

องค์ประกอบอำนาจ บทบาท และพฤติกรรมของสมาชิก รัฐสภาประเภทแต่งตั้งในระบบสองสภา

การเปลี่ยนแปลงพ.ศ. 2475 นับเป็นจุดเริ่มต้นความล้มเหลวของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย การเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นแม้จะได้ชื่อว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจลิตธิขาดแต่ผู้เดียว มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีองค์พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและเป็นการคืนอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนในฐานะองค์อำนาจที่แท้จริง แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก็เป็นเพียงเฉพาะเปลือกหรือรูปแบบภายนอกเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนมือผู้ใช้อำนาจปกครองจากบุคคลคนเดียวมาสู่บุคคลคณะหนึ่ง และเป็นการเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้างส่วนบนบางส่วนเท่านั้น¹ หากได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนล่างทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่² รัฐธรรมนูญและรัฐสภาอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ถูกสถาปนาขึ้นแทนที่สถาบันในระบอบเดิม เพื่อเป็นสัญลักษณ์แห่งความชอบธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจ และการใช้อำนาจปกครองของคณะผู้ปกครองในระบอบใหม่³ ไม่เพียงเท่านั้นรัฐธรรมนูญยังเป็นกติกา

¹ ชำนาญจิ วัชรพุกข์, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย." (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 82-87.

² ระดม วงษ์น้อม, "อุดมการณ์ทางการเมืองของทหารไทย," รัฐศาสตร์นิเทศ 7 (กรกฎาคม 2515): 67.

³ บรรลือ สุรินทร์ศิริรัฐ, "บทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 3.

การปกครองซึ่งคณะราษฎรและผู้มีอำนาจทางการเมืองในยุคต่อ ๆ มากำหนดขึ้น เพื่อให้เป็น เครื่องมือในการสั่งวอนและรักษาอำนาจ และผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนมากกว่า เพื่อมุ่งหวังสถาปนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยดังที่กล่าวอ้าง⁴

การเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นคณะราษฎรเองก็ไม่ได้มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่แจ่มชัด⁵ เพียงแต่มีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁶ และเห็นพ้องต้องกันที่จะจัดรอนอำนาจทางการเมืองของพวกเขาซึ่งครองอำนาจในขณะนั้นลงไปเท่านั้น⁷ การเติบโตใหญ่ของคณะราษฎรมีสาเหตุจากความคับแค้นที่มีต่อระบอบการปกครองแบบเก่าที่ปิดกั้นความเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการของข้าราชการในระดับล่าง⁸ และแรงจูงใจจากผลประโยชน์เฉพาะตัว เฉพาะกลุ่ม⁹ การขาดอุดมการณ์ที่ชัดเจน และหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้นำทางการเมืองระดับสูง¹⁰ ทำให้เกิดความแตกแยกภายในกลุ่มของคณะราษฎรด้วยตนเอง ทั้งจาก

⁴ ย็อนันต์ สุ่มทวนิชย์ "อุดมการณ์กับความเป็นจริงในการเมืองไทย," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 8 (มิถุนายน-สิงหาคม 2513): 46.

⁵ ชำญวณ วัชรพุกก์, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลกระทบนานแนวความคิดและกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 65.

⁶ พลโท ประยูร ภมรมนตรี, "การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475," รัฐศาสตร์นิเทศ 7 (เมษายน 2515): 6.

⁷ ชำญวณ วัชรพุกก์, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลกระทบนานแนวความคิดและกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 65.

⁸ ลูเมธ ตันติเวชกุล, "รัฐบาลทหาร," รัฐศาสตร์นิเทศ 6 (ตุลาคม-ธันวาคม 2513): 6.

⁹ ย็อนันต์ สุ่มทวนิชย์, "อุดมการณ์กับความเป็นจริงในการเมืองไทย," หน้า 42.

¹⁰ เฉษฐา อรุณพัฒน์พงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495 " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตแผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 90.

อุดมการณ์ประชาธิปไตยที่แตกต่างกันและผลประโยชน์ทางการเมือง¹¹ ทำให้การเมืองในระยะต่อ ๆ มาเป็นเรื่องของการช่วงชิงตำแหน่งอำนาจทางการเมืองของบรรดาผู้นำด้วยตนเอง¹²

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จแล้ว คณะราษฎรเองก็ยังไม่มีความเห็นหรือโครงการที่จะวางรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างไร¹³ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวขาดฐานสนับสนุนและการยอมรับของประชาชน และกลุ่มพลังประชาชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญที่จะค้ำจุนระบอบประชาธิปไตยในขณะนั้น ก็ยังไม่โดดเด่นหรือเข้มแข็งเพียงพอที่จะเป็นฐานรองรับการปกครองระบอบใหม่ได้ มีเพียงสถาบันข้าราชการประจำเพียงสถาบันเดียว โดยเฉพาะทหารที่มีความเข้มแข็ง และมีเอกภาพมากพอที่จะเป็นฐานค้ำจุนการปกครองระบอบใหม่ และสามารถต้านทานกระแสการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คณะราษฎรหันไปแสวงหาความสนับสนุนจากกลุ่มข้าราชการประจำชั้นสูง โดยเฉพาะกองทัพบกซึ่งมีตำแหน่งและอิทธิพลในวงราชการเป็นฐานค้ำจุนอำนาจและเสถียรภาพทางการเมืองแทนฐานจากประชาชน¹⁴ ด้วยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2 เพื่อเป็นปากเสียงตอบสนองความดีความชอบแก่ผู้ร่วมก่อการให้ได้รับอย่างทั่วถึง และเป็นการเอาใจข้าราชการที่มีอำนาจอยู่ในมือให้เข้าเป็นพวกกับรัฐบาล¹⁵ การแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 และ

¹¹ ปรีดี พนมยงค์, "บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย." ใน บันทึกนักปฏิวัติไทยเมื่อวันโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 24 มิถุนายน 2475, วิชัย บำรุงฤทธิ์, บรรณาธิการ (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 130.

¹² ชัยอนันต์ ลุ่มทวนิชย์, "อุดมการณ์กับความเป็นจริงในการเมืองไทย," หน้า 45.

¹³ ระดม วงษ์นิยม, "อุดมการณ์ทางการเมืองของทหารไทย," หน้า 68.

¹⁴ ช่างวุฒิชัย วัชรพุกกั, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 88. และวิเทศกระณีย์, ประวัติคำลัทธิชาติไทย (พระนคร: ศิลปาบรรณาการ, 2512), หน้า 56.

¹⁵ เฉลิม ภา อรุณพัฒน์พงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495," หน้า 88.

ลัทธิชาตินิยมในระบอบประชาธิปไตย (ยกเว้นลัทธิชาตินิยมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492¹⁶ และลัทธิชาตินิยมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517) ที่มีเหตุผลที่มองเดียวกันทั้งสิ้น¹⁷ การแสวงหาความล้มเหลวจากสถาบันข้าราชการประจำด้วยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งนี้ สะท้อนให้เห็นภาพการเมืองของระบบราชการ และการเมืองระบอบคณะราษฎร และลักษณะเช่นนี้ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญของไทยตลอดระยะเวลา 50 ปีเศษที่ผ่านมา¹⁸ ซึ่งนอกจากจะทำให้ผู้ปกครองหรือผู้ได้อำนาจทางการเมืองสามารถใช้อำนาจปกครองโดยชอบธรรมโดยไม่ต้องนำพาต่อประชาชนแล้ว ยังทำให้สถาบันนิติบัญญัติอ่อนแอเกินกว่าจะสามารถรั้งถ่วงอำนาจของฝ่ายบริหารได้¹⁹ และถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารมาเกือบตลอดเวลา²⁰ จนทำให้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยต้องล้มลุกคลุกคลานอยู่เสมอ²¹

¹⁶ โดยข้อเท็จจริงแล้วลัทธิชาตินิยม พ.ศ. 2492 ก็คือลัทธิชาตินิยม พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นพรรคพวกของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ผู้แต่งตั้งนั่นเอง และลัทธิชาตินิยมส่วนใหญ่เป็นพลเรือนและข้าราชการบำนาญ.

¹⁷ ช่างวุฒิชัย วัชรพงศ์, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 130.

¹⁸ ระดม วงษ์น้อย, "อุดมการณ์ทางการเมืองของทหารไทย," หน้า 71.

¹⁹ ฉานงค์ ใจเที่ยง, "การปฏิวัติ 2501 กับผลสะท้อนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 32.

²⁰ สุทัศน์ รมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 7.

²¹ บรรลือ สุรินทร์ศิริรัฐ, "บทบาทของสมาชิกสภาที่เป็นข้าราชการประจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน," หน้า 13.

องค์ประกอบ อำนาจ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

1. องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กำหนดให้รัฐสภามีเพียงสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งทั้งสิ้น²² แต่ในบทเฉพาะกาลกลับกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทกระทำกิจกรรมร่วมกัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น และสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น โดยสมาชิกประเภทที่ 2 หรือสมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้จะประกอบสำคัญองสภาผู้แทนราษฎรตลอดเท่าที่ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด หรืออย่างช้าไม่เกิน 10 ปี²³ นับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475²⁴ ในทางปฏิบัติสิ่งเท่ากับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มอบอำนาจการปกครองคืนให้กับคณะราษฎร โดยมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจอย่างน้อยก็เป็นเวลานานถึง 10 ปีนั่นเอง²⁵ และเครื่องบ่งชี้เจตนาที่แท้จริงที่แสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรต้องการผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้เป็นของตนเพียงกลุ่มเดียวในระยะต่อมาก็คือ การที่คณะราษฎรภายใต้การนำของจอมพล ป.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 16.

²³ ในระยะเริ่มแรกนายปรีดี พนมยงค์ เห็นควรให้บทเฉพาะกาลมีอายุบังคับใช้เพียง 5 ปี เท่านั้น แต่คณะราษฎรส่วนใหญ่เห็นควรใช้บังคับ 10 ปี ในที่สุดจึงกำหนดให้เป็น "10 ปี โปรตุเก้ ปรีดี พนมยงค์" บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร . . .," หน้า 175-178.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 65.

²⁵ ลูฮัน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490 " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 143.

พยุคลสงคราม และด้วยความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะสมาชิกประเภทที่ 2²⁶ ได้เสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ในส่วนของบทเฉพาะกาลโดยขอปิดเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาลซึ่งกำหนดไว้ 10 ปีเป็น 20 ปี²⁷ เพื่อคงการมีสมาชิกแต่งตั้งประเภทที่ 2 เป็นฐานรักษาอำนาจของรัฐบาลออกไปอีก 12 ปีข้างหน้า โดยปราศจากการแก่งแย่งชิงอำนาจจากบุคคลภายนอก หลังจากสมาชิกประเภทที่ 2 ได้รักษาอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐบาลคณะราษฎรมานานถึง 8 ปีเศษ²⁸ ทั้งนี้จอมพล ป. พยุคลสงคราม ได้อ้างเหตุผลของการคงสมาชิกประเภทที่ 2 ต่อไปอีกว่า

แม้ว่าประเทศไทยจะได้สถาปนาการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญเป็นเวลาประมาณ 8 ปีแล้วก็ตาม รู้สึกว่าประธาธิบดียังมีความเคยชินต่อระบอบนี้ไม่เพียงพอแก่การที่จะรับช่วง เข้าบริหารงานของประเทศให้ดำเนินไปด้วยความก้าวหน้าและปลอดภัย ประกอบทั้งการศึกษาศึกษาให้ราษฎรได้เรียนรู้อุปสรรคศึกษาสามัญ ซึ่งรัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญได้พยายามส่งเสริมอย่างยิ่ง ก็มิได้ปริมาณเต็มตามความมุ่งหมาย เพราะรัฐบาลต้องประสับอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน เหตุนี้จึงยังไม่ถึงกาลอันสมควรที่จะปล่อยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นผู้กำกับการปกครองระบอบนี้สิ้นสุดไปตามกำหนดเวลาในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ²⁹

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ภายใต้บังคับบทเฉพาะกาลนั้น เป็นการเลือกตั้งแบบ 2 ชั้น กล่าวคือราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในตำบลจะทำการเลือกตั้งผู้แทนตำบล ๆ ละหนึ่งคน และผู้แทนตำบลในจังหวัดจะมาทำการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกต่อ

²⁶ อตุลย์ กอวัฒนา, "การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พยุคลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 54.

²⁷ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483, มาตรา 3.

²⁸ อตุลย์ กอวัฒนา, "การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พยุคลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487," หน้า 49-54.

²⁹ รอง ศยามานนท์, ประวัติคำศัพท์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนึกพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2520), หน้า 122.



หนึ่งจังหวัดละหนึ่งคน โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรลงแสนคน³⁰ ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนตำบล ต้องมีสัญชาติไทยตามกฎหมายและมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์³¹ ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบล หรือผู้แทนราษฎรจะต้องมีอายุ 23 ปีบริบูรณ์ และมีความรู้ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ กับต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่หรือมีอสังหาริมทรัพย์อยู่ในจังหวัดนั้นด้วย³² ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นข้าราชการประจำจะได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษตามรัฐธรรมนูญ คือ ข้าราชการประจำสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนมิได้ดำรงตำแหน่งอยู่โดยยังไม่ต้องลาออกจากราชการ เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วจึงลาออกในภายหลังโดยมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เบี้ยหวัดตามกฎหมาย และเมื่อพ้นจากลัทธิภาพแล้วสามารถกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและชั้นเดียวกับตำแหน่งเดิม โดยมีสิทธิที่จะได้รับการบรรจุก่อนผู้อื่นด้วย³³ ทั้งนี้ลัทธิภาพของลัทธิภาพประเภทที่ 1 มีกำหนดคราวละ 4 ปี³⁴

ในส่วนของลัทธิภาพประเภทที่ 2 รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งลัทธิภาพประเภทที่ 2 ไว้เป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเลือกสรรตัวลัทธิภาพประเภทที่ 2 ได้อย่างกว้างขวาง ข้าราชการประจำซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในราชการโดยเฉพาะทหารจึงสามารถดำรงตำแหน่งลัทธิภาพประเภทที่ 2 ได้ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นฐานคำนวณเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่รัฐบาลผู้แต่งตั้งได้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นข้าราชการประจำได้³⁵ ลัทธิภาพของลัทธิภาพประเภทที่ 2 คง

³⁰ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 ฉบับที่ 2 วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2476, มาตรา 4.

³¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5.

³² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6.

³³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 18.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49.

อยู่ตลอดวาระที่ไต่ถามเฉพาะกาล 10 ปี³⁶ และไม่อาจถูกยุบเลิกได้โดยการยุบสภา³⁷

การให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ บ่อมแสดงถึงความสำคัญของสถาบันข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทหารบกที่มีต่อการรักษาเสถียรภาพและอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลในระยะเริ่มแรก ดังจะเห็นได้ว่าคณะราษฎรเองก็ไม่กล้าเพียงพอกที่จะแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำยุ่งเกี่ยวกับการเมือง การแต่งตั้งข้าราชการประจำดำรงตำแหน่ง ในคณะรัฐมนตรีและสมาชิกประเภทที่ 2 กล่าวได้ว่าเป็นของกำกวมที่คณะราษฎรมอบให้แก่ข้าราชการประจำ เพื่อแลกกับเสถียรภาพทางการเมืองของพวกเขา เป็นสำคัญ³⁸ ความจำเป็นที่ทำให้คณะราษฎรต้องยึดอำนาจการปกครองไว้ชั่วคราวหนึ่ง รวมถึงเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเสียเองในระยะเริ่มเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง กล่าวได้ว่าเป็นข้ออ้างที่มีเหตุผลเมื่อคำนึงถึงการขาดความรู้ ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยของประชาชน แต่ในอีกด้านหนึ่งข้ออ้างนี้เข้ามาซึ่งสิทธิและความชอบธรรมของคณะราษฎรในอันที่จะยึดอำนาจการปกครองไว้เป็นของตน โดยปราศจากการแข่งขันจากภายนอก เนื่องจากสมาชิกของคณะราษฎรส่วนใหญ่เองก็มิได้มีความรู้ ความเข้าใจและศรัทธาในระบบประชาธิปไตยเท่าใดนัก นอกจากนี้ในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ก็ได้เลือกเพื่อบุคคลโดยเน้นความรู้ ความสามารถในฐานะจะเป็น "พี่เลี้ยง" ให้แก่สมาชิกประเภทที่ 1 ไม่ คำนึงถึงพรรคพวกเพื่อนฝูง เพื่อเป็นบำเหน็จรางวัลตอบแทนทางการเมืองแก่ผู้ร่วมก่อการฯ และเพื่อเป็นกำลังรักษาอำนาจของคณะราษฎรให้มั่นคงเป็นสำคัญ ทั้งนี้ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งได้รับแต่งตั้งส่วนใหญ่ก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ

³⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ไต่ถามเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 47.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 66.

³⁸ เฉลยภา อรุณีพัฒน์พงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495," หน้า 56.

ฉบับแรก และเป็นสมาชิกของคณะราษฎรนั่นเอง³⁹ และการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 นี้เอง เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัยคณะราษฎรถึงกับทรงพิจารณาร่างการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ว่า สมาชิกส่วนใหญ่ล้วนเป็นผู้ก่อการที่เข้ามายึดอำนาจ ไม่มีคุณวุฒิเพียงพอที่จะเป็นพี่เลี้ยงให้แก่สมาชิกประเภทที่ 1 ได้⁴⁰ ซึ่งเมื่อพิจารณาอาชีพของสมาชิกประเภทที่ 2 ผู้ต้นนี้ ปรากฏว่าส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ 94.88

ตารางที่ 1 อาชีพของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แต่งตั้งเมื่อ 9 ธันวาคม 2476

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	รับราชการ	74	94.88
2	ข้าราชการบำนาญ	1	1.28
3	ค้าขาย	1	1.28
4	ครู	1	1.28
5	ทนายความ	1	1.28
	รวม	78	100

ที่มา: แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 85.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

2. อำนาจของสมาชิกประเภทที่ 2

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ การตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายกระทำได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร⁴¹ ทั้งนี้ได้แยกประเภทของร่างพระราชบัญญัติ เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน และไม่โต้แย้งสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ออกจากกัน ดังนั้นสมาชิกประเภทแต่งตั้งจึงมีอำนาจนิติบัญญัติเท่าเทียมกับสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้ง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป⁴² แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและพระราชทานคืน หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวาย สภาจะต้องพิจารณาใหม่ ถ้าสภาลงมติตามเดิมและนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง หากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานภายในกำหนดสิบห้าวันแล้ว ให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายได้⁴³

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ในระยะนี้กล่าวได้ว่า มีอำนาจควบคุมดูแล และตรวจสอบการบริหารราชการของฝ่ายบริหารได้กว้างขวางมาก ทั้งการควบคุมด้านนโยบาย และการควบคุมด้านตัวบุคคลดังนี้

2.2.1 การควบคุมด้านนโยบาย ได้แก่

2.2.1.1 การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอรับความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการสำคัญใน

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 36.

⁴² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 39.

การให้ความชอบธรรมในการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาล แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมิได้กำหนดให้ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรี ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร⁴⁴ และรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องออกจาก ตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจในคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจ แก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง⁴⁵

2.2.1.2 การควบคุมนโยบายการใช้จ่ายเงินของฝ่าย บริหารโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล⁴⁶ ตามรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดรายละเอียด เรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีไว้เป็นกรณีพิเศษ เพียงแต่ให้กระทำเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป และถ้า ออกไม่ทันปีใหม่ ก็ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน⁴⁷

2.2.2 การควบคุมด้านตัวบุคคล รัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้แก่

2.2.2.1 การตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็น การควบคุมอย่างอ่อน ที่สุดและมีประสิทธิภาพน้อยที่สุด แต่ก็มีประโยชน์มากในแง่ที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความรอบคอบมากยิ่งขึ้น ฉะนั้นสมาชิกรัฐสภาอาจหยิบยกมาตั้งเป็นกระทู้ถาม ซึ่งจะนำไปสู่การเสื่อมความนิยมของประธานต่อฝ่ายรัฐบาลได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานใน หน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะ

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 51.

⁴⁶ ยิวอนันต์ สุ่มทวนิช เห็นว่าเป็นการควบคุมด้านตัวบุคคล แต่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็น การควบคุมด้านนโยบายมากกว่า โปรดดู ยิวอนันต์ สุ่มทวนิช และเศรษฐพร คูศิริพิทักษ์, กลไกรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2518).

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 37.

เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁴⁸

2.2.2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ซึ่งเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุด และเป็นวิธีควบคุมชั้นสุดท้ายของรัฐสภาในการควบคุม และถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารในการปกครองระบอบรัฐสภา และผลจากการอภิปรายทั่วไปกรณีนี้ อาจทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสิ้นคลอนจนต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรี รัฐบาลลาออก จนถึงการยุบสภาในที่สุดได้⁴⁹ ภายใต้รัฐธรรมนูญสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 มีสิทธิเสนอยุติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ แต่ยุติความไว้วางใจนั้น มิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา⁵⁰

การให้อำนาจแก่สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร เท่าเทียมกับสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญฉบับนี้⁵¹ ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารครอบงำสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนสถาบันเดียวของประชาชนเมื่อพิจารณาจำนวนและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกประเภทที่ 2 ตามที่กล่าวแล้วเห็นได้ว่า สมาชิกประเภทที่ 2 ย่อมอยู่ในฐานะที่จะถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของสมาชิกประเภทที่ 1 โดยง่าย และเป็นหลักการรวบอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหาร โดยมีสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นกลไกสำคัญ⁵²

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 40.

⁴⁹ ลุ่หัดันัน ยมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป," หน้า 6.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 41.

⁵¹ ยานวูฒิ วชิรพุกัก, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 45.

⁵² "การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย," อนาคต 2 (กันยายน 2516): 38.

นอกจากอำนาจดังกล่าวข้างต้นแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังมีอำนาจอื่น ๆ ร่วมกับสมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ การตั้งข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภา⁵³ การตั้งคณะกรรมการสามัญของสภา⁵⁴ การประชุมให้ความเห็นชอบกิจกรรมสำคัญอื่น ๆ⁵⁵ รวมทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁵⁶

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 (ตั้งแต่ 9 ธันวาคม 2476-9 พฤษภาคม 2489)⁵⁷

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 13 ปี ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอทั้งสิ้นจำนวน 1,259 ฉบับ โดยเป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵⁸ จำนวน 491 ฉบับ และร่างของคณะรัฐมนตรีจำนวน 768 ฉบับ แต่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นกฎหมายจำนวนเพียง 30 ฉบับ เฉลี่ยปีละไม่ถึง 3 ฉบับ ขณะที่อนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีใช้เป็นกฎหมายจำนวนถึง 649 ฉบับ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบกับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีที่ได้รับอนุมัติ กล่าวคือในปีพ.ศ. 2479 สมาชิกสภาผู้

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 45.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 43.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53 และมาตรา 54.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 63.

⁵⁷ เริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่สมาชิกประเภทที่ 2 ได้รับแต่งตั้งจนถึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่.

⁵⁸ ไม่สามารถแยกประเภทผู้เสนอออกเป็นสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ได้ แต่จากการตรวจสอบสำเนาบัญชีรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่พ.ศ. 2476-2489 พบว่าเกือบทั้งหมดเป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกประเภทที่ 1 หรือสมาชิกเลือกตั้งทั้งสิ้น.

แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวน 54 ฉบับ ได้รับอนุมัติเป็นกฎหมายเพียง 2 ฉบับ ตกไป 14 ฉบับ สมาชิกขอลถอน 12 ฉบับ รัฐบาลขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ 16 ฉบับ และถูกระงับ 10 ฉบับ ส่วนคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวน 108 ฉบับ ได้รับอนุมัติเป็นกฎหมายจำนวนถึง 103 ฉบับ คณะรัฐมนตรีขอลถอน 1 ฉบับ รัฐบาลรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ 2 ฉบับ และถูกระงับ 1 ฉบับ และในปี พ.ศ. 2481 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวน 78 ฉบับ แต่ไม่ได้รับอนุมัติเป็นกฎหมายเลยสักฉบับ ตกไป 28 ฉบับ สมาชิกขอลถอน 6 ฉบับ รัฐบาลขอรับไปพิจารณา ก่อนรับหลักการ 13 ฉบับ อยู่ในขั้นรับหลักการ 4 ฉบับ และถูกระงับถึง 27 ฉบับ ส่วนคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น 85 ฉบับ ได้รับอนุมัติเป็นกฎหมายจำนวน 72 ฉบับ ตกไป 3 ฉบับ คณะรัฐมนตรีขอลถอน 1 ฉบับ อยู่ในขั้นรับหลักการ 4 ฉบับ และถูกระงับ 5 ฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมากมาเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ได้รับความสำคัญจากสภาผู้แทนราษฎรมากนัก การที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความสำคัญแก่ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมากกว่าของสมาชิกประเภทเลือกตั้ง โดยยินยอมให้ร่างของคณะรัฐมนตรีผ่านเป็นกฎหมายได้จำนวนมากกว่าของสมาชิกสภา และบางปีก็ไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติของสภาเลย เช่น พ.ศ. 2478 พ.ศ. 2480 พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2482 นั้น สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่ไม่สามารถเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้มากนัก และสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของรัฐบาล ในการใช้อิทธิพลครอบงำสภาผู้แทนให้คล้อยตามความต้องการของรัฐบาลได้ ซึ่งนอกจากจะมีสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นพรรคพวกสนับสนุนอยู่ข้างหนึ่งแล้ว อาจเป็นไปได้ว่าสมาชิกประเภทที่ 1 บางส่วนก็ถูกรัฐบาลครอบงำเช่นกัน

ตารางที่ 2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ. 2477-2489

ผู้เสนอ	จำนวน	อนุมัติ	ตกไป	ขอลถอน	รัฐบาล รับไป พิจารณา ก่อนรับ หลักการ	ถูก ระงับ	อยู่ใน ขั้นกรร มาธิ การ	คืนผู้ เสนอ	ขั้นรับ หลัก การ	อื่น ๆ	หมายเหตุ
สส.	491	30	180	79	104	62	1	26	5	4	
กรม.	768	649	42*	22	2	9	31	6	4	3	* ตกไป เพราะยุบ สภา 22 ฉบับ

ตารางที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่พ.ศ. 2477-2489
(แยกเป็นรายปี)

ปีที่ เสนอ	ผู้เสนอ	จำนวน	อนุมัติ เป็นกฎ หมาย	ตกไป	ขอลง ก่อน	รัฐบาล รับพิ จารณา ก่อนรับ หลัก การ	ถูก ระงับ	อยู่ใน ชั้นกรร มาธิ การ	คืนผู้ เสนอ	ยื่นรับ หลัก การ	อื่น ๆ เช่น รอไว้ ก่อนพิ จารณา ใหม่ให้ นรม. รับรอง
2477	ลี้. กรม.	37 62	6 50	13 1	3 9	15 -	- -	- -	- -	- -	- 2
2478	ลี้. กรม.	71 60	0 51	15 -	13 3	17 -	- -	- -	26 6	- -	- -
2479	ลี้. กรม.	54 108	2 103	14 -	12 1	16 2	10 1	- -	- -	- -	- 1
2480	ลี้. กรม.	55 55	0 22	21 10	11 1	6 -	15 1	1 21	- -	- -	1 -
2481	ลี้. กรม.	78 85	0 72	28 3	6 1	13 -	27 5	- -	- -	4 4	- -
2482	ลี้. กรม.	16 42	0 40	14 1	- 1	1 -	- -	- -	- -	1 -	- -
2483	ลี้. กรม.	28 70	1 67	9 -	9 3	9 -	- -	- -	- -	- -	- -
2484	ลี้. กรม.	43 104	4 101	24 -	6 1	3 -	6 2	- -	- -	- -	- -
2485	ลี้. กรม.	10 77	2 67	3 -	- -	- -	4 -	- 10	- -	- -	1 -
2487	ลี้. กรม.	11 48	2 24	1 24	4 -	2 -	- -	- -	- -	- -	2 -
2489	ลี้. กรม.	88 57	13 52	38 3	15 2	22 -	- -	- -	- -	- -	- -

59 ตกไปเพราะรัฐบาลลาออก จำนวน 22 ฉบับ

ที่มา: จากสมุดบัญชีเก็บร่าง พ.ร.บ. ชุติติและเบ็ดเตล็ด กองการประชุม สำนักรงานเลขาธิการ
รัฐสภา (จัดทำตารางโดยผู้เขียน)

- หมายเหตุ
1. สัทธิปี 2475 และ 2476 ไม่มีการรวบรวมไว้
 2. สัทธิปี 2486 และ 2488 ไม่มีเพราะเอกสารสูญหาย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเกือบทุกครั้ง ปรากฏว่า สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยรัฐบาลไม่ค่อยสนใจร่วมอภิปราย ชักถาม ในรายละเอียดและหลักการของร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ มากนัก จนกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มี สมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมอภิปรายด้วยเลย ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งร่วมอภิปราย ชักถามถึงเหตุผลความจำเป็นและผลดีผลเสียของร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่าง กว้างขวาง แต่ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี กลับปรากฏว่ามีสมาชิก ประเภทที่ 2 กล่าวสนับสนุนและทักท้วงที่กล่าวแก่ต่างแทนรัฐบาล และเป็นเสียงสนับสนุนที่สำคัญ แก่รัฐบาลในการลงมติอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่ คณะรัฐมนตรีเสนอส่วนใหญ่ผ่านเป็นกฎหมายได้โดยง่าย⁶⁰ เช่น

3.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินานนามสกุล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2481 ของคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่ามีการอภิปรายชักถามปัญหาข้อข้องใจเฉพาะในกลุ่ม สมาชิกประเภทที่ 1 บางส่วนเท่านั้น ขณะที่ไม่มีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมอภิปรายเลย แต่ เป็นหมายกล่าวแก่ให้รัฐบาล และอาศัยวิธีการรวบรัดโดยเสนอขอปิดการอภิปรายของสมาชิก ประเภทที่ 1 หลังจากเริ่มเปิดอภิปรายได้เพียงเล็กน้อย และในที่สุดสภาก็ได้ลงมติรับหลักการ ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 83 เสียง ไม่เห็นชอบ 5 เสียง⁶¹

3.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกฎหมาย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2481 ของคณะรัฐมนตรี ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ไม่ปรากฏว่ามี การอภิปราย ชักถามของสมาชิกประเภทที่ 2 แม้เพียงรายเดียว ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 1 อภิปราย ชักถาม และไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก แต่ในที่สุด สภาก็ได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติกฎหมายด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 70 เสียง และ ไม่เห็นชอบ 21 เสียง⁶²

⁶⁰ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476-2489 (แยกเป็นรายปี เอกสารเก็บเล่ม).

⁶¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/ 2481 (สำมะโน) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3," 19 มกราคม 2481..

⁶² เรื่องเดียวกัน.

3.1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสดุดีคำสัพเคศ พ.ศ. 2481 ของคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการวิจารณ์อย่างมากว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยและกระบวนการยุติธรรม ทั้งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ เนื่องจากยังไม่มีกรกระทำคามผิดเกิดขึ้น หลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกลาโหมในการแต่งตั้งกรรมการชำระคดีได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของศาลยุติธรรม และบังคับใช้ได้โดยไม่มีกำหนดเวลา ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระรับหลักการก็ไม่ปรากฏมีสมาชิกประเภทที่ 2 อภิปรายให้ยัดคิดเห็นในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 1 ได้อภิปรายถึงผลดี ผลเสีย และคัดค้านหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นและไม่ควรรับหลักการเพราะยังไม่มีกรกระทำคามผิดเกิดขึ้น และมีขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมอยู่แล้ว แต่ในที่ลุดที่ประชุมสภา ก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียงข้างมากเห็นชอบ 101 เสียง ไม่เห็นชอบ 39 เสียง และได้พิจารณาเป็น 3 วาระติดต่อกัน ในวาระที่ 2 ที่ประชุมก็ลงมติยืนยันตามร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอโดยไม่มีการแก้ไขด้วยคะแนนเสียง 73 ต่อ 8 เสียง และที่ลุดก็ผ่านเป็นกฎหมายด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 95 เสียง ไม่เห็นชอบ 6 เสียง โดยใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ตลอด 3 วาระ เพียง 1 ชั่วโมงเศษ ๆ เท่านั้น⁶³

และในระยะต่อมารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ใช้คำสัพเคศนี้เองกวาดล้างศัตรูทางการเมืองผู้ไม่เห็นด้วยกับวิธีการปกครองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม อย่างกว้างขวาง การพิจารณาคดีครั้งแรกของคำสัพเคศ พ.ศ. 2481 ศาล

⁶³ สักงงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 8/2481 (สำนวน) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3," 2 กุมภาพันธ์ 2481.

พิเศษประกอบด้วยคณะกรรมการ 11 คน⁶⁴ โดยมี พันเอกหลวงมังกรพรหมโยธี คนสนิทของจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นประธานกรรมการ การพิจารณาคดีในศาลพิเศษสิ้นสุดลงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2482⁶⁵ ในที่สุดศาลพิเศษได้ตัดสินลงโทษประหารชีวิตนักโทษการเมืองในข้อหากบฏจำนวน 18 ราย⁶⁶ ศาลพิเศษจึงเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยอาศัยกรอบของรัฐธรรมนูญ แต่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตย และรัตนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง แนวความคิดในการจัดตั้งศาลพิเศษนี้ได้เกิดขึ้นครั้งแรกสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งในครั้งนั้นคณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 เพื่อพิจารณาคดีกบฏวรวรเคยเป็นการเฉพาะ โดยได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶⁷ และสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านร่างดังกล่าวเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2476⁶⁸

⁶⁴ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2481 กำหนดให้มีประธานและกรรมการอัยการ กับเจ้าหน้าที่ประจำศาลรวมจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน โปรดดู ร.จ. เล่มที่ 55 ตอน 70 หน้า 904. ศาลพิเศษคณะนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการรวม 11 คน ดังนี้ พันเอกหลวงพรหมโยธี เป็นประธาน พันเอกประจันปัจฉนิก, พันเอก ยจร เนติบุตร, พันเอก วิชัยบุตร เตยาคณิ, พันตรีฉันทะชัย, พันตรี อัมพร ศรีไชยยันต์, มนุเวทยวิมลนาท, รักตะประจิตธรรม คำรัล, ศรีวิกรมมาทิตย์, สาระนิติปัญญา, นิติสารณิเศษ. โปรดดู ล่วง ลานเหลือ, 37 ปี แห่งการปฏิวัติ (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2514), หน้า 36.

⁶⁵ อุดลย์ กอวัฒนา, "การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487," หน้า 46.

⁶⁶ เล่ก้อน สุภโลภณ, ชีวิตทางการเมืองของพ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์ (พระนคร: วัลรินทร์การพิมพ์, 2514), หน้า 459.

⁶⁷ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้คดีนี้ คือ ผู้แทนราษฎรชั่วคราวภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 มีจำนวน 70 นายนั่นเอง.

⁶⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 6.

ซึ่งมีหลักการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งประธานและกรรมการ อัยการ กับเจ้าหน้าที่ประจำศาล เพื่อพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่เกี่ยวกับการกบฏและการจลาจล โดยให้ถือว่าศาลพิพากษาของศาลพิเศษนี้แล้วแต่โดยขาดบังคับคดีได้ทันที ไม่มี การอุทธรณ์ฎีกา ศาลพิเศษถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2476 และได้พิพากษาจำคุก กบฏในครั้งนั้นรวม 37 คน มีระดับโทษจำคุกตั้งแต่ 9 ปี ถึง 16 ปี⁶⁹

นอกจากนี้รัฐบาลยังอาศัยสภาผู้แทนราษฎร ออกพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2476 ซึ่งให้อำนาจ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยสั่งจำกัดเขต เนรเทศ ผู้ต้องหาละเมิดรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้อง ผ่านการพิจารณาของศาล⁷⁰ ซึ่งก็ปรากฏว่ารัฐบาลในสมัยนั้นได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ จับกุมบุคคลในฐานเป็นกบฏล้มล้างรัฐธรรมนูญ จำนวน 16 คน เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2477 และได้ตัดลินลงโทษพวกกบฏโดยเนรเทศไปอยู่ในเขตที่กำหนด 7 คน มีระดับโทษตั้งแต่ 5 ปี ถึง 7 ปี⁷¹

การที่คณะราษฎรใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 เป็นเครื่องมือทางการเมือง กวาทล้างฝ่ายตรงข้ามเพื่อรักษาอำนาจของตนและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ⁷² เป็นสิ่งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วยอย่างยิ่ง และทรงคัดค้านวิธีการที่รัฐบาล

⁶⁹โปรดดู เล็กท็อน คูภโลลัณ, ชีวิตการเมืองของพ.อ. พระยาฤทธิอัคเนย์, หน้า 448-459.

⁷⁰กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 6.

⁷¹วิเทศกระณีย์, ประวัติศาลรัฐธรรมนูญ (พระนคร: ศิลปาบรรณาการ, 2512), หน้า 458-460.

⁷²เลขฎา อรุณีพัฒน์พงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495," หน้า 58.

ให้ประชาชนเคารพบูชารัฐธรรมนูญด้วยรูปเทิน และเป็นสิ่งที่ประชาชนจะต้องไม่ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่แก้ไขได้ และมีวิธีการที่จะแก้ไขได้อยู่แล้ว⁷³

3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ

ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2476 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นายกรัฐมนตรีได้นำรัฐมนตรีร่วมคณะ 19 คน แถลงนโยบายโดยยึดตาม "หลัก 6 ประการ" ของคณะราษฎร⁷⁴ ผลที่สุดปรากฏว่าสภาได้ลงมติให้ความไว้วางใจด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลต้องขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนก่อนเข้ารับบริหารประเทศ แต่ในระยะเริ่มแรกการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจก็แสดงออกในลักษณะของรูปแบบหรือพิธีตรองมากกว่าเพื่อการควบคุมนโยบายดังเช่นในระยะหลัง ๆ การแถลงนโยบายของรัฐบาล ส่วนใหญ่จะได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ โดยมีสมาชิกประเภทที่ 1 ชักถามบ้างเล็กน้อย ขณะที่ไม่มีมีการชักถามจากสมาชิกประเภทที่ 2 เลย ดังเช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาลนายทวี บุณยเกตุ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2488 ก็ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกประเภทที่ 2 ชักถามเลย มีสมาชิกประเภทที่ 1 ชักถาม เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายเสร็จและตอบปัญหาข้อข้องใจแก่สมาชิกประเภทที่ 1 แล้ว ที่สุดสภาก็ลงมติให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ รับรอง 89 เสียง⁷⁵

⁷³ คำแปลของเจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศร์ กรุงลอนดอน 25 มกราคม 1935 ฑูลราชเลขานุการในพระองค์ กรุงเทพฯ 26 มกราคม 2477.

⁷⁴ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 7.

⁷⁵ โปรตตุ สัทภักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 16/2488 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3," 1 กันยายน 2488.

3.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณของรัฐบาล ซึ่งมีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมประชุมด้วยจำนวนกึ่งหนึ่งนั้น นับว่าสมาชิกประเภทที่ 2 มีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าวมากในลักษณะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2481 ของรัฐบาลเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2480 ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แสดงบทบาทในทางสนับสนุนและช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลให้รอดพ้นจากการถูกอภิปรายโจมตีจากสมาชิกประเภทที่ 1 โดยการใช้อิทธิพลให้ที่ประชุมปิดการอภิปรายหลังจากที่สมาชิกประเภทที่ 1 ได้กล่าวอภิปรายโจมตีรัฐบาลได้ไม่นานนัก ในที่สุดที่ประชุมก็มีมติให้ปิดการอภิปรายด้วยคะแนนเสียงข้างมาก และสภาก็ลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก โดยมีเสียงสนับสนุน 99 เสียง และคัดค้านถึง 55 เสียง⁷⁶

3.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

สำหรับการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามนั้น ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาตั้งแต่พ.ศ. 2476-2489 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะสมาชิกประเภทที่ 1 สนใจตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 2,564 กระทู้⁷⁷ ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 2 แทบจะไม่สนใจตั้งกระทู้ถามเพื่อควบคุมตรวจสอบกิจการงานของรัฐบาลเลยแม้แต่น้อย

⁷⁶โปรดดู สัทภังการ เลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19/2480 (ลำัญญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 2," 19 กุมภาพันธ์ 2480.

⁷⁷ไม่สามารถแยกประเภทสมาชิกผู้เสนอได้ว่า เป็นสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 จำนวนเท่าใด แต่จากการตรวจสอบจากรายงานการประชุมตั้งแต่ พ.ศ. 2476-2489 พบว่าเกือบทั้งหมดเป็นกระทู้ของสมาชิกประเภทที่ 1.

ตารางที่ 4 จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ. 2476-2489

ปี พ.ศ.	2476	2477	2478	2479	2480	2481	2482	2483	2484	2485	2486	2487	2488	2489
จำนวน	174	87	209	472	246	265	268	144	166	134	126	149	58	66

ที่มา: สำนักงานอำนวยการหนังสือ "รัฐสภาสาร" สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา 2475-2502 (พระนคร: บริษัทพิมพ์อย่างจำกัด, 2503)
 (รวบรวมและจัดทำตารางโดยผู้เขียน).

3.2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจใน
 รัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

สำหรับการควบคุมรัฐบาลโดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป
 ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.
 2475 จะให้อำนาจแก่สมาชิกประเภทที่ 2 เท่าเทียมกับสมาชิกประเภทที่ 1 ในการใช้มาตรการ
 นี้ควบคุมรัฐบาลก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าตลอดระยะเวลา 13 ปี ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตั้งแต่
 วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475-9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 สมาชิกประเภทที่ 2 ไม่เคยใช้
 อำนาจนี้เพื่อควบคุมรัฐบาลเลย ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร
 ได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะเป็นจำนวนทั้งสิ้นถึง
 15 ครั้ง ในสมัยรัฐบาลของพลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาจำนวน 12 ครั้ง คือในปี พ.ศ.
 2477 จำนวน 5 ครั้ง พ.ศ. 2478 จำนวน 3 ครั้ง พ.ศ. 2479 จำนวน 1 ครั้ง พ.ศ. 2480
 จำนวน 2 ครั้ง และพ.ศ. 2481 จำนวน 1 ครั้ง ในสมัยรัฐบาลของพันเอกหลวงพิบูลสงคราม
 จำนวน 1 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2486 ในสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ จำนวน 1 ครั้ง ในปี พ.ศ.
 2488 และสมัยรัฐบาลของนายทวี บุณยเกตุ อีก 1 ครั้ง เมื่อพ.ศ. 2488⁷⁸

⁷⁸โปรดดู สุทัศน์ ยมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการ
 เปิดอภิปรายทั่วไป," หน้า 43-44.

ตารางที่ 5 ยุติการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะตั้งแต่
พ.ศ. 2475-2489

ครั้งที่	เรื่องที่ยกเปิด อภิปรายทั่วไป	ผู้เสนอ สส. ประเภทที่ 1	วันที่เสนอ	สมัยรัฐบาล	ผลการ อภิปราย
1	เรื่องการเพาะพันธุ์ปลา ในบึงบรเห็ด จังหวัด นครสวรรค์	นายสวัสดิ์ ยุวะเวส	19 มกราคม 2477	พระยาพหลฯ	ผ่านระเบียบ วาระไป
2	เรื่องเกี่ยวกับพระราช สำนักของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	นายโต ปาณิกบุตร	31 มกราคม 2477	พระยาพหลฯ	ผ่านระเบียบ วาระไป
3	เรื่องเกี่ยวกับการส่ง ข้าราชการและสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรไปทำงาน ต่างประเทศ	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	12 กุมภาพันธ์ 2477	พระยาพหลฯ	ผ่านระเบียบ วาระไป
4	เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย การปราบปรามโจรผู้ร้าย นโยบายภาษีรัษฎากร นโยบายค่าเช่านา ภาษี เงินโต และภาษีการค้า	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	31 มกราคม 2477	พระยาพหลฯ	ไม่อนุญาตให้ เปิดการ อภิปราย
5	เรื่องเกี่ยวกับการจัดการ ฝิ่นในประเทศไทย	หลวงศรีประกาศ	24 มกราคม 2477	พระยาพหลฯ	ไม่อนุญาตให้ เปิดการ อภิปราย
6	เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์	11 กันยายน 2478	พระยาพหลฯ	ผู้เสนอขอ ถอนก่อน เปิดการ อภิปราย
7	เรื่องเกี่ยวกับรถไฟ แผ่นดิน	นายเสียง ไชยกาล	11 กันยายน 2478	พระยาพหลฯ	ผู้เสนอขอ ถอนก่อน เปิดการ อภิปราย
8	ยุติเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ทั้งคณะ	นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายเสียง ไชยกาล และนายมงคล รัตนวิจิตร	5 ตุลาคม 2478	พระยาพหลฯ	ผ่านระเบียบ วาระไป

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ครั้งที่	เรื่องที่ยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไป	ผู้เสนอ สส. ประเภทที่ 1	วันที่เสนอ	สมัยรัฐบาล	ผลการ อภิปราย
9	เรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงภาชีอากาศ	นายเลียง ไชยกาล	12 สิงหาคม 2479	พระยาพหลฯ	ผู้เสนอขอให้ ผ่านระเบียบ วาระไป
10	เรื่องเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพย์สินฝ่ายพระมหา กษัตริย์	นายโต๋ ปาณิกบุตร	27 กรกฎาคม 2480	พระยาพหลฯ	ไม่มีการลง มติเพราะ รัฐบาลลา ออกก่อน
11	เรื่องเกี่ยวกับการ ควบคุมหนังสือพิมพ์	นายผล สระแล่นดี	22 มกราคม 2480	พระยาพหลฯ	ผู้เสนอขอ ถอนก่อน เปิดการ อภิปราย
12	เรื่องเกี่ยวกับการเก็บ เงินค่าเล่าเรียน	ขุนฮำนิอนุล่าสน์	2 กรกฎาคม 2481	พระยาพหลฯ	ผู้เสนอขอ ถอนหลังจาก มีการอภิ ปรายเล็กน้อย
13	เรื่องการช่วยเหลือ ประชาชนผู้ถูกอุทกภัย ปี 2485	ต. ลังวน พยุพงค์	5 สิงหาคม 2486	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	ผู้เสนอขอ ถอนหลังจาก รัฐบาลชี้ แจงแล้ว
14	เรื่องเกี่ยวกับนโยบาย ของรัฐบาลในการขึ้น ค่าเช่าอาคาร	นายอรุณ ทองปีย์โยติ	26 มิถุนายน 2488	นายควง อภัยวงศ์	ผู้เสนอขอ ถอนหลัง จากรัฐบาล ชี้แจงแล้ว แต่รัฐบาลขอ ให้มีการลงมติ และสภาลงมติ ให้ความไว้วางใจด้วย คะแนนเสียง 74 เสียง
15	เรื่องนโยบายการสัด การทรัพย์สินฝ่าย พระมหากษัตริย์	ร.ท. ประจวบ มหาจันทร์	28 มิถุนายน 2488	นายทวี บุญยกเตต	ผู้เสนอขอ ถอนก่อนการ อภิปราย

ที่มา: สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป,"

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทุกครั้ง ซึ่งมีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมประชุมอยู่ด้วยนั้น ก็หาได้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ให้ความสนใจร่วมอภิปราย ทั้งถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อควบคุมตรวจสอบรัฐบาลไม่ ทั้ง ๆ ที่ยุติหลายเรื่องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อน ความทุกข์ยากของประชาชนโดยตรง และได้ได้รับความสนใจจากบรรดาสมาชิกประเภทที่ 1 ร่วมอภิปรายเป็นจำนวนมากและอย่างกว้างขวาง⁷⁹ เช่น ยุติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อไม่ให้ว่างใจรัฐมนตรีทั้งคณะของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์

⁷⁹ อ่านรายละเอียดได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 15/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2, 29 มกราคม 2477, หน้า 778-825. ครั้งที่ 29/2477 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 29 กันยายน 2477, หน้า 942-1075. ครั้งที่ 19/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 12 กุมภาพันธ์ 2477, หน้า 1247-1299. ครั้งที่ 20/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 14 กุมภาพันธ์ 2477, หน้า 1316-1353. ครั้งที่ 25/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 26 กุมภาพันธ์ 2477, หน้า 1726-1731. ครั้งที่ 13/2478 (สามัญ) สมัยที่ 2 5 ตุลาคม 2478, หน้า 1090-1092. ครั้งที่ 15/2478 (สามัญ) สมัยที่ 2 12 ตุลาคม 2478, หน้า 1212-1353. ครั้งที่ 4/2479 (สามัญ) สมัยที่ 2 22 สิงหาคม 2479, หน้า 159-205. ครั้งที่ 12/2480 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 27 กรกฎาคม 2480, หน้า 308-348. ครั้งที่ 20/2480 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 22 กุมภาพันธ์ 2480, หน้า 1208. ครั้งที่ 5/2481 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 16 กรกฎาคม 2481, หน้า 295-304. ครั้งที่ 13/2486 (สามัญ) 28 สิงหาคม 2486, ไม่ระบุเลขหน้า (ต้นฉบับพิมพ์ดีด). ครั้งที่ 8/2488 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 6 สิงหาคม 2488, ไม่ระบุเลขหน้า (ต้นฉบับพิมพ์ดีด, เล่ม 1) ครั้งที่ 13/2488 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 23 สิงหาคม 2488, ไม่ระบุเลขหน้า (ต้นฉบับพิมพ์ดีด).

นายเลียง ไชยกาล และนายมงคล รัตนวิจิตร⁸⁰ ตรงกันข้ามลัทธิประชาธิปไตย 2 กลับหาตัวเป็น ปฏิบัติต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกประเภทที่ 1 ด้วยการกล่าวแก้ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือ ฝ่ายรัฐบาลให้รอดพ้นจากการถูกอภิปราย โจมตีของสมาชิกประเภทที่ 1 เช่น ในการเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่องเกี่ยวกับการส่งข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำงานต่างประเทศของ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี⁸¹ และหลายครั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ทำหน้าที่คัดค้านการเปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกประเภทที่ 1 จนทำให้ผู้ตื้อขอเปิดอภิปรายทั่วไปตกไปในที่สุด เช่น ผู้ตื้อเรื่องเกี่ยวกับการจัดการดินในภาคสยามของหลวงศรีประภาศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ฯลฯ⁸²

แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญนี้จะมีอำนาจควบคุมรัฐบาลได้ค่อนข้างกว้างขวาง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังไม่สามารถใช้อำนาจได้เต็มที่ และจริงจังเท่าที่ควร โดยเฉพาะในระยะแรก ๆ ตั้งแต่พ.ศ. 2476-พ.ศ. 2480⁸³ เนื่องจากยังไม่เข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนดีพอ และความผูกพันเป็นส่วนตัวระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง และระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาล ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 มีความเกรงอกเกรงใจรัฐบาลอยู่ไม่น้อย ซึ่งเห็นได้จากการเสนอผู้ตื้อขอเปิดอภิปรายทั่วไปอย่างตื้น แม้ว่าจะตื้อตั้งกล่าวจะต้องรูปแบบตามผู้ตื้อขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วมีลักษณะเป็นเพียงกระตุกตามเท่านั้น⁸⁴

⁸⁰โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 15/2478 (สามัญ) สมัยที่ 2, 12 ตุลาคม 2471, หน้า 1212-1313 (เล่ม 2)

⁸¹โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 19/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2, 12 กุมภาพันธ์ 2477, หน้า 1247-1299

⁸²โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 25/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2, 26 กุมภาพันธ์ 2477, หน้า 1726-1727.

⁸³ลูทคัมป์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป," หน้า 15.

⁸⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

และหลังจากที่รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง หรือก่อนเปิดการอภิปรายปรากฏว่า สมาชิกผู้เสนอญัตติส่วนมากขอลงมติ ทำให้ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตกไปโดยปริยาย ในระยะเริ่มแรก ความขัดแย้งและการแบ่งเป็นฝักฝ่ายระหว่างสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 คงยังไม่ปรากฏเด่นชัด ดังที่นายประเสริฐ บัททะสุนทร อดีตเลขาธิการรัฐสภาได้อธิบายถึงการรวมกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า

การรวมกลุ่มของสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีเสียงหนาแน่น เปรียบเสมือนเป็นพรรคเสียงข้างมากในสภา ส่วนสมาชิกประเภทที่ 1 บางส่วนก็รวมกลุ่มกับกลุ่มประเภทที่ 2 นั้น บางกลุ่มก็จับพวกกันเอง ลัดแต่ความชอบพอหรือตามที่มีความคิดเห็นทางการเมืองในแนวเดียวกัน แต่ก็ได้แสดงออกมาอย่างเปิดเผยชัดเจน . . . ⁸⁵

ดังนั้นในระยะแรก ๆ ไม่เพียงแต่รัฐบาลจะมีสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นพรรคพวกเท่านั้น แต่ยังมีสมาชิกประเภทที่ 1 บางส่วนให้การสนับสนุนอยู่ด้วย การเมืองในระยะนี้จึงเป็นเรื่องของตัวบุคคลมากกว่าเรื่องของหลักการ⁸⁶ ดังที่หลวงโกวิทอภัยวงศ์ สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ได้กล่าวยืนยันในเรื่องนี้ว่า

บางทีท่านอาจจะไม่เข้าใจว่าเหตุใดเราจึงยอมให้รัฐบาล จะให้อะไรมากเกินไป ทุกทีไม่ได้ ถึงประเภทที่ 1 เองบางทีเมื่อเขาวินิจฉัยปัญหาข้อนั้นแล้ว รัฐบาลแถลงมาพอใจเขาก็สนับสนุนรัฐบาล ท่านจะเห็นว่าสมาชิกประเภทที่ 2 นี้อยู่ทางนี้ก็มี อยู่ทางโน้นก็มี ฉะนั้นอยู่ที่น้ำใจ การที่เราจะทำงานให้ประเทศบ้านเมือง เราไม่ไปมาถ่วงท่านเจ้าคุณหมอยกฯ เอง บางทีข้าพเจ้าก็เที่ยงกับท่านเหมือนกัน . . . ⁸⁷

⁸⁵ ประเสริฐ บัททะสุนทร, "พรรคการเมืองไทย," รัฐสภาสาร 16 (ตุลาคม 2511): 9.

⁸⁶ ลูทส์มันน์ ยัมตี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป," หน้า 16.

⁸⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 29/2477 (วิสามัญ) สมัยที่ 2," 29 กันยายน 2477, หน้า 986-987.

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายลัทธิประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 เริ่มปรากฏรุนแรงขึ้นภายหลังจากปี พ.ศ. 2480 ลัทธิประเภทที่ 1 ซึ่งถือว่าได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนได้พยายามแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลมากขึ้น เพื่อแสดงว่าเป็นตัวแทนรักษामวลประโยชน์ของประชาชน โดยตั้งกระทู้ถามและเสนอข้อติขอเปิดอภิปรายทั่วไปมากขึ้น ทำให้รัฐบาลของคณะราษฎรตกอยู่ในภาวะลำบากอยู่เนือง ๆ เป็นเหตุให้ลัทธิประเภทที่ 2 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นลัทธิในคณะราษฎรไม่พอใจลัทธิประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นตัวการทำให้เกิดสภาพของรัฐบาลต้องล่มสลาย และการบริหารประเทศไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จนในที่สุดลัทธิประเภทที่ 2 กลุ่มหนึ่งได้จับตัวนายเสียง โยโยกาล ลัทธิลัทธิผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี ผู้มีปากดี ชอบอวีปราชโยคมติรัฐบาลมาตลอดโยนไว้ในเดือนสิงหาคม 2480⁸⁸

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ที่คณะราษฎรมอบเป็นของขวัญแก่ประชาชนในการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นรัฐธรรมนูญของประชาธิปไตย⁸⁹ มีหลักการส่งอำนาจทางการเมืองเฉพาะในกลุ่มของตน ซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูง โดยมี ข้าราชการประจำเป็นฐานสนับสนุน รูปแบบการปกครองจึงเป็นการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการและเพื่อข้าราชการ การมีลัทธิประเภทที่ 2 เพื่อประดับประดาครอบครองประชาธิปไตย และเป็นคู่แข่งให้แก่ลัทธิที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งยังต้องความรู้และประสบการณ์ในระยะเริ่มแรก แท้จริงแล้วเป็นอุปสรรคทางการเมืองในการรักษาอำนาจของคณะราษฎรภายใต้รูปแบบการปกครองที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป ลัทธิประเภทที่ 2 มีฐานะเป็นหลักประกันเสถียรภาพของรัฐบาล และเป็นเครื่องมือป้องกันการท้าทายการชิงอำนาจจากกลุ่ม

⁸⁸โปรตตุ อดุลย์ กอว์ธมา, "การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487," หน้า 68-69.

⁸⁹วิทเศกรณ์ย์, บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อสงครามเป็นนายภา: ปฏิวัติสามสมัย ตอน 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รวมการพิมพ์, 2524), หน้า 115.

การเมืองขึ้น ภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญ⁹⁰ สภาชิกประเภทที่ 2 นอกจากจะไม่ใช้อำนาจต่อการปฏิบัติหน้าที่แก่สภาชิกประเภทที่ 1 แล้ว ยังเป็นอุปสรรค ชัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาชิกประเภทที่ 1 ด้วยการใช้อำนาจรั้ง ถ่วง และเป็นตรายางให้ความชอบธรรมต่อการกระทำของรัฐบาลในทางรัตน สิริ เสรีภาพของประชาชนเพื่อเสรีภาพของรัฐบาลด้วยวิธีทางรัฐธรรมนูญ และเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้สถาบันนิติบัญญัติต้องอ่อนแอ ไม่สามารถพัฒนาได้ตลอดระยะเวลา 13 ปี⁹¹

องค์ประกอบอำนาจ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของพฤษสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่มีคำว่า "รัฐสภา" มาใช้ และกำหนดโครงสร้างทางการเมืองที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ด้วยการยกเลิกการมีสภาชิกประเภทแต่งตั้งหรือสภาชิกประเภทที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ยกเลิกบทบัญญัติห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ขึ้นหม่อมเจ้าขึ้นไปอยู่เหนือการเมือง ฯลฯ⁹²

1. องค์ประกอบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาเป็น 2 สภา รัฐสภาประกอบด้วยพฤษสภาและสภาผู้แทน⁹³ ซึ่งสภาชิกทั้งสองประเภทต่างก็มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน

⁹⁰ เฉลียว อรุณพัฒนพงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึงพ.ศ. 2495," หน้า 27.

⁹¹ โปรดดู ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช และฮัจจราพร กุมาทพิสัย, ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา, 2529), หน้า 37.

⁹² ชาญวิทย์ วัยรพุกัก, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 131.

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 17.

โดยพัฒนาสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งโดยทางอ้อมมีจำนวนทั้งสิ้น 80 นาย หรือประมาณกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกพัฒนาสภาจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ⁹⁴ และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพัฒนาสภา จะต้องมิใช่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว⁹⁵ สำหรับสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางตรงของราษฎรมีจำนวนทั้งสิ้น 178 นาย⁹⁶

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีหลักการสอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตยหลายประการ เช่น การยกเลิกสมาชิกประเภทแต่งตั้งเป็นฐานสนับสนุนรัฐบาล โดยหันไปแสวงหาความชอบธรรมจากประชาชนตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย และพยายามวางรากฐานระบอบประชาธิปไตยเพื่อสร้างดุลย์อำนาจทางการเมืองแก่สถาบันหลักในระบบรัฐสภา แยกสถาบันข้าราชการประจำออกจากสถาบันทางการเมือง โดยการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกพัฒนาสภา⁹⁷ และรัฐมนตรี⁹⁸ แต่ก็มีข้อสังเกตว่าหลักการแนวคิดดังกล่าวข้างต้นก็ยังมีได้ดำเนินการในทางปฏิบัติ ประชาชนยังมิได้มีส่วนในการเลือกสมาชิกพัฒนาสภาตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากยังมีบทเฉพาะกาลที่กำหนดวิธีการสรรหาสมาชิกพัฒนาสภา และเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติบางประการของสมาชิกพัฒนาสภาไว้เป็นการเฉพาะดังบทบัญญัติมาตรา 90 ว่า

⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24.

⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25.

⁹⁶ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จำนวน 96 นาย และสมาชิกสภาผู้แทนที่เลือกตั้งเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2489 จำนวน 82 นาย โปรตตุ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 219-224.

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 24.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 66.

ในวาระเริ่มแรก พุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือกตั้ง ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ

องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ . . . ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่เป็นข้าราชการมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และมีวิद्यฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว

ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองต่อเลขาธิการองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใน 12 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ

วิธีการเลือกตั้งในองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากำหนดขึ้น

องค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงมีอิทธิพลและบทบาทโดยตรงในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแท้จริงองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอันประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ และรัฐบาลพลเรือน กังโชน จึงเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งครั้งนี้ ล้วนประกอบด้วยพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์และรัฐบาลเกือบทั้งสิ้น แม้กระทั่งตัวนายปรีดี พนมยงค์ เองก็ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย⁹⁹ ทั้งนี้ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 63 นาย จากจำนวนทั้งสิ้น 80 นาย เป็นสมาชิกสังกัดพรรครัฐบาล¹⁰⁰ พรรคแนวรัฐธรรมนูญจำนวน 44 นาย และพรรคสหชีพ

⁹⁹ นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย โปรดดูรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาลำดับที่ 44 ใน กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 169-170.

¹⁰⁰ เริ่มแรกนายปรีดีฯ ก่อตั้งพรรคสหชีพขึ้นมีสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ส่วนมากเข้าร่วมและสนับสนุนนายปรีดีฯ แต่ยังมีสมาชิกอีกส่วนหนึ่งที่สนับสนุนนายปรีดีฯ แต่ไม่ยอมเข้าสังกัดพรรคสหชีพ นายปรีดีฯ จึงสนับสนุนให้จัดตั้งพรรคแนวรัฐธรรมนูญ โดยมีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์เป็นผู้นำ เพื่อรวบรวมสมาชิกที่เหลือ เพื่อถ่วงดุลย์กับพรรคสหชีพป้องกันการใช้อำนาจต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล โปรดดู ธงไชย แลงประดับ, "การศึกษาเชิงเปรียบเทียบพรรคการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีพรรคเสรีนิยมกับพรรคสหชีพไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา ปณิศจิตวิทยาสัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 25-26.



จำนวน 19 นาย¹⁰¹

การคงบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกพรรคสภา
ในระยะเริ่มแรก จึงสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่อง
มือทางการเมือง ด้วยวิธีกำหนดกติกาทางการเมืองให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์การห้ามข้าราชการ
ประจำมุ่งเกี่ยวกับการเมือง แท้จริงเป็นการยัดข้ออิทธิพลของจอมพล ป. พิบูลสงครามและพรรค
พวกซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ศัตรูทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ และผู้นำฝ่ายพลเรือน
ด้วยวิธีทางรัฐธรรมนูญ และยังช่วยให้นายปรีดี พนมยงค์ และรัฐบาลมีฐานอำนาจที่มั่นคงขึ้นโดย
อาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาและนักการเมือง¹⁰² พรรคสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึง
เป็นฐานอำนาจทางการเมืองแก่รัฐบาล ทันทองเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้โครงสร้าง
สร้างทางการเมืองที่ถูกกำหนดขึ้นใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งพรรคสภาเป็นรูปแบบวิวัฒนาการของสมาชิก
ประเภทที่ 2 ที่ไม่ได้อิงอำนาจจากข้าราชการประจำ ที่คณะราษฎรฝ่ายพลเรือนภายใต้การนำ
ของนายปรีดี พนมยงค์ กำหนดขึ้นนั่นเอง¹⁰³ และจากการพิจารณาด้านอาชีพของสมาชิกพรรค
สภาที่ได้รับคัดเลือก ปรากฏว่ามีที่มาจากข้าราชการประจำเพียงร้อยละ 11.25¹⁰⁴ ข้าราชการ
บำนาญ (รวมทั้งนายทหารนอกประจำการ ทหารกองหนุนและทหารพันราชการทหาร) จำนวน
ร้อยละ 55 และอาชีพอิสระร้อยละ 35 พรรคสภาชุดนี้จึงมีลักษณะที่ปลอดจากอิทธิพลของ

¹⁰¹ กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ" (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516),
หน้า 45 และ 153.

¹⁰² ธรรมล ทองธรรมชาติ, "วิเคราะห์และประเมินผลรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของ
ไทย (ตอนที่ 1)," สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 11 (ธันวาคม 2516): 66-67.

¹⁰³ อุ เฉษฐา อรุณพัฒพงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการ
การเมือง ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495," หน้า 53.

¹⁰⁴ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ข้าราชการประจำจะเป็น
สมาชิกพรรคสภาในขณะเดียวกันมิได้ (มาตรา 24) ดังนั้นผู้ที่ได้รับคัดเลือกเป็นสมาชิกพรรคสภาจึง
ต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการประจำ.

ข้าราชการประจำ แต่การที่สมาชิกพรรคสมาชิกรัฐสภาจากข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญในสัดส่วน
สูงถึงร้อยละ 65 ก็ยังคงสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของสภาข้าราชการอยู่นั่นเอง

ตารางที่ 6 อาชีพของสมาชิกพรรคสมาชิกรัฐสภาไทยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 (ได้รับเลือกตั้งเมื่อ
24 พฤษภาคม 2489)

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	รับราชการ	9	11.25
2	ข้าราชการบำนาญ	39	48.75
3	นายทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัด	2	2.50
4	นายทหารนอกประจำการ (เบี้ยหวัด)	2	2.50
5	นายทหารพันราชการทหาร	1	1.25
6	ลูกจ้าง	2	2.50
7	ค้าขาย	12	15.00
8	นักหนังสือพิมพ์	2	2.50
9	ทนายความ	6	7.50
10	เทศบาล	1	1.25
11	ศหบดี	1	1.25
12	ไม่แจ้ง	3	3.75
	รวม	80	100

ที่มา: แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

2. อำนาจของสมาชิกพรรคสมาชิกรัฐสภา

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่พรรคสมาชิกรัฐสภาถูกกำหนดให้มีฐานะ เป็นเพียงสภากร่อนหรือยับยั้ง

เท่านั้น¹⁰⁵ พุทธสงฆ์จึงมีอำนาจค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกประเภทที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน กล่าวคือ พุทธสงฆ์มีอำนาจเฉพาะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอเท่านั้น ไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทน ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนเป็นสภาแรก เมื่อสภาผู้แทนพิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว จึงนำเสนอสู่พุทธสงฆ์ ถ้าพุทธสงฆ์พิจารณาลงมติเห็นชอบโดยไม่แก้ไข ก็ให้ดำเนินการประกาศใช้ต่อไป หากพุทธสงฆ์พิจารณาลงมติไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามพุทธสงฆ์ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป ในกรณีที่พุทธสงฆ์ลงมติแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามพุทธสงฆ์แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ดำเนินการประกาศใช้ต่อไป แต่หากสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว¹⁰⁶ พุทธสงฆ์จึงมีอำนาจที่สำคัญในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งสภาผู้แทนได้พิจารณาแล้ว แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพุทธสงฆ์ เพื่อป้องกันมิให้พุทธสงฆ์ใช้อำนาจในทางเตง่วงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ โดยกำหนดให้พุทธสงฆ์ต้องพิจารณาและลงมติในร่างพระราชบัญญัติ ธรรมดาภายในกำหนด 30 วัน และ 15 วัน กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงิน และถ้าพุทธสงฆ์พิจารณาไม่ทันหรือไม่ได้ลงมติภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้ถือว่าพุทธสงฆ์ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว¹⁰⁷ และแม้ว่าพุทธสงฆ์จะไม่มีอำนาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่พุทธสงฆ์ก็มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาตัดติของแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นการประชุมร่วมของรัฐสภา และการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 จะต้องมิเสียงเห็นชอบด้วยไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา¹⁰⁸

¹⁰⁵ กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 164.

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 52.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 54.

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 85.

2.2. การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

แม้ว่าพฤษเกล้าจะมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในขอบเขตที่จำกัด ไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป หรือประชุมร่วมกับสภาผู้แทนเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ แต่พฤษเกล้าก็ยังมีอำนาจดุลยอำนาจของสภาผู้แทนในการควบคุมรัฐบาลที่สำคัญ กล่าวคือ สมาชิกพฤษเกล้ามีอำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนและลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ในการแถลงนโยบายเพื่อขอรับความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศได้¹⁰⁹ กับทั้งพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ทามองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป¹¹⁰ นอกจากนี้ในที่ประชุมของพฤษเกล้า สมาชิกพฤษเกล้ามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹¹¹ สำหรับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานพฤษเกล้า และประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง¹¹² ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประธานพฤษเกล้าจะมีบทบาทสำคัญในการเลือกสรรตัวนายกรัฐมนตรีไม่น้อย

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกพฤษเกล้าภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9

พฤษภาคม พ.ศ. 2489 (ตั้งแต่ 24 พฤษภาคม 2489-8 พฤศจิกายน 2490)¹¹³

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตลอดเวลา 17 เดือนเศษภายใต้รัฐธรรมนูญ พฤษเกล้าได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 65 ฉบับ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี จำนวน 58

¹⁰⁹ โปรดดูเรื่องเดียวกัน, มาตรา 62 (6) และมาตรา 69.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 55.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 66 วรรค 2.

¹¹³ นับตั้งแต่แต่งตั้งสมาชิกพฤษเกล้าจนถึงถูกยุบเลิกโดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8

ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน 7 ฉบับ ปรากฏว่าพจนานุกรมที่ร่างของคณะรัฐมนตรีใช้เป็นกฎหมายจำนวน 56 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 2 ฉบับ และอนุมัติร่างของสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 6 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 1 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพจนานุกรมชุดนี้ ส่วนใหญ่ผ่านการพิจารณาของพจนานุกรมไปโดยรวดเร็ว และมีการอภิปรายเพียงเล็กน้อย การซักถามมีลักษณะการถามเพื่อเป็นพิธี และเป็นการซักถามปัญหาข้อข้องใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ในบางฉบับมีการแก้ไขบ้าง แต่ก็มีอยู่ในรายละเอียดของเนื้อหาหรือสาระสำคัญ เป็นเพียงการขอแก้ไข ข้อความถ้อยคำหรือวรรคตอนเท่านั้น และในที่สุดก็ผ่านที่ประชุมด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์เป็นส่วนใหญ่¹¹⁴

ตารางที่ 7 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพจนานุกรมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489

ผู้เสนอ	จำนวน	ได้รับอนุมัติ	ส่งกลับคืนสภาผู้แทน	ผลการพิจารณาร่างพ.ร.บ. ที่ได้รับอนุมัติ			หมายเหตุ
				ผ่านโดยเร็วด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์	ผ่านโดยเร็ว มีการอภิปรายเล็กน้อย และผ่านด้วยคะแนนเสียงข้างมาก	มีการตั้งกรรมาธิการของพจนานุกรมพิจารณาและผ่านเป็นกฎหมายในที่สุด	
สส.	7	6	1*	2	3	1	* ผ่านเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา
กรม.	58	56**	2*	23	15	18	** รวมร่างพ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณด้วย

ที่มา: กริช สิบสนธิ, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ, " หน้า 54-63 (ตัดแปลงข้อมูลและจัดทำตารางโดยผู้เขียน).

¹¹⁴โปรดดู กริช สิบสนธิ, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 53-63.

3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ

สำหรับบทบาทของสมาชิกพรรคพลังประชาชนในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน เห็นได้ชัด ระบุว่าสมาชิกพรรคพลังประชาชนให้ความสำคัญในการลงมติความไว้วางใจแก่รัฐบาล ดังนี้

3.2.1.1 การแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2489 เพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาตามมาตรา 69 ในการประชุมครั้งนั้นมีนายวิลาสี โอล์ถานนท์ อดีตสมาชิกประเภทที่ 2 ประธานพรรคพลังประชาชนที่ประธานรัฐสภา โดยมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมทั้งหมด 141 คน เป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชน 69 คน และสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 72 คน ในการแถลงนโยบายครั้งนี้ปรากฏว่า มีการอภิปรายเฉพาะในกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้น โดยไม่มีสมาชิกพรรคพลังประชาชนร่วมอภิปรายด้วยเลย หลังจากอภิปรายกันเป็นเวลาพอสมควรแล้วในที่สุดท้ายที่ประชุมลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลด้วยคะแนน 90 เสียง ไม่ไว้วางใจ 26 เสียง และงดออกเสียง 25 เสียง¹¹⁵

3.2.1.2 การแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งโดยให้เหตุผลว่า ตราภคร์ทำงานมานาน จนทำให้สุขภาพเสื่อมโทรมจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อได้ แต่แท้จริงแล้วเนื่องมาจากรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ ไม่สามารถยั้งยั้งข้อเรียกร้องของรัชกาลที่ 8 ได้ ในระยะนี้การเมืองไม่ค่อยมีเสถียรภาพมากนักเนื่องจากความแตกแยกของผู้นำพลเรือนด้วยกันเองและเหตุการณ์ทางการเมือง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้การสนับสนุนของ

¹¹⁵โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 2," 13 มิถุนายน 2489, หน้า 8-41.

นายปรีดี พนมยงค์ ไม่มั่นคงมากนัก ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่ารัฐบาลชุดนี้ได้เชิญนายวิลเลียม โอล์สถานท์ ประธานรัฐสภาฯ ร่วมเป็นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ด้วย ทั้งนี้อาจเพื่อให้ได้รับความสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาฯ มากขึ้นนั่นเอง ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลครั้งนี้ มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 188 คน การอภิปรายนอกจากจะได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ปรากฏมีสมาชิกพรรคสภาฯ ร่วมอภิปรายด้วย 1 คน คือ นายเรียรโท อภิชาติบุตร ชักถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลว่า "รัฐบาลจะมีการส่งเสริมการค้าแรงงานของมนุษย์หรือไม่ . . . ในงานบางประเภทเกี่ยวกับองค์การรัฐบาล . . . รัฐบาลชุดนี้พร้อมจะให้เสื้อผ้าแก่กรรมกรหรือยัง เพราะว่าขาดหิวเต็มทีแล้ว" แต่หลังจากอภิปรายพอสมควรแล้วก็ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลด้วยคะแนน 147 เสียง ไม่ไว้วางใจ 45 เสียง¹¹⁶

3.2.1.3 การแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2490 หลังจากที่เขาออกเพื่อปรับคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ การอภิปรายครั้งนี้ปรากฏมีสมาชิกพรรคสภาฯ เข้าร่วมอภิปรายโจมตีรัฐบาลด้วยจำนวน 2 ราย คือ นายประทุม รมยานนท์ และนายพัน พรหมสิทธิกุล โดยนายประทุม รมยานนท์ ได้ชักถามรัฐบาลมีความว่า

รัฐบาลนี้บอกว่าจะ . . . บำรุงและสร้างการชลประทานให้ดียิ่งขึ้น และเท่าที่ข้าพเจ้าทราบในการนี้จะต้องมีเครื่องมือและช่างเป็นจำนวนมากมาทำการจึงจะได้ผล และปรากฏว่าเวลานี้นายช่างขึ้นหัวหน้าก็ลาออกจากราชการแล้วเมื่อ 2-3 เดือนนี้เอง และนอกจากนั้นยังมีนายช่างก้ำกับการ ก็ได้ถือโอกาสไปดูงานต่างประเทศเสีย ข้าพเจ้าสงสัยว่ารัฐบาลนี้จะได้เครื่องมือและช่างอะไรมาดำเนินการ . . . ในด้านการพาณิชย์ . . . รัฐบาลมีนโยบายหรือรู้ทางอย่างไรบ้างที่จะทำให้การครองชีพลดน้อยลง และจะต้องกิน เวลานานสักเท่าใด . . .

ส่วนนายพัน ได้กล่าวอภิปรายพาดพิงรัฐบาลว่า

เมื่อไม่กี่วันมานี้ รัฐบาลชุดเก่าซึ่งมีท่านเป็นนายกรัฐมนตรีลาออกไป และบัดนี้ท่านก็เป็นนายกรัฐมนตรีเข้ามา และคณะของท่านประกอบไปด้วยคนเก่าเป็นส่วนมาก ท่านได้มีความสำนึกในเรื่องความเสื่อมใสศรัทธาของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการอย่าง

¹¹⁶ ปรีชิต สำนึกงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 5/2489,"

ใดหรือไม่ . . . ข้าพเจ้าก็เป็นห่วงและกังวลว่า . . . การบริหารงานของ
บ้านเมืองตามนโยบายนั้นจะเป็นไปด้วยดีประการใด . . .

แต่แม้ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกพรรคสภาบางคน
อภิปรายโจมตีรัฐบาล หลังจากเปิดอภิปรายพอควรแล้ว สมาชิกพรรคสภาที่ใช้วิธีรวบรวมปิดการ
อภิปราย ตั้งคำถามของหลวงประสิทธิ์รกรกรม สมาชิกพรรคสภาว่า "การอภิปรายวันนี้ ตาม
ที่รัฐบาลแถลงนโยบายก็เป็นเวลาอันสมควรแล้ว ข้าพเจ้าขอเสนอให้ลงมติ" และที่ลุ่มที่ประชุม
ก็ลงมติให้ความไว้วางใจโดยวิธีเปิดเผยด้วยคะแนน 91 เสียง ไม่ไว้วางใจ 27 เสียง¹¹⁷

3.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ของพรรคสภาปรากฏว่ามีลักษณะไม่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไปดังกล่าว
ข้างต้นกล่าวคือ การอภิปรายซักถามเป็นไปในทางคล้อยตามและเกรงอกเกรงใจรัฐบาลอยู่ไม่น้อยดัง
ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2489 ของรัฐบาล มี
สมาชิกพรรคสภาซักถาม อภิปรายเพียงเล็กน้อย และการซักถามก็เป็นการซักถามข้อข้องใจ
ระบายนความในใจ และกล่าวสนับสนุนรัฐบาลโดยเปิดเผย นอกจากนี้ประธานพรรคสภายังกล่าว
ย้ํา ชักจูงสมาชิกให้คล้อยตามรัฐบาล ซึ่งในที่ลุ่มที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง
เป็นเอกฉันท์ โดยใช้เวลาพิจารณาน้อยมาก¹¹⁸ และต่อมาที่ประชุมก็ลงมติอนุมัติตามที่คณะกรรมการ
ธิการพิจารณาโดยไม่มีการแก้ไข ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ในวาระที่ 3 โดยไม่มีการอภิ
ปรายใด ๆ เลย¹¹⁹ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2490
ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน คือ มีสมาชิกพรรคสภาซักถามปัญหาข้อข้องใจเล็กน้อย และหลังจาก

¹¹⁷ โปรตตุ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 8,"

5 มิถุนายน 2490, หน้า 340-425.

¹¹⁸ โปรตตุ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมพรรคสภาครั้งที่ 13/

2489 (วิสามัน) ชุดที่ 1, " 22 พฤศจิกายน 2489, หน้า 360-384.

¹¹⁹ โปรตตุ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมพรรคสภาครั้งที่ 14/

2489 (วิสามัน) ชุดที่ 1, " 29 พฤศจิกายน 2489, หน้า 400.

อภิปรายไม่นานนัก ที่ประชุมก็มีมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียงข้างมาก¹²⁰ ต่อมาที่ประชุมก็ลงมติอนุมัติตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ โดยไม่มีการแก้ไขด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ โดยไม่มีการอภิปรายในวาระที่ 3 แต่อย่างใด¹²¹

3.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในด้านการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลโดยวิธีการตั้งกระทู้ถามของพวกล่ามปาก ปรากฏว่าสมาชิกพวกล่ามปากตั้งกระทู้ถามรัฐบาลจำนวนเพียง 13 เรื่องเท่านั้น ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งตลอด 17 เดือนเศษ และเรื่องที่ถามส่วนมากก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเฉพาะหน้า เช่น กระทู้ถามเรื่องการจำหน่ายข้าวสารปันส่วน ฯลฯ หาใช่เรื่องนโยบายของรัฐบาลไม่ นอกจากนี้ลักษณะของการตั้งกระทู้ถามส่วนมากก็เป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลได้แถลงความในใจ หรือปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของรัฐบาลมากกว่าการซักถามเพื่อมุ่งควบคุม ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง¹²²

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่าพวกล่ามปากได้แสดงบทบาทและพฤติกรรมในทางคล้อยตามความประสงค์ของรัฐบาล¹²³ และเป็นเครื่องมือของฝ่ายรัฐบาล¹²⁴ โดยไม่ทำหน้าที่รังถ่วงและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลหรือสภาผู้แทน หรือเป็น "สภาที่เสียง" ได้ตามหลักการและเจตนารมณ์แห่งการมีสภาที่เลือกตั้งที่กล่าวอ้างไม่¹²⁵ การมีพวกล่ามปากโดยแท้จริง

¹²⁰ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมพวกล่ามปากครั้งที่ 18/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1," 27 ธันวาคม 2489, หน้า 563-582.

¹²¹ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมพวกล่ามปากครั้งที่ 19/2489 (วิสามัญ) ชุดที่ 1," 31 ธันวาคม 2489, หน้า 593.

¹²² กฤษ สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 63-66.

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

จึงมีหลักการกำหนดเกี่ยวกับการมีสมาชิกประเภทที่ 2 เพื่อให้พรรคสาขาเป็นฐานรักษาเสถียรภาพ และอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐบาล ทั้งนี้เนื่องมาจากความรู้สึกผูกพันในฐานะของผู้แต่งตั้ง และผู้ได้รับแต่งตั้ง ระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกพรรคสาขา ซึ่งแม้ว่าพรรคสาขาจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม แต่การที่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลต่อองค์การเลือกตั้งสมาชิกพรรคสาขา จึงทำให้ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำพรรคสาขาได้¹²⁶ พรรคสาขาจึงอยู่ในฐานะสาขาของฝ่ายบริหารไม่สามารถเป็นกลางและปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการได้ การมีพรรคสาขาจึงสะท้อนภาพของการปกครองระบอบ "คณะปิตอบ" มากกว่า "ประชาธิปไตย" ดังที่อ้าง¹²⁷

องค์ประกอบ อำนาจ บทบาท และพฤติกรรมทางการเมืองของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว)

1. องค์ประกอบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 รูปแบบของรัฐสภายังคงประกอบด้วยสองสภา แต่ได้เปลี่ยนชื่อของสภาสูงหรือสภาที่ล่องจากคำว่า "พรรคสาขา" มาเป็น "วุฒิสภา"

วุฒิสภาหรือสภาแต่งตั้งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน¹²⁸ แต่ทั้งนี้มิได้บัญญัติให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจึงเท่ากับมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจจะเป็น ข้าราชการประจำ และพวกพ้องได้ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ความย้อนแย้งสะท้อนหลักการให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสาขาของฝ่ายบริหารเช่นอดีตที่ผ่านมา สมาชิกภาพของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี เฉพาะวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกจำนวนกึ่งหนึ่งโดยการจับ

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, มาตรา 33.

สภา¹²⁹ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสภาผู้แทนในทางลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนเหลือเพียงกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนชุดก่อน โดยการเพิ่มสัดส่วนการเลือกสมาชิกสภาผู้แทน จากเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทน 1 คน จากอัตราส่วนเดิม 100,000 ต่อ 1 เป็น 200,000 ต่อ 1¹³⁰ กับทั้งกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนไว้สูงถึง 35 ปี¹³¹ ขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 กำหนดอายุขั้นต่ำไว้เพียง 23 ปี¹³² การลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนและเพิ่มอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้สูงขึ้นนี้ คงจะเป็นไปเพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อิทธิพลครอบงำสภาผู้แทน ซึ่งมีจำนวนน้อยได้ง่ายขึ้น และเพื่อลดความรุนแรงของสภาผู้แทน อันเนื่องมาจากการมีลักษณะในทางอนุรักษนิยมมากขึ้นนั่นเอง¹³³

รัฐธรรมนูญฉบับนี้สะท้อนให้เห็นโครงสร้างในทางอนุรักษนิยม โดยเฉพาะอำนาจนิยมของทหารของคณะรัฐประหาร ที่ต้องการผูกขาดอำนาจการปกครองไว้เฉพาะในกลุ่มของตนเท่านั้น ด้วยการสร้างเงื่อนไขให้กลุ่มข้าราชการประจำเป็นฐานกำลังอำนาจทางการเมือง เช่น ส่วยของคณะราษฎร การที่คณะรัฐประหารกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมากเกือบเท่าเทียมสภาผู้แทน (จะได้อีกในรายละเอียดต่อไป) และเปิดช่องทางให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่ง

¹²⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34. อนึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ว่าจะแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งพ้นจากสมาชิกภาพ โดยการสับสลากรับเข้าเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกหรือไม่ ในทรรศนะของผู้เขียนเห็นว่าสามารถทำได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ.

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 97.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

¹³² โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 30 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2479, มาตรา 16 (1).

¹³³ อมร ราชณรงค์, "คำนิยามทางสังคมและทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาไทย (2522)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา ปริญญาโทสาขาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 103.

ล่มาชิกวุฒิสภาได้ คงเป็นความคาดหวังเพื่อปูทางให้วุฒิสภามีอำนาจและบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพและอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลคณะรัฐประหาร ภายหลังจากที่คณะรัฐประหารจำเป็นต้องเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจแบบเผด็จการในระยะเริ่มแรก มาสู่การใช้อำนาจในกรอบของรัฐธรรมนูญในระยะถัดมานั้นเอง แต่ความประสงค์ของคณะรัฐประหารก็ต้องเป็นหมันเมื่อสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยแก่การคัดตั้งรัฐบาลของคณะรัฐประหาร และแล้วแผนการของคณะรัฐประหารที่จะสร้างวุฒิสภาให้เป็นเครื่องมือของตน ก็ต้องล้มเหลวและประสลับกับความยุ่งยากในภายหลัง เมื่อรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับการหนุนหลังจากคณะรัฐประหารพยายามดำเนินนโยบายอิสระ และมิได้ทำตามความประสงค์ของคณะรัฐประหาร ทั้งกลับดำเนินภารกิจรอนอำนาจของคณะรัฐประหารด้วยวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ด้วยการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารมอบให้ในการคัดเลือกและแต่งตั้งสมัครพรรคพวก เป็นล่มาชิกวุฒิสภาเพื่อเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล โดยคณะรัฐประหารเองก็ไม่สามารถกดดันหรือใช้อิทธิพลแต่งตั้งพรรคพวกของตนเป็นล่มาชิกวุฒิสภาได้ตามความต้องการ ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นล่มาชิกวุฒิสภาได้ แต่รัฐบาลก็พยายามหลีกเลี่ยงเพื่อตัดอิทธิพลของคณะรัฐประหาร¹³⁴ ซึ่งปรากฏว่ารายชื่อล่มาชิกวุฒิสภาที่รัฐบาลคัดเลือก 100 ชื่อ ตรงตามรายชื่อที่คณะรัฐประหารเสนอเพียง 10 ชื่อเท่านั้น¹³⁵ ล่มาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่จึงเป็นพรรคพวกของรัฐบาล โดยมีที่มาจากรรดาอดีตข้าราชการที่สมัครเข้าสังกัดขึ้นเจ้าพระยาพระยา พระ และหลวง รวมทั้งเชื้อพระวงศ์เป็นจำนวนมากถึง 80 คน จากล่มาชิกจำนวนทั้งหมด 100 คน¹³⁶ และเมื่อพิจารณาจากอาชีพของล่มาชิกวุฒิสภา ปรากฏว่าไม่มีข้าราชการประจำร่วมเป็นองค์ประกอบด้วยเลย ขณะที่ประกอบด้วยข้าราชการบำนาญเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ 70

¹³⁴ ชาญวุฒิ วัลรุทกั, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 154-155.

¹³⁵ ลูฮิน ต้นติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490," หน้า 150.

¹³⁶ กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 72.

ตารางที่ 8 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) แต่งตั้ง
เมื่อ 18 พฤศจิกายน 2490

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการบำนาญ	70	70.00
2	นายทหารกองหนุนรับเบี้ยหวัด	2	2.00
3	รับเบี้ยหวัด	1	1.00
4	ค้าขาย	11	11.00
5	ทนายความ	9	9.00
6	เทศบาล	1	1.00
7	นายแพทย์	2	2.00
8	ผู้จัดการธนาคาร	1	1.00
9	นักเศรษฐกิจ	1	1.00
10	ไม่ได้แจ้ง	2	2.00
	รวม	100	100

ที่มา: แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

2. อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมากเมื่อเปรียบเทียบกับพวกลสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 นอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว สมาชิกวุฒิสภายังสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย¹³⁷ สำหรับหลักการในการเสนอร่างพระราช

¹³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, มาตรา 31.

บัญญัตินั้นรัฐธรรมนูญคงบัญญัติไว้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 กล่าวคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนเป็นสภาแรก เมื่อสภาผู้แทนได้พิจารณาลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้เฝ้าเสนอต่อวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาลงมติเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไข ก็ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่หากวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ และถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในกรณีที่สภาผู้แทนลงมติขึ้นยืนตามร่างเดิมที่ถูกส่งคืนมาด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว¹³⁸

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนเสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาและลงมติภายในกำหนด 30 วัน และ 15 วัน ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หากพ้นกำหนดดังกล่าวแล้ว วุฒิสภาไม่ได้พิจารณาลงมติ ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว¹³⁹

การที่รัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติหัดเคียมสภาผู้แทน โดยเฉพาะให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติ เช่น สภาผู้แทน กล่าวได้ว่าไม่ชอบด้วยเหตุผล เนื่องจากสภาแต่งตั้งมิได้มีที่มาจากประชาชน ซึ่งอยู่ในลักษณะมีอำนาจแต่ปราศจากความรับผิดชอบ ไม่ได้เป็นผู้แทนเจตตจำนงของประชาชน¹⁴⁰ นอกจากนี้การยกฐานะของวุฒิสภาขึ้นเป็นสภาแต่งตั้งเหนือกว่าสภาผู้แทน โดยบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภา¹⁴¹ และให้ใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของ

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 62.

¹⁴⁰ หุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511)

เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 256.

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, มาตรา 71.

วุฒิสภาในการประชุมร่วมของรัฐสภา¹⁴² กับให้วุฒิสภาดำเนินการประชุมระหว่างที่มีการยุบสภา¹⁴³ และให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนจะสำเร็จเรียบร้อย¹⁴⁴ ก็ล้วนเป็นสิ่งไม่ขัดด้วยหลักการประชาธิปไตยทั้งสิ้น

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกับพฤฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 วุฒิสภาไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปหรือประชุมร่วมกับสภาผู้แทนเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้¹⁴⁵ แต่วุฒิสภาก็มีอำนาจในลักษณะถ่วงดุลย์สภาผู้แทนได้ โดยเข้าประชุมร่วมกับสภาผู้แทนและร่วมลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ¹⁴⁶ และพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณของรัฐบาล¹⁴⁷ นอกจากนี้ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน¹⁴⁸

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36.

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 96.

¹⁴⁵ ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนเท่านั้น ดูมาตรา 42.

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 77 และ 70 (4).

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 63.

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 65.

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจนิติบัญญัติแก่วุฒิสภาค่อนข้างมาก แต่ให้อำนาจในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลในวงจำกัด และเป็นไปในทางอ้อมด้วย สภาผู้แทนเช่นนี้ คงจะมีเหตุผลเพื่อให้วุฒิสภาเป็นคู่แข่งรัฐบาลฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นอุปสรรค ยัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐบาลนั่นเอง

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) (ตั้งแต่ 18 พฤศจิกายน 2490-23 มิถุนายน 2492)¹⁴⁹

แม้ว่ารัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ จะประสบความสำเร็จในการแต่งตั้งพรรคพวกฝ่ายตนเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจในรัฐสภาได้ แต่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ก็ต้องประสบกับแรงกดดันจากคณะรัฐประหาร จนเป็นเหตุให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ต้องลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 6 เมษายน 2491 เพื่อหลีกเลี่ยงให้คณะรัฐประหารซึ่งกุมอำนาจทางทหารเข้ายึดตั้งรัฐบาลแทน หลังจากบริหารประเทศมาได้เพียง 5 เดือน แต่วุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ก็คงทำหน้าที่สืบต่อมาในสมัยรัฐบาลของคณะรัฐประหาร โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่คณะรัฐประหารไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกวุฒิสภาชุดนี้ให้เป็นไปตามความต้องการของตนได้

3.1 สมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ตั้งแต่ 10 พฤศจิกายน 2490-6 เมษายน 2491

โดยที่วุฒิสภามีความผูกพัน กับรัฐบาลในฐานะผู้ได้รับแต่งตั้งและผู้แต่งตั้ง สัมพันธภาพระหว่างฝ่ายบริหารและวุฒิสภาจึงเป็นไปอย่างราบรื่น ทำให้การปฏิบัติงานของวุฒิสภาอยู่ในฐานะเป็นสภาของฝ่ายบริหารเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลในรัฐสภา

¹⁴⁹นับตั้งแต่ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจนถึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492.

3.1.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในช่วงระยะเวลา 5 เดือน วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวนเพียง 3 ฉบับ ซึ่งเป็นร่างของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด วุฒิสภาได้อนุมัติเป็นกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ การพิจารณาของวุฒิสภาปรากฏว่า มีสมาชิกเห็นด้วยเป็นส่วนมาก มีการอภิปรายไม่มากนักและผ่านการพิจารณาไปด้วยเวลาอันสั้นทั้ง 3 วาระติดต่อกัน โดยไม่มีการแก้ไข¹⁵⁰

ตารางที่ 9 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ส้มัย
รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์

ผู้เสนอ	จำนวน	ได้รับอนุมัติ	ส่งกลับคืนสภาผู้แทน	ผลการพิจารณา ร่าง พ.ร.บ. ที่ได้รับอนุมัติ			หมายเหตุ
				ผ่านการพิจารณาโดยรวดเร็ว 3 วาระติดต่อกันด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์	ผ่านการพิจารณาโดยรวดเร็ว 3 วาระติดต่อกันด้วยคะแนนเสียงข้างมาก	มีการอภิปรายพอสมควรผ่านการพิจารณา 3 วาระติดต่อกันด้วยคะแนนเสียงข้างมาก	
ส.ส.	-	-	-	-	-	-	
กรม.	3	3	-	1	1	1	

ที่มา: กริช สืบสันธ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 73 (จัดทำตารางโดยผู้เขียน)

3.1.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 อันเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงข้าง

¹⁵⁰ กริช สืบสันธ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 76.

มาก 54 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 99 ที่นั่ง นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเข้าสัถตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2491 โดยมีคณะรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล จำนวน 24 คน¹⁵¹ และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2491 โดยมีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมทั้งหมด 186 คน¹⁵² ในการแถลงนโยบายครั้งนี้ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนได้อภิปรายโจมตีรัฐบาลโดยหาว่า รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลเถื่อนหรือรัฐบาลโจรที่ไม่มีใครรับรอง แต่ก็มีสมาชิกวุฒิสภาเข้าข้างและช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลตั้งคำอภิปรายของนาย จรินทร์ ฤทธิชัย ที่ว่า " . . . มีสมาชิกผู้หนึ่งซึ่งได้พูดว่ารัฐบาลเถื่อน 90 วันนั้น รู้สึกเป็นการรุนแรง เพราะเหตุว่าหลายจิตต์ใจผู้ที่นั่งทั้งหมด และเป็นการดูหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ขอให้ถอนคำนี้เสียก่อนที่จะเปิดอภิปรายต่อไป" ¹⁵³ แต่อย่างไรก็ดีปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนพยายามก่อกวนและโจมตีรัฐบาลร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนส่วนน้อยตั้งที่นายบรรจง ศรีจรัญ สมาชิกวุฒิสภาอภิปรายว่า

เมื่อคืนนี้มีการประกาศโฆษณาในวิทยุกระจายเสียง ซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลว่าได้ นำเอาการประชุมของรัฐสภาไปประกาศ และแจ้งว่าเป็นรายงานการประชุมโดยละเอียด แต่ข้อเท็จจริงนั้นไม่ละเอียด นอกจากจะตัดคำพูดของคนหลายคนแล้วยังตัดคำพูดของคนอื่นอีกซึ่งไม่เป็นความจริง. . . การให้โฆษณาเช่นนี้เป็นการหลอกลวงหรือไม่เป็นการตรงต่อความจริง ซึ่งจะทำความเข้าใจผิดให้แก่ประชาชน

หลังจากมีการอภิปรายเป็นเวลานานถึง 5 วัน ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาล

¹⁵¹ ทนท วังจัตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 24.

¹⁵² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 1/2491 (สามัญ) ชุดที่ 1," วันที่ 1 มีนาคม 2491, หน้า 6.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

ด้วยคะแนนเสียง 122 เสียง โหวตไว้วางใจ 23 เสียง และงดออกเสียง 38 เสียง¹⁵⁴

เห็นได้ว่าแม้วุฒิสภาจะได้รับคัดเลือกจากรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ โดยตรง แต่วุฒิสภาก็ไม่ปลอดภัยจากอิทธิพลของคณะรัฐประหารที่เดียวกัน ทำให้รัฐบาลต้องประสพกับการต่อต้านของสมาชิกวุฒิสภาส่วนน้อยฝ่ายของคณะรัฐประหาร สำหรับการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามปรากฏว่าตลอดระยะเวลา 5 เดือน สมาชิกวุฒิสภาไม่มีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเลย¹⁵⁵

3.2 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ 8 เมษายน 2491-23

มิถุนายน 2492

เนื่องจากรัฐบาลของคณะรัฐประหารไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจของตนได้ และไม่มีฐานสนับสนุนจากพรรคการเมือง เพราะสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนส่วนใหญ่ เป็นฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาล คณะรัฐประหารจึงพยายามทุกวิถีทางเพื่อสร้างเล่ห์บรรพกาลให้แก่คณะรัฐบาลของตน ทั้งการใช้อำนาจเผด็จการในรูปของรัฐตำรวจ ข่มขู่คุกคามฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ด้วยการสับกรมคุมขังศัตรูทางการเมืองด้วยข้อหากบฏ มีการจับกุมและสังหารอดีตรัฐมนตรี 4 นาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านด้วยข้อหากบฏ¹⁵⁶ นอกจากนี้คณะรัฐประหารยังพยายามแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน เพื่อให้ได้เสียงข้างมากเป็นฐานสนับสนุนใช้อำนาจร่วมกับอำนาจของคณะรัฐประหาร ด้วยวิธีการให้ทรัพย์สินเงินทอง สิ่งตอบแทนทางการเมืองและตำแหน่งทางการเมือง¹⁵⁷ ด้วย

¹⁵⁴ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 1/2491 (สำมะยม) ชุดที่ 1," 1 มีนาคม 2491, ครั้งที่ 2/2491 (สำมะยม) ชุดที่ 1 2 มีนาคม 2491, ครั้งที่ 3/2491 (สำมะยม) ชุดที่ 1 3 มีนาคม 2491, ครั้งที่ 4/2491 (สำมะยม) ชุดที่ 1 4 มีนาคม 2491 และครั้งที่ 5/2491 (สำมะยม) ชุดที่ 1 5 มีนาคม 2491, หน้า 6-573.

¹⁵⁵ กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 84.

¹⁵⁶ อชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร, ย้อนไปข้างหน้า (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2522), หน้า 153.

¹⁵⁷ สุชิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490," หน้า 158.

การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลของ คณะรัฐประหาร ทำให้รัฐบาลของคณะรัฐประหารมีที่มาจากสมาชิกวุฒิสภา และพรรคการเมืองต่าง ๆ มากกว่าครึ่ง¹⁵⁸ ซึ่งก็ปรากฏว่าเพียงช่วงเวลาไม่กี่เดือน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็แสวงหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนได้มากถึง 75 เสียง ใน 120 เสียง¹⁵⁹ ในระยะนี้แม้ว่า รัฐบาลจะไม่มีวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจ แต่รัฐบาลก็มีฐานสนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาผู้แทน มากพอ และแม้ว่าวุฒิสภาจะพยายามใช้อำนาจหน้าที่ในการขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาล ด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่าง เข้มงวด จริงจัง แต่ก็ไม่มีผลในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลมากนัก เนื่องจากมี อำนาจการควบคุมในขอบเขตจำกัด ความหวั่นเกรงในอิทธิพลอำนาจมืดของรัฐบาล ทำให้ บรรดาสมาชิกวุฒิสภาไม่กล้าจะคัดค้าน หรือตีรวนรัฐบาลได้เด็ดตัวนัก และวุฒิสภาก็ไม่สามารถ ใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลได้ผลมากนัก เนื่องจากรัฐบาลมีสภาผู้แทนถ่วงการ ใช้อำนาจของวุฒิสภาและเอาชนะวุฒิสภาไปในที่สุด

¹⁵⁸ จากจำนวนคณะรัฐมนตรี 27 คน ชุดที่ 21 (8 เมษายน 2491-24 มิถุนายน 2492) ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 15 คน โดยมีสมาชิกวุฒิสภา 6 คน คือ พระยา โทณวณิกมนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พระยาบริรักษ์เวทย์การเป็นรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงสาธารณสุข พระยาพนาบุตรเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรราธิการ พันเอก พระยาศรัทธียสังคราม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม พระยาจินดารักษ์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และพระมัญญาณวิมลคำลัสร์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง บุติธรรม และสมาชิกสภาผู้แทน 9 คน คือ นายเสียง ไยยกาล เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย นายกิจจา วัฒนสินธุ์ นายเขมชาติ บุญรัตน์พันธุ์ นายเจ๊ะ ฮับตุลลา หลังปูเต๊ะ นายปฐม โพธิ์แก้ว นายพัน สุพรรณสาร นายวรการบัญชา นายสุกิจ นิฆมาน เหมินทร์ และนายแล้วต เปี่ยมพงศ์สำนัต เป็นรัฐมนตรีลอย .

¹⁵⁹ เจษฎา อรุฬห์พัฒนพงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495," หน้า 73.

3.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตลอดระยะเวลา 15 เดือนเศษ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น จำนวน 13 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี จำนวน 11 ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน 2 ฉบับ ปรากฏว่าวุฒิสภาอนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีให้เป็นกฎหมาย จำนวน 7 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวนถึง 4 ฉบับ โดยจำนวนนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถึง 2 ฉบับ ส่วนร่างของสมาชิกสภาผู้แทนวุฒิสภาได้ส่งกลับคืนสภาผู้แทนถึง 2 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาครั้งนี้ ปรากฏว่าวุฒิสภาได้พิจารณาอย่างเข้มงวดและจริงจัง ทั้งร่างของคณะรัฐมนตรีและของสมาชิกสภาผู้แทน มีการอภิปรายและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก โดยไม่ปล่อยให้ผ่านไปโดยง่ายเหมือนสมัยที่ผ่านมา แต่ในที่สุดร่างส่วนใหญ่ก็ผ่านเป็นกฎหมาย โดยสภาผู้แทนได้ยืนยันตามร่างเดิม¹⁶⁰

ตารางที่ 10 การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ผู้เสนอ	จำนวน	ได้รับอนุมัติ	ส่งกลับคืนสภาผู้แทน	ผลการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่ได้รับอนุมัติ			หมายเหตุ
				มีการอภิปรายเล็กน้อยผ่านการพิจารณา 3 วาระรวด ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก	อภิปรายละเอียดผ่านการพิจารณา 3 วาระรวด ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก	อภิปรายเล็กน้อยส่งให้กรมการพิจารณาไม่มีการแก้ไขผ่านการพิจารณาไปรวดเร็ว ด้วยเสียงข้างมาก	
ส.ส.	2	-	2 *	-	-	-	* มีการอภิปรายมากส่วนใหญ่มีการแก้ไขแต่สภาผู้แทนก็ยืนยันตามร่างเดิมอนุมัติเป็นกฎหมายทุกฉบับ
กรม.	11	7	4 *	3	1	3	

ที่มา: กริช สิบสนธิ์ "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 73-75 (คัดทำตารางโดยผู้เขียน)

¹⁶⁰ กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 76 และ

3.2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความ

ไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ

หลังจากที่คณะรัฐประหารได้บีบบังคับนายควง

อภัยวงศ์ ให้ลาออกจากตำแหน่งแล้ว คณะรัฐประหารก็ได้เข้าจัดตั้งรัฐบาลแทนโดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมารัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2491 การประชุมครั้งนั้นมีสมาชิกรัฐสภา เข้าร่วมประชุมจำนวน 169 คน ในการแถลงนโยบายนอกจากมีสมาชิกสภาผู้แทนแสดงความไม่พอใจรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นจำนวนมากแล้ว การเข้าจัดตั้งรัฐบาลของคณะรัฐประหารในครั้งนี้ ยังสร้างความไม่พอใจให้แก่บรรดาสมาชิกวุฒิสภาในวงกว้างอีกด้วย ดังที่นายจรินทร์ กฤษณเมธี สมาชิกวุฒิสภา อภิปรายว่า

ท่านจอมพล ผู้ซึ่งเป็นที่นับถือของชนส่วนมาก ข้าพเจ้าขอให้ท่านคิดถึงผลได้ผลเสียให้ถี่ถ้วน เพราะว่าท่านเข้ามาไม่ถูกวิถีทางรัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้ากลัวคนทั่ว ๆ ไปจะติท่าน เพราะจะกลายเป็นผู้ฝ่าฝืนแบบอย่างที่ไม่ดีไปเสีย การที่ทำให้ทหารทำรัฐประหารครั้งแรก นั้น . . . ข้าพเจ้าอยากให้ท่านเข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลตั้งแต่รัฐประหารครั้งแรก เมื่อเขาเชิญท่าน ๆ ก็ไม่เข้ามา . . . เมื่อคราวเลือกผู้แทนท่านก็ไม่รับเลือก เมื่อเขาเดินขบวนขอรองท่าน ท่านก็บอกว่าจะไม่ไป ที่ท่านเข้ามา . . . ท่านมาตั้งพวกคณะรัฐบาลเก่าไปเป็นคณะรัฐมนตรี ทำให้ข้าพเจ้าสงสัยว่าท่านไม่มีนโยบายมาแต่เดิม เกรงว่าท่านจะบริหารประเทศชาติในยามวิกฤตการณ์นี้ไปไม่รอด . . . ถ้าสภามีซินปล่อยให้รูปการเป็นเช่นนี้ต่อไป บ้านเมืองจะยุ่งยาก . . . ท่านซินเข้ามาตามอารมณ์ของผู้สนับสนุนอย่างเวลานี้แล้ว . . . ต้องขออภัยถึงการไว้วางใจ . . . ¹⁶¹

และตั้งคำอภิปรายของ พระยาปริตตานฤเบศร์ สมาชิกวุฒิสภาว่า

เมื่อเข้านี้ได้มีการพูดกันและเวลาบ่ายนี้ก็พูดกันอีกว่า รัฐบาลควงออกไปผิดกฎหมายหรือไม่ . . . ขอให้ท่านทั้งหลายอ่านหนังสือกราบบังคมทูลของรัฐบาลควงก็แล้วกัน หนังสือฉบับนั้นเป็นเอกสารมหาชนไม่ต้องสืบพะยานอีก . . . โดยเหตุการณ์ที่เป็นมารัฐบาล

¹⁶¹ สัมภาษณ์งานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 7, "

ควงต้องลาออก ละเพราะอะไรก็ช่าง พระมหากษัตริย์ต้องยอมให้รัฐบาลควงลาออก . . . มีท่านสมาชิกผู้หนึ่งบอกว่า ควรจะฟ้องคนทำผิดในการไปอยู่รัฐบาลควงให้ลาออก ท่านรัฐมนตรียุติธรรมบอกว่า ไม่เห็นมีใครฟ้องร้อง เมื่อไม่มีใครฟ้องร้องจะผิดกฎหมายอย่างไรได้ ในข้อนี้ข้าพเจ้าขอเสนอก่อนอื่นว่าอายุความยังไม่หมด . . . นโยบายรัฐบาลนี้ไม่ได้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลควง เพราะว่ามันน้อยกว่ากัน . . . ฉะนั้น การที่จะให้ความเห็นนอกเหนือใจแก่รัฐบาล . . . ไม่ใช่เป็นหลักการของประชาธิปไตย
162

หลังจากเปิดอภิปรายเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาล ด้วยคะแนนเสียง 70 เสียง ไม่ให้ความไว้วางใจ 26 เสียง งดออกเสียง 67 เสียง¹⁶³

ขาดประชุม 37 เสียง ในระยะแรกก็เห็นว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังมิได้รับการสนับสนุนมากนัก¹⁶⁴

3.2.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรากฏว่าวุฒิสภาให้ความสนใจในการพิจารณาอย่างจริงจัง ละเอียดถี่ถ้วน มีการแก้ไขในชั้นกรรมาธิการและสั่งร่างคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ทั้ง 2 ฉบับ กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2491 สมาชิกวุฒิสภาได้เปิดอภิปรายอย่างกว้างขวางทั้งในวาระรับหลักการและวาระที่ 3 หลังจากเปิดอภิปรายเป็นเวลานาน 4 ชั่วโมง ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยเสียงเห็นชอบ 60 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้านจากผู้มาประชุมทั้งสิ้น 92 คน การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ คณะกรรมาธิการฯ ได้แก้ไขบางรายการในมาตรา 3 พร้อมทั้งเสนอข้อสังเกตให้รัฐบาลรับไป

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 806-807.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 819.

¹⁶⁴ ลูเมธ ดันดีเวทย์กุล, "รัฐบาลทหาร," หน้า 8.

พิจารณาในการคัดทำงบประมาณในปีต่อไปรวม 3 ข้อ การอภิปรายในวาระที่ 2 เป็นไปอย่างกว้างขวาง และใช้เวลาพิจารณานานกว่าวาระรับหลักการ ในที่สุดที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแก้ไขด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 57 เสียง ไม่เห็นชอบ 13 เสียง และส่งร่างคืนสภาผู้แทนต่อไป¹⁶⁵ สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2492 มีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายพอสมควรก่อนลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 66 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้าน โดยใช้เวลาพิจารณาเพียง 2 ชั่วโมงเศษ ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการก็ได้แก้ไขรายละเอียดในมาตรา 3 และได้ตั้งข้อสังเกตให้รัฐบาลรับไปพิจารณารวม 5 ข้อ ในที่สุดที่ประชุมก็ได้ลงมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการด้วยคะแนนเสียง 42 เสียง ไม่เห็นชอบ 17 เสียง และส่งร่างคืนสภาผู้แทนในที่สุด¹⁶⁶ แต่ต่อมาสภาผู้แทนก็ยืนยันตามร่างเดิมของรัฐบาล¹⁶⁷

3.2.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในช่วงระยะ 15 เดือน ตั้งแต่จอมพล ป.

พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งรัฐบาลเป็นต้นมา สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 32 กระทู้ เพื่อควบคุมการดำเนินงานนโยบาย และมุ่งตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล การถามกระทู้เกือบทั้งหมดเป็นการอภิปราย ชักโഴย และตำหนิการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เช่น กระทู้เรื่องวินัยทหารของนายจรินทร์ กฤษณภักดิ์ ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

¹⁶⁵ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 19/2491 (ส่วสามัญ) ชุดที่ 1," 21 กันยายน 2491, หน้า 998-1042. และครั้งที่ 21/2491 (ส่วสามัญ) ชุดที่ 1, " 29 กันยายน 2491, หน้า 1081-1179.

¹⁶⁶ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 5/2492 (วิสามัญ) ชุดที่ 1," 11 กุมภาพันธ์ 2492, หน้า 176-228. ครั้งที่ 6/2492 (วิสามัญ) ชุดที่ 1, " 22 กุมภาพันธ์ 2492, หน้า 236-315.

¹⁶⁷ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 7/2492 (วิสามัญ) ชุดที่ 1," 1 มีนาคม 2492, หน้า 353.

กลาโหม พลโทหลวงชาตินิกรบ แม้จะโต้ตอบกลับไปแล้วก็ยังไม่เป็นที่พอใจของสมาชิก
จนกระทั่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องช่วยตอบกระทู้เรื่องข้าราชการบางส่วนใช้เงินหลวง
หรือส่งจ่ายเงินหลวงไปในทำนองที่ไม่สมควรของ พลตรีพระอุดมโยธาธิบดี ตามรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลัง พระยาโทณวณิชมนตรี กระทู้เรื่องการรักษาความมั่นคงในระบบประธา
ริปไตยของนายจรินทร์ กฤษณภักดิ์ ตามนายกรัฐมนตรีกฎีกา กระทู้เรื่องการสับเปลี่ยนผู้ต้องหาของ
เจ้าหน้าที่ตำรวจของนายจรินทร์ กฤษณภักดิ์ ตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนายเสียบ
ไยยกาล ฯลฯ¹⁶⁸

สิ่งที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า ในสมัยรัฐบาลของนายควง
อภัยวงศ์ วุฒิสภาชุดนี้ก็มีลักษณะทำนองเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 2 และเหตุผลที่ตนเอง กล่าว
คือวุฒิสภาจะเป็นฐานอำนาจให้กับผู้แต่งตั้งตน แต่ต่อมาสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม
วุฒิสภากลับแสดงบทบาทและพฤติกรรมในทางตรงกันข้าม และเป็นอุปสรรค ยับยั้งการบริหาร
งานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลใหม่ไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ต่อวุฒิสภาชุดนี้ใน
ฐานะของผู้แต่งตั้ง และผู้ได้รับแต่งตั้งเพื่อสร้างหนีบุญคุณแก่วุฒิสภาชุดนี้ได้ เช่นรัฐบาลชุดก่อน
ประกอบด้วยความไม่พอใจของวุฒิสภาต่อรัฐบาลของคณะรัฐประหารเป็นการส่วนตัว วุฒิสภา
ชุดนี้จึงคงมีฐานะเป็นฐานอำนาจให้เฉพาะผู้แต่งตั้งตนเท่านั้น¹⁶⁹

¹⁶⁸ โปรดุด กริช สิบลันธ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ,"

หน้า 76-81.

¹⁶⁹ ชาญวุฒิ วัชรพุกกั, "ประธาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษามลการนำแนวความคิด

และกลไกระบอบประธาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 161.

องค์ประกอบ อำนาจ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง เพราะนอกจากจะมีบทบัญญัติในการสร้างดุลยภาพอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว ยังได้สร้างดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยวางหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดในหมวดที่ 3

1. องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน¹⁷⁰ โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิส่งบัตรรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁷¹ สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้¹⁷² และสมาชิกภาพแห่งสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เฉพาะในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปีให้มีการเปลี่ยนสมาชิกเป็นจำนวนที่หนึ่งโดยวิธีสุ่มสุ่ลาก และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะเลือกและแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้¹⁷³ ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง โดยวิธีการรวมเขตจังหวัด¹⁷⁴ ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐ

¹⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 73.

¹⁷¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 82.

¹⁷² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 79.

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 83.

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 86.



รัฐธรรมนูญนี้ สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 120 คน

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็เพื่อให้การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์โดยตรง แม้ว่าหลักการนี้จะทำให้ฐานะของพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่เหนือการเมืองต้องถูกกระทบกระเทือน แต่ก็ชี้ให้เห็นเจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการนำสถาบันพระมหากษัตริย์คานอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจและอิทธิพลสูง และเพื่อป้องกันฝ่ายบริหารใช้อิทธิพลแทรกแซงต่อสถาบันนิติบัญญัติ นอกจากนี้ยังป้องกันการใช้อำนาจและอิทธิพลของฝ่ายบริหารแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และวางหลักประกันความสุจริตโดยห้ามสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนประกอบการค้า เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวบัญญัติมาตรา 80 ว่า

สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน

(1) ต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐหรือหน่วยงานใด ๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐโดยมีผลประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่ เช่นว่านั้น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาอื่นอุดมศึกษาอื่น

(2) ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น

ได้รับเลือกตั้งเมื่อ 29 มกราคม 2491 จำนวน 99 คน และส่วนที่เลือกตั้งเพิ่มเติมเมื่อ 5 มิถุนายน 2492 อีกจำนวน 21 คน โปรดดู กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 224-228.

(3) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

(4) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐ เป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากรัฐหรือหน่วยราชการของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ และนอกจากเงินหรือประโยชน์ที่พึงได้รับในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือในฐานะที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ดำรงได้โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา

บทบัญญัติมาตรานี้มีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนรับเบี้ยหวัด ป่าเหนือ ป่านาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน ซึ่งมีระบุให้จ่ายในงบประมาณแผ่นดินประจำปี และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนรับหรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งกรรมการหรือกรรมการที่มีประโยชน์ตอบแทนตามอัตราที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยพระราชกฤษฎีกา

ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจึงมีฐานะเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นสภาที่ล่องได้โดยไม่ต้องผูกพันกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือได้เหมือนวุฒิสภาสมัยที่ผ่านมา แต่เนื่องจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญจึงได้แก่วุฒิสภาชุดที่แล้ว ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ นั้นเอง

2. อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญได้ลดอำนาจของวุฒิสภาให้มีลักษณะเป็นสภาอับยั้งมากขึ้น วุฒิสภาคงมีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น วุฒิสภาไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นแต่ก่อน แต่รัฐธรรมนูญก็เพิ่มอำนาจการพิจารณากลับกรอง และยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้ขยายกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจากเดิม 30 วัน เป็น 60 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติธรรมดา และจากเดิม 15 วัน เป็น 30 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน¹⁷⁶ กับทั้งได้นำหลักการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมมาใช้เพื่อแก้ไขความ

ขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนและวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วลงมติ
แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนสภาผู้แทน และให้สภาทั้งสองตั้งบุคคล
ที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนกำหนด ประกอบเป็น
คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้น
รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง

และในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยตามร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทน
เสนอ หรือกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ก็ให้
ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นี้ สภาผู้แทนจะยกขึ้นพิจารณา
ใหม่ได้เมื่อพ้นเวลา 1 ปีไปแล้ว แต่หากร่างที่ต้องยับยั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ
เงิน สภาผู้แทนสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที หากสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามร่างเดิมหรือ
ร่างที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
แล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว¹⁷⁷

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ
ที่ไม่เกี่ยวกับการเงินเป็นเวลานานถึง 1 ปี คงเป็นไปเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติกระทำด้วยความรอบคอบ ดังที่อาจารย์หยุด แล่งอุทัย อธิบายว่า " . . . กำหนด
เวลา 1 ปี ย่อมเป็นเวลาพอสมควรที่จะระงับอารมณ์อันร้อนแรงหรือโกรธเคืองของสมาชิก
สภาผู้แทน . . ."¹⁷⁸ นั้นเอง

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อวุฒิสภา

แม้ว่าวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ จะไม่มีอำนาจประชุมร่วม
และร่วมลงมติกับสภาผู้แทนในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความไว้วางใจก่อน เข้า

¹⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 124.

¹⁷⁸ หยุด แล่งอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511)

เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, หน้า 737.

บริหารประเทศ เช่น วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 แต่รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ และในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภา วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนในการลงมติให้ความไว้วางใจ หรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้¹⁷⁹

2.2.2 การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การตัดท่างงบประมาณแผ่นดินประจำปี กระทำเป็นพระราชบัญญัติ¹⁸⁰ เช่น รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ๆ มาแล้ว ยังได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นแนวทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารให้การใช้จ่ายเงินกระทำโดยรัดกุมขึ้นอีก โดยกำหนดให้การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ แต่ในกรณีจำเป็นและรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกรณีนี้ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่จึงกระทำได้ ศาสนาอนุมัติของรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีก็ได้¹⁸¹

2.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹⁸²

¹⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 146.

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 126.

¹⁸¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 127.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 129.

2.2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจวุฒิสภาควบคุมฝ่ายบริหารมากกว่าวุฒิสภาชุดก่อน โดยกำหนดมาตรการเพิ่มขึ้น โดยให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ ทั้งนี้ประธานวุฒิสภาที่ได้รับญัตติจะแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹⁸³ นอกจากนี้แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้เช่นสภาผู้แทน แต่เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนสิ้นสุดลง โดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป และประธานสภาผู้แทนแจ้งต่อประธานวุฒิสภา วุฒิสภาก็สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปในปัญหาเดียวกันนั้น และอาจสั่งข้อสั่งเกตให้สภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจได้¹⁸⁴

จากที่กล่าวเห็นได้ว่าวุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารกว้างขวางขึ้น แม้ว่าการควบคุมดังกล่าวจะมีลักษณะไม่เด็ดขาด แต่ก็สามารถสันคลอนเล็ดบริภาพของรัฐบาลได้ไม่น้อย รัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้จะมีหลักการหลาย ๆ อย่างที่เป็นประชาธิปไตย อาทิห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี¹⁸⁵ ห้ามรัฐมนตรีประกอบ

¹⁸³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 130.

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 131.

¹⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 142.

ธุรกิจการค้า¹⁸⁶ ห้ามมิการประชุมวุฒิสภาในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ¹⁸⁷ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงฐานะของสภาแต่งตั้งไว้สูงกว่าสภาเลือกตั้ง โดยคงกำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา¹⁸⁸ กับใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาในการประชุมร่วมของรัฐสภา¹⁸⁹ และให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตั้งนายกรัฐมนตรี¹⁹⁰ ซึ่งโดยนิตินัยเท่ากับมอบให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง เป็นผู้เลือกสรรตัวนายกรัฐมนตรีนั่นเอง

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 (ตั้งแต่ 23 มีนาคม 2492-29 พฤศจิกายน 2494)¹⁹¹

โดยที่วุฒิสภาชุดนี้แท้จริง คือ วุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 และรัฐบาลชุดนี้ยังคงเป็นรัฐบาลของคณะรัฐประหารโดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และแม้ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 1 ใน 3 จะต้องสิ้นสุดลงโดยผลของการสับสลากรออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาซ่อมแซมตำแหน่งที่ว่างเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2493¹⁹² รัฐบาลก็ไม่สามารถใช่

¹⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 143.

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 111.

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.

¹⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 138.

¹⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 140 วรรค 2.

¹⁹¹ นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จนถึงปฏิวัติเจียง พ.ศ. 2494.

¹⁹² ทนท วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 27.

อิทธิพลแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวไว้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁹³ รัฐบาลจึงไม่อาจจะใช้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจของตนได้เช่นเดิม วุฒิสภาจึงยังคงเป็นอิสระจากรัฐบาลและสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนได้ บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาในระยะนี้จึงคงมีลักษณะเช่นสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 แต่วุฒิสภาก็ไม่สามารถขัดขวางหรือควบคุมตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลได้แสวงหาฐานสนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาผู้แทนได้มากขึ้น ซึ่งในการจัดตั้งรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2492 รัฐบาลได้จัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนในสัดส่วนที่มากกว่าครั้งแรก คือ ในจำนวนคณะรัฐมนตรี 27 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนถึง 12 คน คู่มกระทรวงสำคัญ ๆ ถึง 7 คน¹⁹⁴ เลขาธิการของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนเป็นสำคัญ

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในช่วงระยะเวลา 2 ปีเศษภายใต้รัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 60 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจำนวน 46 ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 14 ฉบับ วุฒิสภาอนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นกฎหมายจำนวน 17 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 27 ฉบับ วุฒิสภาเห็นชอบโดยปริยายเนื่องจากพันกัณฑ์พิจารณา 1 ฉบับ ตกไปโดยผลของการรัฐประหาร 1 ฉบับ ส่วนร่างของสมาชิกสภาผู้แทนได้รับอนุมัติ จำนวน 6 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 8 ฉบับ ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดนี้ มีลักษณะแตกต่างจากวุฒิสภาชุดก่อน คือ วุฒิสภาจะส่งให้

¹⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 82 วรรค 2.

¹⁹⁴ ในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกเมื่อ 8 เมษายน 2491 คณะรัฐประหารให้โควตา รัฐมนตรีแก่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนถึง 6 คน และสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 9 คน แต่คู่มกระทรวงเพียง 1 คน นอกนั้นเป็นรัฐมนตรีลอย แต่ในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งที่ 2 รัฐบาลให้โควตาแก่สมาชิกวุฒิสภาเพียง 3 คน และเพิ่มให้สมาชิกผู้แทนเป็น 12 คน คู่มกระทรวงถึง 7 คน เป็นรัฐมนตรีลอยเพียง 5 คน.

คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาพิจารณาเป็นส่วนใหญ่ และมีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายซักถามอย่างกว้างขวาง มีการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หลายฉบับของคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนถูกขยับยั้ง และส่งกลับคืนสภาผู้แทนเป็นจำนวนมากถึง 35 ฉบับ จากจำนวนทั้งสิ้น 60 ฉบับ¹⁹⁵

ตารางที่ 11 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

ผู้เสนอ	จำนวน	ได้รับอนุมัติ	ส่งกลับคืนสภาผู้แทน	ตกไปเพราะรัฐประหาร	ผลการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่ได้รับอนุมัติ		หมายเหตุ
					มีการอภิปรายเล็กน้อยและผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาไป 3 วาระรวด	อภิปรายซักถามเล็กน้อยส่งคณะกรรมการพิจารณา ไม่มีการแก้ไขและผ่านวุฒิสภาไปในที่สุด	
ลี้.	14	6	8	-	3	3	* ได้รับความเห็นชอบเนื่องจากพันกำหนดเวลา 1 ฉบับ
กรม.	46	18*	27	1	3	14	

ที่มา: กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 87-99

(จัดทำตารางโดยผู้เขียน)

3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อวุฒิสภาโดยไม่มีภาระลงมติให้ความไว้วางใจ

หลังจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งตามวิโรทางรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

¹⁹⁵

อุ กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 99 และ 115.

อีกครึ่งหนึ่ง และได้จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2492 โดยมีรัฐมนตรีร่วมคณะ 27 ตำแหน่ง¹⁹⁶ คณะรัฐมนตรีชุดใหม่นี้ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนเป็นลำดับแรกเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2492 โดยได้แถลงนโยบายเป็นเวลานานถึง 11 วัน หลังจากนั้นจึงแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2492 การแถลงนโยบายครั้งนี้แม้จะไม่มีการลงมติ แต่ก็มีสมาชิกวุฒิสภาร่วมอภิปราย ชักถามเป็นจำนวนมาก หลังจากมีการอภิปรายเป็นเวลานานถึง 3 วันที่ประชุมลงมติ ไม่มีการส่งข้อสงสัยแก่สภาผู้แทนด้วยคะแนนเสียง 29 เสียงต่อ 22 เสียง งดออกเสียง 33 เสียง¹⁹⁷ และต่อมาสภาผู้แทนได้ลงมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 63 เสียงต่อ 31 เสียง เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2492¹⁹⁸

3.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.2.2.1 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ.

2493 ในการพิจารณาวาระแรกของวุฒิสภาเมื่อ 17 มกราคม 2493 แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้มากนัก แต่สมาชิกวุฒิสภาก็เอาจริงเอาจังในการพิจารณาพอสมควร ทั้งที่พระยาศรัทธมราชาโชติอภิปรายว่า

¹⁹⁶ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 26.

¹⁹⁷ ดูรายละเอียดได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3/2492 (ลำดับ) ชุดที่ 1," วันที่ 23 กรกฎาคม 2492, หน้า 12-121. ครั้งที่ 4/2492 (ลำดับ) ชุดที่ 1 วันที่ 25 กรกฎาคม 2492, หน้า 123-229. ครั้งที่ 5/2492 วันที่ 26 กรกฎาคม 2492, หน้า 231-317.

¹⁹⁸ สำนักงานอำนวยการหนังสือ "รัฐสภาสาร" สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา 2475-2502 (พระนคร: บริษัทพิมพ์มูนอย่าง จำกัด, 2503) (ไม่ระบุเลขหน้าหนังสือ).

ในร่างพระราชบัญญัติการเงิน เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณสี่ แม้ว่าวุฒิสภาไม่มีอำนาจยับยั้งเป็นพระราชบัญญัติอื่น ๆ ก็ดี แต่ถ้าหากว่ารัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัตินี้มาโดยผิดรัฐธรรมนูญ หรือผิดกฎหมาย หรือผิดข้อเท็จจริง หรือผิดหลักการแห่งเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงแล้ว วุฒิสภาก็ย่อมมีอำนาจที่จะไม่รับหลักการและมีหน้าที่ที่จะต้องทำเช่นนั้นด้วย . . .

หลังจากอภิปรายพอสมควรแล้วที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนน 72 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้าน¹⁹⁹ หลังจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ที่ประชุมก็ลงมติโดยไม่มี การอภิปรายเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการฯ เสนอ ไม่มีการแก้ไขด้วยคะแนนเสียง 75 เสียง โดยไม่มีเสียงคัดค้าน²⁰⁰

3.2.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

พ.ศ. 2494 ในการพิจารณาวาระแรกมีสมาชิกอภิปรายพอสมควรและตำหนิรัฐบาล ดังที่ พระยาสุริยานุวงศ์ประวัติ อภิปรายว่า

งบประมาณปี พ.ศ. 2494 นี้ รู้สึกว่ามีกาแปลกประหลาดมาก . . . ก็ว่าดูเหมือน จะไม่ใช่งบประมาณของแผ่นดิน โดยปรากฏว่ามีผู้แทนราษฎรขอแปรญัตติเอาเงินไปอุดหนุน หรือไปทำการซ่อมแซมกิจการในจังหวัดของตน . . . มีประมาณ 56 ราย เป็นส่วนมาก ซึ่งไม่เคยปรากฏเช่นนี้เลย . . . จึงเป็นที่น่าสงสัยอย่างยิ่งในการที่จะเอางบประมาณ เป็นเครื่องมือหาเสียง . . . จากผู้แทนราษฎร . . .

การที่รัฐบาลตั้งงบประมาณเพื่อเอาใจผู้แทนราษฎรหรือบุคคลบางกลุ่ม จึงทำให้สมาชิกวุฒิสภา ไม่ค่อยจะพอใจนัก ดังคำอภิปรายของพระยาปริตตานฤเบศร์ว่า

เท่าที่ข้าพเจ้าอ่านมาแล้วในงบประมาณนี้ มีข้อที่ข้องใจ เรื่องวังวรวิเศษ . . . การที่ รัฐบาลจะตัดซื้อวังวรวิเศษถวายพระองค์เจ้าวรรณฯ นั้น . . . ถ้าเป็นเงินนิด ๆ หน่อย ๆ ก็ไม่มีใครว่าอะไร แต่นี้เป็นเงิน 800,000 บาท . . . เก็บจากภาษีอากรจากราษฎร

¹⁹⁹ ดู สำนักรงานเลขาริการรัฐสภา, "รายงานการประมุขวุฒิสภาครั้งที่ 3/2493

(วิสามัญ) ชุดที่ 1, " 17 มกราคม 2493, หน้า 71-134.

²⁰⁰ ดู สำนักรงานเลขาริการรัฐสภา, "รายงานการประมุขวุฒิสภาครั้งที่ 6/2493

(วิสามัญ) ชุดที่ 1, " 7 กุมภาพันธ์ 2493, หน้า 250-271.

หลายคนหรือหลายสิบคนแล้วจะซื้อวังวรวรรณให้พระองค์เจ้าวรวรรณฯ คนเดียว . . .
 นั้นไม่มีประโยชน์ เท่ากับว่าออกกฎหมายสำหรับคน ๆ เดียวซึ่งผิดหลัก ประเทศไหนด ๆ
 ก็ตาม . . . การใช้คำนี้เป็นการแสดงว่าจ่ายสำหรับคน ๆ เดียว

หลังจากอภิปรายพอสมควรแล้ว ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 54 ต่อ 3 เสียง
 โดยใช้เวลาอภิปรายทั้งสิ้น 5 ชั่วโมงเศษ²⁰¹ และที่ลัดที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามร่างที่คณะ
 กรรมการวิสามัญแก้ไขด้วยคะแนนเสียง 41 เสียง ต่อ 6 เสียง²⁰²

นอกจากนี้วุฒิสภายังไม่เห็นชอบในร่างพระราช
 บัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลอีกหลายฉบับ โดยใช้สิทธิยับยั้งและสั่งคืนให้สภาผู้แทน
 ทิศารณาใหม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2492
 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2493²⁰³ และร่างพระราชบัญญัติ
 อนุญาตให้ใช้เงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2493 แต่ที่ลัดสภาผู้แทนก็ลงมติยืนยันตามร่างเดิมและ
 ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทุกฉบับ²⁰⁴

3.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในระยะเวลา 2 ปีเศษ ๆ สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถาม
 รัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 35 กระทู้ ซึ่งมีกระทู้สำคัญ ๆ หลายเรื่อง เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน
 ของฝ่ายบริหารและความเดือดร้อนของประชาชนทั่ว ๆ ไป กระทู้ถามส่วนใหญ่เป็นการซักถาม

²⁰¹ ดู สำนักรงานเลขานุการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 6/2494
 (วิสามัญ) ชุดที่ 2," 20 กุมภาพันธ์ 2494, หน้า 230-368 (ต้นฉบับพิมพ์ดีด).

²⁰² ดู สำนักรงานเลขานุการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 9/2494
 (วิสามัญ) ชุดที่ 1," 13 มีนาคม 2494, หน้า 519-528 (ต้นฉบับพิมพ์ดีด).

²⁰³ โปรตดู กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ,"
 หน้า 106 และ 108.

²⁰⁴ ดู สำนักรงานเลขานุการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 2/2493
 (วิสามัญ) ชุดที่ 2," 21 พฤศจิกายน 2493, หน้า 651-697.

เพื่อมุ่งควบคุม ล้อตล่องการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง เช่น ระบุเรื่องการดำเนิน การเศรษฐกิจและการลดค่าครองชีพของนายครินทร์ กฤษณวัฒน์ ระบุเรื่องล้มเหลวของโครงการ แล่งทหารบกเบิกจ่ายเงินของพระยาปริตตานฤเบศร์ ระบุเรื่อง คำสั่งให้หาช่างมาทูลเกล้าฯ ถวาย ของหลวงประกอบนิติสาร และระบุเรื่อง ตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ของนายครินทร์ กฤษณวัฒน์ ตามจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีถึงการที่นายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฯลฯ²⁰⁵

3.2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ

นอกจากวุฒิสภาชุดนี้จะพยายามควบคุมและล้อตล่องการทำงาน ของฝ่ายรัฐบาล โดยตั้งกระทู้ถามเป็นจำนวนมากแล้ว วุฒิสภาชุดนี้ยังได้ใช้วิธีการควบคุมชั้น รุนแรงที่สุด ตามรัฐธรรมนูญโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งนับ เป็นครั้งแรกและครั้งสุดท้ายในประวัติของวุฒิสภา โดยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2494 พระยา ศิริธรรมราชพร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาอีก 26 คน ได้ร่วมกันเสนอยุติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในวุฒิสภา เรื่องการปราบกบฏจลาจลที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 เพื่อต้องการ ให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 เนื่องจากการ ปราบปรามพวกกบฏในครั้งนั้น มีผลกระทบกระเทือนถึงขั้นมีการเสียชีวิตและชีวิตของคน ไทย ตลอดจนทรัพย์สินของรัฐและเอกชนเป็นอันมาก ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลและหน่วยราชการบาง หน่วยจะได้แถลงหรือชี้แจงรายละเอียดไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่กระจ่างชัด และเรื่องนี้สมาชิก วุฒิสภาเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกินกว่าที่จะตั้งกระทู้ถาม จึงขอให้มีการเปิดอภิปราย ทั่วไปในวุฒิสภาตามมาตรา 130 การเปิดอภิปรายครั้งนี้ใช้เวลาจนถึง 4 วัน การอภิปราย ครั้งนี้นอกจากจะชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นการตำหนิการทำงานของรัฐบาล การไม่มีวินัยของทหารและตำรวจในการเข้ายึดทรัพย์สินของราษฎร ก่อให้เกิดความเดือดร้อน แก่ประชาชน การเปิดอภิปรายชี้ฟอกรัฐบาลในครั้งนี ทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายก

²⁰⁵ กริช สิบส่วนี, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ." หน้า

รัฐมนตรีไม่พอใจมาก และเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การรัฐประหารในเวลาต่อมา²⁰⁶

กล่าวโดยสรุปวุฒิสภาชุดนี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่ ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างจริงจัง ซึ่งทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ได้ยกฐานะของวุฒิสภาให้สูงขึ้น ไม่อยู่ภายใต้อาณัติของรัฐบาล²⁰⁷ วุฒิสภาจึงอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระจากฝ่ายรัฐบาล อย่างไรก็ดี แม้ว่าวุฒิสภาจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหลักเหตุผลของสภาสูงโดยอิสระ แต่จากความที่วุฒิสภามีความไม่พอใจในวิธีขึ้นสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นส่วนตัวเป็นทุนเดิม²⁰⁸ ได้กลายเป็นตัวก้ำกัมนครูปแบบของบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภา ให้มีลักษณะเป็นการจ้องจับผิดหรือคอยแก้แค้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาที่ปรากฏอยู่บนพื้นฐานค่านึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการวุฒิสภาจึงแสดงบทบาทเป็นไปในทางคอยตอบโต้ และคัดค้าน และพยายามใช้อำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือตอบโต้ฝ่ายรัฐบาล²⁰⁹ นอกจากนี้วุฒิสภายังมีบทบาทและพฤติกรรมในทางขัดแย้ง และไม่ลงรอยกับสภาผู้แทนอย่างเห็นได้ชัด²¹⁰ ซึ่งสะท้อนถึงการแบ่งเป็นฝักฝ่าย และค่านึงถึงตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ความถูกต้อง ดังนั้นจึงยังไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มปากนักว่า วุฒิสภาชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่สมฐานะของการเป็นสภาสูงตามหลักการของการมีสภาสูงตามรัฐธรรมนูญ²¹¹

²⁰⁶ สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของวุฒิสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป," หน้า 77-78.

²⁰⁷ กฤษ ลิขณันท์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 165.

²⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 167.

²⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

²¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

²¹¹ เรื่องเดียวกัน.

องค์ประกอบอำนาจ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้อิทธิพลเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

จากสภาพที่รัฐบาลของคณะรัฐประหารต้องประสบกับความยากลำบากในการบริหารประเทศร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนถึง 10 ครั้ง²¹² เนื่องจากถูกกีดกันจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 จนพวกตนไม่สามารถจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองเพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลได้เช่นแต่ก่อน ในที่สุดคณะรัฐประหารก็ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยมากเกินไป และนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งมีหลักการเป็นประชาธิปไตยกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยแก้ไขเพิ่มเติมตามความเหมาะสม และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้คณะของตนสามารถเข้ามามีบทบาทและตำแหน่งทางการเมืองได้โดยเปิดเผย²¹³ การนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมาใช้นอกจากจะชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังสะท้อนถึงปรัชญาทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นด้วยที่เห็นว่า เสถียรภาพของรัฐบาลและเสถียรภาพทางการเมืองเป็นเรื่องเดียวกัน²¹⁴ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ที่สำคัญหลายประการ เช่น กำหนดให้มีคณะองคมนตรี ตุลาการรัฐธรรมนูญ และแนวนโยบายแห่งรัฐ ฯลฯ

²¹² โปรตตุ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูล

พื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 122-123.

²¹³ ชัยอนันต์ ลุ่มทาวนิช, "บทบาทของทหารในการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา 2475-2520," วารสารสังคมศาสตร์ 15 (เมษายน-มิถุนายน 2521): 104-105.

²¹⁴ อุดลย์ กอวัฒนา, "การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487," หน้า 183.

1. องค์ประกอบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญรูปแบบของรัฐสภาเดี่ยว ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 โดยบทเฉพาะกาลกำหนดให้วาระเริ่มแรกภายในระยะเวลา 10 ปี สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง²¹⁵ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นการเฉพาะ และมิได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรี สามารถแต่งตั้งพรรคพวกและข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2²¹⁶ เพื่อเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล นอกจากนี้ยังกำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีขณะเดียวกันได้ด้วย²¹⁷ ซึ่งถือว่าไม่ขัดด้วยเหตุผลเพราะเป็นการให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ เป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐได้ ขณะเดียวกัน สมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 มีระยะเวลาจนถึง 10 ปี²¹⁸ และไม่อาจถูกยุบเลิกได้โดยผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร²¹⁹ สมาชิกประเภทที่ 2 จึงเป็นหลักประกันเสถียรภาพที่ดีพอให้รัฐบาลคณะรัฐประหารสามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่น นานถึง 10 ปี สำหรับสมาชิกประเภทที่ 1 มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขตจังหวัด โดยถือเกณฑ์ราษฎร 150,000 คนต่อผู้แทนหนึ่งคน²²⁰ มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ และ

²¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, มาตรา 115.

²¹⁶ โปรดดู เรื่องเดียวกัน, มาตรา 98.

²¹⁷ โปรดดู เรื่องเดียวกัน, มาตรา 83.

²¹⁸ โปรดดู เรื่องเดียวกัน, มาตรา 115.

²¹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 118.

²²⁰ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494 ฉบับวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2494, มาตรา 7.

มีความรู้ไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการประจำตั้งแต่ชั้นโทขึ้นไป หรือ เคยเป็นข้าราชการประจำดังกล่าวและออกจากราชการโดยมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ และ อดีตนายกสภา²²¹ สภาวิชาชีพของสภาวิชาชีพประเภทที่ 1 มีกำหนดเวลาคราวละ 5 ปี²²² จากโครงสร้างของอำนาจดังกล่าว กล่าวได้ว่าคณะกรรมการผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประสงค์ที่จะยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้เฉพาะกลุ่มของตน เช่นเดียวกับที่คณะราษฎร เคยกระทำมาก่อนหน้านั้น โดยมีสภาวิชาชีพประเภทที่ 2 เป็นเครื่องมือกับทั้งยังต้องการที่จะ ควบคุมสภาวิชาชีพประเภทที่ 1 ไว้ในขณะที่เดียวกันด้วย ทั้งนี้โดยการสร้างเงื่อนไขในการสมัคร รับเลือกตั้ง เพื่อให้ประโยชน์สำหรับบุคคลบางกลุ่มและตัดสิทธิที่ตกกันผู้ไม่พึงปรารถนาไม่ให้ มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้ง แบ่งที่นั่งสภาวิชาชีพประเภทที่ 1 ทั้งนี้ได้ปรากฏในกฎหมายเลือกตั้ง ว่ามีการกำหนดวงเงินประกันการสมัครไว้สูงมากถึง 3,000 บาท (เมื่อ พ.ศ. 2494) ดัง บทบัญญัติมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2494 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2494 ว่า

ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดได้ประกาศรับสมัครไว้แล้วต้อง นำเงินประกันการสมัครสามพันบาท . . . ไปมอบให้กับข้าหลวงประจำจังหวัดภายใน กำหนดเจ็ดวันนับแต่วันได้รับแจ้งการสมัคร

เงินประกันการสมัครนั้น เมื่อเสร็จการเลือกตั้งแล้วให้ข้าหลวงประจำจังหวัดคืน ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้รับเลือกตั้ง และไม่ได้ คณะกรรมการเลือกตั้งถึงรอยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง กิติ หรือถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งถอนการสมัครเสียเองกิติ ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้ยินยอมให้เงินประกันนั้นตกเป็นของรัฐ

หลักการข้อนี้เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ๗ มา ซึ่ง เป็นการตัดสิทธิและกีดกันผู้ไม่มีทุนทรัพย์ หรือนักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม่มั่นใจว่าจะได้รับ

²²¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

²²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, มาตรา 47.

เลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการชิงชัยระหว่างนักการเมืองหน้าเก่า ๆ แทบทั้งสิ้น ทั้งนี้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 ปรากฏว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีบทบาทในอดีต ไม่สามารถเคลื่อนไหวมีบทบาททางการเมืองได้ เนื่องจากอยู่ในช่วงของการประกาศใช้ประกาศคณะบริหารประเทศชั่วคราวฉบับที่ 5 ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องลงสมัครในฐานะอิสระไม่สังกัดพรรคการเมือง และเป็นโอกาสให้คณะรัฐประหารและรัฐบาลในเวลานั้นส่งพรรคพวกสมัครรับเลือกตั้ง และให้การสนับสนุนทางการเงินและอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง²²³ นอกจากนี้ยังห้ามผู้สมัครโจมตีรัฐบาล ทำให้นายควง อภัยวงศ์ และพรรคประชาธิปัตย์คิดว่าบวการเลือกตั้งครั้งนี้²²⁴ ผลจึงปรากฏว่าผู้ได้รับเลือกส่วนมากเป็นพรรคพวกและสมาชิกของพรรคการเมืองที่สนับสนุน จอมพล ป. พิบูลสงคราม²²⁵ ในที่สุด จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่ออีกสมัยหนึ่ง ด้วยการสนับสนุนของสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2

สำหรับองค์ประกอบของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลปรากฏว่ามีที่มาจากข้าราชการประจำเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 75.60 อันสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาของผู้นำทางการเมืองที่เชื่อว่าเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นอยู่กับฐานสนับสนุนของสถาบันข้าราชการประจำได้ดี

²²³ แผลมทอง หันธราธิ, "การเมืองที่ปราศจากพระคชของไทย: การครอบงำของระบบราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519), หน้า 103.

²²⁴ ลีลิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามคำศัพท์, 2529), หน้า 165.

²²⁵ ทนท วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 29.

ตารางที่ 12 อาชีพของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แต่งตั้งเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2494

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	รับราชการทหาร	69	56.10
2	รับราชการตำรวจ	8	6.50
3	รับราชการพลเรือน	16	13.00
4	ข้าราชการบำนาญ	11	8.94
5	ค้าขาย	1	0.82
6	คหบดี	1	0.82
7	ไม่แจ้ง	17	13.82
	รวม	123	100

ที่มา: แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

2. อำนาจของสมาชิกประเภทที่ 2

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงกำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 มีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกประเภทที่ 1 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 สมาชิกประเภทที่ 2 จึงมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ²²⁶ และสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนได้เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเสร็จแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป²²⁷ แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่

²²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, มาตรา 66.

²²⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมาอ้างสภาผู้แทนราษฎร หรือมิได้พระราชทานคืนมา ภายใน 60 วัน สภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้าสภาลงมติยืนยันตามเดิม ด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายใน 30 วัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว²²⁸

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญ ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร²²⁹ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจในคณะ²³⁰ ดังนั้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้ารับบริหารประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล และมีจำนวนถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จึงมีความสำคัญต่อรัฐบาลอย่างมากในการลงมติให้ความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับรัฐบาล ในกรณีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

2.2.2 การอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การตัดท่างงบประมาณประจำปี รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายทั่วไป แต่ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ก็ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณของปีก่อนไปพลางก่อน²³¹ นอกจากนี้ยังวางเกณฑ์ให้รัฐบาลใช้

²²⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72.

²²⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84.

²³⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 87.

²³¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 68.

จ่ายเงินได้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้เท่านั้น แต่ในกรณีจำเป็นรัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และต้องขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร ในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้ ทั้งนี้คำอนุมัติของสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีก็ได้²³² แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะวางหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลในลักษณะที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญก็เปิดช่องให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถหลบเลี่ยงการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังบทบัญญัติมาตรา 70 ว่า

ในกรณีพิเศษซึ่งสมควรจะมีแผนการต่อเนื่องกัน อันเป็นรายการแผ่นดินเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และจำเป็นต้องจ่ายเงินแผ่นดินเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่าปีครึ่ง จะตราพระราชบัญญัติขึ้นให้มีผลผูกมัดงบประมาณประจำปีก็ได้ แต่ระยะเวลาดังกล่าวต้องไม่เกินห้าปี

2.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเพื่อควบคุม สอดส่องการทำงานของฝ่ายรัฐบาล รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดให้มีลักษณะเช่นเดียวกับสมาชิกประเภทแต่งตั้งทุกชุดที่ผ่านมา คือ สมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้เท่าเทียมกัน แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน²³³

2.2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดการ

²³² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 69.

²³³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.

อภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินได้²³⁴

2.2.5 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ
ในรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวน
สมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี
เป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ แต่การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจมิให้กระทำในวันเดียวกัน
กับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง²³⁵ ตามบทบัญญัติมาตรานี้นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 จะเปิด
อภิปรายทั่วไปคณะรัฐมนตรีได้เองแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังมีสิทธิประชุมร่วมและร่วมลง
มติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีในการเปิดอภิปรายของสมาชิกประเภทที่ 1 ได้
ด้วย

เมื่อพิจารณาจากจำนวน องค์ประกอบ และอำนาจ หน้าที่
ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมา
จากการแต่งตั้งของรัฐบาล มีฐานะเป็นเครื่องถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของสมาชิกประเภทที่ 1
รัฐธรรมนูญจึงมีหลักการที่รวบอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหาร และสงวนอำนาจอยู่เฉพาะกลุ่มคณะ
รัฐประหาร โดยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี²³⁶ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้ระบุหรือเจาะจงให้ ตำแหน่งประธานสภา
ผู้แทนราษฎรเป็นของสมาชิกประเภทที่ 2 แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎร

²³⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 75.

²³⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 76.

²³⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 81 วรรค 2.

ภายใต้รัฐธรรมนูญล้วนเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 ทั้งสิ้น²³⁷ สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งอยู่ในฐานะเหนือกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 และเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลอย่างมาก

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 (ตั้งแต่ 8 มีนาคม 2495-20 ตุลาคม 2501)²³⁸

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตลอดระยะเวลา 7 ปี ที่สมาชิกประเภทที่ 2 อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจแก่สมาชิกประเภทที่ 2 เสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นสมาชิกประเภทที่ 1 แต่สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ใช้อำนาจน้อยมาก กล่าวคือ มีสมาชิกประเภทที่ 2 เสนอร่างพระราชบัญญัติเพียงรายเดียวจำนวน 3 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ๆ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาจำนวนทั้งสิ้น 443 ฉบับ เป็นร่างของสมาชิกประเภทที่ 1 จำนวน 129 ฉบับ ร่างของสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 3 ฉบับ และร่างของคณะรัฐมนตรี จำนวน 311 ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติร่างของสมาชิกประเภทที่ 1 เป็นกฎหมายจำนวนเพียง 4 ฉบับ ตกไปจำนวนถึง 78 ฉบับ ขณะที่อนุมัติร่างของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่เสนอทั้ง 3 ฉบับ และอนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนถึง 302 ฉบับ ตกไปเพียง 1 ฉบับ เห็นได้ว่าบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ก็มีลักษณะไม่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะผ่านร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นจำนวนมากกว่าร่างที่สมาชิกประเภทที่ 1 เสนอ เช่นในปี พ.ศ. 2496 สมาชิก

²³⁷

อุ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 209-210.

²³⁸

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จนถึงรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยรัฐบาลชุดเดิม.

ประเภทที่ 1 เลื่อนร่างพระราชบัญญัติ 23 ฉบับ ได้รับความอนุมัติเพียง 1 ฉบับ ตกไปถึง 14 ฉบับ ขณะที่ยกคณะรัฐมนตรีเลื่อนร่างพระราชบัญญัติ 43 ฉบับ ได้รับความอนุมัติทั้ง 43 ฉบับ และ พ.ศ. 2497 สืบมาชิกประเภทที่ 1 เลื่อนร่างพระราชบัญญัติ 9 ฉบับ แต่ไม่ได้รับความอนุมัติเลย ขณะที่ยกคณะรัฐมนตรีเลื่อนร่างพระราชบัญญัติ 69 ฉบับ ได้รับความอนุมัติทุกฉบับ การที่สืบมาชิกประเภทที่ 2 และคณะรัฐมนตรีสามารถเลื่อนร่างพระราชบัญญัติของตน และได้รับความอนุมัติ เป็นกฎหมายตามความประสงค์ทุกฉบับ ย่อมแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสืบมาชิกแต่งตั้งและรัฐบาลที่มีอยู่เหนือกว่าสืบมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร และสะท้อนถึงอิทธิพลของฝ่ายรัฐบาลที่สามารถครอบงำสภาผู้แทนราษฎร ให้แสดงบทบาทคล้อยตาม ความประสงค์ของรัฐบาล โดยมีสืบมาชิกแต่งตั้งสนับสนุนอยู่ด้วย

ตารางที่ 13 การพิจารณาพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ พ.ศ. 2495-2501

ผู้เสนอ	จำนวน	อนุมัติ	ตกไป	ยกถอน	รัฐบาล รับพิ จารณา ก่อนรับ หลักการ	ถูก ระงับ	นายก รัฐมนตรี ไม่รับ รอง	อยู่ ระหว่าง เสนอ นายก รัฐมนตรี	หมายเหตุ
สส. ประเภท ที่ 1	129	4	78 ¹	21	10	3	9	4	1 ตกไปเพราะ ยุบสภา 20 ฉบับ
สส. ประเภท ที่ 2	3	3	-	-	-	-	-	-	
กรม.	311	302	1 ²	8	-	-	-	-	2 ตกไปเพราะ ยุบสภา

ตารางที่ 14 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ พ.ศ. 2495-2501

ปีที่เสนอ	ผู้เสนอ	จำนวน	อนุมัติ เป็นกฎ หมาย	ตกไป	ยอดถอน	รัฐบาล รับพิ จารณา ก่อนรับ หลักการ	ถูก ระงับ	นายก รัฐมนตรี ไม่รับ รอง	เสนอ นายก รัฐมนตรี ขอคำ รับรอง	หมายเหตุ
2495	สส. กรม.	30 69	2 68	10 -	8 1	6 -	- -	- -	4 -	
2496	สส. กรม.	23 43	1 43	14 -	5 -	- -	- -	3 -	- -	
2497	สส. กรม.	9 69	0 69	4 -	2 -	- -	- -	3 -	- -	
2498	สส. กรม.	13 26	0 24	8 -	3 2	- -	- -	2 -	- -	
2499	สส. กรม.	5 62	0 60	4 -	1 2	- -	- -	- -	- -	¹ เป็นร่างที่ พลจัตวา กฤษณ์ สีระรา สส. ประเภทที่ 2 เสนอ 3 ฉบับ
2500	สส. กรม.	31 20	0 18	27 [*] -	- 2	1 -	3 -	- -	- -	[*] ตกไปเพราะ ยุบสภา จำนวน 18 ฉบับ
2501	สส. กรม.	21 22	4 ¹ 20	11 ^{**} 1 ^{***}	2 1	3 -	- -	1 -	- -	^{**} ตกไปเพราะ ยุบสภา จำนวน 2 ฉบับ ^{***} ตกไปเพราะ ยุบสภา

ที่มา: จากสมุดบัญชีเก็บร่าง พ.ร.บ. ยุติติ และเบ็ดเตล็ด (เป็นรายปี), งานยุติติ กองการประชุม
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (จัดทำตารางโดยผู้เขียน)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเกือบทุกครั้ง ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 ให้ความสนใจร่วมอภิปรายและซักถามน้อยมาก จนบางครั้ง ไม่ปรากฏมีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมอภิปรายหรือซักถามด้วยเลย โดยเฉพาะกรณีที่เป็นร่าง พระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 จะไม่คัดค้านแล้วบางครั้งปรากฏ ว่าสมาชิกประเภทที่ 2 กล่าวอภิปรายสนับสนุนหรือกล่าวแก้แทนรัฐบาล ทำให้ร่างพระราชบัญญัติ ของคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับการต่อต้านจากสมาชิกประเภทที่ 1 มากนัก²³⁹ เช่นในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมี หลักการรื้อถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้อย่าง กว้างขวาง ในการพิจารณาวาระที่ 1 ไม่มีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นเลย หลังจากสมาชิกประเภทที่ 1 อภิปรายโต้เล็กน้อยที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วย คะแนนเสียง 131 เสียง ไม่รับหลักการ 2 เสียง แต่ในการพิจารณาขึ้นแปรญัตติ มีสมาชิก ประเภทที่ 1 หลายรายโต้พยายามขอแก้ไขหลักการบางประการของร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่ง รื้อถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญ ของสภาซึ่งทำหน้าที่ในการแปรญัตติจำนวน 15 คน ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 2 ที่รัฐบาล เลื่อนแต่งตั้งจำนวนถึง 9 คน ไม่ยอมให้สมาชิกประเภทที่ 1 แปรญัตติ ในการพิจารณาวาระ ที่ 2 จึงเกิดการโต้เถียงกันระหว่างสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นกรรมาธิการกับสมาชิกประเภท ที่ 1 ผู้ขอสงวนคำแปรญัตติ แต่ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลดังกล่าวก็ผ่านเป็นกฎหมาย ไปได้ด้วยคะแนนเสียงอย่างมาก²⁴⁰

²³⁹ โปรตตุ รายละเอียดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรได้ใน สำนักรงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่พ.ศ. 2495-2501. (เอกสารเก็บเล่ม แยกเป็นรายปี).

²⁴⁰ โปรตตุ สำนักรงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 3/2495 (วิสามัญ) ชุดที่ 1," 13 พฤศจิกายน 2495, หน้า 401-592.

3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ

ในการลงมติให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศปรากฏว่า สภาชิกประเภทที่ 2 มีบทบาทสำคัญอย่างมากที่ทำให้รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าโดยส่วนรวมสภาชิกประเภทที่ 2 จะไม่ร่วมอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลก็ตาม เช่น ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐมนตรีร่วมคณะ 25 คน เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2495 ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 4 เมษายน 2495 ด้วยคะแนนเสียง 167 เสียง ต่อ 4 เสียง จากสภาชิกผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมด 196 คน และการแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะ 26 คน เป็นครั้งที่ 2 โดยแถลงนโยบายต่อสภาเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2500 ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาด้วยคะแนนเสียง 144 เสียง ต่อ 60 เสียง และการแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พร้อมคณะ 28 คน เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2501 ก็ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียงข้างมากด้วยคะแนน 162 เสียง ต่อ 40 เสียง²⁴¹

นอกจากรัฐบาลจะอาศัยสภาชิกประเภทที่ 2 ร่วมลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลในการแถลงนโยบายต่อสภาดังกล่าวแล้ว ยังปรากฏด้วยว่ารัฐบาลได้อาศัยสภาชิกประเภทที่ 2 เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ หลังจากคณะรัฐประหารภายใต้การนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารเมื่อวันที่

²⁴¹ สำนักงานอำนวยการหนังสือ "รัฐสภาสาร" สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ,

สมุดภาพสภาชิกรัฐสภา 2475-2502.

16 กันยายน 2500 และได้ประกาศยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นพรรคพวกของจอมพล ป. พิบูลสงคราม คณะรัฐประหารก็ได้แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ชุดใหม่ ซึ่งเป็นพรรคพวกของตนเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2500 มีจำนวนทั้งสิ้น 121 คน²⁴² และต่อมาอีก 6 วัน คือ วันที่ 24 กันยายน 2500 รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมีนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรีพร้อมรัฐมนตรีร่วมคณะอีก 26 คน โดยการสนับสนุนของคณะรัฐประหารก็ได้แถลงนโยบายต่อสมาชิกประเภทที่ 2 ในฐานะรัฐสภา ผลปรากฏว่ารัฐบาลชุดนี้ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกประเภทที่ 2 ใช้อำนาจบริหารประเทศได้ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์²⁴³

3.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลซึ่งมักจะเป็นเป้าโจมตีของสมาชิกประเภทที่ 1 หรือสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเสมอมา ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 นอกจากจะไม่เข้าร่วมวงโจมตีรัฐบาลแล้ว ยังทำหน้าที่ช่วยเหลือหรือเป็นทนายแก้ต่างแทนรัฐบาล ทำให้สมาชิกประเภทที่ 1 ไม่สามารถโจมตีรัฐบาลได้มากนัก และทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านเป็นกฎหมายโดยสะดวกขึ้น ดังเช่นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2496 ไม่มีสมาชิกประเภทที่ 2 เข้าร่วมการอภิปรายด้วยเลย หลังจากสมาชิกประเภทที่ 1 กล่าวอภิปรายโต้เถียงน้อย สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ได้เข้าทำหน้าที่ตัดบทและรวบรัดการพิจารณาของสภาโดยเสนอขอ ปิดการอภิปราย และในที่รัฐสภาก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนน 132 เสียง ต่อ 10 เสียง และงดออกเสียงเป็นจำนวนมากถึง 104 เสียง โดยใช้เวลาอภิปรายไม่นานนัก²⁴⁴

²⁴² กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2527 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 34-35.

²⁴³ สำนักงานอำนวยการหนังสือ "รัฐสภาสาร," สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สมุดภาพล่สมาชิกรัฐสภา 2475-2502.

²⁴⁴ โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2495 (วิสามัญ) ชุดที่ 1," 6 พฤศจิกายน 2495, หน้า 48-386.



3.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในด้านการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลนั้น ปรากฏว่าตลอดระยะเวลา 7 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนถึง 532 กระทู้²⁴⁵ ซึ่งกระทู้ถามเกือบทั้งหมดล้วนเป็นกระทู้ถามของสมาชิกประเภทที่ 1 และเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะควบคุม สอดส่องการทำงานของรัฐบาล ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 2 ไม่สนใจควบคุม สอดส่องการทำงานของรัฐบาลแม้แต่น้อย

ตารางที่ 15 จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ พ.ศ. 2495-2501

ปี พ.ศ.	2495	2496	2497	2498	2499	2500	2501
จำนวน	88	103	121	72	58	30	60

ที่มา: สุ่มภาพสมาชิกรัฐสภา 2475-2502 (รวบรวมและจัดทำตารางโดยผู้เขียน)

ในด้านการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกประเภทที่ 2 ไม่ว่าจะเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ไม่ปรากฏเลยว่าสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ใช้อำนาจเหล่านี้ควบคุมรัฐบาลแม้แต่น้อยตลอดระยะเวลายาวนานถึง 7 ปี

3.2.4 การรั้งถ่วงดุลย์สมาชิกประเภทที่ 1

หลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินเป็นครั้งที่สองได้เพียงประมาณ 5 เดือน²⁴⁶ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 นำ

²⁴⁵ ไม่สามารถจะแยกได้ว่าเป็นกระทู้ของสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 จำนวนเท่าใดบ้าง แต่จากการตรวจสอบจากสารบัญรายงานการประชุมตั้งแต่ พ.ศ. 2495-2501 พบว่ากระทู้เกือบทั้งหมด ล้วนเป็นของสมาชิกประเภทที่ 1

²⁴⁶ ตั้งแต่แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 1 เมษายน 2500.

โดยนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ หัวหน้าพรรค
 สหภูมิ และสมาชิกพรรคเสรีธรรมังคคิลา ของรัฐบาลบางคน จำนวนรวม 68 คน ได้ร่วมชกฟอก
 รัฐบาลในการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงโดย
 ไม่มีการลงมติตามมาตรา 75²⁴⁷ เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2500 โดยมีหลักการสำคัญ 9 ข้อ
 คือ

1. รัฐบาลนี้ไม่สามารถรักษากฎหมายของบ้านเมือง เป็น
 เหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และได้มีการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพขึ้นในประเทศไทย
2. รัฐบาลบริหารการคลังของประเทศไปเ็นทางที่ไม่ชอบ
 ทำให้ฐานะการคลังของประเทศเสื่อมโทรมจนก่อให้เกิดหนี้สินพอกพูนมากขึ้น
3. รัฐบาลนี้ไม่สามารถบริหารกิจการด้านต่างประเทศตามที่
 ได้แถลงไว้ และไม่สามารถดำเนินการต่างประเทศโดยอิสระ ทั้งไม่รับฟังความคิดเห็นของ
 ประชาชน
4. รัฐบาลนี้ไม่สามารถจัดการศึกษาให้ได้ผลดีแก่ประชาชน
5. รัฐบาลนี้ไม่สามารถเพิ่มระดับมาตรฐานการครองชีพ
 ของประชาชนตามที่แถลงไว้ ทั้งไม่มีนโยบายที่จะลดค่าครองชีพของประชาชน
6. รัฐบาลนี้ไม่สามารถดำเนินการในด้านเศรษฐกิจให้เกิด
 ประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน
7. รัฐบาลนี้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามคอรัปชั่น
 ทั้งยังส่งเสริมให้มีการคอรัปชั่นมากขึ้น
8. รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดนี้ไม่รักษาสัจจะวาจาที่กล่าวไว้
 จนเป็นเหตุให้เสื่อมความนิยมเชื่อถือจากประชาชน

²⁴⁷ จำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อ เสนอญัตติไม่เพียงพอก็จะเปิดการอภิปรายทั่วไปตามมาตรา

9. ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ ได้สื่อ

สำแดงให้เห็นว่าไม่รับผิดชอบต่อประชาชน และไม่คำนึงถึงเจตนาธรรมของระบอบประชาธิปไตย

ในการเปิดอภิปรายครั้งนี้ มีสมาชิกประเภทที่ 2 หลายคน
ร่วมอภิปรายโจมตีบรรดาสมาชิกประเภทที่ 1 และกล่าวแก่ให้ฝ่ายรัฐบาลดังกล่าวอภิปรายของ
พิมพ์เอก ช่าง เยื้องศักดิ์สงคราม ว่า

การเปิดอภิปรายนี้ . . . ฝ่ายตั้งข้อเปิดอภิปรายก็พาดพิงมาในนโยบายของ
รัฐบาล . . . เกี่ยวกับการรักษากฎหมาย และการปล่อยให้มีการหมิ่นพระบรมเดช
านุภาพนั้น . . . ตามที่ . . . ท่านรัฐมนตรีได้ตอบไป ผมคิดว่าได้ตอบไปอย่างกว้าง
ขวางก็เข้าใจว่าเป็นหลักฐานที่เพียงพอ แต่อย่างไรก็ตามทางฝ่ายผู้สนับสนุนยังจิตใจใน
ข้อเท็จจริง . . . เกี่ยวกับการโจรผู้ร้ายว่ายังมีอยู่มากมาย แล้วก็ยังไม่เชื่อว่าสถิติของ
รัฐบาลนั้นถูกต้องเป็นจริง เพราะความเป็นจริงที่โต้พบเห็นนั้นมันแสดงอยู่ แต่อย่างไรก็
ตามผู้อภิปรายนั้นคงไปพบเห็นในบางท้องที่แล้วเป็นเหตุบางขณะ ซึ่งไม่ว่าจะเอาอนุโลม
เป็นข้อเท็จจริงเหมาเอาว่าการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการรักษากฎหมายไม่ได้
เป็นไปโดยที่ชอบที่ควรนั้น ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่ฟังไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้อภิปรายได้
ท้าวว่ามูลเหตุเกิดมาจากการเล่นสลากรินรวบ ซึ่งเรื่องนี้ผมก็ได้ลบล้างแล้ว . . .
ปรากฏจากสถิติว่ารัฐบาลกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ปล่อยปลละละเลย ได้มีการปราบสลากร
ินรวบมากตามลำดับ . . . ได้สืบไปแล้วประมาณเกือบ 300 ราย แล้วได้ฟ้องไปแล้ว
ก็มี . . . ในช่วงระยะ 4 เดือน . . . แสดงให้เห็นว่ารัฐบาล . . . ไม่ได้ปล่อย
ปลละละเลย . . . นอกจากนั้นก็มีเรื่องเกี่ยวกับหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ . . . ทาง
กระทรวงมหาดไทยได้มีการฟ้องร้องไปแล้ว . . . เพราะฉะนั้นผมคิดว่าการที่ท่านรัฐมนตรี
ได้ชี้แจงไปแล้วนั้น เป็นการแสดงว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ได้ปล่อยปลละละเลยให้มีการ
ละเมิดในองค์พระมหากษัตริย์ . . .

และกล่าวของนายลู่วิชัย พิมพ์เศรษฐ ว่า

ข้าพเจ้าได้ฟังทางฝ่ายค้านได้อภิปรายว่า การคลังเวลานี้เสื่อมโทรมจนกระทั่งมีหนี้สิน
พอกพูนอะไรมากขึ้น . . . ก็ทำให้รู้สึกตกใจเหมือนกันว่า ถ้าหากว่าเหตุการณ์เป็นไป
อย่างที่ว่าฝ่ายค้านได้พูด . . . ก็เข้าใจว่าบ้านเมืองของเราต่อไปเห็นจะไปไม่รอด
แน่ . . . เราที่อยู่แล้วว่างประมาณประจำปีนั้นชี้ให้เห็นฐานะการเงินของประเทศ จะ
ไปเอาในเรื่องอื่นใดมาพูด มาเปรียบเทียบกับนั้น ย่อมเป็นไปไม่ได้ . . . ท่านจะไปตี
รัฐบาลนี้ได้อย่างไรได้ . . . ในเรื่องการตั้งจ่ายเงินราชการสับกิติ . . . ท่านก็ได้รับ
รายงานมาผิด ๆ . . . รัฐบาลกู้เงินมาสร้างเขื่อนกิติ สร้างไฟฟ้ากิติ ทำเรือกิติ
รถไฟกิติ ทrolleyสินต่าง ๆ นั้น . . . เป็นมรดกของลูกหลานแทนที่จะเป็นการสร้างหนี้สิน
ให้แก่ลูกหลาน เท่ากับเราสร้างมรดกอันยิ่งใหญ่ให้แก่ลูกหลานเพื่อใช้เป็นทุนทำมาหากิน

ต่อไป แล้วอย่างนี้ท่านจะตำหนิรัฐบาลอย่างไร . . . เมื่อเราرضือเท็จจริงอย่างนี้แล้ว . . . มาช่วยกันร่วมมือ . . . จะเป็นผลดีกว่าที่ท่านจะมาทักท้วงหรือมาตำหนิด้วยเรียกว่าไม่ชอบด้วยเหตุผล . . .

ทั้งนี้ทั้งนั้นการเปิดอภิปรายของสมาชิกประเภทที่ 1 ดังที่นายสำนักลายล่าว่าง ได้กล่าวตำหนิว่า

ท่านหมกไปในทางยกเมฆเลียมากกว่า . . . ตัวเลขก็ไม่ทราบ . . . เอาความเข้าใจของท่าน . . . พยายามใส่ร้ายรัฐบาลว่าสร้างถนนไปหาเมียน้อย . . . ถนนสายไหน ท่านก็ไม่กล่าวจะแจ้ง . . . อย่างนี้หรือวิสัยที่จะต่อสู้กัน . . . เราจะมาเล่นลั่นกันอะไรต่าง ๆ นา ๆ นั้น ไปพูดกันที่สนามหลวง . . . ใครมาบริหารประเทศชาติก็อยากจะฝากชื่อเสียง . . . ต้องการความเจริญของประชาชน . . . ให้ประชาชนมีที่อยู่ทำกิน อย่างนี้หรือรัฐบาลทำไม่ดี . . . ไร่ที่ไหนมันดีอยู่ 80 เปอร์เซ็นต์ไม่พูดเอาที่ไม่ดีสัก 10 อะไรอย่างนี้ไม่ใช่วิสัย . . . 248

นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 จะสนับสนุนช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลดังกล่าวแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังขัดขวางการกระทำของสมาชิกประเภทที่ 1 อันจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยการไม่ให้ความเห็นชอบกับญัตติของสมาชิกประเภทที่ 1 เช่น ญัตติขอเปิดอภิปรายตามนโยบายของรัฐ (พ.ศ. 2501) ญัตติขอให้คณะรัฐมนตรีถอนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2501 ไปปรับปรุงใหม่ ญัตติขอให้สภาตั้งกรรมการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประชาชน และญัตติขอให้ออกเสียงลงคะแนนไว้วางใจรัฐบาลตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 74 (4) เป็นผลให้ญัตติดังกล่าวของสมาชิกประเภทที่ 1 ต้องตกไป ญัตติที่มีลักษณะควบคุม และอาจกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจึงมักจะถูกกีดกันจากสมาชิกประเภทที่ 2 จนต้องตกไป ดังเช่นที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร พลเอก พระประจันตจินนิค สมาชิกประเภทที่ 2 ได้สั่งระงับญัตติของสมาชิกประเภทที่ 1 เรื่อง ขอให้รัฐบาลแจ้งเรื่องประเทศไทยได้ตกลงประกาศสถาปนาความมั่นคงร่วมกันให้

248

โปรดดู สำนักรงานเลขานุการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 10/2500 (สามัญ) ชุดที่ 2," 29 สิงหาคม 2500, หน้า 1024-1151.

รัฐสภาทราบ และเรื่องการเกิดบฏจลาจลเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2501²⁴⁹

จากที่กล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า สมาชิกประเภทที่ 2 หาได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่เล็งของสมาชิกประเภทที่ 1 เพื่อส่งเสริมและประคับประคองการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังเหตุผลที่กล่าวอ้างในการนำสมาชิกประเภทที่ 2 มาใช้ไม่ ตรงกันข้ามสมาชิกประเภทที่ 2 กลับใช้อำนาจที่มีอยู่รังแกและขัดขวางการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจนไม่สามารถควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลตามระบอบรัฐสภาได้มากนัก ซึ่งเนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมสมาชิกประเภทที่ 2 ได้โดยวิธีการแต่งตั้งจากผู้ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล สมาชิกประเภทที่ 2 จึงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเครื่องมือค้ำจุนเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลอันเป็นจุดมุ่งหมายหลัก ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่แม้ว่าสมาชิกประเภทที่ 2 จะมีอำนาจควบคุมรัฐบาลอย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ไม่ได้ใช้อำนาจเหล่านี้ควบคุมรัฐบาล หรือสร้าง ความรำคาญใจให้แก่รัฐบาลแม้แต่น้อยตลอดสมัยที่อยู่ในตำแหน่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴⁹

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สมุดบัญชีเก็บร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ และเรื่อง
ทั่ว ๆ ไป พ.ศ. 2495, 2496, 2497 และ 2501. (แยกเก็บเป็นรายปี)

องค์ประกอบ อำนาจ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาในการร่างและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิได้จะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธ.ค. พ.ศ. 2475 หรือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 กล่าวคือยังคงมีโครงสร้างในรูปแบบที่เปิดโอกาสให้มีการรวบอำนาจโดยฝ่ายบริหารอยู่เช่นเดิม²⁵⁰ ซึ่งนอกจากจะมีวุฒิสภาเป็นสภาสูง ช่วยในการถ่วงดุลย์อำนาจของสภาล่างมิให้ใช้อำนาจควบคุมฝ่ายบริหารมากเกินไปแล้ว²⁵¹ รัฐธรรมนูญยังมีหลักการแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกจากกันมากขึ้นเพื่อสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ²⁵²

1. องค์ประกอบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์²⁵³ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปีให้มีการจับสลากเพื่อให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่ง เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้²⁵⁴ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่มีบทบัญญัติให้ผู้ที่พ้นผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

²⁵⁰ พงศ์ใหญ่ ศุภมตารักษ์, "รัฐธรรมนูญไทย 2511: ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร," วารสารสังคมศาสตร์ 7 (ม.ค. 2513): 127.

²⁵¹ สมภพ โหดระกิตต์, "หลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," รัฐสภาสาร, 17 (มิ.ค. 2512): 29.

²⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

²⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 78.

²⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 79.

สมาชิกวุฒิสภาเป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า
 ฝ่ายบริหาร เป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั่นเอง²⁵⁵ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังไม่กำหนด
 คุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาและไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรี
 ในขณะเดียวกัน ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถคัดเลือกและแต่งตั้งบรรดาสมาชิกพรรคพวกและข้าราชการ
 ประจำผู้ได้บังคับบัญชาของตนดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างกว้างขวาง วุฒิสภาภายใต้
 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นสภาของฝ่ายบริหารและตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายบริหาร และ
 รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
 นายกรัฐมนตรี²⁵⁶ ซึ่งเป็นการไม่ขัดด้วยหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจาก
 ประธานรัฐสภาก็คือประธานวุฒิสภา²⁵⁷ ซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากฝ่ายบริหาร ดังนั้นการให้ประธาน
 รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเท่ากับเป็นการผูกขาดอำนาจอยู่
 เฉพาะคนกลุ่มเดียวกันนั่นเอง อนึ่งในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 4 ก.ค. 2511 ปรากฏว่า
 มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากผู้ได้รับแต่งตั้งมากกว่า 3 ใน 4 ของจำนวน
 ทั้งหมดล้วนเป็นข้าราชการประจำระดับสูงทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของ
 ข้าราชการตำแหน่งสูงในรัฐบาลทั้งสิ้น และมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนสังกัดพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่ง
 เป็นพรรครัฐบาลอยู่อีกหลายคน²⁵⁸ เมื่อพิจารณาอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้แล้ว ปรากฏว่ามีที่มา
 จากข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 82.50

255 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 156.

256 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 137 วรรค 2.

257 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 72.

258 กริช สิบสำนึก, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ", หน้า 47-48.

ตารางที่ 16 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แต่งตั้งเมื่อ 4 กรกฎาคม 2511

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	รับราชการทหาร	67	55.83
2	รับราชการตำรวจ	7	5.83
3	รับราชการพลเรือน	23	19.17
4	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	2	1.67
5	ข้าราชการบำนาญ	18	15.00
6	ธนาคาร	2	1.67
7	ทนายความ	1	0.83
	รวม	120	100

ที่มา: แผนกงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

2. อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ววุฒิสภาชุดนี้ยังมีอำนาจ เสนอร่างพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนจะเสนอได้ เมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น²⁵⁹ สันรับหลักและวิธีการในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีหลักและวิธีการที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา กล่าวคือกำหนดให้วุฒิสภามีฐานะ เป็นสภาแรกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเฉพาะของ

²⁵⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 17 วรรคแรก.

ล่มาฮิกวุฒิสภา เช่นเดียวกับสภาผู้แทน²⁶⁰ และเมื่อสภาผู้แทนหรือวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทน ในฐานะสภาที่สอง วุฒิสภาหรือสภาผู้แทน จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน หรือ 30 วัน กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น นอกจากนี้การที่สภาผู้แทนเสนอร่าง พระราชบัญญัติไปยังวุฒิสภาหรือวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังสภาผู้แทน ให้ประธานแห่งสภา ที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น แจ้งด้วยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ถ้ามิได้ แจ้งให้ถือว่ามิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน²⁶¹

เมื่อวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนหรือวุฒิสภาให้คำวินิจฉัยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนหรือวุฒิสภา กรณีที่เป็นร่างที่สภาผู้แทนเสนอ ก็ให้ยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งคืนไปยังสภาผู้แทน กรณีที่เป็นร่างที่วุฒิสภาเสนอก็ให้ร่าง พระราชบัญญัตินั้นตกไป

ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนหรือวุฒิสภา ที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ และให้สภาทั้งสองตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นล่มาฮิกแห่งสภานั้นมีจำนวน เท่ากันประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และเสนอร่างที่ได้พิจารณา แล้วเสร็จต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยตามร่างที่คณะกรรมการร่วมเสนอก็ให้ คำวินิจฉัยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย กรณีที่เป็น ร่างของวุฒิสภาก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทน ก็ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน²⁶²

²⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 118.

²⁶¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 119.

²⁶² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 120.

เมื่อหมดกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภาล้างร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมา
ยังสภาผู้แทนสภาผู้แทนออกยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ แต่ถ้า เป็นร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนออกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามร่างเดิม
หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว²⁶³

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในขอบเขตที่กว้างขวาง
กว่าวุฒิสภาทุกชุดที่ผ่านมา ขณะเดียวกันสภาผู้แทนก็ควบคุมฝ่ายบริหารได้น้อยลง คณะรัฐมนตรี
สามารถเข้าบริหารประเทศได้โดยไม่ต้องขอความไว้วางใจหรือความยินยอมจากสภาผู้แทน เพียงแต่
แถลงนโยบายให้รัฐสภารับทราบเท่านั้น²⁶⁴

2.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การตัดท่างบประมาณประจำปีของรัฐบาล
กระทำเป็นพระราชบัญญัติ ในกรณีที่พระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณ
ปีก่อนนั้นไปพลาง²⁶⁵ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้
ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณเท่านั้น แต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไป
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำ
ได้ โดยคำอนุมัติของรัฐสภาให้ท่านเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง หรือรวมลงไว้ในพระราชบัญญัติ

²⁶³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 121.

²⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 141.

²⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 123. อนึ่งการตัดท่างบประมาณประจำปี

ของรัฐบาลต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ หมายความว่าต้องดำเนินการตัดท่างบตามวิธีเช่นพระราชบัญญัติ
ทั่ว ๆ ไป กล่าวคือรัฐบาลจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนเป็นลำดับ
แรก หลังจากนั้นจึงเสนอต่อวุฒิสภาเป็นสภาที่สอง ตราบละเอียดในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ได้ในมาตรา 118-122.

โฉนดเงินในงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณ
ประจำปีถัดไป²⁶⁶

2.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีใน
เรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควร
เปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน²⁶⁷

2.2.3 การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

สมาชิกวุฒิสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง
หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ แต่
คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควร
เปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน²⁶⁸

2.2.4 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะ

สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิก
ของแต่ละสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ
ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ ทั้งนี้การเปิด
อภิปรายทั่วไปดังกล่าวให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดย
ฉัยด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติไว้วางใจ หรือ
ไม่ไว้วางใจ แต่การลงมติให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด²⁶⁹

²⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 124.

²⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 126.

²⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 127.

²⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 128.

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจอย่างกว้างขวางทั้ง
ด้านนิติบัญญัติและการควบคุมรัฐบาลเกือบเสมอด้วยสภาผู้แทนเช่นนี้ ย่อมชี้ให้เห็นถึงเจตนาที่แท้จริง
ของการมีวุฒิสภาหรือสภาสูง ว่ามิใช่มุ่งหวังให้เป็น "สภาที่เสียง" ให้กับสภาผู้แทน แต่เพื่อให้
วุฒิสภาเป็นสถาบันคุ้มครองอำนาจและรักษาเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล และถ่วงดุลย์สภาผู้แทน²⁷⁰
นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้ยกฐานะของวุฒิสภาซึ่งเป็นสถาบันของข้าราชการประจำและได้รับแต่งตั้ง
จากฝ่ายบริหารอยู่เหนือกว่าสภาผู้แทนซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชน ด้วยการบัญญัติให้
ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภา²⁷¹ และให้ใช้
ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภาในการประชุมของรัฐสภา²⁷² และวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบเลิก
ได้โดยการยุบสภา²⁷³ กับทั้งให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในวาระเริ่มแรกด้วย²⁷⁴

นอกจากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะบอกย้อนก่อนเงื่อนไข
เพื่อรวบรวมอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหาร โดยมีวุฒิสภาเป็นเครื่องมือแล้วรัฐธรรมนูญยังห้ามสมาชิกวุฒิสภา
ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี²⁷⁵ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการเมืองของข้าราชการประจำ

270 ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช และเศรษฐพร อัครพิทักษ์, กลไกรัฐสภา, หน้า 14.

271 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 72.

272 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 135.

273 มาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาลิ้นสุดลง
6 กรณี คือ 1 ถึงคราวออกตามวาระ 2 ตาย 3 ลาออก 4 เสียสัญชาติไทย 5 มีลักษณะ
ต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 86 (1) (2) (3) หรือ (5) หรือมาตรา 89 (1) (2)
หรือ (3) 6 ถูกจำคุกโดยศาลพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
หรือความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีกำหนดโทษอันลหุโทษ.

274 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 178.

275 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 139.

โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งบริหารอีก
 บทบาทหนึ่งได้²⁷⁶ ซึ่งปรากฏต่อมาว่าข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารได้เข้าดำรงตำแหน่ง
 รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นเมื่อ 7 ธ.ค. 2512 เป็นส่วนใหญ่²⁷⁷ ทำให้การปกครอง
 ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นการปกครองระบอบข้าราชการ เพื่อมุ่งสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเป็น
 สำคัญ²⁷⁸

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 20 มิถุนายน
พ.ศ. 2511 (ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม 2511-17 พฤศจิกายน 2514)²⁷⁹

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในช่วงเวลา 3 ปีเศษของการดำรงตำแหน่ง วุฒิสภาได้พิจารณาร่าง
 พระราชบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 59 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 6 ฉบับ
 และร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจำนวน 53 ฉบับ วุฒิสภาอนุมัติร่างของสมาชิกสภาผู้แทน
 ใช้บังคับเป็นกฎหมายจำนวน 2 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 4 ฉบับ และอนุมัติร่างของ
 คณะรัฐมนตรีเป็นกฎหมายจำนวน 51 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวนเพียง 2 ฉบับ ในการ
 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ปรากฏว่าส่วนใหญ่วุฒิสภาพิจารณาและผ่านร่างพระราชบัญญัติไป

²⁷⁶ พงศ์เทัญ ค่กุนตารักษ์, "รัฐธรรมนูญไทย 2511: ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ
 นิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร," หน้า 134.

²⁷⁷ โปรตตุ ลูเมธ สันติเวทย์กุล, "รัฐบาลทหาร" หน้า 10. และกนก
 วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า
 136-137.

²⁷⁸ พงศ์เทัญ ค่กุนตารักษ์, "รัฐธรรมนูญไทย 2511: ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ
 นิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร," หน้า 143.

²⁷⁹ นับตั้งแต่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จนถึงมีการปฏิวัติและยกเลิกรัฐธรรมนูญโดย
 คณะพลเรือน กิตติขจร.

โดยเร็ว ใช้เวลาในการพิจารณาค่อนข้างน้อยมีการอภิปราย และซักถามบ้าง แต่เป็นเพียง
 สอบถามปัญหาข้อข้องใจ หรือข้อเท็จจริงและซักถามเฉพาะวาระรับหลักการเท่านั้น มิได้มีการ
 อภิปรายในสาระสำคัญหรือรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด นอกจากนี้การอภิปราย
 หลายครั้งมีลักษณะเป็นการข่มเขยการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
 มิได้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ²⁸⁰

ตารางที่ 17 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511

ผู้ เสนอ	จำนวน	ได้รับ อนุมัติ	ส่งกลับคืน สภา ผู้แทน	ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับอนุมัติ			หมายเหตุ
				อภิปรายเล็กน้อยพิจารณา วาระรวด ผ่าน วุฒิสภาไปใน ที่สุด	ไม่มีการซักถาม หรืออภิปราย ส่งคณะกรรมการ พิจารณา ไม่มีแก้ไขผ่าน วุฒิสภา	อภิปรายเล็กน้อยส่งคณะ กรรมาธิการ พิจารณา ไม่ แก้ไขและผ่าน วุฒิสภาไปใน ที่สุด	
สส.	6	2	4 ¹	-	-	2	1. วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ ภายหลัง 1 ฉบับ
กรม.	53	51	2 ²	3	6	42	2. วุฒิสภาเห็น ชอบด้วยทั้ง 2 ฉบับ

ที่มา: กรีช สิบสามรี, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ ", หน้า
 121-131 (จัดทำตารางโดยผู้เขียน).

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดนี้มีลักษณะคล้ายตามความต้องการของรัฐบาลอย่างชัดเจน เช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดินของสมาชิกสภาผู้แทน ซึ่งวุฒิสภาลงมติไม่รับหลักการและตกไปในที่สุด ร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อที่น่าสนใจคือ เป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนพระครุรัฐบาล ซึ่งในชั้นแรกรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ก็ไม่สามารถหาหนทางความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนได้ รัฐบาลจึงเปิดโอกาสให้ออกเสียงได้โดยเสรี ร่างฉบับนี้จึงผ่านที่ประชุมสภาผู้แทนไปโดยไม่มีเสียงคัดค้านมากนัก แต่เมื่อถึงวุฒิสภากลับปรากฏว่าที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียงมากถึง 72 เสียงต่อ 9 เสียง ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ จึงหาทางออกด้วยการให้วุฒิสภาใช้สิทธิยับยั้งร่างดังกล่าว²⁸¹

นอกจากนี้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่...) พ.ศ. 2512 ของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหลักการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายซักถามเหตุผล และตั้งข้อสังเกตเล็กน้อยจำนวนเพียง 5 คน หลังจากรัฐบาลชี้แจงแล้ว ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียงข้างมากโดยไม่มีเสียงคัดค้าน และในที่สุดก็อนุมัติเป็นกฎหมายตามร่างที่คณะกรรมการวิสามัญเสนอโดยไม่แก้ไข โดยไม่มีการอภิปรายด้วยคะแนนเสียงส่วนมากโดยไม่มีเสียงคัดค้าน²⁸²

3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญกว่าร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ในด้านของการควบคุมการบริหารนโยบายโดยการใช้จ่ายเงิน และมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลค่อนข้างมาก กล่าวได้ว่าคงมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ที่มีการซักถามเพียงเล็กน้อย และผ่านการพิจารณาไปโดยรวดเร็ว โดยไม่มีการกลั่นกรอง ดังนี้

²⁸¹ กริช สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ", หน้า 135-137.

²⁸² โปรดดูสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาที่หน้ารัฐสภา ครั้งที่ 23," 26 ธันวาคม 2511, หน้า 1222-1249 และครั้งที่ 3 (วิสามัญ) 16 มกราคม 2512, หน้า 1419-1433.

3.2.1.1 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. 2512 ปรากฏว่ามีสมาชิกอภิปรายเพียง 3 คน จากสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม 100 คน การอภิปรายเป็นไปในลักษณะซักถามและตั้งข้อสังเกต หลังจากนั้นที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียงส่วนมากโดยไม่มีเสียงคัดค้าน โดยใช้เวลาพิจารณาในชั้นรับหลักการทั้งสิ้นเพียง 1 ชั่วโมงเศษเท่านั้น และต่อมาวุฒิสภาก็ได้อนุมัติร่างที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาไม่มีการแก้ไข ด้วยคะแนนเสียงส่วนมากโดยไม่มีเสียงคัดค้าน โดยไม่มีการอภิปราย ใช้เวลาพิจารณาในวาระนี้เพียง 30 นาที²⁸³

3.2.1.2 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. 2513 ปรากฏว่ามีการเสนอความคิดเห็นและข้อสังเกตเล็กน้อย ที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยเสียงอย่างมาก โดยไม่มีเสียงคัดค้าน ต่อมาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาไม่มีการแก้ไขและได้ผ่านวุฒิสภาไปในที่สุด²⁸⁴

3.2.1.3 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. 2514 มีสมาชิกอภิปรายเพียงเล็กน้อยในลักษณะตั้งข้อสังเกตและเสนอความเห็นต่อรัฐบาล และที่ประชุมลงมติรับหลักการด้วยเสียงอย่างมากโดยไม่มีการคัดค้าน หลังจากนั้นได้ส่งร่างให้คณะกรรมการพิจารณา ไม่มีการแก้ไขและผ่านที่ประชุมวุฒิสภาไปโดยเวลาอันสั้น²⁸⁵

3.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ตลอดระยะเวลา 3 ปีเศษ มีสมาชิกวุฒิสภาดังกระทู้ถามรัฐบาลจำนวนเพียง 4 กระทู้โดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คน ได้แก่ กระทู้เรื่องสหรัฐอเมริกาส่งมุษย์ไปลงบนดวงจันทร์ ของนายสำนท ส่ายสว่าง ถามนายกรัฐมนตรี กระทู้เรื่องความ

²⁸³ โปรดดูสำเนาเอกสารเลขที่การรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาที่หน้ารัฐสภา ครั้งที่ 6," 23 สิงหาคม 2511, หน้า 138-237 และครั้งที่ 11 30 กันยายน 2511 หน้า 417-511.

²⁸⁴ กรีย สิบสันธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ", หน้า 123.

²⁸⁵ โปรดดูสำเนาเอกสารเลขที่การรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 2/2514 (วิสามัญ)," 20 มกราคม 2514, หน้า 41-97.

เดือตรอนของผู้เข้าเคหะและที่ดินของนายเผด็จ จิราภรณ์ ตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระตุ้นเรื่องนโยบายการค้าระหว่างประเทศของนายเผด็จ จิราภรณ์ ตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศ และกระตุ้นเรื่องนโยบายการให้หลักสูตรการศึกษาของนายเผด็จ จิราภรณ์ ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ²⁸⁶ | ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ ระยะเวลาและผลงานของวุฒิสภาที่ผ่านมา ๆ มา การตั้งกระตุ้นตามมีลักษณะเป็นการชักตามข้อข้องใจ และขอคำชี้แจงเพิ่มเติม มักใช้วิธีการถามหาเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลแถลงผลงาน ชี้แจงปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน การชักตามจึงกระทำเพื่อเป็นพิธีมากกว่าเพื่อควบคุม หรือตรวจสอบ การดำเนินงานของรัฐบาลตามหลักของการตั้งกระตุ้น²⁸⁷ |

แม้ว่าวุฒิสภาชุดนี้จะมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลอย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่ปรากฏเลยว่ามี การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนด้วย ตลอดระยะเวลา 3 ปี

จากที่กล่าว เห็นได้ว่าวุฒิสภาชุดนี้ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นสภาถ่วงดุล ควบคุมและสอดส่องการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล และไม่ได้อำนาจหน้าที่ "สภาที่เสียง" ให้แก่ สภาผู้แทนตามหลักการของสภาสูง แม้ว่าวุฒิสภาจะมีความพร้อมและอยู่ในฐานะที่จะกระทำหน้าที่ ดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างของวุฒิสภาให้เป็น สภาของข้าราชการประจำและตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารโดยวิธีการขึ้นสู่ตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภา วุฒิสภาจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการได้อย่างอิสระ แต่กลับต้องเชื่อฟัง และกระทำตามความต้องการของฝ่ายรัฐบาลตลอดเวลา วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการนำวุฒิสภา มาใช้ก็เพื่อให้ข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายรัฐบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติในอีกบทบาทหนึ่ง

²⁸⁶ กฤษ สิบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ", หน้า

120-132.

²⁸⁷ ลือพรรณ บุญชื้อ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชา การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 251.

รัฐถ่วงอำนาจ ของคณะบุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อรักษาเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลโดยรัฐบาล ไม่จำเป็นต้องกังวลกับการแสวงหาฐานสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลคณะนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติในยุคนี้จึงถูกครอบ ด้วยระบบราชการถึงกึ่งหนึ่ง และอ่อนแอจนไม่สามารถรัฐถ่วงอำนาจของฝ่ายบริหารได้เลย ทำให้ รัฐสภายังคง เป็นเพียงสภาตรายางหรือสัญลักษณ์ของระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น²⁸⁸

องค์ประกอบ อำนาจ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 7 ต.ค. พ.ศ. 2517 ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ซึ่งนอกจากจะได้บรรจุหลักการสำคัญไว้หลายประการ ที่มอง เทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เช่น วางบทบัญญัติประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนใน หมวดที่ 3 และแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองด้วยการห้ามข้าราชการประจำดำรง ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและตำแหน่งรัฐมนตรี²⁸⁹ แล้วยังได้ยกฐานะของสภาผู้แทนราษฎรให้ เหนือกว่าวุฒิสภาอันเป็นสภาแต่งตั้ง โดยบัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา²⁹⁰ กับให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมของรัฐสภา²⁹¹ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของการเมืองไทย ที่ยกฐานะของสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เหนือกว่าสภาแต่งตั้ง

²⁸⁸ ยิบฮันต์ สุ่มทวนิช และอัจฉราพร ภูมทิพย์, ปัญหาสำคัญของกาการค้าเงินงานของ ฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 47.

²⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, มาตรา 102 และ 179.

²⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 96.

²⁹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 166.

1. องค์ประกอบ

รูปแบบของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 116 และมาตรา 118 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา²⁹² ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้²⁹³ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เฉพาะวาระเริ่มแรก เมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีสุ่มสุ่ลาก²⁹⁴ นอกจากรัฐธรรมนูญจะห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา เพื่อมิให้วุฒิสภาถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร เช่นในอดีตแล้ว ยังห้ามสมาชิกวุฒิสภาประกอบการค้าหรือดำรงตำแหน่งที่อาจกระทบกระเทือนต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตั้งบทบัญญัติในมาตรา 103 ดังนี้

"สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"

(1) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

²⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518, มาตรา 107 วรรค 2, เติมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, มาตรา 107 วรรค 2 กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ต่อมาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทน

²⁹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 102.

²⁹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 108.

(2) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

บทบัญญัติมาตรานี้มีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด ป่าเหี้ยม ป่านาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา หรือวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

พร้อมกันนี้ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงสิทธิพล และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาตามรายการ วิธีการและกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ²⁹⁵ สำหรับสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน²⁹⁶ ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 ม.ค. 2518 ปรากฏมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 269 คน²⁹⁷

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏว่าเป็นอัตราส่วน 1:2.7 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ๆ มากล่าวคือ 1:1.8 สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 1:1 สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) 1:1.2 สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 3:4 สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511

²⁹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 104.

²⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 111.

²⁹⁷ ทนท วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 249-256.

และ 1:1 ซึ่ง เป็นอัตราส่วนของสมาชิกแต่งตั้งกับสมาชิกเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495²⁹⁸ ซึ่งสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้วุฒิสภา เป็นสภาอับยั้งและสภาถ่วงดุลอย่างแท้จริง และ เมื่อพิจารณาตามอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง ปรากฏว่ามีที่มาจากบุคคลหลายกลุ่มอาชีพ และมีลักษณะกระจายตัวมากกว่าวุฒิสภาชุดอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นกลุ่มอาชีพอิสระจำนวนมากถึงร้อยละ 39 ขณะที่มาจากข้าราชการประจำ²⁹⁹ เพียงร้อยละ 1 เท่านั้น

ตารางที่ 18 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 แต่งตั้งเมื่อ 26 มกราคม 2518

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการประจำ	1	1.00
2	ข้าราชการบำนาญ	58	58.00
3	ข้าราชการการเมือง	2	2.00
4	นักธุรกิจ	8	8.00
5	ค้าขาย	7	7.00
6	ธุรกิจการเงินการธนาคาร	2	2.00
7	ครู อาจารย์	5	5.00
8	ทนายความ	6	6.00
9	เกษตรกร	2	2.00
10	นายแพทย์	2	2.00
11	วิศวกร	1	1.00
12	แม่บ้าน	2	2.00
13	นักสังคมสงเคราะห์	2	2.00
14	นักหนังสือพิมพ์	2	2.00
	รวม	100	100

ที่มา: แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

²⁹⁸ ยัยอนันต์ ลุ่มทวธิ์ และพิรศักดิ์ สันตารินทร์, ข้อมูลพื้นฐาน กึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, วิทยุครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525), หน้า 48.

²⁹⁹ ภายใต้รัฐธรรมนูญห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน (มาตรา 102) ดังนั้นข้าราชการประจำที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจึงต้องลาออกจากข้าราชการประจำ,

2. อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎรในฐานะของสภาที่ล่องเท่านั้น วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นวุฒิสภา พ.ศ. 2511 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งไปด้วยว่าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน มิฉะนั้นให้ถือว่ามิใช่พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ค่าแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นเด็ดขาด³⁰⁰

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าไม่เห็นชอบก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น และส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร และให้สภาทั้งสองตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภาทั้งสองร่วมกัน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น รายงานเสนอต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมเสนอ ก็ให้ดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน³⁰¹

³⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, มาตรา 148.

³⁰¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 149.

ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่
ได้ เมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทน
ราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมเสนอด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่ง
หนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว³⁰²

นอกจากรัฐธรรมนูญจะตัดทอนระยะเวลาการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของ
วุฒิสภาเหลือเพียง 180 วัน จากกำหนด 1 ปี ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2511 แล้วยังบัญญัติห้ามคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติ
ที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งในระหว่างที่มี
การยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวด้วย โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่าง
พระราชบัญญัตินั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างที่ถูกยับยั้งไว้หรือไม่³⁰³

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลใน
ขอบเขตที่จำกัดเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ
รัฐบาลและการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น วุฒิสภาชุดนี้จึงมีอำนาจน้อยที่สุด ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่
ต้องการให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภา เหตุผลอย่างแท้จริง

2.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้กระบวนการงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีถือปฏิบัติตามหลักการเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไป³⁰⁴ แต่ก็ได้เพิ่มเติมวิธีการและ
กฎเกณฑ์การพิจารณาแตกต่างจาก ที่ผ่านมา เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้อำนาจตะ
ถ่วงร่างพระราชบัญญัตินี้ กล่าวคือ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

³⁰² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 150.

³⁰³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 151.

³⁰⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 153.

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือ
ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทน มิฉะนั้นให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และเมื่อ
ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน
15 วัน มิฉะนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วเช่นกัน³⁰⁵

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสภาเฉพาะการให้ความเห็นชอบ
ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยวุฒิสภาไม่สามารถจะแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้³⁰⁶ คงจะมี
สาเหตุที่ไม่ต้องการให้วุฒิสภาใช้วิธีการนี้ขึ้นตอนเล็กระบบและทำคามยุ่งยากใจให้แก่รัฐบาล
มากจนเกินไป ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในช่วงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นั้นเอง³⁰⁷

³⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 154.

³⁰⁶ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กระทำ
เป็นพระราชบัญญัติ แต่ก็ได้กำหนดวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เป็นการ
เฉพาะแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือในร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาส่งสามารถแก้ไข
เพิ่มเติมได้ตามมาตรา 149 (3) สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการ
แก้ไขเพิ่มเติม เพียงแต่กำหนดให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น (มาตรา 154
วรรค 3)

³⁰⁷ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 107
วรรค 2 กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิก
วุฒิสภา ฝ่ายรัฐบาลจึงไม่สามารถใช้อิทธิพลต่อการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ มาภายหลังจึงได้แก้ไข
รัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา.

2.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ที่ยังคงมีลักษณะเช่นที่ผ่านมากล่าวคือ ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน³⁰⁸

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 (ตั้งแต่ 26 มกราคม 2518-6 ตุลาคม 2519)³⁰⁹

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตลอดระยะเวลา 20 เดือนเศษ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 23 ฉบับ เป็นร่างของคณะรัฐมนตรีจำนวน 15 ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5 ฉบับ และเป็นร่างที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่วมกัน จำนวน 3 ฉบับ โดยวุฒิสภาได้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี จำนวน 11 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร 4 ฉบับ อนุมัติร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 ฉบับ ตกไป 2 ฉบับ และอนุมัติร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 1 ฉบับ ตกไป 1 ฉบับ และส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร 1 ฉบับ³¹⁰

³⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, มาตรา 157.

³⁰⁹ นับตั้งแต่ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจนถึงเกิดรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินโดยคณะปฏิรูปฯ.

³¹⁰ โปรดดู ล่วงพระณ บุญเชื้อ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518", หน้า 249-250.

ตารางที่ 19 การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ของวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

ผู้ เสนอ	จำนวน	ได้รับ อนุมัติ	ตก ไป	สิ่งกีด กันสภา ผู้แทน ราษฎร	ผลการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ที่ได้รับอนุมัติ			หมายเหตุ
					มีการอภิปราย พอควรพิจารณา 3 วาระรวด และอนุมัติโดย ไม่มีการแก้ไข	อภิปรายเล็กน้อย และอนุมัติตาม ความเห็นของ คณะกรรมการ ไม่มีการแก้ไข	อภิปรายกว้าง ขวางและอนุมัติ ตามความเห็น ของคณะกรรมการ ไม่มีการ แก้ไข	
ส.ส.	5	3	2	-	1	-	2	
กรม.	15	11	-	4	5	2	4	
เสนอ ร่วม	3	1	1	1	1	-	-	

ที่มา: สุ่มพรรณ บุญชื้อ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512," หน้า 249-250 (จัดทำตารางโดยผู้เขียน),

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาชุดนี้ แม้ว่าวุฒิสภาจะพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติโดยใช้เวลาน้อยมากเป็นจำนวนหลายฉบับ แต่วุฒิสภาก็ได้พิจารณากลับกรอกร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หลายฉบับอย่างละเอียดรอบคอบ และจริงจังโดยมีการซักถามเกี่ยวกับหลักการ เหตุผลและนโยบายของร่างพระราชบัญญัติ ทั้งทั้งมีการอภิปราย และตำหนิรัฐบาลอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น ร่างพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 53 ลงวันที่ 24 ม.ค. พ.ศ. 2515 พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี และใช้สิทธิยับยั้งโดยลงมติไม่รับหลักการเป็นจำนวนถึง 3 ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. . . . ของสมาชิกสภาผู้แทน

ราชฎร ร่างพระราชบัญญัติถ่ายถอดการประชุมของสภาผู้แทนราชฎร การประชุมวุฒิสภาและ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา พ.ศ. . . . ของสมาชิกสภาผู้แทนราชฎร และร่างพระราช บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ . . .) พ.ศ. . . . ของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทน ราชฎร เล่มาร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ และส่งกลับคืนสภาผู้แทนราชฎร เป็นจำนวน 5 ฉบับด้วยกัน และได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะประยาธิปไตย อันก่อให้เกิดความเลื่อมภาคทางสังคม เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2518 ซึ่งได้ยกเลิกกฎหมายที่ริดรอนสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ และโฆษณาของประชาชนที่ใช้กันมานานถึง 17 ปี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งจากราชฎรโดยตรง และพระราชบัญญัติให้โยกทัพบัญญัติบรรพ 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. 2519 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2519 ที่ให้สิทธิแก่หญิงเท่าเทียมกับฝ่ายชาย³¹¹

3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แม้ว่าวุฒิสภาชุดนี้จะไม่มีความสามารถในการแก้ไข เพิ่มเติม และยับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาล³¹² แต่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2520 วุฒิสภาก็ได้ให้ความสนใจไม่น้อย ในที่ประชุมวุฒิสภามีการอภิปรายและตำหนิรัฐบาลเรื่องการตั้งวงเงินงบประมาณไว้สูงเกินไป ซึ่งแสดงถึงการใช้จ่ายฟุ่มเฟือยหลังจากใช้เวลาอภิปรายนานพอสมควรแล้วที่ประชุมก็ลงมติเห็นชอบพร้อมทั้งส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการให้รัฐบาลรับไปพิจารณาด้วย³¹³

³¹¹ ลือพระณ บุญชื่อ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทาวุฒิสภาและสภาผู้แทนราชฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518," หน้า 246-247.

³¹² ฎรยละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, มาตรา 154.

³¹³ โปรดฎุ สำนัฎงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2/2518 (วิสามัญ)," 22 ตุลาคม 2518, หน้า 274-491 และครั้งที่ 12/2519 (สามัญ) สมัยที่ 2 6 ตุลาคม 2519, หน้า 460-543.

3.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

แม้วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างจริงจัง แต่ในการควบคุมหรือสอดส่องการทำงานของรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภากลับไม่ให้ความสนใจมากนัก กล่าวคือ ตลอดระยะ 20 เดือนเศษ สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนน้อยมาก เพียง 6 กระทู้เท่านั้น ซึ่งในจำนวนดังกล่าวถูกกระงับไป 3 กระทู้³¹⁴ ซึ่งค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับระยะเวลาดำรงตำแหน่งและกระทู้ถามของพญาลักษณ์ พ.ศ. 2489 จำนวน 13 กระทู้ วุฒิสภา พ.ศ. 2490 จำนวน 32 กระทู้ วุฒิสภา พ.ศ. 2492 จำนวน 35 กระทู้ นอกจากนี้การตั้งกระทู้ถามก็มีลักษณะเป็นการซักถามข้อข้องใจ หรือขอคำชี้แจงเพิ่มเติมมากกว่าเพื่อควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล³¹⁵

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าวุฒิสภาชุดนี้ จะประกอบด้วยตัวแทนจากหลายกลุ่มอาชีพ และมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร³¹⁶ และดำรงอยู่ท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย แตกต่างจากวุฒิสภาที่ผ่านมา แต่ความแตกต่างดังกล่าวก็หาได้มีนัยสำคัญต่อบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาชุดนี้มากนัก³¹⁷ ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้น อาจจะเนื่องมาจากบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลระมัดระวังตัวต่อการดำเนินนโยบายมากขึ้น ประกอบกับความผันผวนทางการเมืองและการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล

³¹⁴ ตกไป เนื่องจากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 2 กระทู้ และเจ้าของกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุมอีก 1 กระทู้.

³¹⁵ ล่วงพรรณ นุญชื้อ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518", หน้า 251-253.

³¹⁶ วุฒิสภาชุดนี้ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 26 ม.ค. 2518 สมัยรัฐบาลของนายสัญญาธรรมศักดิ์ ทำให้รัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งชุดต่อ ๆ มา ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลผสมภายใต้การนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หรือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจให้รัฐบาลได้ เพราะไม่ใช่ผู้แต่งตั้งโดยตรง.

³¹⁷ ล่วงพรรณ นุญชื้อ, "รัฐสภาไทย: การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512 และ พ.ศ. 2518", หน้า 255.

ซึ่งมีอยู่บ่อยครั้ง ทำให้วุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเห็นอกเห็นใจรัฐบาล และ "ดีเพื่อก่อ" มากกว่า "ดีเพื่อทำลาย"

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนฐานอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลจากกลุ่มข้าราชการประจำมาสู่ฐานสนับสนุนของมวลชน รวมทั้งการบังคับให้กิจกรรมทางการเมืองแสดงออกในรูปของระบบพรรคการเมือง เพื่อมุ่งหวังที่จะสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลและระบบการเมือง ก็ต้องประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง เนื่องจากการมีพรรคการเมืองมากเกินไป ทำให้การเมืองในระบบพรรคระยะนี้ไม่สามารถจะพัฒนาได้ และเป็นผลให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพ³¹⁸ รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาจึงพยายาม หาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคต่าง ๆ ในรูปของการให้ตำแหน่งทางการเมืองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแลกกับเสถียรภาพของรัฐบาลในทำนองเดียวกับรัฐบาลที่ใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือ ทั้งนี้รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 60 คน ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเพื่อควบคุมเสถียรภาพของรัฐบาล³¹⁹ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลได้ในระยะยาว กล่าวคือในช่วงเวลาเพียง 18 เดือน (ตั้งแต่เดือน มี.ค. 2518-ต.ค. 2519) ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นจำนวนถึง 4 คณะ³²⁰ และมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 12 ม.ค. 2519 อีกจำนวน 1 ครั้ง³²¹ การเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จึงอยู่ในภาวะที่ล้มลุกคลุกคลานมาตลอดจนกระทั่งเกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 6 ต.ค. 2519

³¹⁸ ช่างวุฒิสภา วชิรพุกกี, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย", หน้า 247.

³¹⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 73.

³²⁰ ฮัยอานันต์ สุ่มทวนิช และอัชจราพร กุณฑิสัย, ปัญหาสำคัญของการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 29.

³²¹ เส็นท์ สันทรกระฉ่าง, "การยุบสภาผู้แทนฯ ในไทย" รัฐสภาสาร 24 (ก.พ. 2519): 14.

องค์ประกอบ อำนาจ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 (ภายใต้บังคับใช้เฉพาะกาล 4 ปีแรก)

1. องค์ประกอบ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงกำหนดให้รัฐสภามีสองสภา คือ ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร³²² วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่ง พรรคการเมืองใด มีจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³²³ และไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ 2 ปี ให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดยวิธีสุ่มลาก และเมื่อครบ 4 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจากการสุ่มลากออกเมื่อครบ 2 ปีแรก ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 2 ของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีสุ่มลาก³²⁴ สำหรับผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภารัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ นอกจากนี้ข้าราชการประจำยังเป็นรัฐมนตรีได้ด้วย³²⁵

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภามีบทบาทมากกว่าการเป็นสภาขั้วข้างหรือสภาเหตุผล กล่าวคือขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 กำหนดให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาขั้วข้างโดยการลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้เหลือเพียง 100 คน³²⁶

³²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 74.

³²³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84.

³²⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 85.

³²⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 204 (3).

³²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, มาตรา 107 วรรคแรก.

และห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา³²⁷ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับเพิ่มจำนวนสมาชิกวุฒิสภาสูงถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับทั้งเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถครอบงำวุฒิสภาได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ในขณะเดียวกัน และเปิดทางให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี ควบคุมระบบการเมืองด้วยการเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารประเทศอีกบทบาทหนึ่งด้วย ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อวันที่ 22 เม.ย. 2522 ปรากฏว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการประจำ (ทหาร) เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกตำแหน่งหนึ่ง เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 80 ซึ่งเมื่อรวมกับข้าราชการบำนาญและพนักงานรัฐวิสาหกิจแล้วปรากฏว่าวุฒิสภาชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการ เป็นจำนวนถึงร้อยละ 88.44 การที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นว่าวุฒิสภาก็คือสภาของข้าราชการประจำและอยู่ใต้อาณัติของฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³²⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 103 (1).

ตารางที่ 20 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แต่งตั้งเมื่อ 22
เมษายน 2522

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1	ข้าราชการประจำ (ทหาร)	180	80.00
2	ข้าราชการบำนาญ	17	7.56
3	รัฐวิสาหกิจ	2	0.89
4	ครู อาจารย์	4	1.78
5	วิศวกรที่ปรึกษา	1	0.44
6	ธุรกิจการค้า	12	5.33
7	นักการธนาคาร	4	1.78
8	นักกฎหมาย ทนายความ	4	1.78
9	นักเขียน	1	0.44
	รวม	225	100

ที่มา: แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

2. อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ภายใต้บทเฉพาะกาล 4 ปีแรก วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติค่อนข้างมาก กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ อันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วยรวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ประกาศใช้แล้ว พระราชบัญญัติในกรณีเร่งด่วน โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเห็นด้วยกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³²⁸ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ

³²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 203 (3) และ (4).

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมมาจากสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นสภาแรก³²⁹ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและเสนอต่อวุฒิสภาในฐานะสภาที่สองแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และการที่สภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งไปด้วยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มิฉะนั้นให้ถือว่ามิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ค่าแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นเด็ดขาด³³⁰

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร และให้สภาทั้งสองตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของสภาจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วรายงานเสนอต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมเสนอ ก็ให้ดำเนินการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน³³¹

ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หรือนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎร

³²⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 126.

³³⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 127.

³³¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 128.

อาจกร่างพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว³³² ทั้งนี้ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้มิได้ โดยให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้หรือไม่³³³

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ในระยะ 4 ปีแรกของบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญกำหนดให้การบริหารพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา³³⁴ ซึ่งโดยนัยนี้เท่ากับต้องการให้วุฒิสภาเป็นฐานคะแนนเสียงป้องกันมิให้สภาผู้แทนราษฎรล้มร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาลได้นั่นเอง

2.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน³³⁵

³³² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 129.

³³³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 130.

³³⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 203 (1).

³³⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 136.

2.2.3 การประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไป
เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

แม้ว่าวุฒิสภาชุดนี้จะไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป
เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ³³⁶ แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจแก่
วุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว³³⁷ ทั้งนี้เพื่อให้
วุฒิสภาร่วมใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร รั้งต่องดุลย์อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุม
ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นวิธีการลดอำนาจและบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรที่จะ
ควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย เพราะแม้สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 137
ได้ แต่ก็ยากที่จะประสพผลสำเร็จ เพราะต้องอาศัยความร่วมมือของสมาชิกวุฒิสภาด้วย
เนื่องจากการลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกัน³³⁸ นอกจากนี้ยังได้กำหนดเงื่อนไขการเสนอญัตติขอเปิด
อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะให้กระทำได้ยากและน้อยครั้ง
โดยตัดสิทธิของผู้เสนอญัตติที่จะขอเปิดอภิปรายทั่วไปอีกตลอดสมัยการประชุม ในกรณีที่ไม่ไว้วาง
ใจมีคะแนนเสียงไม่ เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาารวมกัน³³⁹

นอกจากรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภาในทางศาลรัฐบาลใน
ระยะ 4 ปีแรกดังกล่าวแล้ว ภายใต้บทเฉพาะกาลยังกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่าง
พระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน
และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน³⁴⁰ หลักการข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถ

³³⁶ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้นตามมาตรา 137.

³³⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 203 (2).

³³⁸ โปรดดูเรื่องเดียวกัน, มาตรา 137 วรรค 2 มาตรา 203 (2) และวรรคลุ้ดท้าย.

³³⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 137 วรรค 3.

³⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 204 (5).

ควบคุม และสกัดกั้นการ เลื่อนร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นฝ่ายของรัฐบาลมากกว่ากึ่งหนึ่ง และมีเสียงสนับสนุนสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 1 เสียงอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ³⁴¹

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังยกฐานะของวุฒิสภาอันเป็นสภาแต่งตั้งอยู่เหนือสภาผู้แทนราษฎรด้วยการบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา³⁴² ซึ่งนอกจากตำแหน่งประธานรัฐสภาจะมีความสำคัญในแง่ของศักดิ์ศรีการเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกัน³⁴³ ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายรัฐบาลได้ เนื่องจากประธานรัฐสภาก็คือสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลนั่นเอง นอกเหนืออันโตประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี³⁴⁴ ซึ่งก็มีความหมายในทางนิติบัญญัติที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ที่ประธานวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วย

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 (ตั้งแต่ 22 เมษายน 2522-21 เมษายน 2526)³⁴⁵

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในระยะ 4 ปีแรกภายใต้บทเฉพาะกาล วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีเสนอจำนวน 149 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมายจำนวน 147 ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 126 ฉบับ พระราชกฤษฎีกาจำนวน 21 ฉบับ

³⁴¹ ชัยอนันต์ ลุ่มทวนิช และอัจฉราพร กุมาทิลัย, ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 40-41.

³⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 75.

³⁴³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 75 วรรค 2.

³⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 146 วรรค 2.

³⁴⁵ นับตั้งแต่แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล 4 ปีแรก.



ไม่อนุมัติ 1 ฉบับ และตกไป 1 ฉบับ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เป็นจำนวนถึง 410 ฉบับ แต่สามารถผ่านเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาได้เพียง 59 ฉบับ วุฒิสภาอนุมัติเป็นกฎหมายจำนวน 51 ฉบับ ถูกยับยั้งจำนวน 3 ฉบับ ตกไป 4 ฉบับ และถูก ระงับ 1 ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาจำนวน 351 ฉบับ ตกไป เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนอไม่ให้คำรับรอง จำนวน 38 ฉบับ คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่าง พระราชบัญญัติไม่ให้คำรับรองจำนวน 268 ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการจำนวน 9 ฉบับ รอพิจารณาในวาระที่ 1 (ของ ส.ส.) จำนวน 32 ฉบับ รอพิจารณาในวาระที่ 2-3 ของ รัฐสภาจำนวน 1 ฉบับ และรอดังกรรมาธิการร่วมอีกจำนวน 3 ฉบับ³⁴⁶

ตารางที่ 21 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (ภายใต้บังคับ ไข้อยู่เฉพาะกาล)

ผู้ เสนอ	จำนวน การพิจารณา ของวุฒิสภา	เข้าสู่ การ อนุมัติ	ตก ไป	ถูกยับยั้ง โดย วุฒิสภา	ถูก ระงับ	นายกฯ ไม่ให้คำ รับรอง	คณะ กรรมาธิ การฯ ไม่รับรอง	ไม่ รับ หลัก การ	รอ พิจารณา วาระที่ 1 (ส.ส.)	รอ พิจารณา วาระที่ 2- 3 ของ รัฐสภา	รอ ตั้ง กรรมา ธิการ ร่วม
ส.ส.	410	59	4	3	1	38	268	9	32	1	3
กรม.	149	149	2	-	-	-	-	-	-	-	-

* เป็นพระราชบัญญัติ 126 ฉบับ และพระราชกฤษฎีกา 21 ฉบับ

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เม.ย. 2522-
19 มี.ค. 2526, หน้า 34-100. (จัดทำตารางโดยผู้เขียน)

³⁴⁶ ุบายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง

22 เม.ย. 2522-19 มี.ค. 2526, หน้า 34-100 (เอกสารเก็บเล่ม).

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก แต่ก็ได้รับการสกัดกั้นจากฝ่ายรัฐบาลโดยอาศัยขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ ทั้งจากตัวนายกรัฐมนตรีที่จะให้คำรับรองหรือไม่รับรองร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินแล้ว ยังถูกกรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากในการกีดขวางการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ริเริ่มนโยบายโดยการเสนอกฎหมายได้มากนัก ดังนั้นจึงไม่กล่าวถึงเลยว่ เพราะเหตุใดการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นไปด้วยความลำบากยากเย็นและผ่านเป็นกฎหมายได้ค่อนข้างน้อย ขณะที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนน้อยกว่าแต่สามารถผ่านเป็นกฎหมายได้เกือบทุกฉบับ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ปรากฏว่ามีลักษณะและเป็นแบบที่คล้ายคลึงกันโดยตลอด การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกือบทุกฉบับ สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ให้ความสำคัญในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติเท่าที่ควร ทั้งนี้ไม่ปรากฏมีการอภิปรายหรือซักถามเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวแต่ต้นน้อยโดยเฉพาะร่างของคณะรัฐมนตรี ไม่มีการท้วงติง หรือซักถาม และใช้เวลาพิจารณาน้อยมาก และลงมติรับหลักการหรืออนุมัติเป็นกฎหมายหลังจากฝ่ายรัฐบาลหรือประธานวุฒิสภาย้ำแจ้งแล้ว โดยไม่มีเสียงคัดค้านไม่เห็นด้วยแม้เพียงเสียงเดียว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาย่างนี้จึงมีลักษณะเป็นสภาตรายาง รับฟังและให้การรับรองพระราชบัญญัตินี้มากกว่าการพิจารณากลับกรองตามวัตถุประสงค์ของการมีวุฒิสภา³⁴⁷

³⁴⁷ โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1-7 (สมัยสามัญ) เล่ม 1 พ.ศ. 2522, ครั้งที่ 1-12 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2522-2523, ครั้งที่ 1-10 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2523, ครั้งที่ 1-2 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2523, ครั้งที่ 1-8 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2524, ครั้งที่ 1-4 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2524-2525, ครั้งที่ 1-10 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2525, ครั้งที่ 1-6 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2526 . (เอกสารเก็บเล่ม)

นอกจากรัฐบาลจะใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือรับรองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้ววุฒิสภายังถูกใช้เป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และเป็นปากเสียงแทนรัฐบาลในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แม้ว่าจะเป็นเพียงการแถลงนโยบายเพื่อให้รัฐสภารับทราบ โดยไม่มีการลงมติก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าในการแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 7 มิ.ย. 2522 สมาชิกวุฒิสภาซึ่งร่วมรับฟังการแถลงนโยบายอยู่ด้วยได้กล่าวสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและเข้าข้างรัฐบาลตติงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านที่อภิปรายโจมตีรัฐบาล ดังถ้อยแถลงของนางวิมล เจริญ วุฒิสภาว่า

ในสิ่งที่ตอบเหล่านี้คือสิ่งที่เปลี่ยงนั้นเองมีสิ่งที่ยากจะกราบเรียนต่อคนที่ตนเปลี่ยง (หมายถึงสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาว่าเขาเองนั้นมีความคิด มีความอ่านประการใดบ้าง ในข้อที่จะพูดถึงนโยบายของรัฐบาลที่กล่าวมา ดิฉันขอกราบเรียนว่านโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมานั้นมีหลายอย่างมีหลายประการที่ถูกต้อง โดยเฉพาะ... ในด้านการต่างประเทศ... การชลประทานขนาดเล็ก... โครงการสูบน้ำจากแม่น้ำโขง... เป็นโครงการที่ถูกต้อง เพราะโครงการเหล่านี้จะไปถึงมือประชาชนโดยตรง นโยบายในด้านนี้ของรัฐบาลจึงเป็นนโยบายที่สมควรอย่างยิ่งที่จะสนับสนุน... ดิฉันมีความเห็นว่าในขณะนี้ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งก็ตาม เรามาจากจุดยืนอันเดียวกันคือเพื่อประชาชน เพราะฉะนั้นจุดยืนของคนที่นี้เหมือนกันหมดคือเผด็จการรัฐบาลนั้นจะทำตามนโยบายของตนหรือไม่ นโยบายวันนี้เป็นสิ่งที่ท่านบอกว่าท่านจะทำอะไร เพราะฉะนั้นเมื่อท่านบอกว่าท่านจะทำอะไรแล้ว หน้าที่ของวุฒิสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งนั้นคือดูว่าท่านทำได้หรือไม่ ...³⁴⁸

หลังจากเปิดอภิปรายพอสมควรประธานรัฐสภาซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ช่วยพูดตัดบทของกรอภิปรายเพื่อช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลดังกล่าวที่ว่า

ในการที่เราประชุมร่วมกันทั้ง 2 สภาวันนี้ เราต้องการความสามัคคี... ที่นี้เรอภิปรายกันมานานแล้ว ผมเห็นว่าจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ชี้แจงอีกสักครั้งหนึ่ง แล้วหลังจากที่รัฐบาลชี้แจงแล้วผมจะเรียนหารือต่อที่ประชุมว่าวันนี้เราจะประชุมกันถึงเวลาเท่าไรหรือว่าเราจะประชุมต่อในวันอื่นอีกหรือไม่ ...³⁴⁹

³⁴⁸ สำนักรงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 2/2522 (สมัยสามัญ) ," 7 มิถุนายน 2522, หน้า 13-101.

³⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137-138.

ในที่ลุดที่ประชุมก็มีมติให้ปิดการอภิปรายด้วยคะแนนเสียง 206 เสียงต่อ 176 เสียง³⁵⁰

3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แม้ว่าบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจวุฒิสภา ร่วมประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตลอดระยะเวลา 4 ปี ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้สนใจอภิปราย หรือร่วมซักถามการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลหรือรายละเอียด หลักการแม้แต่น้อย นอกจากนี้หากหน้าทีลงคะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลทำให้ร่างดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ง่ายกว่าสมัยก่อนเท่านั้น กล่าวโดยสรุปบทบาทของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ก็มีลักษณะไม่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 ไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภา ร่วมอภิปราย หรือซักถามแม้แต่รายเดียว เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเสนอให้ปิดการอภิปรายก็ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาจนทำให้การอภิปรายของฝ่ายค้านต้องสิ้นสุดไปด้วยคะแนนเสียง 273 เสียงต่อ 175 เสียง หลังจากนั้นที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วยคะแนนถึง 314 เสียงต่อ 150 เสียง โดยใช้เวลาในการอภิปรายประมาณ 10 ชั่วโมง³⁵¹ และในที่ลุดรัฐสภาก็ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติตามที่กรมการรวมเสนอ³⁵²

³⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

³⁵¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 5/2522 (สำมัญ)," เล่ม 2, 25 กรกฎาคม 2522, หน้า 1-239.

³⁵² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 4/2522 (สมัยวิสำมัญ)," 2 ตุลาคม 2522, หน้า 192.

3.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ในด้าน การควบคุมรัฐบาลของ วุฒิสภา โดยการตั้ง กระทู้ถาม ปรากฏว่าตลอดระยะเวลา 4 ปีเต็ม วุฒิสภาชุดนี้ไม่เคยตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเลยแม้แต่กระทู้เดียว ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 712 กระทู้³⁵³ วุฒิสภา ชุดนี้จึงไม่ได้ทำหน้าที่ควบคุมหรือ สอดส่องการทำงาน ของรัฐบาลเลยแม้แต่แต่น้อย

3.2.3 การประชุมร่วมของวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137

ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว หรือทั้งคณะของสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา 137 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจ แก่วุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในระยะ 4 ปีแรก เพื่อให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการ ถ่วงดุลย์สภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ปรากฏว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522- 2525 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นราย บุคคล จำนวน รวม 2 ครั้ง³⁵⁴ ดังนี้

ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2522 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน นำโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม พลตรีประมาธ อติเรกสาร หัวหน้า พรรคชาติไทย นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไทย กับคณะรวม 37 คน ได้ยื่น ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตาม มาตรา 137 ต่อ พล.อ.อ.หาริน หงส์กุล ประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ 27 ก.ย. 2522 โดยเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีช่วย จำนวน 4 กระทรวง รวม 11 คน ดังนี้

³⁵³ สัมภาษณ์ เลขานุการรัฐสภา, สรุปผลงานรัฐสภาระหว่าง 22 เม.ย. 2522- 19 มี.ค. 2526, หน้า 101-192.

³⁵⁴ งานยุติติ กองการประชุม สัมภาษณ์ เลขานุการรัฐสภา, บัญชีญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไป (เอกสารโรเนียว).

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีช่วยอีก 2 คน
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีช่วยอีก 1 คน
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีช่วยอีก 3 คน
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีช่วย
อีก 1 คน³⁵⁵

ยุติตั้งกล่าวได้เข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 10 ต.ค. 2522

ในการอภิปรายครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมอภิปรายกันอย่างกว้างขวางตลอดระยะเวลา 4 วัน ตั้งแต่วันที่ 10, 11, 12 และ 15 ต.ค. 2522 แต่กลับไม่มีสมาชิกวุฒิสภาร่วมอภิปรายด้วยเลย และในการลงมติไม่ไว้วางใจ ในวันที่ 16 ต.ค. 2522 โดยวิธีลับ ผลปรากฏว่ารัฐมนตรีทั้ง 4 กระทรวงได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงข้างมากโดยได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภา³⁵⁶

ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2525 พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สส.จังหวัดร้อยเอ็ด (พรรคชาติประชาธิปไตย) กับคณะได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามมาตรา 137 จำนวน 8 กระทรวงรวม 24 คน โดยมี สส.ร่วมลงชื่อในญัตติตั้งกล่าวทั้งสิ้น 126 คน³⁵⁷ รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยที่ถูกอภิปรายในครั้งนี้ได้แก่

³⁵⁵ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์. 4 (21-27 กันยายน 2522): 1070.

³⁵⁶ ดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา (สมัยวิสามัญ) ครั้งที่ 5/2522," 10 ตุลาคม 2522, หน้า 199-333. ครั้งที่ 6/2522 11 ตุลาคม 2522, หน้า 337-476. ครั้งที่ 7/2522 12 ตุลาคม 2522, หน้า 1-142. ครั้งที่ 8/2522 15 ตุลาคม 2522, หน้า 145-314 และครั้งที่ 9/2522 16 ตุลาคม 2522, หน้า 317-333.

³⁵⁷ สยามจดหมายเหตุ บันทึกข่าวสารและเหตุการณ์. 7 (4-10 มิถุนายน 2525): 621.

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีช่วย 1 คน
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีช่วย 3 คน
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีช่วย 2 คน
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีช่วย 2 คน
5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีช่วย 3 คน
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีช่วย 3 คน
7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีช่วย 1 คน
8. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีช่วย 1 คน

การเปิดอภิปรายครั้งนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับครั้งที่ผ่านมา คือ ไม่มี สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นหรือร่วมอภิปรายเลยแม้แต่คนเดียว ขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางและใช้เวลาในการอภิปรายนานถึง 3 วัน ตั้งแต่วันที่ 2-4 ธ.ค. 2525 หลังจากอภิปรายเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ที่ประชุมก็ได้ลงมติโดยวิธีลับ ผลปรากฏว่ารัฐมนตรีทั้ง 8 กระทรวงได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก³⁵⁸ ซึ่งจากผลคะแนนที่ปรากฏแสดงให้เห็นชัดเจนว่า เสียงของสมาชิกวุฒิสภามีบทบาทสำคัญที่ทำให้รัฐมนตรีทั้ง 8 กระทรวงรอดพ้นจากการถูกลงมติไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปได้โดยง่ายดังตาราง

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵⁸ ดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4/2525," (สมัยสามัญ) 2 มิถุนายน 2525, หน้า 355-488. 3 มิถุนายน 2525 และ 4 มิถุนายน 2525 หน้า 491-645.

ตารางที่ 22 ผลการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัว 8 กระทรวง เมื่อวันที่ 4 มิ.ย.2525

กระทรวง	ผลการลงมติ เมื่อวันที่ 4 มิ.ย.2525		หมายเหตุ
	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	
1. กระทรวงการคลัง			
นายสมหมาย สุนทรกุล (รมต.)	299	163	สมาชิกรัฐสภาจำนวน
นายไพจิตร เอื้อทวีกุล	299	160	ทั้งสิ้น 526 คน คือมี
2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			สมาชิกสภาผู้แทน
นายชวน หลีกภัย (รมต.)	303	156	ราษฎร จำนวน 301
นายณรงค์ วงศ์วรรณ	345	117	คน และสมาชิกวุฒิสภา
นายบุญเชื้อ ประเสริฐสุวรรณ	326	135	จำนวน 225 คน
นายปรีดา พัฒนถาบุตร	330	130	
3. กระทรวงพาณิชย์			
น.ต.บุญมี บุญศรี (รมต.)	332	130	
นายทวี ไกรคุปต์	314	148	
ร.ต.ประพาส สิมปะพันธ์	316	146	
4. กระทรวงอุตสาหกรรม			
พลตรี ชำติชยา ชูณหะวัณ (รมต.)	309	145	
นายฉิราบุ อิศรางกูร ณ อยุธยา	318	141	
นายบรม สัมเกียรติ	314	134	
5. กระทรวงคมนาคม			
พลเรือเอก อมร ศิริภายะ (รมต.)	352	110	
นายวีระ มุสิกพงศ์	296	171	
นายมนตรี พงษ์พาณิชย์	302	165	
นายชุมพล ศิลปอาชา	309	152	

ตารางที่ 22 (ต่อ)

กระทรวง	ผลการลงมติ เมื่อวันที่ 4 มิ.ย.2525		หมายเหตุ
	ไว้วางใจ	ไม่ไว้วางใจ	
6. กระทรวงมหาดไทย			
พลเอกสิทธิ ศิริโรจน์ (รมต.)	348	119	
นายบัญญัติ บรรทัดฐาน	293	170	
นายโกศล ไกรฤกษ์	315	150	
นายวิเชียร เวชสวรรค์	325	133	
7. กระทรวงศึกษาธิการ			
นายเกษม ศิริสัมพันธ์ (รมต.)	326	133	
นายขุนทอง ภูมิวเดียน	321	139	
8. กระทรวงการต่างประเทศ			
พลอากาศเอกสิทธิ เค้วตศิลา (รมต.)	339	126	
นายอรุณ ภาณุพงศ์	343	123	

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่

4/2525 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 4 มิ.ย. 2525, หน้า 644-645 (จัดทำ

ตารางโดยผู้เขียน).

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางจะเห็นได้ว่า การลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายรัฐบาลของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านยากที่จะประสบผลสำเร็จและอยู่ในฐานะที่ไม่อาจเอาชนะรัฐบาล ได้เลย เนื่องจากมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงถึง 264 เสียง³⁵⁹ จากจำนวนสมาชิก รัฐสภาทั้งหมด 526 คน และโดยที่มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนถึง 225 คน เป็นฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเมื่อ รวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลอีกเพียง 39 คน ก็สามารถเอาชนะฝ่ายค้านได้ตลอดไป วุฒิสภาในระยะ 4 ปีแรก ของบทเฉพาะกาลจึงมีความสำคัญในการถ่วงดุลย์ สภาผู้แทนราษฎร และก้าวคนเล็ดยุทธศาสตร์สร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาลได้โดยไม่ต้องกังวลต่อเสียงคัดค้านของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร

3.3 บทบาทของประธานรัฐสภาในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ความสำคัญของตำแหน่งประธานรัฐสภาหาใช่มีเพียงเป็นประมุขของฝ่าย นิติบัญญัติ หรือเป็นประธานการประชุมต่าเนินกิจการของรัฐสภาให้เป็นไปโดยเรียบร้อยไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และในหลายฉบับกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และเปิดโอกาสให้ผู้ไม่ใ้ได้มาจากการเลือกตั้ง เป็น นายกรัฐมนตรีได้

หลังจาก พล.อ.อ. หะริน หงสกุล ได้รับเลือกเป็นประธานวุฒิสภา โดยปราศจากคู่แข่งด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 9 พ.ค. 2522³⁶⁰ พล.อ.อ. หะริน หงสกุล ในฐานะประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งได้สั่ง เรียกประชุมสมาชิกรัฐสภาโดยกระหึ้นหันทาง วิทญและโทรทัศนในวันี่ 11 พ.ค. 2522 เพื่อข่าวเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี การประชุมใน ครั้งนั้น แม้ 3 พรรคใหญ่ ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิไทยจะคัดค้าน ด้วยการไม่เข้าร่วมประชุม เพราะเห็นว่า เป็นการผิดระเบียบข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. 2517 ข้อ 12 ซึ่งการเรียกประชุมรัฐสภาประธานรัฐสภาจะต้องแจ้งให้สมาชิกทราบ

³⁵⁹ คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ 2 สภา = $\frac{526}{2} + 1$ เสียง .

³⁶⁰ วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมือง เมื่อสองนายพล เป็นนายกฯ : ปฏิวัติสามสมัย ตอน 2, หน้า 382.

ล่วงหน้าก่อนเป็นเวลา 3 วัน และทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ที่เดินทางไปเยี่ยม ราษฎรในจังหวัดของตนไม่สามารถเข้าร่วมประชุมตามกำหนดได้ทัน แต่จำนวนสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลก็มีจำนวนมากพอเป็นองค์ประชุมได้ ผลการพิจารณา ปรากฏว่า พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ด้วยคะแนนท่วมท้น 311 เสียง งดออกเสียง 36 เสียง โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิก วุฒิสภา จำนวน 222 เสียง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 89 เสียง

การใช้อำนาจของประธานรัฐสภาในการเลือกสรรตัวนายกรัฐมนตรีอย่าง เร่งรีบในจังหวัดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งตัวไม่ทัน โดยไม่ฟังคำคัดค้านจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ตำหนิพฤติกรรมดังกล่าวว่าเป็นเผด็จการและแอบจอบจับ ทำกันเองตั้งที่นายชวน หลีกภัย กล่าวแย้งในการประชุมเลือกนายกรัฐมนตรีครั้งนั้นว่า "อย่าให้ คนข้างนอกเขาเข้าใจว่า แอบทำอะไรกันดีกว่า"³⁶¹

3.4 วุฒิสภากับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

ในช่วงเวลาก่อนบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงในปี 2526 ได้มีความพยายามจาก ฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภากลุ่มข้าราชการประจำ ผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เพื่อปิดอาบบทเฉพาะกาลออกไปอีกกำหนด 4 ปี เพื่อคงอำนาจบางประการของ สมาชิกวุฒิสภาในบทเฉพาะกาล โดยมุ่งหวังให้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุน คำอนุมัติของรัฐบาล โต้ต่อไป และให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้หลังจากสิ้นสุดเวลาบังคับใช้ บทเฉพาะกาล กับทั้งขอแก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากรวมเขตรวมเบอร์ตามมาตรา 91 ซึ่งได้รับ ยกเว้นในระยะ 4 ปีแรกของบทเฉพาะกาลมาตรา 204 (1) มาเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เรียงเบอร์

³⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 391-399.

ความเคลื่อนไหวในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้กระทำโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมรัฐบาล โดยมีนายเปรม มาลากุล ๗ อ郁ธยา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุตรดิตถ์ พรรคสยามประชาธิปไตย ตำแหน่งประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ เสนอเรื่องขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญเพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยมีหลักการ 2 ประการคือ ปิดอายุบทเฉพาะกาลเพื่อคงอำนาจบางประการของสมาชิกวุฒิสภากับให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีได้ และแก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากรวมเขตรวมเบอร์เป็นแบ่งเขตเรียงเบอร์³⁶² แต่ยังไม่ทันที่นายเปรม มาลากุล ๗ อ郁ธยา จะดำเนินการขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญได้สำเร็จก็ได้รับการคัดค้านอย่างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และประชาชนโดยทั่วไป พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกในฐานะสมาชิกวุฒิสภา พร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาล่าหยาบอีกจำนวนหนึ่ง จึงได้ออกโรงสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าหากไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะทำให้ข้าราชการทหารและพลเรือนซึ่งมีความรู้ ความสามารถไม่สามารรถรับใช้ประเทศชาติได้ และไม่มีคนดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁶³ ความเคลื่อนไหวครั้งนั้นมีการใช้สื่อมวลชนของรัฐทั้งโทรทัศน์และวิทยุ รวมถึงการไต่ถามหลังในสภาและนอกสภาเป็นเครื่องมือสร้างมติมหาชนให้คล้อยตามและสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้น แต่ก็ได้รับกระแสต่อต้านอย่างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ อาจารย์ นิสิต นักศึกษา รวมทั้งนักหนังสือพิมพ์ รวมถึงสร้างมติมหาชนขึ้นตอบโต้ในวงกว้าง จนเป็นผลให้ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา เมื่อวันที่ 20 ม.ค. 2526 พร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาล่าหยาบกำลังรักษาพระนครอีก 12 คนในเวลาต่อมา เพื่อตอบโต้กระแสคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว³⁶⁴

362 สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 29 (วันอาทิตย์ที่ 16 ม.ค. 2526): 9.

363 สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 29 (วันอาทิตย์ที่ 30 ม.ค. 2526): 5.

364 เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

หลังจากนั้น พันเอก พล เริงประเสริฐวิทย์ ได้ดำเนินการเคลื่อนไหว เพื่อขอแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไป โดยได้รับความสนับสนุนจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายคน และในวันที่ 31 ม.ค. 2526 ก็สามารถรวบรวมรายชื่อสมาชิกรัฐสภาได้ครบตามจำนวนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยมีรายชื่อผู้ขอเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญจำนวนทั้งหมด 191 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 50 คน นอกนั้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล³⁶⁵ แต่ในการประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 มี.ค. 2526 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ก็ไม่สามารถจะผ่านวาระที่ 3 ไปได้ ถูกคว่ำกลางสภา เพราะมีคะแนนเสียงสนับสนุนเพียง 254 เสียง ขาดไป 10 เสียง³⁶⁶

เมื่อการนี้ปรากฏว่าความพยายามของรัฐบาลในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องล้มเหลวลงแล้ว ในที่สุดรัฐบาลก็ได้ตัดสินใจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มี.ค. 2526 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันทีในวันที่ 18 เม.ย. 2526³⁶⁷ ซึ่งเป็นเวลาที่กระชั้นชิดกว่าการเลือกตั้งทุกครั้ง และเป็น การเลือกตั้งที่อยู่ภายใต้บังคับของบทเฉพาะกาลคือเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์แบบเดิม

แม้ว่าการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะไม่สำเร็จ แต่ก็สะท้อนให้เห็นเจตนาที่ไม่อาจปฏิเสธได้ของกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารบก ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีที่ต้องการให้ข้าราชการประจำเข้าครอบงำอำนาจทางการเมืองได้ต่อไป

³⁶⁵ สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 29 (วันอาทิตย์ที่ 6 ก.พ. 2526): 6.

³⁶⁶ อีสานงาน เลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2526 (สมัยวิสามัญ)," วันที่ 16 มีนาคม 2526, หน้า 557-566 และ สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 29 (วันอาทิตย์ที่ 20 มี.ค. 2526): 4-5.

³⁶⁷ สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 29 (วันอาทิตย์ที่ 27 มี.ค. 2526): 4.

องค์ประกอบ อำนาจ บทบาทและพฤติกรรมทางการเมืองของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ
วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล)

1. องค์ประกอบ

ภายหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว รูปแบบของรัฐสภาก็ยังคงประกอบด้วยสองสภา คือ มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร³⁶⁸ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด มีจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁶⁹ และไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อครบ 4 ปี แล้วให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจากการสับสลาออกเมื่อครบ 2 ปีแรก ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 2 ของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีสับสลาก³⁷⁰ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั่นเอง³⁷¹ สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 21 เม.ย. 2526 นั้น ปรากฏว่ายังคงประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่คือ ประกอบด้วยข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนร้อยละ 56.07 ซึ่งเมื่อรวมกับข้าราชการบำนาญและข้าราชการการเมืองวุฒิสภาชุดนี้มีข้าราชการเป็นองค์ประกอบถึงร้อยละ 79.11

³⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 74.

³⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84.

³⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 85.

³⁷¹ โปรดดู เรื่องเดียวกัน, มาตรา 168.

ตารางที่ 23 อาชีพของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แต่งตั้ง เมื่อ 21
เมษายน 2526

กลุ่มที่	อาชีพ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1.	รับราชการทหาร	94	38.68
2.	ข้าราชการบำนาญ	47	19.34
3.	รับราชการ	32	13.17
4.	ข้าราชการการเมือง	9	3.70
5.	พนักงานรัฐวิสาหกิจ	6	2.57
6.	นักธุรกิจ	14	5.76
7.	นายธนาคาร	11	4.53
8.	รับราชการตำรวจ	4	1.65
9.	นายแพทย์	5	2.05
10.	เกษตรกร	4	1.65
11.	ทนายความ	4	1.65
12.	อื่น ๆ	13	5.35
	รวม	243	100

ที่มา : แผนงานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

การที่วุฒิสภาส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการประจำนั้นมีข้อที่น่าคิดว่า วุฒิสภา
จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้เป็นอิสระมากน้อยเพียงใด เนื่องจากอยู่ในฐานะ เป็นผู้ใต้
บังคับบัญชาของรัฐบาลโดยตรง

2. อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา

2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติลดน้อยลงกว่าในช่วงบทเฉพาะกาลไต่บังคับมาก กล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นสภาที่สองเท่านั้น³⁷² วุฒิสภาไม่มีอำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ดังเช่นที่กำหนดในบทเฉพาะกาลอีกต่อไป³⁷³ วุฒิสภาจึงมีอำนาจเฉพาะการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ

หลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว อำนาจของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จากที่กระทำร่วมกันในที่ประชุมของรัฐสภา³⁷⁴ มาเป็นการประชุมแยกกัน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือรัฐธรรมนูญบังคับให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้นให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และบังคับให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มาถึง

³⁷² โปรดดู เรื่องเดียวกัน, มาตรา 126.

³⁷³ เมื่อพ้นกำหนด 4 ปีแล้วอำนาจของวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ตามมาตรา 203 ได้ถูกยกเลิกไปโดยบทบัญญัติของมาตรา 205.

³⁷⁴ โปรดดูเรื่องเดียวกัน, มาตรา 203 (1).

วุฒิสภา มิฉะนั้นถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้วเช่นกัน ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติในทางเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอันได้แก่เงินส่งใช้ต้นเงินกู้ ดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย³⁷⁵ และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะกระทำได้แต่เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกรณีนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไปด้วย³⁷⁶

2.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

ในที่ประชุมวุฒิสภาสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน³⁷⁷

แม้ว่าวุฒิสภาจะมีอำนาจลดน้อยลงหลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาล แต่ก็ไม้อาจจะหวังได้ว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาถ่วงดุล ท้าหน้าที่โดยอิสระ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของวุฒิสภา ซึ่งมีจำนวนสมาชิกมากถึง 3 ใน 4 ของสภาผู้แทนราษฎร³⁷⁸ และข้าราชการประจำสามารถเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ในขณะเดียวกันแล้ว³⁷⁹ วุฒิสภาชุดนี้ยังคงเป็นสภาข้าราชการประจำเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลอยู่เหมือนเอง และการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติในทำนองให้

³⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 133. อนึ่งตามมาตรา 133 บัญญัติให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น วุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจในการแก้ไขรายการหรือยับยั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้เช่นเดียวกับวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517.

³⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 134.

³⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 136.

³⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84 วรรค 2.

³⁷⁹ โปรดดูเรื่องเดียวกัน, มาตรา 86.

ฝ่ายบริหารอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐบาลสามารถเข้าบริหารประเทศได้โดยไม่ต้องขอความ
ไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎร เพียงแต่แถลงนโยบายให้รัฐสภารับทราบเท่านั้น³⁸⁰ นอกจากนี้
การให้ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
นายกรัฐมนตรี³⁸¹ เท่ากับเป็นหลักประกันให้คนของข้าราชการประจำ (ผู้ที่กองทัพให้การยอมรับ
และสนับสนุน) ได้เข้ามาผูกขาดตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีผลโยงไปถึงตำแหน่ง
รัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญ ๆ อีกด้วยว่าจะต้องเป็นคนของข้าราชการประจำ ได้แก่ ตำแหน่ง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง

3. บทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม
พ.ศ. 2521 (ตั้งแต่ 28 เมษายน 2526-31 ธันวาคม 2527)³⁸²

3.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตลอดระยะเวลา 20 เดือนเศษ ภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาลซึ่งวุฒิสภามี
อำนาจน้อยลง วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี จำนวน
71 ฉบับ อนุมัติเป็นกฎหมาย จำนวน 67 ฉบับ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 61 ฉบับ
และพระราชกฤษฎีกา จำนวน 6 ฉบับ และอยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาจำนวน 4 ฉบับ
ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น 340 ฉบับ แต่สามารถผ่านเข้าสู่
การพิจารณาของวุฒิสภาเพียง 18 ฉบับเท่านั้น ในจำนวนนี้วุฒิสภาอนุมัติเป็นกฎหมาย 11 ฉบับ
แก้ไขเพิ่มเติม 1 ฉบับ และอยู่ระหว่างการพิจารณาอีก 6 ฉบับ ส่วนร่างพระราชบัญญัติจำนวน
322 ฉบับที่ไม่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองจำนวน 10 ฉบับ อยู่
ระหว่างดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 137 ฉบับ อยู่ระหว่างการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี
จำนวน 169 ฉบับ และสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการจำนวน 6 ฉบับ³⁸³

³⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 151.

³⁸¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 146 วรรค 2.

³⁸² นับตั้งแต่ สิ้นสุดบทเฉพาะกาลจนถึงสิ้นปี 2527.

³⁸³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานกิจการของรัฐสภาระหว่าง 25 เม.ย. 2526-

ตารางที่ 24 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 (หลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาล)

ผู้เสนอ	จำนวน	ผ่านเข้าสู่วุฒิสภา	อนุมัติ	แก้ไขเพิ่มเติม	อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา	นายกฯ ไม่รับรอง	อยู่ระหว่างการดำเนินการของสภาผู้แทน	อยู่ระหว่างการพิจารณาของนายกฯ	สภาผู้แทนไม่รับหลักการ	หมายเหตุ
สส.	340	18	11	1	6	10	137	169	6	¹ เป็นพระราชบัญญัติ 61 ฉบับ
กรม.	71	71	67 ¹	-	4	-	-	-	-	และพระราชกำหนด 6 ฉบับ

ที่มา: กองการประชุม สำนักรงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานกิจการของรัฐสภาระหว่าง 25 เม.ย. 2526-31 ธ.ค. 2527 (จัดทำตารางโดยผู้เขียน).

จากตารางจะเห็นได้ว่า แม้ในระยะนี้จะไม่มีความกระมาราธิการวิสามันญ์วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติคองกรอง สักก็ทั้งร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ภายใต้บทเฉพาะกาล แต่ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงถูกกรองจากฝ่ายรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 169 ฉบับ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ให้คำรับรองหรือไม่รับรองการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้³⁸⁴

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาหลังจากสิ้นสุดบังคับใช้บทเฉพาะกาลกล่าวได้ว่า มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากในระยะ 4 ปีแรก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกือบทุกฉบับไม่มีการอภิปรายหรือซักถามใด ๆ จากสมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะร่างของคณะรัฐมนตรี ผ่านการพิจารณารับหลักการหรือผ่านเป็นกฎหมายอย่างง่ายตาย โดยไม่มีเสียงคัดค้านภายหลังจากที่รัฐมนตรีหรือ

³⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 125 วรรคแรก.

ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลชี้แจงเสร็จ มีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับเท่านั้นที่มีการชกถามข้อข้องใจเล็กน้อย ๆ เช่น ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. แต่ก็ผ่านวุฒิสภาไปด้วยเสียงข้างมากโดยไม่มีการคัดค้าน วุฒิสภาจึงทำหน้าที่เป็นเพียงสภาให้ความชอบธรรมแก่ร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยหาได้ทำหน้าที่กั้นกรองร่างพระราชบัญญัติไม่ นอกจากวุฒิสภาชุดนี้ จะทำหน้าที่รองรับความชอบธรรมการกระทำของรัฐบาลแล้ว วุฒิสภาชุดนี้ยังพยายามแสดงบทบาทเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ปรึกษาให้แก่รัฐบาลอีกโสดหนึ่งด้วย โดยเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภาพิจารณาเฉพาะเรื่อง เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติ อ้อย และน้ำตาลทราย ฯลฯ เพื่อเสนอแนะความเห็นหรือแนวทางการแก้ปัญหาให้แก่รัฐบาลในรูปของการจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี³⁸⁵

3.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คงมีลักษณะเช่นเดียวกับในระยะ 4 ปีแรกที่ผ่านมากล่าวคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2527 และ พ.ศ. 2528 ปรากฏว่าวุฒิสภาไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร การพิจารณาเป็นลักษณะของการรับฟังหรือรับรู้เท่านั้น โดยมีสมาชิกวุฒิสภาเพียง 1 หรือ 2 คน กล่าวในเชิงตั้งข้อสังเกตหรือระบายความในใจมากกว่าจะชกถามในหลักการหรือนโยบาย หลังจากชกถามเพียงเล็กน้อย ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้ความเห็นชอบด้วยเสียงส่วนใหญ่ โดยไม่มีเสียงคัดค้าน โดยใช้เวลาในการพิจารณารับหลักการเพียงชั่วโมงเศษ ๆ เท่านั้น³⁸⁶

³⁸⁵ อรรถาธิบายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 3 ครั้งที่ 1-10 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2526, ครั้งที่ 1-2 (สมัยวิสามัญ) พ.ศ. 2526, ครั้งที่ 1-10 (สมัยสามัญ) พ.ศ. 2527 (เอกสารเก็บเล่ม).

³⁸⁶ อรรถาธิบายในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ชุดที่ 3 ครั้งที่ 2/2526," (สมัยวิสามัญ) 14 กันยายน 2526 และครั้งที่ 1/2527 (สมัยวิสามัญ) 3 กันยายน 2527.

3.2.2 การตั้งกระทู้ถาม

สำหรับบทบาทของวุฒิสภาในด้านการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลไม่ปรากฏเลยว่ามีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามรัฐบาลตลอดระยะเวลา 20 เดือนเศษ กล่าวได้ว่าบทบาทของวุฒิสภาภายหลังสิ้นสุดบทบาทเฉพาะกาลก็คงมีลักษณะเช่นเดียวกับในระยะเวลา 4 ปีแรกของบทบาทเฉพาะกาลไม่ได้ทำหน้าที่ที่สัมพันธ์กับพระราชบัญญัติในฐานะสภาเหตุผล หรือสอดส่องการทำงานของรัฐบาลตามหลักการของการเป็นสภาที่ล่อง

กล่าวโดยสรุป วุฒิสภาชุดนี้มีบทบาทและพฤติกรรมที่ตนเองเดียวกับวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา กล่าวคือเป็นสภาตรายางประทับความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล และตกอยู่ในฐานะเป็นเครื่องมือ ในการก้าวร่นเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล โดยไม่สามารถทำหน้าที่ รั้ง ถ่วงและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลได้แม้แต่น้อย ซึ่งมีสาเหตุมาจากความสับสนในบุญคุณของสมาชิกวุฒิสภาที่มีต่อรัฐบาลในฐานะผู้แต่งตั้งและในฐานะของผู้ได้บังคับบัญชาที่ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในฐานะของข้าราชการประจำด้วยอีกบทบาทหนึ่ง

อย่างไรก็ตามปรากฏว่าบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ภายใต้องค์กรของฝ่ายรัฐบาลที่มีชื่อว่า "คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา" (ปลว.) โดยมีพลเอก ประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน³⁸⁷ และรัฐมนตรี ข้าราชการประจำระดับสูง (โดยเฉพาะทหารบก) ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรีเป็นพิเศษเป็นกรรมการ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 28 นาย ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่กำหนดแนวการปฏิบัติของสมาชิกวุฒิสภาในการประชุมวุฒิสภาและการประชุมรัฐสภาให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล โดยมี "คณะกรรมการประสานงานของวุฒิสภา" (อปลว.) เป็นผู้ช่วยจัดทำเอกสารหรือข้อเสนอแนะ (โฆ) แจกจ่ายให้แก่สมาชิกวุฒิสภา³⁸⁸ โดยแจกผ่านทางสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานควบคุมเสียงของ

³⁸⁷ "สรุปข่าวในประเทศ", มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับพิเศษ 7 (27 เม.ย. 2527) : 6.

³⁸⁸ เอกสารลับ.

สมาชิกวุฒิสภาในแต่ละสาย ได้แก่ สายพลเรือน สายทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และสาย ตำรวจ และหัวหน้าสายจะทำหน้าที่แจกจ่ายต่อให้แก่ลูกสายในวันประชุมวุฒิสภาหรือประชุมรัฐสภา ในลักษณะ "มือต่อมือ" ดังนั้นบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้จึงอยู่ภายใต้การควบคุม จากฝ่ายรัฐบาลโดยเบ็ดเสร็จ และเป็นไปได้ยากที่จะมีสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดกล้า "แหกคอก" หรือ ทำตัวเป็น "แกะดำ" แม้จะมีความรู้ความสามารถสูงส่งเพียงใด เพราะนี่หมายถึงเป็นการจงใจ ให้ร้ายตัวเอง ซึ่งไม่น่าสงสัยเลยที่ในการประชุมของวุฒิสภาหรือที่ประชุมรัฐสภา จะไม่ปรากฏมี สมาชิกวุฒิสภาให้ความเห็นหรือซักถาม หรือกล้าคัดค้านความต้องการของรัฐบาลแม้เพียงรายเดียว ดังที่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานของวุฒิสภา (อปสว.) ท่านหนึ่งได้กรุณาให้ รายละเอียดไว้ว่า

ในทางปฏิบัติสมาชิกวุฒิสภาจะเชื่อฟังและปฏิบัติตามโธของ อปสว. ทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายหรือการลงมติ เพราะมีหัวหน้าแต่ละสายเป็นผู้คอยควบคุม ดูแล การลงมติของลูกสายให้เป็นไปตามโธดังกล่าว กรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาตั้งข้อสงสัยไม่ยอมปฏิบัติตาม หัวหน้าสายจะรายงานต่อคณะกรรมการประสานงานของวุฒิสภา (ปสว.) เพื่อรายงานนายกรัฐมนตรื ทราบต่อไป และในปัจจุบันมีสมาชิกที่อยู่อู่จำนวน 5 คน วิธิลงโธคือไม่แจกโธ และรายงาน นายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกในสมัยหน้า ซึ่งหมายความว่า หมดสิทธิ์จะได้รับเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งเดือนละ 8,000 บาท ค่าเบี้ยประชุมครั้งละ 100 บาท หมดสิทธิ์เดินทางไปปฏิบัติงานต่างประเทศ และไม่ได้เป็นกรรมการประจำสภาด้วย³⁸⁹

ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ๆ มา องค์การควบคุมเสียงของสมาชิกวุฒิสภา หรือที่เรียกกันว่า "วิป" นี้ ก็มีอยู่ทุกสมัย เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็น ไปตามความต้องการของรัฐบาล แม้กระทั่งการเลือกตัวประธานและรองประธานวุฒิสภาด้วย ดังที่ คุณประเสริฐ บัททะลูนันท์ อดีตเลขาธิการรัฐสภาหลายสมัยได้อธิบายให้ความกระจ่างในเรื่องนี้ ไว้ว่า

³⁸⁹ สัมภาษณ์ (ขอสงวนนาม), เจ้าหน้าที่คณะกรรมการประสานงานของวุฒิสภา,

ในระยะเริ่มแรก มีสมาชิกประเภทที่ 2 และประเภทที่ 1 นะวียังไม่มี ... ใครพอใจใคร
ใครชอบความคิดเห็นใคร ก็รวมกลุ่ม รวมตัวกันเอง ... แบบพรรคแต่ไม่มีกฎหมาย คนไหน
เขาพอใจอันนี้ และกฎหมายเรื่องนี้ ก็ไปจับกลุ่มกันเอง ไม่มีวิป ไม่มีโผที่เป็นเอกลาร์หรือ
กระตาด แต่กระต๊อบกัน ... แต่ว่าตอนหลังมี มหันตภัยขัดแย้ง มีข้อประจวบ มีทบบังคับเป็น
การภายในว่าถ้าแกไม่ไปตามเสียงวิปละก็ไม่มีเชื้อถือกัน อย่างว่าแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทน
เลย ก็มีทั้งนั้นแหละ ... มีมาทุกสมัย ... การเลือกประธาน รองประธานวุฒิสภา ... โผก็มี
อย่างนั้น³⁹⁰ ...

จากทั้งหมดที่กล่าว เห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาของการนำระบบ 2 สภามาใช้ในการ
เมืองไทย สมาชิกประเภทแต่งตั้งไม่ว่าจะเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 หรือวุฒิสภาล้วนถูกนำมาใช้
โดยเหตุผลทางการเมือง เพื่อคุ้มครองเสถียรภาพของรัฐบาลและส่งเสริมการใช้อำนาจของรัฐบาล
หรือผู้บริหารประเทศที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยชอบธรรมและละดวกยิ่งขึ้น (ยกเว้นวุฒิสภา
พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2517) หากใช้เพื่อให้สภาที่ 2 เป็นสภาถ่วงดุล หรือ "สภาที่เลี้ยง"
ตามหลักสากลที่ถูกหยิบยกมาเป็นข้ออ้างปิดบังไม่ การกำหนดให้สภาที่ 2 เป็นสภาของข้าราชการ
ประจำ และอยู่ใต้อำนาจของรัฐบาลโดยให้นายกรัฐมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภา
นอกจากจะทำให้สภาที่ 2 ต้องอยู่ในฐานะเป็นสภาของฝ่ายบริหารและไม่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้
อย่างอิสระแล้ว ยังละทอนถึงความต้องการผูกขาดการใช้อำนาจปกครองอยู่เฉพาะในมือของคน
กลุ่มเดียวคือข้าราชการประจำ ทั้งนี้โดยมีสภาเลือกตั้งอันเป็นตัวแทนเจตจำนงของประชาชน
เป็นส่วนประกอบการใช้อำนาจให้ชอบธรรมมากขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของระบบการ
เมืองแบบรัฐสภาของไทยตลอดระยะเวลาอันยาวนานและเป็นจุดบอดที่สำคัญของการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย ภายใต้ระบบ 2 สภา

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹⁰ สัมภาษณ์ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, อดีตเลขาธิการรัฐสภา, 29 ส.ค. 2528.