

ผลของการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป

คงได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ว่า กระบวนการที่รัฐสภาควบคุมรัฐบาลภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ การอนุมัติเงินเพื่อดำเนินงานได้บรรลุตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ ในระหว่างที่รัฐบาลดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ ก็มีการควบคุมรัฐบาลหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลดำเนินการให้อยู่ในแนวนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา โดยการซักถามถึงเหตุผลว่าทำไมจึงดำเนินการไปในรูปแบบนั้น จะเป็นการดำเนินการของสมาชิกแต่ละคนโดยอิสระหรือรวมกลุ่มกันของสมาชิก เพื่อต้องการทราบข้อเท็จจริงโดยส่วนรวม ซึ่งเรียกว่าการ เปิดอภิปรายทั่วไป ทั้งนี้ให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงเพื่อให้สมาชิกหายข้องใจ และถ้าหากเป็นการร้ายแรงสมาชิกรัฐสภา ก็อาจจะเสนอให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก็ได้ ผลก็คือ คณะรัฐบาลก็อาจจะลาออกหรือยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่านโยบายของฝ่ายใดถูกต้องตามเจตนารมณ์ของคนมากที่สุด ให้เข้ามาบริหารประเทศต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของไทยคงได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ นั้น เป็นเรื่องยืนยันได้อย่างชัดเจนว่าเป็นสถาบันที่มีความอ่อนแอ และถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ทำให้มีการยึดถือบุคคลมากกว่าระบบหรือหลักการ ดังที่อาจารย์พงศ์เพ็ญให้ทัศนะไว้ว่า

"...ประเทศไทยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญที่แท้จริงของอำนาจก็คือ กลุ่มข้าราชการชั้นนำฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งพอจะแบ่งออกได้เป็นกลุ่มอนุรักษนิยมกับกลุ่มก้าวหน้า กลุ่มที่กุมอำนาจอยู่เกือบตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้แก่อกลุ่มอนุรักษนิยม ซึ่งมีกำลังทหารเป็นสำคัญ การเข้าร่วมอยู่ในกลุ่มได้นั้น เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าหลักการ การอยู่ในบังคับบัญชา ความเป็นเพื่อน ความเป็นลูกศิษย์ลูกหา เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยชักจูงให้เข้าอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เหตุที่กลุ่มข้าราชการกลายเป็นที่มาของอำนาจไม่ใช่ประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็เป็นเพราะว่าใน

สังคมไทยไม่มีชนชั้นอื่นใดที่ร่วมกันคิด มีพลังแข็งแกร่งพอที่จะคานอิทธิพล  
ของข้าราชการและการเข้ามาสับเปลี่ยนการใช้อำนาจ ค้วย เหตุนี้อำ-  
นาจจึงเปลี่ยนมืออยู่ในหมู่ข้าราชการกันเอง ถ้าตรวจดูรายชื่อรัฐมนตรี  
ตั้งแต่สมัยพระยามโนปกรณนิติราชาเรื่อยลงมา จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่  
อยู่ในหมู่พวกข้าราชการชั้นนำ..."

ลักษณะที่เป็นพื้นฐานเป็นดังกล่าวนี จึงส่งผลสะท้อนไปสู่ความไม่เป็นระเบียบใน  
รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ ประกอบกับการทำงานของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปในลักษณะที่ต่างคนต่าง  
ทำหน้าที่ของตน ขอสนับสนุนในเรื่องนี้ได้แก่การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอญัตติเปิดอภิปราย  
ทั่วไป หัวข้อเรื่องที่เสนอมาในระยะแรก ๆ แทบทั้งหมดมักเป็น เรื่องที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของผู้แทน  
ราษฎรที่เป็นเจ้าของญัตติแทบทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น เรื่องการเพาะพันธุ์ปลาในบึงบรเพ็ด จังหวัด  
นครสวรรค์ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดนครสวรรค์เป็นผู้เสนอญัตติ เรื่องเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่า  
อาคารที่เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เสนอโดย นายอรุณ ทองปัสโชติ สมาชิกสภาผู้แทน  
จังหวัดพระนคร เป็นต้น ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกเป็นปัญหาขึ้น ก็หาสมาชิกเข้า  
ชื่อรับรองในญัตติดังกล่าวแล้ว ก็เสนอเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้นเพื่อให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง  
เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ฟังคำชี้แจงแล้วก็ป็นอันเสร็จสิ้นไป

ดังนั้น การปฏิบัติงานของสมาชิกรัฐสภาจึงเป็นไปในรูปที่ต่างฝ่ายต่างทำ เป็นเอกเทศ  
ทำให้ขาดความรับผิดชอบที่จะควบคุมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำรัฐบาลได้กำหนดตัวบุคคลที่จะว่าการ  
ในตำแหน่งรัฐมนตรีต่าง ๆ อยู่ก่อนแล้ว ก็ย่อมจะทำให้เป็นการสะดวกที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมี  
อิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างง่ายดาย แม้แต่ในระยะ เวลาที่จอมพล ป.ได้เป็นหัวหน้ารัฐบาล  
สมัยที่ ๒ จะได้มีการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นรัฐมนตรีเป็นส่วนมากก็ตาม แต่เป็น  
ลักษณะของการให้รางวัลที่สมาชิกเหล่านั้นยินดีเข้าร่วมมือกับรัฐบาลสนับสนุนรัฐบาลมากกว่า ทำให้  
เกิดขึ้นจากระบบไม่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้สมญานามของสถาบัน  
นิติบัญญัติของไทยว่า เป็นสถาบันที่ให้ความชอบธรรมกับผู้ใช้อำนาจบริหาร ๒ ฉะนั้น จึงกลายเป็น

๑ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองประเทศไทย  
(พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๒), หน้า ๒๐.

๒ กระมล ทองธรรมชาติ, ดร., รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย,  
(พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๘.

ว่า สถาบันนิติบัญญัติเพียงสถาบันเดียวที่รับภารกระทำของรัฐบาลเท่านั้นเอง อาจารย์ ดร. กมล สมวิเชียร ได้ให้ทัศนะไว้ว่า

"...ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของไทยเป็นองค์กรที่ค่อยเสถียรภาพที่สุดในบรรดาอำนาจอริปไตยทั้งสาม นับแต่เริ่มการก่อตั้งสถาบันรัฐสภาอำนาจภายนอกได้เข้าไปมีอิทธิพลยุ่งเกี่ยวอยู่โดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่าสมาชิกรัฐสภาชุดแรกประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการประจำและสมัครพรรคพวกของ "ผู้ก่อการ" อยู่มากกว่าครึ่ง และนับแต่นั้นมาอิทธิพลของฝ่ายบริหารก็ไปครอบงำรัฐสภาอยู่เกือบเสมอมา รัฐสภาถูกใช้ เป็นเพียง Rubber Stamp บาง เป็นเวทีการเมืองระหว่างประเทศบ้าง หรือเป็นที่แสวงหาอิทธิพลทางการค้าของบุคคลบางคนบ้าง มีน้อยครั้งเหลือเกินที่รัฐสภาไทยได้กระทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติและเป็นปากเป็นเสียงของราษฎรที่แท้จริง ตามทฤษฎีรัฐศาสตร์..."<sup>๓</sup>

ถึงแม้ว่าฐานะของรัฐสภาหรือสถาบันนิติบัญญัติจะเป็นไปในลักษณะดังกล่าวแล้วก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนประชาชนบางกลุ่มก็พยายามทำหน้าที่ในการควบคุมรัฐบาลอย่างเต็มที่และถึงที่สุดเช่นกัน ดังที่ทัศนะที่ว่าผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นผู้เสียสละและเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติ ถึงแม้ว่าผลที่ปรากฏออกมาจะไม่ได้ดังที่ตั้งใจไว้ แต่อย่างน้อยก็เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พยายามทำหน้าที่เท่าที่ตนคิดว่ามีอำนาจจะทำและตามกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจไว้

จากที่กล่าวมาแล้ว ย่อมเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าสถาบันนิติบัญญัติของไทยอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ ความอ่อนแอของรัฐสภาซึ่งถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารนี้ มีสิ่งที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัด

<sup>๓</sup> กมล สมวิเชียร, ดร., พัฒนาการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๓), หน้า ๖๔.

<sup>๔</sup> ข้อคิดเห็นของนายนิยม อุดมย์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร จากหนังสือพัฒนาการเมืองไทย โดย ดร.กมล สมวิเชียร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ๒๕๑๓, หน้า ๖๓.

ก็คือ การปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในที่ประชุม การพิจารณาปัญหาการเมืองหรือการ  
อภิปรายในข้อนโยบายต่าง ๆ จึงเป็นไปในลักษณะที่ขาดน้ำหนักที่รัฐสภาจะทำการควบคุมรัฐบาล  
ได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากการที่สมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปในแง่ลักษณะของ  
ญัตติที่เสนอเข้าสู่การเปิดอภิปรายทั่วไป ฝ่ายค้าน อุปสรรค ในการ เปิดอภิปรายทั่วไป

๔.๑ ลักษณะของญัตติที่เสนอเข้าสู่การ เปิดอภิปรายทั่วไป

ญัตติที่เสนอเข้าสู่การ เปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกรัฐสภาในสมัยต่าง ๆ มีดังนี้คือ

๑. ญัตติเสนอเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๑ ในระยะเวลาที่  
พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้ารัฐบาล มีการเสนอญัตติทั้งสิ้น ๑๒ ครั้ง เกี่ยวกับ  
เรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- ๑. เรื่องเกี่ยวกับการเพาะพันธุ์ปลาในบึงบรเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์
- ๒. เรื่องเกี่ยวกับพระราชนันทิกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
- ๓. เรื่องเกี่ยวกับการส่งข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำงาน

ต่างประเทศ

๔. เรื่องเกี่ยวกับนโยบายการปราบปรามโจรผู้ร้าย นโยบายภาษีรัชชูปกร  
นโยบายอาคารคานา ภาษีเงินได้ และภาษีการค้า

- ๕. เรื่องเกี่ยวกับการจัดการดินในประเทศไทย
- ๖. เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร
- ๗. เรื่องเกี่ยวกับการรถไฟของแผ่นดิน
- ๘. เรื่องเกี่ยวกับความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ
- ๙. เรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงภาษีอากร
- ๑๐. เรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
- ๑๑. เรื่องเกี่ยวกับการควบคุมหนังสือพิมพ์
- ๑๒. เรื่องเกี่ยวกับการเก็บเงินค่าเล่าเรียน

๒. ญัตติที่เสนอเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๒ ในระยะเวลา  
ที่นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุญยะเกต เป็นหัวหน้ารัฐบาล และในสมัยรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะ  
ที่ ๑ ในระยะเวลาที่ พลเรือตรี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล มีดังนี้

๑. เรื่องเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาลในการขึ้นค่าเช่าอาคาร
๒. เรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
๓. เรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยภายใน ความมั่นคงทางการคลัง การเศรษฐกิจ การต่างประเทศ การแทรกแซงข้าราชการประจำ การรักษาฐานะของข้าราชการ การศึกษาของชาติ และกรณีสวรรคต

๓. ญัตติที่เสนอ เพื่อกองปริายทั่วไปในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๒ และสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๒ ในระยะเวลาที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาล มีดังนี้

๑. เรื่องเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนผู้ถูกอุทกภัยปี พ.ศ. ๒๔๘๕
๒. เรื่องเกี่ยวกับแผนการปฏิวัติปลายเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๘๓
๓. เรื่องเกี่ยวกับการกบฏจลาจล วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๔๘๔
๔. เรื่องเกี่ยวกับความไม่สงบเรียบร้อย และการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ การคลังของประเทศ การศึกษา การครองชีพของประชาชน การเศรษฐกิจ การป้องกันและปราบปรามคอรัปชั่น และการรักษาสุขภาพ

ในการ เสนอญัตติ เพื่อกองปริายทั่วไปทั้ง ๑๔ ครั้งนี้ มีผลแตกต่างกันดังนี้

- |   |         |
|---|---------|
| ๑. สมาชิกลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป            | ๘ ครั้ง |
| ๒. สมาชิกเสนอขอถอนญัตติคืน                    | ๕ ครั้ง |
| ๓. ที่ประชุมสภาผู้แทนไม่อนุมัติให้เพิกองปริาย | ๒ ครั้ง |
| ๔. สมาชิกสภาผู้แทนลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาล  | ๓ ครั้ง |
| ๕. รัฐบาลลาออก                                | ๑ ครั้ง |

จะเห็นได้ว่า ลักษณะของญัตติที่เสนอ เพื่อกองปริายทั่วไปในสมัยที่ พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้ารัฐบาลนั้น สมาชิกสภาผู้แทนได้เสนอเพื่อซักถามรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะ เรื่อง และเป็น เรื่องเกี่ยวกับการภาชีอากร เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็น เรื่องที่สมาชิกต้องการทราบข้อเท็จจริงที่รัฐบาลได้กระทำไป เมื่อรัฐบาลได้ตอบชี้แจงจนเป็นที่พอใจแก่สมาชิกแล้ว ก็เป็นอันเสร็จสิ้นไป ส่วนในสมัยที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาลในระยะที่ ๒ ก็มี เรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนยกเป็นประเด็นซักถามรัฐบาล เกี่ยวกับการกบฏจลาจล และผลที่เกิดขึ้นจากการใช้กำลังปราบปรามของรัฐบาล เป็นสำคัญ

การเปิดอภิปรายซึ่งนับว่าสำคัญที่สุดในประวัติของการปกครองรัฐสภาไทยก็ได้แก่  
ในสมัยที่พลเรือตรี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้า  
พรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น ในการเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ทั้งฝ่าย  
รัฐบาลและฝ่ายค้านได้มีการโต้ตอบคารมกันอย่างหนักหน่วง โดยใช้เวลาดัง ๗ วัน ๗ คืน พร้อม  
ทั้งได้ถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบด้วย เมื่อการอภิปรายยุติได้มีการลง  
คะแนนเสียงความไว้วางใจ รัฐบาลได้รับความไว้วางใจ ๘๖ เสียง และฝ่ายค้านลงคะแนนไม่ไว้วางใจ ๕๕ เสียง ผู้ยกมือออกเสียง ๑๖ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุมทั้งสิ้น ๑๕๗ นาย

ถึงอย่างไรก็ตามแล้วแต่การที่สมาชิกสามารถแสดงบทบาทเพื่อควบคุมในการเปิดอภิปราย  
ทั่วไปได้เช่นนี้ มิได้หมายความว่าไปไกลถึงความสามารถที่จะควบคุมรัฐบาลได้ เป็นแต่เพียงความ  
สามารถที่จะให้รัฐบาลได้ชี้แจงผลการบริหารงานเท่านั้น ส่วนอำนาจในการตัดสินใจฝ่ายรัฐบาลได้  
บริหารไปถูกต้องตามเจตนารมณ์ของประชาชนนั้นไม่อาจจะทราบได้ เพราะประชาชนไม่เคยมี  
โอกาสได้ตัดสินใจว่าฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านเป็นฝ่ายถูกหรือผิด เหมือนอย่างในอังกฤษซึ่งฝ่ายค้าน  
จะเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปก็ต่อเมื่อภายหลังที่ฝ่ายค้านแพ้การเลือกตั้ง โดยในช่วงระยะเวลา  
ให้ฝ่ายที่ชนะการเลือกตั้งได้จัดตั้งรัฐบาลแล้วระยะหนึ่งก่อน เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภา  
พรรคกรรมกร ซึ่งได้เข้ามารับตำแหน่งเป็นรัฐบาลหลังจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ ในปลายปี  
พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยพรรคคอนเซอเวทีฟเป็นฝ่ายค้านได้เปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น

๕ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ชุดที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ เล่ม ๑

หน้า ๑๑๐๒ - ๑๑๑๘.

๖ หัวข้อที่ฝ่ายค้านยกขึ้นเป็นข้อโจมตีคือ เรื่องที่รัฐบาลพรรคกรรมกรบริหารแผ่นดิน  
ขาดความรอบคอบและอย่างฉาบฉวย จะอาศัยอะไรเป็นหลักไมได้ นอกจากนั้นก็ยังมีการขึ้นภาษี  
ต่าง ๆ โดยไม่จำเป็น และก็ได้มีการลดปริมาณเครดิตในประเทศลงไป ทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ  
ต้องชะงักหรือต้องลาซา และที่สำคัญที่สุดก็คือ ระเบียบโครงการสร้างเครื่องบินของอังกฤษลงเสีย  
โครงการหนึ่ง เป็นโครงการสร้างเครื่องบินโดยสารชนิดเร็วกว่าเสียง โดยที่รัฐบาลพรรคกรรมกร  
เห็นว่าอังกฤษไม่จำเป็นที่จะต้องสร้างเครื่องบินเช่นนั้นเอง แต่ไปซื้อเครื่องบินสำเร็จแล้วจากอเมริกา  
จะถูกกว่า การระเบียบโครงการนี้จะทำให้กรรมกรในอังกฤษต้องออกจากงานและไม่มีงานทำเป็นจำนวนมาก  
เพราะอุตสาหกรรมสร้างเครื่องบินชนิดเร็วกว่าเสียงนี้เป็นอุตสาหกรรมหนัก และเป็นอุตสาหกรรม  
กรรมที่ไซคนมาก เหตุทั้งหมดนี้ก็ทำให้เกิดการอภิปรายทั่วไปกันขึ้น

การเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้เป็นไปอย่างเอิกเกริก เมื่อเสร็จการอภิปรายและ  
ลงมติกันแล้ว ก็ปรากฏว่ารัฐบาลขณะคะแนนเสียงในสภาผู้แทนควยคะแนนเสียง ๓๐๖ คะแนน ส่วนที่  
เห็นว่ารัฐบาลควรจะต้องลาออกไป ๒๘๘ คะแนน จากศึกฤทธิ์ ปราโมช, ประชาธิปไตยในอังกฤษ  
ประชุมพงศาวดารประชาธิปัตย์, โรงพิมพ์อมรรณการพิมพ์, ธนบุรี, ๒๕๑๒, หน้า ๗๕ - ๘๘.

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ ประธานาธิบดี (นายพลเคอโกลด์) ต้องการที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือก ตั้งประธานาธิบดีโดยตรง พร้อมกับนายพลเคอโกลด์ได้ส่งสาส์นไปยังสภาผู้แทนแสดงเหตุผล ในการประกอบขอเสนอของตน "ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า การแต่งตั้งจากประชาชนเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้บุคคลที่มาแทนข้าพเจ้ามีโอกาสและพันธะที่รับภาระอันสูงสุด แม้ว่าภาระนั้นจะหนักหน่วงเพียงใด ก็ตาม... ไม่มีทางอื่นใดที่จะแก้ไขตัวบทซึ่งปวงชนชาวฝรั่งเศสได้ลงมติรับในปี ๑๙๕๘ ที่ดีกว่านี้..."

ในวันที่ ๒ ตุลาคม ๑๙๖๒ สมาชิกสภาผู้แทนจำนวน ๕๓ คน (อันประกอบด้วย ส.ส. อิสระไม่สังกัดพรรคใด ส.ส.สังกัดพรรคโซเชี่ยลลิสต์ (S.F.I.O. = Section française de l'Internationale Ouvrière) พรรค (M.R.P. = Mouvement Republicain Populaire) ได้เสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยให้เหตุผลว่า "ขอเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการ

ก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ๑๙๖๒ รัฐธรรมนูญปี ๑๙๕๘ ได้ระบุว่า ผู้ที่จะ เลือกตั้งประธานาธิบดีมี ๔ ประเภทด้วยกันคือ ๑. วุฒิสมาชิก และ ส.ส. ๒. สมาชิกสภา Conseil General (อันเป็นสภาแห่งการปกครองท้องถิ่นคือ departements) แห่งประเทศฝรั่งเศสเท่านั้น ๓. สมาชิกสภา Conseil Municipal (อันเป็นสภาแห่งการปกครองท้องถิ่นคือ Communes) และตัวแทนที่ได้รับเลือกจากสภา Conseil Municipal แห่ง ประเทศฝรั่งเศสเท่านั้น ๔. ผู้แทนของดินแดนโพ้นทะเล

จาก L'Annee Politique, 1962, pp. 107 - 111.

ตามมาตรา ๔๕ วรรค ๒ แห่งรัฐธรรมนูญ ๑๙๖๒ "สภาผู้แทนพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐบาล โดยการออกเสียงลงมติในญัตติไม่ไว้วางใจ ญัตติเช่นนี้จะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนอย่างน้อยหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดลงชื่อ การออกเสียงลงมติ จะกระทำได้ภายหลัง ๔๘ ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ไต่ถามญัตติ การนับคะแนนเสียงให้นับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นชอบกับญัตติไม่ไว้วางใจ ซึ่งจะมีผลต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกทั้งหมดซึ่งประกอบเป็นสภาผู้แทน ถ้าญัตติไม่ไว้วางใจนั้นตกไป ผู้ที่ลงชื่อเหล่านี้จะเสนอญัตติไม่ไว้วางใจขึ้นใหม่ในสมัยประชุมคราวเดียวกันอีกไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีระบุไว้ในวรรคต่อไปนี้

ภายหลังการพิจารณาปรึกษาใน ครม. นายกรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้สภาผู้แทนพิจารณา ออกเสียงลงมติในความรับผิดชอบ (ความไว้วางใจ) ของรัฐบาล อันเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งใด ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่า สภาได้ลงมติรับเรื่องนั้นไว้แล้ว เว้นแต่จะมีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจภายใน ๒๔ ชั่วโมงต่อมา และได้มีการออกเสียงลงมติตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในวรรคก่อน"

พิจารณาลงมติโดยวุฒิสภาและสภาผู้แทน และได้รับการรับรองโดยประชามติ..."<sup>๕</sup>

ในวันที่ ๕ ตุลาคม ๑๙๖๒ สมาชิกสภาผู้แทนได้ออกเสียงเกี่ยวกับญัตตินี้ ผลปรากฏว่า  
ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด ๔๘๐ คน (ในปีนั้น)\* ออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจ ๒๘๐ คน และ  
โดยกฤษฎีกาลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๑๙๖๒ นั้นเอง รัฐบาลได้ยุบสภาผู้แทน

ต่อมาวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๑๙๖๒ ประชาชนได้ออกเสียงลงประชามติรับการแก้ไข  
รัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง<sup>๑๐</sup>

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ในอังกฤษนั้นการ เปิดอภิปรายทั่วไป พรรคฝ่ายค้านจะ  
เป็นผู้กำหนดขึ้นและโจมตีข้อบกพร่องของพรรครัฐบาล เพื่อหวังผลให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินในชั้น  
สุดท้ายว่า การดำเนินนโยบายของพรรครัฐบาลถูกต้องตามเจตจำนงของประชาชนเพียงใด ผลจะ  
ปรากฏออกมาทันทีเมื่อมีการเลือกตั้งในสมัยต่อไปหรือคราวต่อไป ส่วนฝรั่งเศสสมาชิกสภาผู้แทน  
ฝ่ายค้านจะ เปิดอภิปรายทั่วไปนั้น โดยปกติจะต้อง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อผลประ-  
โยชน์ส่วนรวมของประเทศเช่นกัน

ส่วนประเทศไทยเท่าที่สมาชิกรัฐสภาได้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น ก็เพื่อหวังที่  
จะให้รัฐบาลชี้แจงข้อข้องใจที่สมาชิกเหล่านั้นมีอยู่ ประชาชนไม่เคยได้รับอำนาจในการตัดสินใจ  
ครั้งสุดท้ายว่า รัฐบาลดำเนินนโยบายถูกต้องหรือขัดต่อเจตจำนงของประชาชนแต่ประการใด แต่  
ผู้เขียนเห็นว่าพอที่จะอนุโลมไค้มีอยู่เพียงครั้งเดียวเท่านั้น คือ ภายหลังจากการ เปิดอภิปรายทั่วไป  
ของรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๑ ที่พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์เป็นหัวหน้ารัฐบาล โดยพรรค-  
ประชาธิปัตย์ ซึ่งมีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค ได้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น ถึงแม้ว่า  
จะไม่มีผลให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ก็มีผลสะท้อนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลไม่น้อยทีเดียว

#### ๔.๒ ฝ่ายค้านกับการ เปิดอภิปรายทั่วไป

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาทั่วไป ฝ่ายรัฐบาล  
ได้แก่ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนและสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ส่วนฝ่ายค้านได้แก่ฝ่ายที่มีเสียง  
ข้างน้อยในสภาผู้แทน และพร้อมที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้หากหากระบวนการเลือกตั้งในคราวต่อไป ฉะนั้น

<sup>๕</sup> จากเรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

\* ปัจจุบันมีสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสิ้น ๔๘๕ คน - จากหนังสือพิมพ์ Le Monde  
hebdomadaire ๒๗ มิ.ย. - ๓ ก.ค. ๑๙๖๔.

<sup>๑๐</sup> จากเรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



ในระหว่างที่เป็นฝ่ายค้านอยู่จึงต้องพยายามหาคะแนนนิยมจากประชาชนให้ได้มากที่สุด โดยการคอยชี้ขอบกพร่องต่าง ๆ ที่ฝ่ายรัฐบาลกำลังดำเนินการบริหารประเทศอยู่ โดยวิธีการใช้เครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลตามวิธีการต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว และการแสดงออกซึ่งวิธีการควบคุมดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถของฝ่ายค้านเอง และในขณะเดียวกันก็ขึ้นอยู่กับ การกระทำของรัฐบาลด้วย ดังนั้น ในระหว่างที่ทำหน้าที่ของฝ่ายค้านอยู่นั้นจึงมีการจัดกระบวน การภายในพรรคเป็นรูปรัฐบาลไว้เรียกว่า รัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) เช่น ใน อังกฤษ<sup>๑๑</sup> วิธีการก็คือ จัดวางตัวสมาชิกให้รับผิดชอบในกระทรวงต่าง ๆ ไว้อย่างพร้อมมูลเพื่อ ทำหน้าที่ศึกษาขอบกพร่องและการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

สำหรับประเทศไทยภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ แล้ว ไม่ได้ มีพรรคการเมืองที่จะรองรับสถาบันนิติบัญญัติซึ่งเกิดขึ้นใหม่ ฉะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนที่เข้ามาทำ หน้าที่นิติบัญญัติจึงเป็นบุคคลที่คณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นมา ต่อมาถึงแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนจะมาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นบุคคลที่มีความสามารถเฉพาะตัวมากกว่า ดังนั้น จึงไม่อาจจะแยกได้ว่าสมาชิกคนใดเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือเป็นฝ่ายค้าน การทำหน้าที่ในฐานะสมาชิก สภานิติบัญญัติจึงขึ้นอยู่กับความนึกคิดของตนเองมากกว่าที่จะเป็นความคิดเห็นของกลุ่ม เพราะไม่มี นโยบายที่ปรากฏชัด ต่อมาเมื่อสมาชิกเหล่านั้นได้รวมกันเข้าชื่อ เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น ซึ่งมีจำนวนโดยเฉลี่ยประมาณ ๒๐ คน<sup>๑๒</sup> ผู้เขียนเห็นว่าสมาชิกดังกล่าวเป็น "กลุ่มฝ่ายค้านเริ่ม แรกของรัฐสภาไทย" แต่กลุ่มฝ่ายค้านนี้ก็มิได้มีการรวมกลุ่มกันอย่างเป็นทางการ หรือเป็นพรรค การเมือง เพราะถ้าพิจารณาถึงผู้ริเริ่มในการ เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว จะเห็นได้ว่าอยู่ใน ลักษณะที่ต่างคนต่างทำตามลำพัง สมาชิกเหล่านั้นได้แก่ นายสวัสดิ์ ยุวะ เวส สมาชิกสภาผู้แทน จังหวัดนครสวรรค์ นายไต้ ปาณิกบุตร สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดพระนคร นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดอุบลราชธานี นายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดอุบลราชธานี หลวงศรีประกาศ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดเชียงใหม่ นายมงคล รัตนวิจิตร สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัด นครศรีธรรมราช นายผล แสนสระคี สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดขอนแก่น ชุนชำนาญอนุศาสตร์ สมาชิก สภาผู้แทนจังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น เมื่อสมาชิกเหล่านี้มีข้อข้องใจเกี่ยวกับการบริหารราชการ แขนงดิน ก็จัดตั้งเป็นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป แล้วหาสมาชิกรับรองญัตติให้ได้ครบตามข้อบังคับ

<sup>๑๑</sup> Harold Macmillan, Tides of Fortune 1945 - 1955 (Macmillan and Co.Ltd.), 1969, pp. 43 - 44.

<sup>๑๒</sup> พิจารณานวนก ก.๑-๑๒.

การประชุม แล้วยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น

จากลักษณะที่สมาชิกสภาผู้แทนมีฐานะดังกล่าว จึงทำให้การอภิปรายทั่วไปขาดความศักดิ์สิทธิ์ เพราะถึงอย่างไรรัฐบาลก็ไม่อาจถูกเลิกล้มเพราะสมาชิกลงมติไม่ไว้วางใจได้ ประกอบทั้งรัฐบาลเองก็ไม่ได้อาจมาจากสมาชิกสภาผู้แทนโดยแท้จริง ฉะนั้น จึงทำให้การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ผล

ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นในปี ๒๔๘๘ แล้ว ก็ได้นำนักการเมืองไปจดทะเบียนจัดตั้งพรรคถึง ๒๓ พรรค<sup>๑๓</sup> และก่อนการเลือกตั้งในปี ๒๕๑๒ ก็มีการจัดตั้งพรรคการเมืองถึง ๑๔ พรรค<sup>๑๔</sup> พรรคการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้จัดตั้งโดยอำนาจของกฎหมาย และก็มีหลายตัวไปโดยการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร คือ โดยวิธีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร แล้วประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองด้วย สมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองเหล่านั้นก็สลายตัวไปด้วย นอกจากบางพรรคที่ยังรวมกันในทางพฤตินัยอยู่ เช่น พรรคประชาธิปไตย เป็นต้น แต่หากจะพิจารณาถึงพรรคการเมืองของไทยเท่าที่เป็นมาแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นเพียงขั้นเริ่มแรกของวิวัฒนาการเท่านั้น ในเรื่องนี้ อาจารย์พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ ได้ให้ทัศนะไว้ว่า

"...ประเทศไทยมีปัญหาใหญ่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่ได้อยู่ที่ขาดพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัย แต่อยู่ที่ไม่มีพรรคการเมืองเสียเลย พรรคการเมืองที่มีอยู่ไม่ใช่พรรคการเมือง แต่เป็นกลุ่มนักการเมืองที่รวมกันเพื่อการเลือกตั้งเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นแต่เพียงขั้นแรกของวิวัฒนาการแบบหนึ่งของพรรคการเมือง..."<sup>๑๕</sup>

เพราะบุคคลที่มาร่วมเป็นสมาชิกพรรคนั้นเป็นเพียงบุคคลกลุ่มเดียวคือ กลุ่มการเมืองทั้งที่เป็นข้าราชการประจำ และบุคคลที่หวังผลในการเลือกตั้งเท่านั้น จึงกลายเป็นว่าพรรคการเมืองของไทย

<sup>๑๓</sup> ขจักษ์ บุรุษพัฒน์, กำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์บัณฑิตยวิทยาลัย จุฬาฯ, ๒๕๑๐, (โรเนียว), หน้า ๑๑๘.

<sup>๑๔</sup> ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ โดยกลุ่มนิสิตนักศึกษาศาสนาสมัครสังเกตการเลือกตั้ง, หน้า ๓๗๗.

<sup>๑๕</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๔ - ๕๕.

เป็นเพียงพรรคสภาหรือพรรคในรัฐสภา ดังคำกล่าวของ ฑาณา จอมพล ถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรี้และอดีตหัวหน้าพรรคสหประชาไทย<sup>๑๖</sup> โคปราศรัยทางโทรทัศน์เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ว่า

"...ระบบพรรคการเมืองเป็นของใหม่สำหรับเมืองเรา...

ในอดีตระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีพรรคการเมือง แต่ไม่เคยมีระบบพรรคเลย เพราะพรรคการเมืองเหล่านั้นเป็นเพียง "พรรคในรัฐสภา" หรือเรียกย่อ ๆ ว่า "พรรคสภา" คือพรรคที่เพียงแต่รวบรวมนักการเมืองไว้เท่านั้น งานการเมืองก็คือ งานในรัฐสภา ประชาชนนอกรัฐสภาไม่มีโอกาสหรือบทบาทอะไรในทางการเมืองมากนัก..."<sup>๑๗</sup>



เมื่อประเทศไทยไม่เคยมีระบบพรรคการเมืองเช่นนี้แล้ว จึงส่งผลไปสู่การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนที่ขาดหลักการ จึงทำให้อำนาจในการต่อรองทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนต่อรัฐบาลย่อมจะมีน้ำหนักน้อย ทั้งนี้เพราะฝ่ายนิติบัญญัติของไทยได้ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารมาตั้งแต่ตนควย ประกอบทั้งรัฐบาลมักจะใช้วิธีการรุนแรงในการแก้ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองอยู่เนือง ๆ ฉะนั้น จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนไม่อาจที่จะควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ๔.๓ ท่าทีของรัฐบาลต่อการเปิดอภิปรายทั่วไป

จากที่กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยไม่มีระบบพรรคการเมืองที่จะฉะฉานกำลังเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง ฉะนั้น การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนในการเปิดอภิปรายทั่วไปแต่ละครั้งจึงเป็นเพียงพลังของกลุ่มสมาชิกในฐานะพรรคสภาที่หวังจะให้รัฐบาลบริหารประเทศไปในทางที่ฟังความคิดเห็น หรือตามความต้องการของสมาชิกเหล่านั้นเอง แต่เนื่องจากรัฐบาลแทบทุกสมัยมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ยกเว้นใน

<sup>๑๖</sup> พรรคสหประชาไทยจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๑๑ สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ภายหลังจากที่ ฑาณา จอมพล ถนอม กิตติขจร โคปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔.

<sup>๑๗</sup> ถนอม กิตติขจร, จอมพล, หัวหน้าพรรคสหประชาไทย, "คำปราศรัยลักษณะนโยบาย", โรงพิมพ์อาสาเวสการพิมพ์, ไม่ปรากฏ พ.ศ.ที่พิมพ์, หน้า ๘ - ๘.

รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้สมาชิกต่างก็พยายามที่จะให้รัฐบาล  
 ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่รัฐบาลได้ดำเนินไปหรือกำลังดำเนินการบริหารประเทศอยู่ แต่เนื่องจาก  
 เครื่องมือในการควบคุมรัฐบาลที่สมาชิกมีอยู่ นอกจากการตั้งกระทู้ถามแล้วก็มี การเปิดอภิปราย  
 ทั่วไป การเสนอญัตติแทบทุกครั้งสมาชิกหวังที่จะให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเท่านั้น ถึง  
 แม้จะมีการลงมติไว้วางใจหรือรัฐบาลลาออกก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลมากกว่า  
 เช่น การลาออกของพลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้ารัฐบาลในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะเวลาที่ ๑  
 เนื่องมาจากการเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ สมาชิกได้  
 อภิปรายพาดพิงถึงผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และไต่ถามลาออก รัฐบาลก็ลาออกตามไป  
 ควบ แต่แล้วก็ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้ารัฐบาลต่อไป หรือในกรณีความไว้วางใจต่อรัฐบาลนายควง  
 อภัยวงศ์ในการเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่องการขึ้นค่าเช่าอาคารของทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ เมื่อ  
 อภิปรายกันแล้ว สมาชิกบางกลุ่มก็ให้ถอนญัตติคืน สมาชิกบางกลุ่มก็เสนอให้ยานระเบียบวาระไป  
 แต่หัวหน้ารัฐบาลขอให้มีการลงมติ ผลที่สุดรัฐบาลก็ได้รับความไว้วางใจครั้งนี้เป็นต้น

× ในการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปแทบทุกครั้ง สมาชิกสภาผู้แทนมักจะเสนอขอให้  
 รัฐบาลได้กระจายข่าวทางวิทยุกระจายเสียง เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงการอภิปรายกันในที่ประชุม  
 สภาผู้แทน แต่รัฐบาลก็ไม่ยินยอมให้ออกอากาศโดยอ้างเหตุผลว่าไม่มีความจำเป็น เพราะการเปิด  
 อภิปรายเสมือนหนึ่งกระทู้เท่านั้น<sup>๑๕</sup> แม้แต่ในการตอบข้อซักถามของสมาชิกเกี่ยวกับแผนการปฏิวัติ

<sup>๑๕</sup> ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทรงลาออกเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๐  
 จากรายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ ๑๓/๒๔๘๐ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ วันพุธ ที่ ๒๔ กรกฎาคม  
 พ.ศ. ๒๔๘๐, หน้า ๓๔๕ และโปรดพิจารณาผนวก ข-๑ ถึง ข-๕ ประกอบ.

<sup>๑๖</sup> การเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งที่ ๑๕ ในรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะเวลาที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๐  
 จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี มีสมาชิกเสนอให้ถ่ายทอดการเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น แต่  
 รัฐบาลได้ชี้แจงว่าเป็นมติของคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเหตุผลกันมาอย่างมากมายแล้ว ก็เห็นว่าไม่  
 เป็นการสมควร เพราะเหตุว่าการเปิดอภิปรายเช่นนี้ไม่เหมือนการเปิดอภิปรายเมื่อครั้งคุณหลวงธำรงฯ  
 เป็นการเปิดอภิปรายเสมือนหนึ่งกระทู้แต่จะกว้างขวางกว่าและไม่จำเป็นจะให้เสียงาน เสียเวลา  
 เสียเครื่องมือ เสียเครื่องใช้ และการตอบเช่นนี้ประชาชนก็จะได้ทราบในภายหลังเช่นเดียวกัน  
 การรู้ผิดรู้ถูกนั้นท่านก็คงจะฟังตามเสียงหนังสือพิมพ์และตามข่าวจะออกไปในวันนี้อยู่แล้ว เพราะฉะนั้น  
 รัฐบาลจึงไม่เห็นมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียง

จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ (ครั้งแรก) และสมัยสามัญ  
 ชุดที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๐, หน้า ๕๕๔ - ๕๕๖.

ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นหัวหน้ารัฐบาล ความตอนหนึ่งว่า

"...ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติพยายามให้มีขันติ คืออย่าลอกแลงนัก ถ้าเห็นถูกแกเป็นเสียแล้ว รัฐบาลก็ไม่รู้จักช่วยอย่างไร โรคเส้นประสาทก็เป็นอย่างนั้น นอกจากนั้นท่านก็บอกว่าเรื่องเมืองไทยท่านบอกว่าเป็นโรคปฏิกิริยา ข้าพเจ้าก็ขอให้คุณนอกประเทศบ้าง การปฏิกิริยาเมืองไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ท่านเปรียบเทียบสถานการณ์ประเทศจีน ท่านอยู่เกาหลีหนักกว่านี้มาก หรือท่านจะอยู่ในอินโดจีน แคนเมียว อยู่ในกรีทพะมา แม่แต่อยู่ในแถวพระตะบองท่านจะรู้สึกว่าได้ยืนเสียวมันทีกวันทีเขารบพุ่งกัน แลวนอกจากนั้นไปทางปักกิ่งก็ท่านจะเห็นได้ว่าทางมะลายูมีการรบพุ่งกัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ในความสงบ ข้าพเจ้ายังเห็นว่าประเทศไทยนี้เป็นประเทศที่อยู่ในความสงบ ทั้งที่ประเทศทั้งหลายที่เขาเกิดปั่นป่วนขึ้น เมื่อประเทศไทยเราอยู่ควายความสงบเช่นนี้แล้ว มีเรื่องนิด ๆ หน่อย ๆ ซึ่ก็หวังว่าท่านสมาชิกผู้มีเกียรติคงจะได้พยายามทำให้เข้มแข็ง รอพึงเหตุการณ์ควายใจสงบอย่านึกว่าประเทศไทยเป็นอาณาจักรแห่งความกลัวหรืออาณาจักรแห่งการปฏิกิริยา เรื่องนี้รัฐบาลไม่ทราบว่าจะทำอย่างไรได้..."<sup>๒๐</sup>

จะเห็นได้ว่าความสำคัญของการ เปิดอภิปรายทั่วไปจะมีมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับผู้บริหารประเทศในระยะนั้น ๆ เช่น ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นหัวหน้ารัฐบาล จะมองความสำคัญของนิติเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นเสมือนหนึ่งกระทูเต้านั้น<sup>๒๑</sup>

ส่วนในรัฐบาลพลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นั้น ยังเป็นระยะเวลาที่มีสมาชิกสภาผู้แทนได้เสนอนิติเปิดอภิปรายทั่วไปมากที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐบาลชุดอื่นรวมกัน แต่การเปิดอภิปรายทั่วไปในระยะดังกล่าวนี้เป็นเพียงขั้นเริ่มแรก และขั้นหาวิธีการที่ถูกต้องจากอำนาจ

<sup>๒๐</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ พ.ศ. ๒๔๘๓, หน้า ๑๖๒๒.

<sup>๒๑</sup> โปรคพิจารณารายละเอียดจากเชิงอรจรต เลขที่ (๑๘) หน้า ๑๓ บทที่ ๔ ประกอบ.

ที่ได้รับมาใหม่ ประกอบทั้งพระองค์วรมไวทยากร วรกรรม ที่ปรึกษาของรัฐบาลในขณะนั้นก็ได้ให้  
ข้อสังเกตแก่สมาชิกสภาผู้แทนเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปว่า

"...การเปิดอภิปรายทั่วไปในข้อเสนอนั้นอาจนำไปสู่  
การล้มรัฐบาล คือรัฐบาลจะอยู่หรือไม่ เกี่ยวกับข้อไว้วางใจรัฐ-  
บาล... ถ้ารัฐบาลบอกว่าไม่ควรจะเปิดอภิปรายในวันนี้ ท่าน  
สมาชิกไม่เห็นควยลงมติแพ้ รัฐบาลก็ลาออก... ส่วนรัฐบาลจะ  
ไม่รับอภิปรายเลยนั้นก็คงจะเป็นไปไม่ได้ ปัญหาที่อยู่เกี่ยวกับว่า  
วันไหนจะเหมาะให้บอกทำความเข้าใจความตกลงกับสภา นี้แหละเป็นปัญหา  
บทบัญญัติที่คัดมาจากต่างประเทศ..."<sup>๒๒</sup>

ควยเหตุนี้เอง ในสมัยพระยาพหลฯ เป็นหัวหน้ารัฐบาล เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนได้  
เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น รัฐบาลจึงยอมรับให้มีการเปิดอภิปรายกันตลอดเวลา และเนื่อง  
จากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนเอง และรัฐบาลคงจะโคตรระหนักเห็นว่าจำนวนสมาชิกที่  
เป็นฝ่ายค้านในขณะนั้นก็ไม่อาจจะล้มรัฐบาลได้ ฉะนั้น รัฐบาลจึงได้ตอบข้อซักถามจนเป็นที่พอใจ  
แก่สมาชิกสภาผู้แทนแล้วก็เป็นกันเสร็จสิ้นไป แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสมัยที่นายควง อภัยวงศ์เป็น  
หัวหน้ารัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาล  
ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนซักถามและมีการชี้แจงตอบโต้กันจนเป็นที่พอใจแก่สมาชิกสภา-  
ผู้แทน พร้อมทั้งถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วถึงกัน ลงท้ายควยการให้  
สมาชิกลงมติในข้ออภิปรายนั้น ๆ

ควยเหตุนี้เอง สมาชิกสภาผู้แทนจะแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการ  
เปิดอภิปรายทั่วไปได้เต็มที่ ก็จะต้องขึ้นอยู่กับหัวหน้ารัฐบาลในระบายนั้น ๆ เพราะผลที่เกิดขึ้น  
ภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปมักจะเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่รัฐบาลมักจะหาทางแก้  
ปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองโดยวิธีการใช้กำลังมากกว่า ควยเหตุนี้เองจึงทำให้รัฐสภาไม่  
สามารถที่จะควบคุมรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>๒๒</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
ครั้งที่ ๑๘/๒๔๙๙ (สามัญ) สมัยที่ ๒, หน้า ๙๓๓ - ๙๓๔.

#### ๔.๔ ปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการ เปิดอภิปรายทั่วไป

เนื่องจากการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการ เปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวมาแล้วไม่ได้ผล เพราะว่ามีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้น มีข้ออยู่ที่ลักษณะของวิถีชีวิตที่เสนอเข้าสู่การเปิดอภิปรายทั่วไป แต่ปัญหาใหญ่อยู่ที่ความไม่เข้าใจและความอ่อนแอของสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร ตั้งแต่เริ่มแรกของการมีสถาบันนิติบัญญัติ ด้วยเหตุที่ว่ากลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงกลุ่มเดียวได้นำแบบการปกครองจากประเทศตะวันตกมาใช้<sup>๒๓</sup> ฉะนั้นในการปกครองจึงอยู่ในระดับผู้ปกครองเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การมีรัฐธรรมนูญก็ดี การมีสถาบันนิติบัญญัติก็ดี จึงเป็นสถาบันที่ประชาชนยังไม่เคยชิน<sup>๒๔</sup> ฉะนั้น จึงมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ผู้เขียนจะขอยกปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ที่ทำให้การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาไม่มีผล คือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองและผู้นำทางการเมือง

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทน

๑. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองและผู้นำทางการเมือง เมื่อพิจารณาถึงระบบโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเริ่มมีการปกครองที่มีรัฐสภามาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ เป็นต้นมา คือ เป็นการเปลี่ยนการปกครองจากระบบกษัตริย์มาสู่ระบบประชาธิปไตย แต่ความเป็นจริงแล้วเป็นการเปลี่ยนแต่เพียงตัวบุคคลผู้ปกครองมากกว่า อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่ที่ชนชั้นปกครอง ซึ่งได้แก่ข้าราชการทหาร และพลเรือนชั้นนำ หากเคลื่อนลงมาถึงประชาชนอย่างแท้จริงไม่ การเปลี่ยนมือของผู้ปกครองประเทศในระยะต่อ ๆ มาก็คงได้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะว่าการนำรูปการปกครองแบบใหม่มาใช้ขึ้นเกิดจากการเปลี่ยนแปลงที่มีแต่ความว่างเปล่าหรือสูญญากาศทางการเมือง<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๓</sup> พิจารณาคำชี้แจงของพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ที่ปรึกษาของรัฐบาล ในสมัยพลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้ารัฐบาล ในรายงานการประชุมเดียวกัน, หน้า ๗๗๖.

<sup>๒๔</sup> ดร. สัจจันต์ ทังสุบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย, โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔, หน้า ๓๓.

<sup>๒๕</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, ข้อคิดเกี่ยวกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, หนังสือชุมนุมสัมมนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โรงพิมพ์มิตรสยาม, พระนคร, ๒๕๑๑.

ดร. สัจจันต์ ทังสุบุตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.

โดยไม่มีขบวนการทางการเมืองที่จะคอยรองรับความต่อเนื่องแห่งอำนาจของสถาบันที่มีขึ้นใหม่  
ขบวนการทางการเมืองดังกล่าวได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

ฉะนั้นการที่จะแก้ปัญหาให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น  
จึงอยู่ที่ผู้ปกครองประเทศว่าจะเต็มใจมอบอำนาจที่เคยมีอยู่ให้ลงไปสู่ประชาชนได้มากน้อยแค่ไหน  
และในขณะเดียวกันก็พยายามสร้างให้ประชาชนได้เข้าใจและมีความสนใจในระบอบการปกครอง  
แบบใหม่นี้ให้มากยิ่งขึ้น

## ๒. ปัญหาเกี่ยวกับการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทน

ถ้าจะพิจารณาถึงการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว จะต้องพิจารณาถึง  
เงื่อนไขในการจัดตั้งสมาชิกชั่วคราวจากคณะราษฎร เป็นอันดับแรก สมาชิกประเภท ๒ จำนวน  
๘๐ นายที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงนั้น เรื่องนี้มีผู้  
ให้ข้อคิดไว้ว่า มีบุคคลในคณะราษฎรเพียงจำนวนไม่มากนักที่มีความนิยมการปกครองแบบมีรัฐ-  
ธรรมนูญเป็นหลัก และรัฐธรรมนูญนิยมดังกล่าวก็มีอยู่เพียงเฉพาะในระดับสูงซึ่งมีคณะราษฎรเป็น  
ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงมาให้เท่านั้น แท้ที่จริงแล้วประชาชนของประเทศโดยทั่วไปยังหาได้เข้าใจ  
หลักและวิธีการปกครองที่คณะราษฎรได้นำเสนอเข้ามาใช้แทนการปกครองในแบบเก่าไม่ สังเกต  
ได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะต่อ ๆ มา ประชาชนมักจะทำให้ความสนับสนุน  
ในตัวบุคคลมากกว่าที่ให้ความสนใจในนโยบายของผู้สมัครเหล่านั้น เช่น ในการเลือกตั้งครั้งที่  
๑๑ ซึ่งครั้งหลังที่สุดที่มีขึ้นในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ปรากฏว่ามีสมาชิกที่รับเลือกตั้งโดยไม่  
สังกัดถึง ๘๒ ที่นั่ง จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ๒๑๘ ที่นั่ง<sup>๒๖</sup>

ฉะนั้น นักการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองประเทศ ควรที่จะหาทางส่งเสริม  
ให้สมาชิกสภาผู้แทนมีการรวมตัวกันโดยยึดนโยบายของพรรคเป็นใหญ่ แทนที่จะเป็นอย่างอดีตที่  
ผ่านมา เพื่อจะให้สมาชิกมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของตนอย่างถูกต้องและสามารถควบคุม  
การบริหารราชการแผ่นดินได้ในรูปของพรรคการเมืองที่มีระบบ

<sup>๒๖</sup> ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ โดยกลุ่ม  
นิสิตนักศึกษาอาสาสมัครเลือกตั้ง, ไม่ปรากฏที่พิมพ์ ๒๕๑๒, หน้า ๓๗๗.