

ลักษณะทั่วไปของระบบรัฐสภาไทย พิจารณาในแง่รัฐธรรมนูญ

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ปัจจุบัน

ระบบรัฐสภาของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นหลักในการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ปรากฏว่าได้รับความสำเร็จอย่างง่ายดาย ทั้งนี้ก็ด้วยความร่วมมือขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งไม่ทรงประสงค์ให้เกิดการนองเลือดขึ้นในประเทศ อีกทั้งเป็นพระราชประสงค์ของพระองค์อยู่แล้วที่ ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ เมื่อคณะราษฎรประสบความสำเร็จในการ ปฏิวัติแล้วก็ได้อ่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวาย ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า "พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕" ทั้งนี้เพราะพระองค์ต้องการให้ร่างขึ้นใหม่ ให้ครบถ้วนเป็นระเบียบเรียบร้อยดีกว่าฉบับชั่วคราว ชธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวนี้ เชื่อกันว่า หลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นผู้ร่างขึ้น^{๑๐} พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลง พระปรมาภิไธยและพระราชทานคืนมา เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่นั้นเป็น ต้นไป นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ใช้ในการปกครองประเทศ

มูลเหตุสำคัญของการปฏิวัติอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปก็คือ ความเสื่อมโทรมทางการเมือง การปกครอง และเศรษฐกิจ ซึ่งกำลังเผชิญหน้ากับรัฐบาลในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช อันเป็น ระบบการปกครองที่ล้าสมัย ประจวบกับอิทธิพลของปรัชญาทางการเมืองการปกครองของประเทศทาง ตะวันตกได้แพร่หลายเข้ามาในหมู่นักไทยชั้นสูงที่มีการศึกษา ปรัชญาทางการเมือง การปกครองสมัย

๑๐. ไพบูลย์ ดิศกุล, ร้อยเอก, กำเนิดการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๐๘) หน้า ๕๘

ใหม่ก็นิยมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ถึงอย่างไรก็ตามประชาชนชาวไทย ส่วนใหญ่ก็มีเป็นจำนวนน้อยเหลือเกินที่ได้รับอิทธิพลจากความคิดเกี่ยวกับรัฐบาลตามแบบตะวันตก ส่วนใหญ่แล้ว คนทั่วไปมีการศึกษาน้อยและไม่ได้รับการฝึกหัดให้มีส่วนร่วมในการปกครองมาก่อน การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำของคนเพียงส่วนน้อยในกรุงเทพฯ เท่านั้น โดยที่ประชาชนชาวไทยทั่วไปไม่มีความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยมาก่อนเลย บัจฉัยทาง ๆ ดังกล่าวแล้วโดยเฉพาะความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นได้ว่ามีบทบาทอย่างสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากคำประกาศของคณะราษฎร เมื่อทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า...วัตถุประสงค์สำคัญของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็คือต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองโดยมีสภา... ถ้าพิจารณาถึงบรรดามบุคคลชั้นหัวหน้าของคณะราษฎรแล้วจะพบว่า ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษามาจากประเทศทางยุโรป ซึ่งมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นหลักทางการปกครอง: ทั้งสิ้น เช่น ร.ท.แปลก ชิตตะสังคะ นายปรีดี พนมยงค์ นายควง อภัยวงศ์ นายประยูร ภมรมนตรี นายแนม พหลโยธิน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ได้รับการศึกษาในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีความคิดทางการเมืองก้าวหน้า และเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบสาธารณรัฐ บุคคลเหล่านี้ล้วนแต่เป็นคนชั้นมันสมองของคณะปฏิวัติ คือคณะราษฎรทั้งสิ้น เมื่อบุคคลดังกล่าวยังศึกษาอยู่ต่างประเทศก็ได้มีการวางแผนการที่จะทำการปฏิวัติกันแล้ว โดยมีการพบปะเพื่อปรึกษาหารือกันเป็นประจำ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส การปฏิวัติของคณะราษฎรในครั้งนี้มีแนวคิดสองอย่างผสมกันคือ แนวความคิดตามระบบการปกครองของอังกฤษ ซึ่งยังนิยมกษัตริย์และตามความคิดของฝรั่งเศสซึ่งนิยมระบบสาธารณรัฐ** ดังจะสามารถพิจารณาได้จากคำประกาศของคณะราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ตอนหนึ่งว่า

** Candy, John.F., Thailand, Burma, Laos & Cambodia ,

(New Jersey: Prentice-Hall, Inc- 1966) P.129

“...ผู้เป็นประมุขของประเทศนั้น คณะราษฎรไม่ประสงค์ทำการแย่งราชสมบัติ ฉะนั้น
ขอเพียงให้คณะกรรมาธิการร่างตำแหน่งต่อไป และจะทองอยู่ในธรรมนูญการปก-
ครองแผ่นดิน จะทำอะไรโดยผู้ใดไม่ได้ นอกจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร คณะ
ราษฎรใดจะความประสงค์ให้คณะกรรมาธิการร่างแล้ว...ถ้าคณะกรรมาธิการ...ก็เป็นการ
จำเป็นที่ประเทศชาติจะต้องมีการปกครองอย่างประชาธิปไตย กล่าวคือประมุขของประเทศ
จะเป็นบุคคลสามัญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกขึ้น อยู่ในตำแหน่งตามกำหนดเวลา...”^{๑๒}

ความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบสาธารณรัฐขึ้นในประเทศไทยน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากผู้ก่อการ เปลี่ยน
แปลงการปกครองที่เป็นพลเรือน ทั้งนี้เพราะ พลเรือนในคณะราษฎรส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจาก
ประเทศ ฝรั่งเศส จึงได้รับอิทธิพลจากระบบสาธารณรัฐมาตลอดเวลาที่กำลังศึกษาอยู่ใน
ฝรั่งเศส แต่คณะทหารในคณะราษฎรกลับเป็นพวกจารีตนิยมและต้องการระบบพระมหากษัตริย์ที่มี
อำนาจจำกัดเช่นในประเทศอังกฤษ^{๑๓} ความจริงแล้วรัฐบาลในสมัยราชาธิปไตยได้พยายามส่ง
นักเรียนไทยไปศึกษาในประเทศที่มีรัฐบาลในระบบกษัตริย์มากกว่าในประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ เพราะ
เกรงว่าบรรดานักเรียนไทยจะนำเอาความคิดแบบสาธารณรัฐกลับมา แต่เมื่อประเทศไทยมีที่ปรึกษา
เกี่ยวกับการจัดทำระบอบกฎหมายใหม่ของไทยเป็นชาวฝรั่งเศส จึงปรากฏว่ารัฐบาลในระบบราชา
ธิปไตย ต้องส่งนักเรียนไปเรียนกฎหมายที่ฝรั่งเศสด้วยเหตุผลทางการเมืองในสมัยนั้น นักเรียนไทย
ในฝรั่งเศส ก็มีเพิ่มขึ้นโดยลำดับ การประนีประนอมระหว่างสองฝ่ายคือฝ่ายจารีตนิยมได้แก่คณะทหาร
และฝ่ายนิยมสาธารณรัฐ ซึ่งเป็นพลเรือนจึงได้ปรากฏออกมาในรูปของรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
สยามชั่วคราว ๒๔๗๕ ซึ่งมีลักษณะของการปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government)

๑๒. สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน (พระนคร: โรงพิมพ์
ประจักษ์วิทยา, ๒๕๐๑) หน้า ๖

๑๓. Vella, Walter F., The Impact of the West on Government
in Thailand (Berkeley and Los Angeles : University of
California Press, 1955) P.367.

การปฏิวัติในครั้งนี้ ฐานะของพระมหากษัตริย์ได้รับการรักษาไว้ในฐานะ เป็นประมุขของประเทศตาม รัฐธรรมนูญ แต่อำนาจของพระมหากษัตริย์ถูกโอนไปอยู่กับกลุ่มคณะปฏิวัติ ๑๔ กลุ่มคณะปฏิวัติได้ทำลายพื้นฐานแห่งอำนาจตามประเพณีเสียหมดสิ้น คณะปฏิวัติพยายามสร้างอำนาจอธิปไตยของประชาชนขึ้นแทน แต่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ไม่รับรู้ เห็นด้วยตามความเห็นของศาสตราจารย์ฮอดดส์ชาวอังกฤษเห็นว่า รัฐบาลใหม่ของไทยมีฐานะ เป็นระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง ๑๕ ทั้งนี้เพราะบรรดา สมาชิกสภาผู้แทนชั่วคราวที่ได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นบุคคลในคณะราษฎร รวมทั้งคณะกรรมการราษฎร ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะราษฎร เสียก่อนแล้ว จึงจะได้รับการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎร อย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง การที่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นบุคคลในคณะราษฎรน่าจะเป็น เหตุหนึ่งที่ตั้ง เสริมความเข้าใจว่ารัฐบาลใหม่ของไทยภายหลังการปฏิวัติเป็น รัฐบาลภายใต้ระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง แต่ถาพิจารณาโดยละเอียดแล้วก็ไม่น่าจะตีความ ไปไกลถึงขั้นนั้น เพราะขบวนการตั้งกล่าวเป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลกลุ่มน้อยเพียงกลุ่มเดียว มิใช่มี ลักษณะขบวนการของพรรคการเมืองแต่อย่างใด

ระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ๒๔๗๕ คณะกรรมการราษฎรมีหน้าที่ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเจตจำนงของสภา พิจารณาถึงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอย่างกว้างขวาง แสดงถึงเจตนารมย์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการให้สภาเป็นองค์กรสูงสุดทางการ เมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญชั่วคราวได้แบ่ง สมาชิกในสภา ผู้แทนราษฎรออกเป็น ๓ สมัย คือ ๑๖

๑๔. Mills, Lennox A., Southeast Asia (Minneapolis University of Minnesota Press, 1964) P.56
 ๑๕. Hall, D.G.E., A History of South East Asia, (London: Macmillan & Co.Ltd., 1960) P.677
 ๑๖. รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๐

สมัยแรก ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน ๓๐ นาย เพื่อดำเนินกิจการในฐานะสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลา ๒ เดือน หรือจนกว่าการจัดการประเทศเป็นปกติเรียบร้อย

สมัยที่ ๒ เป็นระยะที่ประชาชนได้รับสิทธิเลือกผู้แทนของตนเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร โดยใช้ อัครราษฎร ๑ แสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน และให้มีสมาชิกประเภทที่สอง ซึ่งได้รับแต่งตั้งในสมัยแรกดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปเท่าจำนวนสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้ง

สมัยที่ ๓ เมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศสอบได้วิชาประถมศึกษาได้เกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าที่สุดไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เองทั้งหมด สมาชิกประเภทที่สองซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นอันสิ้นสุดลง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับชั่วคราวลักษณะของการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก ในขอที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังมีคุณสมบัติในการปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ เพราะคณะราษฎรยังกุมอำนาจอยู่เป็นเวลานาน แต่อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้ว่าถึงแม้คณะราษฎรยังมีใฝ่ใถ่สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร แต่ประชาชนอย่างสมบูรณ์ก็ตาม แต่ก็มีผลที่แสดงถึงเจตนารมณ์อย่างแน่ชัดในความพยายามที่จะสร้างลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยขึ้นในระบบการปกครองของประเทศไทย การที่แบ่งสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นสมัยต่าง ๆ นั้น ก็เป็นเพียงความประสงค์ที่จะให้ขั้นตอนของการพัฒนาทางการเมือง เพื่อให้การปกครองดำเนินไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในที่สุด

ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ยังคงยึดถือระบบสภาเดียวเช่นระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ พระยามโนปกรณทัชชากา ไทแดง เหตุผลของการใช้ระบบสภาเดียวต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ ว่า

อนกรมการโคตรปกครองอยู่ทนุกุหนา คือรัฐธรรมนูญของเรานี้ควรจะมีบัญญัติให้มีสองสภา คือสภาผู้แทนเป็นสภาล่างกับสภานิติสภาหนึ่ง หรือจะควรมีสภาเดียว เมื่อโคตรปกครองโดยรอบคอบแล้วเห็นว่าเราจะตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ไม่มีประเพณีที่จะบังคับเรา การมีสภาเดียวนั้น วิจารณ์ดำเนินไปได้รวดเร็ว การมีสองสภานั้นอาจถ่วงกันชักช้าโง่งง...ชาพู่เจ้าโคลงเกด ไทพมไคยินมา บางประเทศมีสองสภานักกิจการเดิษานัก แต่เรามีบางประเทศที่ตองมีสองสภา เพราะมีประเพณีบังคับแต่ในรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นสมัยเร็ว ๆ นี้ ก็มีแต่สภาเดียว เมื่อตกลงไคคังนี้ จึงไคคังดำเนินการในทางใหม่สภาเดียว อันเป็นวิธีที่ไชอยู่ในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญชั่วคราว ๑๓

๑๓ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕, ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ หน้า ๓๖๐

นอกจากคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะสนับสนุนการให้ระบบสภาเดียวแล้ว การมีสภาเดียวยังได้รับการสนับสนุนจาก ม.จ.วรรณไวทยากร วรรณ ทังปรากฏในคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๔๗๕ ของพระองค์เอง ตอนหนึ่งว่า

"...จะเห็นว่าบางประเทศมี ๒ สภา บางประเทศมีสภาเดียว และตามที่ประธานอนุกรรมการแถลงไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นสมัยเร็ว ๆ นี้ก็มักจะมีแต่สภาเดียวมัน เป็นอันถูกทองแล้ว... เหตุที่ข้าพเจ้าเห็นว่า เราควรมีแต่สภาเดียวในเวลานั้นนี้ คือเรายังมีรัฐสภาตามแบบยุโรปไม่ไค้แท้ เพราะว่าการเมืองของเรายังไม่พร้อมหรือยังไม่พอแก่การรบ เพราะฉะนั้นจึงต้องอาศัยข้าราชการ เป็นผู้แทนราษฎรอยู่... แต่เฉพาะในเวลานี้ เห็นว่ามีสภาเดียวเหมาะแล้ว..."

ดังนั้น เหตุผลสำคัญตาอย่างในขณะนั้นก็คือ เกรงการล่าช้าในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้นเหตุผลจากการขาดแคลนนักการเมือง จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญของไทยได้พยายามประมวลแนวความคิดเกี่ยวกับระบบรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของไทย ตามความเห็นของนักวิชาการชาวต่างประเทศ คือ Walter F. Vella กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าต้องการให้ประมุขของประเทศดำรงฐานะ เช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นข้อประนีประนอมระหว่างระบบปกครองใหม่กับพระมหากษัตริย์ เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่ปรากฏอยู่ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ อย่างไรก็ตามถ้าเราจะพิจารณาดังบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในมาตรา ๖, ๗, ๘, โดยละเอียดแล้วจะเห็นว่า อำนาจของพระมหากษัตริย์มีเพิ่มขึ้นจริง แต่พระองค์ได้ทรงใช้อำนาจเหล่านั้นด้วยพระองค์เองแต่จะต้องใช้ตามหน่วยอำนาจอื่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร" "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี" "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย" เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อกันหาหลักการที่ว่า "พระมหากษัตริย์

๑๔. สิริ เปรมจิตต์ เรื่องเดิม, หน้า ๗๔, ๗๕

๑๕. Vella, Walter F., op. cit. P 347



ไม่สามารถทรงกระทำผิดได้" นั่นเอง ในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การยื่นกระทู้ถามรัฐบาล เป็นหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ นอกจากนี้ยังมีบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย ๒๐ อันเป็นหลักของการปกครองในระบบรัฐสภา อันนี้เกี่ยวกับสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงบัญญัติให้มีสมาชิก ๒ ประเภทเช่นรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทุกประการ ซึ่งตามความเห็นของชาวต่างประเทศผู้หนึ่งเห็นว่า ระบบกึ่งประชาธิปไตย (Quasi-Democracy) นี้เป็นระบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีพลเมืองได้รับการศึกษาน้อย ๒๑ ซึ่งน่าจะ เป็นเหตุผลที่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรกอาจมีความสับสนหัดจัดเจน ทางด้านการเมืองการปกครองน้อย อีกทั้งขาดความรู้ความชำนาญทางด้านการบัญญัติกฎหมาย การมีสมาชิกประเภทที่สองก็เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในเวลานั้น การมีสมาชิก ๒ ประเภทอยู่ในสภาเดียวกัน โดยให้มีอำนาจเท่าเทียมกันเป็นหลักการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทยคิดขึ้นเองเพื่อทำหน้าที่ "พีเลียง" ให้แก่สมาชิกประเภทหนึ่ง ซึ่งคล้ายคลึงกับการมีสองสภาของประเทศในยุโรป แต่อำนาจของสมาชิกสภาทั้ง ๒ ประเภทมีเท่ากัน และแทนที่จะแยกกันประชุมก็ให้มีการประชุมร่วมกันเสีย ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ "พีเลียง" ให้ดีที่สุด ๒๒

ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘ และฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๙๐ และฉบับพุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นระบบสองสภา (Bicameral system) คือสภาผู้แทนและพฤฒสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๘ สภาผู้แทน และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๐ และ ๒๔๙๒ ระบบสองสภาของรัฐสภาไทยได้เริ่มขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

๒๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๕
 ๒๑. Insor, D., Thailand (London: George Allen & University Ltd., 1965) P.66
 ๒๒. ประเสริฐ โยชิพิทักษ์, การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย, วิทยานิพนธ์ (คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๓) หน้า ๑๔ - ๑๕

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นครั้งแรก โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ สถาปนาแทนโคลงมติให้ประกาศใช้ได้เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๔๘๕ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ใช้ระบบ ๒ สภา การใช้ระบบสองสภานี้จะได้รับอิทธิพลทางด้านรูปแบบมาจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศสเป็นสำคัญ และจากบทบัญญัติใหม่สองสภานี้ ได้ส่งผลไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๐ และฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ด้วย แต่ได้เปลี่ยนชื่อสภาที่สองจาก "พฤฒสภา" มาเป็น "วุฒิสภา" วัตถุประสงค์ของการมีสองสภานี้ โดยทั่วไปก็เพื่อให้เป็นสภายับยั้ง ถัดกันรอง แต่สำหรับของไทยนั้นแนวโน้มจะเป็นไปในทางที่จะเป็นหลักประกันในเรื่องอำนาจและ เสถียรภาพของรัฐบาล

ระบบสองสภาของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ยึดถือเอารูปแบบของระบบสองสภาที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และโดยเฉพาะฝรั่งเศสมาเป็นแบบอย่าง ประเทศฝรั่งเศสก่อนที่ระบอบรัฐสภาจะโค่นวางรากฐานประมาณปี ๑๘๗๕ นั้น สมาชิกของสภาสูงมีทั้งที่ได้รับการแต่งตั้งและได้รับการเลือกตั้ง โดยวิธีแตกต่างไปจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทน ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของสภาสูงของฝรั่งเศส ก็ปรากฏว่ามีอำนาจเท่ากับสภาล่างหรือสภาผู้แทน ยกเว้นแต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเงินเท่านั้นที่สภาผู้แทนมีอำนาจมากกว่า เช่นสภาสูงของฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ ๔ ภายใต้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๗๕ ก็มีอำนาจลดน้อยลงไปมากกว่าภายใต้สาธารณรัฐที่ ๓ มาก อำนาจสำคัญก็มีการยับยั้งร่างกฎหมายจากสภาผู้แทน การประชุมร่วมกับสภาผู้แทนในการเลือกประธานาธิบดีเป็นต้น สมาชิกสภาสูงได้รับเลือกตั้งโดยทางอ้อม

ระบบสองสภาของไทยได้ยึดถือเอาแบบอย่างของประเทศทั้งสอง สำหรับสภาที่สองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๔๘๕ กำหนดให้พฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ซึ่งเป็นสภาที่สองสภาเดียวของไทย ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาที่สองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้อันได้มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ สภาที่สองมีอำนาจยับยั้งไม่ให้เกิดขาด และมีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น การยื่นกระทู้ถามต่อรัฐบาล มีอำนาจให้ความไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรี ในการเข้ารับตำแหน่งครั้งแรก แต่ไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ยกเว้นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๔๘๒ ที่ให้อำนาจแก่ผู้สภาในการ เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อแจ้งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนก่อนที่ สภาผู้แทนจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลภายหลังการ เปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนแล้ว

ระบบรัฐสภาภายหลังการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑

ระบอบการปกครองของประเทศไทยภายหลังการปฏิวัติไทย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ นับได้ว่ามีลักษณะแตกต่างไปจากระบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ก่อนการปฏิวัติเป็นอันมาก ได้มีการนำแนวความคิดทางการเมืองไทยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการเกี่ยวกับทฤษฎี การแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งนิยมใช้กันในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประธานาธิบดี (Presidential System) มาบัญญัติไว้รวมกันในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ทั้งนี้เพราะคณะปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ เสนอว่า "..... จะสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษ และสภาพการณ์ของไทย จะสร้างประชาธิปไตยของไทย ประชาธิปไตยแบบไทย..."^{๒๓} และได้อ้างเหตุผลว่า ระบอบประชาธิปไตยที่ได้สถาปนาขึ้นภายหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น เป็นการลอกแบบประชาธิปไตย ตามแบบตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส มาใช้โดยไม่มี การดัดแปลงให้เหมาะสมกับประเทศไทย....^{๒๔} ซึ่งคณะปฏิวัติเห็นว่าสมควรที่จะมีการแก้ไขดัดแปลงระบบประชาธิปไตยเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ เมื่อคณะปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ได้ประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ และยุบเลิกรัฐสภาแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๐๒ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒

๒๓. คณะปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑, นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ (พระนคร: สำนักพิมพ์วิทย์ภากร ๒๕๐๔) หน้า ๒๑.

๒๔. เรื่องเดียวกัน หน้า ๒.

สภาในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะปฏิวัติได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย "...สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นี้ด้วย..."^{๒๕} อย่างไรก็ตามรัฐสภาหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงสภาชั่วคราวระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้เท่านั้น กล่าวคือวาทสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ เป็นสภาที่มีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยมี^{๒๖} ก็จะสังเกตได้จากอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป สภาร่างรัฐธรรมนูญได้สิ้นสภาพไปเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑

ระบบรัฐสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ เป็นระบบสองสภา กล่าวคือ "รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน"^{๒๗} ได้มีการนำหลักการใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบรัฐสภามายกย่องเพิ่มเติมไว้นอกเหนือจากที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วปรากฏว่ามีหลักการใหม่ ๆ ซึ่งได้ลดอำนาจของรัฐสภาลงไปอย่างมาก ซึ่งคล้ายคลึงกับการสร้างระบบ "รัฐสภาที่มีเหตุผล" ของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ ๕ หลังจากที่ประธานาธิบดีเคอโกลลดชั้นสู่อำนาจ

"...ผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ต้องการที่จะขจัดประเพณีอันเลวร้ายของรัฐสภาฝรั่งเศส ซึ่งลอกแบบมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ สมาชิกรัฐสภาเหล่านั้นมีความเข้าใจในหน้าที่ของตนอย่างผิดพลาดและไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองเลย... รัฐสภาในสาธารณรัฐที่ ๕ ไม่เพียงแต่จะมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม แต่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้นด้วย..."^{๒๘}

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมุ่งหวังที่จะจำกัดการกระทำของรัฐสภาให้อยู่ในหน้าที่ที่เหมาะสมในด้านการ

๒๕. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒, ม.๖
 ๒๖. ประเสริฐ โยชิพิทักษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐
 ๒๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑, ม.๗๑ วรรคแรก
 ๒๘. Williams, Philip M., The French Parliament 1958-1967. (London : George Allen and Unwin Ltd 1968) P. 114

ปรึกษาและคุ้มครองฝ่ายบริหารให้พ้นจากการล่อลวงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ^{๒๕} เหตุผลของประเทศฝรั่งเศสที่ต้องการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ก็เพื่อลดอำนาจของรัฐสภาฝรั่งเศสลง เดอโกลดได้เสนอไว้ในสุนทรพจน์เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ว่า รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติต้องแยกออกจากกันและกัน เพื่อที่จะให้คณะรัฐบาลกับรัฐสภาแต่ละฝ่ายที่มีความรับผิดชอบต่อกันมีอำนาจในเรื่องของตนโดยสมบูรณ์^{๒๖} นอกจากนี้เขายังได้แสดงทัศนะไว้อีกว่า จากประสบการณ์ทำให้เห็นว่า อำนาจทั้งสามต้องแยกออกจากกันและสมดุลกัน ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๒๓ ว่า "รัฐมนตรีจะต้องไม่มีสิทธิที่จะใช้สิทธิของการ เป็นสมาชิกรัฐสภา" ซึ่งหมายความว่าอย่างง่าย ๆ ว่ารัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะที่เดียวกันไม่ได้นั่นเอง^{๒๗}

จากความเป็นป่วนวุ่นวายทางการเมืองของประเทศไทยก่อนการปฏิวัติ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๐๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็มีความเห็นว่ารัฐสภาของไทย มักจะเข้าไปก้าวกายในหน่วยอำนาจบริหารอยู่เสมอ ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลเป็นไปด้วยความยากลำบาก ความคิดนี้ปรากฏชัดแจ้งในข้อความตอนหนึ่งของคำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๑ ดังนี้

"...ข้อที่จำต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่อัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี และรูปของรัฐสภา เป็นสำคัญ จากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามควรแล้ว บานเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ

๒๕. วอร์ค และแมกรีทซ์, บก., ระบบการเมืองปัจจุบันยุโรป, ฝรั่งเศส, พงศ์เพ็ญ สกุนตาทัย และมณีมัย รัตมณี แปล (พระนคร: โรงพิมพ์พรวิมล ๒๕๐๐) หน้า ๘๒

๒๖. เคชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ "รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ ๕" ที่ระลึกวันเกิด พล.ท.ท.สมคิด. การทูตสิงห์ (โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์ ๒๕๐๖) หน้า ๓๖

๒๗. เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๐ - ๕๑

วิธีที่จะให้มีการคุ้นเคยและสมถุกันดังกล่าว เคยใช้วิธีใหม่สมาชิกสองประเภท อยู่ในสภาเดียวกัน คือ สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แล้วยังใช้วิธีใหม่สองสภา คือ สภาที่ราษฎรเลือกตั้ง และสภาที่เลือกตั้งอยู่ภายนอก หรือสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แล้วยกกลับไปใช้วิธีเดิม แต่รักษาเสถียรภาพไว้ไม่ได้..

...สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติกำหนดหลักการสำคัญเป็นการทั่วไปว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องอื่น ๆ อาทิ เรื่องรูปรัฐสภา และเรื่องสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี กล่าวคือให้รัฐสภามีสองสภา สภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและความคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ ภายวิสัยการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

เมื่อรัฐสภาไม่อำนาจในทางนิติบัญญัติ และความคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อดูแลแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้คงอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันใหม่มากยิ่งขึ้น จึงได้ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่ง เป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้... ๗๒

นอกจากนี้แล้วผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้นำบทบัญญัติซึ่งเป็นหลักการที่ให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจมอบให้รัฐบาลไปออกกฎหมายได้นอกเหนือจากมีอำนาจออกพระราชกำหนดแล้ว ทั้งปรากฏในมาตรา ๗๒ ดังนี้

"ในยามที่มีสถานะสงครามหรือในภาวะคับขัน ถึงขนาดอันอาจ เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตามปกติอาจขัดข้องหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอ รัฐสภาจะมีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรี โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ มติดังกล่าวรัฐสภาจะมีมติเลิกเสียเมื่อใดก็ได้"

หากสถานะสงครามหรือภาวะคับขันดังกล่าวในวรรคหนึ่ง เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในระหว่างสภาผู้แทนถูกยุบก็ได้ หรือไม่สามารถจะเรียกประชุมสภาได้ทันเวลาที่กิติ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีได้โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติ

๗๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๑ คำปรารภ

ระบบรัฐสภาของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๐๑ ได้นำเอาวิธีการบางอย่าง
 ของระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ แต่ในวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัก
 การ เกี่ยวกับการแยกอำนาจซึ่งมีบัญญัติคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสอย่างมาก
 ระบบรัฐสภาของไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๑ ก็ยังคงรักษารูปแบบ
 ของการปกครองในระบบรัฐสภาไว้ กล่าวคือ รัฐสภายังคงมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลโดยพฤตินัย
 เช่น การยื่นกระทู้ถามต่อรัฐบาล การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีมติ และการเปิดอภิปรายทั่ว
 ไปโดยลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งมีผู้กล่าวถึงหลักการนี้ว่า "มาตรา ๑๒๕ ซึ่งกำหนด
 ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้ แต่ไม่ยอมลอกของอังกฤษต่อไป เกี่ยวกับการให้สมาชิก
 สภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน อันเป็นการลอกแบบโครงสร้างทางการเมือง
 ของฝรั่งเศส..."^{๓๓} ระบบรัฐสภาของไทยภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ จึงเป็น
 ระบบรัฐสภาในรูปแบบที่ประเทศไทยยังไม่เคยใช้มาก่อนเลย

การครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ

จากลักษณะการปกครองในระบบรัฐสภาของไทย ตามที่ได้พิจารณามาแล้วนั้น จะ
 เห็นได้ว่าการปกครองของไทยส่วนใหญ่ เป็นลักษณะการครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ
 คือมิได้เป็นไปตามหลักการของระบบรัฐสภาแบบตะวันตก ซึ่งแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ส่วน
 ให้ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ละส่วนมีฐานะ เป็นอิสระ ไม่อยู่ใต้อำนาจ
 การครอบงำของหน่วยอำนาจอื่น แต่ในการปกครองระบบรัฐสภาของไทยตั้งแต่การปฏิวัติ ๒๔๗๕
 เป็นต้นมานั้น ปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่รัฐสภา ต้องตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร
 ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีเกือบตลอดเวลา

๓๓. กรมพล ท่องธรรมชาติ , ดร. "ข้อคิดเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญของไทย" สังคมศาสตร์
 บริทัศน์ ปีที่ ๒, ฉบับที่ ๓, กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔. (พระนคร มีโรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์
 แห่งประเทศไทย ๒๕๐๔) หน้า ๒๑



การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ น่าจะเรียกว่าเป็นการ เปลี่ยนตัวบุคคลผู้ บริหารประเทศ จากพระมหากษัตริย์มาเป็นกลุ่มบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง ซึ่งได้แก่กลุ่มข้าราชการ ทหาร และพลเรือนชั้นนำ^{๓๔} ซึ่งได้รับการศึกษาในระบบตะวันตกมาเป็นอย่างดี หลังจากการ ปฏิวัติแล้วได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการราษฎรขึ้นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มีรัฐสภาคือ สภาผู้แทน ราษฎร เป็นสภาสูงสุดแห่งชาติ เพียงสภาเดียว ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่ปรากฏว่าแต่ละฝ่ายมิได้ปฏิบัติ หน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ไว้ให้

หากพิจารณาตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจ กว้างขวางมาก ดังปรากฏในมาตรา ๕ ว่า "สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประ- เทศและมีอำนาจประชุมกันถอยถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้"^{๓๕} แต่ตามทาง ปฏิบัติกลับมิได้เป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการปกครองประเทศในขณะนั้นตก อยู่ในอำนาจของคณะราษฎร ซึ่งเป็นผู้ทำการปฏิวัติได้สำเร็จ แต่ได้มาในรูปใหม่คือคณะกรรมการ ราษฎรนั่นเอง ส่วนสภาผู้แทนราษฎรนั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกของคณะราษฎร เป็น ส่วนใหญ่ มิได้เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั่วไป ดังนั้นในการบริหารประเทศ จึงเท่ากับว่าคณะ กรรมการราษฎรและสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะบุคคลกลุ่มเดียวกันนั่นเอง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมิได้มี อำนาจในการควบคุมการบริหารประเทศ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีกเช่นกัน ปรากฏว่าส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีมักมีอิทธิพลเหนือรัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรที่คอยปฏิบัติ ตามความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีเกือบตลอดมา โดยเฉพาะในรัฐบาลชุดจอมพล ป.พิบูลสงคราม ระหว่างปี พ.ศ.๒๔๘๕ ถึงก่อนการปฏิวัติ ปี ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นระยะที่คณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลเหนือรัฐสภา อย่างแท้จริง เป็นระยะที่ฝ่ายรัฐบาล สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาด^{๓๖}

๓๔. พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, ประชาธิปไตย กับกระบวนการ เมืองในประเทศไทย (แผนกวิชาการ ปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,) ๒๔๗๒ หน้า ๑.
 ๓๕. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๕.
 ๓๖. ประเสริฐ โยชิพิทักษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓

ทำให้รัฐสภาทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลได้น้อยที่สุดหรือไม่ได้ควบคุมรัฐบาลเลย ^{๓๗)} เพราะการตัดสินใจของรัฐสภาเป็นการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

การครอบงำของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่ง ก็ได้แก่ การที่รัฐวิธรรนูญหลายฉบับ กำหนดให้มีสภาที่ ๒ หรือสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ อยู่ในรัฐสภาด้วย ทั้งนี้โดยแบ่งสมาชิกสภาออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อีกส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เข้ามาโดยการแต่งตั้ง สมาชิกประเภทนี้บางครั้งรัฐวิธรรนูญกำหนดให้อยู่รวมในสภาเดียวกับสมาชิกประเภทแรก ซึ่งเข้ามาโดยการเลือกตั้ง แต่บางครั้งก็แยกสมาชิกที่มาโดยการแต่งตั้ง เป็นอีกสภาหนึ่ง ซึ่งโดยมากใช้ชื่อว่า วุฒิสภา

รัฐวิธรรนูญที่กำหนดให้มีสภาเดียวโดยมีสมาชิก ๒ ประเภทอยู่รวมกันได้ แก่รัฐวิธรรนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และรัฐวิธรรนูญฉบับวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๕

ตามมาตรา ๑๖ แห่งรัฐวิธรรนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ นั้น สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น แต่ตามบทเฉพาะกาล สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท มีจำนวนเท่ากัน เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษา สามีญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธรรนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ต่อมาในปี ๒๔๘๓ ได้มีการแก้ไขรัฐวิธรรนูญขยายบทเฉพาะกาลออกไปโดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท เป็นกำหนดเวลา ๒๐ ปี

รัฐวิธรรนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. ๒๔๘๕ รัฐวิธรรนูญฉบับต่อ ๆ มาได้แยกสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งไว้ในอีกสภาหนึ่งต่างหากเรียกว่าวุฒิสภาบ้าง

๓๗). Insor, D., op.cit., P.66

วุฒิสภาบ้าง จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๕๕ จึงได้กลับมาใช้รูปสภาแบบสภา
เดี่ยว แต่สมาชิก ๒ ประเภทอีกครั้ง

นอกจากรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับดังกล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ คือรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. ๒๕๔๙, ๒๕๕๐, ๒๕๕๒, ๒๕๖๑ จัดรูปองค์กรนิติบัญญัติในรูป ๒ สภาทั้งสิ้น โดยสภาหนึ่งมา
จากการเลือกตั้งทั่วไปจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ตาม
รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๙ สภาที่ ๒ คือวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งโดยทางอ้อมและสมา
ชิกวุฒิสภาของไม่เป็นข้าราชการประจำ แต่ในบทเฉพาะกาลสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่ม
แรกถูกเลือกโดยองค์การเลือกตั้งวุฒิสภา องค์การเลือกตั้งวุฒิสภานี้ประกอบด้วย ผู้ที่เป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๔๙ นี้

ดังนั้น หากจะวิเคราะห์ถึงกลยุทธทางการเมืองของรัฐบาล เมื่อดูจากบทเฉพาะกาล
ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ก็เท่ากับว่ารัฐบาลชุดก่อนได้เตรียมการไว้ เพื่อที่จะหาเสียงสนับสนุน
ส่วนใหญ่ในสภานั้นเอง เนื่องจากองค์การเลือกตั้งวุฒิสภา ซึ่งสืบเนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรชุดก่อน และเป็นกลุ่มที่สนับสนุนผู้ที่กุมอำนาจปกครองในขณะนั้น ย่อมจะเลือกวุฒิสภาที่จะ
ให้เสียงสนับสนุน แก่พรรคพวกของตนอย่างแน่นอน จึงเห็นได้ว่าเหตุผลของบทเฉพาะกาล ก็คือ
การพยายามทุกวิถีทางของผู้ปกครองประเทศที่จะพยายามแสวงหาอำนาจ และเสียงสนับสนุน โดย
พยายามรักษาอำนาจเช่นวันนี้ไว้ให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐, ๒๕๕๒ และ ๒๕๖๑ กำหนดให้มีสองสภาเช่นกัน แต่สภา
ที่ ๒ หรือวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง อย่างไรก็ตามวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับ ดังกล่าวนี้นี้
ความแตกต่างกัน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกภาพ และอำนาจของสมาชิกสภา ในส่วน
ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๒ เท่านั้นที่ห้ามข้าราชการประจำเป็น
สมาชิกวุฒิสภา แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภานั้น แตกต่างกันคือ

๓๘. รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๙, มาตรา ๒๔
๓๙. รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒, มาตรา ๓๙

ตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๕๐ วุฒิสภามีส่วนร่วมในการให้ความไว้วางใจในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี แต่เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี แต่ในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภายังสามารถประชุมได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๕๒ วุฒิสภามีอำนาจน้อยลงไป เมื่อเปรียบเทียบกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๕๐ คือวุฒิสภาไม่มีส่วนร่วมในการให้ความไว้วางใจในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และจะประชุมกันไม่ได้ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ แต่อาจเปิดอภิปรายทั่วไปได้ เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง การจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกแต่ภายหลังจากได้รับแจ้งผลการประชุมของวุฒิสภาเสียก่อน

วุฒิสภามีอำนาจมากที่สุดที่เคยมีมาในระบอบรัฐสภาของประเทศไทย เห็นจะได้แก่วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๐๑ ๔๐ คือนอกจากสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำได้ทั่วแล้ว สมาชิกวุฒิสภายังมีส่วนร่วมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะในระหว่างบริหารราชการแผ่นดินได้ทั่ว ๔๑ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๕๐ และ ๒๔๕๒ แล้ววุฒิสภาไม่มีอำนาจเช่นนี้ ๔๒ ในเรื่องความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบบรัฐสภานั้น วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๐๑ มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหมายถึงว่าดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบบรัฐสภา ไม่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๐๑ พิจารณาจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ประเทศไทยเคยใช้มาแล้ว จะเห็นได้ว่ามีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเท่านั้นคือ รัฐธรรมนูญ ๒๔๕๒ ที่พยายามสร้างดุลย์อำนาจระหว่างฝ่าย

๔๐. พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภย์, เรื่องเดิม หน้า ๑๐
 ๔๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๔
 ๔๒. รัฐธรรมนูญ ๒๔๕๐, ๒๔๕๒ มาตรา ๑๒๔

นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขึ้น. วมการห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา และไม่ให้อำนาจลง
 มติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการ เข้าบริหารราชการแผ่นดิน หรือระหว่างบริหาร
 ราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๘๒ นี้ใช้อยู่ประมาณ ๓ ปีเศษ ก็จำเป็นต้องหมายจึงว่าในช่วงระยะ
 เวลา ๓๘ ปี นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย
 ชีปไทยของประเทศไทยนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยพอจะมีอำนาจที่สามารถดวงคู่ดลยกับฝ่ายนิติบัญญัติ
 ทามรัฐธรรมนูญไคบาง แต่ก็เป็นช่วงเวลาอันสั้น เทาระยะแห่งการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ
 ๒๔๘๒ เท่านั้น ระยะที่เหลือเป็นระยะเวลาที่ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำหรือใช้อิทธิพลเหนือฝ่าย
 นิติบัญญัติอยู่ตลอดมา ทั้งนี้เป็นผลจากอุปถองคกรของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเกิดความ
 เขมแข็งพอจะดวงคู่ดลยอำนาจกับฝ่ายบริหารได้ การขาดพรรคการเมืองที่มีระ เียบวินัยและอุดมการณ์
 ก็เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ตั้งเสริมให้รัฐสภาอ่อนแอ จนต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารตลอดมา
 สมาชิกประเภทที่ ๒ หรือสภาที่ ๒ ที่ถือเป็นปัจจัยที่ตั้งเสริมให้ฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ
 เพราะรัฐบาลเป็นผู้เลือกเพ้นสมาชิกประเภทที่ ๒ และสมาชิกประเภทที่ ๒ นี้เป็นข้าราชการประจำ
 ด้วย กังนั้น จึงเป็นการแน่นอนว่าสภาที่ ๒ หรือสมาชิกประเภทที่ ๒ ในรัฐสภา จะต้องออกเสียง
 สันนิษฐานนโยบายและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเสมอ เว้นไว้แต่จะมีการแตกแยกในกลุ่มผู้
 บริหารประเทศด้วยกันเอง

หลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ๒๕๐๒
 ซึ่งทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติด้วยนั้น ได้สิ้นสภาพไปเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๐๑ โดยการประกาศ
 ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๐๑ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๐๑ นั้น หากพิจารณาโดย
 ทั่ว ๆ ไปแล้วปรากฏว่ามีหลักการใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เคยใช้มา
 ก่อนการปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภาดังนี้ ^{๕๓}

๕๓. สมภพ โทกระถิกย ทร. หลักการใหม่ ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ. กรมอัยการ
 (พระนคร : กรมอัยการ, ๒๕๐๕) หน้า ๑๔ - ๑๕

๑. หลักการที่ให้วุฒิสภามีส่วนร่วมลงมติไม่ไว้วางใจ
๒. หลักการที่ให้สภานิติบัญญัติที่มีอำนาจมอบให้รัฐบาลไปออกกฎหมายได้ นอกเหนือจากการมีอำนาจ ออกพระราชกำหนดแล้ว
๓. หลักการที่รัฐบาลไม่ต้องขอความไว้วางใจภายหลังแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
๔. หลักการที่รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกันไม่ได้
๕. หลักการที่ให้สิทธิสมาชิกสภาสูง หรือสมาชิกวุฒิสภา เสนอร่างกฎหมายได้

การกำหนดหลักการใหม่ ๆ ดังกล่าวนี้ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ลดอำนาจของรัฐสภาลงเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญเหมือนจะเชื่อว่า ความยุ่งยากทางการเมืองทั้งหลายที่เกิดขึ้นในสมัยก่อนการปฏิวัติ ๒๕๐๑ นั้น มีมูลเหตุมาจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเกินไป และคอยขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาล สมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญจึงลงความเห็น ว่า ถัดลดอำนาจของรัฐสภาลงและทำให้รัฐบาลเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐสภาแล้ว การเมืองของประเทศก็จะอยู่ในเสถียรภาพ ^{๕๕}

จากลักษณะดังกล่าวนี้ จะเห็นการครอบงำของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติอย่าง ชัดเจน อำนาจนิติบัญญัติไม่สามารถจะเป็นองค์กรที่คอยถ่วงดุลกับอำนาจบริหารได้เลย กลับจะ ต้องตกอยู่ภายใต้การชักนำและอิทธิพลของฝ่ายบริหารตลอดเวลา

^{๕๕} กระทบด ทองธรรมชาติ, คร., ประเทศไทยกับประชาธิปไตย, แบบไทย, จุฬาลงกรณ์, (พระนคร : สโมสรนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๐) หน้า ๑๖

การแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร

ลักษณะอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจพบได้เมื่อศึกษาถึงประวัติศาสตร์การปกครองในระบบรัฐสภาของไทย ก็คือการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะพยายามเข้าไปแทรกแซงการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารอยู่เสมอเมื่อมีโอกาส

โดยปกติในการปกครองระบบรัฐสภานั้น จะถือหลักที่ว่าฝ่ายบริหารต้องบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นในลักษณะนี้จึง เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้าควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้มากพอสมควร โดยหลักใหญ่เน้นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยรัฐสภา จะสามารถกระทำได้โดย

- ๑. การตั้งกระทู้ถาม
- ๒. การ เปิดอภิปรายทั่วไป
- ๓. การอนุมัติพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติงบประมาณ

๑. การตั้งกระทู้ถาม ^{๕๕}

การควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภานั้นรัฐบรรณมณฑลทุกฉบับได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้ เช่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๑ มาตรา ๑๒๖ ได้บัญญัติไว้ว่า "....ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะ

๕๕. ผู้ที่สนใจในเรื่องนี้โปรดดู, ประเสริฐ โยธพิทักษ์, การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย, วิทยานิพนธ์, (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓)

เกี่ยวกับความปลดปล่อย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน...." การตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหารของ
สมาชิกสภาวิญญูติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นับเป็นการควบคุมการบริหารราชการโดยตรง ที่กระทำ
โดยรัฐสภาวิธีหนึ่ง เพราะสมาชิกรัฐสภามีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามในเรื่องใด ๆ ก็ได้ ถึงแม้ว่ารัฐมนตรี
มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์แต่ผู้เดียวของรัฐมนตรี ที่จะ
กระทำเช่นนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐมนตรีจะตอบกระทู้ถามทุกอย่างของสมาชิก เพราะเหตุว่ากระทู้
ถามนี้จัดเป็นการควบคุมรัฐบาลอย่างอ่อนโดยรัฐสภา ซึ่งถ้าหากรัฐมนตรีไม่ยอมตอบกระทู้ถามของบรรดา
สมาชิกรัฐสภาบ่อยครั้ง และไม่มีเหตุผลเพียงพอ ซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาผู้กระทู้ถามพอใจแล้ว สมาชิก
รัฐสภาอีกอาจดำเนินการยื่นข้อไปที่รุนแรง และน่าจะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีได้ โดย
การเข้าชกกันเสนอข้อขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนแล้วแต่กรณี เพื่อให้
คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
โดยไม่มี การลงมติ หรือมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ต่อรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ
ก็ได้ ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากกระทู้
ถามบางกระทู้มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล เช่นกระทู้ถามของนายชรรมนัญ เทียนเงิน สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี ซึ่งตั้งกระทู้ถามในการประชุมสมัยสามัญครั้งที่ ๒๒/๒๔๕๐ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม
๒๔๕๐ ซึ่งถามเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจยอมเสียไปขายแก่ราษฎร ว่ามีเงื่อนไขอย่างไร
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดบ้างที่รับไปขาย ผลของกระทู้ถามนี้ทำให้รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งสังกัดพรรครัฐบาลไหวตัวกันมาก

กระทู้ถามบางกระทู้ปรากฏว่าเป็นการเข้าเกี่ยวข้องกับงานประจำทั่วไปของรัฐบาล
มากเกินไป เช่นกระทู้ถามของนายบุญผาง ทองสวัสดิ์ ซึ่งได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในการประชุมสมัย
สามัญที่ ๒๕/๒๔๕๐ วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๔๕๐ เกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการว่ามีจำนวนเท่าใด
เป็นต้น

๒๖. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสมัยสามัญที่ ๒๒/๒๔๕๐

๒๗. รายงานการประชุม ๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๗

แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกรัฐสภาอาจใช้การตั้งกระทู้ถาม เป็นเครื่องมือในการ
 แทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลได้ โดยการตั้งกระทู้ถามในลักษณะที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย
 เช่นกระทู้ถามของนายสนั่น ชีระศรีโชติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดขอนแก่น ในการประชุม
 สมัยสามัญครั้งที่ ๑๐/๒๕๑๒ ในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๑๒ ซึ่งมีใจความโดยสรุปถึงการให้สัมภาษณ์
 ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ทางโทรทัศน์ของ ๔ ในวันอังคารที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๑๒ ว่า
 เป็นการกล่าวร้าย ป้ายสี คูหมีน เกียรติศักดิ์ของผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่นกล่าวเป็นเชิงให้เข้าใจ
 ไปว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงปาทีบ้าง ปั่นน้ำเป็นตัวบ้าง หรือมาคอยรับส่วนบุญบ้าง จึงขอ
 ตั้งกระทู้ถามต่อ ท่านนายกรัฐมนตรีว่า การที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณให้สัมภาษณ์เช่นนั้น
 มีความมุ่งหมายอย่างไร และการให้สัมภาษณ์นั้น กระทำโดยคำสั่งของผู้ใด และนายกรัฐมนตรี
 ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เห็นชอบกับการให้สัมภาษณ์ดังกล่าวหรือไม่
 ถ้าเห็นว่าไม่สมควร จะดำเนินการลงโทษการกระทำคุณนาศักดิ์ศรีของผู้แทนราษฎร อย่างไรหรือไม่
 ซึ่งจอมพล ถนอม ฯ ได้ตอบโดยสรุปว่า การให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ดังกล่าว
 นั้น ท่านนายกรัฐมนตรี มิได้รับฟัง ต่อมาภายหลังจึงได้ฟังจากเทปโทรทัศน์ ก็ไม่ได้เห็นคำกล่าวใดที่
 พุทธิถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย แมแต่พรรคเดียวก็ไม่มี...

จะเห็นได้ว่า กระทู้ถามดังกล่าวนี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญผิดในอำนาจ
 หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเข้าใจกันเอาเองว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น อยู่ในฐานะ
 อันสูงส่ง ไม่มีผู้ใดจะมาล่วงละเมิดได้ ซึ่งถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังมีพฤติกรรมเช่นนี้
 ก็น่าจะเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาล ทนต่อการขู่ขู่เหล่านี้ไม่ได้ และอาจต้องไขก้างเข้าทำการ
 ยึดอำนาจเหมือนดังที่เคยเป็นในอดีต

การเปิดอภิปรายทั่วไป ^{๕๕}

การควบคุมราชการแผ่นดิน โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ได้ออกประกาศการหนึ่งก็คือ การเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งอาจแยกได้เป็น ๒ วิธีคือ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติ

การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติเป็นการเปิดอภิปราย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแสดงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในที่ประชุมรัฐสภา การเปิดอภิปรายโดยวิธีนี้ สมาชิกรัฐสภามีสิทธิที่จะตั้งปัญหาถามรัฐมนตรีได้อย่างกว้างขวาง มิได้จำกัดเฉพาะสมาชิกที่ลงชื่อเพื่อขอเปิดอภิปรายเท่านั้น แต่สมาชิกคนอื่นที่มีความสนใจ และต้องการทราบรายละเอียดจากฝ่ายบริหาร ย่อมสามารถจะถามได้โดยไม่จำกัดจำนวนคำถาม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทราบข้อสงสัยในปัญหาต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลแสดงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจมีผลในแง่ส่งเสริมเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างดี เพราะรัฐบาลสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกรัฐสภาได้อย่างเพียงพอ และในทางกลับกันก็อาจเป็นเครื่องมืออันเหมาะสมของรัฐบาลได้ควย ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะแสดงข้อเท็จจริงให้แก่สมาชิกอย่างแจ่มชัด ผลก็อาจนำไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะได้

ฉะนั้น การที่สมาชิกรัฐสภาจะใช้เครื่องมือการควบคุมนี้แก่รัฐบาล ก็ย่อมจะต้องพิจารณาให้รอบคอบโดยคำนึงถึงความสมควรว่ามีแค่ไหน เพียงใด เพราะเหตุว่าฝ่ายบริหารอาจจะยุบสภาได้ ดังเช่นในญัตติขอแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการประชุม และปรึกษาหารือของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๗ ข้อ ๕. ซึ่งมีข้อความโดยสรุปว่าในการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน

๕๕. ผู้ที่สนใจเรื่องนี้ โปรดดู, สุกฤษณ์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป วิทยาลัยนเรศวร (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๕)

ในโอกาสต่อไป รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดของงบประมาณแผ่นดินให้สภาทราบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้
การตัดทอนแก้ไขเป็นไปอย่างมีเหตุผล และถูกต้อง การอภิปรายได้กระทำอย่างกว้างขวาง และหลัง
จากการลงคะแนนปรากฏว่า เจ้าของกระทุษระด้วยคะแนนเสียง ๔๕ ต่อ ๓๑ รัฐบาลจึงหาทางออก
โดยวิธียุบสภา และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับได้กำหนดวิธีการควบคุมลักษณะนี้ไว้ เพื่อให้รัฐสภาและ
รัฐบาลได้มีการรั้งและถ่วงอำนาจซึ่งกันและกัน ข้อบัญญัติมักจะมีข้อความคล้าย ๆ กันว่า "...สมาชิก
วุฒิสภาหรือสภาผู้แทน ไม่ต่ำกว่า... ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าขอเสนอญัตติ
ขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป... เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหา
อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน.... ในการเปิดอภิปรายนี้สภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปราย
มิได้...."

การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว
หรือทั้งคณะ จัดว่าเป็นวิธีการควบคุมชั้นสุดท้ายของรัฐสภา การควบคุมโดยวิธีนี้จึงนับว่าเป็นเครื่องมือ
ที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาในการที่จะรั้งและถ่วงอำนาจกับฝ่ายบริหาร เพราะการเปิดอภิปรายทั่วไปนี้
อาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ คืออาจถึงกับต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีหรือ
ลาออก หรือรัฐบาลต้องลาออก หรือรัฐบาลต้องหาทางออกโดยการยุบสภา เพื่อให้

- ๕๐. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
พลตรีศิริ สิริโยธิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์
พลโท ถนนม กิตติขจร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
พลอากาศเอก เฉฉิมเกียรติ วัฒนางกูร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร
ได้ลาออกจากรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ หลังจากมีการ
เปิดอภิปรายทั่วไป ในวันที่ ๒๕ - ๓๐ สิงหาคม ๒๕๐๐
- ๕๑. รัฐบาลพระยาพหล ๑ ขอลาออกหลังจากมีการเปิดอภิปรายทั่วไป เกี่ยวกับเรื่องการจัดการ
ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ เมื่อ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๐ แต่ก็ได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาเป็น
นายกรัฐมนตรีต่อไปอีก

มีการเลือกตั้งกันใหม่ ฉะนั้น รัฐสภาเองก็ต้องพิจารณาว่า เรื่องที่จะเสนอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ในกรณีนี้จะต้อง เป็นเรื่องที่ประชาชนสนใจ และมีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปอย่างสำคัญ รัฐธรรมนูญก็มักจะกำหนดเงื่อนไขในการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไว้เป็นพิเศษ กว่าการ ควบคุมโดยวิธีอื่น เช่นกำหนดจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่จะ เข้าชื่อขอเปิดอภิปราย และการห้ามลงมติ ว่างวางใจหรือไม่ว่างวางใจ ในวันเดียวกันกับการอภิปรายยุติลงเป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันการแทรก-แซงของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจจะใช้การอภิปรายทั่วไปในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ไร้สาระ ขัดขวางการ บริหารงานของรัฐบาลให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ หรือหาโอกาสเปิดอภิปราย เพื่อหาทางล้ม รัฐบาล เป็นต้น

ในประวัติศาสตร์การปกครองระบบรัฐสภาของไทยที่ผ่านมา นั้น ปรากฏว่า เคยมีการ ขอเปิดอภิปรายทั่วไป ๑๙ ครั้ง ซึ่งในจำนวนนี้เป็น การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติเพียง ๒ ครั้ง เท่านั้น

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปทั้ง ๑๙ ครั้ง มีในเรื่องดังนี้คือ

๑. เรื่องเกี่ยวกับการเพาะพันธุ์ปลา ในเมืองบร เพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ หลังจากการ อภิปรายปรากฏว่า สภามีมติให้ผ่านระเบียบวาระการประชุมไป
๒. เรื่องเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจาก การอภิปรายกันเป็นเวลานาน ปรากฏว่า สภามีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป
๓. เรื่องเกี่ยวกับการส่งข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งปรากฏว่าผ่านระเบียบวาระการประชุมไปเช่นกัน

๕. เรื่องเกี่ยวกับนโยบายการปราบปรามโจรผู้ร้าย นโยบายภาษีราชการ นโยบายอาคารคานา ภาษีเงินได้ และภาษีการค้า ปรากฏว่ามติที่สภาไม่อนุมัติให้เปิดอภิปราย

๕. เรื่องเกี่ยวกับการจัดการฝิ่น ในประเทศไทย ปรากฏว่าสภาไม่อนุมัติให้เปิดอภิปรายเช่นกัน

๖. เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร ปรากฏว่าผู้เสนอได้ขอถอนมติไป

๗. เรื่องเกี่ยวกับการรถไฟของแผ่นดิน ซึ่งผู้เสนอขอถอนไปเช่นกัน

๘. เรื่องเกี่ยวกับความไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ หลังจากอภิปรายแล้ว ก็ผ่าน

ระเบียบวาระไป

๙. เรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงภาษีอากร ผ่านระเบียบวาระไปเช่นกัน

๑๐. เรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ซึ่งหลังจากเปิดอภิปรายทั่วไปได้เพียงวันเดียว รัฐบาลพระยาพหล ฯ ก็ลาออก แต่ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีก

๑๑. เรื่องเกี่ยวกับการควบคุมหนังสือพิมพ์ ซึ่งผู้เสนอได้ขอถอนไป

๑๒. เรื่องเกี่ยวกับเงินค่าเล่าเรียน ซึ่งถูกถอนออกไปเช่นกัน

๑๓. เรื่องเกี่ยวกับนโยบายทั่วไปของรัฐบาลในการขึ้นค่าเช่าอาคาร ซึ่งหลังจากการอภิปรายแล้ว รัฐบาลก็เสนอให้มีการลงมติ ปรากฏว่ารัฐบาลได้รับคำแนน ๗๔ จากสมาชิกที่เข้าประชุม ๗๕

๕๓. สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๘/๒๔๘๘
๖ สิงหาคม ๒๔๘๘.

- ๑๔. เรื่อง เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ซึ่งผู้เสนอได้ขอถอนไป
- ๑๕. เรื่อง เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยภายใน ความมั่นคงทางการคลัง ซึ่งหลังจากอภิปรายแล้วก็มีมติ ปรากฏว่ารัฐบาลขณะด้วยคะแนนเสียง ๘๖
- ๑๖. เรื่อง เกี่ยวกับความช่วยเหลือประชาชนผู้ถูกอุทกภัยปี พ.ศ.๒๔๘๕ ซึ่งผู้เสนอได้ขอถอนไป
- ๑๗. เรื่อง เกี่ยวกับการปฏิบัติพลายเคื่อนมกราคม ๒๔๘๓ ซึ่งผ่านระเบียบวาระประชุมไป
- ๑๘. เรื่อง เกี่ยวกับการกบฏ จลาจล วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๔๘๕ ซึ่งมีผลให้รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๒ แลวนำรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ มาใช้ หลังจากการเปิดอภิปรายถึงคราวได้ ๒ เดือน
- ๑๙. เรื่อง เกี่ยวกับความไม่สงบเรียบร้อย และการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ซึ่งก็ผ่านระเบียบวาระการประชุมไปหลังจากมีการอภิปรายกันแล้ว

ดังนั้น เราอาจสรุปผลของการเสนอญัตติ เพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปทั้ง ๑๙ ครั้งได้ดังนี้คือ

๕๔ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ๒๔๘๐, เล่ม ๑
 หน้า ๑๑๐๒ - ๑๑๑๘

๕๕ รายงานการประชุม ฯ, เรื่องเดียวกัน พ.ศ.๒๔๘๔

๕๖ รายงานการประชุมสภา ฯ เรื่องเดิม พ.ศ.๒๔๗๕ - ๒๕๐๐

- ๑. สมาชิกลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป ๘ ครั้ง
- ๒. สมาชิกผู้เสนอขอถอนญัตตินั้น ๖ ครั้ง
- ๓. ที่ประชุมสภาผู้แทนไมยอมมติให้เปิดอภิปราย ๒ ครั้ง
- ๔. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้การไว้วางใจรัฐบาล ๒ ครั้ง
- ๕. รัฐบาลลาออก ๑ ครั้ง

การอนุมัติพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติงบประมาณ

วิธีการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาที่สำคัญของการบริหารประเทศ ให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลได้แถลงไว้อีกประการหนึ่งก็คือการพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้เสนอ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า รัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้ให้ความเห็นชอบงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ ดังนั้นหากรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเสียแล้ว รัฐบาลก็จะขาดเครื่องมือที่จะบริหารประเทศให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จึงต้องกระทำอย่างละเอียดถี่ถ้วน มีการพิจารณาอภิปรายอย่างกว้างขวาง เพื่อจุดประสงค์ที่จะใช้เงินของประเทศให้เกิดประโยชน์มากที่สุด รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ประเทศไทยเคยใช้มา จะระบุถึงวิธีการที่จะผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จะต้องกระทำอย่างเป็นพิเศษ โดยระบุให้รัฐบาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้เสนอได้ โดยถือหลักที่ว่า รัฐบาลจะเป็นผู้ที่ใช้เงิน จึงควรรู้รายละเอียดที่จะต้องใช้เงินใดดีกว่าผู้อื่น นอกจากนั้นยังยึดถือเป็นหลักปฏิบัติที่ไม่ยอมให้สมาชิกสภาเสนองบประมาณรายจ่าย ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามความพอใจของสมาชิกสภาเพื่อเป็นการเอาใจประชาชน (Demagogy) ซึ่งย่อมมีผลให้งบประมาณของประเทศประสบความเสียหายได้ วิธีการพิจารณางบประมาณจึงต้องใช้กฎเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ มากกว่าการพิจารณากฎหมายธรรมดา จึงอาจเป็นทางให้รัฐสภาสามารถถ่วงเวลาไม่ยอมผ่าน

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้ออกมาโดยง่าย^{๕๓} ทั้งนี้ อาจเพื่อหวังประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐบาลก็เป็นได้

ดังนั้น เมื่อเราได้วิเคราะห์ถึงลักษณะต่าง ๆ ที่เราได้ศึกษามาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า หน่วยอำนาจแต่ละหน่วยในการปกครองของไทย มักจะพยายามหาทางแทรกแซง ก้าวภายในอำนาจหน้าที่ของหน่วยอำนาจอื่นอยู่เสมอ ฝ่ายบริหารพยายามจะใช้อิทธิพลครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติก็พยายามแทรกแซงการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการต่าง ๆ ทั้งในและนอกวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ มีการวิ่งเต้นขอตำแหน่งราชการ ตลอดจนอิทธิพลในตำแหน่งต่าง ๆ และผลประโยชน์อื่น ๆ^{๕๔} จนเป็นเหตุให้การปกครองระบบรัฐสภาของไทย

^{๕๓} การพิจารณางบประมาณปี ๒๕๑๓ ต้องใช้เวลาถึง ๕ เดือน ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็ถือโอกาสชักตามการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของข้าราชการประจำ เมื่อมาแสดงถึงเหตุผลและความจำเป็นของรายการต่าง ๆ ในงบประมาณ การกระทำดังกล่าวของสมาชิกสภาผู้แทนเหล่านี้ นับเป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งทำให้การพิจารณางบประมาณล่าช้า ซึ่งคณะปฏิวัติ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ได้กล่าวเสนอว่า พฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการขัดขวางรัฐบาลมิให้ปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวก

^{๕๔} นายพีร บุนนาค ได้ตั้งกระทู้ถามในการประชุมที่ ๕/๒๕๐๐ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๐๐ เรื่องการจ่ายเงินให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐบาลตั้งเป็นกรรมการนิติบัญญัติประจำกระทรวง คนละ ๒,๐๐๐ บาท ซึ่งรัฐบาลก็ยอมรับว่าเป็นความจริง โดยอาจหาได้จ่ายไปตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณได้กำหนดให้อำนาจไว้เป็นเงิน ๕,๖๕๓,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ตั้งกระทู้ได้กล่าววาทะ การจ่ายเงินในลักษณะเช่นนี้เป็นการจ่ายเงินเพื่อหวังผลทางการเมืองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการซื้อเสียง ซึ่งสำหรับผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแก่งแย่งผลประโยชน์กันในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนกันมากกว่า

คำเนิมาโดยไม่ราบรื่น อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติของไทย ก็มีส่วนรับผิดชอบ ต่อการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของไทยอยู่ด้วย โดยเหตุที่ว่า เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสขึ้นมาก็พยายามจะมีศูนย์กลางฝ่ายบริหาร ซึ่งหลายครั้งเป็นไปในลักษณะที่ทำลายตัวเอง และระบบรัฐสภา ฉะนั้น ในเวลาต่อมาจึงปรากฏวิธีการป้องกันกรกาวกายของรัฐสภา ที่จะมีต่อรัฐบาล โดยการที่รัฐบาลไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา เมื่อจะเริ่มเข้าบริหารประเทศ

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าได้มีความพยายามของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแทรกแซงการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารนั้น น่าจะดูได้จากลักษณะการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจไว้ว่าได้มีการล่วงละเมิดอำนาจกันหรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ตาม นับได้ว่าเป็นความลำบากที่จะตัดสินว่า ได้มีการล่วงละเมิดอำนาจเกิดขึ้นแล้ว เนื่องจากฝ่ายบริหารอาจไม่มีความอดทนเพียงพอ และมักจะตีความการปฏิบัติต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็นการกาวกาย แทรกแซงอำนาจของตน และก็จะมีข้ออ้างว่าจำเป็นที่ฝ่ายบริหารจะต้องกำจัดลักษณะการกาวกายอำนาจ เช่นนั้นออกไปเสีย



การเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายบริหารตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

การปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศไทยตั้งแต่การปฏิวัติ ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันนั้น ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งที่จะพบได้ก็คือ การพยายามที่จะเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายบริหารนั้นกระทำโดยการยึดวิถีทางของรัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญ แต่บางครั้งเมื่อรัฐบาลเห็นว่า เป็นการจำเป็นที่จะรักษาอำนาจของตน (Status Quo) หรือเพื่อสร้างอำนาจของตนแล้ว รัฐบาลก็จะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น

ในการปกครองระบบรัฐสภานั้น ลักษณะสำคัญที่รัฐบาลต้องคำนึงถึงในการบริหารประเทศก็คือ พยายามรักษาเสถียรภาพในรัฐสภา ให้ได้รับเสียงสนับสนุนมากที่สุดเป็นเวลานานที่สุด โดยถือหลักที่ว่าผู้แทนราษฎร เป็นตัวแทนของปวงชนทั่วไป ดังนั้น เมื่อตัวแทนของประชาชนสนับสนุน ก็เท่ากับประชาชนทั่วไปให้การสนับสนุนนั่นเอง การเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายบริหารของไทยในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบัน ก็เพื่อไข้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้เอง การเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายบริหารนั้น ในขั้นแรกจะอาศัยข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ ซึ่งอาจกระทำได้หลายวิธี โดยจะได้แยกพิจารณา ดังนี้

๑. โดยการเลือกตั้ง

โดยหลักการของการเลือกตั้งนั้น ก็เพื่อเลือกตั้งแทนของประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย การบริหารประเทศในสภา แต่อย่างไรก็ตาม โดยกลยุทธทางการเมืองนั้น อาจทำให้ฝ่ายบริหารสามารถไข้ประโยชน์จากการเลือกตั้ง เพื่อให้มีเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภาได้

พิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองของไทย จะเห็นถึงความพยายามของรัฐบาลไทยชุดก่อน ๆ ในการที่พยายามบรรลุจุดประสงค์ ข้อนี้ รัฐบาลในอดีตพยายามทุกวิถีทางที่จะชนะการเลือกตั้ง เริ่มตั้งแต่การพิจารณาเรื่องเขตการเลือกตั้งว่าควรจะใช้วิธีการรวมเขตหรือแบ่งเขตอย่างไร เพื่อที่จะเป็นผลดีแก่ผู้สมัครของพรรครัฐบาลมากที่สุด การใช้อุปถัมภ์ ของทางราชการในการหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่มีนโยบายสนับสนุนรัฐบาล ตลอดจนการใช้อิทธิพลของสายการ

บังคับบัญชา บังคับบัญชาข้าราชการทั่วไป ต้องออกเสียงให้แกบุคคลที่คณะรัฐบาลสนับสนุน^{๕๘}
 ก็เป็นสิ่งที่เห็นโทษตลอดมาในการ เลือกตั้งในอดีต ยิ่งไปกว่านั้น หากเป็นการจำเป็นที่รัฐบาลไม่
 มั่นใจว่าการเลือกตั้งโดยสุจริต จะอำนวยความสะดวกให้กับรัฐบาล ตามที่ทำการแล้ว ก็มีวิธีการ
 นอกวิถีทางของประชาธิปไตย ช่วยเหลือของการเลือกตั้งเป็นไปในทางที่รัฐบาลต้องการก็ได้ เช่น
 ใช้กลวิธีที่ไม่สุจริตในการเลือกตั้ง จะเห็นได้จาก การเลือกตั้งครั้งใหญ่เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐
 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วประเทศ การเลือกตั้งครั้งนี้จากกล่าวได้ว่าไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้ง
 ใด ๆ ในอดีตจะยิ่งใหญ่เทียบเท่าการเลือกตั้งครั้งนี้ การใช้กำลังเงินก็ใช้ กำลังคนก็ใช้ หรืออิทธิพล
 อำนาจก็ใช้ เป็นไปอย่างกว้างขวางและเปิดเผย พรรครัฐบาลขณะนั้นคือพรรคเสรีมนังคศิลา ได้ใช้
 วิธีการทุจริตต่าง ๆ ทุกวิถีทาง ที่จะเอาชนะฝ่ายตรงข้าม ซึ่งในครั้งนั้นคือพรรคประชาธิปัตย์ การ
 เลือกตั้งครั้งนั้น จึงถูกขนานนามว่า "การเลือกตั้งที่สกปรกหรือการเลือกตั้งที่ไม่เรียบร้อย"^{๖๐}
 ซึ่งเป็นสาเหตุประการสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐประหาร ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐ ได้ใช้สนับสนุน
 เหตุผลของตนที่ทำการรัฐประหารขึ้น^{๖๑}

๒. โดยพรรคการเมือง

ตามที่ได้พิจารณากันมาแล้วว่า การที่รัฐบาลจะหาเสียงสนับสนุนในรัฐสภาได้นั้น
 ก็โดยการส่งผู้สมัคร เข้าแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่จะบรรลุจุดมุ่งหมาย
 ขอนี้ได้นั้น พรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้รัฐบาลบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว
 ได้

๕๘. พนม ภัยหนาย, ลักษณะและพฤติกรรม ของพรรคการเมืองในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณี
พรรคเสรีมนังคศิลา, วิทยานิพนธ์ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
 ศาสตร์ ๒๕๑๒) หน้า ๑๑๗
 ๖๐. เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒๖
 ๖๑. ปลาทอง นามแฝง, พรรคการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรการพิมพ์
 ๒๕๐๕) หน้า ๘๘-๑๐๐

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมืองก็คือเป็นเครื่องมือที่จะประสานความคิดเห็นที่แตกแยกหรือขัดแย้งกันในผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้ตกลงยินยอมกันด้วยดี อันเป็นการสร้างสรรค์ความเข้าใจอันดีให้บังเกิดขึ้นในสังคม พรรคการเมืองจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการได้

แต่สำหรับพรรคการเมืองของไทยปรากฏว่าโดยทั่วไปยังขาดหลักการหรืออุดมการณ์ในแบบพรรคการเมืองของประเทศตะวันตก เพราะพรรคการเมืองของไทยเป็นลักษณะของกลุ่มบุคคลล้อมรอบ ผู้นำทางการเมืองเป็นกลุ่ม ๆ ไม่มีใครยึดถือนโยบายของพรรคเป็นหลักการที่สำคัญ แต่ละพรรคยังไม่เข้าใจถึงหน้าที่ของตนในทางการเมืองว่าควรจะมีหน้าที่ต่อสังคมอย่างไร เช่นพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในสมัยรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ยังมีพฤติกรรมไม่ถูกต้องตามแบบแผนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่นการหาเสียงในการสมัครเข้ารับเลือกตั้งของนักการเมืองที่สังกัดพรรคนี้ มิได้มุ่งให้ประชาชนได้เข้าใจ และเห็นความสำคัญในนโยบายของพรรคที่แท้จริง การหาเสียงส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการบรรยายความสามารถส่วนตัว หรือกล่าวหาฝ่ายตรงข้ามให้เกิดความเสียหายเป็นประการสำคัญ การรวมตัวของพรรคเสรีมนังคศิลา มิได้ยึดมั่นในอุดมคติและแนวนโยบายของพรรคร่วมกันอย่างจริงจัง ทำให้ความผูกพันในพรรคไม่มั่นคง ผู้บริหารของพรรคได้ใช้กลวิธีต่าง ๆ ชักจูงลูกพรรคและนักการเมืองพรรคอื่น ๆ ให้เข้ามาร่วมสังกัดอยู่ในพรรค โดยมีได้คำนึงถึงอุดมคติในทางการเมืองแต่อย่างใด มุ่งหวังให้ได้สมาชิกเข้ามาสนับสนุนเสถียรภาพของรัฐบาลประการเดียวเท่านั้น โดยใช้วิธีการต่าง ๆ ทั้งอำนาจในทางการเงิน และตำแหน่งราชการล่อใจ เป็นเครื่องตอบแทนแก่นักการเมืองผู้ปราศจากอุดมคติทั้งหลาย ในลักษณะนี้พรรคเสรีมนังคศิลาของรัฐบาล จึงขาดทั้งหลักการและลักษณะของพรรคการเมืองที่ดีไป ต่างฝ่ายต่างมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งกันและกันเป็นประการสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความสับสนวุ่นวายในพรรคอยู่เสมอ พรรคต้องคอยตามเอาใจบรรดาสมาชิกเหล่านี้ตลอดเวลา นอกจากนั้นการพยายามผูกขาดอำนาจของพรรครัฐบาล ยังแสดงออกโดยการใช้อิทธิพลต่าง ๆ ทั้งในและ

นอกรัฐสภา เช่นการซื้อเสียงฝ่ายตรงข้ามหรือพรรคการเมืองฝ่ายค้านบางส่วน ให้ที่มาสนับสนุน
รัฐบาล ชุมชุกถิ่นแกลงฝ่ายค้านต่าง ๆ บางครั้งถึงกับสิ้นชีวิต เพราะการกระทำของบุคคลในพรรค
รัฐบาล ^{๒๓} ทำให้พรรคการเมืองที่มีนโยบายคัดค้านพรรครัฐบาล เกิดความหวาดหวั่น จนไม่สามารถ
ใช้สิทธิในการที่จะคัดค้านคณะรัฐบาลในรัฐสภาได้อย่างเต็มที่

พิจารณาจากลักษณะทั่วไปของระบอบการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศไทย
ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันแล้วจะเห็นถึงลักษณะของการ เสริมสร้าง
อำนาจของฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ จนทำให้ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้
ตลอดมา กุญแจอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญบางฉบับมุ่งจะสร้างขึ้น
หาได้เกิดขึ้นไม่ วิธีทางการเมืองของประเทศไทยจึงขาดเสถียรภาพตลอดมา สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรบางส่วนก็กลายเป็นนักการเมืองฉวยโอกาสพยายามกอบโกยผลประโยชน์ โดยวิธีการ
ต่าง ๆ หรือมีคะแนนกับปฏิบัติการมิชอบโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์บ้าง โดยจงใจบ้าง ก่อให้เกิดการวุ่นวาย
ปั่นป่วน ทำให้รัฐสภาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารพยายามเสริมสร้าง
อำนาจของตนขึ้นทั้งในและนอกวิถิทางของรัฐธรรมนูญ จนในที่สุดการ เมืองของไทยก็มีลักษณะ เด่นคือ
การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจและอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติตลอดมา ทั้งนี้โดยวิธีการต่าง ๆ เช่นโดย
กลวิธีในการเลือกตั้ง การใช้พรรคการเมือง การใช้สภาที่ ๒ หรือสมาชิกสภา ประเภทที่ ๒ คอย
ให้เสียงสนับสนุนรัฐบาลในรัฐสภา

๒๓:

พนม ภัณฑนาย, เรื่องเดิม หน้า ๑๒๘.