



โครงสร้าง และความเป็นมาของรัฐสภาไทย

ในบทที่ 3 จะกล่าวถึง โครงสร้างและความเป็นมาของรัฐบาลไทย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ 2521 และบทบาทของพรรคการเมืองไทยในรัฐสภาไทย นอกจากนี้ จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ และ เครื่องมือหรือวิธีการที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหาร ตลอดจน การควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไม่เป็นทางการ โดยจะ เสนอรายละเอียดในหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมาของรัฐบาลไทย
2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2475 - รัฐธรรมนูญ 2521
3. บทบาทการควบคุมโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

1. ความเป็นมาของรัฐบาลไทย¹

แต่เดิมตั้งแต่โบราณกาล ประเทศไทยเราได้มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมี พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการปกครองบริหารราชการแผ่นดินอย่างสมบูรณ์ เต็มขาดทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ซึ่งเราจะกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ไทยเปรียบเสมือนเจ้าชีวิตของคนไทยทุกคน จนกระทั่งประเทศไทยเรามีกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี ประเทศไทย

¹ความเป็นมาของรัฐบาลไทย หาคูได้จาก ศุภวิทย์ (นามแฝง) เมืองไทยในระบบรัฐสภา (พระนคร : บริษัทบพิศ 2520) , และงานของ ประเสริฐ บัณฑุสนธ์ รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี 2475-2517 (กรุงเทพมหานคร : ช.ชุมนุมช่าง 2517) และงานทั้ง 2 เล่มนี้เป็นงานเชิงประวัติศาสตร์ที่มุ่งเน้นการบันทึกและเล่าเหตุการณ์เกี่ยวกับรัฐสภาเป็นสำคัญ

ได้ติดต่อกับประเทศทางตะวันตกในหลาย ๆ ด้าน โดยที่มีคนไทยได้เดินทางไปศึกษาต่อยังประเทศเหล่านั้น และรับเอาวัฒนธรรมมาอย่างมาก ทั้งในด้านการดำเนินชีวิตประจำวัน และ ในด้านการปกครองการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเกิดมีความคิดในการปกครองบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยและความคิดเรื่องนี้ได้มาปรากฏเด่นชัด ในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2417 พระองค์ทรงได้ตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิล ออฟ สเตต ขึ้นเป็นสภาที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 นาย มีหน้าที่ถวายคำปรึกษา เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และ ดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม ต่อมาในรัชสมัย สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรง ได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่บทแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และพระองค์มีพระราชนิมิตในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว แต่เมื่อได้ทรงพิจารณาสภาพการณ์ทั่วไปแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่มิมีการศึกษาต่ออยู่ซึ่งยังไม่เข้าใจระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทรงเห็นว่าควรปลูกฝังให้ประชาชนได้รับการศึกษา และ ทดลองนำระบอบประชาธิปไตยมาฝึกหัดไว้กับประชาชน ก่อนจะนำมาใช้จริงใน พ.ศ. 2461 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าให้สร้าง เมืองสมมุติขึ้นมาในบริเวณพระราชวังดุสิต เพื่อเป็นการฝึกหัดแก่บุคคลชั้นสูงและข้าราชการบริหารในสมัยนั้น เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เรียกว่า "ดุสิตธานี" ดุสิตธานีเป็นเมืองจำลอง มีบ้านเรือน วัฒนาอาราม สถานที่ทำการรัฐบาลสภา เป็นต้น การจัดการปกครองของดุสิตธานี เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครอง เรียกว่า ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนครภิบาล² ประชาชนในเมืองดุสิตธานี ดำเนินชีวิตตามระบอบประชาธิปไตย

²ในดุสิตธานีนั้นได้มีการเลือกตั้งก่อนที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง พระยาสุจริตธำรง (โก สุจริตกุล) เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นนครภิบาลเป็นคนแรก คณะกรรมการสัมมนา เรื่องดุสิตธานี ดุสิตธานี เมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517) หน้า 1-27 และ ชัยอนันต์ สมุทราวณิช , กรรมรสุต (รวบรวม) เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 171-193

มีพรรคการเมือง 2 พรรค คือ พรรคโบว์น้ำเงิน และ พรรคโบว์แดง สมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎร เพื่อไปทำหน้าที่บริหารเมืองในสภา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาพทางการเมืองในรัชสมัยนี้มีการตื่นตัวทางด้านการเมืองมาก โดยเฉพาะเขตเมืองหลวง คือ กรุงเทพฯ มีหนังสือพิมพ์รายวัน ที่พิมพ์ในประเทศถึง 35 ฉบับ และมีบทความเขียนวิพากษ์วิจารณ์การเมืองการปกครองในสมัยนั้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งปรารถนาจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ พระองค์ก็ทรงจัดตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์โดยเป็นสภาที่ปรึกษา ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร การประชุมปรึกษาความเห็นของสภานี้ไม่มีผลทางการเมือง ความเห็นของสภาจะมีผลในทางบริหารก็โดยผ่านทางพระมหากษัตริย์เท่านั้น นอกจากนี้ พระองค์ยังฟื้นฟูเสนาบดี (คณะรัฐมนตรี) ที่ได้ขบเขวในรัชสมัยของพระเชษฐาธิราชขึ้นมาใหม่โดยให้เสนาบดีแต่ละกระทรวงประชุมร่วมกัน เรื่องใดเป็นมติของที่ประชุมแล้ว เสนาบดีจะต้องปฏิบัติตามมตินั้นเสมอกัน และในปี พ.ศ. 2470 พระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติองคมนตรี โดยยกเลิกพระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล ให้มีสภากรรมการองคมนตรีทำหน้าที่แทน ซึ่งพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะทรงฝึกฝนงานทางกิจการรัฐสภา ในการร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดตั้ง รัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา สภากรรมการองคมนตรี เพื่อปูทางในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแล้ว พระองค์ทรงมอบให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศและพระยาศรีวิสารวาจา ซึ่งเป็นปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ ไปพิจารณาหลักการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เพื่อจะทรงพระราชทานแก่บางชนชาวไทย ในการที่จะเป็นหลักในการปกครองและบริหารประเทศต่อไป โดยพระองค์พระราชทานในโอกาสวันฉลองพระนครครบรอบ 150 ปี ในวันที่ 6 เมษายน 2475 แต่ได้มีผู้ทูลคัดค้านว่า ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรในการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตยจึงชะงักงอไปอีก

แต่เมื่อเข้ามิดของ วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่ง เรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประทับอยู่ที่พระราชวังไกลกังวล ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งความคิดเห็นการเปลี่ยนแปลงนี้ เป็นพระปณิธานของพระองค์อยู่แล้ว พระองค์จึงมิได้ทำการขัดขวาง จากนั้นระบอบการปกครองประเทศซึ่งมีมาประมาณ 700 ปี ก็สิ้นสุดลง

หลังจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ต่อมา วันที่ 27 มิถุนายน 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงลงพระปรมาภิไธย ในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญชั่วคราว มีชื่อว่า " พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 " ซึ่งบัญญัติหลักประชาธิปไตยไว้ชัดเจน โดยยอมรับว่า อำนาจอสูงสุดเป็นของราษฎร (มาตรา 1) และราษฎรได้ใช้อำนาจนี้โดยทางผู้แทน (มาตรา 2) มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจแทนในด้านนิติบัญญัติ และมีศาลใช้อำนาจแทนในด้านตุลาการ ได้มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 เวลา 14.00 น. หัวหน้าคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้มอบอำนาจการปกครองแผ่นดินให้แก่สภาการปกครองของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารสิ้นสุดลง เป็นการเปิดทางให้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสืบมา คณะราษฎรมีความประสงค์ที่จะให้ก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ 13 ฉบับ ตั้งแต่ ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนกระทั่งถึง รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521 ที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย อาจจำแนกได้เป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ หน้าที่เกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ การตรวจตราการปฏิบัติงานฝ่ายบริหารหรือที่เรียกว่า ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การแก้ไขเพิ่มเติมและตีความรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ปลีกย่อยอื่น ๆ

การนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการริเริ่มเสนอกฎหมาย พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และอนุมัติให้ใช้กฎหมาย รวมถึงการยกเลิกกฎหมายด้วย รัฐธรรมนูญทุกฉบับมีบทบัญญัติให้สมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะ มีกี่สภา หรือ มีชื่อเรียกอย่างไร มีอำนาจในการพิจารณาออกกฎหมายได้ ในกรณีของรัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ทั้งสองสภาก็มีอำนาจร่วมกันในการพิจารณาออกกฎหมาย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปคณะรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจเสนอ และเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาใดก่อนก็ได้ (หากมีสองสภา) ช้อยกเว้น คือ รัฐธรรมนูญ 2489, 2490, 2492 และ 2521 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนก่อน กับ รัฐธรรมนูญ 2511 ให้ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อวุฒิสภาก่อน ส่วนร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนหรือของคณะรัฐมนตรีให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินปกติ ผู้มีอำนาจเสนอได้แก่ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทน โดยคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญ 2490 และ 2511 ให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ด้วย โดยมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ 2495, 2475 และ 2502 สมาชิกแห่งรัฐสภาซึ่งมีสภาเดียวนั้น ก็มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ทั้งร่างพระราชบัญญัติทั่วไปและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยหลักการเช่นเดียวกัน เว้นแต่ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ 2515 เท่านั้นที่สมาชิกรัฐสภามีอำนาจเสนอแต่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ส่วนร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเป็นอำนาจ

ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะเสนอได้ สำหรับรัฐธรรมนูญ 2521 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอาจพิจารณาได้ในสองส่วน คือ อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการพิจารณานุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ และตุลาการรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองของรัฐ กำหนดการสืบต่ออำนาจ และการใช้อำนาจของผู้ปกครอง³ ถือว่าเป็นกฎหมายหลักที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตให้กฎหมายอื่น ๆ อีกต่อหนึ่ง ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญปกติจึงต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อไม่ให้เกิดการแก้ไขพร่ำเพรื่อ แต่ถ้าวางบทบัญญัติไว้เคร่งครัดเกินไป ท้าให้การแก้ไขได้ยาก หรือเกือบเป็นไปไม่ได้ รัฐธรรมนูญนั้น ก็อาจไม่เหมาะสมกับสภาวะการเมืองในขณะนั้นต่อ ๆ ไป และเป็นชนวนให้เกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญเกือบจะทุกฉบับ มีบทบัญญัติ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายอยู่แล้วว่าจะใช้เป็นการชั่วคราว จึงไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไข ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว), 2502 , 2511 และ 2521 หรือวางบทบัญญัติในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไว้กว้าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ 2490, รัฐธรรมนูญ 2502 และ รัฐธรรมนูญ 2515 ซึ่งมุ่งหมาย

³ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิ, แนวคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยระบอบการปกครอง (พระนคร: พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2511) หน้า 3-4

จะใช้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการร่างและอนุมัติใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2502 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จแล้วก็นำเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติใช้บังคับ แต่ในการพิจารณาในฐานะรัฐสภานี้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรไม่ได้ และการอภิปรายก็ดี การลงมติก็ดี ให้จำกัดเฉพาะในประเด็นว่า จะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้หรือไม่เท่านั้น⁴ ส่วนตามรัฐธรรมนูญ 2515 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาพิจารณา เป็น 3 วาระ วาระที่ 3 ใช้เสียงเห็นชอบ 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ถ้าสภาไม่เห็นชอบในวาระที่ 1 หรือ 3 ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญใหม่ภายใน 90 วัน⁵ ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490 จากการที่กล่าวไว้กว้าง ๆ ในบทว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 93 ให้แก้ไขได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ในระยะต่อมาถึง 3 ครั้ง ในการแก้ไขครั้งที่ 2 เมื่อ 23 มกราคม 2491 ได้บัญญัติให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เสร็จภายใน 180 วัน แล้วนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติใช้⁶ ในระยะที่ใช้ รัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) นั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้ต่อไป⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴รัฐธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, มาตรา 10 , 11.

⁵ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 117.

⁵รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, มาตรา 10 , 11.

⁶รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2491 , ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 65 ตอนที่ 7 วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2491 , หน้า 47.

⁷ประ เสริฐ บัทมสุคนธ์, ความเป็นมาของรัฐสภาไทย หน้า 5-6.

ข้อบัญญัติ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ใช้ระบบสภาเดียว คือ รัฐธรรมนูญ 2475 และ 2495 รัฐธรรมนูญฉบับแรกจัดว่าอยู่ในประเภทที่การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปได้ยากกว่าฉบับหลัง ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 3 ครั้งก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ผู้ตัดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่างก็ต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรืออนุมัติจากสภาแล้วก็นำขึ้นถวายพระมหากษัตริย์เยี่ยงร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ในวาระแรกอาจเสียงข้างมาก เมื่อสภามีมติให้ผ่านแล้วรอไว้ 1 เดือน จึงพิจารณา วาระที่ 2 ต่อไป ในวาระที่ 2 ต้องได้เสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมด แต่การแก้ไขตามรัฐธรรมนูญ 2495 ถึงแม้จะพิจารณา 3 วาระ เสียงข้างมากที่ใช้ในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 ใช้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของสภา วาระที่ 2 ใช้เสียงข้างมากธรรมดา และ ระหว่างวาระที่ 2 กับ วาระที่ 3 ให้รอการพิจารณาไว้ 15 วัน⁸ รัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับ ใช้ระบบ 2 สภาทั้งสิ้น ผู้ตัดเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2489 , 2492 และ 2511 ที่มีมาได้ 2 ทาง คือ คณะรัฐมนตรีทางหนึ่ง ส่วนอีกทางหนึ่งนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 และ 2511 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน หรือ สมาชิกสภาใดก็ได้ จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา มีสิทธิเสนอผู้ตัดแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ผิดกับ รัฐธรรมนูญ 2489 ที่สมาชิกสภาผู้แทนจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด เท่านั้นที่มีสิทธิเสนอผู้ตัดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอขึ้นชั้นพิจารณาของสภารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา คือ ทั้ง 2 สภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการต้องได้เสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของ 2 สภา วาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงมาตราใช้เสียงข้างมากปกติ เมื่อพิจารณา วาระที่ 2 เสร็จแล้วให้รอไว้ 15 วัน จึงพิจารณา วาระที่ 3 ซึ่งต้องได้เสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา จึงนำทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ภายใน

⁸รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475, มาตรา 63

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ,

ได้หลักการเสนอและยับยั้ง เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 และ 2511 ที่พระมหากษัตริย์ อาจทรงให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้โดยใช้เสียงข้างมาก ถ้าไม่ได้รับเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ก็ตกไป⁹ แต่ไม่ปรากฏว่ามี การใช้การออกเสียงประชามติดังกล่าว เนื่องจากไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

สำหรับรัฐธรรมนูญ 2521¹⁰ ซึ่งกำหนดให้ บทเฉพาะกาลต้องสิ้นสุดลงในวันที่ 20 เมษายน 2524 ซึ่งต่อมาก็มีการขอแก้ไขเพื่อให้บทเฉพาะกาลนี้สามารถใช้ได้ต่อไป เพราะ บทเฉพาะกาลนี้ได้ให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกอย่างมากทั้ง ๆ ที่มาจากการแต่งตั้ง สาธารณชนของ บทเฉพาะกาลมีดังนี้ คือ

1. บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องใช้วิธีเลือกตั้งแบบ "รวมเขต - รวมเบอร์" แทนที่จะเป็นแบบ "แบ่งเขต - เรียงเบอร์"
2. บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง และ สถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎรทั้งหมด อันพึงมีได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น และ ผู้สมัครจะต้องสังกัดพรรคการเมือง
3. บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นไม่ได้

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489, มาตรา 85.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, มาตรา 173, 174, 175, 176.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, มาตรา 169, 170, 171, 172.

¹⁰การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติขอแก้ไขเพิ่มเติม ต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ดูรายละเอียด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กานแหง ภวิตานนท์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หน้า 40-41.

4. บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจตุลาการ คือตุลาการจะมีอำนาจลดน้อยลง กล่าวคือตุลาการจะไม่มีสิทธิพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณรายจ่าย

4.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

4.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือ เศรษฐกิจของประเทศ

4.4 การพิจารณาพระราชกำหนด

3. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยเหตุที่อำนาจหน้าที่และขอบเขตของฝ่ายบริหาร มีขอบข่ายกว้างขวางมาก และมีผลโดยใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันและความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐสภาในฐานะที่เป็นสถาบันตัวแทนของประชาชน และเป็นแหล่งรวมเจตนารมณ์ และความต้องการทางฝ่ายประชาชน จึงได้รับอำนาจหน้าที่ ให้เป็นผู้คอยตรวจการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารแทนประชาชน ว่าได้ปฏิบัติตามภายในกรอบอำนาจที่ได้จากกฎหมาย และสามารถถ่วงดุลความสุจริตให้แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใดอย่างไร ซึ่งแสดงออกในรูปของการรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนด อำนาจหน้าที่ในการ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐสภาไว้ แต่ให้อำนาจรัฐสภาไว้มากบ้าง น้อยบ้าง อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีอันเกี่ยวกับการงานใด ๆ ในหน้าที่ การให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีรายตัว ฯลฯ

กระทู้ถาม

กระทู้ถามแบ่งตามลักษณะสาระได้เป็น 2 ประเภท คือ กระทู้ถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และ กระทู้ถามเกี่ยวกับข้อนโยบาย แต่ทั้ง 2 ประเภท จะต้องถามเฉพาะ เกี่ยวกับการงานในหน้าที่รัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนั้นยังแยกลักษณะกระทู้ถามตามวิธีตอบและความสำคัญของกระทู้ถามได้อีก เช่น กระทู้ถามที่ตอบในสภา กับ กระทู้ถามที่ตอบทางหนังสือราชกิจจานุเบกษา ซึ่งบางทีเรียกว่า "คาถาม" กระทู้ถามด่วน กับ กระทู้ถามธรรมดา ข้อจำกัดในการตั้งกระทู้ถาม เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ แต่โดยทั่วไปแล้วจะห้ามตั้งกระทู้ถามในลักษณะดังต่อไปนี้

- ถามในเรื่อง ไม่เป็นสาระ
 - ถามเพื่อจะทราบข่าวในหนังสือพิมพ์ หรือกิจการส่วนตัวของบุคคลใดๆ ว่าจริงหรือไม่
- ประธานสภาเป็นผู้มีดุลยพินิจในการพิจารณารับกระทู้ถาม เพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระ คือ จะรับหรือไม่รับก็ได้ รัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือ ประโยชน์สำคัญของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) และ รัฐธรรมนูญ 2502 กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ในที่ประชุมสภาที่ตนเป็นสมาชิก¹¹

¹¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 , มาตรา 40.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489, มาตรา 57.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490, มาตรา 65.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492, มาตรา 129.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475, แก้ไขเพิ่มเติม

พ.ศ.2495. มาตรา 74.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511, มาตรา 126.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515, มาตรา 126.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515, มาตรา 12.

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารตามความในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2521 นั้น ยังคงมีปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด มาตรา 136 เปิดโอกาสให้ "สมาชิก (รัฐสภา) ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด ที่เกี่ยวกับงานหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมจะมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือ ประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

การตั้งกระทู้ถาม ตามลักษณะต่าง ๆ กัน นั้น ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน พิจารณาตัดสิน ได้ว่า ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ควรจะเลือกผู้แทนราษฎรสังกัดพรรครัฐบาล หรือ พรรคฝ่ายค้านเข้าปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา จริงอยู่แม้ว่าการตั้งกระทู้ถามนี้จะไม่มียกข้อบังคับให้ รัฐบาลต้องลาออกโดยตรง แต่คำตอบของฝ่ายบริหารเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน ย่อม จะเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้ประชาชนซึ่งใจดีดีขึ้น เป็นอันมากเพราะแต่ละกระทู้ที่นั้น ย่อมมีประชาชน ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องอยู่ และมักติดตามอยู่เสมอ

การลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

เรื่องมีอันในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกอย่างหนึ่งของรัฐสภา คือ การลง มติความไว้วางใจในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้ใดไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา จะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ตั้งแต่ประเทศไทย เริ่มมีรัฐสภาเป็นต้นมา ถือปฏิบัติเป็นหลักการว่า รัฐบาล(คณะรัฐมนตรี)ที่จะเข้ามาบริหารประเทศ จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและรัฐสภาจะเป็นผู้ลงมติความไว้วางใจ เว้นแต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2492 ที่สภาผู้แทนเท่านั้นเป็นผู้ลงมติความไว้วางใจ โดยวุฒิสภาอาจตั้งข้อสงสัยเกิดไปเพื่อประกอบ การพิจารณาของสภาผู้แทนได้ แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2502, 2511 และ 2515 ได้มีการ กำหนดหลักการใหม่ คือ คณะรัฐมนตรีไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภา ภายหลังจากแถลง

นโยบาย¹² นับเป็นหลักการที่ยังไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ มาก่อน ในรัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 151 มีได้กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากสภาผู้แทน คือไม่จำเป็นต้องสมัครรับเลือกตั้ง แต่กำหนดไว้ว่า ชำราชการประจำมาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีมิได้ และคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ¹³

การเปิดอภิปรายทั่วไป

โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปกับการตั้งกระทู้ถามมีความคล้ายคลึงกันหลายประการ และอาจกระทำได้ในเรื่อง ๆ เดียวกัน เช่น กรณีการตั้งกระทู้ถามของ ส.ส. อุบลราชธานี ที่ติดตามด้วยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปของ ส.ส.พระนคร เรื่องนโยบายทั่วไปของรัฐบาลว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2480 แต่ปกติแล้วการตั้งกระทู้ถามมักเป็นเรื่องที่ต่อด้วยความสำคัญกว่า และ เป็นการขอทราบข้อความบางอย่างให้กระจ่างแจ้ง เพื่อประสงค์จะเร่งรัดงานของรัฐมนตรีให้รวดเร็วขึ้น หรือ ประสงค์จะให้มีการปฏิบัติอย่างใด ๆ แต่ไม่ประสงค์จะได้เถียงกับรัฐบาลในการนั้นให้แตกหัก ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นวิธีการดำเนินและจับผิดการกระทำของรัฐบาลเพื่อบังคับให้รัฐบาลกระทำ หรือไม่กระทำการอย่างใด หรือ เพื่อสั่งรัฐบาลเป็นมาตรการควบคุมรัฐบาลโดยเฉพาะ และสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่อภิปรายซักถามได้ทุกคน ไม่จำกัดเฉพาะผู้เสนอญัตติ ผิดกับการตั้งกระทู้ถามที่มีขอบเขตการซักถามเฉพาะผู้ตั้งกระทู้ถามเท่านั้น การเปิดอภิปรายทั่วไป แบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ หรือ ที่เรียกว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อทราบข้อเท็จจริง

¹²สมภพ โทตระกิตย์ , "รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต" , รัฐสภาสาร , ปีที่ 12 (พฤศจิกายน 2507) , หน้า 46.

¹³ประเสริฐ โยธีพิทักษ์ , การควบคุมรัฐบาลโดยวิธีตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาไทย , (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2513) หน้า 21. สยามรัฐรายวัน , 22 ธันวาคม 2515 , หน้า 1.

ผลที่เกิดจากการอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมตินี้จะ เป็นผลดีหรือผลร้ายต่อฐานะของรัฐบาล ย่อมขึ้นอยู่กับสถานะการณ์ ความสามารถของรัฐบาล และ ผู้อภิปราย บกติจะไม่ก่อผลกระทบต่อฐานะ และ เสถียรภาพของรัฐบาลมากนัก แต่ก็อาจจะนำไปสู่การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจได้ในภายหลัง¹⁴ การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ คือ สมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2492 , 2495 และ 2511 จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดจะ เสนอขอเปิดอภิปรายในสภาได้ แต่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิระงับการขอเปิดอภิปรายได้ เมื่อเห็นว่า เป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือ ประโยชน์ของแผ่นดิน

ที่กล่าวมาแล้ว เป็นการอภิปรายที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ริเริ่ม ยังมีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติอีกกรุปหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่ม กล่าวคือ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และ เห็นสมควรจะฟังความเห็นของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะแจ้ง ไปยังรัฐสภาให้เปิดอภิปราย การเปิดอภิปรายในลักษณะนี้มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2495, 2511 และ 2521 รวม 3 ฉบับ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจ นับเป็นมาตรการที่รุนแรงและสำคัญที่สุด เป็นวิธีควบคุมขั้นสุดท้ายของรัฐสภา ระหว่าง การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่จะควบคุมรั้งและถ่วงอำนาจของคณะรัฐมนตรีในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ผลของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจต่อรัฐบาลปกติจะรุนแรงกว่า การเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ เพราะอาจทำให้ต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ หรือ ในขั้นรุนแรงอาจมีการยุบสภาหรือคณะรัฐมนตรีลาออก การสิ้นสุดของการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจอาจสิ้นสุด

¹⁴ สัทธน์ ชมดี, บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป, (วิทยานิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2515) หน้า 5-6.

ลงโดยการลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป อันจะทำให้ไม่มีการลงมติ หรือ อาจจะมีการลงมติความ
ไว้วางใจรัฐบาลก็ได้ รัฐบาลที่เชื่อว่ากำลังสนับสนุนในสภาเพียงพอ หรือ ก่อเกียรติก็ศักดิ์ศรี
อาจจะไม่ยอมให้ผ่านระเบียบวาระไปโดยไม่มีการลงมติ เพราะ การให้ผ่านระเบียบวาระไปอาจ
จะสร้างความคลอนแคลนหรือขาดความเชื่อถือศรัทธาในฐานะของรัฐบาลได้ อันจะเป็นผลเสีย
ในการบริหารงานของรัฐบาลในเวลาต่อ ๆ ไป

เนื่องจาก การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจมีความสำคัญมาก และสามารถ
ก่อผลในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ ในกรณีมีสองสภา รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สภาที่ประชาชนเป็น
ผู้เลือกตั้ง เป็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย และ ลงมติความไว้วางใจ เว้นแต่ รัฐธรรมนูญ
2511 ที่ทำุติสภา ซึ่งเป็นสภาแต่งตั้งมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย และร่วมลงมติความไว้วางใจ
ด้วย ซึ่งเท่าที่เคยเป็นมาวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2492 มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพียง
เปิดอภิปรายทั่วไปตามสภาผู้แทน เพื่อตั้งข้อสังเกตไปยังผู้แทนเท่านั้น ไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิด
อภิปรายหรือร่วมในการลงมติแต่อย่างใด การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติความไว้วางใจจะลงมติความ
ไว้วางใจในวันเดียวกับที่เปิดอภิปรายไม่ได้ ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญ 2490 และ 2489 สมาชิก
สภาผู้แทน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนรับรองไม่น้อยกว่า 24 นาย ไม่มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย
ตามรัฐธรรมนูญ 2492 และ 2495 สมาชิกสภาผู้แทน จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิก
สภาผู้แทนทั้งหมดรวมกัน จึงมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญ 2511
กำหนดให้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือ สมาชิกทั้งสองสภารวมกัน เป็นจำนวนไม่
ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา จึงจะมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปราย และ
ไม่ว่าผู้ใดขอเปิดอภิปรายดังกล่าวจะเป็นของสมาชิกสภาใด ให้ทำการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ
ความไว้วางใจในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญ 2475
มีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ จึงมีแต่สมาชิกรัฐสภาตาม
รัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 เท่านั้น ที่ไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยนัยนี้เพราะ
แม้แต่ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญ 2475 (ชั่วคราว) สมาชิกสภาผู้แทนก็มีอำนาจในลักษณะเดียวกับการ
เปิดอภิปรายทั่วไป

ในรัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 137 บัญญัติเอาไว้ว่า " สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือ ทั้งคณะ "

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง และ ไม่มีมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ทั้งนี้การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ มิให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุดลง มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียง ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ตลอดสมัยประชุม¹⁵

ในรัฐธรรมนูญ 2534 มาตรา 150 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

¹⁵มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, สถาบันและกระบวนกรทางการเมืองไทยหน่วยที่ 1-7 (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ อักษรกิจ 2528) , หน้า 256-257.

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามความในมาตรานี้ ถือเป็นกาใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากในกรณีที่ผู้ตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้รับการรับรองก็จะมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือ มิฉะนั้นรัฐบาลอาจเลือกทางออกโดยการยุบสภาเสียก็ได้¹⁶

การยืนยันความไว้วางใจ

นอกจากการเปิดอภิปรายทั่วไปที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐสภายังอาจลงมติยืนยันความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีตามคำร้องขอของคณะรัฐมนตรีได้อีก ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ 2492 และ 2495 กำหนดไว้ว่า " ในระหว่างบริหารราชการแผ่นดินภายหลังที่ได้รับความไว้วางใจจากสภา... แล้ว ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภายืนยันความไว้วางใจอีกก็ได้... การลงมติยืนยันความไว้วางใจนี้ เป็นอำนาจของสภาผู้แทน ถ้าสภาลงมติไม่ไว้วางใจ จะมีผลเช่นเดียวกับ การลงมติไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือ การลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังการเปิดอภิปรายทั่วไปเช่นเดียวกัน "

การเปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกรัฐสภาสมัยต่าง ๆ

ในสมัย พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้ารัฐบาล สมาชิกรัฐสภาได้เสนอ

¹⁶หมายเหตุ ข้อความในรัฐธรรมนูญ 2534 เป็นบทบัญญัติก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2538.

ผู้คดีเปิดอภิปรายทั่วไปถึง 12 ครั้ง คือ ในปีพุทธศักราช 2477 จำนวน 5 ครั้ง พุทธศักราช 2478 จำนวน 3 ครั้ง พุทธศักราช 2479 จำนวน 1 ครั้ง พุทธศักราช 2480 จำนวน 2 ครั้ง พุทธศักราช 2481 จำนวน 1 ครั้ง ทั้งนี้ โดยมีหัวข้อผู้คดีดังนี้¹⁷

1. เรื่องเกี่ยวกับการเพาะพันธุ์ปลาในบึงบรเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์
2. เรื่องเกี่ยวกับพระราชบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
3. เรื่องเกี่ยวกับการส่งข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปปฏิบัติงานต่างประเทศ
4. เรื่องเกี่ยวกับนโยบายการปราบปรามโจรผู้ร้าย นโยบายภาษีรัชชูปกร นโยบาย
อากรค่านา ภาษีเงินได้ และภาษีการค้า
5. เรื่องเกี่ยวกับการจัดการฝิ่นในประเทศไทย
6. เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร
7. เรื่องเกี่ยวกับรถไฟแผ่นดิน
8. เรื่องเกี่ยวกับความไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ
9. เรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงภาษีอากร
10. เรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
11. เรื่องเกี่ยวกับการควบคุมหนังสือพิมพ์
12. เรื่องเกี่ยวกับการเก็บเงินค่าเล่าเรียน

จากการที่สมาชิกรัฐสภาเสนอผู้คดีเปิดอภิปรายทั่วไป ถึง 12 ครั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภาฯ แสดงบทบาทเข้าร่วมในการอภิปรายอย่างกว้างขวาง และปรากฏผล ดังนี้

1. สภาลงมติให้ผ่านระเบียบวาระ 5 ครั้ง
2. สภาไม่อนุญาต (อนุมัติ) ให้เปิดอภิปราย 2 ครั้ง
3. สมาชิกผู้เสนอผู้คดีขอกถอนผู้คดีคืน 4 ครั้ง
4. รัฐบาลลาออก 1 ครั้ง คือในการเปิดอภิปรายครั้งที่ 10 เรื่องการจัดการทรัพย์สิน
ฝ่ายพระมหากษัตริย์

¹⁷สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2
ชุดที่ 2 สามัญ พ.ศ.2471 , หน้า 295-305.

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่สมาชิกเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปถึง 12 ครั้งนี้ มีเพียงครั้งเดียวที่รัฐบาลต้องลาออก ส่วนในเรื่องอื่นสมาชิกต้องการทราบและให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงที่รัฐบาลทำ หรือ งดเว้นการกระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐบาลได้ชี้แจงเหตุผลในเรื่องดังกล่าวจนเป็นที่พอใจแล้ว ก็เป็นอันยุติ

ถ้าจะพิจารณาว่า รัฐบาลบริหารประเทศอยู่ในระดับไหนจึงจะให้สมาชิกเสนอเป็นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้นั้น สำหรับเรื่องนี้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาฯ ไม่ได้กำหนดไว้ ฉะนั้น จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาเองว่า ถึงเวลาอันเหมาะสมแล้วหรือยังที่จะเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป สำหรับผู้เขียนเห็นว่า ญัตติที่สมาชิกรัฐสภาเสนอเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป โดยพิจารณาถึงความสำคัญของเรื่องทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว ยังไม่ถึงขั้นที่จะเสนอเป็นญัตติเพื่ออภิปรายทั่วไป เพราะ

1. เรื่องที่เสนอเข้าสู่การอภิปรายทั่วไป เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เฉพาะเรื่อง และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการบางหน่วยงานเท่านั้น คือ เป็นปัญหาเฉพาะกระทรวงที่น่าจะตั้งกระทู้ถามมากกว่า เว้นแต่บางเรื่อง เช่น เรื่องเกี่ยวกับพระราชบัณฑิตของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ และเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

2. เรื่องที่น่าเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม มีลักษณะคล้ายกับเป็นญัตติกระทู้ถามมากกว่า เพราะบางระเบียบวาระได้บรรจุเรื่องการเปิดอภิปรายไว้ถึง 2 เรื่อง¹⁸ เป็นต้น ทำให้เห็นว่า ญัตติดังกล่าวมีความสำคัญเท่า ๆ กับร่างพระราชบัญญัติหรือกระทู้ถามเท่านั้น จึงทำให้ขาดลักษณะเด่นในตัวญัตติเอง

¹⁸สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 2 สามัญ
พ.ศ.2478 , หน้า 12.13.

3. การที่เสนอผู้ยุติเข้าสู่การพิจารณาในสภาแล้ว ที่ประชุมมีมติผ่านระเบียบวาระใบ ซึ่งมีถึง 5 เรื่อง ดังนี้ ทว่าให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบนั้น ยังไม่เข้าใจถึงวิธีการที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปว่า ผลที่จะเกิดขึ้นจากการที่สมาชิกใช้เครื่องมือในการควบคุมดังกล่าวนี้ จะมีผลต่อรัฐบาลอย่างไร สมาชิกมักจะกล่าวเสนอว่า ที่เสนอผู้ยุตินี้เข้าสู่สภา ก็เพื่อที่จะให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงให้ทราบก็เป็นการเพียงพอแล้ว

บทบาทในการควบคุมรัฐบาล โดยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไปของรัฐสภาสมัยที่ 2 ระยะที่ 1 ถึง 12 ครั้ง ในระยะเวลาที่ พลเอก พระพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้ารัฐบาล เป็นเวลาทั้งสิ้นประมาณ 5 ปีเศษ (24 มิถุนายน 2476 - 11 กันยายน 2481)¹⁹ ถ้าคิดโดยเฉลี่ยแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนได้เสนอผู้ยุติเปิดอภิปรายทั่วไปปีละประมาณ 2 เรื่อง²⁰ แต่ผู้ยุติที่นับได้ว่าสำคัญมีอยู่ 2 ผู้ยุติ คือ ผู้ยุติที่ 2 และ ผู้ยุติที่ 10

ก. ผู้ยุติเกี่ยวกับเรื่อง พระราชบัณฑิตของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงรัฐบาล แล้วรัฐบาลแจ้งให้รัฐสภาทราบ จนกระทั่งสมาชิกอื่นเสนอเป็นผู้ยุติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น

¹⁹พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้ารัฐบาล 5 สมัย (สมัยที่ 1 24 มิ.ย. 76 - 25 ธ.ค. 76, สมัยที่ 2 16 ธ.ค. 76 - 21 ก.ย. 77, สมัยที่ 3 22 ก.ย. 77 - 9 ส.ค. 80, สมัยที่ 4 7 ส.ค. 80 - 20 ธ.ค. 80, สมัยที่ 5 26 ธ.ค. 80 - 11 ก.ย. 81) สุชิน ตันติกุล การเมือง (พระนคร - วัชรินทร์การพิมพ์ 2513), หน้า 135 - 136.

²⁰วัน เวลา ที่สมาชิกเสนอผู้ยุติเปิดอภิปรายทั่วไปทั้ง 12 ครั้ง เรียงตามลำดับดังนี้ ครั้งที่ 1 19 มกราคม 2499 , ครั้งที่ 2 31 มกราคม 2477 , ครั้งที่ 3 วัน เวลาที่เสนอผู้ยุติเข้าสู่ระเบียบวาระไม่ปรากฏ แต่วันที่เปิดอภิปราย คือ 12 กุมภาพันธ์ 2477 , ครั้งที่ 4 31 มกราคม 2477 , ครั้งที่ 5 24 มกราคม 2477 , ครั้งที่ 6 11 กันยายน 2478 , ครั้งที่ 7 11 กันยายน 2478, ครั้งที่ 8 5 ตุลาคม 2478, ครั้งที่ 9 12 สิงหาคม 2479, ครั้งที่ 10 27 กรกฎาคม 2480, ครั้งที่ 11 22 มกราคม 2480, ครั้งที่ 12 2 กรกฎาคม 2481

ข. ผู้คดีเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ในเรื่องการซื้อขายที่ดินของพระมหากษัตริย์เป็นไปในทางที่ไม่ชอบ

ที่ว่า ผู้คดีทั้งสองสำคัญ ก็คือ ในผู้คดี ก. ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลได้ดำเนินการขัดต่อพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งพระองค์ทรงสละราชสมบัติ²¹ ถึงแม้ว่า ข้ออภิปรายของสมาชิกจะมีมติให้ผ่านระเบียบวาระไปก็ตาม แต่เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องชี้แจงเหตุผลแห่งความขัดแย้งให้แก่สมาชิกรัฐสภาและประชาชนทราบ เพราะ เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่ง เป็นที่เคารพสักการะของประชาชนชาวไทยอย่างสูงสุด ในส่วนผู้คดี ข. ที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์โดยมีการซื้อขายที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์เป็นไปในทางที่ไม่ชอบ มีการดำเนินระหว่างบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดกับรัฐบาล และผลที่เกิดขึ้นจากการเปิดอภิปรายทั่วไปก็คือ ทำให้สามารถควบคุมการซื้อขายที่ดินดังกล่าวได้

การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภามัยที่ พันเอก หลวงพิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาลครั้งที่ 1 (7 พฤศจิกายน 2480 - 6 มกราคม 2489) พันเอก หลวงพิบูลสงคราม เข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลต่อจาก พลเอก พระพหลพลพยุหเสนา ต้องการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันบริหารมากกว่าสถาบันนิติบัญญัติ ลักษณะที่สำคัญที่ชี้ให้เห็นแนวโน้มของฝ่ายบริหาร คือ การเข้าคุมตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกองทัพของ พันเอก หลวงพิบูลสงคราม คือ นอกจากจะดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลแล้ว ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า พันเอก หลวงพิบูลสงคราม ได้สร้างแนวความคิดในการเมืองเป็นไปในทางองที่ว่า ต้องการมีกำลังสนับสนุนตัวเองเป็นลำดับแรก อันมีผลสำคัญต่อสถาบันทางการเมือง ที่จะจัดสร้างขึ้นต่อไปในขณะนั้นต้องพลอยหยุดชะงักไปด้วย ดังเช่นความคิดในเรื่องพรรคการเมือง เป็นต้น

²¹ชด หัสบัวเรอ และ บริษัท สามัคคีธรรม , 35 ปีแห่งยุคประชาธิปไตย (น.ส.พ. หลักเมืองยุคใหม่, 2511), หน้า 118-119.

การที่รัฐสภาสามารถล้มรัฐบาลลงได้จำเป็นต้องยุบสภา และ มีการเลือกตั้งใหม่ในครั้งนี้อย่างจะเป็นข้อแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของรัฐสภาในระยะนี้ แต่ในรัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของ พันเอก หลวงพิบูลสงคราม พยายามสร้างอำนาจแก่ฝ่ายบริหารให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ดังคำปราศรัยของรัฐบาลได้ร้องขอความร่วมมือ และ บ่งลักษณะอันเด็ดขาดบางประการ เป็นการปรามฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในตัว

หลังจาก พันเอก หลวงพิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้กวาดล้างจับกุมบรรดานักการเมืองที่ถูกสงสัยว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล โดยตั้งศาลพิเศษพิจารณาทษสิ่งประหารชีวิตหลายคน และสั่งจำคุกตลอดชีวิตก็มีจำนวนมาก นอกจากนั้น ยังได้พยายามที่จะลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จนฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มอ่อนแอลง ก็คือ การยึดบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกสภาผู้แทนประเภทสองต่อไปอีก 10 ปี รวมเป็น 20 ปี การยึดบทเฉพาะกาลเช่นนี้ แม้จะได้รับการคัดค้านและมีการอภิปรายกันรุนแรงในสภา แต่ในที่สุดรัฐบาลก็ได้รับชัยชนะ แสดงว่า รัฐบาลสามารถคุมฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ รัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อไป²²

ถึงแม้ว่า การเลือกตั้งครั้งที่ 3 จะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม แต่ก็มิได้ช่วยสร้างสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เข้มแข็งพอที่จะต้านอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งมีแนวโน้มที่จะคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา ต่อมา รัฐบาลสมัย พันเอก หลวงพิบูลสงคราม จึงเข้าครอบงำการปกครองประเทศอย่าง เข้มแข็งยิ่งขึ้น ด้วยการนำนโยบายชาตินิยมมาเป็นหลักในการดำเนินอิทธิพลของชาวจีนกลุ่มน้อยในประเทศ และดำเนินอิทธิพลของฝรั่งเศสที่มีอยู่ตามแนวชายเขตแดนอินโดจีน นับว่า การเกิดขึ้นของสถานการณ์สงครามมีส่วนช่วยสนับสนุนอิทธิพลของกลุ่มทหารในการปกครองประเทศเพิ่มมากขึ้น

²²เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ , การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองของประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การที่ พันเอก หลวงพิบูลสงคราม ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้เข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญทางการเมืองและการทหาร พร้อมทั้งใช้อำนาจในการกวาดล้างจับกุมบรรดานักการเมืองโดยใช้วิธีการรุนแรงในการตัดสินใจปัญหาทางการเมือง ประกอบทั้ง สถานะการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในขณะนั้น เป็นเครื่องสนับสนุนให้ พันเอก หลวงพิบูลสงคราม ได้ยึดการดำเนินตามแนวทางการเมือง โดยถือกำลังทหารเป็นเครื่องสนับสนุนอำนาจอย่างแท้จริง เท่ากับเป็นการส่งเสริมฝ่ายบริหารให้เข้มแข็ง และ ในขณะเดียวกันก็ลดฐานะของฝ่ายนิติบัญญัติลงไปในตัวด้วยการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนการควบคุมรัฐบาล จึงดูเหมือนว่า ลดน้อยถอยลงไปกว่าที่เป็นมาในสมัย พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้ารัฐบาล การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป มีเพียง 1 ครั้ง ในช่วงระยะเวลาประมาณ 8 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับสมัย พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งมีถึง 12 ครั้ง ในช่วงระยะเวลาประมาณ 5 ปีเศษ และ ญัตติที่เสนอเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น ผู้เสนอต้องการให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรราธิการ ชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเท่านั้น และ เสนอให้ผ่านระเบียบวาระไป

ตัวอย่างเช่น ญัตติที่เสนอโดย ด.สงวน พยุงพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดปราจีนบุรี มีความต้องการให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง ในการช่วยเหลือประชาชนผู้ถูกอุทกภัย ปี 2485 ได้ให้เหตุผลว่า "...ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติงบประมาณ 10 ล้านบาท ให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรราธิการช่วยเหลือชาวนาผู้ประสบอุทกภัย 2485 นั้น บปรากฏว่าหลายจังหวัด ราษฎรได้รับความเดือดร้อนอย่างยิ่ง โดยทางการช่วยเหลือไม่ทั่วถึง หรือ ไม่เป็นธรรม ตลอดจนเจ้าหน้าที่พนักงานผู้มีหน้าที่ถูกหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ เรื่องยังพิจารณากันอยู่ก็มี ความยุ่งยากเกี่ยวกับเรื่องนี้มีมากมาย ไม่สามารถตั้งกระทู้ถามซักถามได้เพียงพอ เพราะมีมากจังหวัดย่อมมีข้อเท็จจริงต่าง ๆ กัน จึงขอเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป..."²³ เมื่อรัฐบาลได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในการช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบอุทกภัยแก่สมาชิกสภา จนเป็นที่พอใจแล้ว ผู้เสนอจึงขอก่อนญัตติต่อที่ประชุม

²³สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13/2486 (สามัญ) วันเสาร์ที่ 28 สิงหาคม 2486.

การเสนอผู้คดีเปิดอภิปรายทั่วไป ในสมัย นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลต่อจาก จอมพล บ.พิบูลสงคราม เพราะรัฐบาลชุด จอมพล บ.พิบูลสงคราม ลาออกเนื่องจากแพ้วทวาทินสภา เรื่องการเสนอ พ.ร.บ.อนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมฉัตร พ.ศ. 2482 (7 ก.ค. 2487) เมื่อนายควง อภัยวงศ์ ได้บริหารประเทศเกือบครบปี (1 ส.ค.2487-26 มิ.ย.2488) ก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอผู้คดีเปิดอภิปรายทั่วไป เกี่ยวกับ นโยบายของรัฐบาลในการขึ้นค่าเช่าอาคาร โดยนายอรุณ ทองบั้งขัติ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดพระนคร เป็นผู้เสนอ โดยผู้เสนอได้ให้เหตุผลว่า ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการที่รัฐบาลขึ้นค่าเช่าอาคาร แต่รัฐบาลได้ตอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่า เรื่องนี้ไม่ใช่เป็นนโยบายทั่วไป เพราะเป็นเรื่องของทรัพย์สิน ทั้งนี้ ไม่ใช่เป็นนโยบายที่สำคัญทางการเมืองแต่อย่างใด²⁴ เมื่อรัฐบาลได้ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับความจำเป็นในการขึ้นค่าเช่าจนเป็นที่เข้าใจแล้ว สมาชิกรัฐสภาจึงมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเสนอให้ผ่านระเบียบวาระต่อไป อีกฝ่ายหนึ่ง คือ เจ้าของผู้คดีเสนอขอถอนผู้คดี แต่รัฐบาลเสนอให้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ โดยให้เหตุผลว่า เป็นมารยาททางการเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญและจรรยาบรรณของคณะรัฐมนตรี เมื่อลงมติแล้ว รัฐบาลได้รับความไว้วางใจ ด้วยคะแนนเสียง 74 เสียง จากจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม 79 คน

การเปิดอภิปรายทั่วไปในสมัย นายทวี บุณยเกตุ เป็นหัวหน้ารัฐบาล สาเหตุที่เสนอผู้คดีเปิดอภิปรายทั่วไป หลังจากที่ นายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2488 โดยเหตุผล เพื่อความเหมาะสมอันสืบเนื่องมาจากประกาศอิสรภาพภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว นายทวี บุณยเกตุ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ารัฐบาลชุดต่อมา (31 สิงหาคม-17 กันยายน 2488) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ผู้คดีเปิดอภิปรายทั่วไป ในนโยบายการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ เสนอโดย ร.ท.ประจวบ มหาพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี ซึ่งเสนอต่อรัฐบาล เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2488 ในสมัย นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลอยู่ ได้เข้าสู่ระเบียบวาระพอดี สาระสำคัญของผู้คดี

²⁴สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2488 สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันจันทร์ที่ 6 สิงหาคม 2488.

ดังกล่าวมีดังนี้ "...การจัดการทรัพย์สินฝ่ายมหากษัตริย์ได้นำไปในทางไม่สุจริต ทั้งเป็นการกระทำที่แสดงออกให้เห็นว่าเบียดเบียนประชาชนที่ยากจน เจ้าพนักงานหลายคนประกอบการหาผลประโยชน์ด้วยการกดขี่ข่มเหงราษฎร เกิดความเสียหายอื่น ๆ และกระทบกระเทือนองค์การส่วนรวมด้วย..."²⁵ เมื่อผู้คดีนี้ได้เข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภา ผู้เสนอได้ขอถอนต่อที่ประชุม ที่ประชุมอนุมัติ

การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาในสมัยรัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล เมื่อรัฐธรรมนูญ 2489 ได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง การชุมนุมสาธารณะ ตั้งสมาคม และ จัดตั้งพรรคการเมืองได้แล้ว²⁶ นักการเมืองจึงมีการเคลื่อนไหวที่จะรวมกลุ่มการเมืองกันขึ้น ซึ่งนับว่า เป็นการเริ่มต้นของการแข่งขันทางการเมืองในรูปของกลุ่มการเมืองครั้งแรกของไทย กลุ่มการเมืองที่สำคัญ ๆ คือ

1. พรรคสหชีพ มีนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เป็นหัวหน้าพรรค สมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยร่วมขบวนการเสรีไทย และผู้ที่เคยเป็นสมาชิกประเภทที่ 1 มาก่อน พรรคนี้มีนโยบายหนักไปทางสังคมนิยม²⁷

2. พรรคแนวรัฐธรรมนูญ หัวหน้าพรรค คือ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ สมาชิกส่วนใหญ่ ได้แก่ กลุ่มคณะราษฎรที่นิยม นายปรีดี พนมยงค์ และ ผู้ที่เคยเป็นสมาชิก ประเภทที่ 2 มาก่อน

²⁵สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13/2488 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 23 สิงหาคม 2488.

²⁶หยุด แสงอุทัย, "เค้านโยบายของพรรคสหชีพ" พรรคการเมือง (พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2494), หน้า 555-558.

²⁷ปลาทอง (นามแฝง), พรรคการเมือง, (โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2508), หน้า 105-106.

3. พรรคประชาธิปไตย หัวหน้าพรรคได้แก่ นายควง อภัยวงศ์ สมาชิกได้แก่กลุ่มอนุรักษ์นิยม (conservative)²⁸

ทั้งนี้ พรรคสหชีพ และ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ เป็นพรรคที่สนับสนุนรัฐบาล ส่วนพรรคประชาธิปไตยนั้นเป็นพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเมืองของไทยเริ่มมีการรวมกลุ่มกันอย่างเป็นทางการ ฉะนั้น การชักพอกการควบคุมรัฐบาลจึงมีหลักกฎเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้น นอกจากนี้ในรัฐบาลชุด นายปรีดี พนมยงค์ นี้เอง ก็ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นคราวที่รัฐบาลชุดต่อไปจะต้องรับภาระอย่างหนัก ก็คือ กรณีที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 ต้องพระแสงปืนสวรรคต เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 อันเป็นระยะเวลาที่ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลอยู่ จากเหตุการณ์นี้เอง รัฐบาลได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เนื่องจากไม่สามารถคลี่คลายสาเหตุได้แน่ชัด ดังนั้นฝ่ายค้านจึงถือเป็นสาเหตุในการโจมตีรัฐบาลอย่างหนัก จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉินขึ้น เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2489

สถานการณ์ของประเทศไทยในระบอบนี้มีความวุ่นวายจนรัฐบาลต้องหาทางออกโดยวิธีการที่ง่ายและได้ผลทันตาเห็นดังกล่าวมาข้างต้น แต่เรื่องที่สำคัญความหนักใจแก่รัฐบาลอย่างมาก ก็คือ กรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 8 ถึงแม้ว่า รัฐบาลจะมีเสียงสนับสนุนในสภาอยู่ก็ตาม เพราะ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมา 47 จังหวัด จำนวน 82 คน เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2489 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในต่างจังหวัดส่วนมากเป็นของพรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลอยู่แล้ว ดังนั้น รัฐบาลจึงสามารถรักษาเสียงข้างมากในสภาไว้ได้อย่างมั่นคง เป็นที่น่าสังเกตว่าฝ่ายพรรคประชาธิปไตยหรือกลุ่มอนุรักษ์นิยม ซึ่งนำโดย นายควง อภัยวงศ์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มีคะแนนมากในจังหวัดพระนคร

²⁸บุญช่วย ศรีสวัสดิ์, พันตรีควง อภัยวงศ์ อดีตนายกรัฐมนตรีก่อน 4 สมัย (พระนคร : โรงพิมพ์รับพิมพ์, ไม่ปรากฏ พ.ศ.), หน้า 355-356.

หลังจากที่ นายปรีดี พนมยงค์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อ 21 สิงหาคม 2489 โดยให้เหตุผลว่า สุขภาพอนามัยเสื่อมโทรมไม่สามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐได้เต็มที่ ซึ่งอาจจะวิเคราะห์ได้ว่า การลาออกของ นายปรีดี พนมยงค์ นั้น เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนฉาก หรือ เปลี่ยนตัวผู้แสดงบทบาททางการเมืองเสียใหม่ เพราะ มีเสียงเรียกร้องแสดงความไม่พอใจของ ประชาชนหนาหูขึ้นเท่านั้นเอง หลังจากนั้น พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ จึงได้เป็นหัวหน้า รัฐบาลชุดต่อมา เป็นรัฐบาลที่ได้รับเสียงสนับสนุนจาก พรรคสหชีพ และ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐบาลชุดที่แล้ว ทั้งนี้เพราะ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เคยเป็นรัฐมนตรีร่วม คณะในรัฐบาลสมัย นายปรีดี พนมยงค์ มาก่อน

การอภิปรายในระยะแรกนี้มีความสำคัญอย่างมากในประวัติศาสตร์การเมืองไทย การอภิปรายครั้งนี้เป็นการเสนอผู้ตัดใจของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านที่สำคัญที่สุด ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน ๆ ฉะนั้น การตอบโต้กันในรัฐสภาก็ย่อมจะมีความรุนแรง และมีความหมาย มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ก็ได้กระจายเสียงออกอากาศที่ประชาชนได้รับฟังจากวิทยุกระจายเสียงอีกด้วย การตอบโต้กันในสภาใช้เวลา คือ ระหว่างวันที่ 19-26 พฤษภาคม 2490 หัวข้อที่เสนอ เป็นผู้ตัดใจเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล มีอยู่ 8 ข้อ²⁹

1. รัฐบาลไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตามนโยบายที่แถลงไว้
2. ไม่สามารถรักษานโยบายการเงินของชาติไว้ในทางที่มั่นคง ท้าให้ฐานะทางการคลัง ล้มเหลวทุกทาง
3. รัฐบาลดำเนินการทางเศรษฐกิจผิดพลาด ไม่เหมาะสมแก่ภาวะการณปัจจุบัน เป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อนในการครองชีพ
4. ในด้านการต่างประเทศ รัฐบาลไม่อาจสร้างความเชื่อถือกับนานาประเทศ ตามนโยบายที่แถลงไว้

²⁹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ
ชุดที่ 1 พ.ศ. 2490 เล่ม 1, หน้า 29-30.

5. รัฐบาลใช้อำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงข้าราชการประจำ ท้าให้เกิดผลเสียหาย แก่ราชการแผ่นดิน

6. รัฐบาลไม่สามารถรักษารัฐาณะของข้าราชการให้อยู่ในระดับที่สมควร เป็นเหตุให้ข้าราชการขาดกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ

7. ในด้านการศึกษาของชาติ รัฐบาลไม่ปรับปรุงและดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้

8. รัฐบาลไม่สามารถค้นหาข้อเท็จจริงที่จะแถลงต่อประชาชนให้ทราบ ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล สวรรคตเพราะเหตุใด

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในครั้งนี้ รัฐบาลเป็นฝ่ายชนะ ฉะนั้น รัฐบาลจึงยังคงสามารถอยู่บริหารประเทศต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตามการอภิปรายในคราวนี้ ฝ่ายค้านได้ชี้แจงข้อบกพร่องของรัฐบาลให้ประชาชนทราบอย่างแพร่หลาย ซึ่งรัฐบาลคงจะได้ตระหนักถึงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในคณะรัฐบาลเองได้ ฉะนั้น เมื่อการเปิดอภิปรายสิ้นสุดลงแล้ว รัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงตัวเองใหม่ จากลักษณะนี้เองย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์ได้ว่า รัฐบาลได้พบข้อบกพร่องของตัวเอง เกี่ยวกับบุคคลที่ประกอบกันเป็นรัฐบาล จึงอาจกล่าวได้ว่า ถึงแม้ผู้คัดขอเปิดอภิปรายทั่วไปของพรรคประชาธิปัตย์จะไม่มีผลในการทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้ เนื่องจากเป็นฝ่ายมีเสียงข้างน้อย และพรรคประชาธิปัตย์ก็ดูเหมือนจะมีได้คาดหมายที่จะให้เกิดผลเช่นนั้นโดยตรง แต่ก็ทำให้ นายกรัฐมนตรี ต้องลาออกเพื่อปรับคณะรัฐมนตรีใหม่

ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปในสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาล ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เสนอผู้คัดเปิดอภิปรายทั่วไป 3 ครั้ง ด้วยกัน คือ

1. ผู้คัดเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกรณีแผนการปฏิวัติปลายเดือนมกราคม 2493 เสนอโดย นายเพทาย โชตินุชิต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดธนบุรี กับพวก

2. ผู้คัดเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องการกบฏจระจก เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 เสนอโดย พระยาศรีธรรมราช สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ

3. ผู้คดีเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับความไม่สงบเรียบร้อย และ การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ การคลังของประเทศ การต่างประเทศ และการรักษาสัจจะวาจา เสนอโดย นายควง อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร กับคณะ

การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมทย์

เนื่องจาก รัฐบาลไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีโดยเฉพาะ ปัญหาการประกันราคาข้าวเปลือก และ ราคาอ้อย ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จนไม่สามารถนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ได้ ประกอบกับมีปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย กลุ่มพรรคฝ่ายค้านและพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลบางพรรค จึงได้ประชุมร่วมกันปรึกษาหารือ เพื่อเสนอผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลตาม มาตรา 459 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 โดยพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย และ พรรคแนวร่วมสังคมนิยม จะดำเนินการรวบรวมรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ และ พรรคประชาธิปไตย จะดำเนินการรวบรวมข้อมูล และ ยื่นผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปตาม มาตรา 159 นับว่าเป็นการร่วมมือกันอย่างดีภายในกลุ่มของพรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะระหว่างพรรคประชาธิปไตย กับ พรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย และ พรรคแนวร่วมสังคมนิยม เพราะต่างมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า รัฐบาลชุดนี้ไม่สามารถบริหารประเทศให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มของพรรครัฐบาลก็พยายามรักษาเสถียรภาพของตนเองด้วยการนำเอาพรรคเกษตรสังคมนิยม ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านเข้ามาร่วมรัฐบาลผสมพร้อมทั้งปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ ซึ่งเป็นการนำไปสู่การแตกแยกภายในกลุ่มพรรครัฐบาล และ เพิ่มความเข้มแข็งให้กลุ่มพรรคฝ่ายค้านในที่สุด รัฐบาลจึงต้องตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรดังที่กล่าวมาแล้ว

การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

การเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งแรก

เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ผู้เสนอผู้คดี

การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ครั้งนี้ คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พล.ต.ประมาณ อติเรกสาร นายสมัคร สุนทรเวช เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับการคมนาคมในการดำเนินการบริหารด้านการขนส่งและโทรคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและการพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับปัญหาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ปัญหาอาชญากรรม การไม่กระจายอำนาจไปสู่หน่วยงานในท้องถิ่น และ ปัญหาแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เกี่ยวกับปัญหาด้านพลังงาน ในรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้พิจารณาเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ในคราวประชุมครั้งที่ 5/2522 (สมัยวิสามัญ) 10 ตุลาคม พ.ศ. 2522 (สมัยวิสามัญ) 11 ตุลาคม พ.ศ. 2522 ครั้งที่ 7/2522 (สมัยวิสามัญ) 12 ตุลาคม พ.ศ. 2522 และ ครั้งที่ 8/2522 (สมัยวิสามัญ) 15 ตุลาคม พ.ศ. 2522 หลังจากการอภิปรายสิ้นสุดลง ได้มีการลงคะแนนกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ โดยใช้วิธีเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ ซึ่งผลการลงมติความไว้วางใจ ปรากฏว่า ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ความไว้วางใจในรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายทุกคน

การเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งที่ 2

เป็นการกระทำโดยคณะรัฐมนตรีมีหนังสือถึงประธานรัฐสภา (พล.อ.อ.ทะริน หงสกุล) เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2523 เรื่องการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญและการเปิดอภิปรายทั่วไปในหนังสือนั้น มีความว่า " โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นความกราบบังคมทูลเพื่อตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ในวันศุกร์ที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 และโดยที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันนี้มีปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้น อันเนื่องมาแต่การที่รัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาไฟฟ้า และราคาน้ำมันเชื้อเพลิง ที่คณะรัฐมนตรีสมควรจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและเหตุผลความจำเป็นในการขึ้นราคาไฟฟ้า และราคาน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี จึงมีมติให้เรียนมายังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาดังกล่าว ตามมาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป และ โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องรีบด่วน จึงขอให้ดำเนินการ

ในวาระแรกของการประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญครั้งนี้ด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง "

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับฟังคำร้องขอคณะรัฐมนตรีตามหนังสือดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงสั่งให้บรรจุการเปิดอภิปรายทั่วไปตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอเป็นเรื่องด่วน ในระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1 (วิสามัญ สมัยที่ 2) 29 กุมภาพันธ์ 2523 และเมื่อถึงวาระการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ก็ได้อภิปรายชี้แจงสาเหตุและเหตุผลในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาค่าไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และ ในที่สุด พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้ประกาศขอลาออกต่อที่ประชุมรัฐสภา โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้ระบอบรัฐสภาของประชาธิปไตยดำรงอยู่ต่อไป และเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาเลือกบุคคลที่มีความสามารถเป็น นายกรัฐมนตรี บปรากฏว่าในการอภิปรายครั้งนั้น นายกรัฐมนตรี เป็นผู้อภิปรายแต่เพียงผู้เดียวเป็นเวลาประมาณ 20 นาที แล้วประกาศลาออกจากตำแหน่งเสียก่อน สมาชิกรัฐสภาจึงไม่มีโอกาสอภิปราย และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้ประกาศลาออกในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ประธานรัฐสภาจึงได้นัดให้สมาชิกมาประชุมเป็นการภายใน วันที่ 3 มีนาคม 2523 เพื่อประชุมหาเสียงหาตัวนายกรัฐมนตรี บปรากฏว่า พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี

การเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภา ในสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

การเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งแรก นายสมัคร สุนทรเวช กับคณะ เป็นผู้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป ฉบับนี้เป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ทั้ง 3 ท่าน เกี่ยวกับปัญหาด้านเศรษฐกิจและการพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทยทั้ง 3 ท่าน เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและระบบราชการ และ รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมทั้ง 3 ท่าน เกี่ยวกับปัญหาโรงงานอุตสาหกรรม การดำเนินงานของการปิโตรเลียม การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อม และ การทุจริตและรีดไถผู้ประกอบการอาชีพอุตสาหกรรมของเจ้าหน้าที่ (รวม 9 คน) ในรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว ในคราวประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 2/2524 (สมัยสามัญ) วันที่ 29 พฤษภาคม 2524 ซึ่งในการพิจารณานั้น ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้อภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเพียง 3 ท่าน เท่านั้น คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประเทือง กীরติบุตร) และ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) ส่วนอีก 6 ท่านนั้น ต้องพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะมีการอภิปรายทั่วไป ที่เป็นเช่นนี้ เพราะผู้เสนอได้เสนอญัตติเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2523 แต่การเปิดอภิปรายทั่วไปได้มีขึ้นในวันที่ 29 พฤษภาคม 2524 และในช่วงนี้เองได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

การอภิปรายครั้งนั้น เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐมนตรี รวมกัน 3 ท่าน เมื่อมีการอภิปรายยุติลง ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ลงมติ ให้กระทำการลงมติความไว้วางใจในคราวประชุมครั้งที่ 3/2524 (สมัยสามัญ) วันที่ 1 มิถุนายน 2524 และผลของการลงมติความไว้วางใจดังกล่าว บปรากฏว่า ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายทั่วไปทั้ง 3 ท่าน

การเปิดอภิปรายทั่วไป ครั้งที่ 2 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และคณะ เป็นผู้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป ฉบับนี้เป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงต่างประเทศ รวม 24 ท่าน และขณะที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้พิจารณาญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ ในคราวประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 5/2526 (สมัยสามัญ) วันที่ 2 มิถุนายน 2525 และ วันที่ 3 มิถุนายน 2525 ส่วนการอภิปรายนั้นสมาชิกสามารถที่จะอภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐมนตรีร่วมกันในทุกกระทรวง เมื่อการอภิปรายยุติลง ผู้ทบทวนที่ประธานรัฐสภาได้นัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นพิเศษ

ในวันที่ 4 มิถุนายน 2525 เพื่อลงมติความไว้วางใจ ซึ่งผลของการลงมติความไว้วางใจนั้น
ปรากฏว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ความไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายทั้ง 24 ท่าน

ผู้ตัดขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย มาตรา 137 ซึ่ง พลตรีประมาธ อติเรกสาร กับคณะ เป็นผู้เสนอ โดยขอเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายสมักร สุนทรเวช ที่สั่งการให้รถไฟ
ขึ้นค่าโดยสารเป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อน หลังจากที่อภิปรายพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติ
ให้ผ่านระเบียบวาระ เปิดอภิปรายไปโดยไม่มีการลงคะแนนตามที่ผู้เสนอ (13 กรกฎาคม 2526)

ผู้ตัดขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย มาตรา 137 ซึ่ง พลตรีประมาธ อติเรกสาร กับคณะ เป็นผู้เสนอ โดยขอเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พล.อ.สิทธิ จิระโรจน์ ที่ไม่สามารถ
บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งแถลงไว้ต่อรัฐสภา ปรากฏว่าคะแนน
เสียงไม่ไว้วางใจ มีคะแนนเสียง ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร
(วันที่ 15 กันยายน 2526)³⁰

ผู้ตัดขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราช
อาณาจักรไทย มาตรา 137 ซึ่ง พลตรีประมาธ อติเรกสาร กับคณะ เป็นผู้เสนอ โดยขอเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายสมหมาย สุนทรระกูล รัฐมนตรีว่า
การกระทรวงคมนาคม นายสมักร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม นายอบ
วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายโกศล โกรดเกษ์ ผลการลงมติไม่ไว้วางใจ
ปรากฏดังนี้³¹

³⁰"3ปี รัฐสภา(พ.ศ.2526-2528)", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 32 (8 กันยายน 2528)

³¹สยามจดหมายเหตุ , 10 (14-20 มิถุนายน 2528): 680.24-26

นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้รับความไว้วางใจ 161
คะแนน ไม่ไว้วางใจ 91 คะแนน หรือ ได้รับความไว้วางใจร้อยละ 51.23

นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้รับความไว้วางใจ 147
คะแนน ไม่ไว้วางใจ 102 คะแนน หรือ ได้รับความไว้วางใจร้อยละ 45.37

นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับความไว้วางใจ 139
คะแนน ไม่ไว้วางใจ 106 คะแนน หรือ ได้รับความไว้วางใจร้อยละ 42.90

นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้รับความไว้วางใจ 156
คะแนน ไม่ไว้วางใจ 95 คะแนน หรือ ได้รับความไว้วางใจร้อยละ 48.15

จากการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จำนวน
7 ครั้ง ดังที่กล่าวมาข้างต้น การเปิดอภิปรายทั่วไปในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีข้อสังเกต
ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปกระทำได้ยากมาก เนื่องจาก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นผู้นำที่
มาจากการแต่งตั้ง³² การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นเพียงการตรวจสอบในรูปแบบ
เท่านั้น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³²ชูชาติ น้อยคนดี ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีการ
ควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรของไทย (พ.ศ.2526-2529) วิทยานิพนธ์ภาควิชาการ
ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532, หน้า 238.

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลของเมืองไทยก่อนวันที่ 14 ตุลาคม 2516 โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรแทบทุกยุคทุกสมัยมีจุดอ่อนร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือ การถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร จึงทำให้ประชาชนมิได้เป็นผู้ตัดสินใจว่าใครจะเป็นผู้ปกครองประเทศ³³ และ กฎหมายต่าง ๆ ที่ตราออกมาแทนที่จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนกลับต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหาร กฎหมายบางฉบับจึงสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความมั่นคงของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถจะคัดค้านได้สำเร็จ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2475 ฝ่ายบริหารก็สามารถนำออกมาใช้เป็นกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่ให้ความยุติธรรมต่อจำเลยในการต่อสู้คดีได้เลย หรือ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ การปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรบางยุค ก็เช่นกันมีลักษณะที่ขาดน้ำหนักและไร้ประสิทธิภาพที่จะควบคุมรัฐบาล เช่น การขอเปิดอภิปรายทั่วไปก็เป็นเพียงแต่ให้รัฐบาลชี้แจงผลการบริหารงานเท่านั้น แล้วก็ลงมติให้ผ่านไป หรือการตั้งกระทู้ถามที่นิยมกันมากก็เนื่องจากเป็นวิธีง่าย เป็นเอกสิทธิ์เฉพาะตัว ที่สำคัญเป็นการหาเสียงกับประชาชนได้ด้วย (กรณีที่มีการถ่ายทอดวิทยุ) ไม่ไปไกลถึงขั้นคอยควบคุมติดตามผล การที่สภาผู้แทนฯ มีจุดอ่อนเช่นนี้ น่าจะมีผลมาจากรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่ร่างมาแต่ละฉบับนั้น มีลักษณะไปในทางพยายามที่จะให้อำนาจฝ่ายบริหารมีโอกาสครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ ถ้าหากมีลักษณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร หรือ มีอำนาจดุลย์กัน (balance of power) ก็น่าจะเป็นผลมาจากภาวะเหตุการณ์ทางการเมืองในระยะนั้น เช่น ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติมากถึงขนาดรัฐสภาให้อำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้ รวมทั้งข้าราชการ ตามมาตรา 9 ที่ว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลและควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้" การให้อำนาจเช่นนี้กับสภา ก็เพราะคณะราษฎรสามารถแต่งตั้งพรรคพวกของตนเองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ (มาตรา 10) อันเป็นการครอบงำสภาอีกทีหนึ่ง และเนื่องจากรัฐบาลชุดแรกนี้ มีรัฐมนตรีบางคนมิใช่สมาชิกของคณะราษฎร แต่เป็น

³³รายละเอียดดู นายสมพร ใช้บางยาง, สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 พ.ศ. 2516 วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519, หน้า 199-207.

ขุนนางเก่าและข้าราชการอีกมากที่ยังเป็นพวกของเจ้า (นิยมกษัตริย์) คณะราษฎรจึงกำหนดให้สภาซึ่งคณะราษฎรสามารถควบคุมได้มีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร เพื่อดำเนินการควบคุมฝ่ายบริหารอีกทีหนึ่ง หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 กำหนดให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร คล้ายอำนาจกัน ฝ่ายสภาผู้แทนมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะได้ (มาตรา 34) พดตสภา มีอำนาจหน้าที่คอยกลั่นกรองร่างกฎหมายจากสภาผู้แทน ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ (มาตรา 32)

การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะ เป็นประชาธิปไตย เพราะระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญจอมพล ป. หอมอำนาจทางการเมือง อันเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 การร่างรัฐธรรมนูญเป็นผลงานรัฐบาลพลเรือนร่วมกับรัฐสภาในสมัยนั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะนำระบอบประชาธิปไตยมาสู่ประเทศไทย ส่วนรัฐธรรมนูญที่จัดรูปองค์การในลักษณะฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แบ่งรัฐสภาออกเป็น 2 ส่วน หรือ แบ่งสมาชิกออกเป็น 2 ประเภท ส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทแต่งตั้ง อีกส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทเลือกตั้ง สมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้ บางครั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่รวมในสภาเดียวกันกับสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง บางครั้งก็แยกออกมาเป็นวุฒิสภา หรือ พดตสภาแล้วแต่ยุคสมัย ซึ่งส่วนมากสมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้ มักจะเป็นพวกพ้องของรัฐบาล จึงเป็นเครื่องมือคอยค้ำบัลลังก์ของรัฐบาล

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดหลักการในการตรวจสอบรัฐบาลอย่างชัดเจน ในมาตรา 159 แต่รัฐธรรมนูญชุดนี้ก็ต้องถูกยกเลิกโดยกลุ่มของคณะปฏิรูปการปกครอง (พลเรือเอก สงัด ชลออยู่) ต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ระบุไว้ในมาตรา 137 ให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งปรากฏว่า รัฐสภาก็ได้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ 9 ครั้ง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้ทำการรัฐประหาร

ต่อมาประเทศไทยก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้มีการบัญญัติถึงการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ไว้ในมาตรา 151 ซึ่งก็มีหลักการคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่ผ่านมา คือ รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่การควบคุมจะได้ผลหรือไม่นั้น จะต้องขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยด้วย

ในอดีตนั้น บางช่วงบางสมัยเท่านั้น ที่รัฐสภาสามารถที่จะควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้รับผลสำเร็จ แต่ในบางช่วงสมัยนั้นไม่สามารถที่จะตรวจสอบควบคุมรัฐบาลได้เลย การเปิดอภิปรายในยุคแรก ๆ บางช่วงสมัย เช่น ในสมัยรัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ที่ประวัติศาสตร์ การเมืองไทยต้องจารึกไว้ คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของพรรคประชาธิปัตย์ ที่มีการอภิปรายถึง 7 วัน 7 คืน และมีข้อสังเกตว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปในอดีตเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นและส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งชาติจริง ๆ ถึงจะมีการเปิดอภิปรายทั่วไป เช่น คดีการลอบปลงพระชนม์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล การทุจริตคอร์รัปชั่น หรือ การเลือกตั้งสกปรก พ.ศ. 2500 แต่การเปิดอภิปรายในยุคหลัง ๆ นั้น เป็นเพียงรูปแบบที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงในหลักการเท่านั้น หากได้ใช้เป็นมาตรการตรวจสอบการบริหารงานอย่างจริงจังอย่างในอดีตที่ผ่านมา เพราะ พรรคฝ่ายค้านได้ใช้มาตรการการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อแสดงว่าได้ทำหน้าที่ของพรรคฝ่ายค้านแล้ว ซึ่งในบทต่อไปจะได้กล่าวถึง การเปิดอภิปรายทั่วไป ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และ ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย