

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลย์ระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารกับสภาพการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

#### 4.1 แนวความคิดผู้ร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องรูปแบบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2492

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ประกอบด้วยสองสภา คือวุฒิสภา และสภาผู้แทน โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภา<sup>1</sup>

ในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพิจารณาว่าควรมี 2 สภาหรือสภาเดียวของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในตอนแรกคณะกรรมการจัดระเบียบวาระได้เสนอให้พิจารณาว่าควรมี 2 สภาหรือสภาเดียว ควบคู่ไปกับการพิจารณากระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของระบบสภาเดียวหรือระบบ 2 สภานั้น ๆ ด้วย โดยให้เหตุผลว่าการมี 2 สภา จะเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการเข้าสู่ตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นสำคัญ แต่ได้มีผู้เสนอขุดติขอเปลี่ยนระเบียบวาระให้พิจารณาว่าควรมีระบบ 2 สภา หรือสภาเดียวก่อน เมื่อมีมติว่าควรมี 2 สภา จึงจะพิจารณากระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาต่อไป ซึ่งสภาเห็นชอบตามที่ผู้เสนอขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระ แต่พอถึงการอภิปรายแสดงความคิดเห็นก็มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคน ได้อภิปรายว่าควรมี 2 สภา โดยอภิปรายถึงการกำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่าควรกำหนดอย่างไร สมาชิกมีความเห็นเป็นประการใด

ในการประชุมปรึกษาว่าควรมี สภาเดียวหรือ 2 สภา ได้มีความคิดเห็นแตกแยกออกเป็น 3 ฝ่าย<sup>2</sup> คือ

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 74.

<sup>2</sup> อำนวย พรหมอนันต์, “ระบบสองสภาในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 99 – 100.

1. ฝ่ายที่สนับสนุนระบบ 2 สภา
2. ฝ่ายที่สนับสนุนระบบสภาเดียว
3. ฝ่ายที่สนับสนุนระบบ 2 สภาโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่ตนต้องการ หากไม่เป็นไปตามนั้นตนสนับสนุนระบบสภาเดียว

ฝ่ายที่มีความเห็นสนับสนุนระบบ 2 สภา ได้ให้เหตุผลดังนี้

1. ความไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทน เนื่องจากเห็นว่าประชาชนมีความรู้ไม่เพียงพอและไม่สนใจการเลือกตั้ง จึงอาจทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนคุณภาพดีไม่เต็มที่ ควรจะมีสภาที่ 2 คอยระคับประคองเป็นที่เล็งเห็น นำ
2. การที่มีสภาที่ 2 ที่เป็นกลางและมีความรู้ความสามารถจะเป็นสภาที่คอยยับยั้ง หน่วงเหนี่ยวหรือเป็นการเตือนสติมิให้สภาผู้แทนกระทำการรุกแก่อำนาจ อันอาจเป็นผลร้ายต่อประเทศ หรือประชาชนได้ และสภาที่ 2 ยังเป็นสภาที่ช่วยกลั่นกรองให้เกิดความรอบคอบในการพิจารณากิจการต่าง ๆ ในทางนิติบัญญัติ นอกจากนี้ตามระบบการปกครองของไทยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้นสภาที่ 2 หรือสภาสูงยังถือได้ว่าเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการเป็นคนกลางพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากเป็นสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง
3. การมีสภาเดียวทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างสถาบันรัฐสภากับสถาบันพระมหากษัตริย์โดยตรงเกินไป ดังตัวอย่างในสมัยรัชกาลที่ 7 หากมีสภาที่ 2 เป็นกันชนจะทำให้ปัญหาการกระทบกระเทือนในสถาบันพระมหากษัตริย์ ไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นไม่รุนแรง
4. การมีสภาเดียวนั้นอาจทำให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภาได้ง่าย

ส่วนฝ่ายที่มีความเห็นคัดค้านระบบ 2 สภา ได้ให้เหตุผลว่า สภาที่ 2 ไม่เป็นประชาธิปไตย การมีสภาที่ 2 เป็นการดูถูกสภาผู้แทนและประชาชน และทำให้กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้าโดยไม่จำเป็น และกรณีที่ผ่านมาไม่นานนี้ไม่ปรากฏว่าสภาที่ 2 ได้ทำหน้าที่ยับยั้งได้ผลอย่างแท้จริงแต่ประการใด แต่กลับกลายเป็นว่าบุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่ 2 ได้เข้ามาเพื่อรักษาประโยชน์ของหมู่คณะของตน

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเห็นชอบให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา ด้วยคะแนนเสียง 28 ต่อ 4 เสียง ในการประชุมครั้งที่ 15/2491 วันที่ 11 สิงหาคม 2491

เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภา (สภาสูง) เป็นตัวแทนของ กษัตริย์ คอยตรวจสอบการทำงานของสภาผู้แทนและรัฐบาล โดยต้องการให้สภาสูงเป็นสภาชั้นยังมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภา และไม่มีอำนาจในการให้ฝ่ายบริหารเข้าหรือออก รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนเพิ่มขึ้น และมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น แต่อำนาจของวุฒิสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นน้อยกว่าอำนาจของสภาสูงตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจ อย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

#### 4.2 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสภา

##### 4.2.1 การเข้าสู่ตำแหน่งและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา

ในส่วนของกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของวุฒิสภา ได้มีความเห็นแยกออกเป็น 3 ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งต้องการให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยเห็นว่าจะทำให้ได้คนที่ เป็นกลางไม่ฝักใฝ่การเมืองมากนัก และได้คนที่มีความสามารถ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งต้องการให้ ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะจะทำให้ระบบ 2 สภา เป็นประชาธิปไตย และไม่ ต้องการให้เป็นที่ระคายเคืองต่อเบื้องพระยุคลบาท โดยฝ่ายที่สามเห็นควรให้พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งครั้งหนึ่ง ราษฎรเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง เป็นแนวสายกลางโดยเห็นว่าเพื่อความ เป็นประชาธิปไตยควรให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและต้องการถวายพระราชอำนาจให้แก่ พระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงแต่งตั้งวุฒิสภาได้ด้วย วิธีการนี้เป็นการทำให้สภาที่สองมีที่มาแตกต่าง จากสภาผู้แทนด้วย ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 18/2491 วันที่ 18 สิงหาคม 2491 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 30 ต่อ 3 เสียงและมิมติเห็นชอบ ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้เลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 23 ต่อ 11 เสียง

การที่ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยมีประธาน องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น ผู้ร่างต้องการให้ได้คนที่มีความรู้ มีความ เห็นเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และต้องการให้การแต่งตั้งสมาชิก

วุฒิสภาเป็นไปตามพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยตรง เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะยกฐานะของวุฒิสภาให้สูงขึ้น และทำให้ฐานะวุฒิสภาเป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง โดยต้องการให้สภาสูงเป็นสภาชั้นชั้น และไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างองค์กรทางการเมือง จึงได้บัญญัติว่าให้พระมหากษัตริย์ “ทรงเลือกและแต่งตั้ง” สมาชิกวุฒิสภา และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเท่ากับทำให้สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมีฐานะคล้าย ๆ กันเป็นตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ ดังที่นายเพียร ราชธรรมนิเทศ (สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ชี้แจงดังนี้<sup>3</sup>

“...เห็นว่าน่าจะถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกวุฒิสภา เพราะพระองค์ท่านอยู่ในฐานะที่ทรงเห็นเหตุการณ์ทั้งหมด... ทางอังกฤษเองก็บอกว่าต้องมี Reverse power of the King คือต้องให้อำนาจอันเป็นทุนสำรองไว้กับในหลวง พระมหากษัตริย์อังกฤษนั้นทรงมีอำนาจเห็นว่าบ้านเมืองเลอะเทอะเหลวไหลก็มีอำนาจให้รัฐบาลออกไป กฎหมายไม่มีกรณีที่จะต้องทำตามพระบรมราชโองการ แต่รัฐบาลทุก ๆ รัฐบาลก็ต้องถวายคำนับ ต้องออกไป ...จริงอยู่สภาสูงมีตั้งแต่เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งเท่านั้น ไม่ใช่ทรงเลือก เพราะฉะนั้นเราจึงขอให้ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งวุฒิสภาที่เลือกมา...”

แม้ว่าหลักการนี้จะทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่เหนือการเมืองต้องถูกกระทบกระเทือน แต่ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการนำสถาบันพระมหากษัตริย์มาคานอำนาจฝ่ายบริหารที่มีอำนาจและอิทธิพลสูงในขณะนั้น และเพื่อเป็นการป้องกันฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อิทธิพลแทรกแซงการแต่งตั้งวุฒิสภา

คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาดำรงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติระบุคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกไว้ในมาตรา 82 ว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

<sup>3</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, หน้า 34.

<sup>4</sup> นายเพียร ราชธรรมนิเทศ รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 วันที่ 16 สิงหาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 314 – 315.

โดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน” และสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำมิได้

ในเรื่องจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวน 100 คนนั้นเนื่องจากผู้ร่างเห็นว่า เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้มีเวลาอยู่ตามวาระต่อไป หากว่าจะลดลงไป จำนวนจะต้องขาดไป หรือมีการออกมีการเปลี่ยนแปลงก็ย่อมจะไม่เป็นการสะดวกและไม่เหมาะสม และ 100 คน นั้นเป็นจำนวนที่เหมาะสมแล้ว<sup>5</sup>

สมาชิกภาพแห่งวุฒิสภานั้นมีกำหนดคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปีให้มีการเปลี่ยนสมาชิกเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะเลือกและแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้

นอกจากนี้ยังป้องกันการใช้อำนาจและอิทธิพลของฝ่ายบริหารแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และวางหลักประกันความสุจริตโดยห้ามสมาชิกวุฒิสภาประกอบการค้า เพื่อแสวงหาประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งการมีบทบาทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับเป็นการกีดกันมิให้ทหารเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยเด็ดขาดนั่นเอง<sup>6</sup> เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญพยายามที่จะขจัดระบอบอำมาตยาธิปไตย หรือการปกครองโดยข้าราชการ ของข้าราชการออกไป โดยแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็หลีกเลี่ยงไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ โดยห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก<sup>10</sup> เนื่องจากตระหนักดีว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งจะประกาศใช้ภายใต้รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร อำนาจทางการเมืองจะอยู่ที่ผู้นำทางทหารเป็นสำคัญ ทำให้ทหารกลายเป็นฐาน

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 79.

<sup>6</sup> รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31 วันอังคารที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2491, หน้า 1029.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 83.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 80.

<sup>9</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษฐพร กุศริพิทักษ์, อภิรัฐสภา (พระนคร : พินเขตการพิมพ์, 2518), หน้า 6.

<sup>10</sup> พงศ์เทัญ สกุนดาภิษ, “ประวัติรัฐธรรมนูญไทย” ในรัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (กรุงเทพมหานคร : พินเขต, 2516), หน้า 134.

สนับสนุนทางการเมืองได้ จึงได้บัญญัติหลักการจำกัดอิทธิพลและบทบาทของทหารออกไปจากวง  
จรของอำนาจทางการเมือง และเพื่อเป็นการสร้างฐานรองรับอำนาจทางการเมืองขึ้นด้วยการ  
บัญญัติให้มีระบบสองสภาที่สภาสูงมาจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง และห้าม  
เป็นข้าราชการประจำด้วย

ด้วยบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญทำให้วุฒิสภามีฐานะเป็นอิสระจากฝ่าย  
บริหารและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นสภาสูงได้โดยไม่ผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ฝ่ายบริหารไม่  
สามารถใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือได้เหมือนวุฒิสภาสมัยที่ผ่านมา แต่เนื่องจากบทเฉพาะกาลของ  
รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จนกว่าจะหมด  
วาระ วุฒิสภาภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงเป็น  
วุฒิสภาชุดที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช  
2490 ในสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ นั่นเอง ซึ่งในการแต่งตั้งวุฒิสภานั้นนายควง อภัยวงศ์ได้  
ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการภายใต้การนำของกรมขุนชัยนาทนเรนทร องค์ประธานอย่างใกล้ชิด  
ในการเลือกเฟ้นเอาข้าราชการบำนาญที่เข้าชองในกรงานสาขาต่าง ๆ ประกอบกับพ่อค้าวาณิช  
ที่มีชื่อเสียง และไม่มีข้าราชการประจำหรือสมาชิกพรรคของนายควงสักคนเดียว<sup>11</sup> นายควง  
อภัยวงศ์ได้เสนอบรรดาอดีตข้าราชการบริหารที่มีบรรดาศักดิ์สูงชั้นเจ้าพระยา พระยา พระ และหลวง  
รวมทั้งเชื้อพระวงศ์บางองค์ ซึ่งเป็นผู้มีชื่อเสียงในสาขาอาชีพต่าง ๆ ให้คณะผู้สำเร็จราชการแทน  
พระองค์ในเวลานั้นทรงแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏว่ามีรายชื่อของบรรดาอดีตข้าราชการที่  
มีบรรดาศักดิ์ชั้นเจ้าพระยา พระ และหลวง รวมทั้งเชื้อพระวงศ์บางองค์ จำนวนถึง 80 กว่าคนใน  
จำนวน 100 คน<sup>12</sup> โดยไม่มีข้าราชการประจำแม้แต่คนเดียว จะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามของกลุ่ม  
อนุรักษนิยม กษัตริย์นิยม ที่ต้องการฟื้นฟูฐานะของเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่าขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง  
ในการดำเนินการแต่งตั้งวุฒิสภานั้นนายควง อภัยวงศ์ไม่ยอมให้คณะรัฐประหารเข้ามามีอิทธิพลใน  
การเสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>13</sup> กล่าวคือนายควง อภัยวงศ์ไม่ยอม  
ตั้งพวกพ้องของคณะรัฐประหารให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่คณะรัฐประหารต้องการ ดังที่

<sup>11</sup> ควง อภัยวงศ์, เรื่องราวของพันตรีควง อภัยวงศ์, หน้า 88.

<sup>12</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, หน้า 33.

<sup>13</sup> สุชิน ดันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า 150.

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในสมัยนั้นกล่าวว่า “ทหารได้เสนอบัญชีรายชื่อไปยังรัฐบาล 100 ท่าน ซึ่งเป็นผู้ที่ทหารเห็นสมควรได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ฝ่ายรัฐบาลก็ได้ประชุมปรึกษากันทำบัญชีรายนามบุคคลซึ่งพิจารณาเห็นว่าทรงไว้ซึ่งวุฒิพิเศษ 100 ชื่อ ปรากฏว่ามีรายนามตรงกับบัญชีทหารเพียง 10 ชื่อ”<sup>14</sup> คณะรัฐประหารซึ่งครองตำแหน่งในวงราชการประจำอยู่ในขณะนั้น จึงมิได้มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งเลย แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่นายควง อภัยวงศ์ก็ได้นำหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยพยายามหลีกเลี่ยงการตั้งข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก เนื่องจากต้องการให้วุฒิสภาเป็นสถาบันการเมืองเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้มั่นคงและสามารถดำเนินการบริหารประเทศโดยอิสระอย่างแท้จริง จึงทำให้วุฒิสภาในขณะนั้นมีความเป็นอิสระปราศจากอิทธิพลใด ๆ แม้กระทั่งอิทธิพลของข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องประสบกับความลำบากในการบริหารประเทศ

#### 4.2.2 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

##### 4.2.2.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ ให้อำนาจเฉพาะคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้นที่จะริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้<sup>15</sup> ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนให้ใช้ได้แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน<sup>16</sup> ถ้าหากวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยไม่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และถ้าหากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้แก่สภาผู้แทน ในกรณีนี้ให้สภาทั้งสองแต่งตั้ง

<sup>14</sup> แมลงหวี่, ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, “เบื้องหลังประวัติศาสตร์”, ใน ชุมนุมวรรณคดีทางการเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511), หน้า 84.

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 121

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 122

บุคคลมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนด เป็นคณะกรรมการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วเสนอต่อสภาทั้งสองถ้าหากสภาทั้งสองเห็นด้วยก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน<sup>17</sup> ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ทั้งสองกรณี เมื่อเวลาผ่านไปหนึ่งปี สภาผู้แทนอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนอาจยกขึ้นพิจารณาได้ทันทีถ้าสภาผู้แทนยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดของสภาแล้ว ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป<sup>18</sup>

### (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติในเรื่องอำนาจของวุฒิสภาไว้ในหมวด 6 ส่วนที่ 2 ซึ่งได้ลดอำนาจของวุฒิสภาลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กล่าวคือผู้ร่างมีเจตนาหมายให้มีลักษณะเป็นสภายับยั้งมากขึ้น ให้อำนาจเฉพาะคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้นที่จะริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้<sup>19</sup> โดยวุฒิสภามีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น วุฒิสภาไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ แต่รัฐธรรมนูญได้เพิ่มอำนาจการพิจารณากลับกรอง และยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้ขยายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามากขึ้น จากเดิม 30 วัน เป็น 60 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติธรรมดา และจากเดิม 15 วัน เป็น 30 วันสำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนให้ใช้ได้แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภา ถ้าหากวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยไม่แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และถ้าหากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้แก่

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 123.

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 124.

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 121



สภาผู้แทน ในกรณีนี้ได้นำหลักการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมมาใช้เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนและวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วลงมติแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนสภาผู้แทน และให้สภาทั้งสองตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าหากสภาทั้งสองเห็นด้วยก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยตามร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอ หรือกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน<sup>20</sup> ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ทั้งสองกรณี เมื่อเวลาผ่านไปหนึ่งปี สภาผู้แทนอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สภาผู้แทนอาจยกขึ้นพิจารณาได้ทันทีถ้าสภาผู้แทนยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมดของสภาแล้ว ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป<sup>21</sup> การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงินเป็นเวลานานถึง 1 ปี เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำด้วยความรอบคอบ

## (2) การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติในเรื่องการให้จัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ<sup>22</sup> ลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มาแล้ว นอกจากนี้ยังได้วางหลักเกณฑ์เป็นแนวทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารให้การใช้จ่ายเงินกระทำโดยรัดกุมขึ้นอีกโดยกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ แต่ในกรณีจำเป็นและรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกรณีนี้ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้ คำอนุมัติของรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราช

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 123.

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 124.

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 126.

บัญชีเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป<sup>23</sup>

#### 4.2.2.2 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารแผ่นดินของรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้การดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทน<sup>24</sup> แต่คณะรัฐมนตรีจะต้องเข้าแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ โดยวุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนได้และสภาผู้แทนจะลงมติไว้วางใจนโยบาย เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว<sup>25</sup> ส่วนอำนาจในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้นให้อำนาจสภาผู้แทนเป็นผู้ขอเปิด ซึ่งสภาผู้แทนจะต้องแจ้งให้วุฒิสภาทราบ ซึ่งวุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และอาจส่งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้ การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนให้จัดทำภายหลังที่ได้รับแจ้งผลแห่งการประชุมของวุฒิสภาแล้ว<sup>26</sup>

นอกจากนี้วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสภาผู้แทนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วยการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี<sup>27</sup> หรือขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้<sup>28</sup>

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 127.

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 145.

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 146.

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 131.

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 129.

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 130.

(1) อำนาจในการตั้งข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจภายหลังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

วุฒิสภายกได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ไม่มีอำนาจประชุมร่วมและร่วมลงมติกับสภาผู้แทนในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ เช่น วุฒิสภายกได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาก่อนเข้ารับตำแหน่ง และในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภา วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้<sup>29</sup>

ในเรื่องนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีความเห็นแยกเป็น 3 ฝ่ายด้วยกัน

1. ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า การที่จะให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี ควรให้สมาชิกร่วมด้วยเป็นรัฐสภาเพื่อลงมติให้ความไว้วางใจ หรือมาร่วมเป็นรัฐสภาเพื่อลงมติไม่ให้ความไว้วางใจ
2. ฝ่ายที่สองเห็นว่า ไม่ควรให้เข้าร่วมด้วย และไม่ควรมีสิทธิในการลงมติ เพราะวุฒิสภานั้นพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง วุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หากให้เข้าร่วมด้วยจะขัดต่อหลักประชาธิปไตย จึงไม่ควรให้มีอำนาจในการลงมติให้รัฐบาลดำรงอยู่หรือออกจากตำแหน่ง อำนาจดังกล่าวควรเป็นของสภาผู้แทนซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และวุฒิสภาควรเป็นสภายับยั้งเท่านั้น นอกจากนี้ยังป้องกันการครหาว่าสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งใช้อำนาจ โดยมีขอบหากมีการตัดสินใจผิดพลาดไป
3. ฝ่ายที่สามเห็นว่า ควรที่จะให้รัฐบาลไปแถลงนโยบายในวุฒิสภาเพื่อให้โอกาสสมาชิกวุฒิสภาในการที่จะซักไซ้ไล่เถียงและตั้งข้อสังเกต แต่ไม่ควรให้มีสิทธิใน

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 146.

การลงมติ เป็นข้อเสนอของประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ (เจ้าพระยาศรีธรรมราชิเบศ) ซึ่งเสนอว่า<sup>30</sup> “...สภาผู้แทนย่อมใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด ในการที่ให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามวิธีนี้วุฒิสภาก็ยังมีอำนาจที่จะซักถามอภิปรายโต้แย้งในนโยบายที่รัฐบาลแถลงที่ขอรับความไว้วางใจในการจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งข้าพเจ้าถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเพื่อจะให้วุฒิสภาได้มีโอกาสควบคุมได้บ้าง โดยตั้งกระทู้ถามหรือว่าโดยการอภิปรายหรือที่เรียกว่า เชนเอรอลติเบต หรือแสดงความเห็นไว้อย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อภายหลังถ้าหากว่าเมื่อการไม่ได้ดำเนินไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อสภานั้น การอภิปรายที่ว่านี้มีประโยชน์เท่ากับเป็นทางที่ช่วยเหลือสภาผู้แทนซักฟอกรัฐบาล และเมื่อวุฒิสภาได้ซักฟอกรัฐบาลรายงานก็ปรากฏแล้ว และข้อเหล่านั้นก็ปรากฏต่อราษฎรโดยทางหนังสือพิมพ์หรือรายงานก็คิดว่าวุฒิสภาได้ตั้งข้อสังเกตอย่างไร ในการที่รัฐบาลแถลงนโยบายเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอย่างนี้ ...อีกอย่างหนึ่งถ้าสองสภาด้วยกันในการที่รัฐบาลมาแถลงนโยบายนั้น เมื่อเราได้อภิปรายเสร็จสิ้นลงแล้วเราอาจจะแสดงความคิดเห็นอย่างไรก็ได้ แต่ขอแสดงความคิดเห็นว่าเมื่อเสร็จแล้วให้ผ่านไปหรือมิฉะนั้น แสดงให้เห็นให้เป็นการทักท้วงแต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ...ความเข้าใจของข้าพเจ้านั้นที่เสนอนี้ก็อยากจะเห็นสภาทั้ง 2 ร่วมกันคือทำงานร่วมกันไม่ว่าจะขัดแย้งกันรวมความว่าในการที่รัฐบาลจะเข้ารับบริหารงานนั้นอย่างน้อยต้องแถลงนโยบายให้วุฒิสภาทราบด้วย และให้โอกาสซักถามการอภิปรายได้ตามสมควร โดยที่ว่ารัฐบาลก็เป็นฝ่ายควบคุมเหมือนกัน”

ซึ่งในภายหลังที่ประชุมได้มีการลงมติรับรองตามญัตติที่เจ้าพระยาศรีธรรมราชิเบศ (ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เสนอ คือ อำนาจของวุฒิสภาในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาเพื่อบริหารราชการแผ่นดินนั้น ให้สภาผู้แทนและวุฒิสภาต่างแยกกันประชุมและให้อภิปรายได้อย่างเต็มที่ เว้นแต่การประชุมของวุฒิสภานั้น เมื่อเสร็จการอภิปรายแล้วจะแสดงความคิดเห็นลงไว้ด้วยก็ได้ แต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ด้วยคะแนนเสียง 29 ต่อ 3 เสียง<sup>31</sup> ในกรณีการเปิดอภิปรายได้และตั้งข้อสังเกตได้ โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ โดยให้กรรมการกำหนดในรายละเอียดต่อไป

<sup>30</sup> เจ้าพระยาศรีธรรมราชิเบศ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27 วันจันทร์ที่ 6 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 777-788.

(2) อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น โดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยกำหนดมาตรการเพิ่มขึ้น โดยให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้อภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ ทั้งนี้ ประธานวุฒิสภาที่ได้รับญัตติจะแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>32</sup> นอกจากนี้แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้เช่นสภาผู้แทน แต่เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป และประธานสภาผู้แทนแจ้งต่อประธานวุฒิสภา วุฒิสภาก็สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และอาจส่งข้อสังเกตให้สภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้<sup>33</sup>

ในเรื่องนี้เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>34</sup> มีความเห็นว่า

“...การปกครองระบอบประชาธิปไตยใคร ๆ ก็ทราบว่าเป็นเสี่ยงข้างมาก แต่ทำไมถึงให้อภิปรายกันก็เพราะการอภิปรายนั้นเป็นการบังคับให้ให้เหตุผลในที่เปิดเผย คนต่าง ๆ ย่อมมีเกียรติประวัติก็ไม่ใช่ว่าจะ

<sup>31</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27 วันจันทร์ที่ 6 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 797.

<sup>32</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 130.

<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 131.

<sup>34</sup> เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 วันศุกร์ที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2491, หน้า 724 – 725

พูดกันตุ้มตุ๋นทำโดยเหตุนี้ผมนึกว่าถ้าจะให้วุฒิสภาไปร่วมประชุมกับสภาผู้แทนเพียงในหน้าที่ฐานะที่เป็นเอกซเปอร์ตแล้วไม่เสียหลักประชาธิปไตย คล้าย ๆ เป็นการช่วยผู้แทนในการซักถาม ที่นี้ประโยชน์ที่จะได้จากการผ่านกฎหมายถ้าเราให้วุฒิสภาไปนั่งร่วมสภาผู้แทนแล้ว กฎหมายที่เสนอมาก็ต้องดำเนินไปตามนโยบายที่แถลงไว้ที่วุฒิสภาได้ซักถามรัฐบาลในขณะนั้น นอกจากนั้นเมื่อไปสภาสูงวุฒิสภากรู้อะไรและทำงานได้แจ่มแจ้ง การขัดแย้งระหว่างสภาล่างกับสภานบนก็จะไม่มี ผมเห็นว่าประชาธิปไตยอย่างที่ว่านี้จะ เป็นประโยชน์มาก เป็นการช่วยประคับประคอง เป็นการช่วยกันคุ้ยแคะ และเป็นสายกลางและเป็นการช่วยในการให้เหตุผลและซักถามในการที่จะเอา รัฐบาลเข้าเอารัฐบาลออก แต่ว่าไม่มีเสียงในการไว้วางใจ”

ในการพิจารณาระเบียบวาระเรื่องให้สมาชิกมีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเหตุการณ์สำคัญเพื่อฟังความคิดเห็นของรัฐบาลหรือไม่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น

โดยฉุคฉิบนี้เป็นกรณีที่มีมีการอภิปรายแต่ไม่มีการลงมติทั้งสามฝ่าย คือรัฐบาล สภาผู้แทน และวุฒิสภา ซึ่งที่ประชุมมีมติรับรองว่าควรจะให้มิตบทบัญญัติให้สมาชิกหรือรัฐบาลที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาสำคัญหรือเหตุการณ์สำคัญ เพื่อฟังความคิดเห็นของสภานิติบัญญัติ ด้วยคะแนนเสียง 23 เสียง ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย<sup>35</sup> และได้มอบให้กรรมการเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในกรณีการเปิดอภิปรายได้และตั้งข้อสังเกตได้ โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

### (3) อำนาจในการตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน<sup>36</sup>

<sup>35</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31 วันอังคารที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2491, หน้า 957.

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 129.

สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า วุฒิสภานั้นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภามีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงควรมีอำนาจตั้งกระทู้ถามได้ โดยที่ประชุมลงมติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวด้วยคะแนน 22 เสียงและไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย<sup>37</sup>

#### 4.2.2.3 อำนาจที่เป็นอำนาจร่วมกันของทั้งสองสภา

ในหน้าที่เป็นอำนาจร่วมกันของทั้งสองสภาเป็นกรณีที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองของประเทศ อำนาจร่วมกันที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. การพิจารณาตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
3. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
4. การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานคืนมา
5. การเปิดประชุมรัฐสภา
6. การเปิดอภิปรายทั่วไป การที่คณะรัฐมนตรีขอความคิดเห็นจากรัฐสภา
7. การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม
8. การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีบทต้องเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา
9. การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
10. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
11. การตีความรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีเจตนาที่จะสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลด้วยการให้วุฒิสภาต่อวงตุลาการผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เรียกสภาที่ 2 ว่าวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หันมาให้ความสนใจกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา สืบเนื่องมา

<sup>37</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31 วันอังคารที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2491, หน้า 956.

จากสภาพเหตุการณ์ทางการเมืองก่อนหน้านี้ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหลายครั้ง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จึงมุ่งให้วุฒิสภากำหนดการใช้อำนาจตรวจสอบควบคุมโดยสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยให้วุฒิสภาร่วมพิจารณาในเรื่องสำคัญ ๆ ที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศ ให้แถลงในวุฒิสภาด้วย เพื่อวุฒิสภาจะได้ตั้งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ (มาตรา 146) เพื่อเป็นการเห็นข่วงรัฐสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มมุ่งล้มรัฐบาลเพื่อให้กลุ่มของตนได้จัดตั้งรัฐบาลแทน แต่วุฒิสภามีสิทธิลงมติไว้วางใจ นอกจากนั้นยังมีแนวคิดที่จะให้วุฒิสภาเข้าร่วมประชุมในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจด้วย<sup>38</sup>

แนวคิดในการสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหาร โดยให้วุฒิสภาตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยพยายามสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหารโดยทางอ้อมด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภาสามารถตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปด้วยความมีเหตุผล และเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ยาก นับเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามอย่างจริงจังที่จะให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพ แต่ก็ปรากฏวิธีการต่างๆ ไม่มากนัก

#### 4.2.3 บทบาทของวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2492

##### 4.2.3.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติ

###### (1) บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ก็ให้มีอำนาจยับยั้งไว้ก่อนได้ แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทน

<sup>38</sup> หลวงอังคณาบุรุษย์, รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 61/2491 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2491., พล.ร.ต.เล็ก สุมิตร ร.น. และ พล.ท.จิระ วิจิตสงคราม ครั้งที่ 25/2491 วันที่ 1 กันยายน 2491. และหยุด แสงอุทัย ครั้งที่ 29/2491 วันที่ 10 กันยายน 2491.



ราษฎรยื่นยันตามร่างเดิมด้วยมติ 2 ใน 3 ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา<sup>39</sup> โดยวุฒิสภามีอำนาจขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้ โดยให้สภาทั้งสองตั้งกรรมาธิการร่วมกัน พิจารณาร่วมกัน ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนเป็นเวลา 1 ปี<sup>40</sup>

ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (23 มีนาคม 2492) จนถึงรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 60 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจำนวน 46 ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 14 ฉบับ วุฒิสภานุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นกฎหมายจำนวน 17 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 27 ฉบับ วุฒิสภาเห็นชอบโดยปริยายเนื่องจากพ้นกำหนดพิจารณา 1 ฉบับ ตกไปโดยผลของการรัฐประหาร 1 ฉบับ ส่วนร่างของสมาชิกสภาผู้แทนได้รับอนุมัติ จำนวน 6 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 8 ฉบับ<sup>41</sup> ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดนี้มีลักษณะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญชุดก่อน คือวุฒิสภาจะส่งให้คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาพิจารณาเป็นส่วนใหญ่ และมีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายซักถามอย่างกว้างขวาง มีการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หลายฉบับของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนถูกยับยั้ง และส่งกลับคืนสภาผู้แทนเป็นจำนวนมากถึง 36 ฉบับจากจำนวนทั้งสิ้น 60 ฉบับ<sup>42</sup> จะเห็นได้ว่าบทบาทของวุฒิสภาชุดนี้ในด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทั้งที่เสนอมาโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเป็นจำนวนมากที่ได้ถูกส่งกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใหม่อีกครั้งหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกคัดค้านโดยวุฒิสภาล้วนแต่เป็น

ร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ และบางครั้งก็เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 123 (2) และมาตรา, 124.

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 123 (3)

<sup>41</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดย พ.ศ. 2475 – 2527” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 146.

<sup>42</sup> กริช สืบสนธิ์, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 99, 115.

ดังเช่นกรณีการพิจารณาพระราชบัญญัติของรัฐบาลว่าด้วยกระบวนการวิธีการเลือกตั้งใหม่ จอมพล ป. ต้องการให้ทหารและตำรวจมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ในเขตที่ตนประจำการอยู่ แต่วุฒิสภาได้แย้งว่า ทหารและตำรวจควรไปออกเสียงลงคะแนนที่ภูมิลำเนาของตน ด้วยเหตุที่วุฒิสภาต้องการที่จะป้องกันการทุ่มคะแนนเสียงของกองทัพที่อาจได้รับคำสั่งให้เข้าแถวมาออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามผู้บังคับบัญชาเห็นชอบ<sup>43</sup> วุฒิสภาจึงคว่ำพระราชบัญญัติของรัฐบาลฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียง 37 ต่อ 7<sup>44</sup>

นอกจากนี้วุฒิสภาชุดนี้ยังใช้เวลาในการอภิปรายซักถามปัญหาต่าง ๆ ก่อนการลงมติหรือซักถามคณะกรรมการเป็นเวลานานกว่าทุกสมัยแสดงว่าวุฒิสภาชุดนี้ได้ใช้ความพยายามในการควบคุมรัฐบาลอย่างจริงจัง แสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาชุดนี้ได้พยายามใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญควบคุมและยับยั้งการทำงานของรัฐบาลอย่างเต็มที่ แม้ว่าการตั้งกรรมการร่วมกันอาจจะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติต่างๆที่วุฒิสภาได้แปรญัตติแก้ไขไปแล้ว แต่ก็ส่งผลให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยรอบคอบมากยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ไปปฏิบัติ และรักษาประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

## (2) บทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2493 ในการพิจารณาของวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น แม้วุฒิสภาจะไม่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้มากนัก แต่วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็ได้แสดงบทบาทในการควบคุมอย่างจริงจังในการพิจารณา ดังที่พระยาศรีธรรมราชได้อภิปรายไว้ในการประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2493 ว่า<sup>45</sup>

“ในร่างพระราชบัญญัติการเงิน เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณนี้ แม้ว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจยับยั้งเช่นพระราชบัญญัติอื่น ๆ ก็ดี แต่

<sup>43</sup> ทักษิณ เลิศมเตียรณ, การเมืองระบบพหุชนูปถัมภ์แบบเผด็จการ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 88.

<sup>44</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา, วันที่ 2 พฤศจิกายน 2494.

<sup>45</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 3/2493 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, 17 มกราคม 2493, หน้า 71 - 134

ถ้าหากว่ารัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัตินั้นมาโดยฉิครัฐธรรมนูญ หรือผิดกฎหมาย หรือผิดข้อเท็จจริง หรือผิดหลักการแห่งเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงแล้ว วุฒิสภาก็ย่อมมีอำนาจที่จะไม่รับหลักการและมีหน้าที่ที่จะต้องทำเช่นนั้นด้วย ...”

หลังจากอภิปรายกันพอสมควรแล้วที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนน 72 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้าน ซึ่งภายหลังจากที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญเสนอ โดยไม่มีการอภิปราย

## (2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2494

ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้น ได้มีการอภิปรายดำเนินรัฐบาลในเรื่องนางบประมาณแผ่นดินไปใช้ในการหาเสียง และการตั้งงบประมาณเพื่อเป็นการเอาใจผู้แทนราษฎรหรือบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งหลังจากอภิปรายพอสมควรแล้ว ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 54 ต่อ 3 เสียง<sup>46</sup> และที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขด้วยคะแนนเสียง 41 เสียง ต่อ 6 เสียง<sup>47</sup>

นอกจากนี้วุฒิสภายังไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลอีกหลายฉบับ โดยใช้สิทธิยับยั้งและส่งคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2492 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2493 และร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้ใช้เงินงบประมาณไปพลางก่อน พ.ศ. 2493 แต่ในที่สุดสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามร่างเดิมและประกาศใช้เป็นกฎหมายทุกฉบับ<sup>48</sup>

<sup>46</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 6/2494 (วิสามัญ) ชุดที่ 2, 20 กุมภาพันธ์ 2494, หน้า 230 – 368.

<sup>47</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 9/2494 (วิสามัญ) ชุดที่ 2, 13 มีนาคม 2494, หน้า 519 – 528.

<sup>48</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบสองสภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 – 2527”, หน้า 147.

#### 4.2.3.2 บทบาทด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภามาตราพระราชอำนาจ แต่เนื่องจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตราพระราชอำนาจฉบับใหม่ต่อไป จนครบวาระของการดำรงตำแหน่ง<sup>49</sup> ดังนั้น วุฒิสภาก็ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็คือวุฒิสภาก็ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และรัฐบาลก็ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐบาลของคณะรัฐประหารโดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี แม้ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 1 ใน 3 จะต้องสิ้นสุดลงโดยผลของการจับสลากออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2493<sup>50</sup> รัฐบาลก็ไม่สามารถใช้สิทธิพลแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>51</sup> รัฐบาลจึงไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจได้ วุฒิสภาก็ยังคงเป็นอิสระจากรัฐบาลและสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนได้ บทบาทของวุฒิสภาในระยะนี้จึงมีลักษณะเช่นสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แต่ในท้ายที่สุดวุฒิสภาก็ไม่สามารถขัดขวางหรือควบคุมตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลได้มากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลได้แสวงหาฐานสนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาผู้แทนได้มากและมีเสียงร่ำพลามากขึ้น ในการจัดตั้งรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ครั้งที่ 2) เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2492 รัฐบาลได้จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนในสัดส่วนที่มากกว่าครั้งแรก คือ ในจำนวนคณะรัฐมนตรี 27 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนถึง 12 คน คุมกระทรวงสำคัญ ๆ ถึง 7 คน แต่ในการจัดตั้งรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งแรกเมื่อ 8 เมษายน 2491 คณะรัฐประหารให้โควตารัฐมนตรีแก่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนถึง 6 คนและสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 9 คน แต่คุมกระทรวงเพียง 1 คน

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 181.

<sup>50</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2526), หน้า 27.

<sup>51</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 82 วรรค 2..

นอกนั้นเป็นรัฐมนตรีลอย แต่ในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งที่ 2 ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลให้โควต้าแก่สมาชิกวุฒิสภาเพียง 3 คน และเพิ่มให้สมาชิกสภาผู้แทนเป็น 12 คน โดยคุมกระทรวงถึง 7 คน เป็นรัฐมนตรีลอยเพียง 5 คน<sup>52</sup>

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารกว้างขวางขึ้น แม้ว่าการควบคุมดังกล่าวจะมีลักษณะไม่เด็ดขาด แต่ก็วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็สามารถทันคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ไม่น้อย

บทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 วุฒิสภาได้ดำเนินการควบคุมที่สำคัญดังนี้

#### (1) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ

วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้ใช้วิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป อันเป็นมาตรการที่ถือได้ว่าเป็นมาตรการขั้นรุนแรงตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญวุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติ<sup>53</sup> โดยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2494 พระยาศรีธรรมราชพร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาอีก 26 คน ได้ร่วมกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา<sup>54</sup> เรื่องการปราบกบฏกลางที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 (กบฏแมนฮัตตัน) เพื่อต้องการให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 เนื่องจาก การปราบปรามพวกกบฏในครั้งนั้นมีผลกระทบต่อจนถึงขั้นมีการเสียชีวิตและชีวิตของคนไทย ตลอดจนทรัพย์สินของรัฐและเอกชนเป็นอันมาก ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลและหน่วยราชการบางหน่วยจะได้แถลงหรือชี้แจงรายละเอียดไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่กระจ่างชัด และเรื่องนี้สมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกินกว่าที่จะตั้งกระทู้ถาม จึงขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภามาตรา 130 การเปิดอภิปรายครั้งนี้ใช้เวลานานถึง 4 วัน การอภิปรายครั้งนี้นอกจากจะชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นการดำเนินการทำงานของรัฐบาลการไม่มีวินัยของทหารและตำรวจในการเข้ายึดทรัพย์สินของราษฎร ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน การเปิด

<sup>52</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 – 2527” , หน้า 146.

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 130.

<sup>54</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา (สามัญ) ครั้งที่ 2/2494 วันที่ 1 ตุลาคม 2494.

อภิปรายซักฟอกรัฐบาลในครั้งนี ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีไม่พอใจมาก และเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การรัฐประหารเงียบ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494<sup>55</sup> ในเวลาต่อมา

หลังจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และได้จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2492 โดยมีรัฐมนตรีร่วมคณะ 27 ตำแหน่ง<sup>56</sup> คณะรัฐมนตรีชุดใหม่นี้ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนเป็นลำดับแรกเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2492 โดยได้แถลงนโยบายเป็นเวลานานถึง 11 วัน หลังจากนั้นจึงแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2492 การแถลงนโยบายครั้งนี้วุฒิสภาไม่มีอำนาจลงมติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 แต่วุฒิสภาก็ได้แสดงบทบาทในการควบคุมโดยมีสมาชิกวุฒิสภาร่วมอภิปรายซักถามเป็นจำนวนมาก ซึ่งหลังจากมีการอภิปรายเป็นเวลานานถึง 3 วันที่ประชุมลงมติ ไม่มีการส่งข้อสังเกตให้สภาผู้แทนด้วยคะแนนเสียง 29 เสียงต่อ 22 เสียง งดออกเสียง 33 เสียง และต่อมาสภาผู้แทนได้ลงมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 63 เสียงต่อ 31 เสียง เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2492<sup>57</sup>

## (2) การตั้งกระทู้ถาม

ในระหว่างบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ( 2 ปีเศษ) วุฒิสภาได้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนถึง 35 กระทู้ ซึ่งมีกระทู้สำคัญ ๆ หลายเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและความเดือดร้อนของประชาชนทั่ว ๆ ไป โดยที่กระทู้ถามส่วนใหญ่เป็นการซักถามเพื่อมุ่งควบคุม สอดส่องการทำงาน of รัฐบาลอย่างจริงจัง เช่น กระทู้เรื่องการดำเนินการเศรษฐกิจและการลดค่าครองชีพของนายจรินทร์ กฤษณภักดี กระทู้เรื่องสนุหบัญชีกรมช่างแสงทหารบกยักยอกเงินของพระยาปริดา-

<sup>55</sup> ประชัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 – 2500)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 286.

<sup>56</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475 – 2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 26.

<sup>57</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 – 2527”, หน้า 148.

นฤเบศร์ กระทุ้งเรื่องคำสั่งให้หาช่างมาทูลเกล้าฯ ถวาย ของหลวงประกอบนิติสาร และกระทุ้งเรื่อง ตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ของนายจรินทร์ กฤษณภักดี ตามจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีถึงการที่นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ฯลฯ”

กล่าวโดยสรุปวุฒิสภาชุดนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่าย บริหารอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เป็นผลจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติยกฐานะของ วุฒิสภาให้มีอิสระไม่อยู่ภายใต้อาณัติของรัฐบาล แต่จากการที่วุฒิสภามีความไม่พอใจในการก้าว เข้าสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นทุนเดิมอยู่นั้น ได้กลายเป็นตัวกำหนดรูปแบบของบท บาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาให้มีลักษณะเป็นการจ้องจับผิดหรือคอยแค้นแค้นอยู่ตลอดเวลา โดย พยายามใช้อำนาจทุกอย่างที่มีตามรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือตอบโต้และคัดค้านฝ่ายรัฐบาล ทำให้ บทบาทของวุฒิสภาที่ปรากฏอยู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการ นอกจากนี้วุฒิสภา ยังมีบทบาทและพฤติกรรมในทางขัดแย้งและไม่ลงรอยกับสภาผู้แทนอย่างเห็นได้ชัด สะท้อนให้ เห็นถึงการแบ่งเป็นฝักฝ่าย และคำนึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการความถูกต้อง

#### 4.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของวุฒิสภาในการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรี

##### 4.3.1 บทบาทของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการควบคุมตรวจสอบ รัฐบาล

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นรัฐบาลนั้น ในระยะแรก ๆ พรรคประชาธิปไตยซึ่ง เป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่ได้แสดงบทบาทค้านอย่างที่เคยแสดงมา นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้า พรรคได้แสดงบทบาทในการค้านรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามน้อยไปกว่าสมัยค้านรัฐบาลของ พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ต่อมาเมื่อรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามเสนอร่างพระราช บัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2492 ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการตั้งงบประมาณเพิ่มเงิน เดือนให้สมาชิกสภาผู้แทนคนหนึ่งพันบาทต่อเดือน รายจ่ายนี้ประชาชนส่วนใหญ่คัดค้านไม่ เห็นด้วยกับรัฐบาลและมีการประท้วงกันอย่างรุนแรง เพราะปัญหาค่าครองชีพสูงในขณะนั้นทำให้

” กฤษ ติปสนธิ, “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ”, หน้า

ประชาชนทั่วไปยากจนและต้องผจญค่าครองชีพอย่างยากลำบาก สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ที่คัดค้านนโยบายนี้อย่างรุนแรงคือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และสมาชิกอื่น ๆ อีกหลายคน แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ผ่านสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองโดยการเสนอให้สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ส่วนมากเป็นกรรมการพิจารณางบประมาณโดยมีนายควง อภัยวงศ์เป็นประธานกรรมการวิสามัญงบประมาณแทนรัฐมนตรีคลัง และม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นกรรมการด้วย การกระทำเช่นนี้ของรัฐบาลเท่ากับเป็นการที่รัฐบาลโอนเอาการกำหนดนโยบายการบริหารราชการไปให้ฝ่ายค้านทำหน้าที่แทน โดยปกติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีจัดทำโดยกระทรวงการคลัง และมีการตั้งกรรมการซึ่งเป็นบุคคลของฝ่ายรัฐบาลและรัฐมนตรีคลังเป็นประธานเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินการดังกล่าวของจอมพล ป. พิบูลสงครามเท่ากับเป็นการผลัดการเพิ่มเงินเดือนผู้แทนราษฎรให้ฝ่ายค้านไปจัดทำ อันจะเป็นเหตุให้ฝ่ายค้านต้องถูกประชาชนโจมตี ทำให้เสื่อมความนิยมจากประชาชน ซึ่งผลของการที่พระราชบัญญัติเพิ่มเงินให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านสภานี้ทำให้ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นผู้คัดค้านพระราชบัญญัตินี้ได้ลาออกจากการเป็นผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครและลาออกจากพรรคประชาธิปัตย์ต่อมาด้วย

บทบาทของพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะฝ่ายค้านในสภาผู้แทนเกือบไม่มีเลยเพราะว่ารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามบริหารประเทศตามนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ที่กำหนดไว้ในงบประมาณ การที่พรรคประชาธิปัตย์จะคัดค้านก็เท่ากับค้านนโยบายของตน พรรคประชาธิปัตย์จึงทำได้เพียงตั้งกระทู้ถามรัฐบาลพอเป็นพิธีเท่านั้น นอกจากนี้ความนิยมของประชาชนต่อพรรคประชาธิปัตย์ก็ลดลงอย่างมาก เห็นได้จากเมื่อพรรคประชาธิปัตย์ส่งสมาชิกพรรคเข้าลงสมัครผู้แทนทั้งในการเลือกตั้งซ่อมและการเลือกตั้งเพิ่มเติมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 พรรคประชาธิปัตย์พ่ายแพ้อย่างยับเยิน แต่ฝ่ายรัฐบาลสถานภาพดีขึ้นได้รับเสียงสนับสนุนเพิ่มมากขึ้น และจอมพล ป. ก็ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ตามประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี วันที่ 25 มิถุนายน 2492 และเกือบตลอดปี 2493 พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้มีบทบาทในสภาผู้แทนราษฎรต่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามแต่อย่างใด<sup>39</sup> จนอาจกล่าวได้ว่า พรรคประชาธิปัตย์ในระบอบนั้นกำลังร่วงโรยลงไปเป็นลำดับ ทั้งบทบาทและปริมาณของสมาชิกที่อยู่ในสภาซึ่งอยู่กันไปเพียงแต่ระดับประกองกัน

<sup>39</sup> มุรธาธีร์ รักษาติเจริญ, "การก่อตัวของพรรคประชาธิปัตย์ในกระบวนการทางการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 168.



ไว้ และดำเนินวิถีทางการเมืองในสภาแบบตัวใครตัวมันจนกระทั่งถึงปี 2494 พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคการเมืองอื่น ๆ จึงล้มไปเพราะการรัฐประหาร<sup>60</sup> ภายหลังจากเกิดกบฏแมนฮัตตัน(เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494) พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะพรรคฝ่ายค้านกลับไม่มีบทบาทในการแสดงหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลกรณีการปราบปรามกบฏอย่างรุนแรงแต่อย่างใด เนื่องจากขณะนั้นพรรคประชาธิปัตย์รวมตัวกันไม่ติด และถือว่าการดำเนินงานในสภาผู้แทนระยะนั้นเป็นเรื่องตัวใครตัวมัน อีกประการหนึ่งคือสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เริ่มเอาใจออกห่างจากพรรคประชาธิปัตย์ เพราะเห็นว่าหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค ความสามารถตกไป สมาชิกในพรรคหลายคนก็ถูกดึงไปด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งด้วยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และการถูกข่มขู่จากตำรวจ ทหาร เหตุที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่มีบทบาทในการโจมตีรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้นเนื่องจากจอมพล ป. กับนายควงได้มีการตกลงกันอย่างลับ ๆ ในฐานะผู้ร่วมการปฏิวัติ 2475 และวัตถุประสงค์สำคัญสุดท้ายก็คือ หัวหน้ารัฐบาลและหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านจะต้องดำเนินนโยบายร่วมกันในการป้องกันไม่ให้ นายปรีดี หรือพรรคพวกกลับมามีอำนาจทางการเมืองอีกเป็นอันขาด ไม่ว่าจะเป็วิถีทางหนึ่งทางใดที่จะต้องร่วมมือกัน คนทั้งสองจึงตกลงกันเป็นว่าจะไม่โจมตีและมุ่งร้ายกันในทางส่วนตัวซึ่งเป็นการตกลงกันลับๆ ระหว่างสองคนเท่านั้น<sup>61</sup>

#### 4.3.2 ความขัดแย้งภายในของสหพรรคที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ได้เริ่มแสวงหาความสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในขณะนั้น ทั้งนี้ เพราะทางฝ่ายรัฐบาลยังไม่มีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรครวมทั้งสมาชิกประเภทไม่สังกัดพรรคการเมืองอีกเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพไม่มั่นคง ไม่สามารถควบคุมสมาชิกให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามใช้ผลประโยชน์และตำแหน่งทางการเมืองเป็นสิ่งแลกเปลี่ยน แต่ก็ไม่ใช่เป็นหลักประกันที่

<sup>60</sup> สดะ ถิจิตกุล(ทหารเก่า), เบื้องหน้า-เบื้องหลังพรรคประชาธิปัตย์, หน้า 232 อ้างถึงในนุรธาธีร์ รักษาจิเจริญ, การก่อตัวของพรรคประชาธิปัตย์ในกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 168.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.

มั่นคง นอกจากนี้พรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็มีสมาชิกในสภาจำนวนมาก และคอยหาโอกาสโจมตีรัฐบาลอยู่ ก็ได้สร้างความยุ่งยากในการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่ รัฐบาล ดังนั้นรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงหาทางแก้ไขด้วยการวางแผนให้เกิดความแตกแยกกันเองในพรรคฝ่ายค้าน และพยายามหาเสียงสนับสนุนในสภาด้วยการเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง ต่าง ๆ เข้ามาร่วมในคณะรัฐบาลเพื่อสนับสนุนรัฐบาล แม้แต่สมาชิกของพรรคประชาธิปไตยก็ยังถูก ดึงมาสนับสนุนรัฐบาลด้วยโดยการเสนอเพิ่มเงินเดือนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกคนละ 1,000 บาท ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสนับสนุนรัฐบาลจึงได้ขนานนามพรรคการเมืองที่รวมเข้า ด้วยกันนั้นว่า “สหพรรค”<sup>62</sup>

เนื่องจากต้องการให้รัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาโดยวิถีทางการเมือง จึงได้มีการใช้วิธีการหว่านล้อมและให้สินบนเพื่อล่อใจบรรดาผู้นำในสภาให้รับตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่ง กระทำได้โดยง่ายมากเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนมีความทะเยอทะยานส่วนตัว อีกทั้งยังขาดความ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และพรรคการเมืองไม่มีความมั่นคงพอที่จะยับยั้งความทะเยอทะยานส่วน ตัวเองและความเป็นอริส่วนตัวได้ นอกจากนี้การสังกัดพรรคในขณะนั้นไม่ได้เป็นเรื่องของอุดมการณ์ ร่วมกัน แต่เป็นเรื่องของความนิยมในตัวบุคคลมากกว่า ซึ่งมีผลประโยชน์ทางส่วนตัว ความ สัมพันธ์ส่วนตัวเป็นเครื่องชี้นำถึงโครงสร้างของพรรค ทำให้ระยะเวลาไม่นานรัฐบาลก็สามารถ หาความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนเป็นเสียงข้างมากในสภา และทำให้รัฐบาลมี เสถียรภาพมากขึ้น รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้มีหลักการโคว้าอย่างคร่าว ๆ ในการ จัดตั้งคณะรัฐมนตรีดังนี้<sup>63</sup> ประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนที่ผลมาจากพรรคประชาธิปไตย จะได้ รับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการหรือตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี ประการที่สองบุคคลผู้ร่วมคณะ รัฐประหารและผู้ที่ยอมพล ป. เห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นพิเศษ จะได้รับตำแหน่งหน้าที่ที่ สำคัญ ๆ ประการที่สาม สมาชิกในพรรคต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในสหพรรค อันเป็นพรรคผสมในสภาที่ให้ การสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่ออำนาจในทางการเมือง จะได้รับตำแหน่งในคณะรัฐ มนตรีสองตำแหน่งต่อหนึ่งพรรค หลักการในการจัดสรรปันส่วนตำแหน่งรัฐมนตรีไม่สามารถจะ ดำเนินไปตามลายลักษณ์อักษรได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนยอมเข้าร่วมในการสนับสนุน รัฐบาลก็เพราะหวังว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทน จึงนำไปสู่การต่อรองและการขัดแย้งกันขึ้นใน

<sup>62</sup> ประจวบ ทองอุไร, สิ้นยุคมิด (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรบริการ, 2500) หน้า 33

<sup>63</sup> ทักษ์ เฉลิมเกียรติ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่ 1

คณะรัฐประหารกับผู้สนับสนุนสภา การจัดตั้งรัฐบาลจากสมาชิกสหพรรคแบบนี้ต้องประสบกับปัญหา เนื่องจากการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ เช่น ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนรัฐบาลตามโควต้าที่กล่าวมาแล้ว มีการเรียกรองตำแหน่งเป็นสิ่งที่คอบแทนกันมากยิ่งขึ้น จนต้องมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงนัก ด้านจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ต้องยอมโอนอ่อนผ่อนตามเสียงเรียกร้องของสมาชิกที่สนับสนุนรัฐบาลตลอดเวลา นับตั้งแต่จอมพล ป. พิบูลสงครามเข้าดำรงตำแหน่งจนถึง พ.ศ. 2494 มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีตามการเรียกร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลถึง 9 ครั้ง<sup>64</sup> ต่อมาเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการทำรัฐประหารในเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 ที่เรียกกันว่า “รัฐประหารตัวเองหรือรัฐประหารเจียม” ด้วยการที่คณะรัฐประหารออกแถลงการณ์ทางวิทยุกระจายเสียง ประกาศเลิกล้มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น และได้มีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง และคณะรัฐประหาร ได้มีประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 ขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 โดยให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งและให้ทำหน้าที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรไปพร้อมกันด้วย และข้อสำคัญมีการประกาศห้ามมิให้ชุมนุมทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น จากผลของการรัฐประหารครั้งนี้ทำให้พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลในรูปสหพรรคได้สลายตัวไป<sup>65</sup>

#### 4.3.3 กลไกของรัฐธรรมนูญในการห้ามข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทำให้ฝ่ายรัฐบาลขาดฐานอำนาจที่สำคัญทางการเมืองและการกำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกสภามีผลประโยชน์จัดต่อตำแหน่งหน้าที่

<sup>64</sup> ประจัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย”, หน้า 260.

<sup>65</sup> ขจัดภัย นุรุษพัฒน์, *การเมืองและพรรคการเมืองของไทย* (พระนคร : โอเคียนสตอร์, ม.ป.ท.), หน้า 199.

การที่นายควง อภัยวงศ์ เสนอให้วุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา รับหลักการในการยก  
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ก็เนื่องจากต้องการให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ปราศจากการ  
แทรกแซงของทหารหรือกลุ่มอำนาจอื่น ๆ ที่มีขอบข่ายวิถีทางประชาธิปไตย จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม  
เดิมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับทหาร เพื่อแยกทหารประจำการออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด<sup>66</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติห้ามเอกชน คณะ  
บุคคลหรือพรรคการเมืองใช้กำลังอาวุธ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมือง  
เมือง นอกจากนี้ยังห้ามทหารประจำการและบุคคลอื่นที่รับราชการในสังกัดฝ่ายทหาร เป็นสมาชิก  
หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ ซึ่งเป็นการตัดทหาร  
ประจำการออกจากการเมืองและป้องกันให้ทหารเป็นเครื่องมือของนักการเมืองอย่างเด็ดขาด กำลัง  
ทหารทั้งหมดจะอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์โดยตรง ซึ่งใช้เพื่อการสงครามหรือปราบ  
ปรามจลาจล เว้นแต่ในกรณีประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาป้องกันมิให้  
แม่ทัพหรือผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารใช้กำลังทหารออกปฏิบัติงานโดยพลการ<sup>67</sup> และรัฐธรรมนูญ  
ยังมีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2492 ในมาตรา 142<sup>68</sup> แสดงถึงความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่พยายามขจัด  
ระบอบอำมาตยาธิปไตย โดยการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง อีกทั้งยังมีบทบัญญัติ  
กำหนดในเรื่องการดำรงตำแหน่งที่อาจขัดแย้งต่อหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนไว้ใน  
มาตรา 80ว่า

“สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน

1. ต้องไม่รับตำแหน่ง หรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐหรือหน่วยงานใด ๆ  
ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ โดยมีประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่เช่นนั้น  
ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดย  
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่ง  
หรือหน้าที่เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาอื่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>66</sup> รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 59 และมาตรา 100.

<sup>67</sup> ประจัน รักพงษ์, “การศึกษามหาวิทยาลัยและการเมืองในระบอบรัฐสภาของรัฐบาล  
ทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 – 2500)”, หน้า 282.

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 142.

2. ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น

3. ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อมต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ และนอกจากเงินหรือประโยชน์ที่พึงได้รับในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือในฐานะที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ดำรงได้โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนรับเบี้ยหวัดบำเหน็จ บำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน ซึ่งมีระบุให้อำนาจในงบประมาณแผ่นดินประจำปี และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนรับหรือดำรงอยู่ ซึ่งตำแหน่งกรรมการหรือกรรมาธิการ ที่มีประโยชน์ตอบแทนตามอัตราที่กำหนด โดยกฎหมาย หรือ โดยพระราชกฤษฎีกา”

ในเรื่องนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรแยกข้าราชการประจำจากการเมืองโดยเด็ดขาด เพื่อป้องกันการใช้อำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ

นาวาเอก พระยาศรารักษ์พิพัฒ ร.น. ได้เสนอในสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า<sup>๑๑</sup>

“...มีความเห็นว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนทีเดียว กล่าวคือ บุคคลที่ระบุดตามลักษณะต่อไปนี้ ห้ามเป็นสมาชิกสภาผู้แทนคือ

1. มีสัญชาติเป็นลายลักษณ์อักษรแสดงให้เห็นว่าถือสัญชาติอื่นนอกจากสัญชาติไทย
2. เป็นผู้ต้องโทษในคดีอาญา เนื่องจากฐานลหุโทษหรือประมาท และโทษนั้นได้ถูกศาลพิพากษาให้ขังในเรือนจำเป็นผู้อยู่ในระหว่างคดีล้มละลายหรือศาลสั่งให้อิศัตร์พัยและยังหาได้ใช้หนี้ให้ตามคำสั่งศาลไม่

<sup>๑๑</sup> น.อ.พระยาศรารักษ์พิพัฒ ร.น., รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พุทธศักราช 2491 หน้า 465 – 466.

3. เป็นผู้ได้ประโยชน์การเงินเป็นรายได้ประจำจากรัฐบาล หรือองค์การของรัฐบาล หรือบริษัทที่รัฐบาลได้ถือหุ้นอยู่เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ทั้งนี้ ยกเว้นบุคคลผู้รับบำนาญเพื่อพิการหรือทดแทนรับราชการนาน บุคคลรับเบี้ยหวัดกองทุน บุคคลที่ถูกทางราชการเรียกมาใช้ในภาวะฉุกเฉินหรือสงคราม และบุคคลที่ได้รับเบี้ยทดแทนจากงานชั่วคราวของรัฐบาล

4. เป็นผู้มิได้ประโยชน์ได้เสียการเงิน จะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ในองค์การที่ทำสัญญาซื้อขายแลกเปลี่ยนประโยชน์กับรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลเว้นแต่บุคคลนั้น เป็นแต่เพียงผู้ถือหุ้นในบริษัทหุ้นส่วนที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แต่บริษัทนั้นมีผู้ถือหุ้นอยู่เกินกว่า 20 คน ข้อห้ามตามที่กราบเรียนมาข้างต้นนี้ควรใช้กับสมาชิกวุฒิสภาด้วย”

และได้เสนอว่า “ควรมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติมิให้รับตำแหน่งหรือประโยชน์จากรัฐบาล นอกจากตำแหน่งการเมืองที่กฎหมายได้ตราไว้เป็นหลักฐาน โดยทำนองข้อความดังนี้

1. ห้ามรับประโยชน์การเงินเป็นรายได้ประจำจากรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาลหรือบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่เกินกว่ากึ่งหนึ่ง เว้นแต่สมาชิกผู้นั้นเป็นบุคคลผู้รับบำนาญ เป็นบุคคลรับเบี้ยหวัดกองทุน เป็นบุคคลที่ถูกราชการระดมมาใช้ในภาวะฉุกเฉินหรือสงคราม และบุคคลที่ได้รับเบี้ยทดแทนจากงานชั่วคราวของรัฐบาล

2. ห้ามประกอบประโยชน์ได้เสียการเงินจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ในองค์การที่ทำสัญญาซื้อขายแลกเปลี่ยนประโยชน์กับรัฐบาลหรือองค์การของรัฐบาล เว้นแต่บุคคลผู้นั้นเป็นแต่เพียงถือหุ้นในบริษัทหุ้นส่วนที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย และบริษัทนั้นมีผู้ถือหุ้นอยู่เกินกว่า 20 คน

<sup>70</sup> น.อ.พระยาศราภักดิ์พิพัฒน์ ร.น., รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคารที่ 31 สิงหาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 656

3. ห้ามรับประโยชน์หรืออามิสสินจ้างอย่างหนึ่งอย่างใด จากรัฐบาลหรือบริษัทองค์การใด ๆ หรือเอกชนใด ๆ ในเมื่อกิจการนั้นเป็นงานของรัฐสภาโดยตรง ในข้อที่ 2 ห้ามประกอบประโยชน์ได้เสียการเงินอย่างนี้<sup>70</sup>

ในเรื่องนี้ ม.จ.สิทธิพร กฤดากร สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่ง เห็นว่า

“...ประเทศจะได้รัฐบาลดีหรือไม่ดีก็อยู่ในมือของรัฐสภาโดยตรง ฉะนั้นข้าพเจ้าอดไม่ได้ที่จะเห็นด้วยและเชื่อความเห็นในเรื่องนี้ของวอลเตอร์ เบจอต (Walter Baychot) ชาวอังกฤษ ในหนังสือของเขาให้ความเห็นไว้ว่า ประโยชน์ของสภาสำคัญเท่าหรือยิ่งกว่าการออกกฎหมาย คือหน้าที่ในการบริหาร ซึ่งหมายความว่าควบคุมคณะบริหารนั่นเอง ... นอกจากนี้แง่ความเป็นจริง ความทุกข์ของราษฎรอยู่ที่ความสามารถของคณะบริหารมากกว่าใด ๆ ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าการได้รัฐบาลที่ดีจะเป็นข้อสำคัญที่สุดและเราควรจะพยายามร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในทางที่จะได้คณะบริหารที่สามารถสุจริตและสำคัญยิ่งกว่านี้จะต้องพยายามป้องกัน ไม่ให้เปิดโอกาสที่จะได้รัฐบาลที่เหลว เพราะแม้ได้รัฐบาลที่มีความสามารถไม่เต็มเปี่ยม ถ้าเป็นรัฐบาลที่ซื่อสัตย์สุจริตราษฎรก็จะไม่รู้สึกเดือดร้อนเท่าไร ...”<sup>71</sup>

#### 4.4 ฐานะและอำนาจของสภาผู้แทน

##### 4.4.1 คุณสมบัติและข้อจำกัดการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งไว้ในมาตรา 92 ว่า “ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (2) มีความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือมีความรู้ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านั้น”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติข้อห้ามไว้ในมาตรา 93 ถึงลักษณะของบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือผู้ติดยาเสพติดให้โทษ คนตาบอดทั้งสองข้าง บุคคล

<sup>70</sup> ม.จ.สิทธิพร กฤดากร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคารที่ 31 สิงหาคม พุทธศักราช 2491 หน้า 645 – 646.

ล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี ผู้เคยต้องคำพิพากษาให้อำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความคิดอันได้กระทำโดยประมาท ข้าราชการประจำ และบุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการประจำมาแล้วและได้พ้นจากตำแหน่งราชการประจำมายังไม่ถึงหนึ่งปีในวันเลือกตั้ง แต่บทบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่ผู้จำต้องเข้ารับราชการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน<sup>72</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรง ถึงเกณฑ์หนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนหนึ่งคน<sup>73</sup>

เนื่องจากปัญหาในเรื่องเสถียรภาพของฝ่ายบริหารที่ไม่มี ความมั่นคง ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 หาแนวทางและวิธีการสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหาร โดยสร้างเสียงข้างมากโดยการแก้ไขระบบเลือกตั้ง<sup>74</sup> โดยเห็นว่าหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบรัฐสภา และจัดให้มีการเลือกตั้ง ประเทศไทยได้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว เมื่อมาถึงการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็มีการเสนอให้ใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นบัญชีรายชื่อ และใช้วิธีรวมเขตให้กว้างที่สุด เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาและเป็นการลดอิทธิพล ตลอดจนการใช้เงินซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคน อันจะทำให้สภาได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นคนดี<sup>75</sup> วิธีการเลือกเป็นบัญชีรายชื่อตามที่พรรคการเมืองส่งสมัครนี้ ไม่มีการอ้างแหล่งที่มา เป็นวิธีการที่มีลักษณะคล้ายกับการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางท่านเห็นว่า การเลือกเป็นบัญชีรายชื่ออาจนำไปสู่เผด็จการโดยพรรคการเมือง<sup>76</sup> และการเลือกตั้งโดยใช้วิธีรวมเขตภายใต้ระบบ

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 94.

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 87.

<sup>74</sup> ชัชชา ร่มรื่นสุขารมย์, "ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 53 – 55.

<sup>75</sup> โชติ คุ่มพันธ์, รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23/2491 วันที่ 30 สิงหาคม 2491 และหลวงอังกะนุรักษ์, ขุนคลังฤทธิศึกษากร และพระยาอรุณการีย์นิพนธ์ ครั้งที่ 22/2491 วันที่ 28 สิงหาคม 2491.

<sup>76</sup> หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23/2491 วันที่ 30 สิงหาคม 2491.



เสียงข้างมากรอบเดียวในประเทศไทย จะทำให้ฝ่ายข้างน้อยถูกกดขี่มาก” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงกำหนดในมาตรา 86 แต่เพียงให้ใช้วิธีรวมเขตจังหวัด ส่วนการเลือกตั้งเป็นบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งสมัครได้ตัดทิ้งไป

#### 4.4.2 อำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทน

สภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลอย่างมาก รัฐบาลต้องขอความไว้วางใจต่อสภาก่อนจึงจะเข้าบริหารประเทศได้ และสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีได้<sup>78</sup> มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาล<sup>79</sup> มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ<sup>80</sup> ซึ่งเป็นอำนาจหลักของสภาผู้แทนในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนในระบอบประชาธิปไตย

สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้เป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุดจำนวน 53 ที่นั่ง พรรคประชาชน 12 ที่นั่ง กลุ่มผู้มั่งมีที่สนับสนุนรัฐบาลได้รับเลือก 5 ที่นั่ง พรรคอิสระได้ 30 ที่นั่ง<sup>81</sup> ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงครามได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยไม่มีการประกาศยุบสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 182 แต่ได้มีการให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมให้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตามมาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 การเข้าดำรงตำแหน่งของจอมพล ป. โดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามประสบความสำเร็จอย่างมากในการจัดตั้งรัฐบาล แต่การที่คณะรัฐประหารให้การสนับสนุนรัฐบาลชุดนี้อย่างมากทำให้สมาชิกสภาไม่กล้าคัดค้าน ไม่กล้าทำอะไรที่ขัดแย้งกับฝ่ายทหารมากนัก

<sup>77</sup> หยุค แสงอุทัย, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2491 วันที่ 28 สิงหาคม 2491

<sup>78</sup> รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 131.

<sup>79</sup> รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 129.

<sup>80</sup> รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 121.

<sup>81</sup> ประจัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 – 2500)”, หน้า 287.

รัฐสภามีความสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นอย่างมาก ความอู่รอดของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทน รัฐบาลจึงต้องพยายามรวบรวมบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลายพรรคมาเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลแล้วจัดตั้งขึ้นเป็นสหพรรค โดยใช้ตำแหน่งและผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสิ่งแลกเปลี่ยน โดยพรรคการเมืองเมืองที่สนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงครามได้แก่ พรรครวมชาติปัตย์ ซึ่งหลวงวิจิตรวาทการจัดตั้งขึ้น และมี พลโทมังกร พรหมโยธี เป็นหัวหน้าพรรค พรรคประชาชนมีนายเลียง ไชยกาลซึ่งปลีกตัวมาจากพรรคประชาธิปัตย์ เป็นหัวหน้าพรรคประชาชน และได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในคณะรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคกสิกรรมของนายวรการ บัญชา ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งพรรคชาติสังคมประชาธิปไตยขึ้น โดยมี พ.อ. บัญญัติ เทพหัสดินฯ สมาชิกคนสำคัญของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เป็นหัวหน้าพรรค นอกจากนี้ยังมีสมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีอีก 8 คน ในจำนวนนั้นมีนายวรการ บัญชา หัวหน้าพรรคกสิกรรม และต่อมา ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ได้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลอยู่ระยะหนึ่ง การรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งเป็นสหพรรคทำให้ออมพล ป. พิบูลสงครามสามารถดึงสมาชิกมาสังกัดพรรคได้เป็นจำนวนมาก แต่ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องแบ่งสรรโควตาให้กับพรรคต่าง ๆ ที่สนับสนุนตน ทำให้ต้องประสบกับความลำบากใจในการบริหารประเทศเพราะต้องโอนอ่อนตามข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีผลให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง

#### 4.4.3 บทบาทของสภาในการพิจารณากฎหมายในช่วงปี พ.ศ. 2492 – 2494

ในปี พ.ศ. 2492 – พ.ศ. 2494 ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก โดยเน้นไปทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาและโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดินกฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการยุติธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับการทหารและความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา เนื่องจากการเมืองภายในประเทศในขณะนั้นจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้การสนับสนุนของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 สถานการณ์การเมืองภายใน

ประเทศมีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง มีการแก่งแย่งอำนาจในทางการเมือง โดยกลุ่มผู้สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ได้พยายามกลับเข้ามาใช้อำนาจอีกโดยการร่วมมือกันของทหารเรือบางส่วน เพื่อยึดอำนาจจากฝ่ายทหารบก ที่เรียกกันว่า “กบฏวังหลวง” ในปี พ.ศ. 2492 และความขัดแย้งระหว่างทหารเรือบางส่วนที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ กับกองทัพบก ที่เรียกกันว่า “กบฏแมนฮัตตัน” ในปี พ.ศ. 2494 ซึ่งฝ่ายกบฏถูกปราบปรามด้วยความรุนแรง และฝ่ายทหารเรือต้องถูกลดบทบาทลงไปอย่างมาก

ส่วนทางด้านสถานการณ์ทางการเมืองต่างประเทศได้เกิดภาวะสงครามเย็น ระหว่างค่ายเสรีนิยมและค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งในปี พ.ศ. 2492 นี้จีนคอมมิวนิสต์ได้ยึดอำนาจการปกครองในประเทศจีนได้สำเร็จ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในกฎบัตรแปซิฟิกและมินโฮบาย สนับสนุนฝ่ายเสรีประชาธิปไตยซึ่งทำให้ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาอย่างมาก อันส่งผลให้รัฐบาลของจอมพล ป. ได้รับการสนับสนุนและรับรองจากมหาอำนาจตะวันตก สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีอิทธิพลทั้งด้านความคิดและทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ไทยและสหรัฐอเมริกาได้มีการออกแถลงการณ์ร่วมกันในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาได้ส่งคณะผู้แทนพิเศษมาศึกษาความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาของไทย ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีความเห็นว่าสหรัฐอเมริกาคงจะต้องให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนแก่ไทยในด้านการพัฒนาการเกษตร การสาธารณสุข การคมนาคม และการฝึกอบรมด้านเทคนิคและการศึกษา ซึ่งไทยได้มีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีกับสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐตกลงจะให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและทางเทคนิคแก่ไทยตามที่รัฐบาลไทยร้องขอและรัฐบาลสหรัฐยินยอม และไทยต้องขอมตเครืองกีดขวางทางการค้าระหว่างประเทศลงเพื่อป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันทางด้านธุรกิจการค้า สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยโดยการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาโครงการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการ สหรัฐอเมริกาจึงเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงนี้

ในช่วงแรกของการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนั้นกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติของสภาจึงมีลักษณะสอดคล้องกับกระแสการต่อต้านคอมมิวนิสต์และการพัฒนาของโลกทุนนิยม โดยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยการกำหนดนโยบายที่ลดบทบาททางด้านเศรษฐกิจของคนจีนลงและส่งเสริมให้คนไทยได้เข้ามามีบทบาททางด้านเศรษฐกิจแทนคนจีนด้วยการส่งเสริมร้านค้าย่อยและสหกรณ์ของคนไทย โดยได้มีการออกกฎหมายในปี พ.ศ. 2492 เพื่อสงวนอาชีพบางชนิดไว้ให้กับคนไทย

10 ชนิด ภายหลังจากปราบปรามกบฏแมนฮัตตันความแตกแยกกันเองระหว่างผู้นำในคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ได้ขยายตัวชัดเจน โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ทหารบก) กับพล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ (ตำรวจ) ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็พยายามใช้ตำแหน่งหน้าที่เข้ามาตัดดวงผลประโยชน์โดยก่อตั้งธุรกิจส่วนตัวขึ้นเพื่อนำไปสร้างฐานอำนาจของตน

กฎหมายที่สำคัญที่ผ่านการอนุมัติของสภาออกมาบังคับใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2492 – พ.ศ. 2494 ได้แก่

- พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2492 กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินโดยวิธีออกตั๋วเงินคลัง หรือพันธบัตรหรือตราสารอย่างอื่นไม่เกินห้าร้อยปีล้านบาทเพื่อการใช้จ่ายในราชการ และบูรณะประเทศประเภทลงทุน
- พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 โดยให้มีกฎหมายว่าด้วยเรื่องราวร้องทุกข์กำหนดลักษณะของเรื่องที่ร้องทุกข์ได้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ วิธีการพิจารณา การแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2492 เกี่ยวกับเรื่องพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารมีต้นฉบับอยู่ในความควบคุมของทางราชการ
- พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงสายต่าง ๆ จำนวนมาก ประมาณ 8 ฉบับ
- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 โดยปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2430 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 ให้เหมาะสม
- พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ให้มีสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อพิจารณาและให้คำแนะนำในปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติแก่รัฐบาลและกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ
- พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493 โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว พ.ศ. 2486 เกี่ยวกับสัดส่วนของหุ้นในบริษัทจำกัด
- พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดพิภคอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493

- พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายพิธี โรงเรือน ดึก แท รวม 6 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือ โรงเรือน พ.ศ. 2482
- พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสุรา
- พระราชบัญญัติทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยทะเบียนคนต่างด้าว เกี่ยวกับการขอใบสำคัญประจำตัว การย้ายภูมิลำเนา ชื่อยกเว้นการใช้บังคับ ค่าธรรมเนียม
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2483 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2493
- พระราชบัญญัติกู้เงิน พ.ศ. 2494 กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อบูรณะและวิวัฒนาการประเทศ โดยส่วนหนึ่งกู้จากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ เพื่อใช้จ่ายลงทุน การชลประทาน รถไฟ ท่าเรือ อีกส่วนหนึ่งกู้จากที่อื่น
- พระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 โดยเป็นกฎหมายให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 กฎหมายนี้ให้อำนาจเพื่อปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกตั๋วสัญญาใช้เงินคลังแทนเงินตราไทย แต่งตั้งองค์กรตัวแทน และตรวจสอบความถูกต้อง
- พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยจังกอบในเขตป่าทุ่งสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ. 2494
- พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ พ.ศ. 2494
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการกักคุมตัวและการควบคุมจัดกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2494
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2494 แบ่งส่วนและกำหนดหน้าที่ราชการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นทบวงการเมืองขึ้นต่อสภาผู้แทนราษฎร

- พระราชบัญญัติเลือกตั้ง พ.ศ. 2494
- พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
- พระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2494
- พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2494
- พระราชบัญญัติฝิ่น (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2494

#### 4.5 อำนาจและการรักษาเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร

##### 4.5.1 การเข้าสู่ตำแหน่งและข้อจำกัดของการเป็นรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดห้ามรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ<sup>22</sup> และกำหนดห้ามรัฐมนตรีประกอบธุรกิจการค้า ห้ามเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ทางธุรกิจทั้งของรัฐและเอกชน<sup>23</sup> การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมืองเช่นนี้ มีผลให้รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่สามารถแต่งตั้งพรรคพวกคนสำคัญในคณะรัฐประหารซึ่งเป็นทหารประจำการ เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การบริหารประเทศจึงเป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะขาดเสถียรภาพ แม้ว่าในขณะที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐบาลและคณะรัฐประหารจะได้แสดงปฏิกิริยาคัดค้าน และพยายามหาทางขัดขวางการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทุกวิถีทางแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ครั้นจะใช้ความรุนแรงเพื่อเลิกล้มรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยทันทีก็เกรงว่าประชาชนจะแสดงปฏิกิริยาคัดค้าน เพราะไม่มีข้ออ้างอย่างสมเหตุสมผล<sup>24</sup> นอกจากนี้การเข้าดำรงตำแหน่งของรัฐบาลคณะรัฐประหารยังเป็นไปโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ ด้วยการจับบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออก อันเป็นการผิดรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน อีกทั้งฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารยังไม่แน่ใจในกำลังอำนาจที่แท้จริงของคนจึงทำให้ต้องใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ทั้ง ๆ ที่ไม่เต็มใจ

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 142.

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 143.

<sup>24</sup> ประจัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 – 2500)”, หน้า 288.

บทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำอยู่เกี่ยวกับการเมืองนอกจากจะมีผลให้สมาชิกคณะรัฐประหารที่เป็นทหารประจำการเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐบาลไม่ได้แล้ว ยังมีผลเป็นการป้องกันมิให้คณะรัฐประหารใช้อิทธิพลครอบงำสภาได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังป้องกันมิให้คณะรัฐประหารใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมืองโดยผลการโดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 60 ว่า “กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม หรือเพื่อปราบปรามการจลาจลและจะใช้ได้ก็แต่โดยกระแสนพระบรมราชโองการ เว้นแต่ในกรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก...” และยังบัญญัติห้ามการใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมือง และห้ามทหารแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองด้วย<sup>55</sup> เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ เพื่อป้องกันมิให้แม่ทัพหรือผู้บังคับบัญชาการกองพลใช้กำลังทหารออกปฏิบัติการดังกล่าว โดยมีได้กราบบังคมทูลเพื่อขอพระบรมราชานุญาต ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจจะไม่อนุมัติก็ได้ถ้าผู้กราบบังคมทูลไม่มีเหตุผลพอสมควร<sup>56</sup>

สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คณะรัฐประหารคิดหาทางล้มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เสีย เพราะมีความเป็นประชาธิปไตยและขัดแย้งต่อความต้องการของคณะรัฐประหาร ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีก ด้วยการปรับปรุงแก้ไขเพียงเล็กน้อย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

#### 4.5.2 เจตนารมณ์ของผู้ร่างในเรื่องการมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวนโยบายนั้นหมายความว่า “หลักการสำคัญแห่งนโยบาย” (Directive Principles of State Policy) กล่าวคือเป็นหลักการใหญ่ ๆ แห่งนโยบายของรัฐ เช่นในเรื่องการศึกษา รัฐมีนโยบายอย่างไรบ้าง ส่วนนโยบายนั้นเป็นวิธีทางที่จะบรรลุหลักการที่ได้วางไว้<sup>57</sup> แนวนโยบายแห่งรัฐจึงเป็นหลักใหญ่ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ของรัฐทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และ

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 61.

<sup>56</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 28 - 29.

<sup>57</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 97.

สังคม ไม่ว่าจะรัฐบาลใดจะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องบริหารราชการตามหลักการหรือแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นหลักกว้างๆ สำหรับรัฐ รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายแสดงถึงวิธีการที่จะให้เป็นไปตามหลักการนี้ ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปตามความคิดของรัฐบาลแต่ละชุด

แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งมีขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตรวจดูรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ เช่น โปแลนด์ เช็กโกสโลวาเกีย เซอร์เบีย เม็กซิโก จีน พม่า และร่างอินเดีย รัฐธรรมนูญเยอรมันปี 1919 ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย<sup>๕๕</sup> พบว่ามีการบัญญัติในเรื่องนี้จึงได้นำมาเป็นแบบอย่างในการบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศมีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐในสองรูปแบบ คือ บางประเทศบัญญัติไว้ในบททั่ว ๆ ไป บางประเทศนำมาประมวลไว้ในหมวดเดียว เช่นประเทศจีน อินเดีย พม่า ฯลฯ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อนุมอมนำเอาของต่างประเทศมาใช้เป็นแบบอย่าง โดยเลือกเอาเฉพาะหลักใหญ่ ๆ ที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนปลีกย่อยไม่ได้นำมาบัญญัติไว้ ทำให้การบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้จะเป็นประโยชน์ เพราะเป็นเรื่องหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารประเทศที่สำคัญๆ โดยบัญญัติเกี่ยวกับด้านการทหาร การศึกษา การสาธารณสุข เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าหากบัญญัติไว้กว้างขวางมากเกินไปจะเป็นการจำกัดสิทธิของรัฐบาลแต่ละคณะที่เข้ามาบริหาร จึงบัญญัติอย่างน้อยที่เป็นสาระสำคัญ เจตนารมณ์ของผู้ร่างในเรื่องแนวนโยบายต้องการกำหนดความต้องการอย่างน้อยที่สุด ซึ่งรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศก็ย่อมจะต้องเขียนนโยบายของตนในรายละเอียดถึงวิธีการที่จะให้เป็นไปตามหลักการต่อไป รัฐบาลอาจจะเพิ่มนโยบายที่เห็นว่าเหมาะสมลงไปอีกได้ ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าแนวนโยบายแห่งรัฐจะทำให้รัฐบาลแต่ละคณะที่เข้ามาบริหารประเทศนั้น ได้ดำเนินนโยบายที่สำคัญ ๆ เช่นเรื่องการศึกษา ได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติว่า “...ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ...”<sup>๕๖</sup> เนื่องจากไม่ต้องการให้ราษฎรมาฟ้องรัฐในเหตุที่มีแนวนโยบายวางไว้ แต่การที่รัฐบาลไม่ปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเนื่องจากอาจมีบางกรณีที่ไม่อาจทำได้ เช่นกรณีเกี่ยวกับสถานการณ์หรือการเงินของประเทศ ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ให้เป็นดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะออกกฎหมายหรือบริหารงานให้เป็นไปตามแนวนโยบาย จึงได้บัญญัติไว้ว่าราษฎรจะ

<sup>๕๕</sup> รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 17 เมื่อวันพุธที่ 19 มกราคม 2492, หน้า 338.

<sup>๕๖</sup> รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, หน้า 54.



ถือเป็นเหตุฟ้องร้องไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่รัฐบาลละเลยไม่กำหนดให้มีแผนนโยบายตามแผนนโยบายแห่งรัฐนี้ในเวลาอันสมควร หรือไม่ทำโดยไม่มีเหตุผล รัฐสภาอาจดำเนินการตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญด้วยการหยิบยกมาเป็นเรื่องขอเปิดอภิปรายหรือกล่าวคำตำหนิติเตียนหรือตั้งกระทู้ถามรัฐบาลได้<sup>๙๐</sup>

#### 4.5.3 แนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหาร

สภาพปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เริ่มพิจารณาถึงปัญหานี้ จึงคิดหาแนวทางและวิธีการสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหาร โดยยังคงรูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขดั้งเดิม แนวคิดและวิธีการในส่วนของความพยายามสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหารที่มีการถกเถียงกันในการร่างรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492<sup>๙๑</sup> โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้วางมาตรการให้การตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภาผู้แทนราษฎรกระทำได้อย่าง โดยเฉพาะการตรวจสอบควบคุมด้วยมาตรการสำคัญ ได้แก่ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 จึงกำหนดเงื่อนไขในแง่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้มีจำนวนสูงคือ ไม่นต่ำกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด (มาตรา 131) เพื่อให้รัฐบาลมีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง<sup>๙๒</sup> วิธีการนี้มีลักษณะคล้ายวิธีการของฝรั่งเศสที่กำหนดให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต้องมีสมาชิกลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5)

นอกจากนี้แนวคิดในการรักษาเสถียรภาพรัฐบาลยังปรากฏอยู่ในเรื่องวุฒิสภาโดยการบัญญัติกำหนดเพิ่มจำนวนวุฒิสมาชิกให้มีจำนวนมากขึ้น เพื่อเป็นเสถียรสนับสนุนของฝ่ายบริหารในรัฐสภาด้วย และได้บัญญัติวางกลไกให้วุฒิสภาเป็นผู้ตรวจสอบสภาผู้แทนในการตรวจสอบควบคุม

<sup>๙๐</sup> เจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศ, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 17 เมื่อวันพุธที่ 19 มกราคม 2492, หน้า 364 – 365.

<sup>๙๑</sup> ธัชชา ร่มรื่นสุขารมย์, “ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย”, หน้า 53 – 55.

<sup>๙๒</sup> หลวงอังกษานุกรณ์, รายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16/2491 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2491.

ฝ่ายบริหารดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังปรากฏอยู่ในเรื่องการแก้ไขระบบเลือกตั้งเพื่อสร้างเสียงข้างมากให้เกิดขึ้น

แนวคิดและวิธีการแก้ไขปัญหาและสร้างเสถียรภาพในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งให้เห็นว่า ได้มีความคิดริเริ่มที่จะแก้ไขปัญหาโดยมุ่งแก้ไขในแง่การตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยพยายามสร้างเสถียรภาพให้ฝ่ายบริหารโดยทางอ้อมด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้วุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปด้วยความมีเหตุผล และเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ยาก นับเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามอย่างจริงจังที่จะให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพ แต่ก็ปรากฏวิธีการต่างๆ ไม่มากนัก

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความพยายามที่จะเน้นวิธีการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยการให้วุฒิสภามีอำนาจในการที่จะประชุมเปิดอภิปรายให้ข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณาต่อสภาผู้แทนในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี<sup>93</sup> และการที่ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาด้วย ทั้งนี้วุฒิสภามีอำนาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจได้<sup>94</sup> วิธีการดังกล่าวนี้ทำให้วุฒิสภาอยู่ในสถานะที่มีอำนาจพอสมควรในการที่จะถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีเหตุมีผล และในความเป็นจริงของสภาวะการเมืองในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 อันเป็นสภาวะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากฝ่ายบริหารในการให้ความสนับสนุน วุฒิสภาก็ได้มีส่วนเข้ามามีบทบาทในการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรรวมตลอดถึงรัฐบาลเป็นอย่างมาก

## สรุป

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในรูประบอบรัฐสภา โดยระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว

<sup>93</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 131.

<sup>94</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 146.

(Monist) คณะรัฐบาลดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาอำนาจผูกขาดรวมศูนย์อยู่ที่รัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้มี 2 สภาคือ วุฒิสภามาจากการเลือกและแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยรัฐธรรมนูญได้วางกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ตามการปกครองระบบรัฐสภาที่ต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการดำเนินการทางการเมือง โดยแต่ละองค์กรทางการเมืองมีความสัมพันธ์กันในแง่ความร่วมมือและการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการออกกฎหมาย และมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ได้แก่การพิจารณาอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี มีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และมีอำนาจในการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และรัฐธรรมนูญได้วางกลไกให้วุฒิสภาได้ทำหน้าที่ในฐานะสภาสูง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีที่มาจาก การเลือกและแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น วุฒิสภามีสิทธิตั้งข้อสังเกตในกรณีที่รัฐบาลแถลงนโยบายก่อนการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาล มีสิทธิขอเปิดอภิปรายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น โดยไม่มีการลงมติ และวุฒิสภามีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายได้ และรัฐธรรมนูญยังบัญญัติแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง ทำให้วุฒิสภามีอำนาจเป็นสภากลั่นกรองจริง ๆ ไม่ได้เป็นสภาค้ำจุนรัฐบาล ในด้านฝ่ายบริหารนั้นได้มีการบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของรัฐให้มีความต่อเนื่อง แต่บัญญัติไม่ให้ฟ้องรัฐทำให้สภาพบังคับในส่วนนี้ไม่มี

จากสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองภายใต้ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ปรากฏว่าวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของ นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นวุฒิสภาที่นายควง อภัยวงศ์ ได้ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ แม้รัฐธรรมนูญในขณะนั้น(พ.ศ. 2490)จะไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก แต่นายควง อภัยวงศ์ก็ได้นำหลักการแยกข้าราชการประจำ

ออกจากการเมือง โดยพยายามหลีกเลี่ยงการตั้งข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก<sup>๑๕</sup> และข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งก็มีการให้เลือกว่าจะดำรงตำแหน่งใดด้วย ซึ่งผลปรากฏว่าวุฒิสมาชิกคณะรัฐประหารไม่ได้มีส่วนในการแต่งตั้งแต่อย่างใด บุคคลที่คณะรัฐประหารเสนอรายชื่อไปก็ไม่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากนายควง อภัยวงศ์ ต้องการให้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมืองการบริหารประเทศโดยอิสระจากคณะรัฐประหารและเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติให้วุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไปตามรัฐธรรมนูญนี้ และแม้จะมีการเปลี่ยนวุฒิสภาออกจำนวนหนึ่งเมื่อครบกำหนดวาระ 3 ปีก็ตามวุฒิสภาที่เข้ามาแทนก็ยังคงเป็นบุคคลเดิม ๆ การที่จอมพล ป. พิบูลสงครามไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงหรือมีบทบาทต่อสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ได้ นั่น วุฒิสภาชุดนี้ได้พยายามใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติโดยมีฐานะเสมือนตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์

วุฒิสภายุคนี้ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้พยายามสร้างดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องประสบกับการต่อต้านจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งไม่พอใจวิธีการขึ้นสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามอย่างจริงจัง รัฐบาลของจอมพล ป. ต้องประสบกับความลำบากในการบริหารประเทศ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐบาลของคณะรัฐประหารที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ยังมีสถานะไม่มั่นคง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภา และยังมีบัญญัติห้ามทหารเข้ามาดำเนินการทางการเมือง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถดึงพรรคพวกของตนเข้ามาให้การสนับสนุนรัฐบาลได้ รัฐบาลต้องใช้ผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้สหพรรคให้การสนับสนุนรัฐบาล ทำให้เมื่อคณะรัฐประหารสามารถปราบปรามศัตรูทางการเมืองและควบคุมกำลังกองทัพได้ทั้งหมดแล้ว ก็ทำการรัฐประหารตนเองเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งจำกัดอำนาจและบทบาทในการดำเนินการบริหารประเทศ และการที่ต้องถูกควบคุมตรวจสอบอย่างจริงจังโดยวุฒิสภา และได้นำ

<sup>๑๕</sup> พันตรี ควง อภัยวงศ์, “เรื่องราวของนายควง อภัยวงศ์”, ในหนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต. ควง อภัยวงศ์, (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์, 2511), หน้า 86.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของคนกลับมาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 สัมสภาก็ไม่เป็นมิตรกับรัฐบาลลง ทำให้วุฒิสภาซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลย์รัฐบาลและไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาล ต้องถูกเลิกสั้มนไปด้ว้ย จอมพล ป. พิบูลสงครามได้จัดตั้งสภาขึ้นใหม่ โดยระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 นั้นเป็นระบบสภาเดียวแต่มีสมาชิกสองประเภท สมาชิกประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง คณะรัฐประหารจึงได้แต่งตั้งบุคคลในคณะรัฐประหารและข้าราชการทหาร พลเรือน เป็นสมาชิกสภาประเภทสองเพื่อเป็นฐานสนับสนุนของรัฐบาลให้มีความมั่นคงมากขึ้น และให้คณะทหารได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง โดยไม่ต้องอยู่เบื้องหลังอีกต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย