



ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา

ในการบริหารประเทศ องค์กรที่จะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดที่สุดได้แก่ รัฐบาลและรัฐสภา และรูปแบบความสัมพันธ์ไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใดอย่างน้อยที่สุดก็ควรที่จะต้องเปิดช่องทางให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน (CHECK AND BALANCE) ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาได้ไม่ให้อำนาจใดฝ่ายหนึ่งเป็นอิสระหรือมีอำนาจมากเกินไปจนจะเกิดการเผด็จการโดยองค์กรนั้นขึ้นได้ ในทางปฏิบัติมักจะปรากฏว่ารัฐบาลก็ดี รัฐสภาก็ดี ต่างก็พยายามแสวงหาช่องทางที่จะสร้างฐานะอำนาจของตนให้เหนืออีกฝ่ายหนึ่ง และพยายามหาหลักประกันสร้างสภาพแวดล้อมหาปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถคงความได้เปรียบนั้นไว้ให้ได้มากที่สุด นานที่สุด

รัฐสภาและรัฐบาลไทยก็มีความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว เมื่อเริ่มแรก ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ นั้น รัฐสภาอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบมีอำนาจเหนือ และควบคุมรัฐบาล ตรงกันข้ามกับในระยะหลัง ๆ และปัจจุบันนี้ รัฐบาลสามารถควบคุมและมีอำนาจเหนือรัฐสภา ดังจะได้อธิบายต่อไป

3.1 การควบคุมของรัฐสภา

อำนาจควบคุมของรัฐสภาที่จะมีเหนือรัฐบาลนั้น เป็นอำนาจตามรูปแบบ (Formal) ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ซึ่งจะได้กล่าวถึงอำนาจและการควบคุมของรัฐสภาโดยลำดับ

3.1.1 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นวิธีการใช้อำนาจอย่างหนึ่งของรัฐสภาที่อาจกระทำได้ การตั้งกระทู้ถามเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ๆ แต่โดยทั่วไปแล้วกระทู้ถามสมาชิกรัฐสภาจะตามควรวาจาในสภาของตน หรือตามเป็นลายลักษณ์อักษรให้รัฐบาลตอบทาง

ราชกิจจานุเบกษาได้ ผู้ตั้งกระทู้สามารถตั้งกระทู้ถามคานหรือกระทู้ธรรมดาได้ทั้ง 2 แบบ แต่กระทู้ถามคานจะได้รับการบรรจุ เขาระเบียบวาระการประชุมก่อนกระทู้ธรรมดา การควบคุมรัฐบาลโดยกระทู้ถามมีวัตถุประสงค์ที่จะเร่งรัดตรวจสอบหรือกระตุ้นเตือนรัฐบาลให้ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการ หรือแก้ไขข้อขัดข้องหรือนโยบายปลีกย่อยต่าง ๆ โดยนัยดังกล่าว ผู้ตั้งกระทู้จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่ถาม และดูทางที่อาจแก้ปัญหาได้พอสมควร โดยมีข้อมูลในเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอจึงจะมีดูทางที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย ปรากฏทั้งกระทู้ถามที่ถามในสภาผู้แทนและวุฒิสภา หรือพลตสภาในกรณีที่มีสองสภา ซึ่งอาจพิจารณาได้ในหลายประเด็น แต่ผู้เขียนจะมุ่งพิจารณาในประเด็นที่กระทู้ถามก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นหลักใหญ่

กระทู้ถามในสภาผู้แทนโดยทั่วไปแล้วยังขาดความหนักแน่นและการเตรียมของผู้ตั้งกระทู้บางอย่างพอเพียงที่จะยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการดำเนินงานของรัฐบาลหรือการเปลี่ยนรัฐบาล อาจพิจารณาได้ว่ามีผลมาจากเหตุหลาย ๆ ประการประกอบกัน คือ

1. ผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ได้เจตนาที่จะใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบเร่งรัดการบริหารงานของรัฐบาล แต่ต้องการทราบข้อมูลบางอย่างเพิ่มเติม หรือมีฉันทนต้องการใช้การตั้งกระทู้ถามเป็นเครื่องมือหาเสียงหรือรักษาเสียงและรัฐบาลเองก็พยายามตอบแบบเอาใจผู้ตั้งกระทู้

2. การตั้งกระทู้ถามยังเป็นไปในลักษณะที่ขึ้นอยู่กับความต้องการของสมาชิกแต่ละคนว่าควรจะต้องเรื่องใดมากน้อยเพียงใด จึงมักปรากฏว่ามีกระทูลงสภา

อยู่เสมอ ๆ¹ เป็นเหตุให้กระทู้สำคัญ ๆ อาจไม่ได้เข้าสู่สภา

3. ผู้ตั้งกระทู้เป็นบุคคลเดียวที่จะชักข้อใดสมาชิกอื่นไม่มีโอกาสร่วมซักถามควย ทำให้เกิดกระทู้ชนิดที่ค้างชั้นเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลแถลงสิ่งที่ต้องการจะให้สมาชิกสภาทราบอยู่แล้วไฉนกาย เป็นกระทู้แบบเอาใจผู้ตอบ

มีกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนเพียงบางเรื่องในระหว่าง พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบันที่เป็นผลกระทบกระเทือนรัฐบาลอย่างรุนแรง เช่น 28 ก.ค. 2480 นายเตียง ไชยกาล ส.ส. อุบลราชธานี ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ให้แก่บุคคลบางคน เป็นเหตุให้นายโต ปาณิกบุตร ส.ส. พระนคร เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายว่าควยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และเป็นผลให้รัฐบาลลาออกในวันต่อมา²

กระทู้ถามที่ถามในสภาผู้แทนระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2514 อาจแยกออกได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ คือ³

(1) ในระหว่างสมัยประชุมสามัญสมัยสุดท้ายของสภาผู้แทนชุดล่าสุด (20 มิ.ย. - 17 ก.ย. 2514) ระยะเวลาเพียง 3 เดือน มีสมาชิกสภาผู้แทนตั้งกระทู้ถามรัฐบาลถึง 292 เรื่อง ในจำนวนนี้ให้ตอบในสภาผู้แทน 286 เรื่อง (ดูรายงานกิจการของรัฐสภาในสมัยประชุมสามัญ 20 มิ.ย. 14 - 17 ก.ย. 14 กองการประชุม, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.)

(2) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัย 2 ชุด 2 สามัญ พ.ศ. 2480 เล่ม 3 หน้า 1551 - 1556.

(3) ประเสิรฐ โยชิพิทักษ์. การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย (วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 117-118.

1. เกี่ยวกับค่านเศรษฐกิจของประเทศ และความเป็นอยู่ของประชาชน กระจุกตามประเภทนี้มักจะอยู่ในความสนใจของประชาชนมากกว่าประเภทอื่น
2. เกี่ยวกับค่านสังคมการศึกษา การสาธารณสุข สาธารณูปการ มุ่งระงับความเคื่อนรอนและส่งเสริมให้ประชาชนกินคืออยู่ที่
3. เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล ระบบราชการ มุ่งให้เกิดการแก้ไขในหน่วยงานของรัฐบาล
4. เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ กระจุกตามประเภทนี้มักจะถามเมื่อเกิดเหตุการณ์อันน่าจะเป็นภัยอันตรายต่อประเทศ หรือมีเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่อยู่ในความสนใจของประชาชน

กระจุกตามทุกประเภทสมาชิกจะตั้งคำถามที่มีขอบเขตการถามกว้างขวาง ซึ่งรัฐบาลก็พยายามตอบทุกชนิดเว้นในเรื่องที่เป็นความลับ สมาชิกก็จะพยายามบีบบังคับให้รัฐบาลรับปากว่าจะแก้ไขปัญหา หรือดำเนินการตามที่สมาชิกตั้งกระทู้หวังจะให้เป็นไป ซึ่งปกติรัฐบาลก็จะ "รับไปพิจารณาดำเนินการหรือแก้ไข" แต่สมาชิกเองก็ไม่ค่อยจะใคร่สนใจหรือคิดจิตใจที่จะติดตามการปฏิบัติของรัฐบาลต่อไปแต่อย่างใด⁴

บรรยากาศในสภาผู้แทนในวาระของกระจุกถามบ่อย ๆ ดูจะเป็นวาระของการเล่นลิ้นระหว่างสภากับรัฐบาล ลักษณะกระทู้ที่ตั้งก็คือ ความสนใจของสมาชิกอื่น ๆ ก็คือ แสดงถึงว่าสมาชิกไม่ค่อยจะถือกระจุกถามเป็นเรื่องจริงจัง หรือยอมรับว่าเป็นมาตรการอันหนึ่งของสภาที่จะตรวจสอบควบคุมรัฐบาล เช่น ในการตั้งกระทู้

(4) จากการสังเกตการณ์โดยเข้าฟังการประชุมของสภาผู้แทนระหว่าง พ.ศ. 2512 - 2514

ถามของ ส.ส.ชลบุรีในสภาผู้แทน เมื่อ 5 ส.ค. 2514⁵ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 ท่างประเทศตอบกระทู ซึ่งถูกกล่าวหาตามกระทูว่าผิดใ้ในการคบค้ากับคอมมิวนิสต์
 โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกล่าววาทกระทูผิดข้อบังคับฯ เป็นเหตุให้สมาชิก
 อื่น ๆ ทางช่วยกันอภิปรายโจมตีรัฐมนตรีว่าการมหินสภาและประธานสภา และให้
 รัฐมนตรีถอนคำพูด จนที่สุดสมาชิกส่วนหนึ่งประท้วงโดยออกจากที่ประชุมไป โดยไม่
 ใดสนใจในเรื่องกระทูตามที่ค้างอยู่แต่อย่างใด

การที่มีจำนวน กระทูถามเข้าสู่สภาผู้แทนมากจนเกินกว่าเวลาที่
 อำนวยให้ มีการถามตอบซักไซ้กันในสภาก็เป็นข้อนาพิจารณา มิได้แสดงถึง
 ประสิทธิภาพในการใช้กระทูถามควบคุมรัฐบาล โดยที่ระยะเวลาการประชุมมีจำกัด
 เช่น ในระหว่างสมัยประชุมสามัญของสภาผู้แทนระหว่างวันที่ 20 มิ.ย. - 17
 ก.ย. 14⁶ ซึ่งมีจำนวนครั้งที่ประชุมเพียงประมาณ 10 กว่าครั้ง โดยประชุม
 ทุกวันพฤหัสบดีนั้น มีกระทูถามที่สมาชิกสภาผู้แทนตั้งขึ้น เป็นกระทูถามควน 56
 เรื่อง และกระทูถามธรรมดาประมาณ 200 เรื่อง ปรากฏว่าจนสิ้นสมัยประชุม
 รัฐมนตรีสามารถตอบกระทูถามควนได้เพียง 43 กระทู (อีก 13 กระทูระงับไปตาม
 ขอบบังคับการประชุม) และตอบกระทูถามธรรมดาได้เพียง 5 กระทู

การตั้งกระทูถามในสภาผู้แทนในอดีต มีหลาย ๆ สมัยประชุมที่มี
 จำนวนกระทูถามเข้าสู่สภาจำนวนเกินกว่าเกณฑ์เฉลี่ยสมัยประชุมละ 5 กระทูขึ้นไป⁷

(5) ประชาธิปไตย, ปีที่ 3 (11 ต.ค. 2514), หน้า 12 - 13, 30, 33.

(6) รายงานกิจการของรัฐสภาที่ไ้กระทำในสมัยประชุมสามัญ 20 มิ.ย. -
17 ก.ย. 2514 เอกสารโรเนียว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

(7) ประเสริฐ บัฒมสุคนธ์, ความเป็นมาของรัฐสภาไทย, (เอกสารโรเนียว
 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ม.ป.ท., ม.ป.ท.)

เช่นในสมัยประชุมระหว่าง 1 กพ. 2479 - 31 มีค. 2479 มีการประชุมปรึกษา 26 ครั้ง กระจุกตามในสภา 209 กระจุก เฉลี่ยรัฐมนตรีต้องตอบกระจุกตามในสภา ผู้แทนถึงครั้งละ 8 กระจุก ในสมัยประชุม 1 สค. 2479 - 29 ตค. 2479 ก็มี กระจุกตามเขาสภาเฉลี่ยครั้งละ 7.9 กระจุก เช่นเดียวกับสมัยประชุม 10 ตค. 2480 - 19 มีค. 2481 เป็นต้น แต่ในระยะต่อ ๆ มา จำนวนเฉลี่ยของกระจุกตามที่เขาสภาผู้แทน ต่อการประชุมแต่ละครั้ง ในเกณฑ์ที่สูงที่สุด ประมาณ 5 - 6 กระจุก ซึ่งมีจำนวนขึ้น ๆ ลง ๆ ไม่นาน แต่มีข้อสังเกต คือ ในระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2492 ช่วงกลาง ๆ มีจำนวนกระจุกตามเฉลี่ยต่อการประชุมแต่ละครั้งอยู่ในระดับสูงค่อนข้างคงตัว คือ ประมาณ 3.7 - 5.9 กระจุก⁸

การตั้งกระจุกตามของสมาชิกสภาผู้แทนบางครั้งก็แสดงถึงความสำคัญผิดในอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทน โดยเข้าไปแทรกแซงงานประจำของรัฐบาลหรือเป็นเรื่องปลุกยอเยินไป เช่น กระจุกตามของนายบุญปาง ทองสวัสดิ์ ถามในสมัยประชุมวิสามัญครั้งที่ 25/2490 วันที่ 7 สค. 2490 เกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการ และของนายสนั่น อีระศรีโชติ ในการประชุมสมัยสามัญ 10/2512 วันที่ 21 สค. 2512 ถามเรื่องการให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการสำนักงานประมาณทางโทรทัศนว่าคหมีนสภาผู้แทน⁹

การตั้งกระจุกตามในวุฒิสภาก็เช่นเดียวกัน ลักษณะการตั้งกระจุกเป็นไปในทำนองการถามนำเพื่อให้รัฐบาลได้แถลงหรืออธิบายข้อเท็จจริงและอุปสรรคต่าง ๆ มากกว่าจะเป็นการซักไซ้ เร่งรัด ตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล

(8) Ibid., การเฉลี่ยผู้เขียนจัดทำเอง.

(9) ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร, ปัญหาการวางดุลย์ในการปกครองระบอบรัฐสภาไทย (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 28 - 29.

อันเป็นเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามบางครั้งเป็นไปในลักษณะที่ผู้ถามต้องการจะให้เป็นที่รู้จักหน้าตาของผู้ถามมากกว่าวัตถุประสงค์อย่างอื่น มีขอลาสั่งเกตวาศมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามเรื่องใด เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ มักจะมีโอกาสได้เป็นกรรมาธิการ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ในวุฒิสภาชุดสุดท้ายระหว่าง พ.ศ. (2511 - 14) การตั้งกระทู้ถามได้กระทำน้อยมาก¹⁰ และมีลักษณะที่ผู้ตั้งกระทู้ต้องการมาหาความรู้เพิ่มเติมจากรัฐบาล วุฒิสภาชุดแรก¹¹ และชุดที่สองระยะแรก¹² ก็เช่นเดียวกัน กระทู้ถามส่วนใหญ่เป็นกระทู้ที่ไม่สำคัญ¹³

วุฒิสภาที่พอจะถือได้ว่าพยายามใช้กระทู้ถามควบคุมรัฐบาลก็คือวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2490 และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2492 (ในระยะที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี) จะเห็นได้ว่าในระยะประมาณ 43 เดือน (8 เม.ย. 2491 - 28 พ.ย. 2494) มีกระทู้สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานของรัฐบาลถึง 77 กระทู้ถาม เป็นกระทู้ที่ถามกระทรวงมหาดไทย 17 กระทู้ และมีการตั้งกระทู้ถามกระทรวงกลาโหมเป็นครั้งแรก เช่น กระทู้ของนายจรินทร์ กฤษณภักดิ์ เรื่องวินัยทหาร และเพิ่มขึ้นอีกหลายกระทู้ในระยะต่อไป¹⁴

(10) ในวุฒิสภา พ.ศ. 2511 - 2514 มีกระทู้ถามที่ถามในสภานี้เพียง 4 กระทู้เท่านั้น

(11) คือพจนานุกรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489.

(12) วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 ระยะที่นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

(13) กริช สืบสนธิ, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยในสมัยต่าง ๆ (วิทยานิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 142.

(14) Loc.cit.,

การตั้งกระทู้ถาม นายรัฐมนตรีผู้ตอบคล่องแคล่วรวดเร็วเยี่ยงคีติ
สมาชิกรัฐสภาจะไม่สามารถท้วงติงรัฐมนตรีจนมุม โดยทั่วไปแล้ว สมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรี
จะสามารถประนีประนอมกันได้ และพอใจซึ่งกันและกัน

กระทู้ถามไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาลอย่างได้ผล
ของวุฒิสภา แต่กระทู้ถามก็สามารถเป็นเครื่องลดความตึงเครียดระหว่างรัฐบาล
กับวุฒิสภาไทย และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยมี
ผลให้รัฐบาลทราบเหตุการณ์ต่าง ๆ จากสมาชิกวุฒิสภา และเป็นเครื่องช่วยรักษา
เสถียรภาพของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่ง¹⁵

3.1.2 การแถลงนโยบายของรัฐบาล

การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อวุฒิสภาเมื่อเริ่มเข้ารับบริหารราชการ
แผ่นดิน เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของระบอบการปกครองแบบรัฐสภาหรือกึ่งรัฐสภาที่
รัฐสภาใช้เป็นเครื่องมือควบคุมรัฐบาล จากการพิจารณาลงมติความไว้วางใจของ
รัฐสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณีภายหลังการแถลงนโยบายของรัฐบาล ยังแสดงถึง
ความไม่แน่นอนและขาดประสิทธิภาพในการใช้มาตรการนี้ภายในรัฐสภาเอง ทั้งนี้
โดยพิจารณาจากการลงมติของสภาในการให้ความไว้วางใจในนโยบายการเข้า
บริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลแต่ละชุดโดยคำนึงถึงตัวผู้ดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรีเป็นหลัก ดังนี้

(15) ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, Op.cit., หน้า 118 - 121.

1. คณะรัฐบาลชุดที่ 1 พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี เริ่มเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อ 28 มิ.ย. 2475 ไม่มีการแถลงนโยบาย¹⁶ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดโดยการลาออกจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ เพราะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475 ถาวร

2. คณะรัฐบาลชุดที่ 2 พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อ 20 ธ.ค. 2475 ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เป็นเอกฉันท์¹⁷ คณะรัฐบาลชุดนี้สิ้นสุด โดยการปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

3. คณะรัฐบาลชุดที่ 3 พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่มีการแถลงนโยบาย เพราะขณะนั้นเป็นระยะการปิดสภา เข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยอัตโนมัติโดยการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ คณะรัฐบาลคณะนี้สิ้นสุดโดยการยี่คออำนาจ บังคับให้รัฐบาลลาออก

4. คณะรัฐบาลชุดที่ 4 พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 26 มิ.ย. 2476 ได้รับความไว้วางใจเป็น เอกฉันท์¹⁸ คณะรัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดลงตามการสิ้นสุดของสภาชุดที่ให้ความไว้วางใจโดย ที่มีการเลือกตั้งสภาชุดใหม่

5. คณะรัฐบาลชุดที่ 5 พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร 25 ธ.ค. 2476 ได้รับ

(16) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทย" *Op.cit.*,

(17) ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2475, เล่ม 49, หน้า 3425

(18) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 พ.ศ. 2476, หน้า

ความไว้วางใจเป็นเอกฉันท์¹⁹ คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดโดยคณะรัฐบาลลาออก เพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับญัตติเรื่องความตกลงระหว่างประเทศในการควบคุมจำกัดยาง

6. คณะรัฐบาลชุดที่ 6 พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินเมื่อ 24 ก.ย. 2477 ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นเอกฉันท์²⁰ คณะรัฐบาลชุดนี้ลาออกในภายหลังเพราะมีการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎร เรื่องบุคคลในคณะรัฐบาล มีส่วนเกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดินพระคลังข้างที่ส่อไปในทางทุจริต

7. คณะรัฐบาลชุดที่ 7 พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เข้าบริหารราชการแผ่นดินเมื่อ 11 ส.ค. 2480 ได้รับความไว้วางใจ 93 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 123 นาย²¹ คณะรัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดเพราะสิ้นวาระของสภา มีการเลือกตั้งใหม่

8. คณะรัฐบาลชุดที่ 8 พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 23 ส.ค. 2480 ได้รับความไว้วางใจ 99 เสียง ไม่ไว้วางใจ 19 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 157 นาย²² คณะรัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดโดยการยุบสภา เพราะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาในเรื่องญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุม และปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรข้อ 68 เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยสภาต้องการให้รัฐบาลแสดง

(19) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2476, เล่ม 50, หน้า 2729.

(20) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2477, เล่ม 51, หน้า 2034.

(21) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2480, เล่ม 54, หน้า 1327,

(22) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2480, เล่ม 54, ภาค 2, หน้า 2327.

รายละเอียด ซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วย

9. คณะรัฐบาลชุดที่ 9 พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 26 ธ.ค. 2481 ได้รับความไว้วางใจ 111 เสียง คัดค้าน 2 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 165 นาย²³ คณะรัฐบาลชุดนี้ลาออกเพื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่ให้เหมาะสมกับสภาวะสงครามโลกที่อุบัติขึ้น

10. คณะรัฐบาลชุดที่ 10 พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 16 มี.ค. 2485 ได้รับความไว้วางใจ 94 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 136 นาย²⁴ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดโดยการที่รัฐบาลลาออกเพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธนิรมิต

11. คณะรัฐบาลชุดที่ 11 พ.ต. ทวง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 3 ส.ค. 2487 ได้รับความไว้วางใจ 101 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 122 นาย²⁵ คณะรัฐบาลชุดนี้ลาออกเพราะสงครามสงบ เปิดโอกาสให้มีรัฐบาลชุดใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพการเจรจาสันติภาพในขณะนั้น

12. คณะรัฐบาลชุดที่ 12 นายทวี บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 1 ก.ย. 2488 ได้รับความไว้วางใจ 89 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 106 นาย²⁶ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดโดยการลาออก เพราะเป็นรัฐบาลชั่วคราว เพื่อปฏิบัติภารกิจเร่งด่วนบางประการ

(23) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2481, เล่ม 55, หน้า 3318.

(24) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2485, เล่ม 59, ตอน 18, หน้า 518.

(25) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2487, เล่ม 61 หน้า 1519.

(26) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2488, เล่ม 62 ตอน 47, หน้า 1305.

13. คณะรัฐมนตรีที่ 13 มรว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี
แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 19 ก.ย. 2488 ได้รับความไว้วางใจเป็น
เอกฉันท์²⁷ คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงโดยการยุบสภา

14. คณะรัฐมนตรีที่ 14 พ.ต.ควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี
แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 7 - 8 ก.พ. 2489 ได้รับความไว้วางใจ
89 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 166 นาย²⁸ คณะรัฐมนตรีลาออกโดยที่เกิด
ความขัดแย้งกับสภาในเรื่องพระราชบัญญัติควบคุมค่าใช้จ่ายในภาวะคับขัน โดยที่
สมาชิกเป็นผู้เสนอ และสภาเห็นชอบด้วย แต่รัฐบาลไม่เห็นด้วย

15. คณะรัฐมนตรีที่ 15 หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นนายกรัฐมนตรี
แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 25 มี.ค. 2489 ได้รับความไว้วางใจ
115 เสียง คัดค้าน 3 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 163 นาย²⁹ คณะ
รัฐมนตรีลาออกเพราะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489

16. รัฐบาลชุดที่ 16 หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นนายกรัฐมนตรี
ยังไม่ทันแต่งตั้งรัฐมนตรี พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 สวรรคต นายกรัฐมนตรีจึงลา
ออก

17. คณะรัฐมนตรีที่ 17 หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นนายกรัฐมนตรี
แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ 13 มิ.ย. 2489 ได้รับความไว้วางใจ
90 เสียง คัดค้าน 26 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 141 คน³⁰ รัฐบาลชุดนี้

(27) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2488, เล่ม 62 ตอน 52, หน้า 1426.

(28) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2489, เล่ม 63 ตอน 9, หน้า 161.

(29) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2489, เล่ม 63 ตอน 16, หน้า 370.

(30) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2489, เล่ม 63 ตอน 42, หน้า 4.

สิ้นสุดลงโดยนายกรัฐมนตรีลาออกอ้างว่าสุขภาพเสื่อมโทรม

18. คณะรัฐบาลชุดที่ 18 พ.ร.ท. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ 26 ส.ค. 2489 ได้รับความไว้วางใจ 147 คะแนน คัดค้าน 45 คะแนน³¹ รัฐบาลชุดนี้ลาออกภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปของฝ่ายค้านซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้นำ

19. คณะรัฐบาลชุดที่ 19 พ.ร.ท. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ 5 มิ.ย. 2490 ได้รับความไว้วางใจด้วยเสียง 111 เสียง คัดค้าน 27 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 191 นาย³² รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดโดยการรัฐประหาร 2490

20. คณะรัฐบาลชุดที่ 20 พ.ท.ควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา เมื่อ 27 - 30 พ.ย. 2490 ได้รับความไว้วางใจ 87 เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 95 นาย³³ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดโดยที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนชั้นใหม่

21. คณะรัฐบาลชุดที่ 21 พ.ท.ควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ 1 - 5 มี.ค. 2491 ได้รับความไว้วางใจ 122 เสียง คัดค้าน 23 เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม 183 นาย³⁴ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดด้วยการลาออก โดยอ้างว่าคณะทหารที่ทำการปฏิวัติ เมื่อ พ.ย. 2490

(31) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2489, เล่ม 63 ตอน 56, หน้า 3

(32) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2490, เล่ม 64 ตอน 26, หน้า 1464.

(33) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2490, เล่ม 64 ตอน 60, หน้า 3213.

(34) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2491, เล่ม 65 ตอน 14, หน้า 370.

บังคับให้ลาออก

22. คณะรัฐบาลชุดที่ 22 จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้แถลงนโยบายต่อสภา เมื่อ 21 เม.ย. 2491 ได้รับความไว้วางใจ ด้วยเสียง 70 คัดค้าน 26 ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 169 นาย³⁵ รัฐบาลชุดนี้ สิ้นสุดลงโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2492

23. คณะรัฐบาลชุดที่ 23 จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้สภาผู้แทนให้ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 63 คัดค้าน 31 ในจำนวน สมาชิก 102 นาย³⁶ หลังจากรัฐบาลแถลงนโยบายในสภาผู้แทนถึง 11 วัน (ตั้งแต่ 6 ก.ค. 2492) และแถลงนโยบายในวุฒิสภาอีก 3 วัน รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการ ทำรัฐประหารเงียบของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม

24. คณะรัฐบาลชุดที่ 24 จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้ไม่ได้แถลงนโยบาย เพราะรัฐสภาถูกล้มเลิกโดยการรัฐประหาร รัฐบาล ชุดนี้สิ้นสุดโดยการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญ 2475

25. คณะรัฐบาลชุดที่ 25 จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเป็น เอกฉันท เมื่อ 11 ธ.ค. 2494³⁷ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดโดยมีการเลือกตั้งสมาชิก ประเภทที่ 1 เขาสุสุสภา

(35) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2491, เล่ม 65 ตอน 22, หน้า 1609.

(36) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2492, เล่ม 66 ตอน 39, หน้า 3422.

(37) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2494, เล่ม 68 ตอน 79, หน้า 5871.

26. คณะรัฐบาลชุดที่ 26 จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี
แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้รับความไว้วางใจภายหลังจากใช้เวลาอภิปราย
2 วัน (3 - 4 เม.ย. 2495) ด้วยคะแนนเสียง 167 : 4 ในจำนวนสมาชิกที่เข้า
ประชุม 196 นาย³⁸ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดตามอายุสภา ซึ่งถึงวาระเลือกสมาชิกประเภท
ที่ 1 ใหม่

27. คณะรัฐบาลชุดที่ 27 จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี
รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 1 เม.ย. 2500 ด้วยคะแนน
เสียง 144 : 60³⁹ รัฐบาลนี้สิ้นสุดลงด้วยการทำรัฐประหารของ จอมพลสฤษดิ์
ชนะรัชต์

28. คณะรัฐบาลชุดที่ 28 นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี
แถลงนโยบาย เมื่อ 24 ก.ย. 2500 สภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจเป็น
เอกฉันท์⁴⁰ รัฐบาลชุดนี้ลาออก โดยที่มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ของสภา
ขึ้นใหม่

29. คณะรัฐบาลชุดที่ 29 พล.ท.ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี
แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 9 ม.ค. 2501 ได้รับความไว้วางใจด้วย
คะแนนเสียง 162 : 60⁴¹ สิ้นสุดโดยการลาออกในวันเดียวกันกับที่จอมพลสฤษดิ์
ทำการปฏิวัติ

(38) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2495, เล่ม 69 ตอน 26, หน้า 1026.

(39) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2500, เล่ม 74 ตอน 36, หน้า 931.

(40) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2500, เล่ม 74 ตอน 83, หน้า 2397.

(41) ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. 2501, เล่ม 75 ตอน 4, หน้า พิเศษ 3.

30. คณะรัฐบาลชุดที่ 30 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการแถลงนโยบายต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่รัฐสภา เมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2502 แต่ไม่มีการลงมติ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดโดยนายกรัฐมนตรีถึงแก่อสัญกรรม

31. คณะรัฐบาลชุดที่ 31 พล.อ. ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่มีการลงมติ เมื่อ 19 ธันวาคม 2506 สิ้นสุดลงโดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2511

32. คณะรัฐบาลชุดที่ 32 จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อ 25 มี.ค. 2512 เป็นการแถลงนโยบายเพื่อทราบ ไม่มีการลงมติ⁴² สิ้นสุดโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ปฏิวัติ เมื่อ 17 พ.ย. 2514

จะเห็นได้ว่ามีรัฐบาลชุดต่าง ๆ จำนวน 7 ชุด ที่ได้รับความไว้วางใจ จากสภาควยคะแนนเดียวเป็นเอกฉันท์ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2475 ถาวร ยกเว้น 2 ครั้งหลัง เมื่อ จอมพล ป.พิบูลสงคราม แถลงนโยบายภายหลังทำรัฐประหารเงี้ยบเสรีใหม่ ๆ และ นายพจน์ สารสิน แถลงนโยบายภายหลัง จอมพลสฤษดิ์ ทำการรัฐประหาร พ.ศ. 2500 เสรีใหม่ ๆ เช่น เดียวกัน ซึ่งสภาทั้ง 2 ชุดล้วนประกอบด้วยสมาชิกประเภทแต่งตั้งที่ผู้ทำรัฐประหาร แต่งตั้งขึ้นใหม่ให้ทำหน้าที่สภาผู้แทนไปพลาง ๆ ก่อน การเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 เป็นการแสดงถึงควมมีอิทธิพลอย่างเด่นชัดของรัฐบาลเห็นอสภาในลักษณะดังกล่าว ส่วนการที่รัฐบาลอีก 5 ชุด ได้รับความไว้วางใจจากสภาเป็นเอกฉันท์นั้น จำนวน 1 ครั้ง เกิดขึ้นในรัฐบาลชุด มรว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งอยู่ในฐานะผู้จะมากู้ประเทศ ไทยให้พ้นจากความเสียหายเปรียบภายหลังมหาสงครามเอเชียบูรพา เป็นกรณีที่น่าชม

(42) เรืออากาศเอกสมบุร์ ไพรินทร์, บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองตั้งแต่ 24 มี.ย. 2475 ถึง 25 ธ.ค. 2515 (พระนคร : อักษรเจริญทัศน์, 2516), หน้า 134.

รัฐสภาที่เข้าใจถึงสถานการณ์และความจำเป็นของประเทศ อีก 1 ครั้ง เกิดขึ้นในการแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาครั้งที่ 2 ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475 ถาวรใหม่ ๆ และเป็นการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจครั้งแรกของรัฐบาลภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ทั้งนี้ว่ามีเหตุผลสมควรที่สภาจะร่วมมือร่วมกับรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศให้ผานพนภาวะวิกฤตไปเสียก่อน รัฐบาลอีก 3 ชุด ที่เคยได้รับความไว้วางใจเป็นเอกฉันท์จากสภา เป็นรัฐบาลที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีทั้ง 3 ชุด โดยเมื่อพระยาพหลฯ ทำรัฐประหาร ล้มการปิดสภาและบังคับให้พระยามโนปกรณ์นิติธาดาลาออกจากนายกรัฐมนตรีได้แล้ว ก็ได้รับเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาลใหม่ขึ้นบริหารประเทศ ภายใต้สภาชุดเดิม เมื่อแถลงนโยบายต่อสภา เมื่อ 26 มิ.ย. 2476 ก็ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ รัฐบาลชุดนี้ได้รับบริหารประเทศไปจนมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทเลือกตั้งเข้าสู่อสภา จึงต้องลาออกจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นภายใต้ตนายกรัฐมนตรีคนเดิม เมื่อแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทน ซึ่งในขณะนั้นประกอบด้วยสมาชิกประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้ง จำนวน 70 นาย เท่ากัน ก็ยังได้รับความไว้วางใจเป็นเอกฉันท์อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่ 2 ภายใต้ตนายกรัฐมนตรีคนเดียวกัน เมื่อ 25 ธ.ค. 2476 แต่ต่อมาในกลางปี 2477 รัฐบาลเกิดขัดแย้งกับสภาโดยสภาไม่เห็นด้วยกับความตกลงระหว่างประเทศ เรื่องการควบคุมและจำกัดยางที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้ว รัฐบาลจึงลาออก และเมื่อได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นอีกภายใต้ตนายกรัฐมนตรีคนเดิม สภากลับยังให้ความไว้วางใจเป็นเอกฉันท์อีก ซึ่งไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นในกรณีที่รัฐบาลเพิ่งขัดแย้งกับสภาชุดเดียวกันมาใหม่ ๆ

ในช่วงเวลาภายหลังจากนั้นรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาได้บริหารประเทศไปราว 3 ปี ก็เกิดขัดแย้งและประสมบรมุมนในสภาอีก โดยที่สมาชิกสภาเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้นภายหลังจากตั้งกระทู้ถามในเรื่องการซื้อขายที่ดินช่างที่ โดยแสดงท่าทีสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้นในรัฐบาลและผู้ใกล้ชิด เป็นเหตุให้รัฐบาลพระยาพหลฯ ต้องขอลาออกอีกครั้งหนึ่งอ้างว่าเพื่อให้การสอบสวนสามารถ

กระทำได้อย่างเต็มที่ แต่ในที่สุดพระยาพลพลพยุหเสนา ก็ยังคงต้องรับภาระจัดตั้ง
รัฐบาลขึ้นใหม่อีก ซึ่งในครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลไม่สามารถได้รับความไว้วาง
ใจจากสภาได้อย่างเป็นเอกฉันท์อีก โดยได้รับความไว้วางใจ 93 เสียง ในผู้มา
ประชุม 123 นาย และภายหลังจากนั้นเป็นต้นมา รัฐบาลชุดหลัง ๆ ไม่มีชุดใด
ที่สามารถได้รับความไว้วางใจจากสภาซึ่งมีสมาชิกเลือกตั้งประกอบอยู่ด้วย ด้วย
คะแนนเสียงเอกฉันท์อีกเลย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี
ครั้งที่ 3 และ 4 ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 ก่อนทำการรัฐประหารเงี้ยว สมาชิก
สภาประเภทแต่งตั้ง (วุฒิสภา) ล้วนแต่เป็นสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหาร
พ.ศ. 2490 โดยนายควง อภัยวงศ์ และสภาผู้แทนก็ได้เลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ
2490 เมื่อ 29 มกราคม 2491 นั้น รัฐบาลอยู่ในภาวะวิกฤตมาก โดยจากการ
แถลงนโยบายทั้ง 2 ครั้งดังกล่าวได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเพียง 70 :
26 ในจำนวนผู้มาประชุม 169 นาย และ 63 : 31 ในจำนวนผู้มาประชุม 102
นาย ตามลำดับ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ จอมพล ป. ทำรัฐประหารเงี้ยว
และนำรัฐธรรมนูญ 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งโดยหวังได้ความมีเสถียรภาพจาก
สมาชิกแต่งตั้งซึ่งตนเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นก็ได้

จึงอาจกล่าวได้ว่า ในประวัติการดำเนินงานของรัฐสภาไทย รัฐสภา
ยังไม่เคยใช้มาตรการในการลงมติไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายเข้าบริหาร
งานแผ่นดินเป็นเครื่องมือล้มรัฐบาลเลย แต่ภาวะที่รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจาก
สภาด้วยคะแนนเสียงต่ำมาก ก็มีส่วนเป็นสาเหตุให้รัฐบาลต้องหาทางล้มล้างรัฐสภา
ในที่สุด

3.1.3 การพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ

รัฐสภาในฐานะองค์กร นิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนมติและเจตนารมณ์ของ
ประชาชนและทำหน้าที่แทนประชาชน ในการควบคุมรัฐบาล เป็นผู้อนุมัติ

และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทั้งหมด พระราชบัญญัติอาจริเริ่มมาได้ 2 ทาง ทางหนึ่งจากสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอเข้าสู่สภาอีกทางหนึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอ⁴³

ร่างพระราชบัญญัติที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น โดยปกติที่ประชุมต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ

วาระที่ 1 เป็นการปรึกษากันว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ เมื่อใดอภิปรายกันแล้วหากเห็นว่าสมควรจะได้ออกกฎหมายในเรื่องนั้นๆ สภาจะลงมติรับไว้พิจารณาต่อไป การลงมติในวาระที่ 1 นี้ ปกติถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่ในเรื่องสำคัญๆ เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ก่อนที่สภาจะรับหลักการรัฐบาลอาจขอรับไปพิจารณาก่อน เพื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ในกรณีที่กฎหมายนั้นได้ประกาศใช้ ซึ่งที่ประชุมสภาจะอนุมัติให้ส่งมอบร่างพระราชบัญญัตินั้นแก่รัฐบาลไป โดยมีกำหนดหรือไม่มีกำหนดเวลา หรือให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการของสภาซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญพิจารณาก่อนก็ได้ เมื่อที่ประชุมสภาได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วก็ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณา ซึ่งจะเลือกส่งให้คณะกรรมการสามัญซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกสภาตั้งไว้เป็นการประจำทุกปีหรือทุกสมัยประชุมหรือส่งให้คณะกรรมการวิสามัญซึ่งเลือกตั้งขึ้นเฉพาะคราวจากผู้ที่เป็นและมีได้เป็นสมาชิกก็ได้⁴⁴ ในการพิจารณาชั้นกรรมการสมาชิกสภาผู้ใดมีความประสงค์จะขอแก้ไขใจความต่างๆ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างใดก็มีสิทธิเสนอแปรญัตติไปยังประธานคณะกรรมการได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ และผู้แปรญัตติมีสิทธิที่จะไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบคำแปรญัตติของตนต่อคณะกรรมการ ซึ่งหากคณะกรรมการเห็นด้วยกับคำแปรญัตติ

(43) โปรดพิจารณา บทที่ 1.2.1 การนิติบัญญัติ

(44) เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี ต้องส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา เพราะขอบังคับการประชุมกำหนดไว้เช่นนั้นเสมอ

ก็จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติตามนั้น หากไม่เห็นด้วยสมาชิกผู้แปรญัตติก็มีสิทธิจะส่งวนคำแปรญัตติของตนไว้เพื่อขอให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยซ้ำอีกครั้งหนึ่งในการพิจารณาวาระที่ 2 ได้ เมื่อกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภา พร้อมทั้งรายงานว่าได้มีการแก้ไขหรือไม่ หากมีการแก้ไขเป็นการแก้ไขในมาตราใดบ้าง และมีผู้แปรญัตติหรือไม่ในมาตราใดบ้าง ผลการพิจารณาของคณะกรรมการมีมติเกี่ยวกับการแปรญัตติในมาตรานั้น ๆ ประการใด มีการส่งวนคำแปรญัตติไว้เพื่อขอวินิจฉัยจากสภาหรือไม่

วาระที่ 2 ที่ประชุมสภาจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เริ่มตั้งแต่ข้อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ และมาตราที่ 1, 2, 3, 4... ฯลฯ ไปจนจบร่างพระราชบัญญัตินั้น ในการพิจารณาวาระที่ 2 นี้ สมาชิกสภาจะอภิปรายกันได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการใดแก้ไขหรือที่ผู้แปรญัตติส่งวนไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าขอความในมาตราต่าง ๆ ที่ที่ประชุมสภาได้มีมติไปแล้วเกิดขัดแย้งกัน หรือบกพร่องในสาระสำคัญที่ประชุมจะลงมติให้ส่งปัญหานั้นไปให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่เฉพาะที่ขัดแย้งหรือบกพร่องก็ได้

วาระที่ 3 ที่ประชุมสภาจะลงมติว่า สมควรให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นออกใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ หรือส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาหรือไม่เท่านั้นไม่มีการอภิปราย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ที่ประชุมอาจอนุมัติให้พิจารณารวดเดียว 3 วาระก็ได้⁴⁵ หรือเรียกว่าพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาในเมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องใช้กฎหมายนั้น ในกรณีเช่นนี้ การพิจารณาวาระ

(45) เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สภาจะพิจารณารวดเดียว 3 วาระไม่ได้

ที่ 2 ถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นกรรมาธิการ⁴⁶

ในกรณีที่มี 2 สภา เมื่อสภาผู้แทนซึ่งปกติจะเป็นสภาแรกที่พิจารณาพิจารณาเสร็จเห็นควรประกาศใช้ เป็นกฎหมายก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสภาสูง หรือสภาที่สองซึ่งสภาที่สองก็จะพิจารณาเป็น 3 วาระเหมือนสภาผู้แทน หากเห็นชอบด้วยโดยไม่มีการแก้ไขก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย หากสภาสูงลงมติแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ส่งคืนมายังสภาผู้แทนและให้สภาทั้งสองต่างตั้งกรรมาธิการฝ่ายละเท่า ๆ กันตามแต่สภาที่เป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อขัดแย้งนั้น แล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วก็ดำเนินการทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ต่อไป หากสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นด้วยถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของสภาสูงเสนอมาก็ให้เป็นอันตกไป หากเป็นร่างของสภาผู้แทนเสนอมาก็ถือว่าเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ชั่วคราว ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนอาจยกร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินต้องรอให้เวลาผ่านไป 1 ปี เสียก่อนจึงจะยกร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้⁴⁷ ในการพิจารณาใหม่หากสภาผู้แทนยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้นำขึ้นทูลถวายพระมหากษัตริย์

(46) ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ. รัฐสภาไทย (เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม หอสมุดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 69 - 70.

(47) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 สภาผู้แทนอาจพิจารณาร่างที่สภาสูงยับยั้งได้ทันที ไม่ต้องรอรระยะเวลา 1 ปี ดังกล่าว คงมีแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 เท่านั้นที่ต้องให้เวลาผ่านไป 1 ปี จึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้.

ลงประปรายก็ไชยประกาศไช้เป็นกฎหมายต่อไป สำหรับกำหนดเวลาพิจารณา
 ราชพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จนั้น ในกรณีมีสองสภาปกติรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภา
 ผู้แทนพิจารณาก่อน โดยไม่มีการกำหนดเวลาว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จในระยะ
 เวลานานเท่าใด แต่เมื่อเสนอสภาสูงหรือสภาที่สอง ๆ จะต้องพิจารณาและลงมติ
 ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 30 วัน หรือ 60 วัน นับแต่วันราชพระราชบัญญัตินั้น
 เว้นแต่เป็นราชพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ระยะเวลาดังกล่าวเหลือเพียง
 15 หรือ 30 วัน หากพิจารณาและลงมติไม่แล้วเสร็จในกำหนดเวลาดังกล่าว
 ถือว่าสภาสูงให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น⁴⁸

นอกจากที่กล่าวมาแล้วพระมหากษัตริย์อาจใช้อำนาจยับยั้งร่าง
 พระราชบัญญัติใดไว้ก็ได้ แต่หากสภายืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงตามที่กำหนด
 และพระมหากษัตริย์ยับยั้งอีก ร่างพระราชบัญญัตินั้นถือว่าประกาศไช้เป็นกฎหมายได้

(48) รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 มาตรา 54 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490
 มาตรา 62 กำหนดให้สภาผู้แทนพิจารณาร่างกฎหมายก่อน สภาสูงพิจารณานี้หลัง
 ให้พิจารณาลงมติภายใน 30 วัน (กรณีเป็นราชพระราชบัญญัติทั่วไป) และ 15 วัน
 ถ้าเป็นราชพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน มิฉะนั้นจะถือว่าสภาสูงผ่านร่างกฎหมาย
 นั้น แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาตรา 122 ให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติใน 60
 และ 30 วัน ตามลำดับ เว้นแต่รัฐธรรมนูญ พ. 2511 มาตรา 119 ที่สภา
 ผู้แทนหรือสภาสูงก็อาจเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายเป็นสภาแรกได้ และกำหนดให้สภา
 ที่พิจารณาภายหลัง พิจารณาให้แล้วเสร็จในกำหนด 60 วัน และ 30 วัน ตามลำดับ.

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของพลตสภา และวุฒิสภาทุกสมัย
ที่เสนอโดยรัฐบาล

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนฉบับ
ผ่านวุฒิสภาโดยมีการอภิปรายเล็กน้อย	41
ผ่านวุฒิสภาโดยมีการอภิปรายมาก	12
มีการแก้ไขชั้นกรรมาธิการแต่ผ่านวุฒิสภา	1
ผ่านวุฒิสภาไปอย่างรวดเร็ว	70
ไม่รับหลักการ	3
ส่งกลับคืนโดยแก้ไขในสาระสำคัญ	18 *

* : ในจำนวนนี้เป็นกรแก้ไขในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 ถึง 16 ฉบับ

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของพลตสภา และวุฒิสภาทุกสมัย
ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนฉบับ
ผ่านที่ประชุมวุฒิสภาไปโดยมีการอภิปรายเล็กน้อย	4
ผ่านที่ประชุมวุฒิสภาไปโดยมีการอภิปรายมาก	3
มีการแก้ไขชั้นกรรมาธิการแต่ผ่านวุฒิสภา	-
ผ่านวุฒิสภาไปอย่างรวดเร็ว	7
ไม่รับหลักการ	1
ส่งกลับคืนโดยแก้ไขในสาระสำคัญ	8

ที่มา : กริช สืบสนธิ "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยฉบับต่าง ๆ
"วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2515, หน้า 150 - 151

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของสภาผู้แทน ตั้งแต่ พ.ศ.

2476 - 2514

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนฉบับ
สภาผู้แทนลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมาย	77
สภาผู้แทนลงมติไม่รับหลักการ	222

ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	จำนวนฉบับ
สภาผู้แทนลงมติประกาศใช้เป็นกฎหมาย	1,338
สภาผู้แทนลงมติไม่รับหลักการ	3

ที่มา : รายงานกิจกรรมสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กระทำในสมัยประชุมสมัยสามัญวิสามัญ พ.ศ. 2476 - 2514 กองการประชุม
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของวุฒิสภา และสภาผู้แทนระหว่างสมัยประชุมสามัญ (20 มิ.ย. - 17 ก.ย. 2514) พ.ศ. 2514

วุฒิสภา -

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ - ไม่มี

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

ผลการพิจารณา	จำนวนฉบับ
วุฒิสภาลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย	9
วุฒิสภาลงมติไม่รับหลักการ	-

สภาผู้แทน

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ

ผลการพิจารณา	จำนวนฉบับ
สภาผู้แทนลงมติให้เสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไป	1
คณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ	8
สภาผู้แทนลงมติไม่รับหลักการ	7

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ

ผลการพิจารณา	จำนวนฉบับ
สภาผู้แทนลงมติให้เสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไป	7
สภาผู้แทนลงมติไม่รับหลักการ	-

ที่มา : - รายงานกิจการของรัฐสภาที่ [redacted] ทำในสมัยประชุมสามัญ
เมื่อวันที่ 20 มิ.ย. 2514 ถึง 17 ก.ย. 2514 กองการประชุม สำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา

- ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ วิสามัญ ชุดที่
2 พ.ศ. 2514 กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
- ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนสมัยสามัญ (2514)
กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่ผ่านสภา และประกาศใช้เป็น
กฎหมายเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาโดยคณะรัฐมนตรี
และปรากฏน้อยมากที่สภาไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ ตรง
ข้ามกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ แสดงถึงว่าโดยส่วนรวมแล้วรัฐบาล
ทุกสมัยสามารถควบคุมรัฐสภาในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ได้ เว้นแต่
ในบางสมัยที่รัฐบาลเป็นผู้แพ้เสียงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นผลให้รัฐบาล
ต้องลาออกไป คือ⁴⁹

(49) รัฐสภาสาร, ปีที่ 13 (มิ.ย. 2508), หน้า 49.

1. รัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ลาออก 24 ก.ค. 2487 เพราะ
สภาผู้แทนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติโอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหาร
นครบาลเพชรบูรณ์ และร่างพระราชบัญญัติ อนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้าง
พุทธมรณัมพหล

2. รัฐบาล พ.ศ.ควง อภัยวงศ์ ลาออก 18 มี.ค. 2488 เพราะ
สภาผู้แทนเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะ
คับขัน หรือพระราชบัญญัติปกป้องภัยราคาสินค้า ซึ่งรัฐบาลได้แถลงแล้วว่าไม่สามารถ
ปฏิบัติได้

ซึ่งทั้ง 2 กรณี เป็นผลจากความแตกแยกในกลุ่มผู้บริหารเอง คือ
กรณีแรกเป็นความพยายามของกลุ่มหลวงประดิษฐมนูธรรม และนายควง อภัยวงศ์
ที่จะล้มล้างรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม และกรณีหลังเป็นความพยายามของ
กลุ่มหลวงประดิษฐมนูธรรมที่ต้องการล้มรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ หาได้แสดง
ถึงความเข้มแข็งของรัฐบาลที่จะใช้พระราชบัญญัติเป็นมาตรการล้มล้างรัฐบาลไม่

มาตรการอีกอันหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการยับยั้งรัฐสภาในการเสนอ และ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น ในสภาผู้แทนภายใต้รัฐธรรมนูญ 2511 หากมีร่าง
กฎหมายใดที่สมาชิกโดยเฉพาะสมาชิกฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอ รัฐบาลจะขอรับไป
พิจารณาก่อนรับหลักการ ซึ่งเมื่อเสนอเข้าสู่สภาอีกครั้งหนึ่งจะปรากฏอยู่บ่อย ๆ ว่า
รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงหลักการสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจนกลายเป็น
ร่างที่เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล⁵⁰

(50) เช่นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา
และร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ เสนอโดย สส.พรรคประชาธิปัตย์

บทบาทในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา หรือสภาสูงนั้นโดยส่วนรวมแล้ว จะคล้อยตามรัฐบาลมากที่สุด ยกเว้นวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490 และ 2492 ซึ่งเป็นบุคคลที่ นายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้แต่งตั้งขึ้น วุฒิสภาชุดนี้ไม่นิยม จอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่งการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งอยู่แล้ว และเป็นพวกของ นายควง อภัยวงศ์ เสียเป็นส่วนใหญ่ จึงปรากฏว่าวุฒิสภาดังกล่าวได้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ แก่ไขปดักย่อยและในสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอยิ่งกว่าในสมัยใด ๆ ในขณะที่กลับไม่มีปัญหา มากกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้เสนอ สำหรับพลวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2489 และวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2511 นั้นแผนร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ อย่างง่ายดาย โดยที่พลวุฒิสภาเลือกโดยสภาผู้แทนในขณะนั้น และวุฒิสภา 2511 เลือกโดย รัฐบาล จึงปรากฏว่าในวุฒิสภา 2511 การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภา ผู้แทนมักเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกพรรคอื่น ๆ หรือไม่สังกัดพรรคซึ่งไม่ใช่ พรรครัฐบาล⁵¹

3.1.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นมาตรการควบคุมชั้นสูงของ รัฐสภาที่พึงจะกระทำต่อรัฐบาลได้ตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าในอดีตที่ผ่านมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2514 มีสมาชิกรัฐสภาใช้มาตรการนี้รวม 19 ครั้ง ซึ่งมีผลสิ้นสุดครั้ง⁵²

สภาลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป	8 ครั้ง
สมาชิกผู้เสนอขอถอน	5 ครั้ง
ที่ประชุมสภาผู้แทนไม่อนุมัติให้เปิดอภิปราย	2 ครั้ง
ที่ประชุมสภาผู้แทนลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาล	3 ครั้ง
รัฐบาลลาออก	1 ครั้ง

(51) กฤษ ธีรสนธิ์, *Op.cit.*, หน้า 151 - 153.

(52) สุทัศน์ ธรรมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 92.

ครั้งที่	วัน เดือน ปี	ผู้ขอเปิดอภิปราย	เรื่องที่เปิดอภิปราย	ที่มาของผู้ขอเปิดอภิปราย	ผลของการเปิดอภิปราย
1.	19 ม.ค. 2477	นายสวัสดิ์ ยูสะเวส	การเพาะพันธุ์ปลาบึงบร เพ็ด	เลือกตั้ง	มีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป
2.	31 ม.ค. 2477	นายโต ปาณิกบุตร	ราชการที่ 7 สดะราชสมบัติ	เลือกตั้ง	มีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป
3.	12 ก.พ. 2477	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	การสงขาราชการและส.ส.สูงงานต่างประเทศ	เลือกตั้ง	มีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป
4.	31 ม.ค. 2477	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	การปราบปรามผู้ร้าย	เลือกตั้ง	มีมติไม่ควรถูกเปิดอภิปราย
5.	24 ม.ค. 2477	หลวงศรีประกาศ	การจัดการเงิน	เลือกตั้ง	มีมติไม่ให้เปิดอภิปราย
6.	11 ก.ย. 2478	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ภาษีอากร	เลือกตั้ง	ผู้เสนอขอถอนเอง *
7.	11 ก.ย. 2478	นายเลียง ไชยกาล	การรถไฟแผ่นดิน	เลือกตั้ง	ผู้เสนอขอถอนเอง *
8.	5 ต.ค. 2478	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ	เลือกตั้ง	มีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป
9.	12 ส.ค. 2479	นายเลียง ไชยกาล	การปรับปรุงภาษีอากร	เลือกตั้ง	ผู้เสนอขอให้ผ่านระเบียบวาระไป
10.	27 ก.ค. 2480	นายโต ปาณิกบุตร	การจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	เลือกตั้ง	รัฐบาลขอลาออก
11.	22 ม.ค. 2480	นายผล แสนสระดี	การควบคุมหนังสือพิมพ์	เลือกตั้ง	ผู้เสนอขอถอนเอง
12.	2 ก.ค. 2481	ขุนชำนาญสุสาน	การเก็บเงินค่าเล่าเรียน	เลือกตั้ง	ผู้เสนอขอถอนเอง
13.	5 ส.ค. 2486	นายสงวน พยุงพงศ์	เงินช่วยเหลือประชาชนผู้ถูกอุทกภัย	เลือกตั้ง	สภาลงมติไว้วางใจ
14.	26 มิ.ย. 2488	นายอรุณ ทองบัวโรติ	นโยบายของรัฐบาลในการขึ้นค่าเช่าอาคาร	เลือกตั้ง	สภาลงมติไว้วางใจ 74 : 0 มา ประชุม 79
15.	28 มิ.ย. 2488	นายประจวบ มหาขันธ	การจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์	เลือกตั้ง	ผู้เสนอขอถอนเอง
16.	15 พ.ค. 2490	นายควง อภัยวงศ์	ในนโยบายของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ ม.34	เลือกตั้ง	สภาลงมติไว้วางใจ 86 : 55

ครั้งที่	วัน เดือน ปี	ผู้ขอเปิดอภิปราย	เรื่องที่เปิดอภิปราย	ที่มาของผู้ขอเปิดอภิปราย	ผลของการเปิดอภิปราย
17.	31 ม.ค. 2493	นายเพทาย โชติคุนุชิต	แผนการปฏิวัติ	เลือกตั้ง	มีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป
18.	29 มิ.ย. 2494	พระยาตรีธรรมราช	การกบฏจลาจล (ตามรัฐธรรมนูญ 130)	แต่งตั้ง(วุฒิสภา)	มีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป
19.	16 ส.ค. 2500	นายทอง อภัยวงศ์	เปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 75	เลือกตั้ง	มีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป

ที่มา : รายงานการประชุมสภาผู้แทน พุทธสภาและวุฒิสภา พ.ศ. 2475 - 2514
กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นสมาชิกต้องรวบรวมกันเข้าชื่อจนครบเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และยื่นเสนอญัตติต่อประธานสภา เมื่อประธานสภาเห็นว่าการขอเปิดอภิปรายดังกล่าวถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับ ก็จะพิจารณาบรรจุเข้าระเบียบวาระต่อไป ไม่มีข้อกำหนดว่าในกรณีใดหรือประเด็นที่เปิดอภิปรายต้องเป็นเรื่องในระบอบใด สมาชิกจึงจะขอเปิดอภิปรายได้ ทำให้การขอเปิดอภิปรายขึ้นอยู่กับพิจารณาของผู้เสนอญัตติเองและของสภา อาจกล่าวได้ว่าสภาไม่สามารถให้การเปิดอภิปรายควบคุมรัฐบาลอย่างใดผล และหลาย ๆ ครั้งการขอเปิดอภิปรายผู้เสนอญัตติต้องการทราบนโยบาย หรือต้องการให้รัฐบาลชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งหากสมาชิกจะเลี้ยงไปใช้การตั้งกระทู้ถามแทน ก็อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้

การเปิดอภิปรายทั่วไปที่ผ่านมาสภาไม่เคยลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้สำเร็จเลยสักครั้งเดียว ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความอ่อนแอที่ต่องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารมาตั้งแต่เริ่มแรกของการมีสถาบันรัฐสภา และเพราะรัฐสภาในหลาย ๆ สมัยมีสมาชิกที่รัฐบาลแต่งตั้งซึ่งมักจะเป็นพวกของรัฐบาลรวมอยู่ในสภาที่มีการเปิดอภิปรายนั้นด้วย

การที่ผู้เสนอญัตติเปิดอภิปรายขอถอนญัตติคืนเองถึง 5 ครั้ง แสดงถึงความไม่เข้าใจในความสำคัญของการเปิดอภิปรายของสมาชิกเอง การที่สภาลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไปหรือไม่ยอมให้เปิดอภิปรายในหลายครั้งก็เพราะเห็นว่าเรื่องที่ขอเปิดอภิปรายไม่มีความสำคัญพอ

ข้อสังเกตในการเปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกคือในระยะเริ่มแรกที่มีรัฐสภาขึ้น มีการเปิดอภิปรายมาก เช่น ใน พ.ศ. 2477 มีการเปิดอภิปรายถึง 5 ครั้ง

ในภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งที่ 10 นั้น ถึงแม้รัฐบาลจะได้ออกแท้ก็เป็นการลาออกที่เป็นผลสะท้อนทางอ้อมจากการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น และในการเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งที่ 16 ผลของการอภิปรายที่มีการถ่ายทอดผ่านทาง

สื่อมวลชนอย่างกว้างขวางก็พอจะพูดได้ว่าเพียงเป็นการเพิ่มเชื้อส่วนหนึ่งให้แก่การ
รัฐประหาร พ.ศ. 2490 เท่านั้น

โดยส่วนรวมแล้วยังไม่สามารถกล่าวได้ว่ารัฐสภาสามารถจัดการเปิด
อภิปรายทั่วไปที่นาน ๆ มาเป็นเครื่องมือกลางเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้

มีข้อเสนอตั้งเกตุว่าผู้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปทุกครั้งเป็นสมาชิกที่
มาจากการเลือกตั้งยกเว้นการเปิดอภิปรายครั้งที่ 18 ซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป
ของวุฒิสภา

3.2 การควบคุมของรัฐบาล

ตรงกันข้ามกับการควบคุมของรัฐสภา รัฐบาลสามารถควบคุมรัฐสภา
ได้อย่างใดผลกว่าทั้งในการควบคุมทางตรงและทางอ้อม พิจารณาในคานองประกอบ
ในขณะที่องค์ประกอบของรัฐสภามีแนวโน้มที่จะถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลมากขึ้น ใน
กรณีมีสภา เดียวก็จะมีสมาชิกแต่งตั้งโดยรัฐบาลเข้าไปรวมอยู่ด้วยและในกรณีที่เป็น
ระบบสองสภา รัฐบาลก็เป็นผู้แต่งตั้งสภาสูง (เว้นแต่พฤตสภา 2489) โดยเฉพาะ
ตามรัฐธรรมนูญ 2511 วุฒิสภามีอำนาจร่วมในการลงมติญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเชื่อ
ไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย พิจารณาองค์ประกอบของรัฐบาลจะเห็นว่ามีแนวโน้มไปใน
ทางตรงกันข้าม โดยที่สภามีบทบาทรวมในรัฐบาลน้อยลง ๆ จนหมดโอกาสในที่สุด
กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญ 2475 ข้อคร่าว มาตรา 33 กำหนดให้ตั้งรัฐมนตรีทั้งหมด
รวมทั้งนายกรัฐมนตรีด้วยจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ 2475 ถาวร
ผ่อนคลายนโยบายนี้ลงบ้างโดยกำหนดให้ตั้งรัฐมนตรี 14 นาย และนายกรัฐมนตรี
จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีนอกเหนือจากนั้นจะตั้งจากใครก็ได้⁵³

(53) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, ราชกิจจานุเบกษา,
เล่มที่ 49, วันที่ 10 ธันวาคม 2475, มาตรา 47.

หลังจากนั้นเป็นต้นไป รัฐธรรมนูญไม่กำหนดให้ต้องตั้งรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภา แต่เปิดโอกาสให้ตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากผู้ใดก็ได้ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 2490, 2492 และ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495⁵⁴ รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับสุดท้ายหลังจากนั้นคือรัฐธรรมนูญ 2502 มาตรา 14 รัฐธรรมนูญ 2511 มาตรา 139 และรัฐธรรมนูญ 2515 มาตรา 14 บัญญัติห้ามตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจากสมาชิกสภา โดยยังคงดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาต่อไปในขณะเดียวกัน ซึ่งจะได้อภิปรายถึงการควบคุมของรัฐบาลโดยลำดับต่อไป

3.2.1 การยุบสภาตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2475 ซึ่งกราว 2502 และ 2515 พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะยุบสภาได้⁵⁵ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย รัฐบาลเคยใช้

(54) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 63 ตอนที่ 30, วันที่ 10 พฤษภาคม 2489, มาตรา 66, 68.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 64 ตอนที่ 53, วันที่ 9 พฤษภาคม 2490, มาตรา 74, 76.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ), เล่ม 66 ตอนที่ 17, 23 มีนาคม 2492, มาตรา 140, 144.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่มที่ 69 ตอนที่ 15, วันที่ 8 มีนาคม 2495, มาตรา 81, 83.

(55) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 Op.cit., มาตรา 35.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, Op.cit., มาตรา 72.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, Op.cit., มาตรา 40.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, Op.cit., มาตรา 97.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475, แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 Op.cit., มาตรา 65.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 85 ฉบับพิเศษ, วันที่ 20 มิถุนายน 2511, มาตรา 93.

อำนาจยุบสภาตามรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง คือ⁵⁶

1. เมื่อ 11 กันยายน 2481 รัฐบาลซึ่งมี พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาเพื่อให้เลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นใหม่ ภายใน 90 วัน ประชุมวุฒิสภาในการยุบสภาตามแถลงการณ์ว่า⁵⁷

"... สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาพฤติของสมาชิกสภา ขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 68 ผู้เสนอต้องการให้แสดงบัญชีรายละเอียดยกเลิกเกณฑ์การคำนวณภาษีอากร สถิติต่าง ๆ จำนวนคนและสถิติอื่น ๆ ที่เป็นอย่างอยู่ในเวลานี้ได้ไขมาด้วยดีตลอดเวลา 5 ปี มิได้ปรากฏความขัดข้องเสียหายประการใด การที่จะวางขอตายตัวดังที่สมาชิกเสนอมานี้ ... เกินความจำเป็นในชั้นพิจารณาหลักการ ... ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ... จะต้องเป็นเอกสารทั้ง 600 หรือ 700 หน้ากระดาษ ... หลายเรื่องต้องสงวนเป็นความลับ ... รัฐบาลได้พยายามเสมอมาที่จะร่วมมือกับผู้แทนราษฎร ... รัฐบาลได้ชี้แจงแล้วว่าไม่สามารถจะปฏิบัติตามร่างนั้นได้ สภาฯ ใดรับหลักการ ... รัฐบาลเห็นว่าความเป็นไปในสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ และเรื่องอื่น ๆ หลายเรื่องที่แลมาแล้ว ผู้แทนราษฎรชุดนี้เป็นอันมากไม่สนใจฟังคำชี้แจงหรือเหตุผลทางรัฐบาล และมีคำนี้ถึงความเสียหายอันจะพึงมีแก่ประเทศไทย ... รัฐบาลจึงรู้สึกว่าจะไม่สามารถจะบริหารประเทศในความไว้วางใจของสภานี้ได้ ... คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เห็นว่า ... รัฐบาลคณะนี้ควรจะบริหารราชการของประเทศต่อไป ... มีทางเดียวที่จะดำเนินตามวิธีรัฐธรรมนูญ คือยุบสภาผู้แทนราษฎร"

2. เมื่อ 15 ตุลาคม 2488 รัฐบาลซึ่งมี ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือก

(56) รัฐสภาสาร, ปีที่ 13 (พ.ศ. 2508), หน้า 43.

(57) ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 55 ตอน 33 (11 ก.ย. 2481), หน้า 405.

ตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ขึ้นใหม่ ภายใน 90 วัน ปรากฏเหตุผลตามแถลงการณ์ของ
รัฐบาลว่า⁵⁸

"... สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี
พุทธศักราช 2481 นั้น ได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาให้อยู่ในตำแหน่งของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อมาอีกถึง 2 ครั้ง ทั้งนี้ถือว่าเป็นเวลาเกินควร ย่อมเป็น
เหตุให้จิตใจและความคิดเห็นของสมาชิกสภาจำนวนมากเห็นทางจากเจตนาและความ
ประสงค์อันแท้จริงของราษฎร ดังจะเห็นได้เมื่อรัฐบาลได้เสนอต่อสภาฯ ซึ่งร่าง
พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม.... เพื่อให้การได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ
รัฐบาลจึงได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร
เสีย ..."

การยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ครั้งนี้ มีข้อควรสังเกตคือ สมาชิกที่ออก
จากตำแหน่งมีการเลือกตั้งใหม่เฉพาะสมาชิกประเภทที่ 1 ส่วนสมาชิกประเภท
ที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง และส่วนใหญ่อยู่ในตำแหน่งมานานตั้งแต่การแต่งตั้งเมื่อ
พ.ศ. 2476 โดยมีฐานะอำนาจและอิทธิพลต่าง ๆ เหมือนสมาชิกประเภทที่ 1 ไม่
ถูกกระทบกระเทือนด้วย

นอกจากนั้น ยังมีการปิดสภาผู้แทนของรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดา
สมัยที่ 2 ซึ่งเป็นการกระทำที่นอกเหนือบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 1 เมษายน
ถึง 20 มิถุนายน 2476 ซึ่งต่อมา พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา นำคณะทหารบก
ทหารเรือยึดอำนาจบังคับรัฐบาลลาออก และเปิดสภาขึ้นใหม่ ในการปิดสภาครั้งนี้
รัฐบาลอ้างว่า "... สมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรในเวลานี้แล้ว ก็ประกอบด้วย
สมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ สภานี้มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติจนกว่าจะได้มีสภาใหม่
โดยราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา ... หากควรที่จะเพียรวางนโยบายทางเศรษฐกิจใหม่เป็น

(58) ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับกฤษฎีกา), เล่ม 62 ตอน 60 (15 ต.ค.
2488), หน้า 604.

การเปลี่ยนแปลงของเก้าอี้มีอยู่ใช้อยู่จึงเป็นการพลิกแผ่นดิน.... ฐานะแห่งความเป็นอยู่เช่นนี้จะพลอยให้คงเป็นต่อไปอีกไม่ไค้แล้ว.... และโดยคติเช่นนี้เท่านั้นที่บังคับให้รัฐบาลต้องปิดสภา"⁵⁹

อำนาจการยุบสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ปกติกัรัฐธรรมนูญกำหนดให้ยุบได้ครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน เว้นแต่รัฐธรรมนูญ 2511 ไม่กำหนด และการยุบสภาจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่สภาถูกยุบ วุฒิสภาหรือสภาสูงจะประชุมกันไม่ได้ในขณะที่สภาถูกยุบ เว้นแต่วุฒิสภากฎหมายรัฐธรรมนูญ 2490 อาจประชุมได้ตามจำเป็น⁶⁰

3.2.2 การปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

การปฏิวัติรัฐประหารก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐสภาไทยของถูกลดลงและสูญหายเปลี่ยนแปลงไปอยู่บ่อย ๆ การปฏิวัติรัฐประหารกลายเป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะเปลี่ยนแปลง, ก่อตั้งรัฐสภาไทยให้คล้อยตามความต้องการของผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารมากที่สุด หลายครั้งการทำปฏิวัติรัฐประหารผู้กระทำคือผู้กุมอำนาจในคณะรัฐบาลที่ถูกปฏิวัติรัฐประหารให้ออกจากตำแหน่งไปนั่นเอง การปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทยจึงอาจมีผลสะท้อนถึงรัฐสภาในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ใดหลาย ๆ ประการ คือ

1) มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้โครงสร้างในทางการเมืองของรัฐสภาและรูปความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติต้องเปลี่ยนแปลงไปในทางลดอำนาจของรัฐสภาลง

2) มีการเปลี่ยนแปลงค่านักบุคคลผู้ประกอบขึ้นเป็นรัฐสภา โดยผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารเลือกตัวบุคคลชุดใหม่แต่งตั้งเข้าเป็นสมาชิกรัฐสภาในส่วนที่เป็นสมาชิกแต่งตั้ง

3) มีการเปลี่ยนแปลงค่านักบุคคลของรัฐสภาในส่วนที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งขึ้นแทนใหม่

(59) ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่ม 50 ตอน 2 (1 เม.ย.2476)

(60) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490, Op.cit., มาตรา 36.

ประเทศไทยภายใต้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญเคยมีการปฏิวัติรัฐประหาร
ซึ่งมีผลในการยุบเลิกรัฐสภามาแล้ว จำนวน 5 ครั้ง โปรดดูตารางข้างล่างประกอบ

ว/ค/ป	เหตุการณ์	ผู้นำในการกระทำ	ผู้นำรัฐบาลที่ ถูกกระทำ	ผลต่อรัฐสภา	ผลต่อ รัฐธรรมนูญ
8 พย.2490	รัฐประหาร	พล ท.ณีน ชุนหวั่น	พล ร.ท.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	พลุชนสภาและ สภาผู้แทน ผู้ตั้ง ผู้ตั้งวุฒิสมาชิก และเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้ แทนใหม่ตาม รัฐธรรมนูญ 2490.	เลิกรัฐธรรมนูญ 2489 ใช้รัฐ ธรรมนูญ 2490 ซึ่งมี 2 สภา เช่นกัน สภาที่ 1 เลือกตั้งสภา ที่ 2 แต่งตั้ง
29พย.2494	รัฐประหาร	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	วุฒิสภาและ สภาผู้แทน ผู้ตั้ง ผู้ตั้งวุฒิสมาชิก รูปสภาเดียว เลือกตั้งและ แต่งตั้งเท่ากัน	เลิกรัฐธรรมนูญ 2492 ใช้รัฐ ธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีสภาเดียว
16กย.2500	รัฐประหาร	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	สมาชิกภาพ ของสมาชิก สภาผู้แทน ราษฎรสิ้น สุด เลือก และแต่งตั้ง ใหม่.	คงใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม

ว/ค/ป	เหตุการณ์	ผู้นำ ในการกระทำ	ผู้นำรัฐบาลที่ ถูกระทำ	ผลต่อรัฐสภา	ผลต่อ รัฐธรรมนูญ
20ตค.2501	ปฏิวัติ	จอมพลสฤษดิ์ ชนะวีรต์	พล.ท.ถนอม กิตติขจร ลา ออกในวันเดียวกัน ก่อนเกิด การปฏิวัติ	สภาผู้แทนสิ้นสุด สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสภา แต่งตั้งทั้งหมด แทน	เด็กรัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไข เพิ่มเติม ใช้ ธรรมนูญการ ปกครอง 2502 ซึ่งฝ่ายบริหาร มีอำนาจมาก
17พย.2514	ปฏิวัติ	จอมพลถนอม กิตติขจร	จอมพลถนอม กิตติขจร	วุฒิสภาและสภา ผู้แทนสิ้นสุด ตั้ง สภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสภาแต่งตั้ง ทั้งหมด	เด็กรัฐธรรมนูญ 2511 ใช้ธรรมนูญ การปกครอง 2515 ซึ่งมี ลักษณะเหมือน ธรรมนูญการปก ครอง 2502 มาก

- ที่มา :
1. จากราชกิจจานุเบกษา
 2. จากรัฐสภาสาร

ในขณะที่การยุบสภาตามรัฐธรรมนูญมีผลเพียงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วน
 ของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น การปฏิวัติรัฐประหารสามารถยังผลให้
 มากกว่า โดยที่นอกจากจะยังอำนาจสูงสุดของประเทศให้แก่อุทสาหการปฏิวัติรัฐประหาร
 อย่างน้อยในช่วงหนึ่งแล้วยังให้ผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐสภาทั้งหมดทั้งโครงสร้าง
 อำนาจหน้าที่และตัวบุคคล สามารถกำหนดแบบความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารใหม่ในรูป
 โคกโก้ได้ และอาจการมีรัฐสภาเดี่ยวระยะหนึ่งก็ได้ กับทั้งเป็นเสมือนคำเตือนให้
 รัฐสภาของปฏิบัติในขอบเขตความประสงค์ของรัฐบาลอีกด้วย เหล่านี้ น่าจะเป็นคำตอบ
 ทางหนึ่งต่อคำถามที่ว่าทำไมจึงมีการปฏิวัติรัฐประหารอยู่บ่อย ๆ แทนการยุบสภา

จากการปฏิวัติรัฐประหารทั้ง 5 ครั้ง การรัฐประหาร 4 ครั้ง ยกเว้น
 รัฐประหาร 16 ก.ย. 2500 มีผลให้รัฐสภาถูกยุบเลิก และมีรัฐสภาใหม่ตาม
 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทน แต่ทุกครั้งมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาทุก
 ประเภทสิ้นสุดลง และต้องมีการเลือกตั้งและแต่งตั้งใหม่แล้วแต่กรณี เช่นเดียวกัน
 จากการปฏิวัติรัฐประหารดังกล่าว ยกเว้นรัฐประหาร 16 ก.ย. 2500 มีผลให้มีการ
 เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยเลิกฉบับเดิมไปใช้ฉบับใหม่ ข้อที่น่าพิจารณามากคือการ
 ปฏิวัติรัฐประหารเมื่อ 29 พ.ย. 2494, 20 ต.ค. 2501 และ 17 พ.ย. 2514 ไม
 น่าจะต้องเกิดขึ้น โดยเหตุที่ว่าผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารทั้งสามครั้งนั้นเป็นบุคคลเดียว
 กับหัวหน้ารัฐบาลที่ถูกปฏิวัติ หรือมีอำนาจอิทธิพลเด็ดขาดเหนือรัฐบาลที่ถูกปฏิวัติ ซึ่ง
 สามารถใช้วิธีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่แทนการปฏิวัติรัฐประหารใด ที่ไม่ยอมใช้วิธี
 ยุบสภาแสดงถึงความพยายามของผู้นำการปฏิวัติ ที่จะสร้างรัฐสภาใหม่ ซึ่งจะยัง
 ประโยชน์และคล้อยตามความปรารถนาของตนมากที่สุดขึ้นมาแทน มองอีกแง่หนึ่งเป็น
 การแสดงถึงการขาดความไว้วางใจในสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้ง ซึ่งทรง
 ปฏิบัติรัฐบาลเองเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมา จึงน่าจะแปลความหมายได้ว่าผู้ทำการปฏิวัติรัฐ
 ประหารในขณะที่ซึ่งตนเองก็เป็นผู้กุมอำนาจในรัฐบาลอยู่นั้นไม่คิดที่จะใช้ความพยายาม
 เปลี่ยนแปลงสถานการณ์โดยอาศัยตัวบทกฎหมาย ไม่คิดเลื่อมใสในระบบการปกครอง
 โดยรัฐสภา และเป็นอันตรายเป็นการพัฒนาและความเจริญเติบโตของรัฐสภา.

การเกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นนอกจากจะมีผลและความหมายในทางการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและรัฐสภาโดยส่วนรวมแล้ว ยังมีผลอย่างมากถึงสมาชิกรัฐสภาประเภทที่มาจาก การเลือกตั้ง เป็นอิทธิพลที่กดดันสมาชิกรัฐสภาอยู่ตลอดเวลาให้ต้องไม่ปฏิบัติกรรณการเกินไปกับรัฐบาล เพราะอาจเกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นได้ ซึ่งหมายความว่าความวามสมาชิกจะต้องเสียเงินทองเพื่อการรณรงค์หาเสียงอีกครั้งหนึ่ง การสร้างสถานการณ์ว่าอาจจะเกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้นได้ ผลจากการปฏิวัติรัฐประหารในอดีตก็กลายเป็นผลดีและปัจจัยที่ช่วยสร้างเสริมอิทธิพลของฝ่ายบริหารเหนือสมาชิกรัฐสภา ขอมมีผลไม่มากนักน้อยให้สมาชิกรัฐสภาต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบในการใช้เครื่องมือ และมาตรการต่าง ๆ ควบคุมรัฐบาล ให้อยู่ในระดับที่ฝ่ายรัฐบาลยังไม่ถึงกับอยู่ในสถานการณ์คับขันนัก อันจะนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารใคงาย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้ตอบคำถามของผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ เมื่อถูกถามเรื่องที่มีสมาชิกกลุ่มหนึ่งมาขอร้องให้พรรคประชาธิปัตย์เปิดอภิปรายซักฟอกรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจรว่า "... ทางพรรคจะเินคณะกรรมการพิจารณากันอย่างรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง เพราะขณะนี้กำลังอยู่ในระยะหน้าสิ่วหน้าขวาน แต่ดาไม่ทำเสีย ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนก็ไม่มีที่พึ่ง ..." ⁶¹ แสดงถึงความคาดหมายสถานการณ์และเข้าใจสภาพการเมืองในขณะนั้นได้อย่างถูกต้องใกล้เคียงความจริง เพราะปีเศษหลังจากนั้นก็เกิดการปฏิวัติยุบเลิกรัฐสภาโดย จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นทำการปฏิวัติตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาความวุ่นวายและสถานการณ์คับขันของรัฐบาลในสภา และเพื่อขจัดความยุ่งยากในการรับช่วงอำนาจทางการเมืองจาก จอมพลถนอม กิตติขจร ⁶²

การจับกุมคุมขังนักการเมืองและสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล ในลักษณะที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการดำเนินคดีในศาลทั่วไปอย่างยุติธรรม แต่ใช้การฆาตกรรมทางการเมือง และการพิจารณาโดยตัวบทกฎหมายพิเศษ ก็เป็นวิธีการ

(61) สยามรัฐ รายวัน, 29 กรกฎาคม 2513.

(62) DAVID MORELL "THAILAND : MILITARY CHECKMATE", ASIAN SURVEY (FEBRUARY 1972) PP. 156 - 167.

อันหนึ่งที่ปรากฏอยู่ไม่น้อยในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และส่งผลในทางเพิ่มความ
 หวั่นเกรงให้กับสมาชิกรัฐสภาในอำนาจของรัฐบาลมากขึ้น เช่น กรณีการฆาตกรรม
 รัฐมนตรีนาถจำลอง ทวารเรือง, นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายเตียง ศิริขันธ์ และนาย
 ถวิล อุดล เป็นต้น และกรณีที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องในลักษณะเดียวกัน ได้แก่กรณีที่รัฐบาล
 จอมพล ป. พิบูลสงคราม สั่งจับกุม "... บุคคลที่คิดจะก่อการไม่สงบแก่ชาติ และ
 จะคิดประทุษร้ายต่อชีวิตสมาชิกสำคัญ ๆ แห่งรัฐบาล.... เพื่อที่จะเปลี่ยนระบอบการ
 ปกครองและเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนี้" ตามคำอ้างของรัฐบาลเมื่อ 29 มกราคม
 2481⁶³ ได้ตัวจำเลยทั้งสิ้น 51 คน มีทั้งสมาชิกรัฐสภา นายทหาร ประชาชน ถูก
 พิจารณาโดยศาลพิเศษซึ่งจัดตั้งขึ้นสำหรับการนี้โดยเฉพาะ⁶⁴ เป็นผลให้มีผู้ต้องโทษ
 ประหารชีวิตถึง 10 กวายนาย และโทษจำคุกตลอดชีวิต 20 กวายนาย⁶⁵

3.2.3 การควบคุมผ่านพรรคการเมือง

พรรคการเมือง คือ คณะบุคคลที่รวมกันก่อตั้งเป็นพรรคขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์
 ประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมือง กำหนดเป็นนโยบายพรรค เพื่อ
 ประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ⁶⁶

พรรคการเมืองได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยโดยมีกฎหมายรับรองฐานะ

(63) พายัพ โรจนวิภาต, ยุคหมิ่นพิ (สมุทรปราการ : พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์
 สอ เสถบุตร 2515), หน้า 22 - 23.

(64) Ibid., หน้า 63.

(65) Ibid., หน้า 104 - 105.

(66) หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2511
 (พระนคร : บางสะแก การพิมพ์, 2512), หน้า 1.

ความเป็นพรรคการเมืองที่ต่างจากสมาคมหรือการรวมกลุ่มในลักษณะอื่น ๆ เมื่อ พ.ศ. 2498 โดยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 แต่การดำเนินงานในรูปแบบที่คล้ายพรรคการเมืองได้เริ่มมีมาก่อนแล้วตั้งแต่เมื่อ พ.ศ. 2475 ในรูปพรรค "คณะราษฎร" และพรรค "คณะชาติ" อาจกล่าวถึงลักษณะคร่าว ๆ ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทยได้ดังนี้ คือ⁶⁷

1. เป็นคณะบุคคลซึ่งจะต้องมีจำนวนพอสมควร
2. คณะบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นนั้นจะต้องเกิดจากมีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางใหม่ ๆ ตรงกัน
3. คณะบุคคลดังกล่าวต้องการให้ความคิดเห็นของคณะ คือพรรคการเมืองนั้นได้เป็นนโยบายของรัฐบาลทั้งหมดหรือบางส่วน
4. ความมุ่งหมายของพรรคการเมืองที่จะทำให้นโยบายของพรรคมาเป็นนโยบายของรัฐบาลทั้งหมดหรือบางส่วนจะต้องกระทำโดยวิถีทางประชาธิปไตย

พิจารณาข้อบัญญัติแห่งกฎหมายจะพบว่า มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 เช่นเดียวกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 กำหนดจำนวนผู้จะจดทะเบียนก่อตั้งพรรคการเมืองไว้ว่าต้องมีจำนวนรวมกันตั้งแต่ 500 คน ขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทน 10 คน ขึ้นไป (เฉพาะ พรรคพรรคการเมือง 2498) และสำหรับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2511 ให้ใช้จำนวนเพียง 15 คน ในการริเริ่มออกหนังสือเชิญชวนก่อตั้งพรรคการเมืองได้

รองศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกำเนิดพรรคการเมืองไว้ว่า รากฐานสำคัญของการก่อตั้งพรรคการเมือง คือผลประโยชน์ (Interest) ซึ่งเป็นผลให้ในสังคมอุตสาหกรรมมีความต้องการที่จะแข่งขันกัน

(67) พนม ภัยนาย, ลักษณะและพฤติกรรมของพรรคการเมืองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512), หน้า 15 - 16.

ในทางการเมืองมากกว่าสังคมเกษตรกรรม⁶⁸

พรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากไม่เป็นตัวแทนของประชาชนทั่วไปในค่านโยบายสาธารณะ (NEUTRAL INSTRUMENT OF PUBLIC POLICY) และกลายเป็นเครื่องมือของผู้ปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองไม่ได้เป็นที่ยอมรับของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอันส่งเสริมและรักษาผลประโยชน์ของตนหรือแข่งขันแสวงหาอำนาจการเมือง พรรคการเมืองในประเทศเหล่านี้จึงเป็นที่รวมกลุ่มของกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีผลประโยชน์ร่วมกันโดยเฉพาะเท่านั้น พรรคการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้นำบางคน⁶⁹ ในประเทศไทยบุคคลที่มาร่วมกันเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ได้ยึดถืออุดมการณ์หรือความเห็นพ้องต้องกันในแนวนโยบายเป็นเกณฑ์ แต่ยังคงอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองที่ตนคาดหวังจะได้รับในช่วงเวลาระหว่างนั้นอยู่มาก โศกการมุ่งหวังตำแหน่งทางการเมืองและหวังผลในการเลือกตั้ง เมื่อการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองเกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าวจึงส่งผลถึงการดำเนินการของรัฐสภา ทำให้บทบาทของสมาชิกสภาขาดหลักการและเป้าหมายที่แน่นอน

การรวมตัวก่อตั้งเป็นพรรคการเมืองในประเทศไทยมักจะเกิดขึ้นในระยะไกล ๆ ก่อนการเลือกตั้งและถือการเลือกตั้งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญ ทั้งนี้เพราะลักษณะการต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองไทยมีฐานการต่อสู้ที่แคบและส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่เพียงในรัฐสภา เมื่อไม่ได้รับเลือกตั้ง หรือสิ้นผู้นำพรรค ๆ พรรคการเมืองนั้นก็จ่อมเลิกไปโดยง่าย

(68) จริญญา สุภาพ. "ปัญหาบางประการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับพรรคการเมือง", วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 6 (เมษายน 2512), หน้า 43.

(69) ปริญญา อุดมทรัพย์, วิเคราะห์บทบาททางการเมืองของทหารในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2514,) หน้า 13.

เมื่อกระทรวงมหาดไทยเปิดรับจดทะเบียนพรรคการเมือง ระหว่าง วันที่ 26 กันยายน 2498 ถึง 20 ตุลาคม 2501 นั้น มีพรรคการเมืองต่าง ๆ มาขอจดทะเบียนก่อตั้งถึง 30 พรรค⁷⁰ ที่สำคัญได้แก่พรรคเสรีมนังคศิลา ก่อตั้งเมื่อ 29 กันยายน 2498 โดยมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าพรรค พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค พรรคประชาธิปไตยก่อตั้ง เมื่อ 30 กันยายน 2498 มี นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค นายใหญ่ ศวิตชาติ เป็นเลขาธิการพรรค พรรคชาติสังคมก่อตั้งเมื่อ 21 ธันวาคม 2500 มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรค พล.ท.ประภาส จารุเสถียร เป็นเลขาธิการพรรค พรรคสหภูมิ ก่อตั้ง เมื่อ 21 มิถุนายน 2500 มีนายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ เป็นหัวหน้าพรรค นายสงวน จันทรสาขา เป็นเลขาธิการพรรค ปรากฏจากผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อ 26 ก.พ. 2500⁷¹ พรรคเสรีมนังคศิลา ได้รับเลือกตั้ง 86 ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตย 30 ที่นั่ง ไม่สังกัดพรรคใด 8 ที่นั่ง ในจำนวนที่นั่งทั้งหมด 160 ที่นั่ง เป็นผลให้พรรคเสรีมนังคศิลาได้เป็นรัฐบาล พรรคประชาธิปไตยเป็นฝ่ายค้าน ครั้งเกิดการรัฐประหาร โดย จอมพลสฤษดิ์ ชัยโลรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ขึ้น และมีการเลือกตั้งใหม่ พรรคสหภูมิซึ่งมี จอมพลสฤษดิ์อยู่เบื้องหลัง กลับได้รับที่นั่งในสภามากที่สุดในการเลือกตั้ง เมื่อ 15 ธันวาคม 2500 โดยได้ 44 ที่นั่ง⁷² พรรคประชาธิปไตยที่นั่งรองลงมา คือ 33 ที่นั่ง พรรคเสรีมนังคศิลาแตกกระจายไปสมัครในฐานะสมาชิกอิสระ ไม่สังกัดพรรค สังกัดพรรคสหภูมิและพรรคอื่น ๆ คงได้รับเลือกตั้งในนามพรรคเสรีมนังคศิลาเพียง 4 ที่นั่ง ในขณะที่สมาชิกไม่สังกัดพรรคใดได้รับเลือกเพิ่มขึ้น เป็น

(70) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "ความเป็นมาของพรรคการเมือง", รัฐสภาสาร, ปีที่ 16 (ตุลาคม 2511), หน้า 15 - 29.

(71) Ibid., หน้า 30.

(72) Ibid., หน้า 31.

59 ที่นั่ง ในจำนวนที่นั่งในสภา 160 ที่นั่ง ในขณะที่ต่อมาภายหลังการเลือกตั้ง จอมพล
สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อตั้งพรรคชาติสังคมขึ้นเพื่อหากำลังในสภาเพิ่ม และได้ส่งสมาชิก
เข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งเพิ่มเติมเมื่อ 30 มกราคม 2501 ในจำนวนที่นั่ง 26
ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตย 13 ที่นั่ง พรรคสหภูมิได้ 9 ที่นั่ง และไม่สังกัดพรรคใด
4 ที่นั่ง⁷³

จากสถิติการเลือกตั้งที่ผู้สมัครได้รับเลือกตั้งในนามพรรคดังกล่าว แสดง
ให้เห็นถึงลักษณะการสังกัดพรรคของสมาชิกวุฒิสภาว่า มุ่งสังกัดพรรคที่ผู้นำกำลังอยู่ใน
อำนาจในขณะนั้นเป็นสำคัญ เมื่อผู้นำพ้นจากอำนาจ พรรคก็สิ้นสุดหรืออับเฉาตามไป
ด้วย เป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้รัฐบาลสามารถไขพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือหา
ความสนับสนุนจากสมาชิกสภา และใช้เป็นเครื่องมือเป็นช่องทางในการควบคุมสมาชิก
สภาในสังกัดพรรคของตนได้ง่าย อย่างน้อยก็ในช่วงหนึ่ง

การที่รัฐบาลไขพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือควบคุมดูพรรค และควบคุม
วุฒิสภา เป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลและเป็นช่องทางในการครอง
อำนาจของรัฐบาลในขณะหนึ่ง ๆ เท่านั้น หากที่รัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรค
มีความเห็นพ้องต่อกันในรากฐานแห่งอุดมการณ์หรือนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม
การเมือง ที่สำคัญไม่ จะเห็นได้ว่าเมื่อประกาศผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 10 ก.พ.
2512 นั้น พรรคสหประชาไทยซึ่งมี จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค และ
พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เป็นเลขาธิการพรรค มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งในนามของ
พรรค จำนวน 75 นาย แต่แล้วในเดือน ตุลาคม ปีเดียวกันสมาชิกสังกัดพรรคอื่นและ
ไม่สังกัดพรรคใดสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคสหประชาไทยเพิ่มขึ้น ทำให้พรรค
สหประชาไทยมีสมาชิกในสภาผู้แทนถึง 100 คนเศษ⁷⁴ ส่วนสมาชิกไม่สังกัดพรรคใด

(73) Ibid., หน้า 32.

(74) กฤตนิสิตนักศึกษาวุฒิสภาสมัครสังกัดพรรคเลือกตั้ง, ประเมินผลการเลือก
ตั้งสมาชิกสภาผู้แทน 10 กุมภาพันธ์ 2512. หน้า 377.

ลดลงจาก 70 คน เหลือเพียง 10 คนเศษ แสดงถึงความขาดหลักการของสมาชิกสภาผู้แทนบางคนซึ่งยอมตนเป็นเครื่องมือของรัฐบาลโดยยอมเข้าร่วมในพรรครัฐบาลซึ่งมูลเหตุจูงใจอย่างหนึ่งอาจจะโดยหวังที่จะได้รับเงินพัฒนาจังหวัดซึ่งแบ่งอยู่ในงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดของตนตามรายละเอียดซึ่งตนต้องการ อันจะช่วยส่งผลถึงโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งคราวต่อไปมากขึ้น

แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อ จอมพลถนอม และบุคคลซึ่งล้วนแต่เป็นบุคคลชั้นบริหารระดับสูงของพรรคสหประชาไทยทำการปฏิวัติขุบเล็กรัฐสภา รัฐธรรมนูญ และพรรคการเมือง เมื่อ 17 พ.ย. 2514 และในปลายปี 2515 (16 ธ.ค. 2515) ได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวน 299 คน ซึ่งทำม็ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 กลับมีอดีตสมาชิกพรรคสหประชาไทย ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติเพียง 1 นาย คือ พล.ต.ศิริ ศิริโยธิน อดีตประธานสภาผู้แทนสังกัดพรรคสหประชาไทย ทั้งนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าสมาชิกพรรคสหประชาไทยมีความเห็นพ้องต่อกันกับกลุ่มผู้นำพรรคสหประชาไทยในรากฐานอุดมการณ์หรือนโยบายสำคัญในการบริหารประเทศ แต่เป็นการเข้าสังกัดพรรคในลักษณะเดียวกับพรรคเสรีมนังคศิลาและพรรคสหภูมิในอดีต ซึ่งกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่เสริมสร้างและรักษาอำนาจควบคุมของรัฐบาลในรัฐสภา โดยผ่านพรรคการเมืองซึ่งก่อตั้งโดยรัฐบาลไว้ได้ตลอดเวลา

3.2.4 การใช้สมาชิกแต่งตั้งและข้าราชการเป็นเครื่องมือ

รัฐบาลในทุกสมัยที่ผ่านมาได้อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้รัฐบาลสามารถมีพรรคพวกส่วนหนึ่งเป็นอยางน้อยอยู่ในรัฐสภาในรูปของสมาชิกประเภทที่ 2 หรือสภาแต่งตั้งเพื่อเป็นกำลังเป็นหลักประกันเสถียรภาพภายใต้การดำเนินงานของรัฐสภาของรัฐบาล และในขณะเดียวกันสมาชิกรัฐสภาในส่วนที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลนั้น มักจะเป็นข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในสภาแต่งตั้งระยะหลัง ๆ ซึ่งส่งผลในทางเพิ่มพูนอำนาจครอบงำของรัฐบาลเหนือสมาชิกรัฐสภาส่วนนี้มาก ตามรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 และ 2515

นั้น รัฐบาลอยู่ในวิสัยที่จะควบคุมรัฐสภาไว้ได้อย่างสิ้นเชิง เพราะประกอบด้วยสมาชิก
 แดงทั้งทั้งสิ้น และสมาชิกดังกล่าว / เป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันได้วุฒิสภา
 ตามรัฐธรรมนูญ 2490 สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน และ
 ไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา เช่นเดียวกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2511
 ซึ่งมีจำนวน 3 ใน 4 ของสภาผู้แทน คงมีแต่พฤฒสภาตามรัฐธรรมนูญ 2489 ซึ่งกำหนด
 จำนวนสมาชิกไว้ 80 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ
 2492 สมาชิกมาจากการแต่งตั้งจำนวนคงที่ 100 คน ที่รัฐธรรมนูญห้ามเป็นข้าราชการ
 ประจำ จากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาแต่งตั้งโดยส่วน
 ใหญ่แล้วสามารถเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันได้ ในขณะที่สมาชิกสภาที่มา
 จากการเลือกตั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งจะห้ามดำรงตำแหน่งสมาชิก
 รัฐสภาในขณะเดียวกันที่เป็นข้าราชการประจำ การใช้สมาชิกแต่งตั้งโดยเฉพาะ
 ข้าราชการประจำเขามารวมอยู่ในรัฐสภาจึงปรากฏอยู่เกือบตลอดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475
 โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ นี้ ข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหาร ตำรวจ ได้
 รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภามากยิ่งขึ้น

พิจารณาคำนวณบุคคลที่ประกอบเป็นสมาชิกรัฐสภาประเภทแต่งตั้ง สมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว จำนวน 70 นาย ตามรัฐธรรมนูญ 2475 ชั่วคราวนั้นล้วน
 แล้วแต่เป็นพวกของคณะราษฎรผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2475 ถาวร เมื่อ 2476 และอยู่ใน
 ตำแหน่งตลอดไปจนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489 ก็ยังคงเป็นกลุ่มผู้เปลี่ยนแปลงการ
 ปกครอง และผู้สนับสนุนเป็นส่วนใหญ่ ตั้งแต่ระยะ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2489
 ภายใต้สมาชิกแต่งตั้งทั้ง 2 ชุดนี้ อิทธิพลคณะราษฎรยังคงควบคุมรัฐสภาอยู่ ความสัมพันธ์
 ระหว่างสมาชิกสภาส่วนนี้กับผู้นำรัฐบาลขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์และความนิยมส่วนตัวเป็น
 สำคัญ

พฤฒสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2489 ถึงแม้จะมาจาก การเลือกตั้งทาง
 อ้อม โดยสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้เลือก แต่สมาชิกสภาผู้แทนในขณะนั้น เป็นพวกสังกัด

พรรคสหชีพและแนวรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นรัฐบาลเสียเป็นส่วนใหญ่ พฤษภาจึงมีความสัมพันธ์ที่ราบรื่นกับฝ่ายบริหาร แสดงบทบาทและพฤติกรรมในทำนองคล้อยตามและเห็นด้วยกับฝ่ายบริหาร เป็นส่วนมาก สังเกตได้จากวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและแนวทางการตั้งกระทู้ถาม พฤษภาชุดนี้จึงไม่สามารถมีบทบาทและพฤติกรรมที่เป็นกลางอย่างยุติธรรมและบริสุทธิ์ใจได้⁷⁵

ภายหลังการรัฐประหาร 2490 นายควง อภัยวงศ์ ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและเลือกวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญ 2490 จำนวน 100 คน จึงปรากฏว่าเป็นสมักรพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์ เสียเป็นส่วนใหญ่⁷⁶ วุฒิสภาชุดนี้อยู่ในตำแหน่งจนถึงเมื่อมีการเลิกใช้รัฐธรรมนูญ 2492 โดยที่ในระยะหลัง ๆ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ปรากฏรูปความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันระหว่างวุฒิสภาชุดนี้กับรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ และรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทั้ง ๆ ที่เป็นวุฒิสภาชุดเดียวกัน โดยในขณะที่นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น วุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถามที่ไม่สำคัญเพียงไม่กี่กระทู้ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยไม่มีการแก้ไขมาก นับว่ามีความสัมพันธ์ที่ราบรื่นกับฝ่ายบริหาร แต่หลังจากที่จอมพล ป. ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี วุฒิสภาไม่พอใจการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของ จอมพล ป. อยู่แล้ว และไม่ไค้มีความผูกพันหรือรู้สึกมีพันธะต้องคอยแทนรัฐบาลชุดนี้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงปรากฏว่าตลอดระยะเวลาที่วุฒิสภาชุดนี้อยู่ในตำแหน่งความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารไม่ราบรื่น เห็นได้จากวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และการตั้งกระทู้ถามรวมทั้งการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาด้วย นับเป็นสภาแต่งตั้งชุดเดียวที่มีการเปิดอภิปรายซักฟอกฝ่ายบริหาร⁷⁷

(75) กริช สืบสนธิ, Op.cit., หน้า 158 - 159.

(76) สุทัศน์ ชมคี, Op.cit., หน้า 77.

(77) กริช สืบสนธิ Op.cit., หน้า 158 - 163.

หลังจากจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำรัฐประหารยุบเลิกรัฐสภา และรัฐธรรมนูญ 2492 กลับไปใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 ทหารใหญ่ซึ่งเป็นรูปสภาเดี่ยวมีสมาชิก 2 ประเภท แต่งตั้งและเลือกตั้งจำนวนเท่ากัน จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 123 คน เมื่อ 30 พ.ย. 2494 ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้เป็นข้าราชการประจำ ทหาร และตำรวจ ถึง 103 คน⁷⁸ สมาชิกสภาผู้แทนแต่งตั้งชุดนี้ได้อยู่ในตำแหน่งตลอดจนถึงจอมพลสฤษดิ์ ทำการรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2500 ใหสมาชิกภาพของสภาผู้แทนสิ้นสุดลง แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 จำนวน 123 นาย ขึ้นใหม่ พิจารณารายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่งตั้ง เมื่อ 18 ก.ย. 2500 ก็ได้ รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 240 คน เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 สมาชิกวุฒิสภาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2511 หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 299 คน ที่แต่งตั้งขึ้นเมื่อ 16 ธันวาคม 2515 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515 ก็ได้ จะสังเกตเห็นว่าผู้ได้รับแต่งตั้งเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการทหาร และตำรวจระดับสูง โดยเฉพาะผู้คุมกำลังทหารและตำรวจส่วนสำคัญ ๆ⁷⁹ การแต่งตั้งในลักษณะดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเสริมสร้างอำนาจของข้าราชการประจำมากกว่าจะคำนึงถึงคุณวุฒิและความเหมาะสม ภายหลังจากจอมพลถนอม กิตติขจร หมดอำนาจแล้ว ภายใต้อำนาจของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ระบบการแต่งตั้งสมาชิก

(78) โปรตพิจารณา ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "ความเป็นมาของรัฐสภาไทย" *Op. cit.*, . หน้า 84 - 90.

(79) ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "ความเป็นมาของรัฐสภาไทย", *Op. cit.*, หน้า 114 - 118, 129 - 137.

ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่ม 89 ตอนที่ 193, วันที่ 16 ธ.ค. 2515, หน้า 1 - 17,

ทองศรีกำภู ณ อุษยา และพวก, รัฐสภาไทยพุทธศักราช 2513 : ชีวประวัติสมาชิกรัฐสภา (พระนคร: สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), หน้า 23 - 77

ต่างออกไปจากเดิม โดยไคทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิกแห่งชาติจากบุคคลต่าง ๆ
 อาชีพกัน 2 พันคนเศษ และให้สมาชิกแห่งชาติเลือกตั้งกันเองเป็นสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติ
 อีกคนหนึ่ง จากผลการเลือกตั้งทำให้ได้สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติซึ่งถึงแม้จะเป็นสภา
 แต่งตั้ง แต่ก็มาจากบุคคลต่าง ๆ ชนและต่างอาชีพกันมากที่สุดเท่าที่เคยมีในประวัติการ
 แต่งตั้งสมาชิกสภาของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ จากจำนวน 299 นาย ปรากฏว่ามี
 ข้าราชการตำรวจ ทหารประจำการ ไมถึง 60 นาย⁸⁰ แต่ก็ยังมีข้าราชการประจำ
 อยู่เป็นจำนวนมาก

3.3 สรุป

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นผลให้เกิด
 รัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นต้นมาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา
 อยู่ในรูปที่รัฐบาลมีอิทธิพลครอบงำเหนือรัฐสภามาตลอด และมาถึยั้งๆ ขึ้นในระยะ
 ต่อ ๆ มา การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญก็รัฐสภาที่ล้วนแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงโดย
 ฝ่ายบริหาร หรือเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น รัฐสภาไม่สามารถดำรงฐานะ
 ความเป็นอิสระอย่างสมดุยกัยกับฝ่ายบริหารได้เพราะถูกบังคับไว้โดยบทบัญญัติแห่ง
 รัฐธรรมนูญต่างๆ, โดยวิธีการที่ฝ่ายบริหารใช้การแต่งตั้งสมาชิกส่วนหนึ่งซึ่งมักจะเป็น
 ข้าราชการประจำเข้ามาเป็นกำลังสำรองอยู่ในรัฐสภาเกือบตลอดเวลา และเพราะ
 ความอ่อนแอขาดประสิทธิภาพที่ต่อเนื่องของรัฐสภาที่จะเป็นพื้นฐานและพลังฝ่ายรัฐสภา
 การที่รูปความสัมพันธ์กลายเป็นการปกครองโดยฝ่ายบริหาร (EXECUTIVE
 GOVERNMENT) ซึ่งไม่ใช่รูปการปกครองระบอบรัฐสภา (PARLIAMENTARY
 SYSTEM OF GOVERNMENT) ก็คือ การปฏิวัติรัฐประหารซึ่งเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ
 และการข่มขู่, รวมทั้งการที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจสั่งจางและผลประโยชน์เพื่อชักจูง

(80) โปรดคุณราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 24 ธ.ค. 2516,
 หน้า 1 - 18.

สมาชิกรัฐสภาที่ดี กลายเป็นอุปสรรคบนพื้นฐานของรัฐสภาให้ตกเป็นเบี้ยล่างฝ่ายบริหารมากขึ้นทุกขณะ ระบบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นมีลักษณะการรวมตัวและการดำเนินงานคล้ายกลุ่มการเมืองซึ่งรวมกันโดยคำนึงถึงการเลือกตั้งและความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำพรรค และโอกาสในการได้รับผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ ทำให้การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐสภาที่จะควบคุมรัฐบาล ขาดหลักการ และความจริงจัง ไม่สามารถควบคุมรัฐบาลได้ในขณะที่อำนาจควบคุมของรัฐบาลเห็นรัฐสภาปรากฏและเพิ่มพูนทุกขณะทั้งทางตรง และทางอ้อม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาไทยจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ตลอดเวลา และไม่อาจหวังที่จะอยู่ในฐานะที่ค้ำขึ้นได้โดยการเปลี่ยนแปลงจากฝ่ายบริหาร แต่ต้องใช้การปรับปรุงที่เกิดจากรัฐสภาเอง และปัจจัยอื่น ๆ ทางคามวลชนภายนอกรัฐสภา.