดเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงเพื่อความสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติใดตามที่เห็นสมควร ขั้นตอนนี้สมาชิกจะเสนอความเห็นเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ เรียกว่า เสนอคำแปรญัตติ เมื่อเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการก็จะนำร่างพระราชบัญญัติที่ปรับปรุงแล้ว เสนอต่อที่ประชุมสภาเป็นการพิจารณาวาระที่ 2 เมื่อที่ประชุมสภาได้การอภิปรายและพิจารณาเรียบร้อยแล้วในวาระที่ 2 ก็จะมีการลงมติว่าเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ในวาระที่ 3

1.4.2 การควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล คือ วิธีการต่าง ๆ ที่รัฐสภาใช้เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ การเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรัฐมนตรีทั้งคณะหรือไม่นั้น ก็แล้วแต่ลักษณะของญัตติที่เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป นอกจากนั้นก็ยังมี การลงมติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารประเทศของรัฐบาลอีกด้วย

1.4.3 การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติและการตีความกฎหมายต่าง ๆ คือ รัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติ เช่น การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการทรงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และการให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม เป็นต้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศไปได้นั้น รัฐสภาจะพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนเหมือนกับเป็นการวางนโยบายให้รัฐบาล และเป็นอนุมัติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินตามจำนวนที่รัฐสภาเห็นสมควรได้ และในฐานะที่รัฐสภามีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ดังนั้นเมื่อมีปัญหา

เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของถ้อยคำหรือปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นกับกฎหมายฉบับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ข้อมติการประชุมสภาและกฎหมายทั่วไปทั้งหลายของประเทศ รัฐสภาจึงต้องเป็นผู้ตีความให้เกิดความถูกต้องชัดเจนขึ้น¹

การที่รัฐสภาได้รับมอบหมายให้อ่านาจอานาหน้าที่สำคัญยิ่งทั้ง 3 ประการดังกล่าว ก็สืบเนื่องมาจากหลักกฎหมายที่ว่า "สิ่งใดก็ตามที่กระทบกระเทือนถึงทุกคน บ่อมต้องได้รับความยินยอมเป็นชอบจากทุกคน"² ดังนั้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะที่เป็นแหล่งรวมเจตนารมณ์ของประชาชน หรือเป็นตัวแทนของประชาชนโดยชอบธรรม จึงถือได้ว่าเป็นความถูกต้องและเป็นที่สิ้นสุดของการยอมรับจากประชาชนทุกคน

สำหรับประเทศไทยหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้วได้ใช้การปกครองในระบบประชาธิปไตยตามความหมายของฝ่ายเสรีประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยแบบตะวันตก โดยในระยะแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 รูปการปกครองจะเป็นแบบระบอบรัฐสภาโดยสมบูรณ์ (Assembly Government) แต่หลังจากวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 มาถึงช่วงเวลาที่ได้ทำการศึกษา รูปแบบการปกครองจะเป็นระบอบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) ซึ่งหมายถึงรัฐสภาเป็นสถาบันที่มีฐานะและศักดิ์ศรีสูงกว่ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล รัฐบาลต้องลาออกถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา แต่เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจกันรัฐบาลจึงมีสิทธิ์ที่จะยุบสภาได้

2. ความเป็นมาของรัฐสภาไทย (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2490)

ในขณะที่การเมืองการปกครองระบอบรัฐสภาของอังกฤษเป็นผลมาจากวิวัฒนาการอันยาวนาน โดยที่รัฐสภาได้พยายามหาทางเพิ่มอำนาจให้ตนเองและจำกัดอำนาจของกษัตริย์ให้น้อยลงไปเรื่อย ๆ ตามเอกสารการปกครองฉบับต่าง ๆ เช่น Magna Carta, Petition of Rights, Bill of

¹ สุวิมล ไกรสุวรรณ. "ระบอบรัฐสภาและลักษณะของรัฐสภาไทย," รัฐสภาสาร.

30(9) : 93 - 94 ; กันยายน 2525.

² ชานินทร์ ฅยวิเชียร. ระบอบประชาธิปไตย. 2518. หน้า 13.

Rights ฯลฯ ผลในที่สุดคือรัฐสภากลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ การที่ชนชั้นกลางพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมและแสดงบทบาทในสภาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนทำให้รัฐสภาได้รับความสนใจจากประชาชน และเกิดความต้องการที่จะมีส่วนร่วมด้วย การให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปแก่ประชาชน การแข่งขันระหว่างกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วยวิถีทางรัฐสภา การรวมตัวเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองของผู้ที่มีแนวความคิดอย่างเดียวกันจนกลายเป็นระบบพรรคที่เข้มแข็งมั่นคง สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นผลของการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผ่านกาลเวลาและการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองมาโดยตลอด การเมืองของอังกฤษจึงมีเสถียรภาพเพราะทุกฝ่ายเข้าใจ ยอมรับและตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี

แต่การปกครองระบบรัฐสภาในไทยไม่ได้เป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองอย่างอังกฤษ หากเป็นผลจากการนำสูตรสำเร็จของระบบรัฐสภาจากอังกฤษมาใช้ทันทีทันใดภายหลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร" การที่คณะราษฎรเลือกเอาแบบรัฐสภามาใช้ในไทยแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็คงเป็นเพราะเห็นว่ามีความเหมาะสมกว่าแบบอื่น ๆ เป็นอันมาก เนื่องจากแบบรัฐสภามีลักษณะการถ่วงดุลอำนาจมากกว่าการแบ่งแยกอำนาจ มีลักษณะความประนีประนอมถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอยู่มาก ประมุขของประเทศก็ยังคงได้รับความเคารพสักการะเช่นเดิม ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่ขัดแย้งกับสภาพการเมืองการปกครองของไทยแต่เดิมมากนัก¹

แนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยได้เผยแพร่เข้ามาในประเทศไทยโดยชาวต่างประเทศที่มีสัมพันธภาพทางการทูตกับไทย และจากนักเรียนไทยที่มีโอกาสไปศึกษาในต่างประเทศ ทำให้คนไทยบางกลุ่มที่มีการศึกษาได้เกิดความนิยมศรัทธาและต้องการให้ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมาถึงสมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงตระหนักถึงความต้องการในเรื่องนี้ซึ่งนับวันจะมีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ พระองค์เองก็ทรงมีแนวพระราชดำริที่จะพระราชทานสิทธิในการปกครองตนเองแก่ประชาชนอยู่แล้ว แต่ทรงเห็นว่าต้องมีการเตรียมประชาชนให้พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยจะเห็นได้จากพระราชบันทึกว่า

¹ โกลินทร์ วงศ์สุรวัณน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบอบรัฐสภา และระบอบรัฐสภาในประเทศไทย. 2518. หน้า 96.

"...ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าถ้ายอมรับกันว่า วันหนึ่งเราจะต้องถูกบังคับให้
ประชาธิปไตยบางแบบขึ้นในประเทศสยามแล้ว เราก็จะต้องเตรียมตัวของเรา
ให้พร้อมอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู และให้การศึกษาแก่ตนเอง
เราจะต้องเรียนและทดลองเพื่อที่จะได้มีความคิดว่าการปกครองระบอบรัฐสภา
นั้นจะดำเนินการได้อย่างไรในประเทศสยาม เราจะหองพยายามให้การศึกษา
แก่ประชาชน ให้เขามีการรับรู้ในทางการเมือง ให้เขารู้จักผลประโยชน์อัน
แท้จริงของเขาเพื่อเขาจะโดยไม่ถูกชักจูงไปในทางผิด ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา
กันแล้ว เราก็จะต้องสอนให้ประชาชนรู้จักเลือกตั้งว่าทำกันอย่างไร รู้จัก
เลือกผู้แทน ผู้ซึ่งเห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนอยู่ในหัวใจอย่างแท้จริง..."¹

แต่พระราชดำริของรัชกาลที่ 7 ที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่าง
ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อจะให้รู้จักและเข้าใจในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงนั้นคงจะไม่พ้นใจ
ผู้มีความต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งมีสำนึกในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัย
รัชกาลที่ 5 ประกอบกับสภาพแวดล้อมของบ้านเมืองในเวลานั้นทำให้ความไม่พอใจต่อระบอบการ
ปกครองเพิ่มมากขึ้น เช่น การคัดทอนรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ การปลุทธาราชการออกจาก
งาน และการขึ้นภาษีซึ่งเป็นวิธีแก้ไขภาวะเศรษฐกิจต่ำที่ทำให้คนไม่พอใจ การที่พวกขุนนาง
และพระราชวงศ์บางคนประพฤติตนไม่เหมาะสมอันก่อให้เกิดความรู้สึกขัดแย้งเกี่ยวกับความ
เหลื่อมล้ำทางฐานะในสังคม เป็นต้น นอกจากนี้คนทั่วไปโดยเฉพาะข้าราชการต่างมีความรู้สึกที่ว่า
พระราชดำริที่พระราชนานุรักษ์บรมมยุคลงเป็นไปไคยาก เนื่องจากได้รับการคัดค้านจากคณะ
อภิรัฐมนตรีสภาซึ่งมีอิทธิพลต่อรัชกาลที่ 7 มาก² กลุ่มคณะราษฎรจึงได้วางแผนที่จะทำการปฏิวัติ

¹ รัชยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย

(พ.ศ. 2411 - 2475). ม.ป.ป. หน้า 126.

² แหล่งเดิม. หน้า 89. อ้างอิงมาจาก หลวงวิจิตรวาทการ. จิตวิทยาการเมือง.

และเกียรติชัย พงศ์พานิชย์. ปฏิวัติ 2475.

ปิดอำนาจการปกครองจากกษัตริย์ โดยแผนการนี้ถูกกำหนดขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว จุดประสงค์คือต้องปฏิวัติให้สำเร็จไม่ให้เกิดการอภิปราย ถกเถียงกันอย่างจริงจังถึงอุดมการณ์ร่วมกันในการที่จะแก้ไขปัญหาหรือวางแผนปฏิรูปการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ภายหลังการปฏิวัติสำเร็จ

บุคคลในคณะราษฎร เกือบทั้งหมดเป็นขุนนางในระบบการปกครองเดิมที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการเข้าร่วมกันเป็นคณะราษฎรนั้น คงจะหาบุคคลที่เข้าร่วมเพราะมีความรู้ความเข้าใจ มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีจุดยืนอย่างเหนียวแน่นที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าตามระบอบประชาธิปไตยจริง ๆ ไฉนอย่างมาก ทั้งนี้วิเคราะห์ได้จากเหตุผลในการเข้าร่วมกับคณะราษฎร ของพระยาพหลพลพยุหเสนาที่ว่า เกิดความน้อยใจและขมขื่นมากที่ถูกกลโกงตราเงินเคียน หัง ๆ ที่คิดว่าตนเองเป็นนายทหารที่มีคุณวุฒิเยี่ยม ที่สุดคนหนึ่ง ในกองทัพบกขณะนั้น¹ นอกจากนี้ยังมีบันทึกของพระยาทรงสุรเดชที่เขียนแสดงความคิดเห็นไว้ว่า

"...สาเหตุที่ทำให้เกิดมีพวกปฏิวัติครั้งนี้ ไม่ใช่สาเหตุอันเดียวเป็นแน่ มันเป็นการยากที่จะรู้ความตั้งใจจริงของแต่ละคน เพราะใครเลยจะเปิดเผยความตั้งใจของตัวซึ่งไม่เป็นมงคล ความคิดที่จะกระทำโดยสุจริตใจจะมีอยู่ในตัวบุคคลใดบ้าง ในจำนวนนี้ข้าพเจ้าไม่สามารถจะหยั่งรู้ได้ แต่เท่าที่ไต่ถามบุคคลและแสดงความประสงค์ออกมา และเท่าที่ได้สังเกตเห็นความเป็นไป อากัปกริยาของเขาแล้ว ก็รู้ได้ทีเดียวว่า ส่วนหนึ่งต้องการบริหารงานตำแหน่งสำคัญ ๆ ทั้งที่ตัวไม่มีความรู้..."²

¹สืบแสง พรหมบุญ. "สองเสนอกบฏ : ความขัดแย้งทางอุดมการณ์," สังคมศาสตร์ปริทัศน์. 6(10) : 70 ; มิถุนายน 2515. อ้างอิงมาจาก กุหลาบ สายประดิษฐ์. เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475.

²พระยาทรงสุรเดช. "การปฏิวัติ 24 มิ.ย. 2475," ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย.

นอกจากคณะกรรมการจะไม่มี การวางแผนที่จะพัฒนาประเทศด้วยวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยไวล่วงหน้า และบุคคลในคณะกรรมการจะมีความคิด มีเหตุผลที่ต่างอันเป็นผลให้เกิดความแตกแยกหาคระแวงกันในเวลาต่อมาแล้ว การปฏิวัติที่เกิดขึ้นโดยไม่มีประชาชนเป็นพลังสนับสนุน ประชาชนไม่รู้ตัวไม่มีส่วนในการเมืองมาก่อน ที่สำคัญคือระบอบการปกครองแบบใหม่ไม่ได้อิงอยู่บนพื้นฐานวัฒนธรรมประเพณีทางการเมืองที่เคยมีมาของประเทศไทยที่ถือว่าอำนาจบริหารเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประชาชนก็เคยชินกับการอยู่ภายใต้การปกครอง การปฏิบัติตามคำสั่งและมีความคิดที่ว่า การปกครองเป็นเรื่องของเจาหน้าบ้านเมือง ดังนั้นเมื่อมีการนำระบบรัฐสภาซึ่งประชาชนเป็นเจาของอำนาจอธิปไตย และรัฐสภาคือองค์กรการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดเข้ามาใช้ในไทย ผลก็คือทำให้รัฐสภาขาดพลังสนับสนุนจากประชาชน ไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะควบคุมฝ่ายบริหารได้ สำหรับฝ่ายบริหารก็ไม่สะดวกและไม่อดทนพอที่จะทำงานภายใต้การควบคุมของรัฐสภา จึงพยายามหาวิธีการที่จะสามารถไว้อิทธิพลครอบงำรัฐสภาได้ การเมืองไทยจึงไม่มีเสถียรภาพ มีการปฏิวัติและเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอยู่บ่อย ๆ

ความจริงระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยน่าจะเจริญก้าวหน้า มันคงกว่าที่เป็นอยู่นี้ เพราะไทยเลียนแบบอย่างการปกครองนี้มาจากอังกฤษ ไม่ต้องเสียเวลาศึกษาค้นหา รูปแบบ เสียเวลาทดลองใช้หรือปล่อยไปมันมีพัฒนาการที่ขึ้นตามกาลเวลาเลย แต่ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงทำให้พัฒนาการทางการเมืองการปกครองของไทยไม่ก้าวไกลไปเท่าที่ควร ซึ่งเรื่องนี้พระยาโกมารกุลมนตรีได้กล่าวเปรียบเทียบไว้อย่างน่าสนใจว่า

"...การเปลี่ยนแปลงรูปที่ข้างอื่นมันไวแฉะนั้นมันง่ายกว่า และกินเวลาน้อยกว่าการเปลี่ยนอย่างใหม่ขึ้นเองไทยไม่มีตัวอย่าง ส่วนข้อที่ว่ารูปเปลี่ยนจะดีเท่าหรือดีกว่ารูปที่ไวอย่างหรือไม่มัน อยู่ทั่วทุกที่ไซ้มันและอยู่ที่ฝีมือช่าง..."¹

ร้อยอนันต์ สมุทวณิช. "การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชอาณาจักรสยามราชอาณาจักรไทย" ใน สัปดาห์การเมือง. หน้า 30.

อ้างอิงมาจาก พระยาโกมารกุลมนตรี. อาหารแห่งจิตต์.

จากคำเปรียบเทียบกับกล่าวสามารถรูปได้ว่า เมื่ออำนาจหน้าที่ในฝ่ายบริหารและ
นิติบัญญัติไม่ไ้ประพฤติปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ควรจะเป็นควยดี บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่ไ้
เขียนขึ้นโดยสอกลองและคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงทางการเมืองของไทย สำนักทาง
 การเมืองของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมยังไม่ดีพอ ระบอบประชาธิปไตยในระบบ
 รัฐสภาของไทยจึงไม่คอยราบรื่นและก้าวหน้า รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีฐานะศักดิ์ศรี และ
 อำนาจสูงกว่าฝ่ายบริหารจึงต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบ อำนาจ และบทบาทในการควบคุมรัฐบาล
 ไปเรื่อย ๆ ตามกำลังความเข้มแข็ง และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการให้เป็นไป
 กัน

2.1 รัฐสภาในสมัยพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี คือรัฐสภายุติ
 รัฐธรรมนูญการปกครองแผนดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่คณะราษฎรต้องการให้ผู้แทน
 ของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการบริหารประเทศเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดของ
 ระบอบประชาธิปไตย แต่เนื่องจากในระยะแรกนี้เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างระบบเก่ากับ
 ใหม่ คณะราษฎรจึงใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนจากญุ่ทรงคุณวุฒิในทางต่าง ๆ แทนการ
 เลือกตั้งจำนวน 70 นาย ซึ่งไ้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475

ถาจะพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 แล้วจะเห็นว่า เป็นการปกครองในระบบ
 รัฐสภาไทยสมบูรณ (Assembly Government) เพราะในมาตรา 9 ไ้บัญญัติไว้ว่า
 "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอน
 กรรมการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้" แสดงให้เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ
 ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการราษฎรซึ่งมีฐานะเหมือนกับคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันนี้
 อำนาจที่จะถอดถอนคณะกรรมการราษฎรออกจากตำแหน่งไ้ โดยที่คณะกรรมการราษฎรไม่มี
 อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร¹ แม้รัฐธรรมนูญจะมอบอำนาจไ้รัฐสภาไว้มากมาย แต่ในทางปฏิบัติ

¹ กรมศิลปากร. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย. 2524. หน้า 17.

ผู้มีอำนาจที่แท้จริงคือคณะราษฎร เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทบทั้งหมดเป็นพรรคพวกที่ คณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นมาและสามารถควบคุมได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจการปกครองประเทศ อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะราษฎรในโครงสร้างทางการเมืองที่กำหนดขึ้นใหม่¹

รัฐสภาในสมัยนี้เป็นรัฐสภาที่มีรูปแบบเป็นสภาเดียว และมีผลงานภายใต้รัฐธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่เด่นชัดคือ การสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งได้ใช้ในการปกครองประเทศมา แต่หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้ไม่กี่เดือน ความขัดแย้งทางการเมืองเริ่มตั้งเค้า โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับโครงการเศรษฐกิจ เร่งเร้าให้รัฐบาล วางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่แน่นอน ในขณะที่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่าง คณะรัฐมนตรีกลุ่มที่สนับสนุนพระยามโนปกรณนิติธาดา กับกลุ่มที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมอยู่ด้วย ความขัดแย้งนี้ได้ขยายวงกว้างและรุนแรงขึ้นถึงกับมีสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรบางคนได้พลาอาวุธปืนเข้าไปในการประชุมสภาควบ รัฐบาลก็โต้ตอบโต้โดยการ โทษหาร เขาคนอาวุธจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเขาประชุมสภาอย่างเข้มงวด การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวสร้างความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น จึงได้มีการอภิปรายโจมตีรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาอย่างรุนแรง ซึ่งมีผลให้มีการปิดสภา ผู้แทนราษฎรในเวลาต่อมา ขอร้องของพระยามโนปกรณนิติธาดาในการปิดสภาคือ สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรก่อความวุ่นวาย และรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกกันอันจะเป็น อันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ นับว่าขอร้องนี้ก็เหมือนกับขอร้องของผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร หลายท่านที่ต้องการจะปิดสภา หรือล้มเลิกสภาในยุคหลัง ๆ²

¹ เกียรติชัย พงษ์พานิช. "การปฏิวัติ พ.ศ. 2475," ใน สัปดาห์การเมือง. 2514.

หน้า 93.

² นรนิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. เมืองไทยในระบอบรัฐสภา. 2517.

หน้า 27 - 32.

2.2 รัฐสภาในสมัยพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากที่รัฐสภา
 ต้องหมดบทบาทไประยะหนึ่งจากการปิดสภาของพระยามโนปกรณนิติธาดา ก็มีโอกาสที่ทำให้
 รัฐสภากลับมาแสดงบทบาทได้อีกครั้งหนึ่ง จากการรัฐประหารยึดอำนาจของรัฐบาลโดย
 พระยาพลพลพยุหเสนาและพรรคพวกที่สำคัญ เช่น หลวงพิบูลสงคราม หลวงศุภชลาศัย เป็นต้น
 พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ถูกยี่นคำขาดให้ลาออก และสภาผู้แทนราษฎรได้เปิดประชุมขึ้นอีก
 วาระหนึ่งในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2476 หลังจากต้องปิดไปเป็นเวลา 81 วัน ในการ
 ประชุมสภานั้นได้มีการตกลงยอมรับให้พระยาพลพลพยุหเสนาเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
 สืบแทนต่อไป รัฐบาลได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยประชาชนขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่
 * 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 แม้จะมีเหตุการณ์มายาวนานทางการเมืองคือ ภัยหนาวเกิดขึ้น
 เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2476 แต่รัฐบาลก็ไม่ได้เลื่อนกำหนดการเลือกตั้งออกไป¹

รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรกเป็นรูปแบบสภาเดี่ยวซึ่งประกอบไปด้วย
 สมาชิกสภา 2 ประเภทที่มีจำนวนและอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน ได้แก่ สมาชิกที่มาจากการ
 เลือกตั้งของประชาชน และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ประเภทละ 78 นาย
 ซึ่งการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 เป็นไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ซึ่งมีบทบัญญัติว่า

"เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่ง
 รัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประเภทศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด
 และอย่างขาดอกไม่เกินสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง
 แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท
 มีจำนวนเท่ากัน..."²

¹ธนนิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วังศ์สุวณัฒน์. เมืองไทยในระบบรัฐสภา. 2517.
 หน้า 37 - 40.

²ชำนานู สว่างพงศ์ และอุทัย สว่างพงศ์. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม
 พ.ศ. 2475," ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญ. 2511. หน้า 20. มาตรา 65.

สำหรับสาเหตุที่ต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 นั้น ประธานอนุกรรมการร่าง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475
ได้กล่าวชี้แจงไว้ว่า

"...ที่มีสมาชิกประเภท 2 นี้ก็เพราะว่าเราเพิ่งมีรัฐธรรมนูญขึ้น ความคุ้นเคย
ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญยังไม่แพร่หลายทั่วถึง ฉะนั้นจึงให้มีสมาชิกประเภท
ซึ่งเห็นว่า เป็นผู้คุ้นเคยการทำงานแล้วช่วยพ่วงกิจการทำ รวมมือกันไปกับ
สมาชิกประเภท 1 ที่ราษฎรเลือกตั้งมา..."¹

เหตุผลดังกล่าวก็เป็นเหตุผลที่สมควรในขณะนั้น เพราะคนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้
ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล จึงอาจทำให้เกิดปัญหาและความ
วุ่นวายได้ และระยะเวลา 10 ปีที่คณะราษฎรได้กำหนดไว้ก็เป็นเวลาที่ไม่ยาวนานนักสำหรับการ
เตรียมประชาชนให้พร้อมที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

รัฐบาลสมัยนั้นนอกจากจะมีวิธีการเข้ามาซึ่งสมาชิกที่ต่างจากสมัยแรกแล้ว ก็ยังมีความ
แตกต่างในเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติอีกด้วย กล่าวคือ
แม้รัฐบาลจะต้องบริหารงานแผ่นดินโดยรับผิดชอบต่อรัฐบาลอย่างสมัยแรกก็ตาม แต่รัฐบาลก็มี
อำนาจที่จะขอให้กษัตริย์ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ได้ ซึ่งเป็นการทำให้เกิด
คุณสมบัติอำนาจตามการปกครองระบอบรัฐสภา

รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาไม่ได้รับความสะดวกมากนักในการบริหารประเทศ
ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล แม้จะมีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 เป็นเสียงสนับสนุนอยู่มากก็ตาม
ในช่วงระยะเวลาไม่ทันครบปีของรัฐบาล รัฐบาลก็ได้แสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างแข็งขัน
จากกรณีที่รัฐบาลได้กระทำความตกลงกับต่างประเทศในเรื่องจำกัดโควตาทาง 2 ฉบับ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐบาล. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สมัยวิสามัญ

ครั้งที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2475.

(โดยรับรองกับทางประเทศว่าจะส่งยางให้ในปีหนึ่งไม่เกิน 5 หมื่นตัน) เมื่อข้อตกลงนี้ได้
นำเสนอสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการอภิปรายโต้เถียงกันอย่างรุนแรง รัฐสภา
ไม่ยินยอมอนุมัติความตกลงที่รัฐบาลทำไปแล้วควยคะแนนเสียง 72 ต่อ 25 นับเป็นครั้งแรก
ของประวัติศาสตร์ที่ รัฐบาลพ่ายแพ้ต่อการลงมติของรัฐสภา รัฐบาลจึงลาออกจากตำแหน่ง
และพระยาพหลพลพยุหเสนาได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีอีกเมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2477

ยิ่งใกล้เวลาที่จะมีการเลือกตั้งครั้งที่ 2 บทบาทของรัฐสภาก็ยิ่งมีมากขึ้นทุกที บรรดา
สมาชิกสภาต่างก็ากันสร้างชื่อเสียงให้แก่ตัวเอง โดยทั้งกระทุ้งถามที่สำคัญเขาสถาอยู่เรื่อย ๆ
เช่น นโยบายเก็บเงินค่านา พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และกระทุ้งเกี่ยวกับเรื่อง
ทหารปาฐกถาทำหนังสือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทางวิทยุกระจายเสียง ฯลฯ กระทุ้งเหล่านั้นล้วนสร้าง
ความหนักใจให้กับรัฐบาล และกระทุ้งที่สำคัญมากซึ่งเป็นตัวอย่างแสดงให้เห็นถึงการทำหน้าที่เป็น
ตัวแทนของประชาชนอย่างจริงจัง คือกระทุ้งถามของนายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จังหวัดอุบลราชธานี เกี่ยวกับการซื้อที่ดินทรัพย์สินที่กรมพระคลังข้างที่ดูแลอยู่ควยราคาถูกกว่า
ธรรมดา จนเป็นเรื่องที่คล้ายกับว่ามีการหาผลประโยชน์ใส่ตนเองของผู้มีอำนาจทางการเมือง
เรื่องนี้ได้มีการพาดพิงไปถึงองค์ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถึงกับลาออก รัฐบาลเองก็ย่น
วาระนี้อย่างอย่างมากไปไม่ได้ไม่นาน ก็ถูกนายไต้ ปานิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครเสนอญัตติ
เปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่ยังไม่ทันได้
มีการลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลได้ลาออกเพื่อให้โอกาสแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้สอบสวนและ
ซักข้อกล่าวหาของตนตามความชอบธรรม พระยาพหลพลพยุหเสนาลาออกจากตำแหน่งได้ไม่นาน
ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกในวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2480 ต่อมาได้มีการเลือกตั้ง
* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันอีกเป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2480 สมาชิกสภา
ได้มีมติให้พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป สมภารการความสัมพันธ์ระหว่าง
รัฐบาลกับรัฐสภาก็เป็นไปในลักษณะเดิม คือสภาผู้แทนราษฎรได้ควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่าง

เข้มแข็ง จนรัฐบาลต้องตัดสินใจยุบสภาจากกรณีแพะและแนนเสียงในวุฒิสภาเกี่ยวกับการแก้ไข
ข้อบังคับว่าด้วยการประชุมสภาและการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของนายถวิล อุดล
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด การเลือกตั้งครั้งที่ 3 ได้จัดให้มีขึ้นในวันที่ 12
พฤศจิกายน พ.ศ. 2481 และในครั้งนั้นพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ปฏิเสธอย่างแข็งขันเมื่อ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการให้ท่านเป็นนายกรัฐมนตรีอีก¹

จะเห็นได้ว่ารัฐสภาในสมัยที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี
ได้ปฏิบัติหน้าที่อันพึงกระทำจนมีผลงานที่น่าชื่นชมอยู่ไม่น้อย แต่ในขณะเดียวกันก็มีเรื่องที่ทำให้
เกิดความเสื่อมเสียกับสมาชิกรัฐสภาด้วย เช่น การเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนโดยยอมตัวกับ
ฝ่ายรัฐบาลเพื่อตำแหน่งในฝ่ายบริหาร การเล่ห์สุราจนเงินแล้วก่อความวุ่นวายในที่ประชุม
ที่สำคัญคือการลงมติผ่านร่างพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวิธีการที่ขัดต่อหลักการในระบบ
ประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก และพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นสาเหตุ
ส่วนหนึ่งที่ทำให้รัชกาลที่ 7 ทรงสละราชสมบัติ² การที่สภาผู้แทนราษฎรยอมให้พระราชบัญญัติ
ฉบับนี้ผ่านออกมาเป็นผลบังคับใช้ได้นั้น ถือเป็นการกระทำที่ขาดสำนึกในการเป็นอุปถัมภ์รักษา
ผลประโยชน์ของประชาชน อย่างไรก็ตามบุคคลที่น่ายกย่องคือพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งได้
พยายามออกนอกนปฏิตินาที่รัฐบาลภายใต้การควบคุมของรัฐสภาควรวีถีทางที่ถูกต้องตามหลักการของ
ระบบรัฐสภา

2.3 รัฐสภาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐสภาสมัยนี้เป็น
รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกับสมัยที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี คือ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จึงมีลักษณะการปกครองเป็นระบบรัฐสภา
รูปแบบของสภาเป็นแบบสภาเดี่ยวที่มีสมาชิก 2 ประเภท คือสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง และ

¹ วนิตี เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. เมืองไทยในระบบรัฐสภา. 2517.
หน้า 67 - 80.

² ไซยันท์ ปรักติกุช. ประชาธิปไตยวัย 41. 2516. หน้า 43.

สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2481 ประเพณี
 91 นาย สมาชิกผู้นี้อยู่ในตำแหน่งนานถึง 7 ปี เนื่องจากประเทศไทยเข้าสู่ภาวะสงคราม
 จึงไม่มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485
 และ 2487 โดยขยายอายุออกไปคราวละ 2 ปี ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2485
 มาตรา 18¹

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป พันเอกหลวง
 พิบูลสงครามผู้มีความสำคัญในการปราบกบฏบวรเดช และผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวง
 กลาโหมกับตำแหน่งผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุดในรัฐบาลชุดก่อนจึงได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี
 ซึ่งในเวลาต่อมาจะได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในภายหลังด้วย
 นาสังเกตว่าก่อนที่พันเอกหลวงพิบูลสงครามจะเข้ามาเป็นผู้นำฝ่ายบริหารนั้น เคยถูกปองร้ายถึงขั้น
 ลงมือกระทำการหลายครั้ง ทั้งมีความขัดแย้งกันระหว่างคณะราษฎรด้วยกันทั้งที่เป็นฝ่ายทหารและ
 พลเรือน ประจวบกับสถานการณ์โลกขณะนั้นกำลังคืบคลาน สงครามโลกครั้งที่ 2 ใกล้จะเกิด
 ขึ้นที่ ด้วยเหตุนี้เมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลจึงได้พยายามที่จะสร้างความมั่นคง
 ความสามัคคีเข้มแข็งให้เกิดขึ้นภายในชาติด้วยการปลุกใจและเน้นคำสั่งของประชาชนโดยการนำ
 อหิชาคินิมมาไซ มีการชักชวนให้คนไทยประกอบการค้าเอง ใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศ
 ให้เชื่อมั่นในตัวผู้นำ มีการจัดตั้งยุวชนทหาร และการแก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนชื่อประเทศจาก
 สยามมาเป็นไทย เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีความคล้ายคลึงกับวิธีที่ฮิตเลอร์ในเยอรมัน อิตาลี
 และญี่ปุ่นใช้ ทำให้ชาวต่างประเทศและคนไทยบางกลุ่มมีความเข้าใจว่าพันเอกหลวงพิบูลสงคราม
 เป็นผู้นิยมในลัทธิเผด็จการฟาสซิสต์²

¹ ฐานาญ สงวนพงศ์ และอุทัย สงวนพงศ์. "รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการ
 เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485," ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญ. 2514. หน้า 27.

² มรณิธิ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. เมืองไทยใหม่ สมัยรัชกาล.
 2517. หน้า 81 - 82.

นอกจากการสร้างความเข้มแข็ง ความสามัคคีให้เกิดขึ้นในประเทศแล้ว ทั้งเอก
หลวงพิบูลสงครามก็ไต่พยานที่จะสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้เข้มแข็งและมั่นคงที่สุดด้วย
เช่นกัน โดยไต่พยานการที่เด็ดขาดในการกำจัดผู้ที่มีปฏิริยาต่อรัฐบาล อาทิ การประหารชีวิต
การเนรเทศนักการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาล ทั้งนี้ผู้วิจารณ์เหตุการณ์ทางการเมืองท่านหนึ่งกล่าวว่า

"การเข้าคุมมุ้งเหียนบริหารประเทศของรัฐบาลชุดหลวงพิบูลสงครามในครั้งนี้
กล่าวได้ว่า เป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพมั่นคงที่สุด นับแต่มีการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ความกินแหนงแคลงใจระหว่างผู้ก่อการ
และรัฐบาลที่ร่วมคณะดูเหมือนจะลบเลือนหายไปเกือบหมดสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม
การควบคุมสถานการณ์นั้น ผลปรากฏว่ารัฐบาลชุดนี้ไต่พยานการที่ถูกต้อง
ยิ่งกว่ารัฐบาลใด ๆ ในอดีต มีการจับกุมผู้ต้องหาทางการเมืองบ่อยครั้ง
มีการตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาโทษนักการเมือง มีการประหารชีวิตรวกเดียว
๑๖ คน มีการฆาตกรรมระหว่างการจัดกุม ตลอดจนการเนรเทศคณะผู้ก่อการ
ด้วยกันเอง ซึ่งได้แก่ พระยาเทพหัสดินเนยถูกส่งไปอยู่มลายู พ.อ.พระยา
ทรงสุรเดช เนรเทศไปอินโดจีน และ พ.อ.พระประศาสน์พิทยายุทธ ถูกส่งไป
เป็นทูตประจำเยอรมัน จากการใช้อำนาจเด็ดขาดหลาย ๆ ด้านเช่นว่านี้ก็ได้
จึงทำให้สถานการณ์ทั่ว ๆ ไปในยุคนั้นจึงดูว่ามีความสงบราบคาบ"^๑

ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้นี้จะมีได้เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไทยจริง แต่ได้ส่งผล
สะท้อนไปสู่รัฐสภาในขณะนั้นด้วย จากลักษณะที่มุ่งให้เกิดเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยความเด็ดขาด
รุนแรงนี้เอง ทำให้บทบาทในการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภาอ่อนกำลังลง ร่างกฎหมายที่รัฐบาล
เสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้รับการลงมติไว้วางใจไปโดยสะดวก แม้เมื่อรัฐบาล

^๑ชด ทัศนาเรอ และปรีชา สามัคคีธรรม. 35 ปีแห่งยุคประชาธิปไตย. 2511.

เสนอให้ขยายบทเฉพาะกาลที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้สมาชิกประเภทที่สองทั้งหมดไปหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองผ่านไปจาก 10 ปี เพิ่มขึ้น 20 ปี โดยอ้างว่าประชาชนยังมีการศึกษาไม่เพียงพอ สภาก็ยังลงมติให้ผ่านไปด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น 164 : 3¹ อันเป็นการที่รัฐสภายอมอยู่ใต้อิทธิพลการครอบงำของรัฐบาลต่อไป ทั้ง ๆ ที่ฐานะของรัฐบาลไม่เหมาะสม เพราะประชาชนที่ได้รับการศึกษามากขึ้น และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ควรส่งเสริมการศึกษาให้กับประชาชน ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็มีประสบการณ์และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ภายในรัฐบาลชุดก่อน การขยายเวลาการมีสมาชิกประเภท 2 ในสภาต่อไปอีก 10 ปี จึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลต้องการรักษาวานอำนาจในสภาของตนไว้ต่อไป

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 โกลด์จะบุคกี ฝ่ายสัมพันธมิตรมีความหวังได้รับชัยชนะสูงมาก มีผลให้เสถียรภาพของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งประกาศสงครามเป็นฝ่ายอักษะเริ่มต้นคลอน รัฐสภาเริ่มมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารอีกครั้ง โดยปฏิเสธที่จะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมิณฑล พ.ศ. 2487 ด้วยคะแนนเสียง 43 : 41² จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงนำคณะรัฐบาลลาออกโดยไม่เลือกวิธีการยุบสภาหรือปฏิวัติด้วยกำลังทหาร เนื่องจากสถานการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะที่จะถูกต่างชาติแทรกแซงได้ง่าย

ผู้ที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมาคือ นายควง อภัยวงศ์ ทั้งนี้เพราะการสนับสนุนจาก นายปรีดี พนมยงค์ หัวหน้าขบวนการเสรีไทยและพรรคพวกนั่นเอง และต่อมา นายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งด้วยเหตุผลเพื่อความเหมาะสม อันสืบเนื่องมาจากการประกาศสันติภาพแล้วตามแผนการที่วางไว้ โดยกำหนดให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เข้ารับตำแหน่งแทน แต่ขณะที่นายกรัฐมนตรีนายใหม่ซึ่งเป็นหัวหน้าเสรีไทยภายนอกประเทศยัง

¹ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี. 2526. หน้า 326.

² แหล่งเดิม. หน้า 436.

เดินทางมาไม่ถึง จึงจำเป็นต้องมีรัฐบาลบริหารประเทศไปพลางก่อน ซึ่งในที่สุดเห็นควรให้นายทวี บุณยเกตุ เข้าบริหารประเทศเป็นการชั่วคราว เมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มาถึงก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2488 และต้องประสบความยุ่งยากในการบริหารประเทศจากการปฏิบัติงานของสมาชิกสภา จึงตัดสินใจที่จะยุบสภาเพื่อรัฐบาลจะได้ทำงานด้วยความมั่นใจภายใต้การควบคุมของสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่จากประชาชน เนื่องจากสมาชิกสภาขณะนั้นอยู่ในตำแหน่งมานานจนอาจทำให้ความคิดเห็นแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนแล้วก็ได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 4 มีขึ้นในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489 โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองขึ้นแล้ว และกลุ่มที่สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ ได้รับเลือกเข้ามามาก¹ นายควงจึงได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็ต้องประสบกับอุปสรรคจากสมาชิกกลุ่มที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ในสภา และในที่สุดก็ต้องลาออกเพราะเหตุที่รัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ซึ่ง นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีเสนอเข้ามาได้ ในขณะที่สภาได้ลงมติรับหลักการนี้ด้วยคะแนนเสียง 65 : 63 เมื่อนายควงนำคณะรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2489 แล้ว² นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อมา โดยมีนายควง อภัยวงศ์ ทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้าน จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489

2.4 รัฐสภาในสมัยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี การลาออกของนายควง เปิดโอกาสให้นายปรีดีซึ่งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังรัฐสภามานานเข้ามามีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

¹ รัชกิจภัย บุรุษพัฒน์. กำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย. 2510.

² ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี. 2526. หน้า 504.

แต่กว่านายปรีดีจะยอมตกลงรับตำแหน่งได้นั้น บรรดาสมาชิกสภาก็ต้องไปขอร้องและให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาลของนายปรีดีอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะนายปรีดีต้องการความมั่นใจในความมั่นคงที่จะได้รับจากสภา รัฐบาลนายปรีดีได้เข้าแถลงนโยบายต่อสภาเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2489 และได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์¹ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลดำเนินไปอย่างราบรื่น ผลงานสำคัญของรัฐสภาสมัยนั้นคือ การมีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และการอภิปรายโจมตีรัฐบาลโดยสมาชิกฝ่ายค้าน ในกรณีที่รัฐบาลจำต้องคืนดินแดนจังหวัดในอินโดจีนที่ไต้หวันในสมัยจอมพล ป. ให้ฝรั่งเศสไป

จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีผลให้ต้องเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาและรัฐบาล ดังนั้นภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป รัฐบาลนายปรีดีได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งตามระเบียบที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 95 ว่า ให้คณะรัฐมนตรีซึ่งบริหารราชการแผ่นดินอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ อยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการไปจนกว่าจะได้ทั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ แต่นายปรีดีก็ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นวาระที่ 2 โดยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้เพียงวันเดียวก็ทูลลาออกเนื่องจากเกิดเหตุการณ์สวรรคตของรัชกาลที่ 8 ซึ่งมีผลให้รัฐบาลตกอยู่ในภาวะลำบากที่สุด อย่างไรก็ตามนายปรีดีก็ยังคงได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีกเป็นครั้งที่ 3 แต่เนื่องด้วยกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ซึ่งรัฐบาลยังไม่สามารถจะสอบสวนหาสาเหตุที่แท้จริงมาแถลงให้ประชาชนพอใจได้ เสียงตำหนิรัฐบาลจึงเริ่มรุนแรงขึ้นทุกที หางค่านรัฐสภาก็มีการโจมตีรัฐบาลว่าไม่มีความสามารถที่จะป้องกันองค์พระมหากษัตริย์ได้ ในที่สุดนายปรีดีจึงนำคณะรัฐมนตรีกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่าตัวนายปรีดีทำงานตรากตรำมานาน สุขภาพอนามัยเสื่อมโทรม²

ในรณิติ เกรหมบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุวณั. เมืองไทยในระบอบรัฐสภา.

2517. หน้า 111.

²แหล่งเดิม. หน้า 114 - 117.

จะเห็นได้ว่าเสียงส่วนใหญ่ในสภาให้การสนับสนุนรัฐบาลนายปรีทิตยาศัยมาตลอด หากรัฐบาลไม่ต้องการออกเพราะเหตุการณ์ในกรณีพิเศษคงกล่าวแล้ว ก็คาดการณได้ว่า รัฐสภา จะให้ความสะดวกกับรัฐบาลมากกว่าที่จะควบคุมอย่างเข้มงวด

2.5 รัฐสภาในสมัยพลเรือตรีถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี การลาออกของนายปรีทิตทำให้พรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญซึ่งคุมเสียงข้างมากในสภา และเป็นพรรคที่สนับสนุนรายปรีทิตได้เสนอให้ พลเรือตรีถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทน โดยได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2489¹ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลชุดนี้ย่อมจะดำเนินไปควบคู่กันภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489

บรรยากาศทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ไม่ได้ออกจากกักตักทอนเลย รัฐธรรมนูญก็มีลักษณะของการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลอย่างแท้จริง และยังมีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย ซึ่งเป็นการกีดกันอิทธิพลการแทรกแซงจากกลุ่มผู้มีอำนาจในรัฐบาลยุคก่อน ๆ รัฐสภาในยุคนี้เป็นระบบสภาคู่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน

ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 90 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีสมาชิกที่สนับสนุนนายปรีทิตอยู่มาก เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา² มีผลให้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในสภามากยิ่งขึ้น แม้รัฐบาลจะมีเสียงสนับสนุนอยู่มากในสภา แต่ฝ่ายค้านซึ่งนำโดย นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรค

¹ วนิชิต เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. เมืองไทยในระบบรัฐสภา. 2517. หน้า 117.

² "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489," ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 63 ตอนที่ 30 วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489.

ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งไม่น้อย ผลงานที่สำคัญของฝ่ายค้านในรัฐบาลชุดนี้คือ การเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ถึง 8 ข้อ มีการอภิปรายซักฟอกรัฐบาลนานถึง
8 วัน กับ 6 คืน รัฐบาลได้แสดงความมีน้ำใจประชาธิปไตยด้วยการอนุญาตให้มีการถ่ายทอด
การเปิดอภิปรายครั้งนี้ทางวิทยุกระจายเสียง ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนมาก ผลการลง
มติปรากฏว่ารัฐบาลได้รับชัยชนะด้วยคะแนนเสียง 86 : 55 แต่รัฐบาลก็ได้ลาออก และต่อมา
พลเรือตรีถวัลย์ก็ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง การเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ทำให้
สมาชิกฝ่ายค้านได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนเพิ่มขึ้น ในขณะที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล
ได้สร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีให้เกิดขึ้นในสายตาประชาชน จากกรณีที่มีข่าวว่าได้นำจอม เสียม
และสินค้าที่เหลือใช้จากสงครามซึ่งรัฐบาลมอบให้ไปแจกจ่ายแก่ประชาชนนั้น นำไปขายเอาเงิน
เขากะเป๋าทัวเองจนได้รับฉายาจากหนังสือพิมพ์ว่า ขุนแทนกินจอม กินเสียม¹ นอกจากนี้ก็ยัง
มีข่าวการแสวงหาผลประโยชน์ในทางไม่ชอบของสมาชิกสภาฝ่ายสนับสนุนอีกหลายเรื่อง
การประพฤติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาดังกล่าว ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหา
ในเรื่องต่าง ๆ ทั้งที่ถูกฝ่ายค้านกล่าวโจมตีให้เป็นที่พอใจของประชาชนได้ จึงเป็นสาเหตุที่
คณะรัฐประหารใช้เป็นข้ออ้างมีอำนาจของรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน

พ.ศ. 2490

รัฐสภาทั้ง 5 สมัยที่กล่าวมานั้นบทบาทในการควบคุมรัฐบาลที่แตกต่างกันไป โดยรัฐสภา
ที่มีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง
จนมีผลให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี ทองลาออกหรือยุบสภามาแล้วคือ รัฐสภาในยุคที่
พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี แคมเปญของรัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม
นายปรีดี พนมยงค์ และพลเรือตรีถวัลย์ เป็นนายกรัฐมนตรี มักจะเป็นไปในรูปของการ

1 ในนิตินิเทศน์. พรรคประชาธิปไตย : ความสำเร็จหรือความล้มเหลว. 2530.

อำนาจความสะดวกให้กับรัฐบาลมากกว่าที่จะควบคุมอย่างเข้มงวด และ รัฐสภาที่มีความเห็น
ขัดแย้งกับรัฐบาลหลายเรื่องจนต้องถูกยุบสภาในสมัยรัฐบาลพระยา จะสั่งเลิก
ไก่อ่าสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการลงนามของ รัฐสภาจึงกล่าว 1
 สัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลในรัฐธรรมนูญ ประก
 ประชาธิปไตยของรัฐบาล รวมทั้งสถานการณ์ภา
 ก่อ ๆ ไปว่า อิทธิพลเหล่านี้จะมีผลกระทบ
 กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีหลังการรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

หากจะเปรียบเทียบให้เห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นที่ประเทศต้องมีรัฐธรรมนูญ ก็อาจจะเปรียบได้กับการเล่นกีฬา ที่จะต้องมีกติกาวางไว้สำหรับเป็นแนวทางใหญ่ในการเล่นปฏิบัติต่อกัน โดยอย่างถูกต้อง ว่าเล่นอย่างไรจึงจะถูกหรือผิด เพื่อป้องกันการเอาเปรียบ และความไม่เสมอภาคที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้กรรมการสามารถตัดสินได้อย่างยุติธรรมอีกด้วย รัฐธรรมนูญก็เปรียบเหมือนกติกาในการปกครองประเทศระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองกับผู้ที่อยู่ใต้อำนาจปกครอง โดยข้อความที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายรู้ถึงขอบเขตแห่งสิทธิและอำนาจของตน รวมทั้งหน้าที่อันพึงปฏิบัติต่อกัน ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองบริหารประเทศดำเนินไปอย่างเรียบร้อยและสงบสุข ซึ่งกติกาหรือข้อความในรัฐธรรมนูญอาจเน้นไปที่ การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง หรือจะเน้นการให้อำนาจแก่ผู้ปกครองโดยผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องเชื่อฟังยอมตาม มากกว่ามีสิทธิเสรีภาพก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นมีการดำเนินการปกครองประเทศแบบใด ถ้าเป็นประเทศที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญก็จะมีการกำหนดให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ และมีข้อจำกัดในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ แต่ในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือแบบคอมมิวนิสต์นั้น รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สิทธิเสรีภาพ และการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนอยู่ภายใต้การตัดสินใจ และการชี้นำของบุคคลเพียงคนเดียวหรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง เช่น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ. 2518 มาตรา 2 บัญญัติไว้ว่า "พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน เป็นแกนนำของประชาชนจีนทั่วประเทศ..." และในมาตรา 16 กล่าวไว้ว่า "รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจของรัฐ ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศจีน"¹ คืบ เหตุที่รัฐธรรมนูญมีความสำคัญในฐานะเป็นเหมือนกติกาในการปฏิบัติต่อกันระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองเช่นนี้ ทุกประเทศจึงจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ แต่การมีรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นจะต้องมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอไป

รัฐธรรมนูญที่ต่างกันอยู่ในประเทศต่าง ๆ จะมีลักษณะแตกต่างกันทั้งประเภทและวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญ¹ ตลอดจนเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้เนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป แต่สาระสำคัญที่ขาดไม่ได้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับคือแก่นของนิติที่เป็นหลักใหญ่ 3 ประการ ได้แก่

1. หลักเสรีภาพ (Principle of Liberty) คือ เนื้อหาที่ระบุในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลว่ามีสิทธิเสรีภาพทางแพ่ง และทางการเมืองในเรื่องใดบ้าง มีขอบเขตกว้างเพียงใด และเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพนั้นให้คงดำรงคง ก็ต้องมีบทบัญญัติในการจำกัดอำนาจรัฐบาลด้วย

2. หลักการปกครอง (Principle of Government) เป็นการระบุถึงรูปแบบของรัฐ องค์การของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ การได้มาและพ้นจากตำแหน่ง และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นโครงสร้างของรัฐบาล รวมทั้งการระบุเรื่องการให้และการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิ อำนาจ และความรับผิดชอบขององค์กรเหล่านั้น

3. หลักอธิปไตย (Principle of Sovereignty) จะเป็นการกล่าวถึงอำนาจอธิปไตยว่าเป็นของใคร มาจากไหน ใครเป็นผู้ใช้ ใช้อย่างไร รวมถึงวิธีการและเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย²

ในบทความบทบัญญัติที่เป็นหลักใหญ่ 3 ประการนี้ หลักการปกครอง (Principle of Government) นับเป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่สุดในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะข้อกำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร เพราะเป็นกติกาในการเล่นการเมืองระหว่างอำนาจทั้งสองฝ่าย และสังเกตได้ว่าการปฏิบัติ รัฐประหาร เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ

¹อำนาจละเอียดเกี่ยวกับประเภทของรัฐธรรมนูญและวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญได้จาก หุค แสงอุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. และพงศ์เพ็ญ หุ่นคำมัย. หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง.

²ศิริเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิเศษ. น.ป.ป. หน้า 189.

ทุกครั้งมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์และอำนาจของสถาบันการเมืองทั้งสองฝ่ายนี้ ซึ่งเราจะได้อธิบายถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาลของรัฐสภาต่อไป

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในระยะ

พ.ศ. 2475 - 2489

ในการบริหารปกครองประเทศองค์กรที่จะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด ได้แก่ รัฐสภากับรัฐบาล ความสัมพันธ์ของสถาบันทั้งสองนี้จะเป็นไปในลักษณะใดนั้นก็พิจารณาได้จากบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้จะมีเจตนารมณ์ให้รัฐสภากับรัฐบาลมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใดก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ความต้องการของประชาชน ความต้องการของกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น หรือสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น เมื่อพิจารณาการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลในรัฐธรรมนูญของไทยแต่ละฉบับ ก็จะพบมีความแตกต่างกันตามปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้อธิบายมาเช่นกัน

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครอง
แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้อำนาจขึ้นในเวลาอันรวดเร็ว เพื่อให้ทันใช้และเพื่อให้เป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งของการปกครองแบบใหม่หลังการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงมีบทบัญญัติอยู่เพียง 39 มาตรา และมีข้อบกพร่องอยู่มาก ซึ่งคณะราษฎรก็ตั้งใจจะประกาศใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ชื่อของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีคำว่า "ชั่วคราว" ปรากฏอยู่ด้วย

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นไปตามรูปแบบของการปกครองแบบรัฐสภาอย่างสมบูรณ์ (Assembly Government) โดยสภานิติบัญญัติซึ่งมีอยู่เพียงสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมาก เพราะ

นอกจากจะมีอำนาจดูแลความคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร (ฝ่ายบริหารหรือที่เรียกว่ารัฐมนตรีในปัจจุบัน) ไปได้แล้ว ยังมีอำนาจถอดถอนพนักงานในตำแหน่งประจำของรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดได้อีกด้วย ซึ่งอำนาจเหล่านี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ดังนี้ "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลความคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร หรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้"¹

สำหรับฝ่ายรัฐบาลซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการราษฎรนั้นต้องเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันทุกคน ซึ่งยึดกับรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ ต่อมาที่ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภาด้วย โดยการแต่งตั้งนั้นสภาจะเลือกสมาชิกของสภาหนึ่งนายขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการราษฎรก่อน แล้วประธานผู้หนึ่งจึงจะเลือกสมาชิกในสภาอีก 14 คน เป็นกรรมการราษฎร คณะกรรมการราษฎรนี้อยู่ในความควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาจะเอาออกจากตำแหน่งได้เมื่อไรก็ได้ถ้าไม่คำนึงตามนโยบายของสภา²

คณะกรรมการราษฎรมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน³ และจะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามความประสงค์ของสภา⁴ และไม่ได้รับอำนาจที่จะยุบสภา (ในรัฐธรรมนูญไม่ได้อ้างถึงอำนาจในการยุบสภาไว้) จึงทำให้เห็นว่าการรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งใจจะให้คณะกรรมการราษฎรเป็นตัวแทนของสภามากกว่าที่จะให้อำนาจบริหารแยกออกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากสภา

ตามแนวความคิดในระบอบประชาธิปไตยของตะวันตกที่ถือว่าสภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ เพราะเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชน การให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎร อย่างมากมายตามรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาอย่างสมบูรณ์ (Assembly

¹ ชำนาญ สงวนพงศ์ และอุทัย สงวนพงศ์. "รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475", ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญ. 2511. หน้า 1 - 8. มาตรา 9.

² แหล่งเก็บ. มาตรา 9 และ 33.

³ คณะกรรมการราษฎรไม่ใช่รัฐบาลผู้บริหารกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ โดยตรง แต่เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ.

⁴ ชำนาญ สงวนพงศ์ และอุทัย สงวนพงศ์. แหล่งเก็บ. มาตรา 28.

Government) ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงน่าจะแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ แต่การที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ คณะราษฎร ซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจแทนจตุสดมภ์แทนราษฎรชั่วคราวขึ้น เป็นจำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกสภา¹ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้จากการแต่งตั้งขึ้นนี้ ล้วนเป็นพรรคพวกของคณะราษฎร และเป็นบุคคลที่คณะราษฎรสามารถจะควบคุมได้ ดังนั้น การมอบอำนาจให้รัฐสภาจึงเป็นการมอบอำนาจให้กับคณะราษฎร โดยทางอ้อม การดำเนินการ ทั้งของรัฐสภาและคณะกรรมการราษฎร ก็จะเป็นไปตามเป้าหมายของคณะราษฎรที่กำหนดไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองประเทศอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะราษฎร ในโครงสร้างทาง การปกครองที่กำหนดขึ้นใหม่ ไม่ใช่อยู่มือของประชาชนและดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนราษฎร ฉะนั้นการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พ.ศ. 2475 จึงไม่มีความเป็นประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่าความที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีกลไกทางรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสอย่าง กอนข้างจะชัดเจนให้คณะราษฎรเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้คงเป็นเพราะความจำเป็น ที่คณะราษฎรต้องการคุมอำนาจทางการเมืองไว้ เนื่องจากความไม่แน่ใจต่อความมั่นคงหรือ ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้เป็น การเปลี่ยนแปลงอำนาจจากกษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความชอบธรรมอันยาวนานมาในประวัติศาสตร์ ชาติไทย มาเป็นการพยายามสร้างความชอบธรรมในรูปใหม่คือ รูปอำนาจอธิปไตยเป็นของ ปวงชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ใหม่มากสำหรับความรู้สึกของประชาชน

1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กระทำโดยคณะกรรมการจำนวน 9 นาย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับแรกได้ตั้งขึ้น เมื่อร่างเสร็จจึงได้นำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

¹อ่านัญญ สงวนพงศ์ และอุทัย สงวนพงศ์. "รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475," ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญ. 2511. มาตรา 10.

พร้อมกันนี้ทางราชการได้ประกาศข้อความในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ประชาชนทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการติชม และแสดงความคิดเห็นทางหนังสือพิมพ์ ก็ได้นำกรัฐสภาสภานิติบัญญัติแห่งสภาผู้แทนราษฎร ความเห็นและแนะนำสิ่งที่มีคุณค่าประโยชน์เป็นอันมาก¹ ซึ่งทางสภาผู้แทนราษฎรได้รับเอาไปปรับปรุงแก้ไขหลายประการ และเมื่อผ่านการอภิปรายแก้ไขจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาก็มีมติให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475/

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลให้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลเปลี่ยนไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติมีสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง โดยสมาชิกทั้ง 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากันและมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน² คือมีอำนาจให้ความยินยอมในการประกาศใช้กฎหมาย มีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม โดยการลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ และโดยการตั้งกรรมาธิการไปกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรก็เป็นผู้ร่างซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรอาจถูกยุบได้ ในระหว่างที่สภาถูกยุบสมาชิกสภาประเภท 2 จะประชุมดำเนินการของสภาโดยลำพังไม่ได้อีก³

สำหรับคณะรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 14 นาย ต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นจะเลือกจากผู้ที่ไม่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาใด โดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของ

¹ไฟโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 2. 2495. หน้า 48.

²ชำนัญ สอนพวงศ์ และอุทัย สอนพวงศ์. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475." ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญ. 2511. หน้า 9 - 21. มาตรา 65 ในบทเฉพาะกาล

³แหล่งเก็บ. มาตรา 35, 36, 40, 41, 43, 62 และ 67.

สภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่ของตน และรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาลต่อรัฐสภา¹

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แล้ว เห็นได้ว่าลักษณะความสัมพันธ์เป็นไปตามการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary system of government) ซึ่งอำนาจของรัฐสภากับรัฐบาลจะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าฉบับแรก เนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงอยู่ครึ่งหนึ่งของสภา แต่ก็ไม่ล้มล้างความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงเนื่องจากสมาชิกสภาอีกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ² ในทางปฏิบัติจึงเป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลของคณะราษฎรแต่งตั้งพรรคพวกของตนเองเข้าไปเป็นเสียงสนับสนุนรัฐบาลในสภา ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นฝ่ายใดเปรียบและสามารถใช้อิทธิพลครอบงำการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาได้โดยง่าย.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ร่างขึ้นโดยคณะอนุกรรมการและผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลของคณะราษฎร สมาชิกประเภท 2 ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกลลวงทางรัฐธรรมนูญที่จะทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์ต่อการรักษาอำนาจของฝ่ายตนได้อีกต่อไป แม้เหตุผลของความจำเป็นที่ต้องมีสมาชิกสภาประเภท 2 จะรับฟังได้ก็ตาม คำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ว่า

¹ ชำนาญ สว่างพงศ์ และอุทัย สว่างพงศ์. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475," ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญ. 2511. มาตรา 47 และมาตรา 50.

² แหล่งเดิม. มาตรา 57.

"...ที่มีสมาชิกประเภท 2 นี้ ก็เพราะว่าเราเพิ่งมีรัฐธรรมนูญขึ้น ความคุ้นเคยในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญยังไม่แพร่หลายทั่วถึง ฉะนั้นจึงให้มีสมาชิกประเภท 2 ซึ่งเห็นว่าเป็นผู้คุ้นเคยการทำงานแล้วช่วยพ่วงกิจการทำ ร่วมมือกันไปกับสมาชิกประเภท 1 ที่ราษฎรเลือกเข้ามา..."¹

แต่จากการขยายบทเฉพาะกาลที่มีสมาชิกประเภท 2 ต่อไปอีก 10 ปี รวมเป็น 20 ปี ใน พ.ศ. 2483 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้น เมื่อพิจารณาจากบทว่าของจอมพล ป. ประกอบคยแล้ว ไกลสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมีเจตนาใช้สมาชิกประเภท 2 ให้เป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงของฝ่ายตนมากกว่า

แม้ว่ารัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 จะประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ดังกล่าว แต่ในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐสภาได้แสดงบทบาทความคุมการทำงาน of รัฐบาลอย่างเข้มแข็งและเป็นอิสระ โดยได้คัดค้านปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ และความคุมการบริหารราชการที่ส่อไปในแนวทางไม่ถูกต้องของรัฐบาลจอมพล ป. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐบาลเป็นอันมาก ทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ตลอดจนออกหรือทำการยุบสภาหลายครั้ง เช่น การตั้งกระทู้ถามเรื่องการซื้อที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระคลังข้างที่เป็นผู้ดูแลอยู่ควมราคาถูกกว่าธรรมดา โดยนายเลียง โยภาส สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี กระทู้ถามเรื่องนี้ทำให้การโจมตีรัฐบาลในสภาอย่างรุนแรง รัฐบาลไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้อย่างแจ่มแจ้ง และมีการพาดพิงไปถึงพระวรรังศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา พระชนกขณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จนทำให้พระวรรังศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาได้พิจารณาพระองค์เองควมการลาออก นอกจากนั้นกระทู้ถามเรื่องนี้ได้นำไปสู่การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อีกด้วย แม้การอภิปรายจะยังไม่สิ้นสุดและยังไม่มีมติลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่พระยาพหลพลพยุหเสนา

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1.

และคณะรัฐมนตรีทั้งหมดก็ลาออกเพราะไม่สามารถทักท้วงได้อย่างจริงจัง แต่พระยาพลพลพยุหเสนา ก็ได้รับเลือกจากสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งทำให้ท่านถือโอกาสปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเสียใหม่¹ นอกจากบทบาทของสภาในกรณีนี้แล้วก็มีอีกหลายกรณีซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแสดงบทบาทควบคุมรัฐบาลได้อย่างเข้มแข็ง ทั้ง ๆ ที่สมาชิกประเภท 2 ซึ่งเป็นพรรคพวกของรัฐบาลอยู่ถึงครึ่งหนึ่งของสภาเช่นนั้น น่าจะมีมูลเหตุมาจากความไม่ร่วมมือกันหรือการแตกความสามัคคีกันของสมาชิกประเภทสอง และเป็นเพราะพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นผู้นำรัฐบาลที่มีความเป็นนักรัฐธรรมนูญนิยมคือยินยอมปฏิบัติตามกติกา ไม่ใช่อำนาจอิทธิพลเขามขจรอบง่าสมาชิกสภา ปรึกษาลมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐสภาสมัยนี้ก็อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เช่นกัน แต่มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลที่อ่อนกำลังกว่า การคัดค้านรัฐบาลลดความรุนแรงลงไปมากโดยเฉพาะในเรื่องที่รัฐบาลเห็นว่าสำคัญ ในปี พ.ศ. 2482^{๑๐๙} สภาผู้แทนได้ลงมติยอมรับในข้อเสนอต่าง ๆ ของรัฐบาลทุกข้อ และในปี พ.ศ. 2483 ก็อนุมัติให้รัฐบาลแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยขยายบทเฉพาะกาลออกไปอีก 10 ปี² การให้ความเห็นชอบกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมของรัฐบาล และการสนับสนุนรัฐบาลในทุกเรื่องเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารัฐสภาที่อยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาล ทั้งนี้เป็นเพราะจอมพล ป. ได้ใช้อำนาจจำกัดบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลภายนอกสภาควบความรุนแรงเจือปนชก และไม่ถูกต้องตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย เช่น การตั้งศาลพิเศษ การสร้างพยานเท็จ เป็นต้น จึงมีผลกระทบให้สมาชิกสภาเกิดความยำเกรงไม่น้อย

ในช่วงระยะปลายสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และร่าง

¹ในนิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์รวีพันธ์. เมืองไทยใกระบวรรัฐสภา.

2517. หน้า 68 - 71.

²แหล่งเก็บ. หน้า 82.

604
พระราชบัญญัติอรรถกถาพระราชกำหนดการจัดสร้างพุทธบรมบรรพต พ.ศ. 2487 เขาได้พิจารณาของ
สภา แต่ปรากฏว่ารัฐบาลแพ้ เพราะรัฐสภามีมติไม่เห็นด้วย ทำให้รัฐบาลที่ดิ้นใจลาออก¹
การกระทำอันแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลครั้งนี้ เกิดขึ้นได้
เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลในขณะนั้นอ่อนแอ เนื่องจากเป็นช่วงปลายสมัยสงครามโลก
ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าฝ่ายสัมพันธมิตรจะได้รับชัยชนะ ฐานะและอำนาจของ
นายปรีดี พนมยงค์ ผู้เป็นหัวหน้าใหญ่ของ "เสรีไทย" จึงมีมากขึ้นและได้รับความนิยมสนับสนุน
จากบุคคลทั่วไป ในขณะที่รัฐบาลจอมพล ป. ซึ่งดำเนินนโยบายฉกฉวยการประกาศ
สงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรตกอยู่ในฐานะลำบาก

1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489
รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากการปฏิวัติหรือของบุคคลหลายฝ่ายซึ่งเป็นพลเรือน ได้แก่
นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี
ระหว่างที่สงครามยังไม่สิ้นสุด พระบรมวงศานุวงศ์ สมาชิกสภาประเภท 2 และผู้ก่อการ
พ.ศ. 2475 บางท่านได้มาร่วมปฏิวัติหรือกัน² โดยได้เริ่มพิจารณาร่างกันมาตั้งแต่สมัย
รัฐบาลนายควง และได้พิจารณาศึกษาเรื่อยมาถึงสมัยรัฐบาลนายทวี บุณยเกตุ ตลอดจน
รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จนกระทั่งมาประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์
เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489³

จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้พิจารณาร่างขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเรือน ในบรรยากาศ
และวิธีการที่เป็นประชาธิปไตย จึงมีผลให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ

¹ นานิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. เมืองไทยในระบอบรัฐสภา. 2517.
หน้า 90 - 91.

² เสน่ห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. 2529. หน้า 212.

³ นรงค์ ทวงพิพ. การเมืองไทย : ความเปลี่ยนแปลงจากอดีตสู่ปัจจุบัน. 2530.

รัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด และสมาชิกวุฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของประชาชน ทั้ง 2 สภามีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยการตั้งหรือถอดถอนรัฐมนตรีในข้อความอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ สำหรับสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ สิทธิในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะเป็นของสภาผู้แทนเพียงสภาเดียว แต่วุฒิสภาก็มีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ โดยส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ แต่สภาผู้แทนลงมติยืนยันตามเดิมก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา¹ จากบทบัญญัติเหล่านี้ เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญนี้เจตนารมณ์ให้วุฒิสภาทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกร องกฎหมายเท่านั้น

คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องดำเนินนโยบายบริหารประเทศโดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา และรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบงานในหน้าที่ของตน ตลอดจนรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีอาจทูลเสนอให้พระมหากษัตริย์ประกาศยุบสภาได้² ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายเช่นนี้เป็นไปตามรูปการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary system of Government) เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ยังมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ³ นับเป็นการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง และ

¹ ธานินทร์ สุวงษ์พงศ์ และอุทัย สุวงษ์พงศ์. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489," ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 25 - 48. มาตรา 22, 34, 52 และ 57.

² แหล่งเดิม. มาตรา 32 และ 69.

³ แหล่งเดิม. มาตรา 24, 29 และ 66.

เป็นการถึกถั่นการ เข้ามามีอำนาจของกลุ่มบุคคลที่เคยมีอำนาจทางการเมืองหลังการปฏิวัติ
เปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ อาชีพทหาร

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ไม่มีกลไกยกย่องประการใดที่จะทำให้รัฐบาลสามารถ
ครอบงำรัฐสภาได้ รัฐสภามันจึงน่าจะมื่อละและแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลได้อย่าง
เต็มที่ แต่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาชุดนี้ส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของนายปรีดี
และสมาชิกพรรคสหภาพเป็นผู้ที่ได้รับเลือกมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มาตรา 90 ดังนั้น สมาชิก
พรรคสหภาพเป็นพรรคพวกของนายปรีดีเช่นกัน เมื่อเป็นดังนี้ก็เป็นที่น่าอับอายให้ความ
สนับสนุนและให้ความสะดวกต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลนายปรีดีมากกว่าการควบคุมอย่าง
เข้มงวดจริงจัง.

๕๑๕

✓ รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ และรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ช่างนาว่าลวดี ซึ่ง
รัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 กับรัฐสภาชุดดังกล่าวซึ่งเป็นพวกเดียวกัน จึงไม่ต้อง
ประสบกับความยากลำบากจากการควบคุมของรัฐสภาแต่ประการใด การที่รัฐบาลนายปรีดีต้อง
ลาออกก่อนครบวาระก็เป็นการลาออกเพราะสาเหตุจากภายนอกสภาคือ การถูกโจมตีกรณีสวรรคต
ของรัชกาลที่ 8 และในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ แม้รัฐบาลจะต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ
มากมาย และไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นให้เป็นที่ยพอใจของประชาชนได้ จนถูกฝ่ายค้านในสภา
ถือโอกาสเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยมั่นใจว่าจะได้รับความ
สนับสนุนจากประชาชน แต่รัฐบาลก็สามารถเอาชนะมติไม่ไว้วางใจจากรัฐสภามาได้ ซึ่งแสดง
ให้เห็นว่ารัฐบาลยังคงสามารถรักษาเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภาไว้ได้ แม้ในสายตาและ
ความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปอาจจะมองว่ารัฐบาลค่อยประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม

รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวมานี้ ได้จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับ
รัฐบาลไว้แตกต่างกัน คือ ขบวนการปกครองแผนดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ได้จัด
ระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาไว้ในรูปการปกครองโดยรัฐบาลอย่างสมบูรณ์

(Assembly Government) และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489

ไต่ถามความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้ง 2 ไว้ในรูปการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary system of government) โดยรัฐสภาตามรูปการปกครองทั้ง 2 แบบ มีฐานะและอำนาจต่างกัน แต่ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาตามรูปการปกครองแบบใด ก็ถือว่ารัฐสภาในฐานะ ศักดิ์ศรี และอำนาจเหนือกว่ารัฐบาล แม้รัฐบาลจะสามารถดึงดุลย์อำนาจรัฐสภาได้ผ่านการปกครองในระบบรัฐสภาก็ตาม

เป็นที่สังเกตได้ว่าในทางปฏิบัติ การฉกฉวยปรากฏว่ารัฐบาลมักเป็นฝ่ายควบคุมครอบงำรัฐสภาจนไม่สามารถใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ได้อย่างเต็มที่ และบางสมัยก็ตกอยู่ใต้อิทธิพลของรัฐบาลโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ก็เพราะระบบบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางฉบับมีกลไลบางอย่างที่ทำให้รัฐบาลสามารถแทรกแซงรัฐสภาได้ เช่น การให้อำนาจคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสมาชิกสภาแทนราษฎรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองแผนดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 10 หรือการให้สมาชิกสภาประเภท 2 ที่มาจากการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เป็นต้น นอกจากกลไลของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็พบว่า ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล และกำลังอำนาจของรัฐบาลภายนอกสภา รวมทั้งการได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกสภาเป็นการส่วนตัว ก็มีผลต่อการแสดงบทบาทของรัฐสภาว่าจะเป็นไปด้วยความเข้มแข็ง หรือยอมอยู่ใต้อิทธิพลของรัฐบาลเช่นกัน สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จะเป็นไปในลักษณะใด ก็จะได้ทำการศึกษาโดยละเอียดต่อไป

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในระยะ

พ.ศ. 2490 - 2500

รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในระยะ พ.ศ. 2490 - 2500 มีอยู่ 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แต่ก่อนจะศึกษาถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา

กับรัฐบาลในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะได้กล่าวถึงบทหลังของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้โดยย่อ เพื่อจะได้มีความเข้าใจในเรื่องที่จะศึกษาได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะบทหลังหรือการกำเนิของรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลอย่างมากต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าจะเป็นไปในแนวทางใด

✱ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 เกิดขึ้นจากการร่างของสมาชิกคณะรัฐประหารหลายคน เช่น พันเอกกาจ กางสงคราม พระยาสิทธิธรรมประเสริฐ อธิบดีศาลฎีกา และพระยาภักตประจิตรธรรมจารัต อธิบดีกรมการศาลฎีกา เป็นต้น เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ไศวัณแล้ว พันเอกกาจ กางสงคราม พันโทถนอม กิตติขจร และนายประพันธ์ ศิริกาจจน พร้อมด้วยนักเรียนทหารบกกว่า 20 คน ได้ไปเฝ้า หม่อมเจ้าจักรพันธ์เพ็ญศิริ จักรพันธุ์ โดยทูลขอร่างให้ทรงนำไปเฝ้าพระบรมวงศ์เชอกรมขุนชัยนาทนเรนทร ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพื่อกราบทูลให้ทรงลงพระนามประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อได้เข้าเฝ้าและทรงลงพระนามแล้วก็ได้ไปทูลพระยามานวราชเสวี ผู้สำเร็จราชการอีกท่านหนึ่ง แต่ไม่พบ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงขาดผู้สำเร็จราชการลงนามไปท่านหนึ่ง เพราะพันเอกกาจไม่รอให้เซ็นชื่อครบ และได้รับประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490¹ โดยมีชื่อว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 เหตุที่มุ่งล้มคำว่า "ฉบับชั่วคราว" เป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นมาอย่างรีบร้อน ไม่มีเวลาพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ได้ละเอียดรอบคอบ ผู้ร่างจึงคิดจะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาใช้ไปภายหลัง

ในมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ได้เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา และไม่มีบทบัญญัติว่าจะต้องใช้วิธีการที่พิเศษอย่างไร ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปได้โดยง่าย คณะรัฐประหารซึ่งหวังจะได้เป็นรัฐบาล และนำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ที่ฝ่ายตนร่างขึ้นมาใช้เป็นประโยชน์ ไม่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลในระยะแรกด้วยเหตุผลความจำเป็นและความไม่พร้อมหลายประการ²

¹ โภคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. 2530. หน้า 150.

² สนใจอ่านรายละเอียดได้จาก ลูชิน ตันติกุล. รัฐประหาร พ.ศ. 2490.

จึงเป็นผลให้ไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และจำใจยอมมอบอำนาจให้ นายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศต่อไป

นายควงรีบฉวยโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาใช้แทน เพราะนายควงรู้ดีว่าเป็นเพียงรัฐบาลหุ่นเชิดของคณะรัฐประหาร และคงมีอำนาจอยู่ได้ไม่นาน¹ รัฐบาลนายควงได้ดำเนินการให้มีการจัดร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน และจากบุคคลที่รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ๆ ละ 5 คน รวมทั้งสิ้น 40 คน²

หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ร่างเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำเสนอให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งสมาชิกรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบและได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2492 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เรียกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ในระหว่างการร่างและการพิจารณารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นั้น คณะรัฐประหารซึ่งสนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. ได้พยายามแทรกแซงสภาร่างรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อโน้มน้าวให้การร่างและการพิจารณารัฐธรรมนูญเป็นไปในลักษณะที่คณะรัฐประหารต้องการ และพยายามชักชวนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ และคณะรัฐประหารก็ไม่กล้าดำเนินการชักชวนควมการใช้อำนาจ เพราะไม่มั่นใจว่าจะได้รับความสำเร็จด้วยเหตุผลหลายอย่าง³ แสดงให้เห็นว่า คณะรัฐประหารกับรัฐบาลไม่พอใจบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

¹ควง อภัยวงศ์. "การเปลี่ยนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม," ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย. 2516. หน้า 422 - 423.

²ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 2. 2495. หน้า 111.

³อำนาจละเอียดได้จาก ลุนี อธิมุติภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการทำรัฐประหารอีกครั้งเพื่อเลิกสมรฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และกลับไปนำเอารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมบางประการแล้วประกาศใช้ด้วยวิธีการที่มีลักษณะเร่งรัดและมีคัมมือชก ดังที่กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรได้ตรัสเล่าเหตุการณ์ในตอนนั้นไว้ว่า

...ที่นั่นตอนที่แก่จะรัฐประหารเจียบนั้น แก่ส่งคนมาขอร้องแก่มังคัมให้ฉันทเงิน สมรฐบาลและสภา ในที่สุดก็แกมาเองฉันทก็ไม่ยอมเซ็น ด้วยเหตุว่ากษัตริย์กำลังจะเสด็จขึ้นที่ถึงพระนครอยู่แล้ว ควรกราบบังคมทูลหาหรือทาทอนก่อนแกก็ไม่ยอม ตอนนั้นฉันทกำลังทำหนังสือของสยามสมาคมอยู่กับฝรั่งที่เป็นบรรณาธิการ จนเจ้าคนนั้นบอกว่า If they comeback you better give in แล้วในที่ที่สุดเขาก็สมรฐบาลและรัฐสภาโดยฉันทไม่ไ่ลงชื่อ เมื่อเผากษัตริย์ทาทอนกร้าวมาก ทรงตำหนิหลวงพิบูลอย่างแรงหลายคำ ทาทอนว่าฉันทไม่พอใจมากที่คนหลวงทำเช่นนั้น...¹

เนื่องจากรัฐบาลและคณะรัฐประหารให้เหตุผลในการเลิกสมรฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 โดยไม่มีน้ำหนักเพียงพอและเป็นทุกันทั่วไ้ว่าเหตุผลที่แท้จริงคือความต้องการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นประโยชน์ต่อการรักษาอำนาจและความมั่นคงของฝ่ายตนมากกว่า จึงมีผู้ไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารครั้งนี้เป็นจำนวนมาก เพราะทำให้ระบอบประชาธิปไตยเมืองไทยจึงก้าวหน้าไปอย่างเชื่องช้าที่สุดแล้วต้องถอยหลังกลับไปอีก คณะรัฐประหารและรัฐบาลต้องใช้เวลาเจรจากับพระมหากษัตริย์อยู่หลายสัปดาห์ ในที่สุดก็ประนีประนอมกันได้และพระมหากษัตริย์ทรงยอมลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495²

¹ สลักกัณณ์ ศิวรักษ์. กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากรตามทัศนะ ส. ศิวรักษ์. 2528.

² Edwin F. Stanton. Brief Authority. 1956. p. 270.

การที่รัฐบาลและคณะรัฐประหารกล้าใช้กำลังกระทำการที่ขัดต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างมากเช่นนี้ เนื่องมาจากมีความมั่นใจในความเข้มแข็ง ความมั่นคงของฝ่ายตนจากสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพราะกลุ่มบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลไทยเฉพาะพรรคพวกของนายปรีดีได้ถูกกำจัดไปหมดสิ้นจากการปราบกบฏครั้งต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐบาลก็ยังได้รับความสนับสนุนช่วยเหลืออย่างเต็มที่จากสหรัฐอเมริกาด้วยนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งสหรัฐอเมริกาพอใจกับนโยบายของรัฐบาลไทยในข้อนี้มาก จึงไม่สนใจว่ารัฐบาลจะปกครองประเทศโดยวิธีใด¹ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงมั่นใจในความสำเร็จของตน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จึงได้รับการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 ไปจนกระทั่งรัฐบาลชุดนี้หมดอำนาจลง

จากบทหลังของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับกล่าว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อชนชั้นที่เกี่ยวของกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลอย่างแน่นอน มีนัยนี้คงไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับในระยะเวลาเพียง 10 ปี ส่วนจะส่งผลกระทบต่อชนชั้นใดในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเป็นไปในรูปใดนั้น ก็จะได้อธิบายต่อไป

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระบบสภาอันประกอบด้วยวุฒิสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ก็จะมีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก สำหรับสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบหรือยังไม่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้อำนาจนิติหน้าที่ของรัฐสภา²

¹ Frank C. Darling. Thailand and the United States. 1965. p. 67.

² "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490," ใน ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 64 ตอนที่ 53 9 พฤษภาคม 2490. มาตรา 33, 34, 36, 37 39 และ 40.

อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล คือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะเสนอมาจากรัฐสภาหรือรัฐบาลก็ได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็ด้วยการยินยอมเห็นชอบของรัฐบาลเท่านั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาก็ต้องพิจารณาและลงมติภายใน 30 วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ต้องภายใน 15 วัน ถ้าไม่พิจารณาลงมติภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่ถ้าวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ หรือวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมไม่ว่ากรณีใดด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่ง ก็ให้ดำเนินการไปตามมาตรา 29 คือ ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจคืนมายังรัฐบาลภายในเวลา 1 เดือน หากรัฐบาลพิจารณาแล้วยังยืนยันตามเดิมก็ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศใช้ต่อไป¹

สำหรับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นสมาชิกทั้ง 2 สภามีสิทธิที่จะกระท้วงรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบโต้เมื่อเห็นว่ขอความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเนื่องจากมีผลเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือผลประโยชน์ของประเทศ แต่การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะนั้น รัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้สิทธินี้แก่สภาผู้แทนเพียงสภาเดียวเท่านั้น²

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, "ราชกิจจานุเบกษา" เล่มที่ 64 ตอนที่ 53, 9 พฤษภาคม 2490. มาตรา 27, 29, 30, 31, 60 และ 62.

²แหล่งเดิม. มาตรา 42, 64 และ 65.

ทางด้านการบริหารนั้นคณะรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ แต่จะเป็นสมาชิกของรัฐสภาด้วยหรือไม่ก็มีสิทธิไปแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองได้เท่าเทียมกัน และในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาโดยการลงมติความไว้วางใจรัฐบาลในกรณีนี้รัฐสภาจะต้องประชุมรวมกัน¹

การจัดระเบียบเกี่ยวกับรัฐสภาและรัฐบาลดังกล่าว มีผลให้ทั้ง 2 ฝ่ายมีลักษณะความสัมพันธ์กันตามรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา แต่ได้มีบทบัญญัติในบางมาตราที่ขัดหลักการของระบบรัฐสภา ได้แก่ การถวายอำนาจให้พระมหากษัตริย์เป็นพิเศษ คือ การที่ทรงมีพระบรมราชโองการ เพิกถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินต้องได้รับพระบรมราชานุญาตอันเป็นการนำเอาประมุขของประเทศมาเกี่ยวข้องแทรกแซงในการต่อสู้ทางการเมือง และบทบัญญัติที่ให้คณะรัฐมนตรีสามารถถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดต่าง ๆ แม้แต่พระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินและภาษีอากรให้โดยลบล้างข้อจำกัดเช่นพระราชบัญญัติได้ ถ้าเป็นเรื่องด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศโดยไม่มีบทบัญญัติให้นำเสนอต่อรัฐสภาอีก² ในมาตรานี้จึงเท่ากับเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร เป็นการดึงเอาอำนาจในการออกกฎหมายมาให้ฝ่ายบริหารกระทำได้ตามชอบใจซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วจะพบว่าแม้รัฐสภาจะมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการควบคุมของรัฐสภาจะทำได้อย่างไม่จริงจังและเต็มที่ ทั้งนี้เพราะการให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและไม่มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำ ทำให้รัฐบาลสามารถแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าไปเป็นสมาชิก

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490," ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 64 ตอนที่ 53, 9 พฤษภาคม 2490. มาตรา 70(4), 76 และ 77.

² แหล่งเดิม. มาตรา 78, 80 และ 81.

วุฒิสภาได้ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นย่อมเป็นเสียงสนับสนุนที่แน่นอนของรัฐบาล และจะเป็นเสียงสนับสนุนที่เป็นฐานอำนาจให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากขึ้นถ้าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภามาจากข้าราชการประจำซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ

การกำหนดให้รัฐบาลประชุมร่วมกันเพื่อลงมติความไว้วางใจต่อการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั้น จำนวนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพนานเท่าที่ไม่ไว้วางใจมาได้อย่างสบาย การให้วุฒิสภามีมติเห็นชอบหรือคัดค้านรัฐบาลในขณะที่ยุบสภาหรือยังไม่มีมติเลือกตั้งทำให้รัฐบาลสามารถให้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือในการให้ความเห็นชอบกับการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อย่างสะดวก และรัฐบาลอาจหาเหตุยุบสภา หรือถ่วงเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ยาวนานออกไปเพื่อฝ่ายตนจะได้บริหารงานตามความพอใจโดยสะดวกยิ่งขึ้น นอกจากนั้นการให้พระราชอำนาจแก่กษัตริย์เป็นพิเศษอย่างฉกฉวยการของระบบรัฐสภาตามที่ไต่ถามมาแล้ว ในแง่ปฏิบัติก็หมายถึงการให้อำนาจแก่รัฐบาลนั่นเอง เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจโดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ดังนั้นการที่จะหวังให้วุฒิสภามีมติเห็นชอบของตนอย่างเข้มแข็งจึงเป็นไปได้โดยยาก ภายใต้วงรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจะให้วุฒิสภาและการแบ่งแยกการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลเพื่อรักษาเสถียรภาพและอำนาจของรัฐบาล

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

โครงสร้างของรัฐบาลประกอบไปด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกภาพเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน จะต่างกันก็ตรงจำนวนของวุฒิสมาชิกซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้เพิ่มจำนวน 100 คน และมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกทั้ง 2 ลภาเป็นข้าราชการประจำ รวมทั้งห้ามสมาชิกทั้ง 2 ลภา

รับตำแหน่งหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง¹

ในคานอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติของรัฐบาลนั้น สภาผู้แทนมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภายกเว้นร่างพระราชบัญญัติการเงินที่จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แม้วุฒิสภาจะไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่สามารถเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ นั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรผ่านการลงมติให้ใช้ได้แล้ว จะนำเสนอต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องให้เสร็จภายใน 30 วัน ถ้าวุฒิสภาไม่พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว

เมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเห็นชอบโดยไม่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งกลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ทั้งสองสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการพิจารณาจำนวนเท่ากันมาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นร่วมกัน และให้คณะกรรมการร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วก็ดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 76 คือนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ แต่ถาสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนเป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อครบกำหนด 1 ปีแล้วสภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างนั้นมาพิจารณาใหม่ได้ และถาสภาผู้แทนราษฎรมิมีที่ยืนยันในร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาคือคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้วก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐบาล

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492," ใน ราชกิจจานุเบกษา. (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 66 ตอนที่ 17 23 มีนาคม 2492. มาตรา 73, 74, 80, 82, 83, 86, 95 และ 97.

และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 76 แต่ถ้าวางพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ให้
สภาผู้แทนราษฎรยกวาระนั้นขึ้นพิจารณาใหม่โดยที่โดยมีเงื่อนไขในการลงคะแนนเสียงและการ
ดำเนินการต่อจากการลงคะแนนเสียงเช่นเดียวกัน ร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่พลเอก
ถนอมพระมหากษัตริย์หากพระองค์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือไม่ก็พระราชทานคืนมาภายใน
90 วัน รัฐสภาของพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ หากรัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วย
คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำร่าง
ถวายอีกครั้ง เมื่อไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยมาใน 30 วัน ก็ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาไว้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าวางรัฐธรรมนูญแล้วพระองค์สามารถ
นำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่ก็ได้¹

วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน โดยสมาชิกทุกคนของ
รัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามซึ่งมีเงื่อนไขเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และสมาชิกรัฐสภา
จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดในแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิด
อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจในที่ประชุมของแต่ละสภาได้ แต่รัฐบาลมีสิทธิ
ขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปได้ถ้าเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยมเพราะเกี่ยวกับความ
ปลอดภัยหรือผลประโยชน์ของแผ่นดิน สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ
รัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะนั้นเป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดในสภาเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เมื่อการ
เปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงโดยมีมติให้ผ่านระเบียบวาระต่อไป ก็ให้ประธาน
สภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังประธานวุฒิสภา ในกรณีเช่นนี้วุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหา
เดียวกันโดยไม่สามารถลงมติความไว้วางใจ แต่อาจส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ
ประกอบการพิจารณาได้ และการลงมติความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปหลังจากที่
ได้รับความเห็นจากวุฒิสภาแล้ว²

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492," ราชกิจจานุเบกษา. (ฉบับพิเศษ)
เล่มที่ 66 ตอนที่ 17, 23 มีนาคม 2492. มาตรา 75, 76, 77, 121, 122, 123, และ 124.

² แหล่งเดิม. มาตรา 128, 129, 130 และ 131.

คณะกรรมการในรัฐธรรมนูญนี้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการ
 กำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร และมี
 บทบัญญัติเขียนไว้อย่างชัดเจนว่าในการบริหารราชการแผ่นดินคณะกรรมการจะต้องแถลง
 นโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ความ
 ไว้วางใจได้หลังจากที่คณะกรรมการได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาได้ตั้งข้อสังเกต
 ลงมาให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบการพิจารณาแล้ว คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
 ก็เช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา คือจะเป็นข้าราชการประจำมิได้ จะรับตำแหน่งหรือผลประโยชน์
 จากรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐตามมาตรา 80 ไม่ได้ นอกจากนี้รัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดการ
 กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล หน่วยงาน ส่วน บริษัทหรือองค์การใด ๆ
 ซึ่งดำเนินการธุรกิจเพื่อการค้าหรือไม่ได้ยกเว้นกัน¹

คณะกรรมการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของรัฐสภาที่มีสิทธิเข้าร่วมในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร
 วุฒิสภาหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง และถ้ามีปัญหาใดที่รัฐบาล
 ต้องการรับฟังความคิดเห็นของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีสามารถแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อขอให้
 มีการเปิดอภิปรายในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้โดยไม่มีการลงมติ นอกจากนี้รัฐบาลยังอาจ
 ขอให้สภาผู้แทนราษฎรมั่นความไว้วางใจอีกก็ได้ตามพฤติการณ์ที่เห็นสมควรเกิดขึ้น²

การจัดระเบียบการใช้อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจ
 บริหารในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบตามหลักการของระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง
 และเมื่อพิจารณาจากสาระในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายแล้ว จะสังเกตได้ว่าผู้ร่าง
 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เจตนารมณ์ที่จะป้องกันไม่ให้วุฒิสภากลายเป็นฐานอำนาจค้ำจุนรัฐบาลในสภาได้

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492," ใน ราชกิจจานุเบกษา.
 (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 66 ตอนที่ 17 23 มีนาคม 2492. มาตรา 142, 143, 145 และ
 146.

² แหล่งเก็บ. มาตรา 132, 144 และ 147.

เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกและแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ซึ่งมีประธานองคมนตรีเป็น
 ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถแทรกแซงการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก
 ได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็มีประสงคที่จะยกฐานะของวุฒิสภาให้สูงขึ้นโดยอยู่ในฐานะเป็น
 ตัวแทนของประมุขคอยตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุล
 อย่างแท้จริง จากที่กล่าวมาแล้วในช่วงต้นจะเห็นได้ว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติให้ความ
 ไว้วางใจรัฐบาล แต่รัฐบาลต้องเข้าแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อวุฒิสภา
 สมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริง
 และสามารถเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกับที่สภาผู้แทนราษฎรได้เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีมติ
 ให้ผ่านระเบียบวาระนั้นไป ซึ่งการอภิปรายใน 3 กรณีวุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตไปให้สภาผู้แทน
 ราษฎรใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อลงมติความไว้วางใจได้ สำหรับอำนาจหน้าที่คานานิติบัญญัติ
 ของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ คือสามารถใช้เวลาในการ
 พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใดนานถึง 60 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติธรรมดา
 และ 30 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน นอกจากนี้ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับ
 ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดยกเว้นร่างพระราชบัญญัติการเงินก็จะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูก
 ยับยั้งไปถึง 1 ปี ซึ่งเป็นการให้วุฒิสภามีเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ละเอียดรอบคอบขึ้น
 และเป็นการทวนทวนการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในทางอ้อม

จะเห็นว่าวุฒิสภามีฐานะและอำนาจมากขึ้นทั้งในด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร และในการ
 ถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร แม้รัฐบาลจะได้การสนับสนุนจากเสียงข้างมากใน
 สภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาก็อยู่ในฐานะที่มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อรัฐบาลและ
 สภาผู้แทนราษฎร ฐานะของวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ทำให้รัฐบาลและสภาผู้แทนต้อง

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492," ใน ราชกิจจานุเบกษา.
 (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 66 ตอนที่ 17 23 มีนาคม 2492. มาตรา 82.

คำนึงถึงความคิดเห็นของวุฒิสภาที่จะมีผลทางการเมืองด้วย รัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร และในขณะเดียวกันก็ต้องรับฟังความคิดเห็นจากวุฒิสภาทางหนึ่งด้วย ดังนั้นรัฐบาลที่บริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มีความตั้งใจจะปกครองบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้าตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ก็คงจะได้รับความสะดวกและ ไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับรัฐสภาจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของรัฐบาลแก่ประการใด แต่ถ้าวเป็นรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศด้วยความมุ่งหวังบางประการ และต้องการรักษาอำนาจของตนไว้โดยไม่ยอมที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของวุฒิสภา ก็คงจะได้รับความยุ่งยากลำบากอยู่มาก

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475

แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 รูปแบบของสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นแบบสภาเดี่ยว คือมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวโดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี แต่ในระหว่างข้อบทเฉพาะกาลเป็นเวลา 10 ปี จะมีสมาชิก 2 ประเภทจำนวนเท่ากัน ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประเภทสองมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จะลดลงเป็น 2 ระยะ คือเมื่อใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปแล้ว 5 ปี สมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 จะต้องออกจากตำแหน่งเท่ากับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในจังหวัดที่มิได้ได้รับการศึกษาจบภาคบังคับเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น และเมื่อครบ 10 ปี สมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 ก็จะถูกยกเลิกไป¹

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภทมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ คือ เป็นผู้ให้คำแนะนำยินยอมในการตราพระราชบัญญัติทั้งหลายขึ้นเป็นกฎหมาย มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐบาล ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งจะเสนอได้

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, ใน ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 69 ตอนที่ 15 8 มีนาคม 2495. มาตรา 45, 47, 115 และ 116.

ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี และเมื่อไต่ถามการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใดแล้ว ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นสู่สภา ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าพระองค์ทรงเห็นชอบก็ให้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ แต่หาพระมหากษัตริย์มิได้พระราชทานคืนมาภายใน 60 วัน สภาจะต้องพิจารณาพระราชบัญญัตินั้นใหม่ หากสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นสู่สภา ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาใน 30 วัน ก็ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลเป็นกฎหมายได้ เหมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว¹

ในการควบคุมราชการแผ่นดินนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบถ้าเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวเนื่องกับความปลอดภัยหรือผลประโยชน์ของประเทศ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจต้องมีสมาชิกสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อกันเสนอญัตติ แต่ดำเนินการลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ จะต้องมียกจำนวนสมาชิกสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อกันเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่อาจมีผลให้รัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งได้ แต่เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจของสภา นายกรัฐมนตรีก็สามารถถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาได้เช่นกัน²

สำหรับฝ่ายรัฐบาล พระมหากษัตริย์ก็อยู่แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินภายใต้

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, "ใน ราชกิจจานุเบกษา. (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 69 ตอนที่ 15 ค มีนาคม 2495. มาตรา 66, 71, 72 และ 73.

² แหล่งเดิม. มาตรา 65, 74, 75 และ 76.

ความไว้วางใจของสภา รัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสภาก็มีสิทธิไปประชุมและลงความคิดเห็นในสภาได้แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง และถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารประเทศ รัฐบาลสามารถขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาได้โดยไม่มีการลงมติ หรือถ้ามีพฤติการณ์ที่รัฐบาลเห็นสมควร จะขอให้สภายืนยันความไว้วางใจอีกครั้งก็ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 แล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 อยู่มาก โดยเฉพาะในเรื่องของอำนาจการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งทำให้รัฐบาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง และรับผิดชอบต่อรัฐสภาอันเป็นตัวแทนเจตนารมณ์ของประชาชน แต่สิ่งที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 คือรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภา หรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ กับการให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถแทรกแซงการทำงานของรัฐสภาได้ โดยการแต่งตั้งพรรคพวกของตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 นี้ก็แต่งตั้งจากข้าราชการประจำที่เป็นทหาร - ตำรวจ เพราะนอกจากจะทำให้รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนในสภาที่แน่นอนมั่นคงถึงครึ่งหนึ่งแล้ว ก็ยังเป็นเสียงสนับสนุนที่มีกำลังอาวุธเพียงพอที่จะช่วยรัฐบาลให้ปลอดภัยจากการถูกปฏิวัติ รัฐประหารจากกลุ่มอำนาจอื่น ๆ ด้วย และถ้ารัฐบาลสามารถถึงเสียงข้างมากในสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 1 มาเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลได้อีก ก็จะมีผลให้รัฐบาลมั่นคงยิ่งขึ้น จนอาจบริหารประเทศไปตามใจชอบโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน แต่ถ้าวรัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 1 รัฐบาลก็ไม่เคียดแค้นลำบาก เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรผ่านมติใด ๆ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, * ใน ราชกิจจานุเบกษา. (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 69 ตอนที่ 15 8 มีนาคม 2495. มาตรา 81, 82, 84, 85 และ 86.

ควยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดนั้น รัฐบาลซึ่งมีคะแนนเสียงจากสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 อยู่แล้วครึ่งหนึ่งของสภา หาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 1 อีกเพียงเสียงเดียว รัฐบาลก็เป็นฝ่ายชนะอย่างง่ายดายแล้ว ดังนั้นการมีสมาชิกผู้แทนราษฎรประเภท 2 ซึ่งเป็นพรรคพวกของรัฐบาลในสภา จึงทำให้มาตรการควบคุมรัฐบาลที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะมีความรุนแรงเพียงใด ก็กลายเป็นเรื่องมือความคุมที่ไร้ความหมาย นอกจากนี้ยังส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนเป็นไปในทางให้การสนับสนุนเห็นชอบการกระทำและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล มากกว่าที่จะคอยตรวจสอบความคุมการทำงานของรัฐบาล ถึงแม้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 1 บางส่วนที่มีความรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่อันพึงกระทำของตนอย่างเข้มแข็ง แต่เสียงคัดค้านจากสมาชิกกลุ่มนี้ก็จะไม่สามารถเอาชนะกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลได้เลย

หากจะนำรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดีและมีการปกครองในระบอบรัฐสภาเช่นเดียวกับไทย คือรัฐธรรมนูญอังกฤษ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 และรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในช่วงเวลาเดียวกับรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับของไทยแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับรัฐสภาและรัฐบาลที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญของประเทศดังกล่าวมากกว่าฉบับอื่น คือ

1. มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งในปะเทศอังกฤษมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษว่าข้าราชการประจำจะเป็นสมาชิกสภาสามัญไม่ได้โดยเด็ดขาด¹ และในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกับบัญญัติไว้ดังนี้ "...นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะต้องเป็นพลเรือน"²

¹ คีโรก ชันนาม. "รัฐธรรมนูญบริติช." ใน นิติสาสน์. 18(2) : 421 ; เมษายน - มิถุนายน 2490.

² เขียน ชีระวิทย์. ระบบการปกครองของญี่ปุ่น. 2511. หน้า 123.

2. มีบทบัญญัติที่ตราไว้อย่างชัดแจ้งว่า คณะรัฐมนตรีต้องเข้าแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าบริหารประเทศ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 45 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"...นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอโครงการและนโยบายของคณะรัฐมนตรีในอันที่จะบริหารงานต่อสมัชชาแห่งชาติ¹ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะได้รับแต่งตั้งในเมื่อ นายกรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสมัชชาแห่งชาติด้วยการออกเสียงโดยเปิดเผย และด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิก..."²

3. มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง เช่นเดียวกับสมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษ ที่มาจากการสืบทอดตำแหน่งในตระกูล และการแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความดีความชอบต่อแผ่นดิน ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาในญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และการเลือกตั้งโดยอ้อมในฝรั่งเศส แต่สมาชิกวุฒิสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ตั้งมาเพื่อกลั่นกรองการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีอำนาจในการตรากฎหมาย และควบคุมรัฐบาลให้สัมพันธ์กับสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับอำนาจของวุฒิสภาทั้ง 3 ประเทศ โดยจะเห็นได้จาก มาตรา 59 ในรัฐธรรมนูญฉบับที่กำหนดไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นกฎหมายได้เมื่อผ่านการพิจารณาจากสภาทั้งสองแล้ว หากวุฒิสภามีความเห็นต่างจากสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมผ่านเป็นกฎหมายได้เมื่อสภาผู้แทนมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม และถ้าวุฒิสภาไม่ดำเนินการใด ๆ หลังจากรับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนแล้วภายใน 60 วัน

¹รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 4 จะเรียกสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่างว่า สมัชชาแห่งชาติ และเรียกวุฒิสภาหรือสภาสูงว่า สภาแห่งสาธารณรัฐ.

²สุทนต์ ศรีสุข ญแปล. "บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946," ใน นิติสารณ. 21(12) : 1247 ; ธันวาคม 2495. แปลจาก MANUEL DE DROIT. ET DE SCIENCE POLITIQUE. p. 379 - 394.

ให้ถือว่าวุฒิสภาไม่รับร่างนั้น สภาผู้แทนสามารถลงมติว่าเป็นกฎหมายได้ นอกจากนี้ใน มาตรา 69 ก็บัญญัติไว้ว่า ถ้าสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ¹ สำหรับสภาขุนนางของอังกฤษนั้นเป็นนิติประเพณีว่า มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติและเป็นศาลฎีกา โดยอำนาจทางนิติบัญญัติของสภาขุนนางนั้นในพระราชบัญญัติ Parliament Act ค.ศ. 1911 ให้อำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้เพียง 1 ปี และหลังการพิจารณาพระราชบัญญัติ การเงินได้ไม่เกิน 1 เดือนเท่านั้น² ไม่มีกฎหมายฉบับใดหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดที่ให้อำนาจ สภาขุนนางในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแสดงว่า สภาขุนนางไม่มีอำนาจในด้านนี้ และในฝรั่งเศสสภาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจยับยั้งกฎหมายได้คราวเดียวและภายใน 2 เดือน เท่านั้น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินก็ต้องใช้เวลาน้อยกว่านี้ อำนาจเด็ดขาดในการตรา กฎหมายเป็นของสมาชิกแห่งชาติ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีไม่ตองรับผิดชอบต่อสภาสาธารณรัฐ³

สังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส นั้น จะมีหลักการตรงกันอยู่ ประการหนึ่งคือ การให้อำนาจแก่วุฒิสภาในด้านการผ่านร่างพระราชบัญญัติ และการควบคุมรัฐบาล น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร เป็นหลักการที่สมควรถูกต้องตามอุดมการณ์ของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ของไทยก็เป็นไปตามหลักการดังกล่าว แต่ รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จะให้อำนาจแก่วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนประเภทสองในหลักการดังกล่าวไว้ทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร โดยเราสามารถสรุปเปรียบเทียบหลักการสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลใน รัฐธรรมนูญไทยทั้ง 3 ฉบับ ให้เห็นได้อย่างชัดเจนตามตารางต่อไปนี้

¹เขียน ชีระวิทย์. ระบอบการปกครองของไทย. 2511. หน้า 120 - 123.

²คีเรก ชัยนาม. "รัฐธรรมนูญวิภาษ," นิติศาสตร์. 18(2) : 408 - 414; เมษายน - มิถุนายน 2490. หน้า 408 - 414.

³สุคนธ์ ศรีสุข บัญแปล. "บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946," นิติศาสตร์. 21(12) : 1236 - 1248 ; ธันวาคม 2493. มาตรา 13, 20 และ 48. หน้า 1236 - 1248.

ตาราง 1 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492
และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

ฉบับที่ สาระสำคัญ	พ.ศ. 2490	พ.ศ. 2492	พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495
1. สภาเดียว (เลือกตั้ง + แต่งตั้ง)			✓
2. สองสภา (เลือกตั้ง + แต่งตั้ง)	✓	✓	
3. สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ		✓	
4. คณะรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ	✓	✓	
5. รัฐบาลเป็นผู้อยู่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือ สมาชิกประเภท 2	✓		✓
6. รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมการบริหารประเทศ และตั้งกระทู้ถาม	✓	✓	✓
7. คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายโดยสภา ผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงมติให้ความไว้วางใจ		✓	
8. สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อ ลงมติไม่ไว้วางใจ	✓		✓
9. เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิลงมติ ไม่ไว้วางใจในการเปิดอภิปรายทั่วไป		✓	
10. สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอ ร่าง พรบ.	✓		✓
11. เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะ รัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ		✓	

ตาราง 1 (ต่อ)

สาระสำคัญ	ฉบับที่	พ.ศ. 2490	พ.ศ. 2492	พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495
12. รัฐบาลมีสิทธิยุบสภา		✓	✓	✓
13. คณะรัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจากรัฐสภา		✓	✓	✓
14. คณะรัฐมนตรีบริหารประเทศโดยได้รับความไว้วางใจและรับผิดชอบจากรัฐสภา		✓		✓
15. คณะรัฐมนตรีบริหารประเทศโดยได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรและรับผิดชอบจากรัฐสภา				

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีความแตกต่างที่สำคัญในเรื่องอำนาจของวุฒิสภา / ซึ่งความแตกต่างในเรื่องนี้จะส่งผลให้เกิดความแตกต่างในทางปฏิบัติของสมาชิกวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับด้วยเช่นกัน ในระหว่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นฉบับที่มีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด โดยได้ร่างขึ้นตามแนวนิยมคลาสสิก คือพยายามจะสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายบริหาร กับ ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถทำอะไรได้ตามอำเภอใจโดยอาศัยสถาบันทางการเมือง เช่น วุฒิสภา หรือข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือค้ำจุนอำนาจทางการเมืองได้ ด้วยเหตุนี้สมาชิกวุฒิสภาจึงสามารถแสดงบทบาทในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ไม่ต้องเกรงอิทธิพลใดๆ

หรือต้องถูกจำกัดบทบาทด้วยการแทรกแซงจากรัฐบาล และในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นสมาชิก
รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญได้อย่างเข้มแข็ง แม้รัฐบาลจะสามารถเผชิญความเสี่ยงอย่างมากในสภายุทธการเมืองได้สำเร็จ
แต่รัฐบาลก็ต้องประสบปัญหาที่ยากไม่น้อยจากการเอาใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุน
รัฐบาล และการที่รัฐบาลไม่สามารถใช้อิทธิพลแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามที่
รัฐบาลจึงต้องอยู่ในฐานะลำบากมากยิ่งขึ้นจากการตรวจสอบควบคุมของวุฒิสภาอย่างจริงจัง
หากว่ารัฐบาลสามารถแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้สำเร็จ วุฒิสภาก็คงไม่ใช่เครื่องมือ
ที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลนัก เพราะในเมื่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามข้าราชการประจำเป็น
วุฒิสมาชิก และอำนาจในคานานิติบัญญัติกับการควบคุมการบริหารประเทศของวุฒิสภาก็มีน้อยกว่า
สภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นไม่ว่าสภาพการณ์จะเป็นไปในทางใด ก็ล้วนแต่ทำให้รัฐบาลต้องตกอยู่ใน
ภาวะยุ่งยากลำบากจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาทั้งสิ้น จากความไม่สะดวกที่ทองบริหาร
ประเทศภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งไม่มีกลไกที่จะสามารถทำให้รัฐบาลใช้
อิทธิพลแทรกแซง ครองอำนาจรัฐสภาได้เลย จึงมีผลให้รัฐบาลตัดสินใจหารัฐประหารล้มเลิก
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. (2492) ไปในที่สุด และนำเอารัฐธรรมนูญที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตน
มาใช้แทน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495
ที่คณะรัฐประหารนำมาประกาศใช้ยอมเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติอันเป็นประโยชน์ต่อการรักษา
อำนาจของคณะรัฐประหารและรัฐบาลอย่างแนบแน่น แม้คณะรัฐประหารและรัฐบาลจะไม่มีโอกาส
ได้ใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 เพราะความไม่พร้อมหลายประการจาก
ฝ่ายตนก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ จะพบกลไกบางอย่างที่คณะ
รัฐประหารสามารถนำมาใช้ในการรักษาของตน และจะทำให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้
สะดวกตามที่ต้องการ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาไม่ใช่สิ่งที่จะสร้างความวิตกกังวลให้รัฐบาลอีก
ต่อไป กลไกดังกล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 และ ข้าราชการ
ประจำที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาเหล่านี้ย่อมจะเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลอย่างแน่นอน
ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา

เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในสภาได้ การให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรได้ ในขณะที่มีการยุบสภาหรือยังไม่มี การเลือกตั้ง การให้อำนาจวุฒิสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ หรือการให้สมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 มีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 1 เหล่านี้ล้วนเป็นกลไกที่ทำให้รัฐบาลสามารถครอบงำรัฐสภาได้ การที่พรรคพวกของรัฐบาลซึ่งมีจำนวนและอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งนั้น ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคงมาก ไม่ต้องระมัดระวังในการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม และบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะ เป็นไปอย่างไม่เข้มแข็งจริงจัง ไม่มีความหมายต่อรัฐบาล เพราะลงมติครั้งใดรัฐบาลก็จะเป็นฝ่ายชนะตลอดกาล ดังนั้นรัฐสภาแทนที่จะควบคุมรัฐบาลกลับเป็นฝ่ายถูกรัฐบาลครอบงำเสียมากกว่า สภาพการณ์เช่นนี้อาจก่อให้เกิดความหือใจแก่ผู้แทนราษฎรบางคนจนไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือไม่บางคนก็เปลี่ยนใจเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลเสียเลย ทำให้ผู้นิยามการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในสภาเหลือน้อยลง รัฐบาลก็ยังได้รับความสะดวกและมั่นคงมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้จัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลไว้ในลักษณะที่ให้อำนาจรัฐสภาอย่างปานกลาง คือรัฐสภาไม่มีอำนาจมากเท่ารัฐสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และไม่ถูกคัดหอนความเข้มแข็งของอำนาจที่ใคร่จากการกำหนดให้มีสมาชิกประเภท 2 ในสภาหรือจากกลไกอื่น ๆ อย่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แตกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น ในทางปฏิบัติจริงรัฐสภาที่มีอิสระและได้รับอำนาจจากรัฐธรรมนูญมากกว่าพอ ขาดไม่แสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง เช่น รัฐสภาในสมัยนายปรีดีเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาซึ่งน่าจะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาลจากการมีสมาชิกประเภท 2 ในสภา กลับแสดงบทบาทควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างเข้มงวดก็ได้ ดังนั้นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกับการแสดง

บทบาทของรัฐบาลในทางปฏิบัติจึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกันเสมอไป แต่การปฏิบัติ รัฐบาล
 เพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ สามารถเป็นที่ยืนยันได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับเป็น
 ปัจจัยหนึ่งที่มีผลให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา อันจะส่งผลกระทบ
 การทำงานและเสถียรภาพของรัฐบาล สำหรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490
 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 จะส่งผล
 ต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกรัฐสภาอย่างไรนั้น ก็เป็นการศึกษาในบทต่อไป

บทบาทของรัฐบาลในการควบคุมรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของรัฐบาล ก่อนอื่นก็ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ รัฐบาลและรัฐบาลในรัฐธรรมนูญแล้วจึงมาพิจารณาแสดงบทบาทจริงในทางปฏิบัติ เพราะรัฐธรรมนูญ จะมีบทบัญญัติซึ่งระบุถึงอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาลของรัฐบาลไว้อย่างชัดเจน โดย รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็จะระบุถึงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของรัฐบาลไว้มากน้อยต่างกันซึ่งจะมีผลต่อการแสดงบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกสภาในทางปฏิบัติด้วย ในบทที่ 2 ก็ได้กล่าวถึง ความแตกต่างของบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาลของรัฐบาลในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ไว้แล้ว โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการที่เป็น ประชาธิปไตย จึงมีบทบัญญัติที่ทำให้รัฐบาลมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล และมีอำนาจในการ ควบคุมรัฐบาลมากกว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งมีกลไกบางอย่างที่จะทำให้รัฐบาลสามารถครอบงำการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ของสมาชิกสภาได้ จากความแตกต่างของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทำให้พอจะ คาดการณ์ได้ว่าสมาชิกสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ย่อมจะมีบทบาทในการควบคุม รัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพกว่าสมาชิกสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แต่นั่นก็เป็นการคาดการณ์ตามแนวโน้ม ที่น่าจะเป็นไปเท่านั้น อาจไม่ตรงกับบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกสภาที่แสดงออกจริงก็ได้ เพราะบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกสภาไม่ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว ยังมีสภาพการอีกหลายอย่างที่จะมีผลกระทบบต่อการแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลของบรรดา สมาชิกสภา

การศึกษาดังกล่าวถึงบทบาทของสมาชิกสภาในการควบคุมรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500 นั้น จะได้อธิบายเปรียบเทียบถึงบทบาทของสมาชิกสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 กับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เป็นสำคัญ เพราะการควบคุมรัฐบาล

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 นั้นมีระยะเวลาเพียง 1 ปี และในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีสมัยประชุมสภาเพียง 3 เดือนเท่านั้น นอกจากนี้รายงานการประชุมสภาในช่วงเวลาดังกล่าวก็ไม่ได้มีความสมบูรณ์พอที่จะนำมาแยกศึกษาวิเคราะห์โดยเฉพาะได้² ประกอบกับสมาชิกวุฒิสภาในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ก็เป็นชุดเดียวกัน เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงสมาชิกวุฒิสภาเล็กน้อยในบางส่วนเท่านั้น ควบเหตุผลดังกล่าวจึงขอรวมบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เข้าไว้ด้วยกัน

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ก็เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือรัฐสภาสามารถควบคุมรัฐบาลได้หลายวิธี นับแต่การควบคุมขั้นเด็ดขาดรุนแรงและทำโดยยาก คือการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติความไว้วางใจ รองลงมาคือการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การลงมติความไว้วางใจรัฐบาลเมื่อแรกเข้ารับตำแหน่ง การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณและร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ไปจนถึงการควบคุมที่อ่อนและทำได้โดยง่ายเสมอ คือการตั้งกระทู้ถามโดยรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492.

² เนื่องจากรายงานการประชุมวุฒิสภา และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้สูญหายระหว่างการขนย้ายจากพระที่นั่งอนันตสมาคม มายังตึกสภาแห่งใหม่ นอกจากนี้ยังมีอยู่ก็สึกหรอ ขำรุค เพราะปลวกและความเก่าไปไม่น้อย.

1. บทบาทของรัฐบาลในการควบคุมจราจรทาง พ.ศ. 2491 - 2494

1.1 การตั้งกระทู้ถาม กระทู้ถาม คือ คำถามที่สมาชิกวุฒิสภาตั้งถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี ซึ่งลักษณะคำถามแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ กระทู้ถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบาย การตั้งกระทู้ถามจะต้องทำเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา คือผู้ตั้งกระทู้ถามจะต้องเขียนหนังสือขอความเป็นคำถามส่งให้ประธานสภา หากคำถามนั้นต้องการให้ตอบด่วนก็ต้องระบุส่งไปควยว่าเป็นกระทู้ด่วน เพราะประธานสภาจะไต่พิจารณาบรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุมก่อนกระทู้ถามธรรมดา นอกจากนั้นกระตือรือร้นของการให้ตอบในที่ประชุมสภา หรือตอบในราชกิจจานุเบกษา สำหรับการตั้งกระทู้ถามควนนั้นก็ต้องเป็นกระทู้ที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน
- เป็นเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาหรือป้องกันภัยสาธารณะ
- เป็นเรื่องที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม หรือเสรีภาพของ

ประชาชนอย่างร้ายแรง

- เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ

แต่ไม่ว่ากระทู้ถามนั้นจะเป็นกระทู้ถามด่วน หรือกระทู้ถามธรรมดา ก็ต้องไม่ใช่คำถามเพื่อย ต่อ ไม่ใช่คำถามที่วนเวียนซ้ำซากหรือไขว่คว้าหาข้อเท็จจริงเข้าใจยาก ห้ามตั้งกระทู้ถามในลักษณะที่ถามเพื่อให้ออกความเห็น ถามเป็นเชิงโต้แย้งหรือประชดหรือแกล้งใส่ร้ายเสียชื่อเสียง นอกจากนั้นก็ห้ามตั้งกระทู้ถามเ้า จะทราบข่าวในหนังสือพิมพ์หรือกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ ว่าจริงหรือไม่ และห้ามตั้งกระทู้ถามในเรื่องไม่เป็นสาระ¹

ประธานสภาเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณากระทู้ถาม คือจะรับหรือไม่รับก็ได้ และรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย

¹พรพินา เปลิยนโมพี และนรรัตน์ พิมพ์เสน. "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน," ใน รัฐสภาสาร. 30(11) : 62 - 64 ; พฤศจิกายน 2525.

เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของประเทศ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ก็ไ้ระบุถึงสิทธิของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถามโดยมีเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นไว้ในมาตราที่ 129

การควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามก็มีวัตถุประสงค์ที่จะเร่งรัด ทวงถาม หรือกระตุ้นเตือนรัฐบาลให้ดำเนินการ หรือเฝ้าระวังข้อบกพร่องในนโยบายต่าง ๆ ซึ่งการจะใช้กระทู้ถามให้เกิดผลตามจุดประสงค์ดังกล่าวผู้ตั้งกระทู้ถามก็จำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจในปัญหาที่ถาม และดูทางที่อาจแก้ปัญหาได้พอสมควร โดยมีข้อมูลในเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอ สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นิยมใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลกันมาก เนื่องจากการตั้งกระทู้ถามทำได้ง่าย มีความคล่องตัวกว่าการควบคุมรัฐบาลด้วยวิธีอื่น และเป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกวุฒิสภา คือไม่ต้องอาศัยความร่วมมือจากสมาชิกคนอื่น ด้วยเหตุนี้จึงมีจำนวนกระทู้ถามที่สมาชิกวุฒิสภาส่งถามกันเข้ามามาก โดยที่รัฐมนตรีได้ตอบในที่ประชุมสภา และในราชกิจจานุเบกษาไปได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น คือ

ในปี พ.ศ. 2491	จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับ	
	การตอบมี	217 กระทู้
ในปี พ.ศ. 2492	จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการตอบมี	
		42 กระทู้
ในปี พ.ศ. 2492	จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับ	
	การตอบมี	175 กระทู้
ในปี พ.ศ. 2493	จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการตอบมี	
		14 กระทู้
ในปี พ.ศ. 2493	จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับ	
	การตอบมี	281 กระทู้
ในปี พ.ศ. 2494	จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการตอบมี	
		16 กระทู้
ในปี พ.ศ. 2494	จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับ	
	การตอบมี	176 กระทู้
	จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการตอบมี	
		8 กระทู้

นอกจากนี้ยังมีกระทู้ถามที่ยังไม่ได้รับคำตอบอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งคงจะเป็นจำนวน ไม่น้อย ทั้งนี้สามารถคาดคะเนได้จากคำกล่าวปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2492 ของฝ่ายรัฐบาลที่ว่า

"...นอกจากนี้ยังเป็นที่ประจักษ์ว่า ท่านใดสนใจและความสนใจในการบริหารราชการ ของรัฐบาลเสมอมา โดยพยายามตั้งกระทู้ถามทั้งที่เป็นกระทู้ถามด่วน และ กระทู้ถามธรรมดา รวมถึง 80 กว่ากระทู้ ซึ่งรัฐบาลได้พยายามสอบสวนข้อเท็จจริง และตอบให้สมาชิกหายข้องใจไปถึง 39 กระทู้ ส่วนที่เหลือจะได้พยายามชี้แจง ต่อไป..."

กระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎรระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494 เป็นกระทู้ถามที่มี สาระสำคัญน่าสนใจ และส่วนใหญ่จะเป็นการถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงมากกว่าการถามเกี่ยวกับ นโยบาย ซึ่งการถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงนี้มักจะมุ่งสอบถามถึงการปฏิบัติงานของรัฐบาล และ บรรยายถึงความบกพร่องของรัฐบาลโดยทั่วไป เนื้อหาของกระทู้ถามในช่วงเวลานี้สามารถแยก เป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1. เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจของประเทศ และความเป็นอยู่ของประชาชน
2. เกี่ยวกับด้านสังคม การศึกษา การสาธารณสุข สาธารณูปโภค มุ่งระงับความเดือดร้อนและส่งเสริมให้ประชาชนอยู่ดีกินดี
3. เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล ระบบราชการ มุ่งให้เกิดการแก้ไขในหน่วยงานของรัฐบาล
4. เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ กระทู้ถามประเภทนี้มักจะถามเมื่อเกิดเหตุการณ์อันน่าจะเป็นอันตรายต่อประเทศ หรือมีเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่อยู่ในความสนใจของประชาชน

กระทู้ที่มีจำนวนมากที่สุด คือ กระทู้ถามประเภทที่ 1 และ 2 เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกข์สุขของประชาชนโดยตรง เป็นการทำให้รัฐบาลได้รับทราบว่าประชาชนที่ไหนได้รับความเดือดร้อนอย่างไรบ้าง และยังเป็นการกระตุ้น เร่งรัดให้รัฐบาลเอาใจใส่ต่อการดำเนินงานที่จะช่วยให้ประชาชนมีความผาสุกขึ้นด้วย เช่น

- กระทู้ถามของ นาย ช. สายเชื้อ เรื่องโรคระบาดสัตว์
- กระทู้ถามของ ชุนคงฤทธิ์ ศึกษากกร เรื่องการปรับปรุงแก้ไขนักเรียนที่ไม่มี

ค่าเล่าเรียน

- กระทู้ถามของ นายเพ่ง อิมปะพันธ์ เรื่องน้ำมันเบนซินหัวเมืองชาดแสนและราคาแพง¹

- กระทู้ถามของ นายนิวัฒน์ ศรีสุวรรณนท์ เรื่องชลประทานในภาคอีสาน
- กระทู้ถามของ นายบุญช่วย ศรีสวัสดิ์ เรื่องฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้าน
- กระทู้ถามของ ชุนอนุสรกรณ์ เรื่องการขยายไฟฟ้า ประปาให้แพร่หลาย²
- กระทู้ถามของ นายไพรัตน์ วิเศษโกสิน เรื่องการลดค่าครองชีพ
- กระทู้ถามของ หม่อมเจ้านิตยากร วรารมณ เรื่องความปลอดภัยของประชาชน
- กระทู้ถามของ นายฉ่ำ จำรัสเนตร เรื่องการช่วยเหลือราษฎรผู้ป่วยด้วยโรค

ปัจจุบันคานคมนาคน³

- กระทู้ถามของ นายประพัฒน์ วรชนะสาร เรื่องการถักกันยูทองหา

¹"บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร," ใน ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 65 ตอนที่ 36. หน้า 1609 - 1615 และหน้า 1795 - 1797. 20 พฤษภาคม 2491 และ 29 มิถุนายน 2491.

²"บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร," ใน ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 66 ตอนที่ 60, 61, 65. หน้า 4965 - 5064. 1 พฤศจิกายน - 29 พฤศจิกายน 2492.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนัฯ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 12 ตุลาคม 2493 และครั้งที่ 12 วันที่ 21 ธันวาคม 2493.

- กระหู่ถามของ นายบุญท พึ่งภาพ เรื่องกระต่ายขึ้นราคาเป็นที่เคื่อกร้อนแก่
ประชาชน

- กระหู่ถามของ นายทองดี อีสราชีวิน เรื่องการปล้นในถนนสายประชาธิปไตย¹
การตอบคำถามของรัฐบาลในกระหู่ถามประเภทนี้ไม่ค่อยสร้างความหนักใจให้รัฐบาล
มากนัก เพราะรัฐบาลสามารถหาข้อมูลมาแถลงชี้แจงให้สมาชิกผู้ตั้งกระหู่ถามมีความพอใจได้
และหากสมาชิกผู้ตั้งกระหู่ถามพยายามบีบบังคับให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาก็เป็นไปได้
หวังจะให้เป็นไป รัฐบาลก็มักจะสรุปตอบว่า "จะรีบดำเนินการ" "จะรีบไปพิจารณาดำเนินการ
หรือแก้ไข" หรือ "กำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการอยู่ ดังตัวอย่างกระหู่ถามของ นายสุวัจน์
พลธนา เรื่องการเกณฑ์ขอข้าวจากราษฎร โดยมี พลเอกมังกร พรหมโยธี รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ตอบ ดังนี้

ถาม ข้าพเจ้าขอตั้งกระหู่ถามว่ารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยครั้งนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2488
คณะกรรมการอำเภอแวง จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ทำการเกณฑ์ขอข้าวจากราษฎรจำนวนมาก
โดยอ้างว่าจะเกณฑ์ไปให้ทางราชการ หากขัดขึ้นจะมีโทษมาก และรับปากกับราษฎรว่าจะ
จ่ายเงินให้ แต่จนบัดนี้ยังไม่ได้จ่ายเงินให้ราษฎรหมด ปรากฏว่าจ่ายให้ไปเพียง 4 ราย
แต่ละรายก็ยังไม่หมด เหตุใดจึงไม่จ่ายให้หมดทุกราย ขอให้ทางราชการจัดการให้โดยด่วน
จะไ้หรือไม่

ตอบ การเกณฑ์ขอข้าวจากราษฎรเป็นไปตามพระราชนิพนธ์ที่กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457
ที่ยังจ่ายไม่หมด ไม่ครบ เพราะเงินไม่พอ ทางกระทรวงจะไ้เร่งจังหวัดให้เดือนขอเงินทาง
ทหารมาจ่ายให้ต่อไป

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 1 วันที่ 4 มกราคม 2494, ครั้งที่ 13 วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2494 และครั้งที่ 18
วันที่ 9 มีนาคม 2494.

ถาม ถึงแม่ท่านรัฐมนตรีจะตอบย้าว่า จะพยายามเร่งรัดเอาเงินจ่ายให้แก่ราษฎรนั้น ข้าพเจ้าก็ยังสงสัยอยู่ เพราะว่าการเร่งรัดเอาเงินจากทหารนั้นยากนักยากหนาที่จะขอมาได้ นี่เป็นความจริง ไม่ทราบว่าเป็นเพราะเหตุใด คล้าย ๆ กับว่าทหารถือเอกสิทธิ์เต็มที่ไม่ว่าจะกระทำการอะไร ๆ แล้วไม่อยากจะรับรอง ถ้าเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยจะหาเงินมาโยกจ่ายไปให้กองใดหรือไม่

ตอบ ในเรื่องนี้เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ ดังนั้นการที่จะจ่ายเงินโดยเอาเงินประเภทต่าง ๆ ที่ได้ตั้งไว้แล้วไปจ่ายไม่ได้ และเป็นเรื่องของกลาโหมซึ่งเกี่ยวกับการทหารอยู่แล้ว มหาดไทยไม่มีเงินมาโยกจ่าย และขอรับรองว่าจะพยายามเร่งรัดให้ได้เร็วที่สุด¹

นอกจากกระตุณราษฎรถึงการแก้ไขปัญหาทุกข์สุขของราษฎรในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่จำนวนมากแล้ว กระตุณประเภทที่สื่อให้เห็นเจตนาของสมาชิกสภาแทนราษฎรที่ทองการจะควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกตอ้งก็มีจำนวนไม่น้อย เช่น

- กระตุณของ นายก่อเกียรติ ัญญเสน เรื่องตำรวจขึ้นไปบนรถ
- กระตุณของ นายก่อเกียรติ ัญญเสน เรื่องการทุจริตในกระทรวงกลาโหม²
- กระตุณของ นายสมรรถ เอี่ยมวิโรจน์ เรื่องการจับกุมคนที่ประชาชนในสี่จังหวัด

ภาคใต้มีคือ

- กระตุณของ นายคล้าย ละอองมณี เรื่องพลโทจากกับเงินรูป
- กระตุณของ นายทองดี อิศราชีวัน เรื่องเสรีภาพของหนังสือพิมพ์
- กระตุณของ นายยวาท ทองโรจน์ เรื่องการปกครองของกระทรวงมหาดไทย

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาแทนราษฎร. สำนัญ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 1 วันที่ 5 ตุลาคม 2493.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาแทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 6 วันที่ 30 ธันวาคม 2491.

- กระหูดามของ นายโดง สุวรรณทัต เรื่องการสั่งย้ายกาขจำหน่ายน้ำตาลจาก
องค์การน้ำตาลไปให้ อ.จ.ส. จักทำ¹

ลักษณะคำถามของกระหูดามกระทัน สร้างความหนักใจในการตอบแก่รัฐบาลไม่น้อย
และอาจทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอน เพราะสมาชิกผู้ตั้งกระหูดามได้นำข้อเท็จจริง
เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง การทุจริตหรือความบกพร่องฉิดพลาคในการบริหารงาน
ของรัฐบาลมาแฉและโจมตี นอกจากนี้สมาชิกผู้ตั้งกระหูดามได้พยายามที่จะให้รัฐบาลตอบยอมรับ
ในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งรัฐบาลมักจะหลีกเลี่ยงโดยตอบไม่ตรงคำถาม ไม่ตอบ หรืออ้างว่า
เป็นความลับหรือผลประโยชน์ของประเทศที่เปิดเผยไม่ได้ ตัวอย่างเช่น กระหูดามเรื่อง
การทุจริตในกระหรวงกลาโหมของ นายก่อเกียรติ ฆัญเสน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกระหรวงกลาโหม
โดยมีคำถามคำตอบดังนี้

ถาม 1. ตามที่มิชวาคริกโครมทั่วไปว่า ได้เกิดมีการทุจริตขึ้นในกลาโหม เรื่อง
เงินรูปีจำนวนนับล้าน ที่เบิกจ่ายผิดระเบียบนั้นมีความจริงเพียงใด

2. ท่านใดดำเนินการจัดการแล้วอย่างไรบ้าง หรือไม่ เพียงใด

3. ผู้เกี่ยวข้องในการทุจริตมีกี่คน ใครบ้าง

4. ถ้าปรากฏว่าเป็นความผิดจริง ท่านจะจัดการกับบุคคลเหล่านั้นอย่างไร

ตอบ ผลการสอบสวนปรากฏว่ามีผู้ทำผิดโดยได้มีการขอแลกเงินต่อกระหรวงการคลัง
ผิดในวิธีการจ่ายเงิน ได้นำผลการสอบสวนเสนอท่อนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่ใครบ้างตอบไม่ได้
เพราะการสอบสวนกระหรวงเป็นการภายใน

ถาม ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างไร และผู้ทำผิดท่านใดสั่งพักหรือเปล้า
หรือเพราะอิทธิพลของท่านผู้นั้น ท่านจึงไม่ทำ เพราะเหตุใด และจำนวนเงินที่ฉิดพลาคไป
เท่าไร

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 6 วันที่ 29 มกราคม 2492 และสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2493.

ตอบ คณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้ตำรวจ รอฟังผลจากตำรวจแล้วก็จะพิจารณาต่อว่าจะมีโทษอย่างไร¹

จะเห็นได้ว่าตัวอย่างกระทุ้งตามข้างถนน ผู้ตั้งกระทุ้งตามได้พยายามรักษาดังความผิดปกติที่เกิดขึ้นในกระหวงกลาโหม ว่าผู้กระทุ้งเป็นใคร ใครรับการลงโทษไปอย่างไร และจำนวนเงินที่ผิดปกติไปมีเท่าไร แต่คำตอบของรัฐมนตรีกลาโหมไม่ให้ความกระจ่างแจ้ง โทษเล็กน้อยไม่ตอบคำถามบางข้อโดยสรุปว่าให้รอฟังผลจากตำรวจ

สำหรับบทบาทในการตั้งกระทุ้งตามของสมาชิกวุฒิสภาในระบอบเวลานี้ก็ไม่ค่อยไปกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจเข้มข้นกว่าด้วยซ้ำ เพราะสมาชิกวุฒิสภาได้เอาใจใส่ต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ การตั้งกระทุ้งตามรัฐบาลจำนวนไม่น้อย แต่ได้รับคำตอบกลับมาเพียง 80 กระทุ้ง ตามที่ได้เขียนแสดงรายละเอียดไว้ในตอนต้นแล้ว และกระทุ้งตามเหล่านี้ก็เป็นกระทุ้งที่มีสาระสำคัญ เกี่ยวข้องกับนโยบายบริหารงานของรัฐบาลในกระทรวงสำคัญต่าง ๆ คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม ฯลฯ รวมทั้งมีกระทุ้งตามนายกรัฐมนตรีโดยตรงอีกด้วย แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

กระทุ้งตามที่น่าสนใจ เช่น กระทุ้งเรื่องการศึกษาประชาชน และเงินเพิ่มข้าราชการของพระยาศรีธรรมราช กระทุ้งเรื่องสมุหบัญชีกรมช่างแสงทหารบกเบิกเงินของพระยาปริณายกเมธี กระทุ้งเรื่องตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกระทุ้งเรื่องการเศรษฐกิจและการลดค่าครองชีพของ นายจรีนทร์ ฤกษ์มณีคดี ฯลฯ ซึ่งจะได้นำมากล่าวเพียงบางกระทุ้งเพื่อให้เห็นถึงบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาในระบอบนี้ เช่น กระทุ้งเรื่องวินัยทหารของ นายจรีนทร์ ฤกษ์มณีคดี ตามรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม สาระสำคัญในการถามตอบ มีดังนี้

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 10 วันที่ 30 ธันวาคม 2491.

ถาม ระเบียบนี้ใครขานำในเรือนทหารทำการจี รุมฆ่าคน ฉกชิงทรัพย์ แล้วเวลา
ตำรวจไปจับนำไปไต่สวน มีผู้บังคับบัญชาแถวตัวไล่ฆาตเหล็ก นำทหารมีปืนครบเป็นเชิงไปช่วย
ตำรวจขอรับตัวผู้ต้องหาไปโดยยังมีไต่สวน อยากทราบวาทานรัฐมนตรีจะจัดการให้
เรียบร้อยในเรื่องวินัยทหารให้คดีได้เพียงใด เมื่อไร

ตอบ ความเสื่อมของวินัยทหาร เป็นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทางกลาโหม
และผู้บังคับบัญชาทั้ง 3 ทักษิณพยายามหาทางแก้ไข แต่จะดีขึ้นเมื่อไร เพียงใด ไม่สามารถ
ตอบยืนยันได้ เพราะความเสื่อมโทรมทางวินัยมีขึ้นกับเหตุการณ์ภายในของทหารเท่านั้น
ยังเกี่ยวกับเหตุการณ์ภายนอกอีกด้วย คือ ค่าครองชีพของทหารมีรายได้ไม่เพียงพอ งบประมาณ
ที่จะใช้จ่ายบำรุงทหารให้อยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรีก็ไม่พอ และบุคคลส่วนมากที่มาเป็นทหารมาจาก
ชนบท การศึกษานอกระบบและการสอนอบรม วินัยจึงไม่ดี

ถาม รู้สึกว่าทนายทหารงานไม่ค่อยความตั้งใจทนาย เหตุการณ์ที่ปรากฏก็เป็นการต่อสู้
กับนโยบายของทนาย และที่ทนายตอบแบบรับแบบสุญญานนี้ ทนายจะทนายอย่างไร ทนายจะพิจารณา
ตัวทนายเองอย่างไร และจะคิดแก้ไขอย่างไรต่อไป

ตอบ กลาโหมได้พยายามจะจัดการแก้ไข โดยเฉพาะเรื่องความผาสุกของทหารให้
การกินที่อยู่ดีขึ้น

กระทรวงกลาโหมเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเสื่อมโทรมทางวินัยของทหาร ซึ่งปกติ
เรื่องราวของทหาร ไม่ค่อยมีใครอยากไปยุ่งเกี่ยวแต่ต้อง โดยเฉพาะในกรณีที่คณะรัฐประหาร
กำลังมีอำนาจ แต่สมาชิกวุฒิสภาไม่ค่อยสนใจเกรงกลัวในคณะรัฐประหารซึ่งเป็นฐานอำนาจของ
รัฐบาลเพราะถือเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง การตอบของฝ่ายรัฐบาลที่ว่าไม่รู้วาทินัยทหารจะดีขึ้นได้
เพียงใด เมื่อไร หรือการที่วินัยทหารเสื่อมโทรมเพราะปัญหาทางเศรษฐกิจและการศึกษานั้น
ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความบกพร่อง ความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาล

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 7 วันที่ 18 พฤษภาคม 2491.

มากยิ่งขึ้น ซึ่งกระตุ้มถามเรื่องนี้จะมีผลให้รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก และนับเป็นการตรวจสอบและกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลระมัดระวังในการทำงานมากขึ้น

นอกจากนี้ก็ยังมีการกระตุ้นที่สนใจอีกมาก เช่น กระตุ้มถามด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กระตุ้มถามเรื่องโครงการและวิธีแห่งการปกครองและบำรุงท้องถิ่น กระตุ้มถามเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

ถึงแม้ว่ากระตุ้มถามจะเป็นการควบคุมรัฐบาลอย่างอ่อน แต่กระตุ้มถามก็มีประโยชน์อย่างมากในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะกระตุ้มถามจะเป็นการเตือนรัฐบาลให้บริหารงานอยู่ในกรอบนโยบายที่กำหนดไว้ เป็นการนำเอาความเดือดร้อนของประชาชนมาแจ้งให้รัฐบาลทราบ และกระตุ้นให้รัฐบาลเร่งหาทางแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนให้หมดสิ้นไป ซึ่งสมาชิกสภาในระบอบนี้ก็ได้พยายามใช้กระตุ้มถามให้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลแล้ว แม้จะไม่มีกระตุ้มถามใดที่สามารถทำให้เสถียรภาพรัฐบาลถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง จนนำไปสู่การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปอันมีผลให้รัฐบาลต้องลาออก อย่างกรณีการตั้งกระตุ้มถามเรื่องการขายที่ดินพระคลังข้างที่ของ นายเลียง ไชยกาล เมื่อ พ.ศ. 2480 สมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ตาม

1.2 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จะให้อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติแก่รัฐสภาไว้ว่า บรรดาร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายนั้นจะตราขึ้นเป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้ได้แก่แต่โดยความยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น ดังนั้นการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐสภาจะใช้ควบคุมรัฐบาล เพราะถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเสียแล้ว รัฐบาลก็จะขาดเครื่องมือที่จะบริหารประเทศให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ และร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายที่เสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากรัฐสภาอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ก็ย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และความสงบมั่นคงของบ้านเมือง การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ของรัฐสภา จึงต้องกระทำไปโดยความรอบคอบ มองเห็นการณ์ไกล โดยคำนึงถึงความต้องการ

และผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลักเสมอ ไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่จะทำให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถใช้อำนาจหรือเงินงบประมาณของประเทศไปในทางที่ไม่ชอบอันเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนได้ ทั้งยังต้องมีความรู้ความสามารถพอที่จะพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ควบ การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจึงเป็นงานที่ยุ้งยากและมีความสำคัญยิ่งกึ่งที่ จอห์น สจวต มิลล์ ได้กล่าวไว้ว่า

"...ไม่มีงานใดที่เกี่ยวกับการใช้สติปัญญายิ่งไปกว่างานร่างกฎหมาย เพราะจะต้องใช้บุคคลที่ทรงภูมิปัญญา ชำนาญงานเคยเป็นหลักของงานและการใช้การพิจารณาที่ประกอบอุตสาหกรรม ฉะนั้นจึงเป็นหลักสำคัญยิ่งที่งานนี้จะสำเร็จด้วยดี เพราะทุกบททุกมาตราของกฎหมายนั้น จะต้องมีความละเอียดถี่ถ้วนและประกอบด้วยความเห็นการพินิจ..."¹

จะเห็นได้ว่าหากสมาชิกวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเข้มแข็ง โดยมีสำนึกของการเป็นตัวแทนประชาชน ที่จะต้องพยายามดำเนินการให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนให้มากที่สุดแล้ว การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติก็เป็นเรื่องมีอรรถประโยชน์เพียงพอสที่รัฐสภาจะใช้ความคุ้มครองรัฐบาลไม่ให้นอกกรอบนอกทางไปไ้เลย

เมื่อการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติมีความสำคัญมากดังที่ได้อธิบายมา จึงได้มีการกำหนดวิธีพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติไว้เป็นพิเศษ โดยรัฐสภาจะใช้เวลาพิจารณาเป็น 3 วาระ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาได้ถกเถียงร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียดรอบคอบที่สุดตามขั้นตอนดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการปรึกษากันว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ เมื่อได้อภิปรายกันแล้วหากเห็นว่าสมควรจะได้ออกกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ สภาทั้งสองมติรับไว้พิจารณาต่อไป การลงมติในวาระที่ 1 ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ถ้าที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการ

¹ วิจารณ์ สายโสภณ. บทบาทวุฒิสภาในกระบวนการงบประมาณ. 2515. หน้า 34.

(อ้างอิงมาจาก John Stuart Mill. Representative Government.)

ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป แต่ถ้ามติให้รับหลักการก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการการสามัญ ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกสภาทั้งไว้เป็นการประจำทุกปีหรือทุกสมัยประชุม หรือส่งให้คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเฉพาะคราวจากผู้ที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกสภา ก็ได้¹ ในการพิจารณาชั้นกรรมาธิการ สมาชิกสภาผู้ใดมีความประสงค์จะขอแก้ไขความต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างใด ก็มีสิทธิเสนอแปรญัตติไปยังประธานคณะกรรมการใดภายในเวลาที่กำหนด และผู้แปรญัตติมีสิทธิที่จะไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบคำแปรญัตติของตนต่อคณะกรรมการ หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับคำแปรญัตติก็จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตามนั้น หากไม่เห็นด้วยสมาชิกก็มีสิทธิส่งวนคำแปรญัตติของตนไว้ให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้งหนึ่งในการพิจารณาวาระที่ 2 ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภา พร้อมทั้งรายงานการแก้ไขว่ามีหรือไม่มีในมาตราใดบ้าง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการมีมติเกี่ยวกับการแปรญัตติของสมาชิกสภาในแต่ละมาตราเป็นอย่างไร และมีการส่งวนคำแปรญัตติไว้เพื่อขอการวินิจฉัยจากที่ประชุมสภาหรือไม่

วาระที่ 2 ที่ประชุมสภาจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เริ่มตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภและมาตราต่าง ๆ เรียงตามลำดับไปจนจบร่างพระราชบัญญัตินั้น ในการพิจารณาวาระที่ 2 นี้ สมาชิกสภาจะอภิปรายกันได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการใดแก้ไขหรือผู้แปรญัตติส่งวนไว้เท่านั้น หากร่างพระราชบัญญัตินั้นยังมีความบกพร่องในสาระสำคัญ ที่ประชุมก็จะลงมติส่งญัตินั้นไปให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่เฉพาะในส่วนที่บกพร่องก็ได้

วาระที่ 3 ที่ประชุมสภาจะลงมติว่า สมควรให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นออกใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาหรือไม่เท่านั้น ไม่มีการอภิปราย

¹ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี ที่ต้องส่งให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาเสมอ.

และการลงมตินั้นก็กระทำต่อจากการพิจารณาในวาระที่ 2¹

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ที่ประชุมอาจอนุมัติให้พิจารณาวัดเดียว 3 วาระก็ได้² ซึ่งเรียกว่าการพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณา ในเมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องใช้กฎหมายนั้น ในกรณีเช่นนี้การพิจารณาในวาระที่ 2 ถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นกรรมาธิการ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังวุฒิสภา โดยวุฒิสภาก็จะพิจารณาเป็น 3 วาระเช่นกัน หากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยโดยไม่มี การแก้ไขก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้กษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศ ใช้เป็นกฎหมาย หากวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมก็จะส่งคืนมายังสภาผู้แทน และให้สภาทั้งสอง ท่างตั้งกรรมาธิการฝ่ายละเท่า ๆ กัน ตามแต่สภาที่เป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้นจะกำหนด รวมกันพิจารณาข้อขัดแย้งในร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสอง เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว ก็ดำเนินการทูลเกล้าฯ ถวายกษัตริย์ ต่อไป หากสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นด้วย ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาเสนอมาก็ให้เป็นอัน ตกไป ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอมาก็ให้นับยังร่างนั้นไว้เป็นเวลา 1 ปีเสียก่อน จึงจะยกร่างนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้³ ในการพิจารณาใหม่หากสภาผู้แทนยืนยันด้วยคะแนนเสียง เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ไมนตรี เองตระกูล. รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ. 2517.
หน้า 120 - 123.

² ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สภาจะพิจารณาวัดเดียว 3 วาระไม่ได้.

³ ข้อกำหนดในการปฏิบัตินี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 123 และ 124 ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนอาจยกร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที.

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น ทั้งรัฐบาลและสมาชิก รัฐสภามีสิทธิเสนอแก้ไขด้วยกัน ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีให้ รัฐบาลเป็นผู้เสนอแก้ไขเท่านั้น โดยถือหลักที่ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ใช้จ่ายเงินจึงควรรู้อยู่ละเอียดถี่ จะทองโซ่ใดดีกว่าผู้อื่น และสมาชิกรัฐสภาควรเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เข้า รัฐสภามากกว่ารัฐบาล เพราะยอมรับถึงความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนได้ ดีกว่า¹

รัฐสภาจะสามารถใช้อำนาจในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อควบคุมนโยบาย และการบริหารงานของรัฐบาลได้มากน้อยแค่ไหนนั้น ก็พิจารณาได้จากบทบาทในการริเริ่มร่าง กฎหมายของทั้งฝ่ายรัฐสภาและรัฐบาลว่ามีมากน้อยเพียงใด บทบาทในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามความต้องการของชนไ้มากน้อยเพียงใด รวมทั้งพฤติกรรมที่จะแสดงให้เห็นถึง ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายถึงความยากง่ายในการที่ รัฐบาลจะให้กฎหมายของตนผ่านสภาด้วย พฤติกรรมเหล่านี้ได้แก่ จำนวนผู้อภิปราย เวลาที่ใช้ และการลงมติในการพิจารณาแต่ละวาระ² โดยการศึกษาบทบาทในการควบคุมรัฐบาลด้าน นิติบัญญัตินี้จะใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาในแต่ละปี มีจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องเลือกศึกษาแต่องร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ โดยคำนึงถึงร่าง พระราชบัญญัติที่จะมีผลกระทบต่อนโยบายหรือสังคมส่วนใหญ่ หรือมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง ในการบริหารงานของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งตัวอย่างที่เลือกศึกษานั้นสามารถเป็นตัวแทนแสดงให้เห็น ถึงบทบาทในคณะของรัฐสภาได้เป็นอย่างดี

1.2.1 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ สมาชิกรัฐสภาระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494 มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลด้วยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

¹ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร. ปัญหาการวางและคล้อยในการปกครอง ระบบรัฐสภาของประเทศไทย.

2515. หน้า 16.

²สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. 2526. หน้า 39 - 40.

ตาราง 2 บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนข้ออภิปราย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติกำหนดการ พิจารณาสอบสวนเรื่องราว และคำร้องทุกข์ พ.ศ. 2491 โดย นายเทียม ไชยนันท์	5	20	0.18	4.35	32 : 3	35 : 1
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. 2491 โดย นายเทียม ไชยนันท์ และ นายใหญ่ ศวิตชาติ	3	9	0.30	1.05	24 : 2	36 : 4
ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวงทบวงกรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2492 โดย นายเทียม ไชยนันท์ นายบุญคุ้ม จันทศรีสุริยวงศ์ นายบุญมี ปาล์มวงศ์ และนายโชติ วิชัยดิษฐ์	7	-	0.48	-	24 : 14 รัฐบาลขอ รับไป พิจารณา ก่อน	-

ตาราง 2 (ต่อ)

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อนุมัติ		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐสภา (พ.ศ. 2491) โดย นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	17	-	1.13	-	31.28 ไม่รับ หลักการ	-
ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2492 โดย นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา และ นายเน้น เกษสุวรรณ	4	-	0.35	0.10	24 : 2	47 : 1
ร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า โดย นายกิจจา วัฒนสินธุ์	15	89 รวม 7 ครั้ง	1.45	9.45	69 : 0	28 : 7
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ (พ.ศ. 2493) โดย หลวงอรรถมานุรักษ์	15	-	1.47	-	35 : 33 ไม่รับ หลักการ	-
ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2493 โดย นายสุวัจน์ พูลลาภ	8	-	1.42	-	33 : 12 ไม่รับ หลักการ	-

ตาราง 2 (ต่อ)

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อภิปราย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติอากรขาสัตว์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2493 โดย นายสุวัฒน์ พูลลาภ เสนอ ร่วมกับรัฐบาล	6	13	0.28	0.45	35 : 3	24 : 2
ร่างพระราชบัญญัติช่วยอาชีพ และวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493 โดย นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา	10	-	1.05	-	30 : 8 ไม่รับ หลักการ	-
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย ลักษณะความผิดที่คนต่างด้าว กระทำอันพึงเนรเทศ โดย นายเทียม ไชยนันท์	2	-	1	-	40 : 8 ไม่รับ หลักการ	-

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2491, ครั้งที่ 5 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2491, ครั้งที่ 9 วันที่ 9 ธันวาคม 2491. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 - 5 วันที่ 20, 22, 27 มกราคม 2492. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 11 - 12 วันที่ 15 และ 17 กุมภาพันธ์ 2492. วิสามัญ ชุดที่ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 - 4 วันที่ 7 และ 10 พฤศจิกายน 2492. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2, 3, 7, 8, 10, 11 และ 13 วันที่ 5 มกราคม ถึง 16 กุมภาพันธ์ 2493. วิสามัญ ชุดที่ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 และ 8 วันที่ 19 และ 29 มิถุนายน 2493, ครั้งที่ 20 และ 21 วันที่ 5 และ 7 สิงหาคม 2493. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 และ 12 วันที่ 19 ตุลาคม และ 21 ธันวาคม 2493.

ตาราง 3 บทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยรัฐบาล ระหว่าง
พ.ศ. 2491 - 2494

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อนุมัติ		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติการชวยยา พ.ศ. 2492	4	20 พิจารณา 2 วัน	0.35	1.15	45 : 8	35 : 1
ร่างพระราชบัญญัติการลง ทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2492	-		0.8	0.50	34 : 1	42 : 0
ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ พ.ศ. 24..	7	13 พิจารณา 5 วัน	1.30	1.50	51 : 3	35 : 0
ร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง เขตจังหวัดต่าง ๆ พ.ศ. 2492	11	-	-	-	-	-
		(รัฐบาลขอถอนไปพิจารณาใหม่)				
ร่างพระราชบัญญัติการทำเรือ ไทย	5	4	0.50	1.15	40 : 3	32 : 1
ร่างพระราชบัญญัติควบคุมวินัย ตำรวจ (ฉบับที่...) พ.ศ. 2493	-	2	0.5	0.25	46 : 0	39 : 0

ตาราง 3 (ต่อ)

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อนุมัติ		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ การปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุน การเงินและการธนาคาร ระหว่างประเทศ	3	-	1.30	0.15	36 : 4	เอกฉันท์
ร่างพระราชบัญญัติภาษี เครื่องพิมพ์ไม่มีแอลกอฮอล์	6	1	1.15	0.20	31 : 8	28 : 1
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2493	9	12	1.48	2.50	40 : 5	50 : 0
ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 7) (พ.ศ. 2493)	1	1	0.43	0.30	48 : 0	53 : 0

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาแทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2492. วิสามัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2, 8, 11 วันที่ 8, 29 มิถุนายน และ 8 กรกฎาคม 2493. สานัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2, 3, 4, 6, 9 และ 13 วันที่ 12, 19, 26 ตุลาคม วันที่ 9, 30 พฤศจิกายน และวันที่ 23 ธันวาคม 2493. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 8, 9, 10, 11, 13, 14 และ 16 วันที่ + มกราคม วันที่ 1, 2, 8, 9, 16, 23 กุมภาพันธ์ และวันที่ 2 มีนาคม 2494.

จากตัวอย่างการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติตามตาราง 2 และ 3 และจากการที่
ใ้คอ่านรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาจำนวนไม่น้อยก็พอจะวิเคราะห์ได้ว่าสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้มีความกระตือรือร้นเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภามาก ซึ่งส่วนใหญ่
ก็เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบตอประโยชน์ของประเทศและประชาชน ซึ่งเป็
การแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าทางความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการจะปรับปรุง
เปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ สังคม และระบบการทำงานของรัฐให้ดีขึ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติ
ความคุมค่าเช่า ร่างพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องถิ่น เป็นต้น ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับงาน
ประจำในหน้าที่ของตน เช่น ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ร่างพระราชบัญญัติ
การทำเรือไทย ร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดต่าง ๆ ฯลฯ

แต่เมื่อคุมบทบาทในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้ว จะพบว่าสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรสามารถผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายตนผ่านการอนุมัติของ
ที่ประชุมสภาได้น้อย ทั้งนี้พิจารณาได้จากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาจำนวน
ทั้งสิ้น 73 ฉบับ เป็นร่างที่รัฐบาลเสนอ 57 ฉบับ และเป็นร่างที่สมาชิกสภาผู้แทนเสนอเพียง
16 ฉบับเท่านั้น¹ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอมักจะตกไปในวาระที่ 1 โดยที่ประชุมสภา
มีมติไม่รับหลักการ หรือไม่รัฐบาลก็อ้างว่าได้เสนอเรื่องนั้นเข้ามาแล้วเช่นกันจึงให้นำมาพิจารณา
รวมกัน บางครั้งรัฐบาลก็ขอรับไปพิจารณาาก่อน และเสนอเข้ามาใหม่ในนามของรัฐบาล

¹ กฤษ สืบสนธิ์. บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ. 2516.

หน้า 84. และประชัน ภัทพงษ์. การศึกษา บทบาทการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหาร
และรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 - 2500). 2500. หน้า 87.

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงความยากง่ายในการผ่านร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาล จะผ่านการอนุมัติเป็นกฎหมายได้ง่ายและสะดวกกว่า สังเกตได้จากจำนวนข้ออภิปรายและเวลาที่ใช้ในการพิจารณาน้อยกว่า ไม่มีร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญของรัฐบาลฉบับใดที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ไม่รับหลักการหรือไม่อนุมัติ ไม่มีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่เป็นการโจมตีหรือเปิดโปงความบกพร่องผิดพลาดจนมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐบาลอย่างรุนแรง แต่ก็มีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่ถูกสมาชิกสภาอภิปรายในลักษณะไม่เห็นชอบด้วยอันมีผลให้รัฐบาลต้องขอถอนกลับไปพิจารณาใหม่

เมื่อพิจารณาถึงคะแนนสนับสนุนที่รัฐบาลได้รับในการผ่านร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ก็สังเกตได้ว่า คะแนนจะเป็นเอกฉันท์แทบทุกครั้ง แต่จำนวนคะแนนยังมีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาเท่าที่ควร และยังไม่สามารถมั่นใจหรือวางใจในความมั่นคงของฝ่ายตนได้ เพราะจำนวนสมาชิกที่ไม่ออกเสียงยังมีอยู่อีกเป็นจำนวนไม่น้อย และเสียงของสมาชิกเหล่านั้นอาจกลับเป็นเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาลเมื่อไหร่ก็ได้ จากบทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงการที่สมาชิกสภาไม่สามารถควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้อย่างแท้จริง

แต่การที่รัฐบาลจะผ่านการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็ไม่ใช่สิ่งที่ทำได้ง่ายนักเช่นกัน

สำหรับบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น กล่าวได้ว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่สมกับเจตนารมณ์ของการเป็นสภาที่สอง ซึ่งต้องกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้เพราะสมาชิกวุฒิสภาเกือบทั้งหมดในชุดนี้เป็นข้าราชการระดับบริหารที่มีประสบการณ์ในการทำงานมานาน¹ และมีหลายท่านที่เป็น

¹ คุราชชื่อสมาชิกวุฒิสภาได้จาก ภาคผนวก ก.

ผู้มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย เช่น หลวงประโคนนิติสาร พระนิพนธ์ประสาน พระยา
ศรีวิสารวาจา และเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร¹ เป็นต้น ควบคุมสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา
เหล่านั้นทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นไปอย่างละเอียดถี่ถ้วน มีการอภิปราย
ซักถามครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ เป็นอันมาก ทำให้ร่างพระราชบัญญัติจำนวนมากถูกส่งกลับคืน
ไปยังสภาผู้แทน เพราะมีการแก้ไขในสาระสำคัญ และการแก้ไขปลีกย่อยด้านถ้อยคำต่าง ๆ
ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกส่งคืนเหล่านั้นจะได้รับการพิจารณากันอีกครั้งในส่วนที่ได้รับการแก้ไข
ซึ่งจะมีผลในกฎหมายที่ประกาศใช้แทนจะไม่มีขอมกพร่องผิดพลาดเลย

ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494 มีร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณาทั้งสิ้น 73 ฉบับ
ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทน 42 ฉบับ นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติ
อีกหลายฉบับที่วุฒิสภาได้ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทน และไม่มีการดำเนินการต่อไปเพราะเกิด
การรัฐประหารใน พ.ศ. 2494² ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของวุฒิสภาที่จะควบคุม
รัฐบาลอย่างจริงจัง

และหากจะพิจารณาตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากสภาผู้แทน
มาแล้วตามตาราง 2 และ 3 ก็จะพบว่า ร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นล้วนได้รับการแก้ไข
ส่งกลับคืนไปทั้งสิ้น โดยทุกฉบับที่ถูกส่งกลับคืนไปจากวุฒิสภามีผลให้ทั้งสองสภาต้องตั้ง
คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาใหม่ บางฉบับแม้จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว
วุฒิสภาก็ยังไม่เห็นชอบด้วย ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องถูกยับยั้งไป 1 ปี และ
ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับเช่น ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494³

¹ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. ชุมนุมวรรณคดีทางการเมือง. 2511. หน้า 85 - 86
และ 89 - 90.

²กรีซ สิมสตัน. บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ. 2516. หน้า 84
และ 115.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 1
วันที่ 5 ตุลาคม 2494.

วุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด 30 วัน ก็ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ¹

สำหรับตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติตามตาราง 2 และ 3 นั้น เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วได้มีมติดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติการขยาย พ.ศ. 2493 วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมหลายแห่ง เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการขยาย เพิ่มอำนาจและหลักการเข้าตรวจยึด ตลอดจนบทกำหนดโทษ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้งานร่างพระราชบัญญัตินี้จึงถูกส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทน และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาฝ่ายละ 7 คน ผลการประชุมคณะกรรมการร่วมกัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อย วุฒิสภาและสภาผู้แทนได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ในเวลาต่อมา²
2. ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2493 วุฒิสภาได้แก้ไขคำในถ้อยคำใหม่ความรักกันขึ้น และเพิ่มเติมลักษณะข้อบังคับการประชุมของกรมการอำนาจของกรมเจ้าท่า แล้วส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาฝ่ายละ 7 คน สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงให้ความเห็นชอบในเวลาต่อมา³
3. ร่างพระราชบัญญัติ (การทะเบียน) คนต่างด้าว พ.ศ. 2493 วุฒิสภาได้แก้ไขข้อ คำนถ้อยคำอื่น ๆ และบทกำหนดโทษ ผลก็คือการส่งกลับคืนยังสภาผู้แทนราษฎร มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาฝ่ายละ 7 คน และท้ายที่สุดก็ได้รับความเห็นชอบจากทั้ง 2 สภา⁴

¹ตามความในมาตรา 122 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สัณัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2493.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสัณัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2493.

⁴สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสัณัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2493.

4. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2493 มีการแก้ไข
 ด้านการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจกับกักขังผู้ต้องหาในการสอบสวน ด้านการกำหนดชั้น อาสา
 ไซส์กลับคืนไปยังสภามณฑล มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้วยกันฝ่ายละ 7 คน
 หลังจากนั้นทั้ง 2 สภาจึงได้ให้ความเห็นชอบ¹

5. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจการปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคาร
 ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2493 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายมาตราในภายหลัง คำ ไซส์
 กลับคืนให้สภามณฑล มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้วยกัน และได้รับความเห็นชอบจาก
 ทั้ง 2 สภาในเวลาต่อมา²

6. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่...) พ.ศ. 249...
 คณะกรรมการวุฒิสภาขอเลื่อนเวลาในการพิจารณา สภามณฑลราชบุรีไม่อนุมัติ วุฒิสภาจึงได้
 แก้ไขเพิ่มเติมหลายมาตราส่งกลับไปยังสภามณฑลราชบุรี³

7. ร่างพระราชบัญญัติการท่าเรือไทย พ.ศ. 2494 วุฒิสภาลงมติแก้ไขเพิ่มเติม
 หลายมาตรา ส่งกลับคืนให้สภามณฑลราชบุรี มีผลให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้วยกันข้างละ
 5 คน และได้รับความเห็นชอบจากทั้ง 2 สภาในเวลาต่อมา⁴

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สานัญ ชุดที่ 1
 ครั้งที่ 2 วันที่ 10 ตุลาคม 2493.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สานัญ ชุดที่ 1
 ครั้งที่ 7 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2493.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภามณฑลราชบุรี. วิสามัญ ชุดที่ 1
 ครั้งที่ 8 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2494.

⁴สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สานัญ ชุดที่ 2
 ครั้งที่ 1 วันที่ 5 ตุลาคม 2494.

8. ร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า พ.ศ. 2493 วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมหลายมาตรา และส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาาร่วมกัน แผลผลการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย จึงยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้¹

9. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2493 มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำถ้อยคำเล็กน้อย และหลังจากการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว วุฒิสภาก็สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในเวลาต่อมา²

10. ร่างพระราชบัญญัติอากรการฆ่าสัตว์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2493 มีการแก้ไขและเพิ่มเติมอีกบางมาตรา เช่น เรื่องการให้สินบนนำจับ เรื่องการให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง ฯลฯ ได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้กลับคืนยังสภาผู้แทนราษฎร มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาข้างละ 7 คน แต่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน จึงยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้³

ผลจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาให้ความสนใจกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ได้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ หลายแห่งในสาระสำคัญ และไม่ละเลยมองข้ามในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยเฉพาะด้านการ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สำนัฯ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 4 วันที่ 19 ธันวาคม 2493.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2493.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สำนัฯ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 4 วันที่ 19 ธันวาคม 2493.

วิเคราะห์ศัพท์และถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติ เพราะสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดการตีความ และสร้างความเข้าใจที่ต่างกันไป อันจะเป็นขอบพ้องฉันทพลาที่ขัดต่อการดำเนินการตามกฎหมายในภายหลัง จึงได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความ สมบูรณ์มากที่สุด ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายของพระยาอรรถกรการีย์ณเภา เมื่อคราวพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติอากรขาสัตว์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2493 ที่ว่า

"...ความจริงพระราชบัญญัตินี้ เป็นพระราชบัญญัติที่ไม่กี่มาตรา คือมีเพียง 4 มาตราเท่านั้น คือไม่สูงจะมีความสำคัญอะไรนัก แต่ข้าพเจ้ามีความวิตกว่า พระราชบัญญัติที่เข้ามาในสภานี้ แม้ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติเล็กน้อยอะไรก็ตาม เราก็ช่วยกันทำเพื่อให้กฎหมายผ่านสภาไปด้วยดีที่สุด เท่าที่จะทำได้..."¹

มีร่างพระราชบัญญัติที่น่าสนใจศึกษาเป็นกรณีพิเศษฉบับหนึ่ง คือร่างพระราชบัญญัติ คาเชานา พ.ศ. 2492 ซึ่งเสนอโดย นายส่านนท์ สายสว่าง เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้มันได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของสมาชิกคณะราษฎรที่ต้องการช่วยเหลือประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเกษตรกรที่ยากจนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แสดงให้เห็นถึงการเขียนร่างพระราชบัญญัติ ที่ก่อนส่งเข้าสภาด้วยการค้นคว้าศึกษาข้อมูลทางวิชาการ และการขอคำแนะนำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนี้ยังสามารถเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ร่างพระราชบัญญัติคาเชานา พ.ศ. 2492 นี้ มีหลักการสำคัญคือต้องการควบคุม คาเชานาให้เกิดความเป็นธรรมแก่ชาวนาซึ่งไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ดังคำอภิปรายของนายเสนอ ที่ว่า

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สำนัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 31 ตุลาคม 2493.

"...ผู้ทำนาจริง ๆ แต่เป็นเจ้าของนามีเปอร์เงินค่น้อย ผู้ไม่ได้ทำนามีไม่
ก็คนแค้นนามาก ผู้ทำนาไม่ไค้มีนาแต่เขาเขาทำทุกวันนี้เป็นอย่างไร
จังหวัดอยุธยาเสียค่าเช่านา 50% ในจำนวนชาวไทได้ จังหวัดเชียงใหม่
สระบุรี ก็เสีย 50% ส่วนจังหวัดชาพเจ้านั้นบางรายก็เสียถึง 50%
อย่างนี้จะไปโทษเจ้าของนาเขาว่าทารุณก็โทษไม่ได้ เพราะเป็นหลัก
ธรรมคานของมนุษย์ว่าไค้มากเท่าไรก็เป็นการดีเท่านั้น เพราะไม่มีกฎหมาย
อะไรไปห้ามเขา เขาก็เรียกเอาด้วยความเป็นธรรมของเขา แต่ความ
เป็นธรรมของเขามันไม่เป็นธรรมแก่คนส่วนมาก..." และ

"...ไค้หนักไป 50% ก็คิดวไค้กัไรแล้ว แต่ชาวนาแกลไค้คิดวคาคา
แรงงานที่ลงไป คาสีกรหของควาย เครื่องใช้ไค้นา พันธุ์ข้าวที่ทองหวาน
แกลคิดวแกลจะตองไค้กัไร แกลผลที่สุดก็ไปไม่รอก เพราะฉะนั้นเราควร
กำหนดกฎหมายคานาให้อยู่ในระคัมสถานปรมาณวา เจ้าของที่ดินก็อยู่ไค้
ควยคิ ผู้ทำนาก็อยู่ไค้โดยปกติสุข คือทำแล้วก็มีเงินเหลือที่หักคาคาไซจ่ายแล้ว
เพื่อเอาไวค้ต่อสู้กับภยธรรมชาติในปีต่อไป..."¹

สำหรับสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังนี้

1. แบ่งที่ดินตามความอุดมสมบูรณ์ออกเป็น 6 ระดับ และกำหนดค้ออัตราคาคาเช่าตาม
ลักษณะของที่ดิน โดยถือเอาค่าลเป็นเกณฑ์
2. ผู้เช่านาไค้สิทธิในการเช่าสืบต่อไปถึงลูกหลาน เจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิที่จะให้
ผู้เช่าเลิกเช่านาไค้ ยกเวนผู้เช่าจะไม่ยอมชำระคาคาเช่า ให้ผู้อื่นเช่าช่วงโดยเจ้าของที่ดินไม่
ยินยอม หรือผู้เช่าทำนนานอยกว่า 75% ของเนื้อที่เช่า

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนัญ
ชุดที่ 1 ครั้งที่ 20 วันที่ 8 กันยายน 2492.

3. ร่างพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเฉพาะกรณีการเช่านาคว่ำไม่เกิน 50 ไร่ และการเช่านาหวานไม่เกิน 100 ไร่

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้รับการอภิปรายทั้งที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้ให้เหตุผลว่า ข้อมูลที่ศึกษามาอาจไม่ถูกต้องเพียงพอ และการจะพิจารณาเพื่อแบ่งที่นาทั่วประเทศออกเป็นลักษณะตามความอุดมสมบูรณ์ 6 ระดับนั้น เป็นเรื่องที่ทำไต่ยาก กลัวจะไม่ไต่ผลและไม่เกิดความยุติธรรมแก่ทั้ง 2 ฝ่าย หลังจากการอภิปรายนานไป 1.47 ชั่วโมง โดยมีผู้อภิปราย 8 คน ที่ประชุมก็มีมติให้รับหลักการด้วยคะแนน 53 : 1 และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขโดยตัดบางมาตราออก และแก้ไขคำนำถ้อยคำรวมทั้งสิ้น 19 มาตรา สมาชิกก็มีมติเห็นด้วยกับคณะกรรมการวิสามัญ ไม่มีการอภิปราย และลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายได้ด้วยคะแนน 30 : 0¹

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้โดยวุฒิสภานั้น วุฒิสภาได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาก่อนรับหลักการ มีการอภิปรายในวาระแรกอย่างกว้างลึกซึ้ง ทั้งที่เห็นด้วยและคัดค้าน ในที่สุดก็มีมติให้รับหลักการด้วยคะแนน 49 : 23 โดยใช้เวลานานถึง 4.20 ชั่วโมง มีผู้อภิปรายรวม 12 คน² หลังรับหลักการคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาที่ตั้งขึ้นได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณา และได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมชื่อร่างพระราชบัญญัติสาระสำคัญ และถ้อยคำในมาตราต่าง ๆ รวม 14 มาตรา โดยให้เหตุผลประกอบการแก้ไขในสาระสำคัญดังนี้

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สานัญชุกที่ 1 ครั้งที่ 20 วันที่ 8 กันยายน 2492. และวิสามัญ ชุกที่ 1 ครั้งที่ 11 วันที่ 22 ธันวาคม 2492.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุกที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 31 มกราคม 2493.

1. การจัดแบ่งที่นาออกเป็น 6 ชั้น โดยถือเอาค่าบสเป็นเกณฑ์ จะทำให้เกิดความยุติธรรม เพราะค่าบสหนึ่ง ๆ มีเนื้อที่กว้างขวาง ชาวที่ได้จากที่นาแปลงหนึ่งอาจต่างไปจากอีกแปลงหนึ่งไ้มาก ถ้าต้องเสียค่าเช่าเท่ากันทุกแปลงแล้ว บางแปลงผู้เช่าก็เสียเปรียบ บางแปลงเจ้าของที่นา ก็เสียเปรียบ

2. ข้อบังคับในกฎหมายนี้เป็นการริกรอนสิทธิของเจ้าของนาออกไป ซึ่งการคุ้มครองผู้เช่า ก็ต้องเคารพสิทธิของผู้ให้เช่าด้วย

3. การกำหนดในกฎหมายนี้ข้อบังคับเฉพาะการเช่าราคาไม่เกิน 50 ไร่ นานกว่าไม่เกิน 100 ไร่ ทำให้ผู้เช่าได้เช่าเกินกำหนดนี้ไม่อยู่ในขอบข่ายการบังคับของกฎหมาย จะเป็นการเดือดร้อนต่อผู้เช่ามากภายหลัง และกฎหมายยังมีช่องทางที่เจ้าของนาจะหลีกเลี่ยงได้นานาประการ ซึ่งจะยังผลร้ายต่อผู้เช่าทั้งสิ้น

4. ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของนาและผู้เช่าในปัจจุบันก็เป็นไปด้วยดีเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้ว การออกพระราชบัญญัตินี้ไปทั้ง 2 ฝ่าย ย่อมจะเกิดความรู้สึกตอกกันต่างไปจากเดิม จากการอาศัยน้ำใจเป็นหลัก ก็จะกลายกลายเป็นอาศัยกฎหมายเป็นที่ตั้ง กฎหมายก็จะกลายเป็นเครื่องทำลายความสามัคคีของประชาชนไป

การพิจารณาในวาระที่ 2 มีผู้อภิปราย 12 คน ใช้เวลา 6.40 ชั่วโมง และมีมติเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญ ส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร¹ ทำให้ต้องมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันฝ่ายละ 7-คน สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเพียง 26 : 24²

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 8 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2493.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 6 ตุลาคม 2493.

ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภาได้
ยากกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจเด็ดขาดขั้นสุดท้ายในการอนุมัติร่าง
พระราชบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ การลงมติของวุฒิสภาให้แก้ไขหรือไม่ยอมรับร่าง
พระราชบัญญัติทั้งหลายที่เสนอมานี้ จึงไม่มีผลต่อการทำให้รัฐบาลอยู่หรือพ้นจากตำแหน่ง
เพียงแต่ทำให้รัฐบาลไม่ได้รับความสะดวก และรำคาญใจที่ต้องถูกโจมตีเท่านั้น

1.2.2 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ การพิจารณาอนุมัติร่าง
พระราชบัญญัติงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งในการควบคุมรัฐบาล โดยเฉพาะ
ในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกนั้นถือว่าการฐานแห่งอำนาจของวุฒิสภาอยู่ที่การควบคุมการ
ใช้จ่ายของรัฐเลยทีเดียว¹ เพราะถ้ารัฐบาลไม่อนุมัติหรือเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณไปจากที่
รัฐบาลเสนอไว้อย่างมากแล้ว รัฐบาลก็จะได้รับความยากลำบากมากในการบริหารงานให้เป็น
ไปตามนโยบาย และเป็นการสร้างความสั่นคลอนให้กับรัฐบาลอย่างหนักจนอาจถึงกับล้ม
รัฐบาลได้ เท่าที่ผ่านมามีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เพราะ
วุฒิสภาก็เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นที่รัฐบาลต้องมีเงินไว้ใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย
บริหารประเทศ เพียงแต่ถ้าวุฒิสภาจะทำให้รัฐบาลต้องประสบความยากลำบากเพียงใดในการ
ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และสามารถควบคุมนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาล
ด้วยการอนุมัติงบประมาณได้หรือไม่เท่านั้น

จะสังเกตได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาให้ความสนใจในการพิจารณาาร่างพระราชบัญญัติ
งบประมาณเป็นพิเศษ การอภิปรายจะเป็นไปอย่างกว้างขวาง มีชีวิตชีวา โดยเฉพาะ
ฝ่ายค้านในสภาจะถือเป็นโอกาสที่จะโจมตีหักพองรัฐบาล ยิ่งถ้าคนในมีความคิด ปีศาจกล้า
ก็จะได้รับการกล่าวถึงมากในสื่อมวลชนนับเป็นประโยชน์ต่อการหาเสียงให้ตนเองไปในตัว
เพราะประชาชนก็ให้ความสนใจต่อการพิจารณาาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นพิเศษเช่นกัน

¹ จานงค์ สายโสภณ. บทบาทของวุฒิสภาในกระบวนการงบประมาณ. 2515.

สำหรับบทบาทของสมาชิกวุฒิสภาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนั้นก็พิจารณาได้จากความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณให้เป็นไปตามความต้องการของคนได้เพียงใด สมาชิกให้ความสนใจต่อการอภิปรายแต่ละครั้ง และใช้ระยะเวลาในการพิจารณารวมทั้งให้คะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลมากน้อยเพียงใด ซึ่งตารางต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึงบทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหลักเกณฑ์ดังกล่าว

ตาราง 4. บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อนุมัติ		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2491	20	39	7.10	15.40 (2 วัน)	ยกมือเป็น สวามาก	ยกมือโดย พร้อมเพรียง
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2492	18	47	7.10	19.30 (4 วัน)	ยกมือเป็น สวามาก	ยกมือเป็น สวามาก
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2493	15	29	9.52 (2 วัน)	10.45	71 : 27	57 : 6
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2494	9	23	6.16	6.45 (2 วัน)	62 : 11	49 : 1

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17, 26, 27 วันที่ 15 กรกฎาคม และวันที่ 16 - 17 กันยายน 2491. วิสัณัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3, 7 - 10 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2491 และวันที่ 3, 4, 5, 7 กุมภาพันธ์ 2492. วิสัณัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 - 5 วันที่ 10 - 11 พฤศจิกายน 2492. วิสัณัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 วันที่ 11 มกราคม 2493. สำนัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2493 และวิสัณัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12 วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2494.

จากข้อมูลในตาราง 4 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความสนใจต่อการอภิปรายในแต่ละวาระเป็นจำนวนมาก ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณากินเวลานาน คณะอนุมติให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินตามร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็ไม่ได้มากนัก เพราะยังมีสมาชิกที่ไม่ยกมือออกเสียงอีกจำนวนไม่น้อย แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลต้องประสบความยากลำบากมากในการผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ นอกจากข้อมูลเหล่านี้แล้วการจะมองสถานการณ์ที่รัฐบาลต้องประสบค่าใช้จ่ายขึ้น ก็ต้องพิจารณาข้อมูลอื่นเพิ่มเติม ได้แก่ การอภิปรายของสมาชิก จำนวนผู้แปรญัตติและจำนวนเงินที่ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2491 มีการอภิปรายโจมตีในความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลที่ไม่สามารถลดค่าครองชีพของประชาชนตามนโยบายได้ การจกสรรเงินงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสม การไม่แสดงรายละเอียดของค่าใช้จ่ายบางรายการซึ่งมีเจตนาส่อไปในทางทุจริต ฯลฯ และเรื่องที่ถูกต้องมากที่สุดคืองบประมาณของกระทรวงกลาโหมที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในราชการพิเศษ และหลังจากที่ผ่านการรับหลักการได้มีสมาชิกขอแปรญัตติจำนวน 28 ราย สามารถตัดเงินงบประมาณในบางรายการได้ 1,839,800 บาท แต่จากการพิจารณาเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณของคณะกรรมการราษฎรวิสามัญทำให้มีงบประมาณที่ถูกตัดไปได้จริง ๆ เพียง 661,360 บาท จากงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลตั้งไว้ 679,598,417 บาท

งบประมาณปีนี้มีลักษณะพิเศษคือ รัฐบาลได้เสนอความประสงค์ให้เพิ่มเงินพิเศษให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการทางการเมืองเข้ามาในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการราษฎรวิสามัญ ซึ่งมีสมาชิกฝ่ายค้านคนสำคัญ ๆ หลายคน เป็นคณะกรรมการราษฎรวิสามัญ เช่น นายควง อภัยวงศ์ และหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นต้น ดังนั้นในวันที่ 2 จึงมีการอภิปรายโจมตีเรื่องเงินเพิ่มพิเศษนี้มาก นายควง อภัยวงศ์ โต้แย้งว่า คณะกรรมการราษฎรวิสามัญอนุมัติตามที่รัฐบาลเสนอเนื่องจากเห็นว่า สมาชิกผู้แทนมีค่าใช้จ่ายมาก จึงควรเพิ่มเงินให้ใช้จ่ายได้เพียงพอจะได้ไม่วิ่งเทินหาเงินในทางที่ไม่ถูกต้อง ทำให้หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช กล่าวโต้ตอบว่า

"...ผู้แทนไม่ใช่ลูกจ้าง เพราะก่อนที่จะสมัครเขาก็รู้แล้วว่าจะได้เงินเดือน 1,060 บาท ไม่มีใครเขาเชิญมาสมัคร และเราก็ไม่ได้เรียกร้องเงินเพิ่มให้ตัวเอง เพราะฉะนั้นที่ทำงานชั้นนี้ข้าพเจ้ารู้สึกหนักใจ จะเป็นการเสื่อมเสียแก่พวกเราทั้งหลายที่อยู่ในที่นี้ รวมทั้งข้าพเจ้าด้วย และที่เราได้เข้ามาที่นี่เราออกกับประชาชนว่า จะมาคัมภีร์ของประชาชนในเรื่องความเดือดร้อน ค่าครองชีพ แต่ที่เรามาคัมภีร์ของเราเอง จะทำอะไรให้ประชาชนก็ยังทำไม่ได้เลย แล้วจู่ ๆ ก็มาขึ้นเงินเดือนให้ตัวเอง..."¹

ซึ่งเรื่องนี้ นายทอง อภัยวงศ์ ได้อภิปรายตอบว่า

"...ถ้า ส.ส. มีอคติคืออย่างท่านรองหัวหน้าพรรคของเขามาแล้ว ป่านนี้เราก็ถอนสงฆ์ขาวทางไม่ทองยุ่งอย่างนี้หรอก รู้ว่าประชาชนค่า ถูกต้องการนี้ก็เหมือนเล่นฟุตบอล ประชาชนนั่งดู เราเป็นผู้เล่น เราเองควรรู้ว่าควรเล่นหรือควรชู้ก ประชาชนก็ร้องชู้ก ๆ ๆ เราจะชู้กเขาได้ไหมก็ดูมันติดคั่นอยู่ถ้าชู้แล้วลูกไม่เข้าโกล เขาก็ค่าไม่ไหวเว้ยก็ถูกต้อง เพราะฉะนั้นเราเป็นคนเล่นเราก็ต้องมีเข้มนต์ในการเล่น คนเรายากจนไม่มีอะไรเพียงพอ อุดมคติก็อยู่ไม่ไหว..."²

หลังจากได้อภิปรายโต้ตอบในเรื่องนี้ผ่านไปหลายคน ในที่สุดที่ประชุมก็มีมติตามความเห็นให้เพิ่มเงินเดือนให้แก่คณะกรรมการวิสามัญ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมผู้แทนราษฎร. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 26 วันที่ 16 กันยายน 2491.

²แหล่งเดิม.

2. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2492 ได้มีผู้แปรญัตติจำนวน 37 ราย โดยเพิ่มเงินงบประมาณให้ทางหน่วยงานเป็นเงิน 4,113,634 บาท แต่ไม่สามารถแปรญัตติ ักยกออกเงินงบประมาณในรายการใดได้เลย และผลการเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณในรายการต่าง ๆ ขึ้นสุดท้ายของคณะกรรมการวิสามัญได้ยกเงินเท่ากับที่รัฐบาลตั้งมาคือ 744,710,020 บาท

ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณในการรักษาความสงบมาถึง 20 ล้านบาท และมีการเสนอเงินงบประมาณเพิ่มเงินเดือนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกคนละ 1,000 บาทต่อเดือนด้วย ซึ่งทำให้งบประมาณ 2 รายการนี้ถูกอภิปรายและแปรญัตติขอลดไปก้นมาก เช่นการอภิปรายของ นายใหญ่ ศวิตชาติ ที่โคกลาวว่า

"...ข้าพเจ้ายังวิตกต่อไปอีกว่าในเงินจำนวน 20 ล้านนี้ อาจถูกใช้กรณีสืบราชการลับ เพราะวิธีการในการของงบประมาณในขอยางนั้นใด ข้าพเจ้าอยากจะกราบเรียนให้ที่ประชุมนี้ทราบว่าผลของการสืบราชการลับนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความสงบ ทำให้เกิดเป็นความไม่สงบมากกว่า คือเงินราชการลับเป็นเงินที่ไม่มีใบสำคัญ ไขหุ้มเทกันไป คนที่สืบราชการลับก็มีหน้าที่สืบราชการลับมาเสนอแล้วก็รายงานขึ้นไป ถ้าเกลี้ยกล่อมใครเป็นส่วนตัวก็หาว่ากบฏ เกลี้ยกล่อมใครก็หาว่าปฏิวัติ แล้วก็เบิกเงินต่อไป...ปัญหาสำคัญที่ข้าพเจ้าตั้ง 17 ล้าน คงให้เลือกเงินรักษาความสงบ 3 ล้านบาท ข้าพเจ้ามองอยู่แล้ว เห็นว่าเป็นการสมควร..."¹

ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ตัดเงินงบประมาณในการรักษาความสงบตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญเพียง 2 ล้าน และนับเป็นความฉลาดของรัฐบาลที่เสนอให้ตั้ง

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 8 วันที่ 4 ก.พ. 2492.

นายกวง อภัยวงศ์ เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ ทำให้รัฐบาลไม่ต้องยุ่งยากหาเหตุผลมาโต้แย้งกับสมาชิกสภาผู้แทนด้วยตนเอง เป็นที่น่าสังเกตอีกอย่างว่า ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนอภิปรายขอตัดเงินงบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ ไปเพิ่มใช้จ่ายในการพัฒนาจังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนมากเป็นพิเศษ

3. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2493 มีผู้แปรญัตติถึง 96 ราย แต่สามารถเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณโดยตัดเงินของบางรายการได้เพียง 132,400 บาท การอภิปรายก็คล้ายกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับก่อน ๆ คือการโจมตีและพยายามขอตัดงบประมาณในการรักษาความสงบ ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มเพื่อเกี่ยวกับการซื้อรถยนต์ของกรมตำรวจ และงบราชการลับของกระทรวงกลาโหม โดยพยายามไปเพิ่มให้ถึงงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และการพัฒนาจังหวัด เป็นต้น มีคำอภิปรายโจมตีเงินงบราชการลับที่นาสนใจของ นายใหญ่ ศวิตชาติ เช่น

"...เงินสืบราชการลับนี้เคยมีเรื่องมาแล้วเมื่อปีที่แล้วได้ปรากฏรายการใช้จ่ายว่า ซื้อหมูแจกรัฐมนตรีบ้าง จ้างเด็กเก็บเห็บนิสบ้าง ซื้อส้มเขียวหวานกินบ้าง..."¹

4. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2494 ได้มีผู้ขอแปรญัตติจำนวน 56 ราย โดยมีผลให้งบประมาณบางรายการถูกตัดไป 9,902,029 บาท และบางรายการก็ได้อัตราเพิ่มเป็นจำนวนทั้งหมด 5,812,000 บาท แต่ไม่มีผลให้ขอขยายจ่ายผิดไปจากที่รัฐบาลตั้งไว้ นอกจากนี้ก็ยังไม่สามารถตัดเงินงบประมาณการป้องกันราชอาณาจักร งบประมาณของกระทรวงกลาโหม งบประมาณในการซื้อวังของพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ และงบประมาณในการซื้อเครื่องวิทยุกับเรือตรวจตราชายฝั่งให้ตำรวจ ซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่สมาชิกสภาผู้แทน

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 วันที่ 11 ม.ค. 2493.

โจมตีว่าไม่เพียงพอ ไม่ถูกหลักไคเลย โดยคำอธิบายของ นายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่อภิปรายถกเถียงกันในที่ประชุมสภาไคเป็นอย่างดี คำอธิบายนั้นมีดังนี้

"...ถ้าเรารับกฎหมายฉบับนี้แล้ว สถานการณ์ในปีหน้าจะเลวลง แล้วอีกประการหนึ่ง ใน 2 - 3 ปีที่รัฐบาลบริหารการมา การใช้จ่ายอันเป็นมูลก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ของประเทศ ถือว่าเป็นการใช้จ่ายในการรักษาอำนาจของรัฐบาล เช่นงบประมาณเกี่ยวกับ ใช้จ่ายของทหาร ตำรวจ ถ้าถัวเฉลี่ยแล้ว รัฐบาลใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวน 45 บาทต่อพลเมือง 1 คน จะเรียกว่าเงินรักษาราชอาณาจักรหรืออะไร ถ้าจะมองแล้วจะเห็นว่าเป็นการรักษาฐานะของรัฐบาลเอง แต่ว่าความอุดมสมบูรณ์รากฐานของประเทศ ความเฉลียวฉลาดของบุคคลหรือการสาธารณสุขซึ่งจะทำให้ปลอดภัยจากโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ น้อยเหลือเกิน เราคิดเทียบพลเมืองของเรา 1 คนต่อ 4 บาท และการศึกษา 1 คนต่อ 9 บาท ในขณะที่รัฐบาลใช้จ่ายถึง 45 บาทต่อคน เกี่ยวกับอาวุธยุทโธปกรณ์ กระสุนปืน รถเกราะ รถจี๊ป..."¹

นอกจากความยากลำบากที่รัฐบาลต้องประสบในการผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนไคใช้ระยะเวลาในการพิจารณาแต่ละวาระเป็นเวลานาน และคะแนนสนับสนุนที่ไคไคไม่ค่อยจะน่าพอใจแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนไคก็พยายามใช้การอภิปรายและการแปรญัตติ ความคลุมเครือนโยบายการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปในแนวทางที่ทองการ ถึงแม้จะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มากนัก แต่ก็ไคได้แสดงให้เห็นถึงอำนาจและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไคเป็นอย่างดี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภานั้น จะสังเกตได้ว่าวุฒิสภาใช้เวลาในการพิจารณาแต่ละวาระ และมีจำนวนผู้อภิปรายน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้อาจ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สานัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2493.

เป็นเพราะวุฒิสภาจะต้องรีบพิจารณาให้เสร็จทั้ง 3 วาระ ภายใน 30 วัน และคงเห็นด้วยกับ
 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะกรรมการ
 วิสามัญอย่างละเอียดพอสมควรแล้วก็ได้ ซึ่งบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ
 ของวุฒิสภาจะเป็นไปตามตารางต่อไปนี้

ตาราง 5 บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยสมาชิกวุฒิสภา ระหว่าง
พ.ศ. 2491 - 2494

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนข้ออภิปราย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2491	9	9	2.25	4.30	60 : 0	63 : 0
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2492	8	7	1.50	3	66 : 0	42 : 17 (แก้ไข เพิ่มเติม)
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2493	8	-	2.18	0.15	72 : 0	75 : 0
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ เพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2492	11	-	3.05	-	34 : 19 ไม่รับ หลักการ	-

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สัณัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 19 และ 21 วันที่ 21 และ 29 กันยายน 2491. วิสัณัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 - 6 วันที่ 11 และ 22 กุมภาพันธ์ 2492. วิสัณัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 และ 6 วันที่ 17 มกราคม และวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2493. วิสัณัญ ชุดที่ 3 ครั้งที่ 5 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2492.

สำหรับการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาก็มักจะเป็นการโจมตีรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร เช่น การอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2492 สมาชิกวุฒิสภาโจมตีหนักในเรื่องงบประมาณพิเศษที่จะใช้สำหรับจ่ายเงินเพิ่มให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับข้าราชการการเมืองอีกคนละ 1,000 บาทต่อเดือน โดยมีความเห็นว่าไม่เหมาะสม เพราะข้าราชการอื่น ๆ ที่ทำงานมากและหนักกว่าก็ยังไม่ได้รับเงินเดือนเพิ่ม มหาชนก็ไม่พอใจในเรื่องนี้ และยังเป็นกรณีพิพาทในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ที่มีข้อห้ามสมาชิกวุฒิสภารับเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ ควบ จึงมีมติให้ตัดเงินงบประมาณจำนวนนี้ออกด้วยคะแนน 57 : 13 นอกจากนี้ก็โจมตีรัฐบาลในเรื่องกิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลลงทุนทำเพราะมีแต่ทุนนายทุนไปหมด การเก็บภาษีแพง การตั้งงบประมาณทางทหารไว้สูงถึง 14% ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงคมนาคมมีเพียง 6% กระทรวงเกษตร 4% กระทรวงสาธารณสุข 3% และกระทรวงอุตสาหกรรม .25% เท่านั้น¹ ทำให้รัฐบาลต้องหนักใจมากเพราะต้องพยายามหาเหตุผลมาอธิบายชี้แจง และแก้ตัวต่าง ๆ นานา

การเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณจากการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ก็เป็นการแก้ไขจากร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมาเพิ่มเล็กน้อยเท่านั้น คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2492 ก็ตัดออกมาตราเกี่ยวกับงบประมาณพิเศษในการเพิ่มเงินเดือนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับข้าราชการการเมือง ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2494 ก็เป็นการตัดคำขออัตรารับราชการและคำสั่งร่างอนุสาวรีย์สมเด็จพระนเรศวรมหาราชออกไปเท่านั้น² โดยไม่มีการแก้ไขในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2491 และ พ.ศ. 2493

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 11 ก.พ. พ.ศ. 2492.

²กรีซ สืบสนธิ. บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ. 2516.

การที่วุฒิสภาใช้เวลาพิจารณาญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไม่นาน ไม่อภิปรายกันมาก และไม่โต้แย้งอะไรมากนัก ไม่ให้ความหมายว่าวุฒิสภาขาดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา เพราะถ้าวุฒิสภาเห็นว่าการใช้จ่ายรายการใดที่ไม่จำเป็น ไม่เหมาะสม วุฒิสภาก็โต้แย้งและบางครั้งถึงกับไม่ยอมรับหลักการมาแล้ว โต้แย้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2492 ซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นว่าการจ่ายเงินรายการใดที่ไม่ได้มีกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีจะจ่ายได้ก็ต่อเมื่อเป็นการรับเงินและจำเป็น แต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมนี้พิจารณาแล้ว¹ ไม่ได้เป็นค่าใช้จ่ายที่เร่งด่วนแต่อย่างใด เพราะงบประมาณที่ทั้งสามนั้นเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาความสงบถึง 62 ล้านบาท เป็นงบประมาณของกรมตำรวจในการซื้อรถถึง 60 คัน รถเก๋ง 8 คัน และรถพ่วงเกวาระ 50 คัน ถึง 60 กว่าล้านบาท โดยที่รัฐบาลก็ไม่สามารถแถลงให้เป็นที่น่าพอใจได้² การกระทำครั้งนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนมาก และได้รับคำชมเชยจากสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านกับฝ่ายที่เป็นกลางว่ามีความกล้าหาญในการปฏิบัติตามที่สมควรแก่เกียรติและความรู้³ นอกจากนี้วุฒิสภายังได้ตั้งข้อสังเกตในการจัดทำงบประมาณเสนอให้รัฐบาลพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฉบับนี้ด้วย

1.3 การลงมติความไว้วางใจรัฐบาลในการแถลงนโยบายเข้าบริหารประเทศ การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภานั้น เป็นงานชิ้นแรกของรัฐบาลที่จะต้องปฏิบัติก่อนจะเข้าบริหารประเทศ ถือกันว่าคำแถลงนโยบายคือแนวทางในการบริหารประเทศของรัฐบาล และเป็นเสมือนคำมั่นสัญญาที่รัฐบาลให้ไว้ต่อประชาชน ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 146 ก็บัญญัติ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2492.

²กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.18.2/7 ปีที่ 2.

"ราษฎรหวาดเหวัรายจากผลที่รัฐบาลพาญแพ้ว," ใน ประชากร. 1 ธันวาคม พ.ศ. 2492.

ให้รัฐบาลเข้าแถลงนโยบายต่อทั้งสองสภา โดยให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการลงมติ
ความไว้วางใจรัฐบาลใดหลังจากที่รัฐบาลใดแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาเรียบร้อยแล้ว และวุฒิสภา
ก็สามารถตั้งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประกอบการพิจารณาคัดเลือกได้ หากสภาผู้แทน
ราษฎรมิได้ไว้วางใจก็จะมีผลให้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ
รัฐบาลจะพยายามหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ไ้มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถหาความไว้วางใจในการแถลง
นโยบายมาได้ เว้นแต่จะเข้ามาได้อย่างสะดวก ง่ายสบาย หรือต้องเข้ามาอย่างยากลำบาก
เท่านั้น

รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้าแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อ
สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2491 หลังจากที่คณะรัฐประหาร ได้มีมติบังคับ
ให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ลาออกเนื่องจากเป็นเหตุการฉกฉวยอำนาจ รัฐบาลจอมพล ป.
จึงได้พัฒนานโยบายในการบริหารประเทศแก่สมาชิกวุฒิสภา โดยได้กล่าวถึงนโยบายรวม ๆ
ในด้านการรักษาระบอบประชาธิปไตย การพัฒนาและทำนุบำรุงสถาบันชาติ ศาสนา และ
พระมหากษัตริย์ การบำรุงกองทัพ การส่งเสริมการศึกษา และการรับเร่งหาทางแก้ไขปัญหา
การครองชีพ ไม่มีการแจกแจงรายละเอียดของวิธีการในการบริหารงานของแต่ละกระทรวงแต่
อย่างใด

เป็นที่รู้กันว่ารัฐบาลจอมพล ป. ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร ดังนั้นเมื่อ
จอมพล ป. นำคณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายขอความไว้วางใจจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2490 มาตรา 70 และ 77 ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรประชุมลงมติให้
ความไว้วางใจรัฐบาลในการแถลงนโยบายรวมกัน จึงถูกสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายโจมตีการเข้ามา
บริหารประเทศอย่างผิดวิธีทางประชาธิปไตยมากกว่าที่จะโจมตีนโยบายของรัฐบาล ซึ่ง
จอมพล ป. ผู้นำรัฐบาลได้ตอบข้อข้องใจของสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะที่ไม่กระฉับ และไม่มี
เหตุผลเพียงพอโดยอ้างวาทศิลป์ทรง แต่งตั้งรัฐบาลของตนอย่างถูกต้องตามบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญแล้ว อย่างไรก็ตามสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ให้ความไว้วางใจรัฐบาลในวันเดียวกับการ

แถลงนโยบายด้วยคะแนนเสียง 70 : 26 จากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เข้าประชุม 169 คน¹ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร และไม่ได้นำมติความไว้วางใจมาด้วยความสะดวก รวดเร็วนัก

และหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 รัฐบาลจอมพล ป. ก็ได้แถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาอีกครั้งในวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2492 การประชุมเพื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลครั้งนี้ ได้มีการถกเถียงการประชุมของสภาให้ประชาชนได้รับฟังด้วย รัฐบาลได้พิมพ์นโยบายแสดงแนวทางการบริหารงานด้านศาสนา พระมหากษัตริย์ การต่างประเทศ การทหาร การศึกษา การเกษตร การอุตสาหกรรม การคมนาคม การพาณิชย์ การมหาดไทย การสาธารณสุข และการคลังอย่างละเอียดว่าในแต่ละกระทรวงรัฐบาลมีนโยบายจะทำอะไรบ้าง และด้วยวิธีใด นอกจากนี้รัฐบาลก็ยังมียุทธศาสตร์นโยบายในการปราบปรามผู้ทุจริตในวงการรัฐบาล การปราบปรามโจรผู้ร้ายและการลดค่าครองชีพเป็นพิเศษ

สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้แยกอภิปรายนโยบายของรัฐบาลเป็นรายข้อ ทำให้สามารถพิจารณาแจกแจงข้อดีข้อเสียของนโยบายได้อย่างละเอียด และสร้างความหนักใจให้กับรัฐบาลได้มากกว่าการอภิปรายรวม หลังจากใช้เวลาในการอภิปรายถึง 11 วัน รัฐบาลก็ได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2492 ประเด็นที่สมาชิกวุฒิสภามองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายซักไซ้รัฐบาลถี่เกินไป การคัดค้านถามรัฐบาลว่าจะสามารถรับรองว่าจะปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้เพียงใด จะมีวิธีการใดให้เกิดผลดี และแก้ไขปัญหาคือ ในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข และความสงบสุข ตลอดจนภัยของประชาชนอย่างไร ส่วนเรื่องที่รัฐบาลถูกโจมตีหนัก คือ เรื่องการคอร์รัปชัน การใช้อำนาจเกินควร

¹สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิชาญ บุคที่ 1. ครั้งที่ 7 วันที่ 21 เมษายน 2491.

ของราชการ การทหาร การแต่งตั้งรัฐมนตรีบางคนและความจริงใจของรัฐบาลในการรักษาประชาธิปไตย โดยมีคำอภิปรายที่น่าสนใจของพระยาอรรถการีย์นิพนธ์ ดังนี้

...ในข้อที่จะให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลไปนั้น เราจะต้องมีความแน่ใจว่า รัฐบาลจะบริหารราชการได้ตามนโยบายนี้ และจะบริหารตามระบอบประชาธิปไตยจริง ๆ ... แต่ถ้ามหากรรมการบริหารไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ต้องเป็นการบริหารที่ทำร้ายประชาชน และเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วรัฐบาลจะมีเสถียรภาพอยู่ได้ รัฐบาลก็จำต้องหากำลังอื่นเข้ามาหนุนหลัง และเมื่อหากำลังอื่นมาหนุนหลังแล้ว ก็ไม่ต้องสงสัยเลยว่ารัฐบาลจะต้องทำอะไรหลายอย่างเพื่อที่จะเอาใจผู้หนุนหลังนั้น ทั้งนี้เมื่อทำเช่นนั้นแล้วก็ต้องมีการปฏิบัติอะไรอีกหลายอย่างที่เป็นไปโดยไม่ชอบ ไม่ควร...¹

เมื่อวุฒิสภาได้อภิปรายนโยบายของรัฐบาลผ่านไป 3 วัน ก็ได้มีมติให้ตั้งข้อสังเกตไปประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยคะแนน 29 : 22 และสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาลด้วยคะแนน 63 : 31 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2492 ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลา และจำนวนผู้อภิปรายของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา ดังนี้

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สำนัฯ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 3 วันที่ 23 กรกฎาคม 2492.

ตาราง 6 บทบาทในการอภิปรายการแถลงนโยบายของรัฐบาล โดยสมาชิกวุฒิสภา

สมัยประชุม	ระยะเวลาที่ใช้ (ชั่วโมง)	จำนวนผู้อภิปราย
<u>สภาผู้แทนราษฎร</u>		
ครั้งที่ 3 วันที่ 6 ก.ค. 2492	10.05 - 19.00 น.	32
ครั้งที่ 4 วันที่ 7 ก.ค. 2492	10.05 - 18.05 น.	21
ครั้งที่ 5 วันที่ 8 ก.ค. 2492	10.05 - 16.05 น.	23
ครั้งที่ 6 วันที่ 12 ก.ค. 2492	10.15 - 18.00 น.	15
ครั้งที่ 7 วันที่ 13 ก.ค. 2492	10.20 - 18.00 น.	22
ครั้งที่ 8 วันที่ 14 ก.ค. 2492	10.00 - 18.00 น.	21
ครั้งที่ 9 วันที่ 15 ก.ค. 2492	10.20 - 16.00 น.	20
ครั้งที่ 10 วันที่ 16 ก.ค. 2492	10.20 - 13.25 น.	19
ครั้งที่ 11 วันที่ 18 ก.ค. 2492	10.10 - 18.05 น.	19
ครั้งที่ 12 วันที่ 19 ก.ค. 2492	10.21 - 18.00 น.	19
ครั้งที่ 13 วันที่ 20 ก.ค. 2492	10.20 - 18.40 น.	20
<u>วุฒิสภา</u>		
ครั้งที่ 3 วันที่ 23 ก.ค. 2492	10.05 - 18.10 น.	10
ครั้งที่ 4 วันที่ 25 ก.ค. 2492	10.05 - 18.05 น.	11
ครั้งที่ 5 วันที่ 26 ก.ค. 2492	10.05 - 17.15 น.	12

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนัฯ ชุดที่ 1
 ครั้งที่ 3 - 13 วันที่ 6 กรกฎาคม - 20 กรกฎาคม 2492. และ รายงานการประชุม
วุฒิสภา. สำนัฯ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 - 5 วันที่ 23 กรกฎาคม - 26 กรกฎาคม 2492.

จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาให้ความสนใจต่อการอภิปรายนโยบายของรัฐบาลมาก ลักษณะการชกก็ดูจะไม่ค่อยจะเกรงใจรัฐบาลนัก เพราะมักจะอภิปรายถึงข้อผิดพลาดในการทำงานและการเข้ามาบริหารประเทศอย่างไม่ถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยอยู่บ่อย ๆ ระยะเวลาในการอภิปรายก็นานและกินเวลาหลายวัน คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับก่นำวิพากษ์วิจารณ์ความมั่นคงของรัฐบาล สิ่งเหล่านี้จะมีผลให้รัฐบาลต้องพยายามหาเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ได้มากขึ้น และต้องบริหารประเทศด้วยความระมัดระวังมากขึ้นเช่นกัน

1.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป วิธีการควบคุมรัฐบาลที่รุนแรง และมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลอย่างมาก คล้ายกับเป็นกระจกสองถึงความเป็นไปของรัฐบาลว่าบริหารประเทศถูกต้องตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือไม่ คือการเปิดอภิปรายทั่วไป โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติความไว้วางใจ ซึ่งจะมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกไปได้ เนื่องจากการเปิดอภิปรายทั่วไปส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาลสูง ดังนั้นรัฐธรรมนูญทุกฉบับจึงได้กำหนดวิธีการที่จะใช้มาตรการนี้เป็นพิเศษเพื่อไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาทำได้ง่าย และพหุพรรค โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้กำหนดให้อำนาจและวิธีการเสนอนญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปแก่สมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา 130 และมาตรา 131¹

ในระหว่าง พ.ศ. 2491 - พ.ศ. 2494 การบริหารประเทศของรัฐบาลบางประการ ได้ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะเป็นไปในลักษณะไม่ชอบมาพากล และเป็นการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง สมาชิกวุฒิสภาจึงได้เสนอนญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 130

¹ในมาตรา 130 สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอนญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน.

สำหรับมาตรา 131 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอนญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้.

ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นการอธิบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ 2 ครั้ง
 ได้แก่ การเปิดอภิปรายทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง แผนการปฏิวัติปลายเดือนมกราคม
 พ.ศ. 2493 โดย นายเทพ โชติทิมิต และการเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภาเรื่อง
 การกบฏจลาจล โดยพระยาศรีธรรมราช

สำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้เสนอญัตตินี้ต้องการให้
 รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงจากการกระทำของรัฐบาลเกี่ยวกับการเนรเทศหลวงกาจ กาจสงคราม
 ไปต่างประเทศ ถึงแม้ผู้เสนอญัตติได้กล่าวในที่ประชุมสภาว่า

...เรื่องนี้จำเป็นเพราะถือว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชน
 ในเมื่อประชาชนยังมีคนท้อเหตุการณ์ และยังมีความรู้สึกหวั่นไหวต่อเหตุการณ์
 ครั้งนี้ ตลอดจนเกิดความรู้สึกนึกคิดไปในทางที่ว่า นายกรัฐมนตรีหรือว่า
 ทางการนั้นไปปฏิบัติต่อกองทัพมิได้เป็นไปตามครรลองแห่งประชาธิปไตย หรือ
 ตามกฎหมายบ้านเมืองแล้ว ก็เป็นความจำเป็นที่ทางสภาฯ ซึ่งทำหน้าที่แทน
 ประชาชนทั้งประเทศ ควรจะไต่กระ้างแจ้งชัดต่อไป...¹

ดังนั้นจึงขอให้นายกรัฐมนตรี แถลงข้อเท็จจริงให้สภาและประชาชนได้ทราบในเรื่อง
 ต่อไปนี้

1. แผนการปฏิวัติเมื่อปลายเดือนมกราคม พ.ศ. 2493 มีจริงหรือไม่
2. แผนการนั้นเป็นอย่างไร
3. ถ้าแผนการนั้นมีจริง รัฐบาลได้หลักฐานอย่างไรบ้างที่จะใช้เป็นหลักฐานในการ
 ดำเนินคดีหลวงกาจกับพวก และจะดำเนินการตามกฎหมายอาญาได้หรือไม่

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1
 ครั้งที่ 12 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2493.

4. ถ้ารัฐบาลได้หลักฐานไม่ครบถ้วน เหตุใดจึงช่วยเหลือ และให้ความสะดวกแก่
หลวงกาจไกรนอกจนจากอำนาจศาลประเทศไทยไป และมีการส่งตัวไปต่างประเทศ

5. ค่าใช้จ่ายที่ส่งตัวหลวงกาจไปเป็นเงินของแผ่นดิน หรือเงินส่วนตัวของ
หลวงกาจเอง

6. ความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง คณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่บริหาร จะหา
วิธีการและจัดการประการใด

จากลักษณะคำถามแสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการจะตรวจสอบถึงการ
ใช้อำนาจของรัฐบาลในการจัดการกับผู้ที่ท้าวหาญเป็นไปในทางที่ไม่ชอบหรือไม่ โดยสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายไปในทำนองว่า กรณีนี้เป็นวิธีกำจัดศัตรูทางการเมืองของรัฐบาล
ซึ่งมีผลให้เมืองไทยต้องตกอยู่ในบรรยากาศของความหวาดกลัวต่ออิทธิพลของรัฐบาล

รัฐบาลได้แถลงตอบว่า การพิจารณาคดีหลวงกาจก็เป็นคดีธรรมดา ที่รัฐบาลได้จัดการ
ไปอย่างถูกต้องตามปกติ สมาชิกสภาไม่ควรหวั่นวิตกหรือกินปูนร้อนท้อง จากการสอบสวน
ปรากฏว่าหลวงกาจได้ยอมรับว่ามีการวางแผนการ ที่จะลอบปลงชีวิตการทำปฏิวัติ และ
หลวงกาจได้ขออนุญาตเดินทางไปต่างประเทศเอง รัฐบาลพิจารณาเห็นว่าศาลยังไม่ได้ตัดสินว่า
หลวงกาจทำผิด และเมื่อหลวงกาจเดินทางไปจะช่วยให้เหตุการณ์ภายในประเทศสงบขึ้น
จึงได้อนุญาตให้ไป ส่วนการที่สมาชิกสภาได้ใช้กำลังตำรวจพร้อมอาวุธจำนวนมากไปจับ
หลวงกาจนั้น ก็เป็นเพราะหลวงกาจชอบพกพาอาวุธทั้งระเบิด และเป็นกองเป็นจำนวนมากเสมอ
การเชิญตัวหลวงกาจมาสอบสวนจึงต้องทำไปอย่างระมัดระวัง เพราะอาจเกิดการเข้าใจผิด
และต่อสู้กันขึ้น

การอภิปรายซักถามรัฐบาลครั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการที่จะทราบข้อเท็จจริง
และแสดงบทบาทของตนมากกว่าตั้งใจที่จะล้มรัฐบาล เพราะเป็นการเสนอข้อติการขอเปิด
อภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ซึ่งก็มีลักษณะคล้ายกับการตั้งกระทู้ถามนั่นเอง
เพียงแต่เราสามารถอภิปรายได้ละเอียด กว้างขวางกว่ากระทู้ถาม และสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะ
อภิปรายได้ ไม่มีผลสิ้นคลอนความมั่นคงของรัฐบาลแต่ประการใด ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง

ก็ให้วิจารณ์การเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ในลักษณะที่ได้กล่าวไว้เช่นกัน คือ หม่อมราชวงศ์
เสนีย์ ปราโมช กล่าวว่า "...อภิปรายไม่ถึง 3 เพลงก็ตกมาตาย เพราะหลวงตากไปแล้ว
รัฐบาลมีทางออกไถ่สมาย"¹ นายจารุบุตร เรืองสุวรรณ ก็ให้ความเห็นไว้ว่า "...เมื่อกี๋
คงไม่มีอะไร นอกจากเปิดโอกาสให้สมาชิกที่ฟืด ๆ ขึ้นมาส่งแคงกันเสียบ้างเท่านั้น"² สำหรับ
รัฐบาลก็ไม่ได้มีความสนใจในการทอ สามารถเข้ามาได้อย่างสบาย ๆ และคิดว่าเป็นการที่
ควยช้าเพราะเป็นโอกาสให้ รัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนได้รับความเข้าใจกัน³

วุฒิสภาซึ่งมีบทบาทในคานนี้ไม่แตกต่างอื่น ๆ โดยพระยาศรีธรรมราชได้เสนอญัตติขอ
เปิดอภิปรายทั่วไปเรื่องการบริหารราชการ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2494 การอภิปราย
ได้เป็นไปตามคำถามที่ทั้งไว้ 6 ข้อ ดังนี้

1. เหตุและผลเหตุ สมาชิกวุฒิสภาได้ชี้ว่าสาเหตุการกบฏนั้นเกิดขึ้นเพราะ
ความบกพร่องของรัฐบาลที่ไม่สามารถลดค่าครองชีพ ไม่สามารถปราบคอร์ปชั่นจำนวนมากใน
วงราชการ ไม่เอาใจใส่ให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะตามสมควร ปล่อยให้มีการค้าใน
ของผู้อยู่ในวงราชการ รัฐบาลช่วยเหลือสมาชิกนิติบัญญัติในทางมิชอบฉิกร และทหารตำรวจ
มีอิทธิพลในการบริหารประเทศหรือไม่

2. การปราบปรามและการควบคุมสถานการณ์ ว่าได้ดำเนินการไปอย่างไร
ผลเป็นอย่างไร

3. ค่าใช้จ่ายและการใช้จ่ายในการปราบปราม เป็นจำนวนเท่าไร ใครเป็นผู้
อนุญาตให้จ่ายได้

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.18.2/9 ปีที่ 1
"เสนีย์ว่าอภิปราย 3 เพลงก็ตกมาตาย ใน นครสาร. 2 กุมภาพันธ์ 2493.

² แหล่งเดิม.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.18.2/9 ปีที่ 2
"จอมพลไม่รูเรื่อง ส.ส. ขอเปิดอภิปราย ใน สัจจา. 8 กุมภาพันธ์ 2493.

4. ผลเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนทรัพย์สินและกำลังของชาติ

5. การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย

6. การป้องกันเหตุการณ์ภัยและจลาจลในอนาคต

สถานการณ์ที่รัฐบาลต้องประสบจากการอภิปรายของวุฒิสภา มีความแตกต่างจากการอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎรมาก เพราะสมาชิกวุฒิสภาได้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง การอภิปรายเป็นไปอย่างกว้างขวาง มีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงหลายครั้ง และยังมีข้อตำหนิต่อการปราบจลาจลของรัฐบาล การใช้จ่ายงบประมาณในการปราบปรามกับการช่วยเหลือผู้เดือดร้อน รวมทั้งการปราศจากวินัยของทหารตำรวจในการเข้ายึดทรัพย์สินอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรอีกด้วย¹

การเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ แม้จะไม่มีผลให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ก็ได้มีส่วนทำให้รัฐบาลไม่พอใจ และเชื่อมั่นว่าได้กลายเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการรัฐประหารขึ้นเมื่อ วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

2. บทบาทของรัฐบาลในการควบคุมรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500

หลังการรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2494 คณะรัฐประหารได้ยุบเลิกรัฐบาล ยุบรัฐสภา และพรรคการเมืองในขณะนั้น แล้วได้แต่งตั้งคณะผู้บริหารประเทศชั่วคราวทำหน้าที่บริหารประเทศไปพลางก่อน² วัตถุประสงค์สำคัญในการรัฐประหารครั้งนี้ก็เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สมัยสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 - 6 วันที่ 27 ตุลาคม - 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494.

²คณะผู้บริหารประเทศชั่วคราวประกอบด้วย พลเอกฉัตร สุขวัฒนา พลโทเดช เจริญประทีป พลโทสุภะสิทธิ์ ชนระวัชร์ พลเรือตรีหลวงบุษยศาสตร์โกศล พลเรือตรีหลวงชำนาญ อรรถยุทธ พลเรือตรีสุนทร สุนทรนาวัน พลอากาศเอกพัน รณอากาศ ฤทธาคนี พลอากาศโทหลวงเชิด วุฒากาศ และพลอากาศโทหลวงประเสริฐอากาศ.

พ.ศ. 2492 แล้วนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาใช้ ซึ่งมีผลให้รูปแบบของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เปลี่ยนไป คือ รัฐสภาจะมีเพียงสภาเดียว เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร แต่ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชน กับสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล โดยสมาชิกสภาทั้ง 2 ประเภทมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว

คณะผู้บริหารประเทศชั่วคราวได้แต่งตั้งรัฐบาลชั่วคราวโดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีขึ้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และวันรุ่งขึ้นคือวันที่ 30 พฤศจิกายน ก็ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 123 คน ทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรไปก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แล้ว ก็ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครอย่างอิสระ ไม่มีการสังกัดพรรคการเมือง ทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ประกอบด้วยฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล 85 คน ฝ่ายค้าน 29 คน และประเภทอิสระ 9 คน¹ เมื่อพิจารณาจำนวนสมาชิกสภาประเภทที่ 2² กับสมาชิกสภาประเภทที่ 1 ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลแล้ว ก็พอจะคาดการณ์ได้ว่าบทบาทของรัฐสภาในระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500 จะออกมาในรูปใด

2.1 การตั้งกระทู้ถาม กระทู้ถามรัฐบาลในช่วงเวลานี้ก็ยังมีจำนวนมากมายจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอญัตติขอให้การประชุมสภาเพื่อถาม - ตอบกระทู้เป็นพิเศษ สัปดาห์ละ 1 วัน แต่ญัตตินี้ไม่ได้รับการสนับสนุน จึงทำให้มีกระทู้ถามที่ค้างตอบเป็นจำนวนมาก

¹ ทัศน เฉลิมเกียรติ. การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ. 2526.

หน้า 78 - 79.

² รวบรวมชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ได้จากภาคผนวก ข.

สำหรับจำนวนกระทู้ถามที่ได้รับการตอบทั้งในที่ประชุมสภา และในราชกิจจานุเบกษานั้น มีจำนวนน้อยกว่าในระยะ พ.ศ. 2491 - 2494 คือ

ในปี พ.ศ. 2495	มีจำนวนกระทู้ถามที่ได้รับการตอบ	90	กระทู้
ในปี พ.ศ. 2496	มีจำนวนกระทู้ถามที่ได้รับการตอบ	103	กระทู้
ในปี พ.ศ. 2497	มีจำนวนกระทู้ถามที่ได้รับการตอบ	121	กระทู้
ในปี พ.ศ. 2498	มีจำนวนกระทู้ถามที่ได้รับการตอบ	72	กระทู้
ในปี พ.ศ. 2499	มีจำนวนกระทู้ถามที่ได้รับการตอบ	58	กระทู้
ในปี พ.ศ. 2500	มีจำนวนกระทู้ถามที่ได้รับการตอบ	30	กระทู้

ลักษณะคำถามของกระทู้สามารถแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ตามที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้น โดยช่วงเวลานี้จะมีกระทู้ถามเกี่ยวกับความเป็นอยู่ การส่งเสริมให้ประชาชนอยู่ดีกินดี และการบำรุงรักษาความเดือดร้อนของประชาชนในด้านต่าง ๆ มากเป็นพิเศษ การตั้งคำถามมักเป็นการถามเพื่อให้รัฐบาลได้แถลงหรืออธิบายข้อเท็จจริงว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไร มีวิธีการจะทำอย่างไร ยึดถือหลักเกณฑ์อะไร ได้ดำเนินการไปถึงขั้นไหนแล้ว และมีอุปสรรคอะไรบ้าง ซึ่งการตั้งคำถามอย่างนี้ไม่ได้สร้างความยุ่งยาก ลำบากใจในการตอบแก่รัฐบาลแต่ประการใด เช่น กระทู้ถามควน เรื่องการขอพระบรมมรพพิตกระเกศ ของ นายเพทาย งามาศกุล ซึ่งมีคำถามว่า รัฐบาลให้ใคร เป็นผู้รับเหมาซ่อมแซม มังนประมาณ ในการใช้จ่ายเท่าไร และซ่อมเสร็จแล้วจะปล่อยคยเช่นเดิมหรือไม่² ซึ่งกระทู้ถามในเรื่องนี้ไม่น่าจะตั้งเป็นกระทู้ถามควน เนื่องจากคำตอบของคำถามเหล่านี้สามารถถามกันเป็นการส่วนตัวนอกสภา หรือหาอ่านได้จากหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ไม่ใช่เรื่องสำคัญและจำเป็นรับควนแต่ประการใด หรือกระทู้ถามควนเรื่องการปรามุงและแมลงวันของ นายประสาธ ไซยะโ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. กระทู้ถาม. 2519. หน้า 32.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สมัยสามัญ

ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2496.

โดยถามรัฐบาลว่านโยบายที่จะปรามยุ้งและแมลงวันอย่างไร ได้ดำเนินการไปแล้วประการใดบ้าง และจะจัดการกับแหล่งน้ำสกปรกอย่างไร¹ ซึ่งกระทู้ประเภทนี้ รัฐบาลจะตอบไปตามข้อเท็จจริง และเมื่อรัฐบาลได้ตอบชี้แจงไปแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการซักถามอะไรอีก

สำหรับกระทู้ถามซึ่งมีลักษณะคำถามที่ต้องการจะตรวจสอบความคุ้มครองการบริหารงานของรัฐบาลก็มีจำนวนไม่น้อย และการซักไซ้ คาคั่นเพื่อต้องการคำตอบที่กระเจ้างแงก็ไม่ได้ผล เนื่องจากรัฐมนตรีมักจะหลีกเลี่ยงไม่ตอบหรือตอบไม่ตรงคำถาม เช่น กระทู้ถามด่วนของ นายนาถ เงินพวย เรื่องเกี่ยวกับคณะรัฐประหาร ซึ่งทั้งคำถามถามนายกรัฐมนตรียังนี้

ถาม การปรับปรุงราชการในตำแหน่งที่สำคัญนั้น จำต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐประหารหรือไม่

ตอบ การปรับปรุงตำแหน่ง รัฐบาลยึดถือปฏิบัติตามกฎ ก.พ.

ถาม ความจริงก็ทราบล่วงหน้าแล้วว่าตอบแบบนี้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นเหตุกันทั่วไปว่าคณะรัฐประหารมีอิทธิพล ในฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารขอถามว่า ท่านมีความรู้สึกอย่างไรที่ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะรัฐประหาร มีลักษณะคล้ายสมาคมลับ และมีอำนาจเหนือรัฐบาล ไม่ยอมควมหลักประชาธิปไตย

ตอบ รัฐประหารเกิดขึ้นจากคน เมื่อคนยังไม่ตาย คณะรัฐประหารก็ยังมีอยู่ต่อไป และการประชุมของคณะรัฐประหารมีจริง เป็นการแลกเปลี่ยนความเห็น หมดประเด็นหา

ถาม การที่นักการเมืองชาวต่างประเทศ วิพากษ์ว่าไทยเป็นประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์แบบ เพราะมี ส.ส. ประเภทสอง ท่านมีความรู้สึกประการใดบ้าง ท่านคิดจะแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนการเลือกตั้งปี 2500 หรือไม่

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สมัยวิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 13 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497.

ทอม ไทยจะเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ จะไปเทียบเขาไม่ได้ เพราะเพิ่งเป็นมา 20 ปี และเรากำลังเกินไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ทันเขาในวันข้างหน้า และข้าพเจ้าก็ไม่มีอำนาจจะไปคอมันดาลให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

จากตัวอย่างกรณีนี้ สังเกตได้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะยอมสั้น ๆ และไม่ทรงประเด็นการชักถามในช่วงนี้จะไม่เพิ่มขึ้น เอาจริงเอาจัง ฝ่ายรัฐบาลมากเท่ากับระยะ พ.ศ. 2491 - 2494 อย่างไรก็ตามกรณีนี้ก็เป็นความพยายามของสมาชิกฝ่ายค้านที่จะตรวจสอบความสมบูรณ์ไม่ให้งานตามความพอใจของตนมากนัก นอกจากตัวอย่างกรณีนี้ คงกล่าวแล้ว ก็มีกรณีที่นาสนใจอีกหลายเรื่อง เช่น กรณีเรื่องการจำหน่ายอาวุธปืน และเรื่องเครื่องมือเพิ่มสมรรถภาพของตำรวจ โดยนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ กรณีเรื่องการกู้เงินจากธนาคารโลก และการขาดกรมนายอารีย์ สิริระ ของนายแคล้ว นรปติ กรณีเรื่องรายได้ประจำปี 2498 ของนายหิม ภูมิพัฒน์ กรณีเรื่องการปรับปรุงรัฐบาลให้เป็นประชาธิปไตย ของนายสวัสดิ์ คำประกอบ และกรณีเรื่องรัฐบาลทำสัญญากับบริษัทน้ำมัน กับเรื่องการช่วยเหลืองานคนควาของคนไทย โดยนายญาติ ไหวติ เป็นต้น²

กรณีนี้เป็นเครื่องมือที่อ่อนประสิทธิภาพ ไม่สามารถใช้ความสมบูรณ์ได้เช่นเคย แต่ถ้าจะเปรียบเทียบกันแล้ว กรณีในระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494 สร้างความยุ่งยากลำบากใจให้กับรัฐบาลมากกว่ากรณีในระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500 ซึ่งหมายถึงรัฐบาลต้องให้ความสนใจ และต้องระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่านั่นเอง

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 วันที่ 8 ธันวาคม 2498.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 26 พฤศจิกายน และครั้งที่ 7 วันที่ 17 ธันวาคม 2496. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 10 มกราคม 2496. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 23 มกราคม 2497. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 วันที่ 4 สิงหาคม 2498. และวิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 26

2.2 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

2.2.1 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาในระยะนี้ ส่วนมากจะเป็นร่างที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะเป็นการเสนอโดยสมาชิกฝ่ายค้าน ซึ่งแทบทุกฉบับจะถูกเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมสภาลงมติไม่รับหลักการ ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปโดยที่ไม่ได้มีการพิจารณาอย่างเพียงพอ เพราะจำนวนผู้อภิปรายกับระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาน้อย ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกนั้นมีความสนใจ และจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชน กังวลอย่างตาราง 7 ดังนี้

ตาราง 7 บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อภิปราย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2496 โดย นายเทพ โชติทูลิช	10	-	0.50	-	108 : 22 ไม่รับ หลักการ	-
ร่างพระราชบัญญัติอื่น (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 24.. โดย นายเทิ้ม ไชยพันธ์	5	-	0.30	-	86 : 6 ไม่รับ หลักการ	-

ตาราง 7 (ต่อ)

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อภิปราย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างข้อบังคับการประชุมและ การปรึกษาของสภาผู้แทน ราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 โดย นายพิมพ์ ภูมิพัฒน์	5	-	0.12	-	ยกมือเป็น ส่วนมาก ให้ผ่านไป	-
ร่างพระราชบัญญัติยกเลิก วาทกรรมการปกครองสงฆ์ พ.ศ. 2498 โดย นายพิมพ์ ภูมิพัฒน์	3	-	0.57	-	87 : 3 ไม่รับ หลักการ	-
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2498 โดย นายพิมพ์ ภูมิพัฒน์	5	-	0.40	-	62 : 8 ไม่รับ หลักการ	-
ร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. 24... โดย นางอรพิน ไชยกาล	15	-	1.30	-	64 : 8 ไม่รับ หลักการ	-

ตาราง 7 (ต่อ)

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนข้อกฎหมาย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติทุน สงเคราะห์ทหารอากาศ พ.ศ. 24... โดย นายเผด็จ จิราภรณ์ และ นายสวัสดิ์ คำประกอบ	17	-	1.47	-	78 : 6 ไม่รับ หลักการ	-
ร่างพระราชบัญญัติสภา การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 24... โดย นายจารุบุตร เรืองสุวรรณ และนายถวิล วิทยานนท์	9	-	1.30	-	83 : 12 ไม่รับ หลักการ	
ร่างพระราชบัญญัติอาวูขป็น เครื่องกระสุนปืน วัตถุ ระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวูขป็น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 โดย นายเทียม ไชยนันท์ นายจารุบุตร เรืองสุวรรณ	6	-	1.05	-	97 : 6 ไม่รับ หลักการ	

ตาราง 7 (ต่อ)

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อภิปราย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติยกเลิก พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 (พ.ศ. 2495) เสนอโดย นายแคล้ว นรปติ และนายชาญยุทธ ไชยคำมิ่ง	12	-	2.27	-	86 : 10 ไม่รับ หลักการ	-
ร่างพระราชบัญญัติยกเลิก พระราชบัญญัติการกระทำอัน เป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พ.ศ... โดย นายทองปาน วงศ์สง่า นายพอง สิทธิธรรม นายกสิน ปลั่งนิล และ นายพีร บุนนาค	10	-	3.20	-	126 : 47 ไม่รับ หลักการ	

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สานัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 14 วันที่ 20 กันยายน 2495. สานัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 20 สิงหาคม 2496. สานัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3, 6, 7, 8 10 และ 11 วันที่ 14 และ 19 กรกฎาคม วันที่ 4, 11, 18 สิงหาคม วันที่ 1 และ 8 กันยายน 2498. สานัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 วันที่ 19 กรกฎาคม 2499 และสานัญ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 5 วันที่ 25 กรกฎาคม 2500.

นอกจากตัวอย่างตามตาราง 7 แล้ว ก็ยังมีร่างพระราชบัญญัติสำคัญซึ่งไม่ผ่านการรับหลักการอีกจำนวนมาก เช่น

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) โดย นายแหลม นรบดี

ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์บำรุงที่ดิน โดย นายสายนต์ สายสว่าง

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา (ฉบับที่ 16) โดย นายเสรี

อิศรางกูร ณ อยุธยา

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) โดย นายจารุบุตร เรืองสุวรรณ

นายสวัสดิ์ หังทน และนายเผด็จ จิราภรณ์

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 8) โดย

นายพร มลิทอง

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) โดย นายเทพ โชติพันธุ์

ร่างพระราชบัญญัติการอาณานิคมศึกษา โดย นายคิเรก มณีรัตน์

กล่าวไ้ความพยายามของสมาชิกสภาที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่พัฒนาระบบการบริหารราชการของรัฐ เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) ซึ่งมีหลักการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนการแต่งตั้ง รัฐบาลจะปฏิเสธทันทีโดยอ้างว่าไม่เหมาะสม คล้ายคลึงกับร่างพระราชบัญญัติเดิมอยู่มากแล้ว หรือไม่ก็ยังไม่ถึงเวลา ประชาชนยังไม่พร้อม โดยรัฐไม่ต้องใช้ความพยายามหลักเลียงว่า รัฐบาลขอรับไปพิจารณาก่อน หรือรัฐบาลก็ได้เตรียมร่างไว้แล้วให้นำมารวมเป็นฉบับเดียวกันอย่างที่ปรากฏในระยะก่อนที่จะมีการรัฐประหารเลย แต่

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสมัชชาแห่งชาติ. สำนัฯ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 11 วันที่ 10 กันยายน 2496 และครั้งที่ 15 วันที่ 19 กันยายน 2496. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 8 พฤศจิกายน 2496 ครั้งที่ 4 วันที่ 20 พฤศจิกายน และครั้งที่ 6 วันที่ 8 ธันวาคม 2496.

ร่างพระราชบัญญัติที่จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภาเอง เช่น ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง สมาชิกสภาก็ยังใช้เวลาในการพิจารณาไม่นาน และมีมติไม่รับหลักการ ตรงข้ามกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล ซึ่งจะผ่านการพิจารณาอนุมัติไปอย่างสะดวก ง่ายภายในเวลาอันรวดเร็ว และได้รับเสียงสนับสนุนจำนวนมาก แม้จะมีสมาชิกพยายามที่จะอภิปรายแต่ก็ไม่สามารถเอาชนะเสียงสนับสนุนให้คืออภิปรายได้ ความยากง่ายในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตาราง 8 บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อภิปราย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495	3	12	1.05	2.25	131 : 2	ยกมือเป็น ส่วนมาก
ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495	12	22	0.50	4.05	111 : 4	ยกมือเป็น ส่วนมาก
ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 24...	3	5	0.45	0.20	ยกมือโดย พรรคเสรีนิยม	ยกมือโดย พรรคเสรีนิยม
ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496	7	8	1.40	1.43	112 : 12	112 : 4

ตาราง 8 (ต่อ)

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อภิปราย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 2
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการ สำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 24...	5	12	1.15	1.35	137 : 9	122 : 3
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496	7	-	1.20	0.5	105 : 5	ยกมือเป็น ส่วนมาก
ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง และสงวนป่า (ฉบับที่ 3)	9	13	0.55	1.05	108 : 8	ยกมือเป็น ส่วนมาก
ร่างพระราชบัญญัติประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496	8	1	0.50	0.15	115 : 2	ยกมือเป็น ส่วนมาก
ร่างพระราชบัญญัติข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 24...	8	7	0.35	0.55	เอกฉันท์	เอกฉันท์
ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียน ราษฎร์ พ.ศ. 24...	-	1	0.5	0.5	เอกฉันท์	เอกฉันท์
ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการ สำรวจการกักตุนโกกอนท์ พ.ศ. 2497	2	4	0.10	0.10	ยกมือโดย พร้อมเพรียง	ยกมือโดย พร้อมเพรียง

ตาราง 8 (ต่อ)

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนข้อกฎหมาย		ระยะเวลาที่ใช้ (ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 24..	4	-	0.25	0.3	ยกมือเป็นส่วนใหญ่	ยกมือโดยพร้อมเพรียง
ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 24..	13	12	2.47	2.05	101 : 1	ยกมือโดยพร้อมเพรียง
ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่...) พ.ศ. 24..	7	11	0.48	1.55	ยกมือเป็นส่วนใหญ่	98 : 7
ร่างพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 24..	9	14	2.55	3.02	112 : 3	104 : 1

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2495. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 และ 8 วันที่ 3 กรกฎาคม และ 14 สิงหาคม 2495. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 และ 5 วันที่ 10 และ 22 มกราคม 2496. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3, 5, 7, 11 วันที่ 16 และ 30 กรกฎาคม วันที่ 13 สิงหาคม และ 10 กันยายน 2496. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5, 7, 9 วันที่ 26 พฤศจิกายน 17 และ 29 ธันวาคม 2496. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3, 5, 9, 14 วันที่ 21, 23 มกราคม วันที่ 4 และ 13 กุมภาพันธ์ 2497. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6, 7 วันที่ 5 และ 19 สิงหาคม 2497. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12, 16 วันที่ 10 และ 19 กันยายน 2498. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7, 8, 15 และ 18 วันที่ 16 และ 23 สิงหาคม วันที่ 11 และ 20 กันยายน 2499.

ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติตามตาราง 8 เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่มีผลกระทบ ต่อความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้การใช้ เวลาพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติบางฉบับนานพอสมควร โดยสมาชิกฝ่ายค้านต้องใช้ความ พยายามเป็นอย่างมากที่จะให้มีการ เปิดอภิปรายแสดงความคิดเห็น เพื่อที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ได้มีโอกาสพิจารณาถึงข้อบกพร่องที่อาจมีอยู่ให้มากขึ้น เนื่องจากกัมมัตติเสนอให้ปิด อภิปรายจากสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลอยู่ตลอด แต่ถึงอย่างไรรัฐบาลก็สามารถผ่านมติให้ ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ด้วยความเสี่ยงจำนวนมากเสมอ ไม่ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จะมีลักษณะอย่างไร เช่น ร่างพระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะเป็นการ เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องได้ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลซึ่ง รัฐบาลเสนอให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประเภทสองโดยกระทรวงมหาดไทย ก็เป็นการ บิดพลิ้วการของระบอบประชาธิปไตย เพราะวิเศษสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน หรือร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นการให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น มีอำนาจตัดสินกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนอันเป็นการก้าวล่วงอำนาจศาล และหนังสือพิมพ์ ก็ลงข่าวกันว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชวิจารณ์ไม่เห็นด้วย เนื่องจากขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่หลายมาตรา¹ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลเพิ่มพูน อำนาจให้รัฐบาลอย่างไม่ถูกต้อง แต่ก็สามารถผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาได้โดย สะดวก

การพิจารณาพระราชบัญญัติที่นำเสนออีกฉบับหนึ่ง คือร่างพระราชบัญญัติยกเลิก พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484² เสนอโดย นายแคล้ว นรปติ กับ นายชาญบุทศ ไชยคำมิ่ง

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป7/2496/ทก.1.6 ปีที่ 4. ประจวบ "ผักตบในสภา" ใน สยามรัฐ. 13 และ 26 กันยายน 2496.

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนั 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12 วันที่ 11 กันยายน 2495.

ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสมาคมนักหนังสือพิมพ์และนายกุลหลาม สายประคิม¹ จุดมุ่งหมายของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือให้ยกเลิกอำนาจที่มีอย่างมากมายของรัฐในการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ เพราะขัดกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และวิเคราณ์เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนอย่างมาก ในการอภิปรายสมาชิกสภาได้อ้างถึงทวนถูกต้องเหมาะสม และแบบอย่างที่เป็นที่ปฏิบัติกันในประเทศ บ้านเมืองไทยก็อยู่ในภาวะที่สงบแล้ว รัฐบาลไม่ควรจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อไป รัฐบาลทวงว่าเล็กไม่ได้ เพราะรัฐบาลต้องปฏิบัติตามกฎหมายและไม่ได้เป็นการผิดต่อรัฐธรรมนูญกับปฏิญญาสากลแต่อย่างใด และในต่างประเทศการปฏิบัติต่อหนังสือพิมพ์มีความรุนแรงกว่าไทยมาก ทำให้นายเพทาย โชคินชิต อภิปรายตอบให้รัฐบาลว่า

...การเซ็นเซอร์ในยามปกติ ไม่มีประเทศไหนในโลกเขาทำกัน แล้วทำไมรัฐบาลนี้จะไม่ใช่อำนาจกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเท่าที่พระราชบัญญัติการพิมพ์นั้นได้ให้ไว้ จะกระทำไม่ได้ ท่านอาจว่ารัฐบาลอื่นเถไปเขาทำบ้างว่านี่ เพราะทำลายและระเบิดโรงพิมพ์ นั่นแค่จกการ ท่านอยากจะเป็นแค่จกการ ท่านจะทำบ้างว่านี้ได้ เชิญท่านทำเถิด เอมมาพูดทำไม... อย่างอังกฤษเขาใช้กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งบังคับหนังสือพิมพ์ ทำไมเขาทำได้ อ้างมาตรฐานหนังสือพิมพ์ เราจะเอามาตรฐานอะไรกัน เมืองไทยแม้แต่ระบอบประชาธิปไตยยังหามาตรฐานไม่ได้ รัฐบาลก็หามาตรฐานไม่ได้ สภาผู้แทนก็หามาตรฐานไม่ได้ แล้วจะเอามาตรฐานอะไรกับหนังสือพิมพ์ การที่ท่านอ้างสหาลินท์กล่าวว่า สหายเอ๋ย เราต้องทำลายศีลธรรมเกิดเพื่อชัยชนะของเรา

¹ แคล้ว นรปติ บัญชีให้สัมภาษณ์, พรทิพย์ ไอลูริยะกุลกิจ บัญชีให้สัมภาษณ์, ที่บ้านเลขที่ 348/10 ทรงข้ามโรงแรมโซะระ ซอยรัตนฤติ เขตเทศบาลเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2532.

ข้าพเจ้าว่าไม่ใช่ออย่างนั้นสำหรับเมืองไทย ในเมืองไทยคงว่าอย่างนี้
สหายเอ๋ยที่ใดเพิ่มไปด้วยอำนาจ ที่นั่นไร้เสรีภาพ...¹

แม้จะเห็นโทษและรู้สึกกันทั่วว่า ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ทำให้
รัฐบาลมีอำนาจที่ผูกขาดหลักการของระบบประชาธิปไตย แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถ
ออกพระราชบัญญัติยกเลิกการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐบาลได้ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึง
ความจริงว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถควบคุมรัฐบาลได้เลย

นอกจากสภาผู้แทนราษฎรจะยินยอมให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เหมาะสมออกเป็นกฎหมาย
ได้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังขาดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาอนุมัติร่าง
พระราชบัญญัติอีกด้วย เพราะระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น
เป็นไปอย่างรวบเร็วมาก เช่นในการประชุมสภา เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2497 สภาผู้แทน
ราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ไปได้ถึง 8 ฉบับ ภายในเวลา 55 นาที²
หรือในการประชุมสภาเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2497 ก็ใช้เวลา 1.30 ชั่วโมง ในการ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 2 และ 3 ไปได้ถึง 8 ฉบับเช่นกัน³ จากพฤติกรรมเหล่านี้
ทำให้หนังสือพิมพ์เขียนกระหนกระเหิม เสียดสีเอาไว้ว่า "...คงเป็นเพราะบรรดาภาค
เบ้นยะเบื่อนี่เองที่ทำให้สภาผู้แทนของเราสามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ไปได้ถึง 8 ร่าง
ในเวลาไม่ถึงสองชั่วโมง..."⁴

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนั 2
ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12 วันที่ 11 กันยายน 2495.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนั ชุดที่ 1
ครั้งที่ 11 วันที่ 11 กันยายน 2497.

³สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนั ชุดที่ 1
ครั้งที่ 14 วันที่ 23 กันยายน 2497.

⁴กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร, เอกสาร ก/ป7/2498/ทก.1.1 ปีกที่ 1.
"การเมืองนอกเวที", ใน ประชาธิปไตย. 14 มกราคม 2498.

2.2.2 การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ดังที่ได้เคยกล่าวไว้ข้างต้น แล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญมาก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถือเป็นเวทีในการแสดงบทบาทความรับผิดชอบ บรรยายภาพในการอภิปราย ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจึงมีชีวิตชีวาว่าการพิจารณาพระราชบัญญัติอื่น ๆ แต่หลังจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้เสี่ยงสนับสนุนจำนวนมากจากสมาชิกสภาผู้แทนทั้ง 2 ประเภท/ บรรยายภาพการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจึงค่อนข้างเงียบเหงา จำนวนผู้อภิปราย จำนวนผู้แปรญัตติ และระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอนุมัตินั้นน้อยกว่าสมัยก่อนที่จะมีการทำรัฐประหารอย่างเห็นได้ชัด แต่จำนวนเสียงสนับสนุนที่รัฐบาลได้รับมีมากกว่า โดยพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตาราง 9 บทบาทในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ระหว่าง

พ.ศ. 2495 - 2500

ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนผู้อนุมัติ		ระยะเวลาที่ใช้(ชม.)		การลงมติ	
	วาระที่ 1	วาระที่ 2	วาระที่ 1	วาระที่ 2-3	วาระที่ 1	วาระที่ 3
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2496	11	9	6.45	1.20	132 : 10	148 : 3
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2497	10	17	3.15	5.10	106 : 14	111 : 2
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2499	19	10	4.15	5.50	101 : 9	ยกมือโดย พร้อมเพรียง
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2500	6	4	3.38	1.25	105 : 5	102 : 2

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 และ 3 วันที่ 6 พฤศจิกายน 2495 และ 15 มกราคม 2496. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 และ 8 วันที่ 12 พฤศจิกายน 2496 และวันที่ 29 มกราคม 2497. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 และ 3 วันที่ 10 - 11 พฤศจิกายน 2498. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 19 มกราคม 2499. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1 และ 7 วันที่ 6 พฤศจิกายน และ 20 ธันวาคม 2499.

สิ่งที่คล้ายกันในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณของ 2 ช่วงเวลานี้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายของรัฐให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ คือ ในการอภิปรายและการแปรญัตติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะให้มีการเพิ่มงบประมาณในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม และกระทรวงอุตสาหกรรม ในขณะที่พยายามจะตัดงบประมาณของกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงเงินงบประมาณตามคำแปรญัตติของสมาชิกสภา ทำให้ในวงเงินเล็กน้อยมาก เมื่อเทียบกับยอดรายจ่ายที่ตั้งไว้ และไม่สามารถทำให้งบประมาณของกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยถูกต้องลงไปได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2499 ซึ่งตั้งยอดรายจ่ายไว้เป็นจำนวนเงิน 4,647,480,540 บาท โดยให้กระทรวงกลาโหม 802,143,193 บาท กระทรวงมหาดไทย 606,227,282 บาท กระทรวงศึกษาธิการ 266,072,388 บาท กระทรวงสาธารณสุข 86,804,437 บาท กระทรวงเกษตร 80,570,084 บาท จากจำนวนเงินงบประมาณเหล่านี้สมาชิกสภาสามารถแปรญัตติตัดไม่ได้เพียง 80,000 บาท จากยอดรายจ่ายที่ตั้งไว้ทั้งหมด โดยที่งบประมาณของกระทรวงกลาโหมไม่ถูกตัดเลย ส่วนกระทรวงมหาดไทยก็ไ้รับงบประมาณเกินตามมติของคณะกรรมการวิสามัญอีกด้วย¹

2.3 การลงมติความไว้วางใจรัฐบาลในการแถลงนโยบายเข้าบริหารประเทศ

รัฐบาลได้เข้าแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2495 หลังจากได้มีการเลือกตั้งทั่วไปและจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นโดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีตามเดิม รัฐบาลได้เสนอนโยบายทั่วไปรวม 12 ข้อ แต่ละข้อกล่าวอย่างสั้น ๆ ไม่ได้ให้รายละเอียดของนโยบายในแต่ละกระทรวง ไม่มีการแจกแจงว่าจะทำอะไรบ้าง และมีวิธีในการดำเนินการอย่างไร ฉีกกันเมื่อครั้งที่ได้แถลงนโยบายไว้ในปี พ.ศ. 2492

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2498.

ซึ่ง นางสุนีย์ เทสาน ก็ยังอธิบายไว้ว่า "อ่านคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแล้วรู้สึกว้าวรรคจนเกือบไม่ไค้สาระ มหาคไทยซึ่งสำคัญทอสวัสดิภาพและสันติสุขของประชาชนก็ไม่ได้แถลงสทกรณและวัฒนธรรมซึ่งเป็นกระทรวงใหม่ก็ไม่ได้แถลงว่าจะทำอย่างไร"¹

การอธิบายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใ้มีผู้เสนอมติให้อธิบายเป็นรายข้อ เพื่อจะไ้ช้ชกถามนโยบายของรัฐบาลไ้กระจ่าง แต่ในที่สุคมติให้อธิบายรวมกันละคับคะแนนเลียง 85 : 37 ทำให้การอธิบายทองเป็นไปอย่างรวรรค ไม่สามารถชกไ้ไ้ในรายละเลียงไ้ไ้เท่าที่ควร ลักษณะการอธิบายก็จะเป็นการไ้มคไ้ในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล การไ้ทหารเข้ามาค้ำรงตำแหน่งทางการเมืองมาก นอกจากนี้ ก็มีการอธิบายชกถามรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายในการปรามปรามคอรัปชั่น การกระตุ้นไ้รัฐบาลเอาใจไ้ปรับปรุงคานเศรษฐกิจ การศึกษา การคมนาคม การเกษตร และการสาธารณสุขไ้ค้ขึ้น เพื่อที่ประชาชนจะไ้มีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเกา

สภาผู้แทนราษฎรไ้เวลาอธิบายชกถามนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลอยู่ 2 วัน มีจำนวนผู้อธิบายรวม 22 คน และมีมติไ้ความไว้วางใจรัฐบาลคับคะแนนเลียง 167 : 4 จากสมาชิกที่เข้าประชุมทั้งหมด 196 คน² คะแนนความไว้วางใจที่รัฐบาลไ้รับทำให้รัฐบาลไม่ทองกังวลใจในความมั่นคงของตน และการอธิบายของสมาชิกสภาไ้ไ้ทำให้รัฐบาลทองหนักใจแต่อย่างใด เพราะเป็นไปในลักษณะการชกถามไ้รัฐบาลอธิบาย ชี้แจงมากกว่าการไ้มคไ้ความบกพร่องต่าง ๆ

วาระการค้ำรงตำแหน่งของรัฐบาล และสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรไ้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 จึงไ้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 26 กุมภาพันธ์

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนัญ ชุดที่ 1 ครังที่ 3 วันที่ 3 เมษายน 2495.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สำนัญ ชุดที่ 1 ครังที่ 4 วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2495.

พ.ศ. 2500 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภท รวม 320 คน ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน เห็นสมควรให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ และนำคณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายเพื่อขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2500 ลักษณะของนโยบายที่นำไปแถลงต่อสภาก็ยังเหมือนเดิม คือเป็นนโยบายรวม 17 ข้อ โดยไม่มีการแยกราชสิทธิ์เป็นรายกระทรวง การอภิปรายซักถามนโยบายของรัฐบาลในครั้งนี้ความเข้มข้นกว่าเมื่อ พ.ศ. 2495 เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2498 ทำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาหลาย สมาชิกล้วนสามารถรวมตัวกันได้เหนียวแน่นขึ้น ประกอบกับรัฐบาลอ่อนแอจนเพราะเกิดความแตกแยกระหว่างบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลและคณะรัฐบาล

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติให้กันนโยบายรัฐบาลเป็นรายข้อหรือรายกระทรวง ซึ่งจอมพล ป. ให้เหตุผลว่า การทำอะไรควรนึกถึงประวัติที่ผ่านมา หากอภิปรายเป็นรายข้อ ก็มักจะเกิดความไม่สงบหรือการปฏิวัติตามมา ในที่สุดที่ประชุมก็มีมติให้อภิปรายรวมด้วยคะแนนเสียง 161 : 59 สมาชิกสภาได้รื้อถึงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชน ให้ก้าวหน้าขึ้นว่ารัฐบาลจะทำอย่างไร ด้วยวิธีไหน มีการอภิปรายโจมตีข้อบกพร่องของรัฐบาล เกี่ยวกับความไม่เป็นประชาธิปไตย การคอร์รัปชัน การให้ผลประโยชน์แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายสนับสนุน การแก้ไขปัญหาคาครองชีพ การจัดทำงานประมาณที่ไม่ได้คล้อยระหว่างรายรับกับรายจ่าย และการแก้ไขปัญหาคาครองชีพ ที่สำคัญคือการอภิปรายถึงความไม่เหมาะสมในการแต่งตั้งรัฐมนตรีบางคน คือ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ซึ่งมีข่าวมัวหมองหลายเรื่องว่า ไม่ควรเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และพระยาสิทธิธรรมประคัลภ์ ซึ่งถูกมองคัดค้านว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตในการเลือกตั้งจึงไม่ควรเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

¹ ฝัน ขุนทะวัน. ชีวิตกับเหตุการณ์ของจอมพลป. ขุนทะวัน. 2513. หน้า 108.

หลังจากการอภิปรายผ่านไป 15 คน โดยใช้เวลา 7.30 ชั่วโมง รัฐบาลก็ได้รับ
ความไว้วางใจในการบริหารประเทศจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนสนับสนุน 144 : 4
และฝ่ายค้านได้ประท้วงด้วยการลุกออกจากที่ประชุม¹ อย่างไรก็ตามการอภิปรายลงมติความ
ไว้วางใจในการแถลงนโยบายของรัฐบาลทั้ง 2 ครั้ง หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 นี้
ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐบาลแต่อย่างใด ไม่สามารถอภิปรายชักถามรัฐบาล
ในนโยบายเป็นรายข้อได้ รัฐบาลจึงไม่ต้องประสบกับความหนักใจ และการอภิปรายก็สิ้นสุด
ในเวลาเพียง 1 - 2 วัน ในขณะที่รัฐบาลต้องถูกชักจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อครั้งเข้า
แถลงนโยบายเมื่อ พ.ศ. 2492 เป็นเวลาถึง 11 วัน ทำให้เข้าใจได้ว่ารัฐบาลยังสามารถ
รักษาเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาไว้ได้ แม้จะประสบปัญหาความแตกแยกภายใน และไม่ว่า
รัฐบาลจะอ่อนแออย่างไรสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลได้

2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป การเปิดอภิปรายทั่วไปเกิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ประเภท 1 จำนวน 67 คน ประกอบด้วยสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ พรรคสหภูมิ พรรคเสรีรวมไทย
และพรรคเสรีประชาธิปไตย ได้เข้าชื่อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวันที่ 29 สิงหาคม
พ.ศ. 2500 เพื่อชักพากรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ รวม 9 ข้อ คือ

1. รัฐบาลนี้ไม่สามารถรักษากฎหมายบ้านเมือง เป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบ
เรียบร้อย และมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย

2. รัฐบาลบริหารการคลังของประเทศไปในทางไม่ชอบ ทำให้ฐานะการคลัง
ของประเทศเสื่อมโทรม มีหนี้สินพอกพูนมากขึ้น

3. รัฐบาลไม่สามารถบริหารกิจการบ้านต่างประเทศตามที่แถลงไว้ และไม่
สามารถดำเนินกิจการต่างประเทศโดยอิสระ หักไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ
ชุดที่ 2 ครั้งที่ 3 วันที่ 1 เมษายน 2500.

4. รัฐบาลไม่สามารถเพิ่มระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนตามที่แสดงไว้
ทั้งในนโยบายที่จะลดค่าครองชีพของประชาชน

5. รัฐบาลนี้ไม่สามารถจัดการศึกษาให้ได้ผลดีแก่ประชาชน

6. รัฐบาลนี้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ทั้งยังส่งเสริมให้มีการ
คอร์รัปชันมากขึ้น

7. รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการด้านเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและ
ประชาชน

8. รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีชุดนี้ไม่รักษาสัจจวาจาที่กล่าวไว้ เป็นเหตุให้เสื่อม
ความนิยมจากประชาชน

9. การบริหารของรัฐบาลได้แสดงให้เห็นว่าไม่รับผิดชอบต่อประชาชน และไม่
คำนึงถึงเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย

การเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้สมาชิกฝ่ายค้านตั้งใจจะเปิดอภิปรายตามมาตรา 76 ของ
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมี
การลงมติความไว้วางใจ แต่ไม่สามารถหาผู้เข้าชื่อได้ถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
ในสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงจำต้องพอใจแก่การเปิดอภิปรายทั่วไปโดย
ไม่มีการลงมติความไว้วางใจตามมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้จำนวนสมาชิกสภา
เข้าชื่อกันเสนอมติเพียง หนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น แม้จะไม่สามารถทำให้
รัฐบาลลาออกได้ แต่ก็มีผลกระทบสะท้อนต่อความมั่นคงของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะการ
อภิปรายดำเนินไปอย่างรุนแรง มีการโจมตีรัฐบาลอย่างหนักโดยเฉพาะเรื่องการฟื้นฟูระบบ
เศรษฐกิจ การใช้อำนาจการทุจริตและความคอปรประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกรมตำรวจ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เวลาอภิปรายรัฐบาล 2 วัน รวมระยะเวลาที่ใช้ในการอภิปรายครั้งนี้
26.35 ชั่วโมง¹ หลังการอภิปรายสิ้นสุดลงบรรดาหนังสือพิมพ์และประชาชนต่างพากันเรียกร้อง

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สัณนิษฐาน ชุดที่ 2
ครั้งที่ 10 และ 11 วันที่ 29 - 30 สิงหาคม 2500.

อย่างหนักให้รัฐบาลออก ความแตกแยกของรัฐบาลมีมากขึ้น สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล ก็ปลีกตัวไปเป็นฝ่ายตรงข้ามกันหลายคน

เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงก่อนจะเปิดอภิปรายทั่วไป ทั้งสมาชิกฝ่ายค้านและรัฐบาลก็ วนวาวระส่ำระสายพอ ๆ กัน จากการที่รัฐบาลต้องพยายามดึงเอาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาสนับสนุนตนให้มากพอ เพื่อสมาชิกฝ่ายค้านจะไม่มีเสียงสนับสนุนไม่พอที่จะขอเปิดอภิปราย ทั่วไปได้ หรือถ้าขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ก็ต้องไม่ให้เสียงพอที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติ ความไว้วางใจ ทางสมาชิกฝ่ายค้านเองก็ไม่ค่อยแน่ใจว่าจำนวนสมาชิกที่นำลงชื่อ เสนอญัตติ จะแน่นอน เพียงพอหรือไม่ เพราะอาจถูกรัฐบาลทิ้งกลับไปเป็นพวกได้ ดังนั้นในขณะที่ สถานการณ์ของฝ่ายรัฐบาลเลวลง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้มีความเข้มแข็งและมี ประสิทธิภาพในการควบคุมรัฐบาลมากขึ้น

ในระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500 สภาผู้แทนราษฎร ไม่สามารถควบคุมการทำงานของ รัฐบาลได้เลย ไม่ว่าจะเป็นการ ควบคุมความประพฤติอันที่สุดคือการจัดกระทำการ ไปจนถึง มาตรการที่รุนแรงที่สุดคือการ เปิดอภิปรายทั่วไป รัฐบาลผ่านวิธีการ ควบคุมทุกอย่างของรัฐบาล มาโดยบังเอิญจนกระทั่งมาก การลงมติทุกเรื่องเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล ไม่มี การปฏิบัติภารกิจจากรัฐสภาที่มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐบาล ยกเว้นการ เปิด อภิปรายทั่วไปในช่วงปลายสมัย ซึ่งเป็นระยะที่รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดความ แตกแยกกันอย่างมาก ดังนั้นการ เปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้จึงเกิดขึ้นได้เพราะสมาชิกฝ่ายค้าน ฉวยโอกาสในขณะที่รัฐบาลอ่อนกำลังลง แต่รัฐบาลก็ยังสามารถรักษาเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ใน สภาไว้ได้ จากการที่ฝ่ายค้านไม่สามารถรวบรวมจำนวนสมาชิกได้เพียงพอที่จะขอเปิดอภิปราย โดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจได้

หากจะเปรียบเทียบกับบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในระยะ พ.ศ. 2491 - 2494 แล้ว ในช่วงนั้นรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการควบคุมกระทำการ การแถลงนโยบาย การ เปิดอภิปรายทั่วไป และการพิจารณาพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้อย่าง สะดวกสบายเลย เนื่องจากต้องประสมกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างเข้มแข็งของสมาชิก

วุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วน และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ก็ไม่
 เอื้ออำนวยให้รัฐบาลแทรกแซงหรือการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้ นอกจากจะพยายามหา
 วิธีการอื่นที่หลีกเลี่ยงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตั้งเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา ประกอบกับ
 รัฐบาลจอมพล ป. จักตั้งรัฐบาลโดยไม่ขอต่อหลักการ ของระบบประชาธิปไตย นับตั้งแต่
 รัฐบาลเดิมให้ลาออกโดยไม่มีการยุบสภา รัฐบาลของจอมพล ป. จึงต้องเผชิญกับสมาชิกวุฒิสภา
 ของรัฐบาลชุดเก่า มีผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภากับรัฐบาลจอมพล ป. เป็นไปอย่างไม่
 ราบรื่น แม้ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ซึ่งมีบทบัญญัติ
 ที่จะป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาล แต่รัฐบาลจอมพล ป. ก็ไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จาก
 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงไม่ได้รับความสะดวกจากวุฒิสภาเช่นกัน

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐสภาระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494 จะแสดงให้เห็นถึง
 ความพยายามที่จะควบคุมรัฐบาล แต่ก็ไม่สามารถควบคุมได้อย่างแท้จริง เมื่อวิเคราะห์จาก
 บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในทางต่าง ๆ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น เพราะไม่มีร่างพระราชบัญญัติ
 ของฝ่ายรัฐบาลฉบับใดที่สภาไม่อนุมัติ และในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ
 สมาชิกสภาก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานสำคัญได้เลย แสดงให้
 เห็นถึงการที่สภาไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายบริหารประเทศให้เป็นไปตามที่
 ฝ่ายตนต้องการได้ นอกจากนั้นก็ไม่มีกระตุก และการเปิดอภิปรายทั่วไปที่สามารถสั่นคลอน
 ความมั่นคงของรัฐบาลอย่างรุนแรง จนมีผลให้รัฐบาลต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ลาออก หรือ
 ยุบสภาอย่างที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี แม้วุฒิสภา
 ในสมัยนี้จะปฏิบัติหน้าที่ควบคุมเข้มแข็ง จนทำให้รัฐบาลต้องตกอยู่ในฐานะลำบากหลายครั้ง
 แต่เนื่องจากวุฒิสภาไม่มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่กังวลใจกับความมั่นคงที่ถูก
 สั่นคลอนโดยวุฒิสภามากนัก

จะเห็นได้ว่ารัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เน้นความเป็น
 ประชาธิปไตยอยู่มาก มีบทบาทควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้เข้มแข็งการรัฐสภาภายใต้
 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นกีดขวางในการจำกัด

อำนาจของรัฐสภา แต่การที่รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ไม่อาจควบคุมรัฐบาลได้อย่างแท้จริง แสดงว่ารัฐบาลสามารถใช้วิธีการต่าง ๆ นอกเหนือบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กับสมาชิกรัฐสภา เพื่อรักษาเสียงสนับสนุนให้มากพอที่รัฐบาลจะดำรงอยู่ในตำแหน่งได้ ควบเหตุนั้นในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่เครื่องมือเพียงอย่างเดียวที่จะมีผลต่อการแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกรัฐสภา แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลควรวางจะมีวิธีการควบคุมสมาชิกรัฐสภาให้แสดงบทบาทไปในแนวทางใด

วิธีการที่รัฐบาลใช้ควบคุมบทบาทของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500

1. วิธีการที่รัฐบาลใช้ควบคุมบทบาทของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2494

จากการตั้งกระทู้ถามบางเรื่อง และจากคำอภิปรายของสมาชิกสภาในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ การแถลงนโยบายของรัฐบาล หรือการเปิดอภิปรายทั่วไป คำอภิปรายเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของรัฐบาลที่ไม่ได้บริหารประเทศตามความต้องการของประชาชน และไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงเอาไว้ แลรัฐบาลก็ดำรงอยู่ในตำแหน่งด้วยความไว้วางใจของรัฐบาลมาตลอด เพราะเหตุที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 หรือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ก็ตาม ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐบาลก็มีเทคนิควิธีการที่จะควบคุมการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาให้เป็นไปในแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลได้ ดังนี้

1.1 การควบคุมผ่านพรรคการเมือง พรรคการเมือง คือ คณะบุคคลที่รวมตัวกันก่อตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมือง กำหนดเป็นนโยบายพรรค เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดยวิถีทางประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ¹ หรือพูดง่าย ๆ ว่าพรรคการเมืองคือที่รวมของกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกัน

พรรคการเมืองได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยโดยมีกฎหมายรับรองฐานะความเป็นพรรคการเมืองที่ต่างจากสมาคมหรือการรวมกลุ่มในลักษณะอื่น ๆ เมื่อ พ.ศ. 2498 โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 แต่การดำเนินงานในรูปแบบที่คล้ายพรรค

¹ หนูค แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2511. 2512. หน้า 1.

การเมืองได้เริ่มมีมาก่อนแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ในรูปพรรค "คณะราษฎร" และพรรค "คณะชาติ"¹ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มผู้นำฝ่ายพลเรือนได้มีบทบาทสำคัญทางการเมืองแทนที่กลุ่มผู้นำฝ่ายทหารตามสถานการณ์การเมืองในขณะนั้น ก็ได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นหลายพรรค โดยลักษณะการรวมตัวกันเป็นพรรคนั้นเกิดจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของการสนับสนุนหรือต่อต้านตัวบุคคลที่เป็นผู้นำทางการเมืองอยู่แล้วในเวลานั้น ไม่ใช่เป็นการตั้งพรรคเพื่อหาความสนับสนุนจากมวลชน หรือเพราะมีอุดมการณ์ทางการเมืองเหมือนกัน อย่างไรก็ตามการที่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงการที่ผู้นำพลเรือนได้แยกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีพรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญเป็นพรรคสนับสนุน และฝ่ายของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งมีพรรคประชาธิปไตยเป็นหลักสำคัญ²

ในทางปฏิบัติของการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) ซึ่งรับแบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษนั้น รัฐบาลจะมาจากรัฐสภา³ ซึ่งหมายถึงพรรคการเมืองที่ใคร่เลือกตั้งเข้ามาเป็นเสียงข้างมากในรัฐสภา ย่อมได้รับเลือกให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ดังนั้นเมื่อรัฐบาลและสมาชิกส่วนใหญ่ในสภาเป็นพวกเดียวกัน รัฐบาลย่อมได้รับความสะดวกจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา จนกล่าวได้ว่ารัฐสภาไม่

¹ พนม ภัยทนาย. ลักษณะและพฤติกรรมของพรรคการเมืองในประเทศไทย. 2512. หน้า 15.

² ม.ร.ว.พศุทธิธำม ชุมพล. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น. 2530. หน้า 131.

³ เป็นนิติประเพณีที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนต้องเป็นสมาชิกในสภาขุนนางหรือสภาผู้แทนราษฎร จาก คิเรก ชัยนาม. "รัฐธรรมนูญวิเศษ," นิติสาร. 18(2) : 387 ; เมษายน - มิถุนายน 2490.

สามารถควบคุมรัฐบาลได้เลย แต่พฤติกรรมเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นการไม่ชอบต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลมาจากพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงถือได้ว่าการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ คืบหน้าภายหลังจากการรัฐประหารและการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 นายควง อภัยวงศ์ จึงได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร สำหรับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งก็เป็นผลมาจากการปรึกษาระหว่างนายควง อภัยวงศ์ กับคณะผู้สำเร็จราชการ¹ ดังนั้นรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ จึงได้รับความสะดวกจากสภาผู้แทนราษฎร เป็นอันดี และวุฒิสภาก็ไม่เคยลงมติไม่เห็นชอบหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเลย² แต่เมื่อคณะรัฐประหารมีมติบังคับให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ลาออกโดยไม่มีการยุบสภา และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ก็มีบทบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งและเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนครบวาระ³ ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม จัดตั้งรัฐบาลโดยไม่มีเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่จากวุฒิสภาเลย และพรรคประชาธิปัตย์ก็กลายมาเป็นฝ่ายค้านที่สำคัญของรัฐบาลควง รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงจำเป็นต้องหาวิธีการที่จะดึงสมาชิกพรรค

¹ เสน่ห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. 2529. หน้า 217.
(อ้างอิงมาจาก ม.จ.สิทธิพร กฤดากร. ใน อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์. 2511. หน้า 87 - 88).

² กฤษ สืบสนธิ. บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ. 2516.
หน้า 82.

³ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 181 และมาตรา 182.

การ เมืองอื่น ๆ และสมาชิกอิสระที่ไม่สังกัดพรรคให้เข้ามาเป็นเสียงสนับสนุนรัฐบาลด้วยการ
รวมกันเป็น "สหพรรค"¹ โดยรัฐบาลจะแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็น
การตอบแทนความสนับสนุนที่ไ้รับอย่างทั่วถึง

สำหรับผลประโยชน์ที่สมาชิกสภาฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลจะไ้รับ คือ การจัดสรรให้
ตำแหน่งในคณะรัฐบาล ซึ่งไ้มีการจัดระเบียบเอาไว้ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แยกจากพรรคประชาชนิปไตยมาสนับสนุนรัฐบาล จะไ้
ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือเลขานุการรัฐมนตรี
2. ผู้ทรงคุณวุฒิของรัฐบาลจอมพล ป. ไ้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ
3. พรรคที่สนับสนุนรัฐบาลไ้รับตำแหน่งรัฐมนตรีพรรคละ 2 คน²
ฉะนั้นรัฐบาลจอมพล ป. ชุดที่ไ้รับพระราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 15
เมษายน พ.ศ. 2491 จึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมรัฐบาลดังนี้

1. นายเลียง ไชยกาล (อนุรักษชนาธิ) เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
มหาดไทย

2. นายกิจจา วัฒนสินธุ์ (ฉะเชิงเทรา) เป็น รัฐมนตรี
3. นายเขมชาติ บุณยรัตพันธุ์ (ร้อยเอ็ด) เป็น รัฐมนตรี
4. นายจะ อัมตุลสาหลังปูเตะ (สตูล) เป็น รัฐมนตรี
5. นายปฐม โพธิ์แก้ว (นครปฐม) เป็น รัฐมนตรี
6. นายพัน สุพรรณสาร (อุบลยา) เป็น รัฐมนตรี
7. นายวรการบัญชา (เชียงใหม่) เป็น รัฐมนตรี
8. นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ (เชียงใหม่) เป็น รัฐมนตรี
9. นายเสวทร เปี่ยมพงศ์สานต์ (ระยอง) เป็น รัฐมนตรี

¹ประจวบ ทองอุไร. สันยุคมัยก. 2500. หน้า 33.

²สมุทร สุรักชกะ. 26 การปฏิวัติและการรัฐประหารสมัย พ.ศ. 2489 - 2507.
2507. หน้า 500 - 501.

และในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งได้รับ
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2492 ก็มีสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรที่เข้าร่วมรัฐบาล ดังนี้

1. นายเลียง ไชยกาล (อุบลราชธานี) เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
มหาดไทย

2. นายเขมชาติ บุณยรัตพันธุ์ (ร้อยเอ็ด) เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
ยุติธรรม

3. นายปฐม โพธิ์แก้ว (นครปฐม) เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม

4. นายพัน สุพรรณสาร (อุบลยา) เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรธิการ

5. นายวรการบัญชา (เชียงใหม่) เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

6. นายสุกิจ นิมมานเพรินทร์ (เชียงใหม่) เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

อุตสาหกรรม

7. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ (ระยอง) เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
การคลัง

8. นาวาเอกหลวงสุนาวินวิวัฒน์ (ชุมพร) เป็น รัฐมนตรี

9. หลวงอรุณพรพิศาล (ตราด) เป็น รัฐมนตรี

10. ขุนคงฤทธิศึกษากร (นครราชสีมา) เป็น รัฐมนตรี

11. รอยเอกประเสริฐ สุขบรรพต (สระบุรี) เป็น รัฐมนตรี¹

นอกจากนี้คณะรัฐประหารยังได้มีคำสั่งให้การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีก 2 พรรค
โดยมีนโยบายสนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. คือ พรรคสังคมนิยมไทยของ พลโทบัญญัติ

¹ประเสริฐ บัณฑิตกุล. รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี. 2526. หน้า 613 - 614

เทพหัสดินทร ๗ อุษยชา และพระคคสิกรรมกร ของนายารการบัญชา¹ ซึ่งก็ได้รับการแบ่งสรร
ผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสิ่งตอบแทนเช่นเดียวกัน การให้ผลประโยชน์ทางการเมืองเป็น
สิ่งตอบแทน ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. ได้รับความเสี่ยงสูงในนามมติความไว้วางใจในวัน
แถลงนโยบายเข้ารับตำแหน่ง และผ่านการควบคุมของรัฐสภาด้วยวิธีการอื่น ๆ มาได้ตลอด
แล้ว รัฐบาลจอมพล ป. ก็ต้องประสบกับความยุ่งยากลำบากใจในการเอาใจบรรดาสมาชิกฝ่าย
สนับสนุนรัฐบาลเป็นอย่างมาก เพราะบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ารัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2492 ไม่เปิดโอกาสให้รัฐบาลใช้อำนาจหรืออิทธิพลอื่นใดมาแทรกแซงรัฐสภาได้
ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเรียกร้อง ทอรองเกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐบาลน้อยบ่อย ๆ
และพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลก็มีการขัดแย้งแย่งชิงตำแหน่งกันน้อยบ่อย ๆ ถึงปรากฏเป็นข่าวว่า
พรรคธรรมาธิปไตยได้ทำหนังสือถึงจอมพล ป. เพื่อระงับการแต่งตั้ง ร.ต.ท.สงกรานต์ อุดมสิทธิ์
สมาชิกพรรคประชาชนกับนายเสรี อิศรางกูร ๗ อุษยชา แห่งพรรคอิสระ เป็นรัฐมนตรีแทน
ตำแหน่งที่ว่างลง ทำให้หัวหน้าพรรคทั้ง 2 นี้ เกิดความไม่พอใจ คำว่าพรรคธรรมาธิปไตยว่า
ทำไมถูกเพราะพรรคธรรมาธิปไตยได้รับการจัดสรรให้เป็นรัฐมนตรีถึง 5 คน กับประธานสภา
ผู้แทนราษฎรอีก 1 คนแล้ว ทั้ง ๆ ที่มีสมาชิกในสภาน้อยกว่า² หรือการที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุน
รัฐบาลเข้าชื่อกันทำหนังสือเรียกร้องให้จอมพล ป. พิจารณารับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ ไม่เช่นนั้น
พวกตนจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไม่ไว้วางใจ³ ขัดขัดแย้งและการเรียกร้อง ชมชู่

¹ อภิธัญญา จรุงพร. "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย," ใน สัตว์การเมือง.
2514. หน้า 192.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.18.2/7 ปีที่ 2.
"สามพรรคสนับสนุนจอมพลเกิดขัดข้องกันขึ้น," เกียรติศักดิ์. 29 พฤศจิกายน 2492.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป.7/2493/3ก. "จะเปิด
อภิปราย," สยามรัฐ. 30 ธันวาคม 2493.

ของสมาชิกเหล่านี้ทำให้รัฐบาลจำต้องโอนถอนถอนตาม เพราะความจำเป็นที่ต้องรักษาเสียงสนับสนุนเอาไว้ ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอยู่บ่อยครั้ง กล่าวคือนับแต่จอมพล ป. เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 ถึง 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีถึง 9 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491 คณะอภิรัฐมนตรีเห็นควรให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ดังนี้

1. พระยาโทณวិภินทร
2. พระยาพนานุจร
3. พันเอกพระศรีพิชัยสงคราม
4. นายเจ๊ะ อับดุลลาห์ลังปูเตะ

และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

1. หม่อมเจ้าวิวัฒนไชย ไชยันตี เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
2. พระชวงเกษตรศิลปากร เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
3. พลโทพระยาเทพหัสดินทร เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
4. พลตรีสวัสดิ์ สวัสดิ์รัชชัย เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
5. หม่อมราชวงศ์กึกฤทธิ์ ปราโมช เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

พาณิชย์

ครั้งที่ 2 หม่อมราชวงศ์กึกฤทธิ์ ปราโมช ลาออกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2492

ครั้งที่ 3 วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2493 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

1. นาวาเอกหลวงสุนาวินวิวัฒน์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

กลาโหม

2. หลวงอรุณพรพิศาล เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
3. ชุนตงฤทธิศึกษากร เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
4. รอยเอกประเสริฐ สุขบรรพต เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

คมนาคม

5. นายเทพ โชติณัฐ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
ครั้งที่ 4 วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2493 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

1. ร้อยตำรวจโทสงกรานต์ อุดมสิทธิ์ เป็น รัฐมนตรี

2. นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็น รัฐมนตรี

ครั้งที่ 5 วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2493 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
 นายเลียง ไชยกาล พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปดำรงตำแหน่ง
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ครั้งที่ 6 วันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2493 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

1. ร้อยตำรวจโทสงกรานต์ อุดมสิทธิ์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการ

กระทรวงศึกษาธิการ

2. นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

เกษตรธิการ

ครั้งที่ 7 วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2494 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้

1. นายปฐม โพธิ์แก้ว พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
 คมนาคมเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

2. นายเชมชาติ บุณยรัตพันธุ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ
 กระทรวงยุติธรรม เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

3. นายเลียง ไชยกาล พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 ยุติธรรม เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

4. หลวงอรุณพรพิศาล พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
 อุตสาหกรรม เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม

5. นายเสมอ กัญหาชัย เป็น รัฐมนตรี

ครั้งที่ 8 วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2494 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้

พันตำรวจโทสงกรานต์ อุดมสิทธิ์ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
 และแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ครั้งที่ 9 วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2494 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ นายเสมอ คุ้มหาญ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม¹

นอกจากการให้ผลประโยชน์ตอบแทนทางการเมืองแล้ว รัฐบาลก็ยังให้ผลประโยชน์กับสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลในรูปแบบอื่น ๆ อีก ได้แก่ ให้อภิสิทธิ์ในการเป็นตัวแทนการค้า บุหรี่ สุรา น้ำตาล ข้าว ซึ่งเป็นสินค้าที่ขาดแคลนหรือสินค้าที่รัฐบาลเป็นผู้ผลิต การให้สัมปทานผูกขาดการส่งสินค้าทางรถไฟไปยังต่างประเทศ การให้สัมปทานทำป่าไม้และเหมืองแร่ ซึ่งผลประโยชน์ตอบแทนเหล่านี้เป็นเรื่องที่ถูกหนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์โจมตีกันมาก นายกระเจิน สังห์เสนีย์ ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรม กับนายเผด็จจิราภรณ์ เลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงเกษตร ก็ยอมรับว่าเป็นความจริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็ถูกโจมตีมากจนมีข่าวว่า นายทองดี อิศรางกูร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ได้ทำหนังสือขอให้ จอมพล ป. ระงับการอนุญาตให้ผู้แทนราษฎรได้รับสิทธิพิเศษเหล่านี้เสีย² นอกเหนือจากนี้เมื่อถึงสมัยปิดประชุมสภา สมาชิกฝ่ายสนับสนุนก็ยังได้รับการแจกเงินสำหรับเป็นค่าเดินทาง หรือบางครั้งก็ได้รับเงินช่วยเหลือให้ไปพัฒนาจังหวัดของตนเป็นการหาเสียงไปในตัวอีกด้วย³

สำหรับสมาชิกสภาฝ่ายค้าน ก็พลอยได้รับผลประโยชน์บางอย่างจากการที่รัฐบาลพยายามสร้างคะแนนนิยมให้ตนเองด้วยการจัดหาเงินพักในกรุงเทพฯ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากต่างจังหวัดอยู่ หรือการเสนอเพิ่มเงินพิเศษให้ผู้แทนราษฎรในคราวพิจารณาาง

¹ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี. 2526. หน้า 631, 633, 662 และ 688 - 689.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.18.2/6 ปีที่ 2. "ผู้ช่วยและเลขานุการยืนยันผู้ขอจริงว่าจอมพลกำลังพิจารณาอยู่," หลักเมือง. 25 ต.ค. 2492. และ "ขอให้จอมพลระงับการช่วยเหลือ ส.ส. ที่วิ่งวนค่า," ไทยใหม่. 20 ตุลาคม 2492.

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.18.2/11 ปีที่ 2. "จอมพลแจกเงินให้ ส.ส. ไปหาเสียง," หลักเมือง. 16 สิงหาคม 2493.

พระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2491 กับการเสนอขึ้นเงินเคื่อนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
อีกคนละ 1,000 บาทต่อเคื่อนเมื่อคราวพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณปี พ.ศ. 2492
ซึ่งทั้ง 2 กรณีใหม่สมาชิกอภิปรายถกเถียงกันมากทั้งในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลก็
เกรงฝ่ายค้านจะอภิปรายจนสมาชิกสภาคนอื่น ๆ เกิดความละอายใจที่จะรับเงินนี้ และอาจ
ลงมติคัดง้างงบประมาณรายการนี้ออกไปได้ จึงใช้วิธีให้เปลี่ยนทางการเมืองบางประการ คือ
การเสนอให้นายควง อภัยวงศ์ และสมาชิกฝ่ายค้านมาเป็นกรรมการวิสามัญเกือบทั้งหมด
ซึ่งเมื่อไปเป็นคณะกรรมการวิสามัญก็ต้องพิจารณางบประมาณด้วยความยุติธรรม จึงได้เห็นด้วย
ตลอดตามกับคำชี้แจงของรัฐบาล ทำให้มติของคณะกรรมการวิสามัญส่วนใหญ่ไม่คัดเงิน
งบประมาณรายการนี้ออก ส่งผลให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และร.ท.สัมฤทธิ์ ชันชะวานะ
ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะคัดค้านไม่สำเร็จ และสมาชิกพรรค
ประชาธิปไตยก็เกิดความแตกแยกกันด้วย¹

การที่รัฐบาลใช้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้ตำแหน่งทางการเมืองในคณะ
รัฐบาล การให้อภิสิทธิ์ทางการค้าหรือเงินพิเศษต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากเงินเคื่อนมาเป็นสิ่งดึงดูด
เสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แม้แต่สมาชิกพรรคประชาธิปไตยเองก็ยังทนต่อสิ่ง
ชั่วร้ายเหล่านี้ไม่ไหว มีการแยกตัวออกจากพรรคมาเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลหลาย เช่น นายฉวน
เวทาลิกานนท์ นายอรุณ พันธ์ศักดิ์ นายทวีป ภาณุทัต² นายประวติ จันทระพันธ์ นายฮวด
ทองโรจน์ นายบุญช่วย อัครถาวร นายโสภณ ศุภธีระ และนายเทียม ไชยนิษฐ์ เป็นต้น³
เพราะจุดอ่อนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าที่จะยึดมั่นต่อการ

¹สละ ลิขิตกุล. คึกฤทธิ์กับการเมือง. 2517. หน้า 118.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป.7/2493/3ก. "ให้ขับ
ออกจากพรรคประชาธิปไตย," ประชากร. 5 ธันวาคม 2492.

³กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป.7/2493/3ก. "สทพรรค
ไม่ยอมรับ ส.ส. พรรคประชาธิปไตย," นครสาร. 16 มีนาคม 2494.

ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเช่นนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมสมาชิกเหล่านั้นให้แสดงบทบาทไปในแนวทางที่รัฐบาลต้องการได้ โดยรัฐบาลได้วางระเบียบให้สมาชิกสหพรรคซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลยึดถือปฏิบัติดังนี้

1. สมาชิกสหพรรคที่เป็นเลขาธิการ¹ ห้ามตั้งกระทู้ถามรัฐบาล สำหรับสมาชิกอื่นที่กระทู้ถามได้เพราะถือว่าเป็นการโฆษณาหาเสียงไปทั่วในตัว แต่ถาเป็นเรื่องสำคัญให้บอกรัฐบาลทราบก่อนล่วงหน้า เพื่อหาแนวทางหลีกเลี่ยงแก้ไข

2. การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกนั้น ให้เสนอในที่ประชุมพรรคก่อน เพื่อกลั่นกรองตกลงกันในพรรคว่าควรเสนอต่อสภาหรือไม่ และจะได้ตกลงถึงวิธีการปฏิบัติในที่ประชุมสภา¹

ดังนั้นการลงมติในเรื่องใด ๆ ก็ตามไม่ว่าจะเป็นการรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ การขอรับไปพิจารณา ก่อน หรือการให้นำร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอมา รวมกับร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายรัฐบาลแล้วแต่ให้มีการตกลงให้ปฏิบัติมาล่วงหน้าจากที่ประชุมของพรรคแล้ว สำหรับวิธีการที่จะไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายค้านได้อภิปรายโน้มน้าวความคิดเห็นหรืออภิปรายโจมตีรัฐบาลก็คือ การให้สมาชิกฝ่ายสนับสนุนเสนอญัตติให้ปิดอภิปราย และเมื่อมีการลงมติกันฝ่ายรัฐบาลก็จะชนะไปทุกครั้ง การเสนอญัตติให้ปิดอภิปรายนี้มีปรากฏบ่อยมากจนสมาชิกฝ่ายค้านต้องพยายามเสนอให้มีการเปิดอภิปรายต่อไป เช่น กรณีที่นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ได้เสนอว่า "...เอะอะก็ค้าน ก็ไม่ได้ความ มีเรื่องที่จะต้องพูดต้องอ้างถึงหลักฐาน เอะอะก็ค้าน ไม่เห็นควย ควรเปิดอภิปรายต่อ..."² แต่ความพยายามของฝ่ายค้านก็ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนมากกว่า

¹ กองจดหมายเทศแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.18.2/7 กลองที่ 4 ปีที่ 1. "ป้องกันเกิดการแตกราว วางหลักให้สมาชิกในพรรคปฏิบัติ," เสียงไทย. 8 พฤศจิกายน 2492.

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 วันที่ 11 มกราคม 2493.

นอกจากนี้รัฐบาลก็มีเทคนิคบางอย่างเพื่อไม่ให้สมาชิกสภาใหม่เวลาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติอย่างเพียงพอก็จะมองเห็นถึงข้อบกพร่องของร่างพระราชบัญญัตินั้น และนำมาอภิปรายกันอย่างกว้างขวางได้ โดยการเสนอญัตติให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม ทำให้สมาชิกสภาไม่รู้ตัว และไม่ใคร่เตรียมตัวมาก่อนจึงไม่สามารถพิจารณาพระราชบัญญัติด้วยความละเอียดรอบคอบได้ ดังคำอภิปรายของนายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ ซึ่งกล่าวว่า

...ก็มีการเปลี่ยนระเบียบวาระในการพิจารณาในสภานี้เกือบทุกวันที่มีการประชุม ทุกครั้งระเบียบวาระที่เราจัดไว้ ไม่มีประโยชน์อะไร ถ้าหากว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างนี้เรื่อยไป ข้าพเจ้ายากจะขอเสนอต่อไป นี่เป็นข้ออภิปรายว่าต่อไปไม่ต้องจัดระเบียบวาระจะได้อีกไหม ถ้าไม่เช่นนั้นแล้ว ก็จะมีการชุลลชลักแกสสกัน เพราะเคี้ยวอ้างเรื่องนั้นเรื่องนี้สำคัญกว่าแล้ว สมาชิกไม่ใคร่เตรียมตัวมา สมาชิกต้องเตรียมตัวล่วงหน้า ตามระเบียบข้อบังคับก็ต้องล่วงหน้า 3 วัน แต่เปลี่ยนกันทุกวัน ในระยะ 2 - 3 ปีนี้ เปลี่ยนกันเรื่อย...¹

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายทอง อภัยวงศ์ ก็ได้อภิปรายเสริมไว้ว่า

"...เมื่อวานนี้พิจารณาเรื่องป่าไม้ทางอยู่ ซึ่งวันนี้ต้องพิจารณาต่อ ข้าพเจ้าก็ไม่ใคร่เอาร่างหาเรื่องมา ไม่ใช่ความนิคชาพเจ้า อีกหลายคนก็ไม่ใคร่เอามาทั้งนั้น แล้วเราจะพิจารณาอย่างไร ในเมื่อเราไม่รู้ว่าจะพิจารณากันอย่างไร คณะกรรมาธิการแปรไปอย่างไรก็ไม่ใคร่..."²

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 16 วันที่ 2 มีนาคม 2494.

²แหล่งเดิม.

ไม่ว่าการกระทำของรัฐบาลจะถูกฟ้องตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่ และผล
ที่ใดจะดีหรือไม่ก็ตาม ความต้องการของรัฐบาลก็ได้รับการสนับสนุนให้ชนะทุกครั้ง

สำหรับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสร้างความลำบากใจให้กับรัฐบาลอย่างมากนั้น รัฐบาลก็ได้
พยายามแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อที่จะให้พรรคพวกของตนได้เป็นสมาชิก
การแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาสมัยที่นายควง เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ไม่ประสบความสำเร็จ
จึงได้พยายามอีกครั้งในคราวที่จะมีการเปลี่ยนสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 50 คน ตาม
บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 83 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2493
โดยจอมพล ป. ได้ทำหนังสือกราบทูล กรมพระชัยนาทนเรนทร ประธานผู้สำเร็จราชการแทน
พระองค์ ให้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรายชื่อที่รัฐบาลได้เสนอไปทั้งหมด 64 คน แต่ผลปรากฏว่า
สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่นี้มีบุคคลที่รัฐบาลเสนอชื่อไปเพียง 21 คนเท่านั้น
อย่างไรก็ตามแม้รัฐบาลจะแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่สำเร็จผลเท่าที่ควร ก็ไม่ได้
ทำให้รัฐบาลหนักใจนัก เพราะวุฒิสภาไม่มีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการควบคุมรัฐบาลเช่นเดียวกับ
สภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

1.2 การควบคุมโดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กำลังอำนาจ
ส่วนใหญ่ของคณะรัฐประหาร เป็นกำลังทางทหาร ซึ่งจะช่วยสร้างความมั่นคงให้กับรัฐบาลได้
ก็ด้วยการทำการใหญ่ ได้แก่ การปราบกบฏ การก่อการจลาจล หรือการปฏิวัติรัฐประหาร
แต่การเสริมสร้างความมั่นคงให้รัฐบาลในภาวะปกตินั้น รัฐบาลต้องอาศัยกำลังตำรวจ เพราะ
ตำรวจเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการให้เน้นไปตามกฎหมาย มีอำนาจในการจับกุม
สอบสวน มีกลไกการทำงานที่สามารถรู้ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ทางการเมือง และสามารถ

1 กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.35/27 กลย.ที่ 5
ปีที่ 2. เรื่องเสนอรายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา. จากจอมพล ป.
พิบูลสงคราม ประธานผู้สำเร็จราชการแทนทร. ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2493. และ
ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภา. ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2493.

ใช้กำลังเข้าปกป้องรัฐบาลหรือปราบปรามศัตรูของรัฐบาลใดที่หนึ่งที่¹ ด้วยเหตุนี้กำลังตำรวจจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจอมพล ป. จะใช้ให้เป็นประโยชน์ในการรักษาอำนาจทางการเมืองของตน ด้วยการใช้อำนาจตำรวจในการควบคุมมิให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง ความคุมสิ่งพิมพ์และสื่อมวลชน โดยเฉพาะการสร้างความปลอดภัย² ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกสภาฝ่ายค้านด้วยวิธีการต่าง ๆ จนไม่กล้าที่จะอภิปรายโจมตีรัฐบาลรุนแรงนัก หรือทั้งตัวเป็นฝ่ายค้านของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง เพราะอาจถูกข่มขู่จากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้

รัฐบาลจอมพล ป. ได้แต่งตั้งให้ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ สมาชิกคนสำคัญของคณะรัฐประหารดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เรื่องนี้จะได้อำนาจควบคุมและใช้อำนาจตำรวจให้เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐบาลได้ กำลังตำรวจภายใต้การบังคับบัญชาของ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ มีอำนาจและอิทธิพลเข้มแข็งมาก รวมทั้งชอบใช้อำนาจปฏิบัติการกับฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาลด้วยความรุนแรง พล.ต.ท.เผ่า จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ที่พวกนักการเมืองไม่กล้าท้าทาย

สำหรับเหตุผลที่ทำให้กำลังตำรวจสมัยนี้มีอิทธิพล มีความเข้มแข็ง และกล้าใช้วิธีการรุนแรงนิเทศกฎหมายจัดการกับนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามโดยไม่หวั่นเกรงต่อสิ่งใดเลยนั้นก็เพราะรัฐบาลรู้เห็นเป็นใจ และที่สำคัญคือการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อการเมืองภายในของไทยมาก โดยเป็นเสมือนแหล่งให้ความช่วยเหลือรวมทั้งอาวุธและยุทโธปกรณ์

¹สิริวิจิ หงษ์พานิช. ตำรวจกับการเมืองไทย. 2519. หน้า 18. (อ้างอิงมาจาก พล.ต.ท.อนันต์ เสนาจันทร์. "ตำรวจของประชาชน," ปช.ปช. 1(1) : หน้า 1 ; 15 พฤศจิกายน 2516.

²แหล่งเพิ่ม. หน้า 129. (อ้างอิงมาจาก E.K. Bramstedt. Dictatorship and Political Police. 1945. p. 3.)

ในระบบการเมืองของไทย¹ สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายโลกเสรีได้หันมาให้ความสนใจทวีปเอเชียมากขึ้นหลังสงครามเกาหลี และมีนโยบายให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างความแข็งแกร่งสำหรับรัฐบาลที่ต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ รัฐบาลจอมพล ป. จักรพันธุ์โยกย้ายนโยบายต่างประเทศไทยให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ ผลก็คือสหรัฐอเมริกาตกลงใจทำสัญญาให้ความช่วยเหลือระยะยาวแก่ไทยทางเศรษฐกิจและทางเทคนิคเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2493 และลงนามในสัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ไทยเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2493 นอกจากนี้ก็ยังให้ความช่วยเหลืออย่างไม่เป็นแผนแก่กรมตำรวจอีกด้วย องค์การสืบราชการลับของสหรัฐอเมริกาหรือ ซี.ไอ.เอ. เป็นผู้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผ่านบริษัทเอกชนชื่อ ซี.ดับบลิว² ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาหวังจะให้กองกำลังทั้งทหารและตำรวจของไทยแข็งแกร่งเพื่อจะไคร่วมมือกันป้องกันการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน แต่รัฐบาลจอมพล ป. ได้ใช้ความแข็งแกร่งของกองกำลังทหารและตำรวจไปในทางทำจนอำนาจของรัฐบาลด้วยการกำจัด และสร้างความหวาดกลัวให้กับนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามเสียมากกว่า

วิธีการที่ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ ใช้เพื่อสร้างความหวาดเกรงให้กับสมาชิกฝ่ายค้านได้แก่ การส่งตำรวจนอกเครื่องแบบเข้าไปฟังการอภิปรายในสภาอยู่เสมอ ทำให้สมาชิกสภาฝ่ายค้านต้องอภิปรายอย่างระมัดระวังไม่กล้าโจมตีรัฐบาลรุนแรงเกินไปนัก เพราะเกรงว่าตนอาจได้รับอันตรายจากการกระทำของตำรวจก็ได้ เนื่องจากตำรวจได้มีปฏิบัติการอันเป็นการคุกคามต่อความปลอดภัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ให้เกียรติ และไม่คำนึงถึงเอกลักษณ์

วิริยา ศิวะศรียานนท์. "บทบาทของสถานทูตอเมริกาในประเทศไทย," จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. 3(2) : 60 - 61 ; กันยายน - ธันวาคม 2522.

² จันทรา บุรุษถุข และปิยนาด บุณนาค. การศึกษาผลกระทบทางการเมืองจากความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2463 - 2506). หน้า 142.

ความคุ้มครองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับมาแล้ว คือกรณีที่ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ กำลังตำรวจไปล้อมสภา เมื่อคราวพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ ปี พ.ศ. 2492 ในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491 เพื่อจับกุม พันโทโพยม จุฬานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี ในข้อหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกบฏเสนาธิการ ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องไปชี้แจงกับ พล.ต.ท.เผ่า ถึงเอกสารที่ความคุ้มครองที่สมาชิกสภาได้รับ พล.ต.ท.เผ่า จึงได้ยอมสั่งให้กำลังตำรวจกลับไป และเหตุการณ์นี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติรักษาความสงบเรียบร้อยในสภา เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของตำรวจ แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ผ่านการรับหลักการ¹

นอกจากนี้ข่าวการกวาดล้างอดีตนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามซึ่งเป็นพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ หลังการปราบกบฏวังหลวงเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 ก็ดำเนินไปอย่างเฉียบขาด รุนแรง โดย พ.ต.อ.บรรจงศักดิ์ ชีพเป็นสุข ถูกยิงเสียชีวิตจากการแถลงของตำรวจว่า "เพราะทำการต่อสู้ไม่ยอมให้จับกุมโดยดี"² หรือการจับกุมนายเคื่อน บุณนาค นายวิจิตร ลุธิตานนท์ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายจำลอง คาวเรือง นายทองเปลว ชลภูมิ นายถวิล อุดล นายเปื้อน พานิชวิทย์ ฯลฯ มาลงโทษตามกฎหมายนั้น กระบวนการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้ต้องหาเหล่านี้มิได้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการข่มขู่ ทารุณกรรม ตลอดจนการสร้างหลักฐานขึ้นเพื่อให้ผู้ต้องหาสารภาพ ที่รุนแรงที่สุดคือการยิงทิ้งผู้ต้องหาซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรี 4 คน ได้แก่ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายจำลอง คาวเรือง นายทองเปลว ชลภูมิ และนายถวิล อุดล ระหว่างถูกตำรวจ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2491.

²นิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. เมืองไทยในระบอบรัฐสภา. 2517. หน้า 153.

ควบคุมตัวย้ายที่ปากซังกลางคึก โดยคำรวจี้แจงว่าเป็นการกระทำของโจรมลายูที่มาแย่งชิงตัวผู้ต้องหาเป็นผู้นำ¹ จะอย่างไรก็ตามเป็นที่เข้าใจโดยทั่วกันว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำของคำรวจ

ความโหดร้าย ทารุณ ที่คำรวจนำมาใช้กับนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม เพื่อรักษาอำนาจและความมั่นคงของรัฐบาลให้คงอยู่ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น คือการสร้างบรรยากาศทางการเมืองให้มีลักษณะที่เรียกว่ารัฐตำรวจ² นับเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลใช้เพื่อควบคุมบทบาทของสมาชิกฝ่ายค้าน นอกเหนือจากการใช้ผลประโยชน์ตอบแทนเพื่อควบคุมเสียงจากสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล

1.3 การควบคุมด้วยวิธีการทำประหาร ความสนับสนุนที่รัฐบาลได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการให้ผลประโยชน์เป็นสิ่งตอบแทนแลกเปลี่ยนนั้น เป็นการสนับสนุนที่ไม่มั่นคง เพราะรัฐบาลจะมีเสถียรภาพอยู่ได้ราบเท่าที่บรรดาสมาชิกผู้แทนราษฎรยังมีความพอใจในผลประโยชน์ที่ได้รับเท่านั้น และจากการที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. มาจากหลายพรรคหลายพวก ซึ่งต่างก็พยายามเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาลให้กับพรรคพวกของตนให้มากที่สุดจนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น ยิ่งทำให้รัฐบาลซึ่งอยู่ในฐานะผู้ประณามประโยชน์เพื่อรักษาเสียงสนับสนุนไว้ให้ได้นั้นต้องพะวักพะวนกังวลใจเป็นอย่างมาก นอกจากนี้สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลยังทำให้รัฐบาลต้องหงุดหงิดใจมากขึ้น โดยการเข้าไปก้าวก่ายในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลอย่างไม่สมควรอีกด้วย เช่น การเข้าชื่อกันทำหนังสือถึงจอมพล ป. ให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งหลังจากลาออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้สืบเนื่องจากความไม่พอใจที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ตักค้ำถักการเงินเคื่อนให้สมาชิกผู้แทนราษฎรนั่นเอง³ หรือการที่สมาชิก

¹ศหาคำ (นามแฝง). ขุนคดลสำคัญ. 2503. หน้า 345 - 350.

²สุจินต์ หังสุบุตร. จุดอ่อนของระบบการเมืองไทย. 2514. หน้า

³ลละ ลิขิตกุล. ฉันทะกับการเมือง. หน้า 118.

สหพรรคกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวมตัวกันเรียกร้องเงิน 20 ล้านบาทในอย่างน้อยเพื่อ
นำไปพัฒนาภูมิภาคของตน และการขอให้รัฐบาลขับ 3 รัฐมนตรี ได้แก่ พลตรีบุญ
เทพหัสดินทร ณ อยุธยา พลเอกมังกร พรหมโยธี และพลโทเมธา ทิวะวิมลยุทธ์กิจ
ให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการก่อกวนพรรคพวกของคณะรัฐประหารมิให้เข้ามาแย่งตำแหน่ง
ทางการเมืองกับพวกตน¹ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลได้ยอมทำตามทุกกรณี แต่พฤติกรรมของสมาชิก
เหล่านี้เปรียบเหมือนหนามยอกอกที่ทำให้รัฐบาลขาดความสุขกับการใช้อำนาจที่ได้นำ
คณะรัฐประหารซึ่งเป็นฐานอำนาจสนับสนุนรัฐบาลอยู่ทุกวันนี้ ไปถึงกับเสนอให้รัฐบาลยุบสภา
โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อให้เกิดความยุ่งยากกับบังคับรัฐบาลเกินไป²
ประกอบกับรัฐบาลต้องเผชิญกับความพยายามของวุฒิสมาชิก กับสมาชิกฝ่ายค้านที่จะควบคุม
การบริหารประเทศของรัฐบาลอีก รัฐบาลจอมพล ป. จึงตัดสินใจทำรัฐประหารตัวเอง
เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เพราะทนต่อภาวะบีบคั้นจากสมาชิกฝ่ายสนับสนุน
สมาชิกฝ่ายค้าน และสมาชิกวุฒิสภาไม่ไหวอีกต่อไป

การที่รัฐบาลจอมพล ป. ไม่ยุบสภาตามขอเสนอของคณะรัฐประหารนั้น เป็นเพราะ
คงใคร่ครวญดูแล้วว่าวิธีการนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาของรัฐบาลที่เกิดจากการกระทำของสมาชิก
รัฐสภาได้ เนื่องจากการยุบสภาไม่มีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492
ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐประหารไม่พอใจ และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป
ขึ้นมาใหม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาส่วนใหญ่มักคงไม่ทนสมาชิกชุดเดิม
รวมทั้งการแทรกแซงการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกก็เป็นไปโดยยาก แต่การทำรัฐประหารนั้นทำให้รัฐบาล
สามารถเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลในรูปแบบใหม่
ตามที่รัฐบาลต้องการได้ ดังนี้

¹สมุหฯ สรักขกะ. 26 การปฏิวัติไทยและระบอบการปกครอง 2489 - 2507. 2507.

หน้า 85 - 87.

²กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร นร.0201.18.2/12 ปีที่ 2.

"รัฐมนตรีรัฐประหารให้จอมพลยุบสภา," สยามนิกร. 29 ธันวาคม 2493.

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ที่รัฐบาลนำมาใช้
 หลังการทํารัฐประหาร ไม่มอบหมายให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่ง
 ข้าราชการทางการเมืองอื่นใด ทำให้รัฐบาลจอมพล ป. สามารถแต่งตั้งสมาชิกคณะรัฐประหาร
 และพรรคพวกของตนเข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลได้เต็มที่ โดยพิจารณาได้จากรายชื่อ
 คณะรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2494
 ต่อไปนี้

1. พลเอกฉัตร สุขวัฒนา เป็นรองนายกรัฐมนตรี
2. จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
3. พลตรีเกา เพียรเลิศ บริรักษ์ชัยพรกิจ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
4. นายวรการบัญชา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
5. พลเรือตรีหลวงบุทศศาสตร์โกศล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
6. พระยาบริรักษ์เวชการ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
7. นายสุกิจ นิยมานเพินทร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
8. พลอากาศเอกพัน รพากาศ ฤทธาคนี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
9. หลวงวิจิตรวาทการ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
10. พลตรีบัญญัติ เทพหัสดินทร ๗ อุษยชา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
11. พระนิชิธารนพิเศษ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
12. พลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
13. พลโทสฤษดิ์ ชนระวัชต์ เป็นรัฐมนตรี
14. พลเรือตรีหลวงสุนาวินวิวัฒน์ เป็นรัฐมนตรี
15. พันตำรวจเอกละม้าย อุทยานานนท์ เป็นรัฐมนตรี
16. นายเลื่อน พงษ์โสภณ เป็นรัฐมนตรี
17. พันเอกประมาณ อติโรกสาร เป็นรัฐมนตรี
18. พลเรือตรีหลวงชำนาญ อรรถยุทธ์ เป็นรัฐมนตรี
19. พลตำรวจโทเผ่า ศรียานนท์ เป็นรัฐมนตรี

20. พลอากาศโทหลวงเชิดวุฒากาศ เป็นรัฐมนตรี
21. พลโทเกษ เกษประกิจุทธิ์ เป็นรัฐมนตรี
22. พลอากาศตรี มหასันตะ เวชยันตรังสฤษดิ์ เป็นรัฐมนตรี
23. นายเชมชาติ มุณบริพัทธ์ เป็นรัฐมนตรี
24. พันเอกศิริ สิริโยชิน เป็นรัฐมนตรี
25. พลตรีประยูร ภมรมนตรี เป็นรัฐมนตรี¹

และหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ที่จัดตั้งขึ้นก็ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีชุดเดิมทั้งหมด มีการสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่เล็กน้อย และมีรัฐมนตรีเพิ่มมาใหม่อีก 2 คน คือ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร และ พลโทหลวงสวัสดิ์ศรีบุท² จากรายชื่อคณะรัฐมนตรีเหล่านี้จะเห็นได้ว่าเป็นสมาชิกคณะรัฐประหาร เกือบทุกคน ที่สำคัญคือรัฐบาลสามารถแต่งตั้ง พล.ท.ท.เผ่า ศรียานนท์ ผู้ควบคุมกำลังตำรวจ และ พล.ท.สนธิ ชนวีระ ผู้คุมกำลังทหาร เข้ามารวมรัฐบาลด้วย ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งบุคคลทั้ง 2 นี้จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ตามลำดับ มีผลให้รัฐบาลจอมพล ป. มีเสถียรภาพมั่นคงมาก จนกล่าวได้ว่าไม่มีกลุ่มกำลังใดสามารถท้าทายอำนาจของรัฐบาลในยุคนั้นได้

2. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบ และตัวบุคคลของรัฐบาล คือรูปแบบของรัฐบาลจะเป็นแบบสภาเดี่ยวและมีสมาชิก 2 ประเภท โดยสมาชิกประเภท 2 จะมาจากการแต่งตั้งโดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ทำให้รัฐบาลสามารถเลือกพรรคพวกของตนเข้าไปเป็นสมาชิกประเภท 2

¹ราชกิจจานุเบกษา. แผนกกฤษฎีกา ภาค 2. เล่มที่ 68 ตอนที่ 74. หน้า 1633.

11 ธันวาคม 2494.

²ราชกิจจานุเบกษา. แผนกกฤษฎีกา ฉบับพิเศษ ภาค 1. ตอนที่ 21 เล่มที่ 69. หน้า 5 - 7. 29 มีนาคม 2495.

ในสภาได้ สำหรับสมาชิกประเภท 1 ที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนก็ต้องมีการเลือกตั้งกันใหม่ แต่สมาชิกประเภท 1 ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกในสภาชุดเก่า รัฐบาลก็ไม่กังวล เพราะมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกประเภท 2 ซึ่งมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกประเภท 1 อยู่อย่างแน่นนอนแล้วถึงครั้งสภา กลไกเช่นนี้ทำให้รัฐสภาต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของรัฐบาลโดยสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้สมาชิกพรรคพรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นฝ่ายค้านที่สำคัญในสภาชุดเก่าส่วนใหญ่จึงไม่เข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพราะไม่อยากเล่นการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด ส่วนสมาชิกพรรคอื่น ๆ ก็ต้องสมัครเข้ารับเลือกตั้งอย่างอิสระ เพราะคณะผู้บริหารประเทศชั่วคราวไม่มีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง หลังการท้าวัฐประหาร นับเป็นการทำลายการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งของสมาชิกสภาลง และเป็นการเตือนทางอ้อมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำนึกไว้ว่า ไม่เกิดผลดียิ่งใดที่จะปฏิบัติกรรณการกับรัฐบาลเกินไป เพราะรัฐบาลอาจท้าวัฐประหารขึ้นอีกก็ได้ ซึ่งหมายถึงว่าสมาชิกสภาจะต้องเสียเงินทองเพื่อการรณรงค์หาเสียงในการแข่งขันเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งกันใหม่อีก

วิธีการท้าวัฐประหารจึงนับเป็นการสร้างเสริมอิทธิพลของฝ่ายรัฐบาลให้เหนือกว่ารัฐสภาในระยะแรก รัฐบาลนิยมชนบริหารประเทศตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และยอมให้สมาชิกสภาแสดงบทบาทที่สร้างความยุ่งยากใจให้รัฐบาลได้ ก็เพราะความไม่พร้อมประกอบกับเหตุผลอื่นตามที่ได้อธิเคราะห์ไว้ในบทที่ 2 แล้ว แต่เมื่อรัฐบาลมีความมั่นใจในอำนาจและความมั่นคงของตนเอง รัฐบาลก็ไม่ปล่อยให้รัฐสภามีโอกาสสร้างความหนักใจให้รัฐบาลได้อีกต่อไป เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่าประชาธิปไตยเมืองไทยจะเป็นไปอย่างกว้างขวางแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะยอมให้ใครเพียงใด รัฐสภาจึงเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนเจตการของประชาชน ไม่สามารถต่อสู้ ชักขวาง หรือทำให้รัฐบาลยอมรับในบทบาทและอำนาจของฝ่ายตนได้เลย

2. วิธีการที่รัฐบาลใช้ควบคุมบทบาทของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ. 2495 - 2500

รัฐบาลในช่วงระยะเวลานี้มีข้อได้เปรียบต่อรัฐบาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก่ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และยังสามารถใช้อำนาจตามหน้าที่ของตน รวมทั้งมีเทคนิควิธีการในการควบคุมรัฐบาลอีกหลายอย่าง จึงเป็นผลให้รัฐบาลสมัยนี้มีสถานะเป็นเพียงตรายางหรือเครื่องหมายรับรองความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลเท่านั้น วิธีการที่รัฐบาลใช้ควบคุมการแสดงบทบาทตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในระยะนี้ ได้แก่

2.1 การควบคุมผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง สมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ในมาตรา 115 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 จำนวน 123 คน ประกอบด้วย ทหาร 91 คน ตำรวจ 11 คน และพลเรือน 21 คน¹ ซึ่งคณะกรรมการที่รัฐบาลกับคณะรัฐประหารร่วมกันจัดตั้งขึ้น² เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกสมาชิกสภาประเภทสองจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์อันดีต่อรัฐบาลและคณะรัฐประหารทั้งทางส่วนตัวและทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสม และคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกประเภทสองแก่ประการใด ทั้งนี้พิจารณาได้จากกรณี พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาประเภท 2 โดยให้เหตุผลว่า "...เพราะเป็นสมาชิกคณะรัฐประหาร ชุดที่ 1 ซึ่งกำลังตกอับ ถูกออกจากราชการ แต่เป็นผู้มีเจตนาดีต่อหมู่คณะ จึงควรแต่งตั้งเพื่อเป็นการบำรุงขวัญและจิตใจ..."³ หรือ "...บุคคลผู้นี้เป็นสมาชิกคณะรัฐประหารรุ่นที่ 2 ซึ่งเม

¹ ชัยอนันต์ สมทวนิช และพิรศัลย์ จันทวรินทร์. ข้อมูลพื้นฐาน ถึงศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย. 2525. หน้า 60.

² คุราชข้อได้จากภาคผนวก ค.

³ กองกฎหมายพิเศษแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.35/27 กลองที่ 5 ปีที่ 3. เรื่องการแต่งตั้งสมาชิกประเภทสอง. จาก พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึง พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์ ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2496.

พิจารณาแล้วว่าอยู่ในเกณฑ์อาวุโส รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมกำลังเป็นจำนวนมาก จึงควรแต่งตั้งบุคคลนี้..."¹ ทั้งนี้เสียงสนับสนุนรัฐบาลจากสมาชิกสภาประเภท 2 จึงมีความแน่นอนและมั่นคงมาก เพราะทั้ง 2 ฝ่ายมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันอย่างแน่นแฟ้น คือเป็นทั้งพวกเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน

จากความสำเร็จของรัฐบาลในเรื่องนี้ทำให้นักหนังสือพิมพ์ และนักการเมืองฝ่ายค้านพยายามเรียกร้องให้ยกเลิกสมาชิกสภาประเภท 2 และการเรียกร้องนี้มีมากขึ้น เมื่อรัฐบาลประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 โดยฝ่ายค้านให้เหตุผลว่าทราบดีที่ยังมีสมาชิกประเภท 2 อยู่ในสภา ทราบนั้นพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้อย่างเต็มภาคภูมิ เพราะสมาชิกประเภท 2 ย่อมทำหน้าที่เป็นเสียงข้างมากให้รัฐบาลอยู่เสมอ² ฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถยินยอมปฏิบัติตามเสียงเรียกร้องเหล่านี้ได้ แต่ก็ได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงเหตุผลของการมีสมาชิกประเภทสองแก่ประชาชนว่า

...การมีบทเฉพาะกาลก็เพราะหวังจะให้สมาชิกประเภท 2 ได้ช่วยกันรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญชั่วระยะเวลาหนึ่งจนกว่าประชาชนจะได้รับการศึกษาทั่วถึง มีความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยดี รัฐบาลยืนยันว่าการมีสมาชิกประเภท 2 นั้น รัฐบาลมิได้มีเจตนาที่จะบีบบังคับมาเป็นของหมู่คณะแต่อย่างใดทั้งสิ้น สมาชิกประเภท 2 มีได้เล่นการเมืองเหมือนนักการเมืองที่ได้ปฏิบัติกันอยู่เลย และมีได้ชักจูงความคิดเห็นของประชาชนให้โน้มเอียงไปใน

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.๐201.35/27 กล่องที่ 5
บันทึกที่ 3. เรื่องการแต่งตั้งสมาชิกประเภทสอง. จาก พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึง
พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์ ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2496.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201 - พม/19.
"สมาชิกประเภทสอง," สยามรัฐ. 15 พฤศจิกายน 2498.

ทางใด ๆ เลย มีแต่หน้าที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติ คือ รักษาไว้ซึ่งระบอบ
ประชาธิปไตย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชาติ อันรัฐบาล
เห็นว่าการเลิกบทเฉพาะกาลและสมาชิกป.ร.ภ. 2 ทำให้ทางเดียวคือ
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ ไม่ควร
แก้ไขเพิ่มเติมง่าย ๆ โดยปราศจากความจำเป็น ซึ่งถ้าแก้ครั้งหนึ่ง
ก็อาจจะเปิดทางให้แก้ต่อไปเรื่อย ๆ ไม่สิ้นสุด...¹

เหตุผลที่รัฐบาลนำมาอ้างดังกล่าว นับว่าไม่น่าหนักเพียงพอ เพราะรัฐบาลก็ไ้
กระทำการที่ไม่เคารพต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ด้วยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492
ทั้งฉบับมาแล้ว สำหรับเหตุผลที่แท้จริงที่ทำให้รัฐบาลยกเลิกสมาชิกป.ร.ภ. 2 ไม่ได้ คือ
นโยบายเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 123
กำหนดไว้ว่าเมื่อเลิกสมาชิกป.ร.ภ. 2 ข้าราชการประจำต้องลาออกจากตำแหน่งก่อน จึงจะ
ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นได้ หมายความว่า รัฐมนตรีของ
รัฐบาลจอมพล ป. ซึ่งเป็นข้าราชการประจำด้วย จะต้องเลือกระหว่างตำแหน่งการเมืองหรือ
ข้าราชการประจำ ซึ่งจะไม่เป็นผลคือต่อรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการ
ประจำซึ่งคุมกำลังทางทหารและตำรวจมาค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล รวมทั้งต้องการเสียง
สนับสนุนที่มั่นคง แน่นนอนในสภาจากสมาชิกป.ร.ภ. 2 ด้วย การยกเลิกสมาชิกสภาป.ร.ภ. 2
ก็เท่ากับเป็นการทำลายตัวเองของรัฐบาล

นอกจากรัฐบาลจะไม่ยอมยกเลิกการมีสมาชิกสภาป.ร.ภ. 2 แล้ว คณะรัฐบาลและ
บุคคลสำคัญในคณะรัฐบาล เช่น พระองค์เจ้าวรานนท์เวทียากร กรมหมื่นราชินีวงศ์ประพันธ์
พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์ รวมทั้งคณะรัฐมนตรียังมีความเห็นพ้อง
ต้องกันว่าควรแต่งตั้งสมาชิกสภาป.ร.ภ. 2 ให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาป.ร.ภ. 1 ซึ่งจะมี

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201 - กม./19. เรื่อง
คำแถลงการณ์ของรัฐบาลเรื่องบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ. 8 กุมภาพันธ์ 2499.

เพิ่มขึ้นเป็น 160 คน หลังการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ดังนั้น
รัฐบาลจึงได้เสนอรายชื่อผู้สมควรจะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกประเภท 2 เพิ่มขึ้นทุกเล้า
ถวายให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย แต่ปรากฏว่าพระองค์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย
กลับคืนมา สัอมวลชนก็คัดค้านกันมาก ศาลฎีกาถึงวินิจฉัยว่าไม่ควรมีการแต่งตั้งเพิ่ม¹ ในที่สุด
รัฐบาลก็มีแถลงการณ์ชี้แจงว่าจะไม่ตั้งสมาชิกสภาประเภท 2 เพิ่มขึ้นเลยเหตุผลดังนี้

...ตามมาตรา 115(2) โดยบัญญัติไว้ว่า "สมาชิกสภาประเภท 2 ได้แก่ ผู้ซึ่ง
พระมหากษัตริย์โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นไว้แล้วในวันที่ยังไม่มี
รัฐธรรมนูญนี้" ตามข้อความที่ขีดเส้นใต้แสดงให้เห็นชัดอยู่ในคำว่า สมาชิก
ประเภท 2 มีจำนวนจำกัดเพียงเท่าที่ใดแต่งตั้งไว้แล้วเท่านั้น จะตั้งเพิ่มหา
ได้ไม่...ยิ่งกว่านั้นถ้าพิจารณามาตรา 116 บรรคแรกที่บัญญัติว่าให้สมาชิก
ประเภทสอง ออกจากตำแหน่งไปเท่ากับจำนวนสมาชิกประเภท 1 ที่ได้รับ
เลือกตั้งขึ้นมา เมื่อมีผู้สิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งได้รับการศึกษาจน
ชั้นประถมศึกษาเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น
และมาตรา 116 บรรค 2 ที่บัญญัติว่า ถ้าสมาชิกประเภท 2 วางลงโดยมิใช่
การลาออกตามความในวรรคแรกก็ให้แต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 เท่าจำนวนที่
วางลง จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สมาชิกประเภท 2 ลดจำนวน
ลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งหมดไป จะแต่งตั้งเพิ่มเข้ามิได้ นอกจากการตั้งแบบตาม
มาตรา 116 บรรค 2...รัฐบาลขอแถลงว่าเพื่อเคารพต่อความเห็นของผู้ทรง
คุณวุฒิทางกฎหมาย และความประสงค์ของประชาชน ตลอดจนปฏิบัติตาม

¹ กองกฎหมายแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201 - ขน/115.
เรื่องปัญหาการแต่งตั้งเพิ่มสมาชิกสภาประเภทที่ 2. จากจดหมายเหตุ. พิมพ์ลงรวม ถึง
นายปิ่น จาติกวณิช ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2500.

เจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะเร่งรัดให้ระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์โดยเร็ว
รัฐบาลจะไม่แต่งตั้งสมาชิกประเภทสองเพิ่มอีก"¹

เป็นเรื่องน่าแปลกใจว่าเหตุใดรัฐบาลจึงยอมปฏิบัติตามเสียงเรียกร้องและความเห็น
ของคนส่วนใหญ่ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลสามารถตีความบทเฉพาะกาล มาตรา 115 ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า
"ภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย
สมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน"² ให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลได้ พฤติการณ์เช่นนี้ไม่มี
ปรากฏนับแต่หลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2494 แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ทาง
การเมืองในขณะนั้น ก็ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นเพราะรัฐบาลต้องการสร้างคะแนนนิยมจาก
ประชาชน เนื่องจากเสถียรภาพของรัฐบาลกำลังสั่นคลอน เพราะความขัดแย้งระหว่าง
พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์ ผู้คุมกำลังทหารกับตำรวจของรัฐบาล
ปรากฏชัดเจนขึ้น มีผลให้สมาชิกคณะรัฐประหารและผู้สนับสนุนรัฐบาลทั้งในคณะรัฐมนตรีและ
สมาชิกสภาพลอยแบ่งแยกสนับสนุนผู้ที่คิดว่าจะให้ประโยชน์กับตนได้มากไปเลย หากรัฐบาล
มีความมั่นคงเข้มแข็งเหมือนระยะแรก ๆ หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 แล้ว รัฐบาลคง
ไม่ยอมละโอกาสที่จะเพิ่มความมั่นคงให้แก่มั่นคงมากขึ้นแน่นอน อย่างไรก็ตามแม้จะมีความ
แตกแยกเกิดขึ้นภายในหมู่ผู้สนับสนุนรัฐบาล รัฐบาลก็ยังสามารถรักษาเสียงสนับสนุนข้างมากใน
สภาไว้ได้จนกระทั่งหมดอำนาจไปเพราะถูก พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารเมื่อวันที่
16 กันยายน พ.ศ. 2500

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201 - ขน/53 ปีที่ 1.
แถลงการณ์เรื่องระงับการแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 เพิ่มขึ้น. วันที่ 24 มีนาคม 2500.

² "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช
2495," ราชกิจจานุเบกษา. (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 69 ตอนที่ 15. 8 มีนาคม 2495.

2.2 การควบคุมผ่านพรรคการเมือง หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 คณะผู้
บริหารประเทศชั่วคราวได้ประกาศยุบเลิกพรรคการเมือง และห้ามการชุมนุมทางการเมือง
ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งจึงต้องสมัครอย่างอิสระ เสถียรภาพของรัฐบาลมั่นคงมากภายในสภา
เพราะมีเสียงสนับสนุนของสมาชิกประเภท 2 อยู่ถึงครึ่งหนึ่งของสภา แต่ทว่าบทเฉพาะกาล
ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เมื่อเวลาผ่านไป 5 ปี
จำนวนของสมาชิกประเภท 2 จะค่อย ๆ ลดลงไปจนจะหมดสิ้นไปในเวลา 10 ปี ประกอบกับ
ในสภายังมีสมาชิกประเภท 1 อยู่อีกครึ่งสภา ซึ่งเสียงของสมาชิกประเภทนี้อาจทำให้รัฐบาล
ต้องหงุดหงิด ว่าคาบูกิจใจได้ ฉะนั้นเพื่อทำให้ความกังวลใจเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกประเภท 2
ที่ต้องลดไปตามกาลเวลา และความรำคาญใจที่จะเกิดขึ้นจากสมาชิกประเภท 1 หมดไป
รัฐบาลจึงคิดหาทางรวบรวมสมาชิกประเภท 1 ให้เป็นกลุ่มสนับสนุนรัฐบาลที่แน่นอนมั่นคง
แต่รัฐบาลจะรวบรวมสมาชิกประเภท 1 ในรูปแบบการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองก็ไม่ได้
เพราะรัฐบาลห้ามชุมนุมทางการเมือง และยังไม่มีการหมายรับรองพรรคการเมืองตามที่บัญญัติ
ไว้ในรัฐธรรมนูญ¹ รวมทั้งเกรงว่าสมาชิกที่ไม่ได้สนับสนุนรัฐบาลจะถือเป็นแบบอย่างจัดตั้งเป็น
กลุ่มฝ่ายค้าน รัฐบาลจึงหลีกเลี่ยงด้วยวิธีการที่แนบเนียน คือการจัดตั้งองค์กร
ทางการเมืองที่เรียกว่า "คณะกรรมการนิคมสัญญา" ขึ้น โดยรัฐบาลได้อ้างความจำเป็นที่ต้องมี
คณะกรรมการนิคมสัญญาไว้ดังนี้

¹ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 26 บัญญัติ
ไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย
ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 39 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการ
รวมตัวเป็นพรรคการเมืองเพื่อกำเนนการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และ
ไม่จำกัดขอบเขตการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

...เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อ
สภานั้น การบัญญัติกฎหมายมีความสำคัญอย่างหนึ่ง จำเป็นต้องจัดให้มีการ
ประสานแนวคิดกับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้กิจการใดดำเนินไปด้วยความ
เรียบร้อยและรวดเร็วสมประสงค์...¹

คณะกรรมการนิติบัญญัติประกอบด้วย คณะกรรมการซึ่งมาจากรัฐมนตรีทั้งคณะ จำนวน
25 คน กับคณะอนุกรรมการนิติบัญญัติประจำกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร จำนวน 111 คน² ทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ของรัฐบาล และเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาสำคัญๆ โดยมี พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์
เป็นประธานงานในการควบคุมสมาชิก และทำหน้าที่เลขาธิการคณะกรรมการนิติบัญญัติไปช่วย
การประชุมของคณะอนุกรรมการนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ก่อนที่จะ
เสนอต่อสภานั้น ในทางปฏิบัติก็เป็นเพียงการไปรับฟังวาระของสภาต้องการอย่างไร มีปัญหาหรือไม่
และจะต้องปฏิบัติอย่างไรในสภาเท่านั้น เพราะคณะกรรมการนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินของ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร มท.0201.2.1.3/97
เรื่องตั้งคณะกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล. จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรียบ
รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2495.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201 - กง/71. เรื่อง
การจ่ายเงินให้คณะกรรมการนิติบัญญัติ. คำตอบของนายกรัฐมนตรี ตอบกระทู้ถาม ของ
นายพริ้ง มุนนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลได้แต่งตั้งให้อนุกรรมการนิติบัญญัติไปประจำ
กระทรวงต่าง ๆ ดังนี้ กระทรวงต่างประเทศ 9 คน กระทรวงการคลัง 9 คน กระทรวง
เกษตร 9 คน กระทรวงสหกรณ์ 10 คน กระทรวงคมนาคม 11 คน กระทรวงมหาดไทย
9 คน กระทรวงยุติธรรม 9 คน กระทรวงวัฒนธรรม 9 คน กระทรวงศึกษาธิการ 9 คน
กระทรวงเศรษฐการ 9 คน กระทรวงสาธารณสุข 10 คน และกระทรวงอุตสาหกรรม 9 คน.

ที่ประชุมคณะอนุกรรมการนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง และงานต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการนิติบัญญัติแล้วถือเป็นมติที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลต้องปฏิบัติตาม¹

การที่รัฐบาลรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 เข้าเป็นคณะอนุกรรมการ นิติบัญญัติได้ถึง 111 คน เมื่อนำไปรวมกับจำนวนสมาชิกสภาประเภท 2 อีก 123 คนแล้ว ก็มีผลให้รัฐบาลตกอยู่ใต้อิทธิพลการครอบงำของรัฐบาลอย่างเด็ดขาด จนมีการกล่าวกันว่า "...เสียงสนับสนุนของสมาชิกทั้ง 2 ประเภท มีแค่เพียงอาจบันดาลให้ใครเป็นอะไรในสภา ได้เท่านั้น หากจะบันดาลให้คนธรรมดาเอาศีรษะลงเดินทางเท้าคนข้าง ก็คิดว่าคงทำได้"² คะแนนเสียงจากสมาชิกฝ่ายค้านที่เหลือเพียงไม่ถึง 20 คน เป็นเพียงผงธุลีที่ไม่ได้อยู่ในสายตา ของรัฐบาลเลย แม้จะเสียเปรียบฝ่ายรัฐบาลอย่างมากเช่นนี้ สมาชิกฝ่ายค้านก็ไม่ละ ความพยายามที่จะหาทางรวมตัวกันสร้างพลังทางการเมืองและประชุมปรึกษาหารือกันโดยยว ยายฝ่ายรัฐบาล โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรก.เมืองเข้าสู่การพิจารณาของสภาถึง 2 ครั้ง³ แต่ร่างพระราชบัญญัติทั้งกล่าวก็ไม่ผ่านการรับหลักการเลย สมาชิกฝ่ายค้านจึงต้อง ใจไว้ซึ่งตกลงกันก่อนที่จะเข้าประชุมสภาในแต่ละครั้ง หรือไม่ก็ใช้วิธีนัดรับประทานอาหาร ซึ่งจะ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร มท.0201.2.15/28
บันทึกรายงานการประชุมกระทรวง ครั้งที่ 19/2495. ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย
วันที่ 7 พฤศจิกายน 2495.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป 7/2496/ทก.1.6
ปีที่ 4. ประจวบ (นามแฝง). "ผักถั่วในสภา," สยามรัฐ. 2 กรกฎาคม 2496.

³ ร่างพระราชบัญญัติพรก.เมือง พ.ศ. 2496 เสนอโดย นายเทพ โชติพันธุ์
กับร่างพระราชบัญญัติพรก.เมือง พ.ศ. 2497 เสนอโดย นายเผด็จ จิราภรณ์ และ
นายประภาส คงสมัย.

พูดคุยอะไรกันมากก็ไม่ได้ เพราะหุตาของฝ่ายรัฐบาลมีมาก¹ ทำให้เกิดความอึดอัดที่ต้องคอยระมัดระวังตัว จึงได้ทำหนังสือถึง พล.ท.อ.เฒ่า เรียกร้องให้ฝ่ายค้านประชุมกันทางการเมืองได้ ในที่สุดรัฐบาลก็ยินยอมให้โดยมีข้อแม้ว่าต้องไม่มีการประชุมในอันที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และต้องเป็นการประชุมโดยเปิดเผย² ซึ่งการอนุญาตครั้งนี้รัฐบาลก็คงใคร่ครวญดูแล้วว่าคงไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อรัฐบาล เพราะจะอย่างไรจำนวนเสียงสนับสนุนที่รัฐบาลได้รับก็ทำให้รัฐบาลเป็นฝ่ายได้เปรียบตลอดกาลอยู่แล้ว

หลังจากจอมพล ป. กลับจากการเยี่ยมเยือนประเทศแถบทวีปยุโรปและอเมริกาในปี พ.ศ. 2498 แล้ว รัฐบาลได้เปลี่ยนท่าทีทางการเมืองใหม่ คือยินยอมให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้นำเสนอต่อสภาเอง เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังการกระทำของรัฐบาลดังกล่าว จะเป็นด้วยรัฐบาลได้ไปเห็นบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยในต่างประเทศ จึงคิดที่จะให้เมืองไทยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น³ หรือจะเป็นวิธีการสร้างฐานอำนาจจากระบบพรรคการเมืองให้กับตัวเองเพราะไม่แน่ใจในความสนับสนุนที่ได้รับจากคณะรัฐประหาร⁴ ก็ตาม ก็มีผลให้บรรยากาศทางการเมืองของไทยก็คึกคักแจ่มใสขึ้น สมาชิกฝ่ายค้านก็มีความหวังที่จะรวมตัวกันเป็นพลังต่อสู้กับรัฐบาลได้เข้มแข็งขึ้น

¹ แคล้ว นรปติ ผู้ให้สัมภาษณ์, พรทิพย์ ไอลูริยะกุลกิจ ผู้สัมภาษณ์, ที่บ้านเลขที่ 348/10 ทรงข้ามโรงแรมโฆษะ ขอบริณฤติ เขตเทศบาลเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2532.

² กองกฎหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป 7/2496/ทก.1.5. ส.ส. ฝ่ายค้านขออนุญาต พล.ท.อ.เฒ่า เปิดประชุม," สยามรัฐ. 23 สิงหาคม 2496.

³ ร.ต.ท.ชงไชย แสงประคัม. การศึกษาเปรียบเทียบพรรคการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคเสรีมนังคศิลากับพรรคสหประชาไทย. 2517. หน้า 45 - 46.

⁴ มนุญ มาคะสิระ. การรักษาดำรงทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500. 2529. หน้า 72 - 73.

ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้มาขอจดทะเบียนตั้งพรรคการเมืองถึง 23 พรรค¹ ฝ่ายรัฐบาลเองก็ได้จัดตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้น คือพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาก็มาจากบรรดาคณะอนุกรรมการนิคมยุตินั้นเอง โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าพรรค พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค และมีที่ปรึกษาพรรคกับกรรมการพรรคส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มีอิทธิพล และกำลังอำนาจที่จะสามารถสร้างความแข็งแกร่งให้กับพรรคได้เป็นอย่างดี เช่น พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม ชูณหะวัณ จอมพลอากาศพิบูลย์ หัตถมาทนต์ และพลเรือเอกหลวงยุทธศาสตร์โกศล² เป็นต้น

เมื่อพรรคเสรีมนังคศิลาจัดตั้งขึ้นแล้ว คณะกรรมการนิคมยุติก็ต้องยกเลิกไป และในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ก็ปรากฏว่าพรรคเสรีมนังคศิลาได้รับเลือกเข้ามาในสภามากที่สุดคือ 86 ที่นั่ง³ รัฐบาลจึงยังคงได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาเช่นเดิม องค์กที่สำคัญที่สุดในพรรคคือสำนักเลขาธิการพรรค เพราะสำนักเลขาธิการเป็นศูนย์กลางการบริหารงานทุกอย่างในพรรค ตั้งแต่การออกกฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของพรรค สำหรับวิธีการปฏิบัติสำหรับสมาชิกพรรคในสภานั้น ทางพรรคได้วางระเบียบปฏิบัติไว้โดยให้หัวหน้าผู้ควบคุมเสียง (whip) ที่ติดกับเลขาธิการพรรค เพื่อออกหนังสือยืนยันแจ้งมติที่จะปฏิบัติในที่ประชุมสภา ตลอดจนการกำหนดตัวผู้อภิปราย และผู้ที่จะถูกเสนอให้เป็นกรรมการสามัญของสภากับกรรมการวิสามัญในการพิจารณาพระราชบัญญัติต่าง ๆ ด้วย⁴

¹ ทรายชื่อพรรคได้จาก ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. 2524. หน้า 64 - 67.

² ร.ต.ท.ชงไชย แสงประคัม. การศึกษาเปรียบเทียบพรรคการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคเสรีมนังคศิลากับพรรคสหประชาไทย. 2517. หน้า 49 - 50.

³ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี. หน้า 866.

⁴ กองกฎหมายและคดีแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร มท.0201.2.1.23/39.

เรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติ. จากนายปุ่น จาติกวณิช รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เวียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2498.

สำหรับวิธีการปฏิบัติซึ่งสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลทั้งระยะที่เป็นคณะอนุกรรมการ
นิคมสัญญาติ และระยะที่เป็นพรรคเลิมนักคิดลาของปฏิบัติ เพื่อให้รัฐบาลเป็นฝ่ายชนะคะแนนเสียง
ในสถานัน ก็ให้มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้าในที่ประชุมของอนุกรรมการนิคมสัญญาติกับที่ประชุมพรรค
แล้ว ซึ่งสามารถสังเกตรวบรวมจากการอ่านรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ดังนี้

1. การให้สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลเสนอญัตติไม่รับหลักการ ให้ฉะระเบียน
วาระไป ให้พิจารณาเร็ว 3 วาระ หรือให้ลืออภิปราย ทั้งนี้เพื่อปฏิเสธร่าง
พระราชบัญญัติของฝ่ายค้าน หรือเป็นการรวบรัดให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่าง
รวดเร็ว จะได้ไม่มีเวลาพอที่จะอภิปรายติเตียนรัฐบาล หรือหาข้อบกพร่องมาโจมตีรัฐบาลได้
ซึ่งเมื่อมีการเสนอญัตติเหล่านี้สมาชิกฝ่ายสนับสนุนก็จะยื่นมือให้การรับรองเห็นชอบอย่างหนาแน่น
โดยนักหนังสือพิมพ์ได้เขียนเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการสนับสนุนรัฐบาลไว้ว่า "...พวกนี้เองยื่นมือหรือ
ยิ่งกว่านั้นบางคนกลัวนายจะไม่เห็นก็ช่วยนอยนาน ๆ ก็มี บางคนมาเอาหน้ากับหนังสือพิมพ์ว่า
ไม่เห็นด้วย แต่แล้วพอยกมือก็รีบ"¹ และคงเป็นเพราะความพร้อมเพรียงหนาแน่นในการยกมือ
นี้เอง ทำให้สมาชิกฝ่ายสนับสนุนได้รับฉายาจากพวกนักหนังสือพิมพ์ว่าพวก "ผักถั่ว"

2. ในการเสนอตัวบุคคลที่จะเป็นกรรมาธิการสามัญประจำสภา หรือกรรมาธิการ
วิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นคราว ๆ ไป ก็ให้ฝ่ายสนับสนุนเสนอญัตติการเสนอ
ชื่อผู้ที่จะได้รับการเลือกให้เป็นกรรมาธิการโดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งวิธีนี้สมาชิกสภาจะเสนอชื่อ
ไปกี่คนก็ได้ หลังจากนั้นก็จะมีการหาเสียงสนับสนุนผู้ที่ถูกเสนอชื่อแต่ละคน แน่แน่นอนว่าวิธีการนี้
บุคคลที่ได้รับการเลือกก็คือบุคคลที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการนั่นเอง กรณีนี้ฝ่ายค้านได้พยายามเสนอ
ญัตติให้เสนอรายชื่อคณะกรรมาธิการด้วยวิธีจำกัดจำนวน คือเสนอชื่อได้เท่ากับจำนวน
คณะกรรมาธิการที่ต้องการแล้วก็ปิดการเสนอชื่อเสีย² แต่ญัตติของฝ่ายค้านก็แพ้ไปเพราะอาจ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป 7/2498/บ.4.7. ทาถัก
(นามแฝง). "การเมืองนอกเวที," ประชาธิปไตย. 30 มีนาคม 2498.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป 7/2496/ทก.1.6.
ประจวบ (นามแฝง). "ผักถั่วในสภา," สยามรัฐ. 11 กรกฎาคม 2496.

ทำให้รัฐบาลเพียงพำได้ เนื่องจากประธานสภาอาจเลือกไปใช้ให้ฝ่ายค้านเสนอข้อเข้าได้

3. ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภา คือบุคคลที่จะต้องวางตัวเป็นกลางในการประชุม แต่สังเกตได้ว่าในบันทึกรายงานการประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะได้รับการอธิบายต่อจากสมาชิกฝ่ายค้านอยู่บ่อย ๆ ว่าไม่ยุติธรรม ไม่วางตัวเป็นกลางอย่างแท้จริง เช่น "...กระผมขอเฝ้าว่าท่านประธานได้ปฏิบัติมาหลายครั้งแล้ว เช่นอย่างเมื่อรัฐบาลแถลงแล้วก็ฝ่ายสนับสนุน..."¹ หรือ "...แต่ท่านมองสภายานสนับสนุน ท่านต้องการจะปิด ท่านก็จับ ส่วนคนที่ค้านก็มีท่านก็ไม่ดู..."² ซึ่งเมื่อฝ่ายสนับสนุนได้พูดกันก็จะเสนอให้ปิดอภิปราย หรือเสนอญัตติอื่น ๆ ตามที่ตกลงกันมา แล้วเมื่อถึงคราวลงมติรัฐบาลก็จะไปทุกครั้ง การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้วางความเป็นกลางโดยให้โอกาสแก่ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านที่จะอภิปรายอย่างเท่าเทียมกัน ก็เพราะรัฐบาลเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลที่จะให้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้แล้ว และเสนอให้อนุกรรมการนิติบัญญัติหรือสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาบริหาร³ เมื่อถึงเวลาเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเหล่านี้ สมาชิกฝ่ายสนับสนุนก็เสนอชื่อและยกมือสนับสนุน จึงเท่ากับว่าประธานและรองประธานสภาเป็นของคนของฝ่ายรัฐบาล ก็ย่อมเอนเอียงช่วยเหลือรัฐบาลเป็นธรรมดา

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 10 มกราคม 2496.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 30 กรกฎาคม 2496.

³กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สว.0201 - ขน/45. เรื่องการตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร. จาก พล.ท.อ.ไฉ่ ศิริยานนท์ ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2498.

4. ร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หรือการ เปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องใช้เวลาพิจารณา หรืออภิปรายกันเป็นเวลานานนั้น ฝ่ายรัฐบาลก็มีวิธีตัดกำลังของฝ่ายค้าน โดยเสนอญัตติให้พิจารณาโดยไม่มีการพูดพัก เช่น เมื่อคราวเปิดอภิปรายทั่วไปในปี พ.ศ. 2500 นั้น นายแฉะ วงศ์อำมาตย์ สมาชิกฝ่ายสนับสนุนโคเสนญัตติให้ดำเนินการประชุมไปตลอดคืน สมาชิกฝ่ายค้าน จึงแย้งว่า "...ควรให้อีกฝ่ายค้านมาโต้พจน์ เรื่องนี้มันเป็นเรื่องชาติ คนเราต้องมีการ พักผ่อน จะมานั่งแล้ววากันไปจนสว่างอย่างนี้ ถ้าวานนี้ไม่เสร็จ รุ่งขึ้นอีกวัน มะรืนนี้ ก็แยะ เมื่อก้าวมาแล้วนะ ทางรัฐบาลจะบอกว่าฝ่ายค้านแก้เปิดอภิปรายนัก ธรรมดามันเล่นกันบ้าง..."¹ ซึ่งรัฐบาลก็โต้แย้งว่า รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้อภิปรายแล้วก็หาว่ารัฐแถลง ทรันเสนอให้ ลงมติก็หาว่ารัฐบาลรวบรัด ในที่สุดประธานสภาได้ตัดสินใจให้มีการประชุมติดต่อกันโดยไม่มีการพัก วิธีการนี้ทำให้รัฐบาลเป็นฝ่ายได้เปรียบในการอภิปรายเพราะ ฝ่ายค้านต้องทยอย ออกมาพักผ่อนหรือหาอาหารรับประทานกันนอกสภา ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลได้เตรียมอาหาร เครื่องดื่ม มาคอยบริการ สมาชิกฝ่ายสนับสนุนถึงที่และตลอดเวลา² ทำให้สมาชิกฝ่ายรัฐบาล มีครบองค์ประชุมและมีเสียงสนับสนุนที่หนาแน่นอยู่ตลอด

การที่สมาชิกฝ่ายสนับสนุนชาตินักในหน้าที่ของตน ยอมทำปฏิกิริยาตามความต้องการของรัฐบาลทุกกรณีนั้นก็เพราะผลประโยชน์ตอบแทนมากมายที่จะได้รับ คือ ในช่วงที่ยังเป็น อนุกรรมการนิติบัญญัติอยู่ ก็จะได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งซึ่งไม่ใช่เงินเดือนในฐานะเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกเดือนละ 2,000 บาท ซึ่งเงินจำนวนนี้พวกนั้นก็หวังสืบทอดและสมาชิก ฝ่ายค้านสงสัยว่ารัฐบาลนำเงินจากงบประมาณไปใช้จ่าย เมื่อมีการซักถาม รัฐบาลก็ตอบว่า เป็นเงินจากการค้าที่ดินรัฐซึ่งไม่ใช่เงินหลวงแต่อย่างใด แต่เมื่อถูกโจมตีและถูกถามหนักเข้า

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สันนิษฐาน
ชุดที่ 2 ครั้งที่ 10 วันที่ 10 สิงหาคม 2500.

²ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี. 2526. หน้า 748.

ก็ยอมรับว่าเป็นเงินจากงบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้นเอง¹ โดยรัฐบาลสมัยการที่จะนำ
งบรายจ่ายจำนวนนี้ไปแลกเปลี่ยนชอนไว้นั้นในงบของรายการอื่นโดยเฉพาะงบราชการลับ
ซึ่งไม่มีการแสดงรายละเอียดของการใช้จ่าย เพราะรัฐบาลอาจว่าเป็นความลับที่เปิดเผย
ไม่ได้ ดังนั้นสมาชิกฝ่ายค้านจึงหาไม่พบและไม่สามารถคัดทอนรายจ่ายจำนวนนี้ไปได้เลย
ดังคำอภิปราย ของ นายเสรี อิศรางกูร ณ อยุธยา ที่ว่า

"...ข้าพเจ้าสงสัยและพยายามหาหนทางว่า คณะกรรมการนิติบัญญัติ
ได้เงินเดือนคนละ 2 พันนั้น เอาไปคุดไว้ที่ไหน หาเท่าไรก็ไม่พบ
ขอให้ท่านรัฐมนตรีคลังชี้แจงด้วยว่าชอนชอนอยู่ที่ไหน เพราะหาใน
งบประมาณไม่พบ อีกชอนหนึ่งที่ไปซื้อรถแลนด์โรเวอร์แจกสมาชิกสภามัน
รัฐบาลชี้กันเกร่อในกรุง กับเวลาปีคสมัยประชุมก็แจกคนละ 5 พันนี้เอา
ชอนนี้ไปไว้ที่ไหน..."²

จากคำอภิปรายนี้แสดงให้เห็นว่านอกจากเงินเดือนในตำแหน่งพิเศษอีกเดือนละ 2,000 บาทแล้ว
ก็ยังได้รับแจกเงินเวลาปีคสมัยประชุมสภา และรถแลนด์โรเวอร์หรือรถจี๊ปกันอีกด้วย ในกรณี
รถจี๊ปนี้ จอมพล ป. กล่าวว่าเป็นการได้รับความจากต่างประเทศเกี่ยวกับการปราบปราม
คอมมิวนิสต์³

¹สงวน สุริยินทร์. ประวัตินายกรัฐมนตรี. 2514. หน้า 125.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิชาญ 2
ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2498.

³ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี. 2526. หน้า 817.

นอกเหนือจากผลประโยชน์ดังกล่าวแล้วก็ยังได้รับเงินไปบำรุงท้องถิ่นของคนอีก
รายละเอียด 5 แผนภาพ ตามมติของคณะรัฐมนตรี¹ รวมทั้งได้ผลักดันเปลี่ยนพรมแดนกันไปทำงาน
ต่างประเทศ ซึ่งจอมพล ป. ให้เหตุผลว่าการส่งสมาชิกสภาไปต่างประเทศนั้นเป็นเรื่องจำเป็น
และเป็นประโยชน์มากเพราะเป็นการปลูกใจให้สมาชิกเหล่านี้รู้จักรักชาติ ศาสนา
พระมหากษัตริย์ และตั้งใจทำงานมากขึ้น² ทั้งนี้ยังมีอิทธิพลในการประกอบธุรกิจการค้าทั้ง
ภายในภายนอกประเทศซึ่งจะขอจากรัฐบาลได้เป็นพิเศษอีกด้วย

สำหรับผลประโยชน์ในระยะที่เป็นพรรคการเมือง สมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาที่จะ
ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลในด้านเงินทอง รถยนต์ เครื่องขยายเสียง ตลอดจน
อุปกรณ์อื่น ๆ ในการออกปราศรัยหาเสียง³ และรัฐบาลยังได้ส่งผู้มีอิทธิพลออกไปช่วยสมาชิก
พรรคหาเสียงตามจังหวัดต่าง ๆ ด้วย เช่น การส่ง พล.ท.อ.เผ่า เป็นผู้ไปเปิดสาขาพรรค
เสรีมนังคศิลาตามจังหวัดต่าง ๆ โดย พล.ท.อ.เผ่า ได้ถือโอกาสชักชวนให้สมัครและ
เลือกสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลา พร้อมทั้งให้คำแนะนำว่า ถ้าพรรคได้รับเลือกให้เป็น
รัฐบาลแล้วจะให้งบประมาณมาสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตามที่ประชาชนต้องการ ในบาง
จังหวัด พล.ท.อ.เผ่า ยังได้ขออนุมัติรัฐบาลจัดสรรเงินไปบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร มท.0201.2.1/600.
เรื่องเงินที่จะมอบไปบำรุงท้องถิ่น. จาก พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์ ถึง จอมพล ป. พิบูลสงคราม
ลงวันที่ 14 กันยายน 2498.

² กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201.92.1/11.
เรื่องการให้สัมภาษณ์ของนายรัฐมนตรีต่อหนังสือพิมพ์. จาก อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ถึง
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2496.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป 7/2498/บ.4.7.
อานนท์ (นามแฝง). "การเมืองนอกเวที," ประชาธิปไตย. 30 มีนาคม พ.ศ. 2498.

ประชาชนในพื้นที่ที่ตกภัย¹ ภัยเหตุนี้จึงมีผลให้ประชาชนหันมาให้ความสนใจพรรคเสรี
มันักคิลามากขึ้น ส่วนผลประโยชน์ที่จะได้รับในรูปแบบอื่น ก็เช่นเดียวกันในระยะแรก คือ
การได้รับแจกเงินในสมัยปีงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับไปยังภูมิลำเนา
ราษฎร เงินพิเศษสำหรับนำไปพัฒนาท้องถิ่น เช่น ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้มอบเงินให้
สมาชิกฝ่ายสนับสนุนไปบำรุงภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจำนวนถึง 53 ล้านบาท² และถ้า
ตรงกับเทศกาลทอดกฐินก็ยังมีกรมมอบเงินให้สมาชิกนำเงินทำบุญจำนวนหนึ่งให้สมาชิกนำไปทำบุญที่วัด
ในจังหวัดของตนด้วย³ ผลประโยชน์เหล่านี้ทำให้สมาชิกฝ่ายสนับสนุนใช้โฆษณาหาเสียง
สร้างคะแนนนิยมให้กับตนเองเพิ่มขึ้น จะเห็นได้ว่าพรรคของรัฐบาลนั้นมีผลประโยชน์ให้กับสมาชิก
มากมายหลายอย่าง จนพอหนังสือพิมพ์เรียกพรรคเสรีมันักคิลาว่า พรรคอุดมสทางค์
เพราะมักจะประกาศความอุดมสทางค์แทนการประกาศอุดมคติ⁴ แต่ความอุดมสทางค์ก็ทำให้
รัฐบาลได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจำนวนมาก จนสามารถครองอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลได้สำเร็จ

¹ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201 - ชน/68.

รายงานการตรวจราชการและเปิดสาขาพรรค. จาก พล.ท.อ.เน่า ศรียานนท์ เรียบ
จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลงวันที่ 17 กรกฎาคม, 3 กรกฎาคม 2499. และ
24 มกราคม 2500.

² จานงค์ ลายโสภณ. บทบาทของรัฐบาลในกระบวนการงบประมาณ. 2515. หน้า 121.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป 7/2496/ทก.1.6 ปีที่ 2.
"สหพรรคเลี้ยงส่ง ส.ส. ฝ่ายสนับสนุน มอบไตรกฐินและเงินสกลนละ 3 พันบาท," สยามรัฐ.
24 กันยายน 2496.

⁴ กุลลดา ลายประคิษฐ์. ขอเขียนทางการเมืองยุค 2500 : อดีตที่เป็นบทเรียน.
2522. หน้า 86.

2.3 การควบคุมโดยพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

พ.ศ. 2495 เรื่องเกี่ยวกับคอมมิวนิสต์นั้นว่ามีประโยชน์ต่อการรักษาอำนาจและความมั่นคงของรัฐบาลจอมพล ป. เป็นอันมาก ปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาที่คัดค้านต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียอย่างรุนแรงหลัง พ.ศ. 2493 มีผลให้รัฐบาลไทยร่วมแสดงบทบาทในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์อย่างเข้มแข็งเช่นเดียวกัน สหรัฐอเมริกาจึงหันมาให้ความสนใจและช่วยเหลือรัฐบาลจอมพล ป. มากขึ้น และทั้ง 2 ประเทศก็มีความเห็นพ้องต้องกันว่าพฤติกรรมของผู้นิยมความเห็นไม่ตรงกับรัฐบาล คือพฤติกรรมของผู้นิยมในลัทธิคอมมิวนิสต์¹ ภัยที่รัฐบาลจอมพล ป. จึงต้องหาวิธีเพิ่มอำนาจให้กับตนเองมากขึ้น เพื่อปราบปรามพวกที่นิยมคอมมิวนิสต์ให้หมดสิ้นไป วิธีนั้นก็ได้นำการออกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อ พ.ศ. 2495 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจอย่างล้นเหลือแก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลในการจับกุม สืบสวนผู้สงสัยว่ามีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาโดย พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2495 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กระทำอย่างรวบรัด โดยที่ประชุมสภามีมติให้พิจารณาเร็ว 3 วาระ ฝ่ายค้านพยายามขอยืดเวลาการพิจารณาออกไปแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะ พล.ต.อ.เผ่า อ้างว่าต้องรีบเร่งออกกฎหมายฉบับนี้ให้เสร็จในวันเดียวเนื่องจากสืบทอดแผนการกบฏ ซึ่งผู้ร่วมในการกบฏประกอบด้วยชนชาติถึง 9 ชาติ และแผนการกบฏระบุให้เปลี่ยนระบอบการปกครองและตำแหน่งประมุขของไทย มติของที่ประชุมสภาจึงให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้โดยยกคะแนนเสียงท่วมท้น² เป็นการแสดงให้เห็นถึงภาวะที่รัฐบาลตกอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาลอย่างเด็ดขาด เพราะข้ออ้างของ พล.ต.อ.เผ่า เป็นเพียงคำพูดที่ไม่มีหลักฐานยืนยัน และแผนการกบฏดังกล่าวก็ไม่น่าเชื่อว่าจะเป็นไปได้ หลังจากนั้น

¹วริยา ศิวะศรียานนท์. "บทบาทของสถานทูตอเมริกาในประเทศไทย," จุลสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. 3(2) : 65 ; กันยายน - ธันวาคม 2522.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 13 พฤศจิกายน 2495.

กฎหมายฉบับนี้ก็ได้กลายเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกำจัดการเมืองฝ่ายตรงข้าม เพราะปรากฏว่าคดีทางการเมืองแทบทุกคดีจะประกอบด้วยข้อหาว่าใครกระทำความผิดพระราชบัญญัติฉบับนี้¹

ในการประชุมสภา รัฐบาลก็สามารถใช้คอมมิวนิสต์เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกฝ่ายค้านเสนอมา เช่น ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2496 รัฐบาลไม่ยอมรับโดยให้เหตุผลว่าเกรงฝ่ายคอมมิวนิสต์จะฉวยโอกาสอาศัยกฎหมายพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือส่งเสริมลัทธินี้ และเข้ามาแทรกซึมอยู่ในสภาได้² หรือการปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 ซึ่ง พล.ท.อ.เผ่า เป็นผู้นำให้เหตุผลว่า

...ขณะนี้ฝ่ายคอมมิวนิสต์กำลังสืบคลาน ซึ่งคอมมิวนิสต์มีจุดมุ่งหมายจะทำลายศีลธรรมอันดีของประชาชนเพื่อชัยชนะขั้นสุดท้าย ฉะนั้นพระราชบัญญัตินี้จำเป็นที่จะต้องอยู่ต่อไป การเซ็นเซอร์เป็นการตักเตือนอย่างมีเหตุผล ไม่ได้ยึด ไม่ได้สั่งปิดโรงพิมพ์ เป็นวิธีควบคุมไม่ให้หนังสือพิมพ์เสนอข่าวบิดเบือนความจริงอย่างเบาที่สุด จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ศีลธรรมของประชาชนเสื่อม อันจะเป็นจุดโจมตีของสหาลินที่เขากล่าวไว้...³

สำหรับสมาชิกฝ่ายค้านที่พยายามจะถามเพื่อหาค้นหาความจริงกับรัฐบาล หรืออภิปรายวิพากษ์วิจารณ์จนทำให้รัฐบาลตกอยู่ในภาวะลำบาก รัฐบาลจะไม่หลีกเลี่ยงตอบโต้อย่างไรแล้ว รัฐบาลก็จะใช้วิธีพาลกล่าวหาว่าสมาชิกเป็นผู้นิยมในลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือมีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ถึงกรณีการอภิปรายในสภาเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2497 สมาชิกฝ่ายค้าน

¹ ภูหลวง สายประคิมรุ. ข้อเขียนทางการเมืองยุค 2500 : อดีตที่เป็นบทเรียน. 2522. หน้า 18.

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สานัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 20 สิงหาคม 2496.

³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สานัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12 วันที่ 11 กันยายน 2495.

โดยอภิปรายไม่ยอมรับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน เพราะรัฐบาลส่งเข้าสภา โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา พล.ท.อ. เน่า จึงได้ลุกขึ้นมาอภิปรายว่า

...ข้าพเจ้าก็รู้สึกว่ คำที่ท่านว่าดำเนินการในระบบประชาธิปไตยนั้น ข้าพเจ้าไม่เข้าใจ เพราะตลอดเวลาที่ท่านก็ใช้ชั้นเชิงเล่นเหลี่ยมทางการเมือง ปลุกปั่นให้ราษฎรกระตือรือร้นเกี่ยวกับรัฐบาล ข้าพเจ้าก็มีหลักฐานว่า คุณเทพนี่เป็นหัวหน้าฝ่ายค้าน ได้พยายามพ่นว่ารัฐบาลอย่างโน้นอย่างนี้ ระวังผมจะเคียน คุณอาจจะอยู่ในพวกกระบวนกร เวียดนามหรือไต้หวัน ฯลฯ เหล่านั้น ขอเตือนให้ทราบเสียด้วย...

เห็นได้ว่ารัฐบาลได้แสดงความไม่พอใจออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน และจงใจหมิ่นหมิ่นสมาชิกฝ่ายค้านด้วยขอหาการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ทำให้ฝ่ายค้านคือ นายศุภชัย และองคมนตรี เกิดความรู้สึกถูกกดขี่จนต้องลุกมาอภิปรายโต้ตอบว่า

...แม้ข้าพเจ้าจะเป็นฝ่ายค้านก็ตาม แต่ข้าพเจ้าไม่ได้เป็นปฏิปักษ์ต่อฝ่ายใด และก็ขอให้ได้โปรดอย่านำเอาบัญชีแดงเข้าไปลงในบัญชีรายชื่ออย่างที่ท่านได้กล่าวเมื่อก่อน ข้าพเจ้าไม่คิดว่าสมาชิกในสภา จะได้รับการขู่ข่มทั้งในและนอกสภา ...ใครที่ตรงข้าม เห็นว่าเป็นคอมมิวนิสต์หมด ออกกฎหมายอะไรมาเหยียดเป็นคอมมิวนิสต์ไปหมด แล้วคอมมิวนิสต์มากจนไม่มีเหตุผล ไม่มีอะไร จับเป็นคอมมิวนิสต์ไปก่อนอย่างนี้เป็นต้น พระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ กลุ่มหัวไว้มก...

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 23 มกราคม 2497.

²แหล่งเดิม. และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 13 วันที่ 8 กันยายน 2499.

จากคำอธิบายเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของรัฐบาลในการใช้ร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์เป็นเครื่องมือข่มขู่สมาชิกฝ่ายค้านได้เป็นอย่างดี และด้วยวิธีการเช่นนี้ส่งผลทำให้สมาชิกฝ่ายค้านไม่กล้าขัดถาม แสดงความคิดเห็น หรืออธิบาย วิพากษ์วิจารณ์อย่างเต็มที่ ผลประโยชน์อันจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังคงย่ำแย่ไป แม้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งสมาชิกพยายามอธิบายแปรญัตติข้อบกพร่อง งบประมาณรายการซึ่งเห็นว่าขมเพื่อย หรือทั้งขมจนมากเกินไปโดยสภาไม่มีทางจะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินรายนี้ได้ออกไป แล้วนำมาเพิ่มโหล่งของกระทรวงศึกษาธิการ หรือ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่าก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะ รัฐบาลอ้างว่างบประมาณที่จะตัดนั้นมิได้เพื่อปรามปรามคอมมิวนิสต์ ความพยายามของสมาชิก ที่จะตัดรายจ่ายที่เห็นว่าไม่สมควรก็เลยต้องยุติ มิฉะนั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ มีความฉกฉวยพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ได้

2.4 การควบคุมด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและหลักการของ ระบบประชาธิปไตย

การควบคุมชนิดนี้เป็นวิธีการที่รัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายและหลักการของ ระบบประชาธิปไตย เป็นวิธีการเกินกว่าที่ไว้ในระบอบการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 นั่นคือการใช้อำนาจตำรวจเป็น เครื่องมือสร้างความหวาดกลัวให้กับสมาชิกฝ่ายค้าน โดยกำลังตำรวจระยะหลังนี้จะมี ความเข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพมากเหมือนกับเป็นกองทัพบกแห่งที่ 2 เลย์ที่เดียว¹ ทั้งนี้เนื่องจาก สถานการณ์การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในเอเชียมีความรุนแรงขึ้นโดยที่คอมมิวนิสต์เป็นฝ่าย ได้เปรียบ² สหรัฐอเมริกาจึงทุ่มความช่วยเหลือให้กับไทยมากขึ้น เพราะมีความเห็นว่า

¹ ทักษิณ เจริญเศียร. การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ. แปลโดย พรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข. 2526. หน้า 106.

² คือสถานการณ์สงครามในอินโดจีน ระหว่าง พ.ศ. 2496 - 2497 อ่านรายละเอียด ของเหตุการณ์ได้จาก มนุญ มาเคสิระ. การรักษาดำรงอำนาจทางการเมืองของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500. 2529. หน้า 129.

ประเทศไทยเป็นจุลยุทธศาสตร์ที่สำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันไม่ให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมด
 กลายเป็นคอมมิวนิสต์¹ และ พล.ท.อ. เป๋า คือผู้มีบทบาทสำคัญในการต่อต้านและ
 ปราบปรามคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ดังนั้นกรมตำรวจจึงได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา
 อย่างมากมายทั้งอาวุธที่ทันสมัย และการส่งคนมาฝึกประสิทธิภาพในการปฏิบัติการให้กับตำรวจ
 ทำให้กรมตำรวจมีผู้ที่ได้รับการฝึกอย่างดีเป็นจำนวนถึง 45,000 คน² ประสิทธิภาพของ
 กรมตำรวจทั้งด้านอาวุธและกำลังคนนั้นมีมากจนเป็นที่กล่าวกันถึงกันว่า "ไม่มีอะไรภายในที่
 กองอาชญากรรมที่ตำรวจไทยทำไม่ได้"³ และเป็นเรื่องน่าเสียดายที่ความมีประสิทธิภาพของ
 กรมตำรวจถูกใช้ไปในทางที่ผิดจุดประสงค์คือรัฐบาลสนใจที่จะใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจ
 และความมั่นคงให้กับตนเองมากกว่าที่จะใช้ตำรวจเป็นเครื่องมือสร้างความสงบสุขให้กับประชาชน
 เพราะข่าวคราวเกี่ยวกับการปล้น ฆาตกรรมผู้ร้ายต่าง ๆ มีปรากฏให้เห็นอยู่เนืองนิตย์ในสมัยนั้น⁴

การกระทำของตำรวจหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 ทำให้สมาชิกฝ่ายค้านมีความ
 หวาดกลัวต่อการใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องของตำรวจมากขึ้นกว่าเดิม เพราะวิธีการที่ตำรวจใช้
 จัดการกับนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามมีความรุนแรง ทารุณโหดร้ายมากขึ้น เช่นกรณีการฆาตกรรม
 นายอารีย์ ลีวีระ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์สยามนิกร ซึ่งเป็นผู้ที่ตำรวจกล่าวหาว่านิยม

¹ กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201 - ท.ป.1.9 - 4/273.
เรื่องหนังสือที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาพิมพ์ขึ้นในชุมชนหลังเกี่ยวกับไทย. มีนาคม

² กองจกหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร สร.0201 - พม/6. ผลประโยชน์
ของเราในประเทศไทย. บทความของ พล.ท.วิลเลียม เจ. โกลินแวน อดีตเอกอัครราชทูต
 สหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ซึ่งตีพิมพ์ในนิตยสารฟอร์จูนของสหรัฐอเมริกา.

³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สำนัฯ ชุดที่ 2
 ครั้งที่ 10 วันที่ 29 สิงหาคม 2500.

⁴ แหล่งเก็บ.

คณนิวัตน์ การหายตัวไปของ นายพร มลิทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นฝ่ายค้านที่มีความก้าวหน้า มีเรื่องขัดแย้งกับ พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์ และนอกสภาอยู่บ่อย ๆ จน พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์ ออกมาว่าการฉีดยาของนายพร มีลักษณะเป็นคณนิวัตน์ ก็ปรากฏว่า คณนิวัตน์การหายตัวของนายพรถูกเรียกคณนิวัตน์นำพรหมทั้ง รดย่นที่ในแม่น้ำเจ้าพระยา หรือกรณีของ นายเตียง ศิริขันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นอดีตเสรีไทยที่ไม่ยอมลงรอย กับรัฐบาลจอมพล ป. ก็ถูกตำรวจจับตัวมาสอบสวนพร้อมพรรคพวกอีก 2 คน โดยถูกทั้งข้อหา ว่าพยายามทำรัฐประหารโดยมีต่างชาติให้การสนับสนุน หลังการสอบสวนบุคคลเหล่านี้หายสาบสูญไป จนมาพบกลายเป็นศพที่ถูกเผาและฝังอยู่ที่ป่าในกาญจนบุรี¹

เหตุการณ์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นวิธีการที่รัฐบาลทำให้สมาชิกฝ่ายค้านเกิดความหวาดเกรงทางอ้อมแล้ว รัฐบาลก็ยังใช้วิธีการข่มขู่โดยตรงและซึ่งหน้าในที่ประชุมสภาอีกด้วย เช่นเมื่อครั้งที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติยศทหาร (ฉบับที่...) พ.ศ.... ในมาตรา 12 มีสาระสำคัญว่านายทหารที่มียศจอมพล ไม่ว่าจะเป็นจอมพลเรือ จอมพลอากาศ หรือจอมพลทัพบก ให้รับราชการทหารอยู่จนตลอดชีวิต นายแก้ว นรมติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ได้ฉีดยาไว้ก่อนหน้าว่า จอมพลก็เป็นคนธรรมดาที่ขี้กลัวได้ ถ้าไม่ให้พวกจอมพลอยู่ในระเบียบวินัยภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ก็เท่ากับทำให้คนเป็นเทวดาทำให้มาเป็นคน คำฉีดยานี้ทำให้พลเอกสฤษดิ์โกรธมาก ลูกขึ้นมาข่มขู่ว่า "ท่านผู้เป็นประธานถ้าหากคนของข้าพเจ้าไปฆ่าหรือทำร้ายคน ๆ นี้ข้าพเจ้าไม่รับรอง"² คำพูดดังกล่าวสร้างความหวั่นวิตกให้กับสมาชิกฝ่ายค้านมาก แต่เหตุการณ์กลับคลี่คลายดีขึ้นเมื่อประธานสภาได้ไกล่เกลี่ยโดยให้นายแก้วถอนคำพูด วิธีการข่มขู่หรือสร้างความหวาดกลัวให้กับสมาชิกไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม สมาชิกฝ่ายค้านโดยอ้อมรับว่า มีผลทำให้ฝ่ายค้านเกิดความหวาดเกรง ไม่กล้าฉีดยารุนแรง

¹ ทัศน์ เจริญเกียรติ. การเมืองระบบพหุนิยมกับแบบเผด็จการ. 2526.

หน้า 112 - 116.

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 13 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2497.

หรือเข้มงวดกับรัฐบาลมากนัก เพราะเกรงว่าตนอาจเป็นรายที่ไม่ได้ถูกเก็บเงินหรือเก็บค่าก็ได้

วิธีการรุนแรงที่รัฐบาลนำมาใช้กับสมาชิกฝ่ายค้านนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อรัฐบาลประสบกับปัญหาความแตกแยกภายในตอนปลายสมัย ทำให้สมาชิกฝ่ายสนับสนุนเกิดความระส่ำระสายแบ่งแยกกันเข้าสังกัดกับผู้มีอำนาจคนต่าง ๆ นั้น รัฐบาลก็ให้พยายามทุ่มเงินและผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อซื้อตัวสมาชิกพรรคอิสระกับสมาชิกฝ่ายค้านมาชดเชยเสียงสนับสนุนที่เสียไป หนังสือพิมพ์ไคลงข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างครึกโครม ก็ไม่มีการปฏิเสธจากฝ่ายรัฐบาล แต่ประการใด² นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้เงินซื้อฝ่ายค้านมาพคนให้ถอนชื่อออกจากการร่วมเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2500 ด้วย ทำให้จำนวนผู้ลงชื่อไม่พอที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้³

วิธีการที่โหดร้ายมาทั้งหมดนั้น เป็นวิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้กับสมาชิกฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านในสภาเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการแสดงผลของสมาชิกสภาให้เป็นไปในแนวทางที่รัฐบาลต้องการ ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จจากการใช้วิธีการเหล่านี้ เพราะรัฐบาลสามารถบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจและได้รับความสะดวกจากการปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐสภามาได้เกือบ 10 ปี แม้ในระยะแรกรัฐบาลต้องประสบกับความยุ่งยากจากสมาชิกรัฐสภาทั้ง 2 ฝ่ายอยู่บ้าง แต่หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2494 รัฐสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ไปตามความต้องการของรัฐบาลทุกอย่างจนกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่หมดกลิ่นคักคืดของความไม่เป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ให้ประชาชน ในตอนปลายสมัยแม้รัฐสภาจะมีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น เช่นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปใน พ.ศ. 2500 เพื่อเปิดเผยความบกพร่องผิดพลาดในการบริหารประเทศของ รัฐบาลสู่สาธารณชน แต่บทบาทนี้เกิดขึ้นจากความแตกแยกอ่อนแอของ รัฐบาล ซึ่งหากสมาชิกในคณะรัฐบาลและคณะรัฐประหารยังสามารถรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้แล้ว เหตุการณ์การเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน

¹ นายเลอว นรปติ ผู้ให้สัมภาษณ์ พรทิพย์ ไอลูวิกุลกิจ ผู้สัมภาษณ์, ที่บ้านเลขที่ 348/10 ซอยรัตนฤดี เขตเทศบาลเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2532.

² กุหลาบ สาบประคิษฐ์. ข้อเขียนทางการเมืองยุค 2500 : อดีตที่เป็นบทเรียน. 2522. หน้า 86.

³ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป 7/2500/ทก.1.3.

"การเปิดอภิปรายของฝ่ายค้าน," สารเสรี. 25 สิงหาคม 2500.

คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) กว้างเห็นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความเหมาะสมกับสภาพการเมืองดั้งเดิมของไทย ซึ่งกษัตริย์ยังคงได้รับการเคารพสักการะเช่นเดิม ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้แยกจากกันโดยเด็ดขาด และยังมีการถ่วงดุลย์ระหว่างอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายอย่างเหมาะสมอีกด้วย กล่าวคือรัฐบาลต้องบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา และดำรงอยู่ในตำแหน่งได้คราวเท่าที่ยังได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาจนกว่าจะครบวาระ กว้างเห็นรัฐสภาจึงมีอำนาจที่จะตรวจสอบควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลได้หลายวิธี แต่เพื่อป้องกันมิให้รัฐสภาใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบ จึงมีข้อกำหนดให้รัฐบาลสามารถถ่วงดุลย์อำนาจของรัฐสภาได้โดยการยุบสภา

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลตามรูปการปกครองแบบรัฐสภานั้นจะมีบัญญัติไว้อย่างละเอียดในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสำคัญที่ได้จัดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการปฏิบัติต่อกันระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเอาไว้ โดยที่สถาบันการเมืองทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นได้กว้าง 2 วิธีการ คือ วิธีการที่เป็นประชาธิปไตยกับวิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย หากรัฐธรรมนูญเกิดจากวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยก็จะมีบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางและให้อำนาจแก่รัฐสภาไว้มาก แต่ถ้าเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากวิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็จะมิกลไกบางอย่างซึ่งทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถแทรกแซงหรือครอบงำการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาได้ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งเกิดขึ้นจากวิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย คือการหารัฐประหาร จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่อำนาจประโยชน์ต่อการรักษาอำนาจและความมั่นคงของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งขึ้นมามี

อำนาจปกครองประเทศระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500 โดยการใช้วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เป็นเครื่องมือ แต่สถานการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จำต้องยอมรับสมาชิกวุฒิสภา และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นผลมาจากสมัยรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ จึงไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 อย่างที่หวัง และต้องประสบกับอุปสรรคจากการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภายกักรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 อีกด้วย เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีกลไกในมาตราใดที่จะทำให้รัฐบาลสามารถแทรกแซงวุฒิสภาได้เลย เนื่องจากมีบทบัญญัติห้ามคณะรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำ รวมทั้งห้ามรับผลประโยชน์อื่นใดจากรัฐหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากเงินเดือนประจำตำแหน่ง นอกจากนี้รัฐบาลก็ไม่สามารถแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ เพราะประธานองคมนตรี คือผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง และรับผลประโยชน์อื่นใดจากรัฐ และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภท 2 ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่สามารถใช้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาประเภท 2 หรือข้าราชการประจำให้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนได้ในระยะ พ.ศ. 2491 - 2494 ซึ่งเป็นระยะที่มีสมาชิกวุฒิสภามาจากสมัยรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

และจากการศึกษาบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่ที่ให้ไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ก็พบว่าวุฒิสภายกักรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลไม่สามารถใช้กลไกใด ๆ แทรกแซงได้มีบทบาทแตกต่างจากวุฒิสภายกักรัฐธรรมนูญซึ่งมีกลไกบางอย่างที่รัฐบาลสามารถใช้แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาได้ นั่นคือ วุฒิสภายกักรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้พยายามที่จะควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ด้วยการตั้งกระทู้ถาม การพิจารณาอนุมัติร่าง

พระราชบัญญัติต่าง ๆ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี การอภิปรายซักถาม และลงมติความไว้วางใจรัฐบาลในวันแถลงนโยบายเข้ารับตำแหน่ง รวมทั้งการเปิดอภิปรายทั่วไป จนทำให้รัฐบาลต้องประสบกับความยุ่งยากและส่งผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของตนอยู่ไม่น้อย ในขณะที่รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ให้อำนาจความสะดวกให้กับรัฐบาลมาก จนมีสภาพเป็นสถาบันที่คอยรับรองความชอบธรรมในการบริหารประเทศตามความต้องการของรัฐบาลเท่านั้น

แม้ว่ารัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 จะมีบทบาทในการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่ารัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าสามารถควบคุมรัฐบาลได้อย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐบาลสามารถทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ตนต้องการใช้ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภามาได้สำเร็จ ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินางฉบับถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณสมาชิกสภาไม่สามารถแปรญัตติคัดทอนรายจ่ายในรายการที่เห็นว่าไม่เหมาะสมได้ นอกจากนี้รัฐบาลก็ผ่านการตั้งกระทู้ถาม การลงมติให้ความไว้วางใจในการแถลงนโยบาย และการเปิดอภิปรายทั่วไปมาได้โดยไม่กระทบกระเทือนนัก

สาเหตุที่รัฐสภาไม่สามารถควบคุมรัฐบาลได้อย่างแท้จริง ก็เป็นเพราะรัฐบาลมีวิธีดึงดูดสมาชิกสภาส่วนใหญ่ให้กลายเป็นเสียงสนับสนุนและยอมปฏิบัติตามความต้องการของรัฐบาลได้ด้วยการใช้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นสิ่งแลกเปลี่ยน และการสร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นกับสมาชิกฝ่ายค้านจนไม่กล้าเข้มงวดกับการควบคุมรัฐบาลจนเกินไป เมื่อรัฐบาลคิดว่ายังไม่สามารถทำให้สมาชิกรัฐสภาอำนวยความสะดวกให้กับตนเองได้เท่าที่ควร รัฐบาลก็ใช้วิธีทำรัฐประหารนำรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายตนด้วยการมีสมาชิกสภาประเภท 2 มาเป็นเสียงสนับสนุนที่มั่นคงอยู่ถึงครึ่งหนึ่งของสภา ด้วยวิธีการเหล่านี้จึงมีผลให้รัฐบาลเป็นฝ่ายควบคุมบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภามากกว่าที่สมาชิกรัฐสภาจะควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลตามทฤษฎีการปกครองแบบรัฐสภา

และเป็นที่สังเกตได้ว่าวิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้จะได้ผลมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความมั่นคงเข้มแข็งของรัฐบาลในขณะนั้นด้วยเช่นกัน

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลในระยะ พ.ศ. 2491 - 2500
ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นจริงทางการเมืองหลายประการ คือ

1. รัฐธรรมนูญไม่สามารถวางความเป็นกฎหมายสูงสุดได้ หากรัฐธรรมนูญฉบับใดมีบทบัญญัติขัดต่อผลประโยชน์และความต้องการของรัฐบาล ก็จะถูกรัฐบาลใช้อำนาจยกเลิกได้โดยง่าย

2. รัฐบาลเป็นกลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจมาด้วยวิธีการไม่ถูกต้อง จึงต้องพยายามรักษาอำนาจนั้นไว้ และให้ความสำคัญกับการรักษาอำนาจมากกว่าการปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และหลักการของระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งไม่ยอมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา

3. รัฐสภาเป็นสถาบันที่ไม่สามารถชักชวนการกระทำที่ไม่ชอบธรรมของรัฐบาลได้ และไม่สามารถควบคุมรัฐบาลให้บริหารประเทศไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้ ทั้งนี้ เพราะสมาชิกสภาส่วนใหญ่เห็นแก่ผลประโยชน์ที่ได้รับ จนขาดสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน

4. ประชาชนผู้ใดถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย กลายเป็นคนวงนอกที่รัฐบาลและรัฐสภาไม่เคยใส่ใจ เพราะประชาชนไม่สนใจติดตามบทบาทและพฤติกรรมของสถาบันการเมืองทั้ง 2 ฝ่าย ไม่เคยเกิดความรู้สึกว่าสิทธิและผลประโยชน์ของตนถูกรัฐบาลละเมิด และไม่ใส่ใจว่าผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากคนไปอย่างไร ประชาชนจึงไม่สามารถเป็นพลังภายนอกที่จะควบคุมรัฐบาล และรัฐสภาให้ประพฤติปฏิบัติไปตามแนวทางที่ต้องการได้

ทั้งหมดที่กล่าวมานั้นเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้ประชาธิปไตยของไทยไม่พัฒนาก้าวหน้าไปเท่าที่ควร จากกรณีที่ได้ศึกษามานี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าจุดสำคัญที่ควรแก้ไขอยู่ที่รัฐบาลกับประชาชน เนื่องจากตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจนถึงช่วงเวลาที่ทำการศึกษา รัฐบาลแทบทุกชุดเป็นรัฐบาลทหารที่มีกำลังกองทัพสนับสนุน และมักใช้อำนาจมาด้วยการ

ปฏิวัติรัฐประหาร จึงต้องพยายามรักษาอำนาจที่ไถ่มาไว้ให้มั่นคง ประกอบกับได้รับการ
 อบรมปลูกฝังมาให้เชื่อฟังผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีข้อโต้แย้ง จึงทำให้รัฐบาลทหารมีลักษณะ
 เป็นเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย การที่รัฐสภาและประชาชนจะไม่ยอมรับหรือชักขวาง
 การขึ้นมามีอำนาจของรัฐบาลทหารก็เป็นไปโดยยาก เพราะทหารเป็นกลุ่มที่มีกำลังคนและ
 อาวุธที่มีประสิทธิภาพมาก และต้องยอมรับความจริงว่าการจะให้รัฐสภาไปควบคุมการ
 บริหารประเทศของรัฐบาลทหารก็เป็นเรื่องที่เป็นไปโดยยากเช่นกัน ดังนั้นรัฐบาลต้อง
 ปรับปรุงตัวเองให้ใจกว้าง อ่อนน้อม เปิดโอกาสให้รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ควบคุมรัฐบาล
 ใต้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของการปกครองแบบรัฐสภา และไม่นำเอาทัศนคติกับค่านิยม
 แบบทหารมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับประชาชนก็ต้องพยายามปลูกฝังให้เกิดสำนึกว่าพวกเขาเป็นผู้เป็นเจ้าของ
 อำนาจอธิปไตย รัฐบาลกับรัฐสภาเป็นเพียงสถาบันการเมืองที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป
 ตามเจตนารมณ์ของเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเท่านั้น ดังนั้นพวกเขาต้องตื่นตัวและ
 กระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมตัวกันเป็นกลุ่มพลังต่าง ๆ และใช้สิทธิความ
 เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยผลักดันและควบคุมสถาบันการเมืองทั้ง 2 ฝ่ายให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วย
 ความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งการปลูกฝังสำนึกทางการเมืองให้เกิดขึ้นกับประชาชนนั้น
 จะเป็นไปได้ด้วยการทำให้ประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองใน
 ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยวิธีการที่ผู้เขียนมีความเห็นตรงกับบุคคลท่านหนึ่งซึ่ง
 ได้เสนอความคิดเห็นไว้ ดังนี้

1. รัฐบาลจะต้องให้เสรีภาพแก่ประชาชนในทุก ๆ ทาง โดยเฉพาะเสรีภาพใน
 การแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะต้องเป็นไปอย่างกว้างขวาง แต่ก็ต้องกำเนินไปภายในกรอบ
 แห่งสิทธิหรือขอบเขตที่พึงจะมีภายใต้กฎหมาย

2. รัฐบาลจะต้องปรับปรุงการศึกษา โดยให้มีหลักสูตรเกี่ยวกับการปกครอง
 ระบอบประชาธิปไตยสอนให้กับนักเรียนในทุกระดับชั้นตามความเหมาะสม เนื้อหาที่ควรสอน
 ได้แก่ หลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความหมายและความสำคัญของ

รัฐธรรมนูญ รวมทั้งบทบัญญัติหมวดต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน พระราชบัญญัติการเลือกตั้งและความสำคัญของการเลือกตั้ง สิทธิมนุษยชนตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ การรู้จักเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อส่วนรวม การปลูกฝังให้นักเรียนมีความสนใจติดตามข่าวสารเหตุการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และการฝึกหัดให้นักเรียนแสดงความคิดเห็น รวมทั้งฝึกให้รู้จักปกครองตนเองตามความเหมาะสมของวัยวุฒิ

3. รัฐบาลจะต้องให้โอกาสประชาชนได้ปกครองตนเองมากขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

4. รัฐบาลและสื่อมวลชนทุกประเภท ควรโฆษณาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน ความสำคัญของการเลือกตั้งและพระราชบัญญัติเลือกตั้งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และการเสนอข่าวความเคลื่อนไหวและการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลให้ประชาชนทราบอย่างทอเนื่องโดยตลอด¹

หากประชาชนได้รับการปลูกฝังให้รู้จักสิทธิหน้าที่ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่เล็กแล้วก็จะทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ มีความสนใจและความต้องการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เมื่อประชาชนใส่ใจที่จะมีบทบาททางการเมือง ก็จะมีผลให้รัฐบาลต้องบริหารประเทศและใช้อำนาจของตนด้วยความระมัดระวังมากขึ้น หากประชาชนแสดงมติปฏิเสธความชอบธรรมของรัฐบาลที่เข้ามามีอำนาจด้วยการปฏิวัติรัฐประหารหรือเลิกล้มรัฐธรรมนูญอย่างเข้มแข็ง รัฐบาลก็ต้องคิดใคร่ครวญมากขึ้นหากจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยการใช้กำลัง ที่สำคัญคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องปรับปรุงตนเองให้

¹ กองจดหมายเทศาภิบาล กรมศิลปากร. เอกสาร สร. 0201.25/1348 เรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย. จากนายสวัสดิ์ บุญศิริชัย ถึงประธานคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2495.

ปฏิบัติหน้าที่โดยมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น เนื่องจากพฤติกรรมทั้งหลายของ
ผู้แทนราษฎรจะอยู่ในความสนใจของประชาชน หากปฏิบัติหน้าที่โดยเห็นแก่ประโยชน์
ส่วนตนก็จะไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นผู้แทนราษฎรอีกต่อไป เมื่อสภา
ได้รับการควบคุมจากประชาชนเช่นนี้ ก็จะมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดสำนึก
และความตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนได้เข้มแข็งขึ้น เพราะ
การจะหวังให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปรับปรุงตนเองภายใต้สภาพแวดล้อมที่รัฐบาลให้อำนาจกับผลประโยชน์มาควบคุมบทบาทของสมาชิกสภา และประชาชนก็ไม่สนใจทาง
การเมืองนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ยาก

ความจริงแล้วการปรับปรุงระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า
ไม่ได้อยู่ที่การแก้ไขในส่วนรัฐบาลกับประชาชนเท่านั้น ยังมีสิ่งอื่นที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้
เหมาะสมตามไปด้วย เช่น รัฐธรรมนูญ ระบบการทำงานของรัฐสภา ระบบพรรค
การเมือง กฎหมายเลือกตั้ง ฯลฯ แต่ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า ไม่ว่าจะเขียนรัฐธรรมนูญ
ให้วิเศษอย่างไร ไม่ว่าจะหาวิธีการทำให้รัฐสภากับพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งอย่างไร
หรือไม่ว่าจะเขียนกฎหมายเลือกตั้งให้รัดกุมรอบคอบเพียงใดก็ไม่มีประโยชน์ ถ้ารัฐบาล
ซึ่งมีกำลัง กองทัพสนับสนุน และสามารถใช้อำนาจตามหน้าที่ของตนได้ไม่ยอมรับการควบคุม
จากรัฐสภาที่ไม่มีสำนึกนิยมในระบอบประชาธิปไตย และประชาชนไม่สนใจที่จะมีส่วน
ร่วมทางการเมือง รวมทั้งขาดสำนึกในลักษณะความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของตน

อย่างไรก็ตามระหว่างรัฐบาลและประชาชน ประชาชนคือส่วนสำคัญที่สุดที่สามารถ
เป็นพลังคานอำนาจรัฐบาล เพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบต่อรัฐสภาและ
ประชาชนได้ รวมทั้งเป็นพลังควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาให้เป็นไปด้วยสำนึก
รับผิดชอบต่อการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่า สำคัญ
ทางการเมืองของประชาชน คือความหวังสำคัญที่สุดในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย
ของไทย

บรรณาการ

บรรณานุกรม

1. ประเภทเอกสารชั้นต้น

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร ก/ป.7/2493/3 ก. "ให้ขับออกจากพรรคประชาธิปัตย์," ประชากร. 5 ธันวาคม 2492.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2493/3 ก. "จะเปิดอภิปราย," สยามรัฐ. 30 ธันวาคม 2493.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2493/3 ก. "สหพรรคไม่ยอมรับ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์," นครสาร. 16 มีนาคม 2494.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2496/ทก. 1.6 ปีกที่ 4. ประจวบ (นามแฝง). "ผักถั่วในสภา," สยามรัฐ. 11 กรกฎาคม 2496.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2496/ทก. 1.6 ประจวบ (นามแฝง). "ผักถั่วในสภา," สยามรัฐ. 11 กรกฎาคม 2496.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2496/ทก. 1.5. "ส.ส.ฝ่ายค้านขออนุญาต พอ.ค.อ.เข้าเปิดประชุม," สยามรัฐ. 23 สิงหาคม 2496.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2496/ทก. 1.6 ปีกที่ 4. ประจวบ (นามแฝง). "ผักถั่วในสภา," สยามรัฐ. 13 และ 26 กันยายน 2496.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2496/ทก. 1.6 ปีกที่ 2. "สหพรรคเลี้ยงส่ง ส.ส.ฝ่ายสนับสนุนมอบไตรภรณ์และเงินสดคนละ 3 พันบาท," สยามรัฐ. 24 กันยายน 2496.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2498/ทก. 1.1 ปีกที่ 1. "การเมืองนอกเวที," ประชาธิปไตย. 14 มกราคม 2498.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2498/บ. 4.7 ตาฉีก (นามแฝง). "การเมืองนอกเวที," ประชาธิปไตย. 30 มีนาคม 2498.

_____. เอกสาร ก/ป.7/2500/ทก. 1.3. "การเปิดอภิปรายของฝ่ายค้าน," สารเสรี. 25 สิงหาคม 2500.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร มท. 0201.2.1.3/97. เรื่อง คณะกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล. จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ฝ่ายการเมือง เรียนรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 25 กรกฎาคม
2495.

_____. เอกสาร มท. 0201.2.15/28. บันทึก รายงานการประชุมกระทรวงครั้งที่
19/2495. พ หอประชุมกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2495.

_____. เอกสาร มท. 0201.2.1/600. เรื่องเงินที่จะมอบไปทำรังท้องที่. จาก
พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เรียน จอมพล ป. พิบูลสงคราม. ลงวันที่ 14 กันยายน
2498.

_____. เอกสาร มท. 0201.2.1.23/39. เรื่อง สั่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติ.
จากนายปุ่น จาคีทวนิช เรียน รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 21
ธันวาคม 2498.

_____. เอกสาร สร. 0201.18.2/6 ปีกที่ 2. "ขอให้จอมพลระงับการช่วยเหลือ
ส.ส.ที่วิ่งวนค้า," ไทยใหม่. 20 ตุลาคม 2492.

_____. เอกสาร สร. 0201.18.2/6 ปีกที่ 2. "ผู้ช่วยและเลขาขึ้นกับมีผู้ขอจริง
ว่าจอมพลกำลังพิจารณาอยู่," หลักเมือง. 25 ตุลาคม 2492.

_____. เอกสาร สร. 0201.18.2/7 กล่องที่ 4 ปีกที่ 1. "ป้องกันเกิดการแตกร้าง
วางหลักให้สมาชิกในพรรคปฏิบัติ," เสียงไทย. 8 พฤศจิกายน 2492.

_____. เอกสาร สร. 0201.18.2/7 ปีกที่ 2. "สามพรรคสนับสนุนจอมพลเกิดขัดข้อ
กันขึ้น," เกียรติศักดิ์. 29 พฤศจิกายน 2492.

_____. เอกสาร สร. 0201.18.2/7 ปีกที่ 2. "ราษฎรหวาดเหวัร้ายจากผลที่รัฐบาล
พ่ายแพ้," ประชากร. 1 ธันวาคม 2492.

_____. เอกสาร สร. 0201.18.2/9 ปีกที่ 1. "เสียดว่าอภิปราย 3 เพลงก็ตก
มาตาย," นครสาร. 2 กุมภาพันธ์ 2493.

_____. เอกสาร สร. 0201.18.2/9 ปีกที่ 2. "จอมพลไม่รู้เรื่อง ส.ส.ขอเปิด
อภิปราย," สัจจา. 8 กุมภาพันธ์ 2493.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร สร. 0201.18.2/11 ปีที่ 2.

"จอมพลแจกเงินให้ ส.ส.ไปหาเสียง," หลักเมือง. 16 สิงหาคม 2493.

_____ . เอกสาร สร. 0201.35/27 กล่องที่ 5 ปีที่ 2. เรื่องเสนอรายชื่อ
ผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา. จากจอมพล ป. พิบูลสงคราม
กราบทูล กรมพระชัยนาทนเรนทร. ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2493.

และ ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา. ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน
2493.

_____ . เอกสาร สร. 0201.18.2/12 ปีที่ 2. "รัฐมนตรีรัฐประหารให้จอมพล
ยุบสภา," สยามนิกร. 29 ธันวาคม 2493.

_____ . เอกสาร สร. 0201.25/1348. เรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย.
จากนายสวัสดิ์ บุญศิริชัย เรียนประธานคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติราชการตาม
มติประชาชน. ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2495.

_____ . เอกสาร สร. 0201.35/27 กล่องที่ 5 ปีที่ 3. เรื่องการแต่งตั้งสมาชิก
ประเภทสอง. จากพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึง พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์.
ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2496.

_____ . เอกสาร สร. 0201.92.1/11. เรื่องการให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีต่อ
หนังสือพิมพ์, จากอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2496.

_____ . เอกสาร สร. 0201 - กง/71. เรื่องการจ่ายเงินให้คณะกรรมการนิติบัญญัติ.
คำตอบของนายกรัฐมนตรี ตอบกระทู้ถามของนายฟิร บุนนาค สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร.

_____ . เอกสาร สร. 0201 - ขน./45. เรื่องการจัดประธานและรองประธาน
สภาผู้แทนราษฎร. จาก พล.ท.อ.เผ่า ศรียานนท์ ถึง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ฝ่ายบริหาร. ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2498.

จดหมายเหตุแห่งชาติ, กอง กรมศิลปากร. เอกสาร สร. 0201 - พม./19.

"สมาชิกประเภทสอง," สยามรัฐ. 15 พฤศจิกายน 2498.

_____. เอกสาร สร. 0201 - กม./19. คำแถลงการณ์ของรัฐบาลเรื่อง
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ. วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2499.

_____. เอกสาร สร. 0201 - ทป.1.9 - 4/273. เรื่องหนังสือที่กระทรวง
ต่างประเทศสหรัฐอเมริกา พิมพ์ขึ้นในชุดหนังสือเกี่ยวกับไทย. มีนาคม 2499.

_____. เอกสาร สร. 0201 - ขน./53 ปีที่ 1. แถลงการณ์เรื่องระงับการ
แต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 เพิ่มขึ้น. ลงวันที่ 24 มีนาคม 2500.

_____. เอกสาร สร. 0201 - ขน./110. เรื่องปัญหาการแต่งตั้งเพิ่มสมาชิกสภา
ประเภทที่ 2. จาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถึง นายปุ่น จาคีกวนิช.
ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2500.

_____. เอกสาร สร. 0201 - พม./6. ผลประโยชน์ของเราในประเทศไทย.
บทความของพลตรี วิลเลียม เจ. โกล์ดแมน อดีตเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา
ประจำไทย ตีพิมพ์ในนิตยสารฟอร์จูนของสหรัฐอเมริกา.

"บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร," ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 65 ตอนที่ 36.
20 พฤษภาคม 2491.

_____. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 66 ตอนที่ 60, 61 และ 65. วันที่ 1
พฤศจิกายน - 29 พฤศจิกายน 2492.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490," ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 64 ตอนที่ 53. 9 พฤษภาคม 2490.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492," ราชกิจจานุเบกษา.

(ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 66 ตอนที่ 17. 23 มีนาคม 2492.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495,"

ราชกิจจานุเบกษา. (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 69 ตอนที่ 15. 8 มีนาคม 2495.

ราชกิจจานุเบกษา. แผนกกฤษฎีกา ภาค 2. เล่มที่ 68 ตอนที่ 74. 11 ธันวาคม 2494.

_____. แผนกกฤษฎีกา ฉบับพิเศษ ภาค 1. เล่มที่ 69 ตอนที่ 21. 29 มีนาคม 2495.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมรัฐสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 วันที่ 21 เมษายน 2491.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 18 พฤษภาคม 2491.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 19 และ 21 วันที่ 21 และ 29 กันยายน 2491.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 และ 6 วันที่ 11 และ 22 กุมภาพันธ์ 2492.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 - 5 วันที่ 23 - 26 กรกฎาคม 2492.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 3 ครั้งที่ 5
วันที่ 29 พฤศจิกายน 2492.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 และ 6 วันที่ 17
มกราคม และวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 31 มกราคม
2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 วันที่ 7 กุมภาพันธ์
2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 8 วันที่ 18 กุมภาพันธ์
2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 6 ตุลาคม
2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 10 ตุลาคม
2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 31 ตุลาคม
2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 วันที่ 14 พฤศจิกายน
2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 4 วันที่ 19 ธันวาคม
2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 และ 6 พ.ศ. 2493.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 8 วันที่ 1 กุมภาพันธ์
2494.

_____. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 1 วันที่ 5 ตุลาคม
2494.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมวุฒิสภา. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่

3 - 6 วันที่ 27 ตุลาคม - 3 พฤศจิกายน 2494.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 วันที่ 18 พฤษภาคม 2491.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 17, 16, 27 วันที่ 15 กรกฎาคม และวันที่ 16 - 17 กันยายน 2491.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2491.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2491.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 25 พฤศจิกายน 2491.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 9 วันที่ 9 ธันวาคม 2491.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 10 วันที่ 30 ธันวาคม 2491.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 - 5 วันที่ 20, 22 และ 27 มกราคม 2492.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 วันที่ 29 มกราคม 2492.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 8 วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2492.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 - 9 วันที่ 3 - 5 กุมภาพันธ์ 2492.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 11 - 12 วันที่ 15 และ 17 กุมภาพันธ์ 2492.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภายุทธการ. สามัญ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 3 - 13 วันที่ 6 - 20 กรกฎาคม 2492.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 20 วันที่ 8
กันยายน 2492.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 - 4 วันที่
7 และ 10 พฤศจิกายน 2492.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 - 5 วันที่
10 - 11 พฤศจิกายน 2492.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 11 วันที่ 22
ธันวาคม 2492.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 วันที่ 11
มกราคม 2493.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12 วันที่ 10
กุมภาพันธ์ 2493.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2, 3, 7, 8
10, 11 และ 13 วันที่ 5 - 6 กุมภาพันธ์ 2493.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 และ 8
วันที่ 19 และ 29 มิถุนายน 2493.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2, 8 และ
11 วันที่ 8, 29 มิถุนายน และวันที่ 8 กรกฎาคม 2493.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 20 - 21
วันที่ 5 และ 7 สิงหาคม 2493.

_____. รายงานการประชุมสภายุทธการ. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 5
ตุลาคม 2493.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 1

ครั้งที่ 2 วันที่ 12 ตุลาคม 2493.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 - 4 วันที่ 19 และ 26 ตุลาคม 2493.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2493.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2493.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 และ 9 วันที่ 9 และ 30 พฤศจิกายน 2493.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12 วันที่ 21 ธันวาคม 2493.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 13 วันที่ 28 ธันวาคม 2493.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1 วันที่ 4 มกราคม 2494.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 9, 10, 11, 12, 13, 14 และ 16 วันที่ 1, 2, 8, 9, 15, 16 กุมภาพันธ์ และ 2 มีนาคม 2494.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 18 วันที่ 9 มีนาคม 2494.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 1 วันที่ 5 ตุลาคม 2494.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 3 เมษายน 2495.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1
ครั้งที่ 4 วันที่ 4 เมษายน 2495.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 และ 8
วันที่ 3 กรกฎาคม และ 14 สิงหาคม 2495.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 ครั้งที่ 12 วันที่
11 กันยายน 2495.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 ครั้งที่ 14 วันที่
20 กันยายน 2495.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 และ 3
วันที่ 6 และ 13 พฤศจิกายน 2495.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2496.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 วันที่ 10
มกราคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 15
มกราคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 22
มกราคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 และ 5 วันที่
16 และ 30 กรกฎาคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7 และ 11 วันที่
7 และ 13 สิงหาคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 ครั้งที่ 15 วันที่ 20
สิงหาคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 1 ครั้งที่ 11 วันที่ 10
กันยายน 2496.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามัญ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 15 วันที่ 19 กันยายน 2496.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2
วันที่ 8 พฤศจิกายน 2496.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3
วันที่ 12 พฤศจิกายน 2496.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4
วันที่ 20 พฤศจิกายน 2496.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5
วันที่ 26 พฤศจิกายน 2496.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6
วันที่ 8 ธันวาคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7
วันที่ 17 ธันวาคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 9
วันที่ 29 ธันวาคม 2496.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 และ 5
วันที่ 21 และ 23 มกราคม 2497.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 8 วันที่
29 มกราคม 2497.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 9, 13 และ
14 วันที่ 4, 12 และ 13 กุมภาพันธ์ 2497.

_____. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ. สามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 - 7 วันที่
5 และ 19 สิงหาคม 2497.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามีญ์ ชุดที่ 1
ครั้งที่ 11 วันที่ 11 กันยายน 2497.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 14 วันที่
23 กันยายน 2497.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 และ 6
วันที่ 14 และ 19 กรกฎาคม 2498.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 - 8 วันที่
4, 11 และ 18 สิงหาคม 2498.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 10 - 11 วันที่
1 และ 8 กันยายน 2498.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 - 7 วันที่
5 และ 19 กันยายน 2498.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 2 - 3
วันที่ 10 - 11 พฤศจิกายน 2498.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 6 วันที่
8 ธันวาคม 2498.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 3 วันที่ 19
มกราคม 2499.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 วันที่ 19
กรกฎาคม 2499.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 5 วันที่ 26
กรกฎาคม 2499.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามีญ์ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 7, 8, 13, 15
และ 16 วันที่ 16 และ 23 สิงหาคม วันที่ 8, 11, 1 และ 20 กันยายน
2499.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1 และ 7 วันที่ 6 พฤศจิกายน และ 20 ธันวาคม 2499.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 3 วันที่ 1 เมษายน 2500.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. วิสามัญ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 5 วันที่ 25 กรกฎาคม 2500.

_____. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. สามัญ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 10 และ 11 วันที่ 29 และ 30 สิงหาคม 2500.

2. ประเภทเอกสารชั้นรอง

2.1 หนังสือทั่วไป

กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

กมล สมวิเชียร. ศาสตร์แห่งรัฐ. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2517.

กระมล ทองธรรมชาติ. รัฐสภาในระบบการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.

_____. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ดวงดีการพิมพ์, 2524.

กุลลाम สายประดิษฐ์. ข้อเขียนทางการเมืองยุค 2500 : อดีตที่เงื้อมมือเขียน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สมบูรณ์การพิมพ์, 2522.

เกียรติชัย พงษ์พานิช. "การปฏิวัติ พ.ศ. 2475," ใน สัปดาห์การเมือง. หน้า 41 - 83. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2518.

เขียน ชีววิทย์. ระบบการปกครองของญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2511.

ศุภคำ (นามแฝง). ขบวนการสำคัญ. กรุงเทพฯ : โอเดียนการพิมพ์, 2503.

ดวง อภัยวงศ์. "การเปลี่ยนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม," ใน เมืองแรกประชาธิปไตย. หน้า 412 - 425. กรุงเทพฯ : นิตรนการพิมพ์, 2516.

จรรยา สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

จรรยา สุภาพ และคนอื่น ๆ. การเมืองการปกครองยุโรป. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

จำนงค์ สายโสภณ. บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515. กัดสำเนา.

ชด หัสบำเรอ และปรีชา สามัคคีธรรม. 35 ปีแห่งยุคประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : นิครเจริญการพิมพ์, 2511.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปฏิรูปรัฐสภา. กรุงเทพฯ : พิวเนส, 2517.

_____. "การปฏิรูปจากการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย," ใน สัปดาห์การเมือง. หน้า 1 - 30. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

_____. การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 2411 - 2475). กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.

_____. การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2524.

_____. ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

_____. ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 14 ตุลา : คณะราษฎรกับกบฏวรเดช. กรุงเทพฯ : อักษรสัมพันธ์, 2517.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพิรศัลย จันทวรินทร์. ข้อมูลพื้นฐาน ถึงศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลง การปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร คุณศรีพิทักษ์. กลไกรัฐสภา. กรุงเทพฯ : พิชเชต, 2518.
- ชาติชาย พณานนท์. "การเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย พ.ศ. 2475," ใน การปฏิวัติ ครั้งสำคัญของโลก. หน้า 261 - 305. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.
- ชำนาญ สงวนพงศ์ และอุทัย สงวนพงศ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : รุ่งเรือง การพิมพ์ จัดจำหน่ายโดย โอเคเียนสโตร์, 2514.
- ไชยันต์ ปรักติกุล. ประชาธิปไตยวัย 41. กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2516.
- ณรงค์ พ่วงพิศ. การเมืองไทย : ความเปลี่ยนแปลงจากอดีตสู่ปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2530. จัดจำหน่าย.
- ดิเรก ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญและเลือกตั้งพิสดาร. ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- ทรงสุรเดช, พระยา. "การปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475," ใน เงืองแรกประชาธิปไตย. หน้า 98 - 121. กรุงเทพฯ : นิตรนาการพิมพ์, 2516.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพหุนิยมกับแบบเผด็จการ. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2525.
- ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร. ระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ กรมแผนที่ทหาร, 2518.
- บรรณิณี เศรษฐบุตร. พรรคประชาธิปไตย : ความสำเร็จหรือความล้มเหลว. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

บรรณิศา เศรษฐบุตร. เสนาธิปไตย ทหารกับการพัฒนาทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.

บรรณิศา เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์. เมืองไทยในระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ :

แพรวพินทยา, 2517.

บรรพต วีระสัย และคนอื่น ๆ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.

บรรเจิด อินทุจันทร์ยง. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ : แพรวพินทยา,

2519.

ประจวบ ทองอุไร. ลัทธิอนุตตร. กรุงเทพฯ : อักษรบริการ, 2500.

ปราโมทย์ นาคธรรมพ. "ความหมายของรัฐธรรมนูญ," ใน รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน.

กรุงเทพฯ : พินเณศ, 2516.

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ :

ไทยวัฒนาพานิช, 2524.

ปรีดี พนมยงค์. ระบอบประชาธิปไตยและการร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : ประจักษ์

การพิมพ์, 2518.

ประเสริฐ บัณฑิตสุนทร. รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี. กรุงเทพฯ : ช. ชุมชุมช่าง, 2526.

ปิ่น ชูหะวัน. ชีวิตกับเหตุการณ์ของจอมพลปิ่น ชูหะวัน. กรุงเทพฯ : ประเสริฐศิริ,

2513.

พรศักดิ์ บ่องแก้ว. รัฐศาสตร์ ขอบข่าย สถานภาพ และการศึกษาวิจัย. กรุงเทพฯ :

เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

พฤทธิสวณ ชุมพล, ม.ร.ว. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพฯ :

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ไพโรจน์ ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2482.

ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (เล่ม 2). กรุงเทพฯ :
อักษรนิติ, 2495.

_____ . สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

โกสิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์การพิมพ์
พลชัย, 2530.

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. กระตุ้ม. ม.ป.ท., ม.ป.ป. อักสาเนา.

วิชัย สุวรรณรัตน์. "การปฏิวัติ รัฐประหาร และกฎหมายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
พ.ศ. 2475," ใน สัปดาห์การเมือง. หน้า 84 - 130. กรุงเทพฯ :
ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

วินิจ ภูมิวุฒิสาร. ระบบการปกครองโดยรัฐสภาประเทศไทย. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงาน
พระราชทานเพลิงศพ วินิจ ภูมิวุฒิสาร 25 พฤษภาคม 2515. กรุงเทพฯ :
อักษรเจริญทัศน์, 2515.

วิญญู เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2523.

ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. "ความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทย,"
ใน คณะราษฎรในประวัติศาสตร์ไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาผลงานวิจัยทาง
ประวัติศาสตร์ ครั้งที่ 1 วิทยาลัยเกริก. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2528.
อักสาเนา.

สงบบ สุริยินทร์. ประวัตินายกรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ : ประจักษ์การพิมพ์, 2514.

สมพร สุรภัก. 26 การปฏิวัติไทย และรัฐประหารสมัย 2489 - 2507. กรุงเทพฯ :
สื่อการพิมพ์, 2507.

สละ ลิขิตกุล. วิกฤตการณ์การเมือง. กรุงเทพฯ : ก้าวหน้าการพิมพ์, 2517.

สุจิต บุญบงการ. บทบาทสภานิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526.

สุจินต์ หังสุบุตร. จุดอ่อนระบบการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514.

- สุชิน ตันติกุล. รัฐประหาร พ.ศ. 2490. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515.
- สุพล ราชภัฏธารักษ์. การเมืองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.
- สุลักษณ์ ศิวรักษ์. กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ศึกษากรตามทัศนะ ส. ศิวรักษ์. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528.
- สุวัฒน์ เสนิงค์ ณ อุษยา. สภาสูงในมาบงประเทศ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2498.
- เสนห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529.
- เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. ชุมนุมวรรณคดีทางการเมือง. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2511.
- หยุก แสงอุทัย. คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.
- _____. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2511. กรุงเทพฯ : บางสะพานการพิมพ์, 2512.
- อภิญา จรุงพร. "ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย," ใน สัทธิการเมือง. หน้า 179 - 209. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2514.
- Darling, Frank Clayton. Thailand and the United States. Washington D.C. : Public Affair Press, 1965.
- Jacobsen, G.A. and M.H. Lipman, Political Science. New York : Barnes and Noble, 1969.
- Stanton, Edwin F. Brief Authority : Excursions of a common and in an uncommon world. New York : Haprer, 1956.

2.2 วิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กริช สืบสนธิ์. บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ. วิทยานิพนธ์ ร.ม.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516. อักসাเนา.

แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล สันติไกรพจน์. "สถานะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," ใน รายงานเอกสารสรุปผลสัมมนาวิชาการ เรื่อง ปณิหารรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสถานการณ์ปัจจุบัน. หน้า 54 - 94. กรุงเทพฯ : นิทรนการพิมพ์, 2527.

ขจักษ์ บุรุษพันธ์. กำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510. อักসাเนา.

จันทร์หา บรรณฤกษ์ และปิยนารถ มุนนาค. รายงานผลการวิจัยเรื่องการศึกษาผลกระทบทางการเมืองจากความสัมพันธ์ ไทย - สหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2463 - 2506). รายงานผลการวิจัยทุนรัชดาภิเษกสมโภช กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521. อักসাเนา.

ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร. ปัญหาการวางและคล้อยในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515. อักসাเนา.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย (กรณีศึกษาแบบร่าง พ.ศ. 2512). รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ ม.ป.ท., ม.ป.ป. อักসাเนา.

ชงไชย แสงประดับ, ร.ท.ท. การศึกษาเชิงเปรียบเทียบพรรคการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคเสรีมนังคศิลา กับพรรคสหประชาไทย. วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517. อักসাเนา.

บรรจบ อิศกุลย์, พ.อ., ศจ. และคนอื่น ๆ. รายงานผลการวิจัยเรื่องลักษณะบางประการของสถาบันสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2515.

ประชัน รักพงษ์. การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 - 2500). วิทยานิพนธ์ อ.ม.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520. อักซ่าเนา.

ประเสริฐ โขชัยทิพย์. การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย. วิทยานิพนธ์

ร.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513. อักซ่าเนา.

พนม ภัยทนาย. ลักษณะและพฤติกรรมของพรรคการเมืองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ร.ม.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512. อักซ่าเนา.

มนตร์ เสงคระกุล. รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความอ่อนแอ. วิทยานิพนธ์ ร.ม.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517. อักซ่าเนา.

มนูญ มาคะสิระ. การรักษาอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ระหว่าง

พ.ศ. 2491 - 2500. วิทยานิพนธ์ กศ.ม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2529. อักซ่าเนา.

ไมตรี วิริยะ. การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518

และ พ.ศ. 2519 กับสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519. วิทยานิพนธ์

ร.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521. อักซ่าเนา.

วิภาส ขีรชัย. การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ. วิทยานิพนธ์

อ.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522. อักซ่าเนา.

สิริวุฒิ หงษ์พานิช. การวิจัยการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ :

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519. อักซ่าเนา.

สุทัศน์ ฆมดี. บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป.

วิทยานิพนธ์ ร.ม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515. อักซ่าเนา.

สุนัย อธิมุทิมาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492. วิทยานิพนธ์ อ.ม. กรุงเทพฯ :

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25 . อักซ่าเนา.

2.3 วารสารต่าง ๆ

จเร พันธุ์เปรื่อง. "ความเปลี่ยนแปลงในการใช้รัฐธรรมนูญไทย," รัฐสภาสาร. 29(11) :

51 - 70 ; พฤศจิกายน 2524.

จิเรก ชัยนาม. "รัฐธรรมนูญบริติช," นิติสาส์น. 18(2) : 370 - 441 ;

เมษายน - มิถุนายน 2490.

ทุนศักดิ์ วรณพงษ์. "ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย,"

รวมคำแห่ง. 10(1) : 5 - 13 ; ธันวาคม 2527.

พรณิภา เปลี่ยนโมที และนรรักษ์ พิมพ์เสน. "การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน,"

รัฐสภาสาร. 30(11) : 61 - 73 ; พฤศจิกายน 2525.

วิทยา ศิวะศรียานนท์. "บทบาทของสถานทูตอเมริกาในประเทศไทย," จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. 3(2) : 53 - 69 ; กันยายน - ธันวาคม

2522.

สืบแสง พรหมบุญ. "สองเงื่อนไขปฏิวัติ : ความขัดแย้งทางอุดมการณ์," สังคมศาสตร์

ปริทัศน์. 6(10) : 68 - 84 ; มิถุนายน 2515.

สุคนธ์ ศรีสุข ภูแปล. "บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 27 ตุลาคม

ค.ศ. 1946," นิติสาส์น. 21(12) ; ธันวาคม 2493.

สุวิมล ไทรสุวรรณ. "ระบบรัฐสภาและลักษณะของรัฐสภาไทย," รัฐสภาสาร.

30(9) : 78 - 96 ; กันยายน 2525.

3. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

แฉล้ม นวปที ผู้ให้สัมภาษณ์, พรทิพย์ ไอลูริยะกุลกิจ ผู้สัมภาษณ์. ที่บ้านเลขที่ 348/10

ทรงข้ามโรงแรมไหมะ ซอยรัตนฤดี เขตเทศบาลเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น

เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2532.

ကဏ္ဍစာအုပ်

ภาคผนวก ก
รายชื่อสมาชิกวุฒิสภา

1. พระยาฤทธราชทรงสวัสดิ์
2. พลโทหลวงเกรียงศักดิ์พิชิต
3. พระยาโกมารกุลมนตรี
4. พลเรือตรีพระจักรานุกฤกิจ
5. พลเรือตรีเจริญ นายเรือ
6. นายจรินทร์ กฤษณภักดิ์
7. พระยาจินตารักษ์
8. หม่อมเจ้าเฉลิมศรีจันทร์ หัตถ์ จันทรรักษ์
9. พลโทพระยาเฉลิมอากาศ
10. หลวงชลานุสร
11. หม่อมเจ้ารัชชวลิต เกษมสันต์
12. นายเชวง เคียงศิริ
13. พระยาไชยยศสมบัติ
14. พระยาชัยสุนทร
15. พระชัยบัญชา
16. พันโท หลวงชัยอัศวรักษ์
17. พันตำรวจตรีชั้น รัตนิหิต
18. พันเอก หลวงชำนาญยุทธศิลป์
19. พระยากรุพันธุ์พิทักษ์
20. พลตรี พระยาคำรงแพทยาคูณ
21. พระศรีธรรมาวุธกรรม
22. พระยาทรงสุรชัย
23. พระพิพัฒน์
24. พระยาเทพวิบุร
25. พระยาไพฑูริกมนตรี
26. พระยานายกมนตรี
27. พระนิคิยประสาน
28. นาวาตรี หลวงนิเทศกลกิจ
29. พระยาบริรักษ์เวชชการ
30. พระยาบุรณศิริพงศ์
31. พระยาบำเรอภักดิ์
32. นายบรรจง ศรีเจริญ
33. หม่อมราชวงศ์ประยูร อิศรศักดิ์
34. พระยาประชาศรียศเส
35. หลวงประกอบนิติสาร
36. พระยาปริศนาภูเบศร์
37. นายผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา
38. นายเดกิม อังสุวัฒน์
39. พระยาเพชรคา
40. พระยาพนานุจร
41. นาวาเอก หม่อมเจ้าพรปรีชา กมลา
42. พลตรี พระยาพิชัยสงคราม
43. พระพิชัยภักดิ์
44. พระยาพิพัฒน์ชนากร
45. พระเพชรศิริ
46. พระยาภะรตราชา
47. พระยาภิรมย์ภักดิ์
48. พลตรีเภา เพียรเลิศ บริภัณฑ์ยุทธ
49. พระยาเมธาธิบดี
50. พระมุนาภาวโณลศาสด

51. พระยามโนสครีพิพัฒน์
52. พันโทเจ้าราชบุตร ณ เชียงใหม่
53. พันเอกพระยาอุทธีธักเนย์
54. นายเล่ง ศรีสมวงศ์
55. พลโท พระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกร
56. พลเรือตรี พระยาวิจารณ์จักรกิจ
57. พลตรี พระยาวิบูลย์อำรุณเวท
58. พันเอก พระวิทย์สารณบุต
59. หม่อมเจ้าวัชยากร เกษมศรี
60. พลโท หม่อมเจ้าเศรษฐศิริ กฤดากร
61. เจ้าพระยาศรีธรรมราชไชยบุรี
62. พระยาศรีธรรมราช
63. พันเอก พระยาศรีพิชัยสงคราม
64. พระยาศรีราชโกษา
65. พลโท พระยาศรีธรรมราชภักดี
66. พระยาสมันตวิบุณยรินทร์
67. พันเอก หม่อมสนธิวงศ์เสนี
68. นายสง่า วรรณภิษฐ์
69. นายสวัสดิ์ โอสธานุเคราะห์
70. พระยาสารศาสตร์ศิริลักษณ์
71. พระยาสาริกพงศ์ธรรมพิลาศ
72. พันโท พระสารสาสน์พลชั้นซ์
73. พลตรี พระยาเสนีณรงค์ฤทธิ์
74. หม่อมเจ้าสฤณดิเกษ ขยายกูร
75. พลโท พระยาสีหราชเดโชไชย
76. พลโท พระยาสีหราชเดโชไชย
77. พระยาสุพรรณสมบัติ
78. พลตรี พระยาสุวงศ์วิวัฒน์
79. พระยาสุริยราชวรภัย
80. พระยาสุริยานุวงศ์ประวัติ
81. พระสุทธอรรถนฤมล
82. พลตรี พระยาสุริยศักดิ์
83. หลวงสุริยพงศ์พิสุทธิแพย์
84. นายสัญญา ยมะสมิต
85. นาวาเอก หลวงสำราญวิจิตรสมุทร
86. พลตรี หม่อมหลวงอภิรุณ ชุมสาย
87. พระยาภิบาลราชไมตรี
88. พลโท พระยาอภัยสงคราม
89. พระยาอมตยพงษ์ธรรมพิลาศ
90. พลตรี พระยาอานุกาฬไตรภพ
91. พระยาอาณาจักรบริบาล
92. นายอาทร สังขวัฒน์
93. พระยาจักรราชทรงศิริ
94. พันเอก หม่อมหลวงอังกาบ สนิทวงศ์
95. พลตรี พระอุคมโยธาทิบุต
96. พระยาอรรถกรมมนุกติ
97. พระยาอรรถกฤตนิรุกติ
98. พระอัปพันตราพาพิลาศ
99. พลตรี พระยาอินทวิชิต
100. หม่อมเจ้าอุบลีสาน ชุมพล

ภาคผนวก ข
รายชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติ
ประเภท 2

1. พันตำรวจเอก กระเมียร ศรีตานนท์
2. พลโท หลวงกัมปนาทแสนยากร
3. พลโท หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต
4. พลโทกาจ กาจสงคราม
5. นายกมล พหลโยธิน
6. พลโท ม.ล.ชาบ ภูษธร
7. นายจิกทะเสน บัญจะ
8. นายเจริญ บัณฑโร
9. พลโทเจียม ญาโณทัย
10. นายเฉลิม เชื้อวสกุล
11. พันเอกช่วง เชาวศักดิ์สงคราม
12. นายชัยวัชรินทร์ อินทะพันธ์
13. นายชวน จินทร
14. หลวงชำนาญอุทัย
15. พันเอกชูศักดิ์ วัฒนธรรพ์
16. พันตำรวจโทโชติ โชติชนาภิบาล
17. พันโทมงคล วรบุตร
18. พลเอกเกษ เกษประทีพ
19. พันตำรวจจัตวาหม จิตรวิมล
20. พลอากาศโท หลวงเทวฤทธิ์ พรหมลิขิต
21. นายเทพ สาริกบุตร
22. พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงษ์ประพันธ์
23. พลตรีน้อม เกตุบุ
24. พลเอก พระประจันต์จัน
25. พระยาประชาศรีสรเดช
26. นายประยัก เข้มศิลา
27. ม.ล.ปิ่นไทย มาลากุล
28. นายปุ่น จาคิกวนิช
29. พันตำรวจจัตวามาต กุศลสมบัติ
30. จอมพลปิ่น ชูณหะวัณ
31. พันตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์
32. พันตำรวจตรีพิชัย กุลละวณิช
33. พันตำรวจโทเพียร สฤษฏ์บุษย์ศิลป์
พิริยะโยธิน
34. พันตำรวจเอกเย็น ประภาวดี
35. พันเอก หลวงรณสฤษฎ์
36. พันตรีรักษ บันยารชุน
37. พลโทเรือง เรืองวีระบุษ
38. นางแรม พรหมโมบล บุญประสพ
39. พันเอกลิขิต หงสนันท์
40. พลจัตวาเล็ก สงวนชาติ-สรไกร
41. นายเลื่อน พงษ์โสภณ
42. ขุนวิจารณ์คำ
43. พลเอก หลวงสฤษดิ์บุษการ
44. พลเอก หลวงสวัสดิ์กัลยบุษ
45. พลเอกสวัสดิ์ สวัสดิ์กรมรงค์
46. พันตำรวจตรี หลวงสัมฤทธิ์สุเมวาท
47. พลจัตวาสาย เชนะวณิช
48. นายसानนท์ สายสว่าง
49. พระยาสาธิตวิจิตร
50. พระสุเมธีวินิจัย

51. นายสุวิชัย พันธเศรษฐ
52. นายเสรี วีระรัตน์
53. นายเสริม วินิจฉัยกุล
54. พลตรี พระยาอานุกาฬไตรภพ
55. พันโทอนันต์ พิบูลสงคราม
56. พลตรีถนอม จานงค์ภูมิเวท
57. พลตรีณรงค์ สาสัรัฐวิภาค
58. พลอากาศตรี หลวงกรโกสียกวาง
59. พลตรีถนอม ภูมณฑิต
60. พลจัตวากฤษณ์ สีวะรา
61. พลเรือตรีจรูญ เฉลิมเกียรติ
62. พลเอกจำเนียร จารุเสถียร
63. พลเอกจำรูญ วิเศษคุปต์
64. พันเอกจิกต์ สุนทามนต์
65. พลตรีจิกติ นาวิเสถียร
66. พลเอก หลวงจุลยุทธยรรยง
67. พลอากาศโท หลวงเจริญจรัญพร
68. พลตรี เจริญ สุวรรณวิสูตร
69. พลอากาศโทเฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร
70. พลตรีชลอ จารุกุล
71. พลเรือตรีชลอ สินธุเสนีย์
72. พันเอกชาญ บุญยะสิทธิ์
73. พันโทชาญณรงค์ วิจารณบุตร
74. พลจัตวาชาติชาย ชุณหะวัณ
75. พลเรือเอก หลวงชำนาญอรุณบุษ
76. พลตรี ชุนชิตมงคล
77. พลเรือตรีชื่น สนั่นแจ้ง
78. พันเอกเชิดชัย ทองสิงห์
79. พลอากาศเอก หลวงเชิดวุฒากาศ
80. พันเอกโชติ หิรัญยัษฐิติ
81. พลตรี ตรี บุญกนิษฐ์
82. พลตรีไตรเดช ปันตระกูล
83. พลโทถนอม กิตติขจร
84. พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์
85. พลเรือตรีทัศน์ กรานเลิศ
86. พลอากาศตรีเทพ เกษนุกี
87. พลอากาศตรีนักรบ โฆษิ
88. พลจัตวาบุญชัย บำรุงพงษ์
89. พลอากาศโทบุญชู จันทร์เบกษา
90. พันโทประจวบ สุนทรางกูร
91. พันเอกประจักษ์ อินชาระ
92. พลโทประภาส จารุเสถียร
93. พลตรีประยูร สุนทรทรัพย์
94. พันเอกประยูร หนูนภักดิ์
95. พลตรีประเสริฐ รุจิรวงศ์
96. พลตรีประจักษ์ รั้งสิยานนท์
97. พลตรีบุญ บุญฤทธิสินีย์
98. พลเรือตรีเปลี่ยน นิมเนื่อ
99. พลตรีบุญเชิด นิมิบุตร
100. พลโทมอง บุญสม

- | | |
|-------------------------------------|---|
| 101. พลจัตวาพงษ์ ปุณณกันต์ | 113. พลเอกสุทัศน์ ชนะวัชต์ |
| 102. พลอากาศโทเพิ่ม ลิ้มปัสวาศ์ | 114. พลอากาศตรี ม.ร.ว.สุเกษม
เกษมสันต์ |
| 103. จอมพลอากาศพื้น รณนภากาศฤทธาคนี | |
| 104. พลจัตวาเพื่อ ฤทธาคนี | 115. พลเอกสุทธิ สุทธิสารวรรณ |
| 105. พลอากาศโทเฟื่อง เฟื่องวุฒิราญ | 116. พลตรีสุรใจ พูลทรัพย์ |
| 106. พลเรือโท หลวงมงคลยุทธนาวิ | 117. พลจัตวาเสถียร พจนานนท์ |
| 107. พลอากาศตรีมนัส เหมืองทองจีน | 118. พลตรี ชุนแสนาทิพ |
| 108. จอมพลเรือ หลวงยุทธศาสตร์โกศล | 119. พลเรือโทเสนาะ วัชรธรรม |
| 109. พลอากาศโท ม.ล.รังษิยากร อากาศ | 120. พลเอกไสว ไสวสนยากร |
| 110. พลตรีวิชัย พงษ์อนันต์ | 121. พันเอกอร่าม เมนะคงคา |
| 111. พลเรือโทสงบ จรูญพร | 122. พลจัตวาอิศรเดช บงยุทธ |
| 112. พลเรือตรีสนอง ชนะศักดิ์ | 123. พันเอกอุคม สุขมาก |

ภาคผนวก ค

รายชื่อคณะกรรมการที่คณะรัฐประหารและรัฐบาลร่วมกัน
จัดตั้งขึ้น

1. จอมพล ป.พิบูลสงคราม
2. จอมพลฉัตร ชูหะวัน
3. พลอากาศเอกฟื้น รณนภากาศอุทธาคณี
4. พลตรีถนอม กิตติขจร
5. พลตำรวจโท หลวงพิชิตบุรการ
6. พลเรือโท หลวงชำนาญอรุณยุทธ
7. พลตรีประภาส จารุเสถียร
8. นายมงคล ศรียานนท์
9. พลเอกสุทัศน์ ชนะวัช
10. พลตรีประยูร ภมรมนตรี
11. พลโทหลวงสถิตยุทธการ
12. พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์
13. นายเฉลิม เชียงสกุล
14. นายบรรเทอน อมาตยกุล
15. พลเอกเกษ เกษประกิจยุทธ
16. พลเรือโท หลวงยุทธศาสตร์โกศล
17. พลอากาศโท หลวงเชิดวุฒากาศ
18. พลโทบัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา
19. พลตำรวจตรีละม้าย อุทยานานนท์
20. พันเอก นายวรการบัญชา
21. พันเอกประมาณ อภิเรกสาร
22. นายเลื่อน พงษ์โสภณ

รัฐสภาไทย : ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการควบคุมรัฐบาลระหว่าง

พ.ศ. 2491 - 2500

บทคัดย่อ

ของ

พรทิพย์ ไชสุริยะกุลกิจ

เสนอคณะมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา

ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์

พฤษภาคม 2533

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาบทบาทของ รัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลระหว่าง พ.ศ. 2491 - 2500 โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐสภากับรัฐบาลตามบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในช่วงเวลาดังกล่าว 3 ฉบับ และพิจารณาจากการควบคุมรัฐบาลด้วย วิธีการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาไว้ในทางปฏิบัติ รวมทั้งวิธีการที่รัฐบาลใช้ เพื่อควบคุมการแสดงผลงานของ รัฐสภา เพื่อวิเคราะห์ว่ารัฐสภาประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ในการควบคุมรัฐบาล

ผลจากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่มีกลไกต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ รัฐสภาได้อย่างที่มีปรากฏอยู่ใน รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งความแตกต่างของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้ มีผลให้รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ มีบทบาทที่แตกต่างกันด้วยเช่นกัน โดยรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลไม่มีโอกาสใช้กลไกต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนได้ กับรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลที่เข้มแข็งกว่ารัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แต่รัฐสภาทั้ง 3 สมัยก็ไม่สามารถ ควบคุมรัฐบาลได้อย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐบาลมีกลวิธีต่าง ๆ ที่สามารถใช้ควบคุมการแสดงผล งานของ รัฐสภาไม่ให้มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของ รัฐบาลได้เช่นกัน

THAI NATIONAL ASSEMBLY : SUCCESS OR FAILURE IN CONTROLLING
THE GOVERNMENT, B.E. 2491 - 2500

AN ABSTRACT

BY

PORNTIP EISURIYAKULKIT

Presented in partial fulfillment of the requirements
for the Master of Education degree in History
at Srinakharinwirot University

February 1990

This thesis had the purposes to study the roles of the Thai national assemblies under the control of the government during B.E. 2491 - 2500, considering from the relationships between the assemblies and governments as enacted in the three constitutions passed and effective during that period, and from the governmental controls in various methods as prescribed to implement in the constitutions for the national assemblies, and the methods used by the governments to control the roles performed by the national assemblies to analyze the success or failure in controlling the governments.

The main findings were found as follows: The Constitution of B.E. 2492 was the one that had not any tricks that provided the governments with the power for dominating the work performed in line with the authority of the assemblies as prescribed in the Interim Constitution of B.E. 2490 and Constitution of B.E. 2475, amended B.E. 2495. The differences in the enactment of all three constitutions had the effect on the national assemblies under these three constitutions also had different roles. It was evident that the national assemblies under the Interim Constitution of B.E. 2490, in which the governments did not have opportunity to use the tricks with the national assemblies under the Constitution of B.E. 2492 for their own benefits. In addition, the Constitution of B.E. 2492 had stronger roles in controlling the governments than the assemblies under the Constitution of B.E. 2475, amended

B.E. 2495. However, all three assemblies could not actually control the government, because they had various techniques to control the roles performed by the assemblies in such a way not affecting the security of the governments either.

ประวัติย่อของผู้วิจัย

ชื่อ นางสาวพรทิพย์ ชื่อสกุล ไชยสุริยะกุลกิจ

เกิดวันที่ 24 เดือนกรกฎาคม พุทธศักราช 2500

สถานที่เกิด อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

สถานที่อยู่ปัจจุบัน บ้านเลขที่ 210/20-21 ถนนบรมไตรโลกนาถ อำเภอเมือง
จังหวัดพิษณุโลก 650

ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน อาจารย์ 2 ระดับ 5

สถานที่ทำงานปัจจุบัน โรงเรียนสวรรคค่อนันท์วิทยา อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย
64110

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2518 เติร์ยมอุดมศึกษา (แผนกศิลปะ) จากโรงเรียนเฉลิมขวัญสตรี
พิษณุโลก

พ.ศ. 2522 กศ.บ. (วิชาเอกประวัติศาสตร์ วิชาโทเทคโนโลยีทางการศึกษา)
จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก