

บทบาทของสภาผู้แทนราษฎร

(พ.ศ. 2475 - 2516)

ระบบการปกครองของไทย

หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2518 รูปแบบการปกครองในแต่ละสมัยแต่ละยุคก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียดบ้าง แต่ในโครงสร้างแล้ว การปกครองของไทยยังคงใช้ระบบรัฐสภา ซึ่งระบบการปกครองของไทยนี้ อาจแบ่งได้เป็น 4 ระบบด้วยกัน คือ <sup>1</sup>

1. การปกครองโดยรัฐสภา (Assembly government)

เป็นระบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ( 27 มิถุนายน 2475) ในระบบการปกครองแบบนี้ถือหลักว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร เป็นสถาบันที่มีอำนาจในการออกกฎหมายและแต่งตั้ง "คณะกรรมการราษฎร" ซึ่งมีฐานะเหมือนกับคณะรัฐมนตรี และเมื่อเห็นว่าคณะกรรมการราษฎร ไม่ดำเนินนโยบายตามที่สภาผู้แทนราษฎรมกำหนดไว้ ก็สามารถที่จะถอดถอนคณะกรรมการราษฎรออกจากตำแหน่งได้เสมอ โดยที่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจขอให้ประมุขของประเทศยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ระบบการปกครองโดยรัฐสภาแท้ ๆ ใช้อยู่ 5 เดือนเศษก็เลิกกันไป

---

<sup>1</sup> กระทบต ทองธรรมชาติ, "สภาผู้แทนราษฎรในระบบการปกครองของไทย", วารสารสังคมศาสตร์ 8 (มกราคม 2514), หน้า 1 - 3.

2. การปกครองในระบบรัฐสภา ( Parliamentary System of Government ) เป็นระบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในระบบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม 2475) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2489) ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2490) ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2492) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2495) และฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2517) ในระบบการปกครองแบบนี้ถือหลักว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นกรณีสภาเดียวหรือสองสภา เป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้โคหังอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ในขณะเดียวกัน สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นและอาจจะถอดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ เห็นได้ว่าระบบนี้ถือหลักดุลย์อำนาจ ( Balance of Power ) โดยยอมให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ขอให้ประมุขยุบสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม หลังจากที่โคเกิดมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มและพรรค เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสภาผู้แทน และสมาชิกชั้นนำของพรรคไปทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงกลายเป็นคณะบุคคลที่มีอิทธิพลมาก สามารถบังคับให้สมาชิกส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติความตองการของตนได้ ระบบการปกครองนี้จึงโคชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า "การปกครองในระบบคณะรัฐมนตรี"

3. การปกครองโดยฝ่ายบริหาร ( Executive government ) เป็นระบบที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. 2502 และรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับ พ.ศ. 2515 ถือหลักว่า รัฐสภาเป็นเพียงสถาบันที่คอยรับทราบและยืนยันความถูกต้องของนโยบายที่ฝ่ายบริหารตองการจะนำมาปฏิบัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมคณะข้าราชการที่มาทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ระบบนี้ยังโคหลักแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกันเป็นหลักในการปกครองควย โดยกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ระบบนี้โคชอนานรวมแล้ว 10 ปีเศษ

4. การปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา (Semi Parliamentary System of Government) เป็นระบบที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 การปกครองของระบบนี้ยอมรับในหลักการว่ารัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่วางข้อกำหนดมิให้สมาชิกรัฐสภาใช้อำนาจบริหารควบในขณะที่เป็นสมาชิกรัฐสภา คงได้แต่ทำหน้าที่ทางกานนิติบัญญัติ และควบคุมการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถามหรือโดยการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงหรือลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจขอให้ประมุขยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน เพราะฉะนั้น จึงเป็นการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับบริหารออกจากกัน

จะเห็นได้ว่า ในการปกครองทั้ง 4 ระบบที่เคยไขมา ฐานะและอำนาจทางรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เมื่อพิจารณาทางความสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่าสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับแรก เพราะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง และมีโอกาสที่จะมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดภายใน 10 ปี คณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถยุบสภาได้ แต่สภาสามารถลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการแก้ไขเป็นจำนวน 3 ครั้ง<sup>1</sup> คือ ในปี พ.ศ. 2482 เปลี่ยนชื่อประเทศจาก "สยาม" เป็น "ไทย" ในปี พ.ศ. 2483 ขยายเวลาการอยู่ในตำแหน่งของ

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519), หน้า 15 - 47.

สมาชิกประเภท 2 จาก 10 ปี เป็น 20 ปี และในปี พ.ศ. 2485 แก้ไขให้  
 ตราพระราชบัญญัติขยายอายุของสมาชิกสภาแทนราษฎมที่ ได้รับเลือกตั้งออกไปได้  
 หากเป็นการพ้นวิสัย โดยมีเหตุขัดข้องไม่สามารถจะเลือกตั้งได้ สภาผู้แทน  
 ราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2489) ก็มีฐานะไม่คดียไปกว่าสภา  
 ผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 และเป็นสถาบันที่มีลักษณะของความเป็น  
 ประชาธิปไตยมากกว่า เพราะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น  
 ซึ่งมีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีอิสระที่จะแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ พดุงสภามา  
 จากการเลือกตั้งทางอ้อม และสามารถยับยั้งกฎหมายของสภาผู้แทนได้ แต่มี  
 อำนาจน้อยกว่า มีการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองโดยห้ามข้าราชการ  
 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกพฤฒสภา และรัฐมนตรี ที่สำคัญ คือ ให้ตั้ง  
 พรรคการเมืองได้โดยเสรี แม้จะมีการรัฐประหารใน ปี พ.ศ. 2490 แต่ฐานะ  
 และลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4  
 (2490) และที่ 5 (2492) ก็มีใ้ถูกกระทบกระเทือนแต่อย่างใด ตามรัฐ -  
 ธรรมนูญฉบับที่ 4 (2490) เพียงแต่เพิ่มอำนาจของวุฒิสภาในการเสนอร่าง  
 พระราชบัญญัติ ยกเลิกเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง และรัฐธรรมนูญสามารถ  
 แก้ไขใ้คงายขึ้นควยเสี่ยงขางมากของรัฐสภาเท่านั้น <sup>1</sup> รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ได้  
 รับการแก้ไข 3 ครั้งด้วยกัน ครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2490 กำหนดจำนวนประชากร  
 2 แสนคนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ครั้งที่สองและที่สาม ในปี พ.ศ. 2491 ให้  
 ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับ  
 ที่ 5 (พ.ศ. 2492) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เปลี่ยนใ้วุฒิสภามีอำนาจลงมติใ้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94, หน้า 87 - 118.

วางใจรัฐบาล และไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ยังมีอำนาจยื่น  
 ร่างพระราชบัญญัติและให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum)  
 ได้ หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่  
 นำทูลเกล้าถวายควรถูกให้ประชาชนเป็นผู้วินิจฉัย<sup>1</sup> หลังจากมีการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง  
 โดยคณะรัฐประหารชุดเดิมใน เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และนำเอารัฐ -  
 ธรรมนูญ ฉบับที่ 2 ( 10 ธันวาคม 2475 ) กลับมาใช้อีกครั้ง เป็นรัฐธรรมนูญ  
 ฉบับที่ 6 สถาปนาพระราชกรณียกิจเริ่มถูกควบคุมโดยคณะรัฐมนตรี เลิกขอห้ามสมาชิก  
 รัฐสภาและรัฐมนตรีทำการค้า และการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการ  
 เมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทำการรัฐประหาร นำเอาธรรมนูญ พ.ศ.  
 2502 มาใช้ (เป็นฉบับที่ 7) นั้น ให้มีแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่าง  
 รัฐธรรมนูญและนิติบัญญัติ หัวหน้าคณะปฏิวัติให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง  
 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี สภา  
 ร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจอะไรที่จะไปควบคุมฝ่ายบริหารหรือทักท้วงได้ สำหรับ  
 รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2511) ฐานะของสภาผู้แทนราษฎรสูงขึ้น แต่ไม่  
 สูงเท่ารัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2489) และฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2492)  
 กล่าวคือ แม้วาฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้ารับ  
 งาน แต่การแถลงนโยบายดังกล่าวเป็นการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติ  
 ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่อาจลบล้มคณะรัฐมนตรีในวันแถลง  
 นโยบายได้ และไม่อาจลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีโดยเอกเทศได้ ต้องร่วมกับ  
 วุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกาแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร แต่ดาเทียบกับ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, (มาตรา 174 - 175), หน้า 204 - 205.

รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2495) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการควบคุมการบริหารของรัฐบาลได้มากกว่า เพราะวุฒิสภาที่มาจากการใช้อำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร—ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเพียง 3 ใน 4 ปรึกษากับรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเท่ากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ธรรมนูญการปกครอง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2515) ฐานะของรัฐสภาจะไม่ต่างจากธรรมนูญการปกครอง ฉบับ 2502 เนื่องจากสมาชิกสภาได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยการแนะนำของหัวหน้าคณะรัฐบาล แต่ยังมีฐานะสูงกว่า เพราะมีอำนาจนิติบัญญัติ และการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 (2517) ร่างโดยภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นความตองการของนิสิตนักศึกษา ประชาชน ระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง จึงกลับมาอีกครั้งหนึ่ง รัฐสภาที่มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2489) ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2490) และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2492)<sup>2</sup> โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีจำนวนครึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านด้วย<sup>3</sup> เพราะฉะนั้น รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีฐานะสูงกว่าทุกฉบับที่ผ่านมา

001101

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 335 - 346.

<sup>2</sup> เมื่อพิจารณาแล้วเกือบจะเหมือนกับรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2492) โดยเฉพาะฐานะของรัฐสภา

<sup>3</sup> รายละเอียดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม, (มาตรา 126-177), หน้า 390-391 และหน้า 414.

บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรไทย (24 มิถุนายน 2475 - 14 ตุลาคม 2516) รัฐสภาจะมีบทบาทมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจไว้เป็นเบื้องต้นส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งขึ้นกับตัวผู้ใช้กติกา ซึ่งก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมตลอดไปถึงสิ่งแวดล้อม สถานการณ์ การเมืองในขณะนั้นด้วย เราอาจแบ่งบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรได้ดังต่อไปนี้

1. สภาสมัยที่ 1 ( 26 มิถุนายน 2475 - 10 ธันวาคม 2475) หลังจากการปมิวัติ 24 มิถุนายน 2475 เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ คณะราษฎร จึงใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ฯ ในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 จำนวน 70 นาย ซึ่งเท่ากับจำนวนจังหวัดที่มีอยู่ในขณะนั้น ถ้าพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการปกครองโดยรัฐสภาระบบสภาเดี่ยว ถ้อยหลักว่าสภาผู้แทน ฯ เป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดมีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร อยู่ในมือโดยเด็ดขาด เช่น ตามมาตรา 9 "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันออกถอนกรรมกรการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลหนึ่งผู้ใดได้"<sup>1</sup> รัฐสภาในสมัยแรกอยู่ในตำแหน่งได้ประมาณ 5 เดือนก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 ( 10 ธันวาคม 2475 ) ซึ่งเป็นผลงานของสภาในสมัยแรกเองในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

---

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ, เรื่อง  
เคิม, หน้า 4.



บทบาทของรัฐสภาในสมัยแรก แมว่ารัฐธรรมนูญจะให้อำนาจในการควบคุมรัฐบาลไว้อย่างมากมาย แต่รัฐสภายังไม่มีบทบาทมากนัก เพราะอยู่ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อ และรัฐธรรมนูญมีอยู่เป็นการชั่วคราว การแถลงนโยบายของคณะกรรมการราษฎรกอนเขารับตำแหน่งก็ไม่มีเพราะถือหลัก 6 ประการ ของคณะราษฎร เป็นนโยบาย<sup>1</sup> การมอบอำนาจจากคณะราษฎรให้แก่อุสภาคล้ายกับเป็นการมอบอำนาจโดยทางอ้อม คือ สมาชิกสภาผู้แทน มาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่คณะราษฎรสามารถควบคุมได้<sup>2</sup> จึงทำให้รัฐสภาในฐานะหรือบทบาทเป็นสถาบันที่คณะราษฎรจะใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับคณะของตนมากกว่าจะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในประเทศ<sup>3</sup> การปกครองของไทยในสมัยนั้น จึงเป็นเผด็จการ เพราะสมาชิกสภาผู้แทน ๓ ได้รับการแต่งตั้งโดยบุคคลในคณะราษฎร จึงไม่พบเห็นถนนของคณะราษฎรไปได้ จะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการราษฎรเสนอมาและได้รับการคัดค้านน้อย ร่างพระราชบัญญัติจึงได้ผ่านเป็นกฎหมายทุกฉบับด้วยมติเป็นเอกฉันท์ ในการประชุมจำนวน 59 ครั้ง มีการตั้งกระทู้ถามเพียง 20

<sup>1</sup> นายประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี (พระนคร : สำนักพิมพ์ ช. ชุมมนุชชน, 2517), หน้า 23.

<sup>2</sup> นต เชื้อชาลิต, เมืองไทยในระบบรัฐสภา (ไม่ปรากฏสถานที่และปี พ.ศ. ที่พิมพ์), หน้า 105 - 108.

<sup>3</sup> กระทบด ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในแบบการปกครองของไทย, เรื่องเดิม, หน้าบทนำ.



กระทรวงมหาดไทย<sup>1</sup> ส่วนร่างประกาศ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา สภาที่  
รับรองเป็นเอกฉันท์ ให้ออกเป็นกฎหมาย<sup>2</sup> เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าการ  
ปกครองประเทศอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะราษฎรหรือเป็นการเปลี่ยนอำนาจ  
จากนักศรัทธาและกลุ่มวงศ์คณาญาติ มาสู่กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน แต่  
น่าเห็นใจคณะราษฎรเพราะ อยู่ในระยะหัวเดียวหัวตะกั่วจำเป็นต้องกุมอำนาจไว้

2. สภามัยที่ 2 (10 ธันวาคม 2475 - 1 มิถุนายน 2489) ตาม  
รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 เป็นระบบสภาเดี่ยวเช่นกัน แต่ประกอบไปด้วยสมาชิก 2  
ประเภท คือ เลือกตั้งกับแต่งตั้ง จำนวนประเภทละ 78 นาย โดยเป็นไปตาม  
บทเฉพาะกาลที่ว่า<sup>3</sup> "เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสภาผู้แทน  
ราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมาก  
กว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างขาดอกไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันไซ้พระราชบัญญัติ  
ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนฯ ประกอบ  
ด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน" ต่อมาขยายเป็น 20 ปี<sup>4</sup> สภาตาม  
รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มีหลักการคล้ายอำนาจคือสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 เนื่องจาก  
จากสภา สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และสภาที่

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กระทรวงมหาดไทย (ไม่ปรากฏสถานที่และปี  
พ.ศ.ที่พิมพ์), หน้า 5-6.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร,  
ฉบับที่ 1, พ.ศ. 2475, หน้า 1 - 1000.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม,  
หน้า 36.

<sup>4</sup> เรื่องเดิม, หน้า 41 - 43.

สามารถถูกยุบได้ตาม มาตรา 35 "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกมาใหม่"<sup>1</sup> สภาสสมัยที่ 2 อาจแบ่งได้ดังนี้

2.1 สภาสสมัยที่ 1 ( 10 ธันวาคม 2475 - 7 พฤศจิกายน 2480) ในช่วงนี้ มีเหตุการณ์ที่น่าสนใจเกิดขึ้น เริ่มโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งกระทูตามเกี่ยวกับโครงการ เศรษฐกิจ เร่งให้รัฐบาลวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่แน่นอน เมื่อ นายปรีดี พนมยงค์ เสนอโครงการเศรษฐกิจขึ้นมา ก็ก่อให้เกิดการขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ระหว่างรัฐมนตรีกลุ่มหนึ่ง อันมี พอ. พระยาทรงสุรเดช พอ. พระยาฤทธิ อัครเนย์ พระประศาสน์ พิทยาอุทธร หลวงชำนาญ ยูทธิศิลป์ หลวงรณสีหิ พิชัย ซึ่งเป็นพวกอนุรักษนิยม สนับสนุนพระยามโนปกรณ นิติธาดา<sup>2</sup> อีกกลุ่มหนึ่งได้แก่คณะนายทหารชั้นผู้น้อย และฝ่ายพลเรือนซึ่งเป็นพวกก้าวหน้าสนับสนุนนาย ปรีดี พนมยงค์ ปรากฏว่า ในกลุ่มหลังนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมอยู่ด้วย ความขัดแย้งที่มีอยู่จึงขยายกว้างเข้าไปในสภาผู้แทน<sup>3</sup> ต่างฝ่ายต่างโจมตีกันและกันอย่างรุนแรง ฝ่ายหลวงประคิษฐุมิมีความเห็นว่าพระยามโน ฯ เป็นพวกเจ้า กองการให้มีการปกครองกลับไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทางฝ่ายพระยามโน ฯ ก็โจมตีเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประคิษฐุมิว่าเป็นลัทธิคอมมิวนิสต์ ฉะนั้น เมื่อเค้าโครงการเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> เรื่องเดิม, หน้า 28.

<sup>2</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตยของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2511), หน้า 40 หรือ วิชัย สุวรรณรัตน์, "การปฏิวัติรัฐประหาร และกบฏภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475", ศัพท์การเมือง, (พระนคร : พิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 85.

<sup>3</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, "การปฏิวัติ 2475", ศัพท์การเมือง, เรื่องเดิม, หน้า 61 - 63.

ได้ถูกนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีจึงถูกคัดค้านอย่างหนัก โดยพระยาทรงสุรเดช พระยาศรีวิสารวาจา พระยาราชวังสัน<sup>1</sup> ฯลฯ ในการประชุมสภาผู้แทนฯ จึงมีการขัดแย้งกันมากเกี่ยวกับเรื่องโครงการเศรษฐกิจ เมื่อมีการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2476 จึงมี สส. บางคน พกอาวุธปืนเข้าไปในการประชุมสภาครั้งนั้นด้วย รัฐบาลจึงมีคำสั่งให้ทหารทำการตรวจคนอาวุธปืน สมาชิกสภาผู้แทนฯ ทุกคนรวมทั้งประธานสภาด้วย<sup>2</sup> สมาชิกสภาผู้แทนฯ เห็นว่าการกระทำเช่นนี้ เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ เพราะในที่ประชุมสภามีตำรวจคอยควบคุมดูแลความปลอดภัยและรักษาความสงบอยู่แล้ว รวมทั้งประธานสภาที่มีอำนาจในการสั่งการไม่ใช่เป็นอำนาจของรัฐบาล จึงถือกันว่าเป็นการลบลู่เกียรติของสภาอันเป็นสถาบันที่สูงที่สุดของชาติโดยตรง สมาชิกสภาผู้แทนฯ หลายคนจึงได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาล มีการซักถามและอภิปรายกันอย่างเผ็ดร้อน ซึ่งมีผลให้มีการปิดสภาผู้แทนในระยะต่อมา เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2476 โดยรัฐบาลของพระยามโนฯ ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา เนื่องจากรัฐสภาในเวลานั้นเป็นพวกของหลวงปรีดีเป็นส่วนมาก และรวมอำนาจในการบริหารประเทศ หลังจากที่มีปิดสภาแล้ว ก็เกิดการแย่งอำนาจกันภายในคณะราษฎรด้วยกันเอง<sup>3</sup> และความขัดแย้งดังกล่าวได้มาถึงที่สุดด้วยการรัฐประหารและมีกษัตริย์รัฐบาลของพระยามโนฯ โดยการนำของพระยาพหลฯ และคณะทหารบก ทหารเรือ ในวันที่ 20 มิถุนายน 2476

<sup>1</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตยของไทย, เรื่องเดิม, หน้า 41.

<sup>2</sup> วิชัย สุวรรณรัตน์, ศัพท์การเมือง, เรื่องเดิม, หน้า 90 - 91.

<sup>3</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, "การปฏิวัติ 2475", ศัพท์การเมือง, เรื่องเดิม, หน้า 61 - 63.

การรัฐประหารครั้งนี้เป็นผลสำเร็จได้ด้วยการสนับสนุนของนายทหารชั้นผู้น้อยในคณะราษฎรคนหนึ่ง คือ พ.ท. หลวงพิบูลสงคราม ซึ่งจะเป็นผู้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อไปในวิถีทางการเมืองของไทย หลังการรัฐประหาร สมาชิกสภาผู้แทน 26 คน ก็ได้ร่วมกันทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาผู้แทนฯ ให้นำความกราบบังคมทูลให้ทรงเรียกประชุมวิสามัญเพื่อจัดตั้งรัฐบาล บริหารราชการแผ่นดินต่อไป และในวันที่ 21 มิถุนายน 2476 ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ ต่อมาในเดือน พฤศจิกายน - ธันวาคม 2476 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรก มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภท 2 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล แต่เป็นการเลือก 2 ชั้น<sup>1</sup> ชั้นแรกประชาชนเลือกผู้แทนตำบล ๆ ละหนึ่งคน เพื่อให้ผู้แทนตำบลไปเลือกผู้แทนจังหวัด

บทบาทของสภา ชุดที่ 1 แม้วานโยบายการเลือกตั้ง 2 ชั้น จะแสดงให้เห็นชัดว่า คณะรัฐประหารได้วางมาตรการที่จะเลือกเอาแต่ผู้ที่ไว้วางใจได้ว่าจะเป็นพรรคพวกเขาสุสภาคตาม รวมทั้งในสภายังประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งจำนวนครึ่งหนึ่งอีกด้วย แต่สมาชิกสภาชุดนี้ดำเนินการตามความคิดเห็นของตนอย่างอิสระ<sup>2</sup> ซึ่งเหตุผลอันหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากรัฐบาลในขณะนั้นยังไม่ยินยอมให้มีพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นในช่วงนี้ บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลอยู่ในขั้นที่ต่ำ เติบโตด้วยประสิทธิภาพ รัฐบาลของพระยาพหลฯ ต้องคอยฟังเสียงสภา การแสดงบทบาทที่สำคัญของสภา ได้แก่ การลงมติไม่เห็น

<sup>1</sup> ไทยน้อย (นามแฝง), ประสบการณ์ 34 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2509), หน้า 35.

<sup>2</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "การปฏิวัติ 2475", ศัพท์การเมือง, เรื่องเดิม, หน้า 61 - 63.

เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลได้ทำความตกลงกับต่างประเทศเรื่องการจัดโควต้ายาง<sup>1</sup>  
 ควบคู่กันเสีย 73 : 25 ซึ่งเป็นผู้ตีความของรัฐบาล เรื่องการขอให้สภา  
 อุตุนิติ ให้รัฐบาลทำความตกลงเรื่องการจัดโควต้ายางนี้ ปรากฏว่าทั้งสมาชิกสภา  
 ประเภท 1 และประเภท 2 โจมตีอย่างรุนแรง แสดงความไม่เห็นด้วย  
 กับรัฐบาล เพราะถือว่ารัฐบาลทำโดยไม่คิดถึงทางใดทางเสีย ไม่มีการสำรวจ  
 ยางก่อนการตกลง จึงทำให้เสียเปรียบต่างประเทศ เป็นผลให้รัฐบาลต้องลาออก  
 ในเดือน กันยายน พ.ศ. 2477 และมีการเปิดอภิปรายทั่วไป เกี่ยวกับการจัด  
 ระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์<sup>2</sup> ซึ่งเป็นผู้ตีความของ นายไต้ ปาณิกบุตร และ  
 เป็นผลต่อเนื่องมาจากกระทู้ถามของ นาย เดียง ไชยกาล เรื่อง ที่ดินของ  
 พระมหากษัตริย์ เนื่องจากมีการจับข้ายกกันเองในพรรคพวกของรัฐบาลในราคา  
 ที่ถูกกว่าในท้องตลาด เช่น คนในวังป่ารุกวัน พระคลังทองที่ สมาชิกประเภท  
 2 บางคน รัฐมนตรีรักษาการในพระคลังข้างที่ เลขานุการนายกรัฐมนตรีและ  
 ราชเลขาธิการในพระองค์มีการอภิปรายซักถามกันจนกระทั่งหมดเวลา และได้  
 เลื่อนไปอภิปรายในวันต่อไป แต่เนื่องจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทน ฯ  
 ไ้กล่าวพาดพิงถึงประธาน คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงทรงขอลา  
 ออกจากตำแหน่ง เป็นเหตุให้รัฐบาลและคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต้องลา  
 ออกตามไปควย เพราะถือว่าเป็นการรับผิดชอบร่วมกัน<sup>3</sup> นอกจากนี้สมาชิกสภา

1 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
 สมัยที่ 2 วิสามัญ, เล่ม 1,2 พ.ศ. 2477, หน้า 1281 - 1283, 1357 -  
 1425 และ 1701 - 1723.

2 สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร,  
 สมัยที่ 2, วิสามัญ, พ.ศ. 2480, หน้า 301 - 413.

3 กรณีนี้ทำให้กลุ่มผู้กล่าวที่รับซื้อที่ดินพระคลังข้างที่ของคืนที่ดินซึ่งซื้อมา  
 ในราคาถูก ๆ อย่างรีบเร่ง.

ต่างพากันสร้างชื่อเสียงให้แก่ตัวเอง โดยการตั้งกระทู้ถามที่สำคัญ<sup>1</sup> เช่น  
 กระทู้ให้รัฐบาลแถลงกิจการของรัฐบาลให้ที่ประชุมสภาทราบเมื่อใกล้จะปิดสมัย  
 ประชุมของขุนวรวงษ์ คุรุณเวทย์ กระทู้นโยบายเก็บเงินค่านา กระทู้พระราช  
 บัญญัติงบประมาณประจำปี กระทู้เรื่องให้ทหารป่ารุกค้ำหนีสมาชิกสภาทางวิทยุ  
 กระจายเสียง และที่สำคัญคือ กระทู้เรื่องการซื้อที่ดิน ทรัพย์สิน ที่พระคลังข้าง  
 ที่ดูแลอยู่ ควยราคาถูกกว่าธรรมดา จนเป็นเรื่องที่คล้ายกับมีการหาผลประโยชน์  
 ใตคนเองของผู้นำนานาจอในทางการเมืองของนาย เสี่ยง ไชยกาล เป็นต้น ปรากฏ  
 ว่าในปี พ.ศ.2477 มีกระทู้ถามทั้งสิ้น 321 กระทู้<sup>2</sup> รวมทั้งมีการควบคุม  
 รัฐบาลโดยการเสนอ ผู้คัดขอเปิดอภิปรายทั่วไปถึง 12 ครั้ง<sup>3</sup> ปรากฏว่า ใน  
 ระยะ 5 ปี สภาลงมติให้ผ่านระเบียบวาระหลังจากการอภิปราย 5 ครั้ง สภา  
 ไม่อนุมัติให้เปิดอภิปราย 2 ครั้ง สมาชิกเสนอขอถอนผู้คัด 4 ครั้ง รัฐบาลลา  
 ออก 1 ครั้ง (ยังไม่ทันลงมติ) ที่สำคัญ เช่น ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเรื่องการ  
 จัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ของนายโต ปาณิกบุตร ผู้คัดขอเปิดอภิปราย  
 ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นาย เสี่ยง ไชยกาล

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
 ฉบับที่ 2 สามัญ , เล่ม 1 พ.ศ.2479, หน้า 1082.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
 ฉบับที่ 2 สามัญ , เล่ม 1 พ.ศ. 2478, หน้า 110 - 116.

<sup>3</sup> สัทศัน ฆมดี, "บทบาทของรัฐธรรมนูญไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัย  
 การอภิปรายทั่วไป" (วิทยานิพนธ์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513),  
 หน้า 43 - 57.

และนายมงคล รัตนวิจิตร<sup>1</sup> แต่ผ่านระเบียบวาระไป ผู้คัดค้านขอเปิดอภิปราย  
ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของนาย เสี่ยง ไรยาด และ  
ลงมติให้ผ่านระเบียบวาระไป 28 : 28 (ประธานสภาเป็นผู้ชี้ขาด)

จะเห็นได้ว่า สภาได้พยายามแสวงงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่าง  
เต็มที่ ทำให้รัฐบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง นายกรัฐ -  
มนตรี พอ. พระยาพหลฯ ถึงกับแถลงก่อนเปิดสมัยประชุมสามัญ พ.ศ. 2477  
ว่า<sup>2</sup> "ท่านสมาชิกสภาได้ดำเนินการควบคุมฝ่ายบริหารอย่างเคร่งครัด โดย  
ตั้งกระทูถามบาง เปิดอภิปรายทั่วไปบ้าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้ใช้จ่ายโดยประหยัด แต่ให้เป็นประโยชน์แก่ราษฎร" ตัวแทน  
นายกรัฐมนตรีได้แถลงก่อนเปิดสมัยประชุมสามัญ พ.ศ. 2478 ว่า<sup>3</sup> "ในการควบคุมราชการแผ่นดิน รัฐบาลพยายามที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ ได้ควบคุมอย่าง  
เต็มที่ เมื่อเวลาในการตอบกระทูถามไม่พอ รัฐบาลก็กำหนดวันพิเศษเฉพาะขึ้น  
เพื่อการนี้ และเมื่อมีการอภิปรายถึงนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลก็พยายามชี้แจง  
เหตุผลให้หมดสิ้นข้อสงสัยไป" ประธานสภาผู้แทนราษฎรแถลงตอบก่อนเปิดประชุม  
วิสามัญ พ.ศ. 2479 ว่า<sup>4</sup> "มีสมาชิกตั้งกระทูถามก็เพื่อจะขอทราบนโยบาย  
และเรื่องให้แน่ชัด รัฐบาลเองก็เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2  
สามัญ, เล่ม 1, พ.ศ. 2478, หน้า 1212 - 1353.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร,  
สมัยที่ 2 สามัญ, เล่ม 4, พ.ศ. 2477, หน้า 5071 - 5072.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2  
เล่ม 1, พ.ศ. 2478, หน้า 2550 - 2551.

<sup>4</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2  
วิสามัญ พ.ศ. 2479, หน้า 1246 - 1248.

มีการอภิปรายในเรื่องหนึ่ง ๆ เป็นเวลานาน รัฐบาลก็ได้อำนาจการอภิปรายโดยตลอด" แมว่าการควบคุมของสภาจะไม่กระทำให้รัฐบาลต้องไร้เสถียรภาพ แต่ก็ทำให้รัฐบาลต้องทำอะไรที่มีเหตุผล เพราะฉะนั้น จึงเป็นช่วงที่ฝ่ายนิติบัญญัติพยายามจะสร้างความเข้มแข็งให้ทัดเทียมกับฝ่ายบริหาร

2.2 สภาชุดที่ 2 (7 พฤษภาคม 2480 - 11 กันยายน 2481) รัฐสภาในสมัยนี้เป็นรัฐสภาที่ต่อเนื่องมาจากรัฐสภาชุดที่ 1 และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 เดียวกัน เมื่อสภาผู้แทนสิ้นอายุในวันที่ 9 ธันวาคม 2480 จึงจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 1 ขึ้น ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 เป็นการเลือกตั้งทางตรงจำนวน 91 นาย รวมกับสมาชิกประเภท 2 91 นาย เป็น 182 นาย แสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลเหมือนกับสภาชุดที่ 1 ได้ประมาณ 10 เดือน ก็ถูกยุบโดยฝ่ายบริหาร<sup>1</sup> เนื่องจาก นาย ถวิล อุดล ได้เสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ข้อ 68 ซึ่งมีข้อกำหนดว่า ในการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดให้สภาทราบควย เพื่อให้การคัดทอนแก้ไขเป็นไปอย่างมีเหตุผลและถูกต้อง สภาได้ลงมติรับหลักการควยคะแนนเสียง 45 : 31 แต่รัฐบาลไม่สามารถจะกระทำได้อ<sup>2</sup> เพราะเป็นการต้องการรายละเอียดจนเกินความจำเป็นรายจ่ายหลายเรื่องเป็นความลับ การจะเสนอรายละเอียดโดยเปิดเผยย่อมไม่เป็นการสมควร จึงตัดสินใจออกพระราชกฤษฎีกายุบสภา ในวันที่ 11 กันยายน 2481 เพื่อให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษสุทร คูศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เศศ, 2518), หน้า 4 - 5.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 สมัยสามัญ, เล่ม 1, 2, 3, พ.ศ. 2481, หน้า 1470.



2.3 สภาชุดที่ 3 (11 กันยายน 2481-15 ตุลาคม 2488) มีการเลือกตั้งใหม่เป็นครั้งที่ 3 ในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2481 ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 1 95 นาย (รวมทั้งจังหวัดจำปาศักดิ์ จังหวัดลานช้าง จังหวัดพระตะบอง และจังหวัดพิบูลสงคราม ในปี พ.ศ. 2488) จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลแทนพระยาพหลฯ ซึ่งประกาศไม่ยอมรับเป็นนายกรัฐมนตรีอีก ตั้งแต่เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2481 ในช่วงนี้ ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำในคณะราษฎร<sup>1</sup> ดังนั้น หลังจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นครองอำนาจก็พยายามสร้างอำนาจฝ่ายบริหารให้เข้มแข็ง โดยการดำเนินการกวาดล้างฝ่ายค้านทันทีด้วยความร่วมมือของหลวงอดุลเดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจ<sup>2</sup> ผู้นำหลายคนถูกขจัดออกไปทีละคนสองคน เช่น พระยาทรงสุรเดช และมีการกวาดล้างจับกุมบรรดานักการเมืองที่ถูกสงสัยว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล มีการยิงเป้าผู้ไม่เห็นด้วย จึงทำให้ความสำคัญของสภาลดลงไปมาก การแสดงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรควบคุมรัฐบาลกลดคนน้อยกว่าสมัยรัฐบาลพระยาพหลฯ จะเห็นได้ว่าสภาได้ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับรัฐบาล เช่น มีการตั้งกระทู้ถามน้อยลง ทั้งการตอบรับนายกรัฐมนตรีของประธานสภาผู้แทนฯ ในคราวเปิดประชุมสามัญว่า<sup>3</sup> "ท่านนายกรัฐมนตรีตอบกระทู้ทุกคราว แต่ที่กระทู้ไม่ขึ้นไปที่เพราะข้าพเจาก็ดีกันเอง เนื่องจากเห็นว่าไม่เป็นการสมควร ซึ่งสมาชิกก็ยินยอม" การขอเปิดอภิปราย

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษสุพร บุตรีพิทักษ์, กลไกรัษฎา, เรื่องเดิม, หน้า 6 - 7.

<sup>2</sup> วิเทศกรณีย์, (นามแฝง), ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตยของไทย, เรื่องเดิม, หน้า 657 - 658.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 และสามัญ สมัยที่ 2, พ.ศ. 2484, หน้า 1008.

ทั่วไปมีเพียงครึ่งเดียวในช่วง 8 ปี คือ ผู้คดีขอเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องการช่วยเหลือชาวนาผู้ถูกอุทกภัยของนาย สงวน พวยพงษ์ แต่เป็นการให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงเกษตรธิการชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนผู้ถูกอุทกภัยในปี พ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นการทุจริตของเจ้าหน้าที่ เมื่อรัฐบาลชี้แจงจนเป็นที่พอใจแล้ว ผู้เสนอข้อชด้อนผู้คดีต่อที่ประชุม<sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอมากได้รับการหักทวง อภิปราย โต้แย้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แคนอย คำพูดของจอมพล ป. ในคราวปิดสมัยประชุมสามัญ สมัยที่ 2 ว่า<sup>2</sup> "ในการพิจารณาในที่ประชุมนี้ ผมอยากจะให้สมาชิกทุกคนมีสิทธิมีเสรีภาพที่จะโต้แย้งรัฐบาล ที่จะพูดได้ทุกสิ่งทุกอย่างอย่าใดกลัวเกรงอย่างหนึ่งอย่างใดเลย ขอกล่าวไว้ในที่นี้ว่า เรามีความคิดเห็นอย่างไร และเราพิจารณาเห็นว่าควรจะเป็นหลักฐานอย่างไร โปรดพูด โปรดโต้แย้ง ความจริงอาจจะเข้าใจไป-ว่าเมื่อทางฝ่ายรัฐบาลยื่นอะไรขึ้นมา ถ้าฝ่ายสมาชิกโต้แย้งแล้ว ไม่เป็นปัญหาเลยที่รัฐบาลจะต้องยื่นตามความเห็นของคน หมายความว่า รัฐบาลจะต้องโต้แย้งหรือหักทวนตอบ เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่ามีความคิดเห็นอย่างไรขอให้พูด" หรือ เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พ.ศ. 2482 - 2483 มีการพิจารณาวาระที่ 2,3 อย่างรวดเร็ว และลงมติโดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน<sup>3</sup> ร่าง

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญและสมัยสามัญ, พ.ศ. 2486, หน้า 709 - 725 และ หน้า 762 - 783.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 ครั้งที่ 10 - 15 / 2483, เล่ม 2 และสมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 3, พ.ศ. 2483, หน้า 316.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 283 - 284.

พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาล ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 ของรัฐบาล มีการอภิปรายเพียง 2 - 3 คนเท่านั้น ก็ขออภิปรายและออกใจเป็นกฎหมาย<sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 ฉบับ 2, 3, 4 ก็เช่นกัน<sup>2</sup> ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ เพื่อนำมาดำเนินการกับผู้ที่ เป็นปรปักษ์กับรัฐบาล แม้ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนหลายคนลุกขึ้นคัดค้านอย่างหนัก แต่เมื่อมีการลงมติลับปรากฏว่า สภาผู้แทนฯ รับหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษเป็นเอกฉันท์ และต่อมาไม่นานสภาเป็นพระราชบัญญัติ<sup>3</sup> นอกจากนี้สภาในช่วงนี้ยังลงมติให้ออกร่างพระราชบัญญัติอนุมัติให้พระราชกำหนดอีกเป็น จำนวนมาก รวมทั้งลงมติให้ยุบพรรคเฉพาะการออกไปอีก 10 ปี ซึ่งเท่ากับว่ายุบอำนาจให้คณะราษฎรปกครองประเทศโดยเอกเทศต่อไปอีก 10 ปี เป็น 20 ปี และขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ออกไปอีก 2 สมัย ๆ ละ 2 ปี คือ ในปี พ.ศ. 2485 - 2487 เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า สภาชุดนี้ตกอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร คอยรับทราบการกระทำของรัฐบาลทั้งฝ่าย บริหารก็มีพลังทหารสนับสนุนอยู่เบื้องหลังตลอดเวลา และพยายามที่จะลกออำนาจ

1 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ (ครั้งที่ 2) ครั้งที่ 1 - 10 และสมัยวิสามัญ (ครั้งที่ 3) ครั้งที่ 1 - 17, พ.ศ. 2484 - 2485, หน้า 281 - 292, หน้า 459 - 460.

2 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 สมัยสามัญ, พ.ศ. 2485, หน้า 137 - 163, หน้า 422 - 426.

3 ไทน้อย (นามแฝง), ประสมการณ์ 34 ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : พรพิทยา, 2509), หน้า 267 - 289.

ของฝ่ายนิติบัญญัติให้ออนแอหรือไอเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหาร<sup>1</sup>  
 แมวาร์รัฐบาลจะลาออกเพราะสภาไมอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด  
 ระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และร่างพระราชบัญญัติ  
 อนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมมณฑล พ.ศ. 2487 ก็น่าจะเป็นผลจาก  
 เหตุการณ์ระหว่างประเทศในขณะนั้นมากกว่า<sup>2</sup> เนื่องจาก จอมพล ป. มีความ  
 เห็นว่า ในอนาคตอันใกล้นี้ เมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรเลิกทำการปราบนาซี และฟาสซิสต์  
 แล้ว ก็คงทุ่มกำลังโจมตีกองทัพญี่ปุ่นในเอเชีย ซึ่งกองทัพญี่ปุ่นจะต้องแพ้และถอย  
 เขามาในประเทศไทยอย่างไม่มีปัญหา เพื่อให้การรณรงค์สงครามในกรุงเทพฯ  
 มีน้อยที่สุด หรือไม่มีการระดมพลเลยหรือเพื่อรักษานครหลวง โบราณสถาน  
 ต่าง ๆ ในทางพระพุทธศาสนาให้ได้รับความปลอดภัย จอมพล ป. จึงวางแผน  
 การสร้างเมืองหลวงใหม่ จึงออกพระราชกำหนดสถาปนาเพชรบูรณ์ให้เป็นเมือง  
 หลวง (ขณะนั้นสภาอยู่ในสมัยปิดประชุมและจอมพล ป. มักจะอ้างสถานการณ์แล้ว  
 ออกเป็นพระราชกำหนด) แต่การสร้างเมืองเพชรบูรณ์ให้เป็นนครหลวงนั้นเป็น  
 การสร้างความทุกข์ยากให้แก่ราษฎรเป็นอย่างมาก เพราะแรงงานของราษฎรเหล่านี้นั้น  
 ไคกะเกณฑ์เอา มา โดยอาศัยอำนาจกฎอัยการศึก ประกอบกับจังหวัดเพชรบูรณ์  
 เป็นป่าดงพงพี และล้อมรอบไปด้วยขุนเขา ไซป่า จึงทำให้การสร้างถนนเต็มไปด้วย  
 ไปด้วยความลำบาก อีกทั้งเครื่องมือก็มีอยู่ไม่เพียงพอ เป็นมูลเหตุทำให้ผู้คน

<sup>1</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิช, "การปฏิวัติ 2475", ศัพท์การเมือง,  
 เรื่องเดิม, หน้า 67.

<sup>2</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตย  
 ของไทย, เรื่องเดิม, หน้า 711 - 719.

ล้มตายเป็นอันมาก พฤติการณ์ดังกล่าวของ จอมพล ป. ได้ถูกราชฎรพากันساب  
 แฉ แต่ จอมพล ป. ไม่ไต่เล็ดลมความตึกในการสร้างเมืองเพชรบูรณ์ การ  
 ดำเนินนโยบายผิดพลาดของ จอมพล ป. อันนี้ เป็นโอกาสให้ นาย ปรีดี พนมยงค์  
 ซึ่งถูกแต่งตั้งเป็นผู้สำเร็จราชการและเป็นหัวหน้าเสรีไทยอยู่ในขณะนั้น ดำเนิน  
 แผนการกำจัด จอมพล ป. โดยวิธีทางรัฐสภา ด้วยการชักจูง สมาชิกสภาผู้แทน  
 ให้หมดความเลื่อมใสในนโยบายสงครามของจอมพล ป. <sup>1</sup> และนัดหมายกับสมาชิก  
 สภาให้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติอนุมัติ พระราชกำหนดระเบียบราชการบริหาร  
 นครบาล เพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 <sup>2</sup> จนฝ่ายรัฐบาลแพ้โหวต ไม่รับหลักการ  
 48 : 36 และอีก 2 วัน ต่อมา ก็แพ้โหวตไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติ  
 อนุมัติพระราชกำหนด จัดสร้างพุทธปฏิมามณฑล พ.ศ. 2487 ด้วยคะแนน 43 : 41 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> ในขณะนั้นฝ่ายสัมพันธมิตรกำลังได้เปรียบญี่ปุ่นจะต้องแพ้แน่ ซึ่งประเทศ  
 ไทยก็ต้องแพด้วย จึงเป็นความตึกของ จอมพล ป. ที่ตัดสินใจตึก หากรัฐบาล  
 จอมพล ป. ลาออกไปก็จะทำให้ประเทศไทยมีข้อต่อรอง รายละเอียดดู นายทวี  
 บุญยเกต , "ขอเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุการณ์ในประเทศไทยระหว่างมหา-  
 สงครามโลกครั้งที่สอง", เบื้องแรกประชาธิปไตย : บันทึกความทรงจำของผู้  
อยู่ในเหตุการณ์สมัย พ.ศ. 2475 - (พระนคร : มิตรนราการพิมพ์, 2516),  
 หน้า 328 - 334.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร,  
สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1 - 15, พ.ศ. 2487 หน้า 37 - 72.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76 - 112.

จึงต้องลาออก<sup>1</sup>สภาโตคำเนิการเลือกนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็คือ นาย ควง อภัยวงศ์<sup>2</sup> การที่สภาเลือกนายควง เป็นนายกรัฐมนตรีนี้เอง ทำให้พระบรมวงศ์เธอพระองค์ เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ขอลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากความหนักพระทัยหลายอย่าง ไม่สามารถจะลงพระนามในประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีได้ พระองค์เห็นว่า นายควง อภัยวงศ์ เป็นคนไม่มีชื่อเสียง และมีคนนับถือน้อย<sup>3</sup> สภาจึงลงมติให้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงคนเดียว คือ นายปรีดี พนมยงค์ สมัยที่ นาย ควง เป็นนายกรัฐมนตรีนี้เอง บทบาทของสภาคอยกระเทืองขึ้น แมวบานเมืองกำลังอยู่ในสภาวะของสงครามที่ตองการความสามัคคีก็ตาม กระทุถามมีมากขึ้น สมัยวิสามัญ ปี พ.ศ. 2487 มีถึง 138 กระทุ<sup>4</sup> มีสมาชิกสภาหลายคนร้องขอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน ปี พ.ศ. 2487 เพราะเคยเวลาที่จำเป็นมาแล้ว แต่รัฐบาลไม่

<sup>1</sup> เชื้อตามที พล.ต.อ. อุดู เกษจรัส แนะนำว่า คงจะไปรดเกล้าให้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง.

<sup>2</sup> จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สมัยที่ 2, ชุดที่ 3, พ.ศ. 2487, ครั้งที่ 1 - 15, หน้า 122 - 140 เชื้อไคว่านาย ปรีดี มีส่วนสนับสนุนและวางแผนจนนาย ควง อภัยวงศ์ ไคเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากในขณะนั้น นาย ปรีดี เป็นผู้สำเร็จราชการเพียงคนเดียว และเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รวมทั้งยังเป็นหัวหน้าเสรีไทย ควย.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1 - 15, พ.ศ. 2487, หน้า 121 - 122.

<sup>4</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 ครั้งที่ 1 - 12, พ.ศ. 2488, หน้า 14.

ขอมเล็ก เห็นว่ายังมีความจำเป็นคงใช้อยู่<sup>1</sup> มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ  
 พรรคการเมือง แต่รัฐบาลไม่ยอมให้ผ่าน ร่างพระราชบัญญัติโอนมัตติพระราชกำหนด  
 พันธบัตรออมทรัพย์ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 มีการตกเตียงอภิปรายกันอย่าง  
 กว้างขวาง<sup>2</sup> ซึ่งไม่ค่อยได้พบนักในสมัยที่ จอมพล ป. เป็นรัฐบาล แต่ถ่าน  
 ออกใจเป็นกฎหมาย มีการร่วมมือกันร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญใน  
 ปี พ.ศ. 2489 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง  
 ที่สำคัญก็คือ มีการเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ในการ  
 ชื่นราคาตาเช่าอาคารของนาย อรุณ ทองมีโชติ กับพวก<sup>3</sup> และรัฐบาลก็ได้  
 รับการสนับสนุนควยการลงมติไว้วางใจ 74 : 0 ไม่ออกเสียง 5 คนหากจะพิจารณา  
 ไปแล้วก็ไม่ไรเรื่องที่สำคัญอะไรมากนัก เพียงแต่ต้องการทราบขอเท็จจริงเท่านั้น  
 การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจก็เป็นข้อเสนอของรัฐบาลเอง เพื่อหาความ  
 มั่นคงในระยะที่บ้านเมืองกำลังอยู่ในภาวะสงคราม เหล่านี้เป็นการแสดงถึงการ

1 นาย นค เชื้อชาติ, เรื่องเกม, หน้า 80.

2 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 ครั้งที่ 1 - 12, พ.ศ. 2488, หน้า 14 - 95.

3 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 3, ครั้งที่ 1 - 12, พ.ศ. 2488, หน้า 430 -  
 440 และหน้า 476 - 480.

คืนตัวอีกครั้งหนึ่งของสภาในการควบคุมรัฐบาลหลังจากตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารมานาน ในวันที่ 18 สิงหาคม 2488 นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้มีรัฐบาลใหม่ดำเนินการเจรจาต่อรองกับสัมพันธมิตร เพื่อนำเอกราชมาสู่ประเทศไทย บุคคลที่เหมาะสมคือ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ผู้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา และหัวหน้าเสรีไทยในต่างประเทศ แต่ระหว่างที่รอการเดินทางกลับมายังประเทศไทยของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นาย ทวี บุณยเกตุ ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราว<sup>1</sup> ในวันที่ 17 กันยายน 2488 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เดินทางกลับมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามแผนที่ฝ่ายประเทศไทยเตรียมการเอาไว้ เนื่องจากอยู่ในช่วงเวลาที่ต้องช่วยกันนำอิสรภาพมาสู่ประเทศ รัฐสภาจึงให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ แต่ก็ไม่ได้อำนาจใหม่บทบาทของรัฐสภาอันแสดงไป การแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจของรัฐบาล นายทวี บุณยเกตุ และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ก่อนเข้ารับตำแหน่งก็มีภารกิจปราชัยสอบถามกันมากมาย เรียงลำดับไปแต่ละกระทรวง<sup>2</sup> ร่างพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลประพฤตินิควินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 เสนอโดยรัฐบาลของ นาย ทวี บุณยเกตุ ได้รับการคัดค้านไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลทั้ง ๆ ที่นาย ทวี ยืนยันว่าจำเป็นต่องจกกฎหมายฉบับนี้ขอให้ออกโดยเร็วแต่ก็ไร้ผล และในที่สุดส่งให้คณะกรรมการวิสามัญรับไปพิจารณาก่อนที่สภาจะรับหลักการ

<sup>1</sup> เป็นรัฐบาลอายุสั้นที่สุดเพียง 10 กว่าวันเท่านั้น.

<sup>2</sup> สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 ครั้งที่ 1 - 12, พ.ศ. 2488 หน้า 547 - 575 และหน้า 862 - 921.



ควยคะแนนเสียง 51 : 7<sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม (เพื่อเอาใจฝ่ายสัมพันธมิตร ที่ต้องการให้ดำเนินการกับอาชญากรรมสงคราม เป็นการกระทำให้เห็นว่าการประกาศสงครามเป็นการกระทำของบุคคลบางคนเท่านั้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย) ซึ่งเสนอโดยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช มีการอภิปราย ถกเถียงกันมากและตัดข้อความที่สำคัญออกไป คือ ให้มีการลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดการปกครองระบอบลัทธิเผด็จการ<sup>2</sup> นอกจากนั้น ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ยังประกาศยุบสภาฯ เพื่อให้ประชาชนดำเนินการเลือกตั้งใหม่ โดยแทนที่สะท้อนความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนที่แท้จริง เนื่องจากสภาที่ผ่านมานี้ได้ขยายเวลาออกไปถึง 2 สมัย สมัยละ 2 ปี แล้ว

เพราะฉะนั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สภาชุดที่ 3 ในสมัยจอมพล ป. นั้น ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร สภาอ่อนแอไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 รวมทั้งตัวของจอมพล ป. เองที่พยายามหาพวกในสภาด้วยการให้ตำแหน่ง ผลประโยชน์ และกำจัดบุคคลที่ต่อต้านอย่างรุนแรง มาสมัยรัฐบาล นายควง นายทวี และ ม.ร.ว. เสนีย์ บทบาทของรัฐสภาจึงเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง<sup>3</sup> กระทั่งตามมีมากขึ้น มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาเอง มีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติกันอย่างกว้างขวางไม่ใช่ว่าผ่านไปอย่างง่าย ๆ เหมือนสมัยจอมพล ป. มีการขอเปิดอภิปรายทั่วไป แม้จะไม่สำคัญนักแต่ก็เป็นการแสดงออกถึงความพยายามที่จะควบคุมรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลสมัย นายควง นายทวี และ ม.ร.ว.

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 579 - 664.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 995 - 1001, หน้า 1126 - 1217.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14 - 1217.

เสนีย์ ปราโมช ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่แผนชุมชนฝ่ายค้าน และอยู่ในระหว่างเรียกร้องเอกราช จึงต้องสร้างภาพพจน์ให้ประเทศสัมพันธมิตร เห็นว่าประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยและเมื่อเห็นว่าสถานีเต็มไปด้วยพรรคพวกของ จอมพล ป. อันจะทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานจึงออกพระราชกฤษฎีกายุบสภา

2.4 สภาชุดที่ 4 (6 มกราคม 2489 - 1 มิถุนายน 2489) วันที่ 6 มกราคม 2489 มีการเลือกตั้งทั่วไป (เฉพาะประเภท 1) นาย ควง อภัยวงศ์ ผู้นำฝ่ายเสียงข้างมากได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้ารัฐบาล เกมสัการเมื่อง ในระบอบประชาธิปไตยจึงกลับมาอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลของนายควงถูกควบคุมนับตั้งแต่วันที่แถลงนโยบายขอความไว้วางใจจากรัฐสภา อภิปรายนโยบายกันเป็นรายกระทรง ถึง 2 วัน 1 คืน<sup>1</sup> ซึ่งไม่เคยมีรัฐบาลใดของไทยต้องแถลงนโยบายนานถึงขนาดนี้ และรัฐบาลของนายควงก็ต้องขอลาออกเมื่อรัฐบาลไม่สามารถจะ รับผิดชอบการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ของ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์<sup>2</sup> ได้ เนื่องจากวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติ นั้นทำไม่ได้ เมื่อมีการอภิปรายโต้ตอบกันพอสมควร รัฐบาลก็แพ้มติด้วยคะแนน 65 : 63<sup>3</sup> หากจะว่าไปแล้วสภาชุดที่ 4 นี้ ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ

1 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1 - 20, พ.ศ. 2489, หน้า 17 - 226.

2 นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เป็นลูกน้องของนายปรีดี พนมยงค์.

3 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 สมัยสามัญ ครั้งที่ 1 - 20, พ.ศ. 2489, หน้า 690 - 729 และหน้า 729 - 758.

I 15864935

นายปรีดี<sup>1</sup> เพราะร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับ  
 ข้น พ.ศ. 2489 ของ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ น่าจะเป็นการเสนอมานำเพื่อ  
 รัฐบาลนายควง ก็จึงเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เมื่อผ่านคณะกรรมการ  
 แล้ว มีการแก้ไขเปลี่ยนจากรูปเดิมไปโดยที่เกี่ยว ดังคำอภิปรายของ นายบุญเท่ง  
 ทองสวัสดิ์<sup>2</sup> ว่า "กรรมการมีใ้ทำไปตามมติของสภา ก็วามติของสภานั้น  
 รับหลักการไปอย่างหนึ่ง แต่กรรมการไปทำการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้  
 นิดไปจากหลักการเดิมเข้่นอันมาก" นาย สุวิทธ พันธเศรษฐ์ ก็อภิปรายว่า<sup>3</sup>  
 "ข้าพเจ้าอยู่ในสภามาเป็นเวลา 9 ปีแล้ว เพิ่งเห็นเป็นครั้งแรกว่าพระราชบัญญัติ  
 ที่สภารับหลักการไปแล้วได้เอาไปแก้ไขจนหมดรูปเลย นับแต่ขอพระราชบัญญัติ  
 ไปจนมาตราสุดท้าย" และในที่สุดพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ผ่านออกมาเป็นกฎหมาย  
 และเมื่อมีการชาวเสียงเลือกนายรัฐมนตรี นายปรีดี ซึ่งอยู่เบื้องหลังสภาผู้แทน  
 ก็ได้รับการสนับสนุนจากสภาให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตลอดระยะเวลาของรัฐบาล  
 นายปรีดี สภามีบทบาทไปในการพิจารณาพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2489 เป็นส่วน  
 มาก จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ในวันที่ 10 พฤษภาคม

1 ขอสั่งเกต สภาชุดที่ 4 นี้ มีการชิงอำนาจกันระหว่างนายปรีดี พนมยงค์  
 กับนาย ควง อภัยวงศ์.

2 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 สมัยสามัญ ครั้งที่ 21-35, พ.ศ. 2489, เล่ม 2,  
 หนา 2090.

3 เรื่องเดียวกัน, หนา 2099.

2489 ทำให้รัฐบาลต้องลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญในวันที่ 1 มิถุนายน 2489  
 สรุปลแล้วสภาผู้แทนเป็นสภาที่คอยถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายบริหารซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือน  
 ตรงกันข้ามกับสภาในสมัย จอมพล ป. เป็นรัฐบาล แมวาทอนหลังนาย ปรีดี จะ  
 คุมอำนาจในรัฐบาลไว้ได้ แต่ก็ยังมีนาย ควง เป็นฝ่ายค้าน จึงเป็นข้อสังเกตได้  
 ว่า เมื่อใดก็ตามที่มีรัฐบาลพลเรือน เมื่อนั้น สภาจะมีบทบาทในการควบคุมฝ่าย  
 บริหารได้กว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม ขอเปิดอภิปรายทั่วไป  
 ร่างพระราชบัญญัติจะผ่านสภาต้องมีการอภิปรายกันนาน แต่หากว่าเป็นรัฐบาลของ  
 ทหาร บทบาทต่าง ๆ ของสภาจะลดน้อยลง

3. สภาสมัยที่ 3 ( 1 มิถุนายน 2489 - 8 พฤศจิกายน 2490) รัฐสภาในสมัย  
 นี้เป็นรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งผู้นำฝ่ายพลเรือนและสภามุแทน  
 ได้พิจารณาาร่างขึ้นเพื่อใช้แทนฉบับ พ.ศ. 2475 ซึ่งมีข้อบกพร่องไม่เหมาะสมกับ  
 เหตุการณ์ ทำให้รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ  
 ฉบับอื่น ๆ คือ หันมาใช้ระบบ 2 สภา ตามมาตรา 17 "รัฐสภาประกอบด้วย  
 พุทธสภาและสภามุแทน" <sup>1</sup> พุทธสภาที่มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภามุแทน  
 (ม. 52) ร่างกฎหมายธรรมค้ายับยั้งได้ 1 เดือน แต่หากเป็นร่างกฎหมาย  
 การเงินยับยั้งได้เพียง 15 วัน (ม. 54) สภามุแทนมีอำนาจเสนอผู้ตติขอเปิด  
 อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ (ม. 34)  
 พุทธสภาและสภามุแทนมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถาม  
 (ม.57) และลงมติไม่ไว้วางใจหรือ ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหาร  
 ราชการแผ่นดิน (ม.69) ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกพุทธสภา สมาชิก  
 สภามุแทน และรัฐมนตรี (ม. 24 ม. 29 ม. 66) เพราะฉะนั้นตาม

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมกฎหมายรัฐธรรมนูญ, เรื่องเดิม,  
 หน้า 58.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ พฤษสภาจึงมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสภาผู้แทน คอยกดดันกรอง  
ร่างกฎหมายจากสภาผู้แทน การควบคุมฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถขอเปิดอภิปรายทั่ว  
ไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ แต่รัฐสภามีอำนาจในการถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหาร  
ได้ตามหลักการของการปกครองในระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง

ผลการเลือกตั้งสมาชิกพฤษสภา จำนวน 80 นาย ซึ่งเลือกโดยสมาชิก  
สภาผู้แทน (ม.24) ปรากฏว่า มีสมาชิกพรรคสหชีพ<sup>1</sup> (พรรคของนายปรีดี)  
ได้รับเลือกเข้ามาเป็นจำนวนมาก เฉพาะสมาชิกประเภท 2 เดิมได้กันเกือบหมด  
ทุกคน<sup>2</sup> เช่น พ.อ. กาจ เก่งระดมยิง พล.ท. เกรียงศักดิ์ พิचित นายแก้ว  
สิงหะคเชนทร์ นาย จำรัส สุวรรณชีพ พล.ท. จิระ วิจิตสงคราม นายเฉลียว  
ปทุมรส นายไต้ ปาณิกบุตร นายถวิล อุดล พล.ต. ประยูร ภมรมนตรี  
พลตรีปลด ประปักษ์พิบูลภานุวัฒน์ นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร พล.ท. มังกร  
พรหมโยธี นายอรุณ แสงสว่างวิณะ นายวิจิตร ลุลิตานนท์ รท. วิริยะ  
เหิรหาว นายสงวน จูทะเตมีย์ นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ เป็นต้น มี  
พรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล นายปรีดี<sup>3</sup> อยู่ 2 พรรค คือ พรรคสหชีพ

<sup>1</sup> ภายใต้นี้มีการรวมกลุ่มการเมืองกันแล้ว แต่ยังเป็นพรรคการเมือง  
เดือนอยู่ เพราะยังไม่มีกฎหมายออกมารับรอง.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยสามัญ ชุดที่ 1, พ.ศ. 2490, หน้า 9 - 11.

<sup>3</sup> ลาออกเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2489 ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาลับ  
มาเป็นรัฐบาลอีก พอถึงกลางที่ 8 สวรรคตในวันที่ 9 เมษายน 2489 จึงต้องลา  
ออก แต่ได้รับความสนับสนุนจากรัฐสภาให้นายปรีดี เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก  
จนถูกโจมตีและขอลาออก พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ขึ้นมาเป็นนายก  
รัฐมนตรีแทน.

(คร. เคื่อน บุนนาค) กับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ (ของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์) และยังได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาที่ไม่สังกัดพรรคด้วย แต่รัฐบาลของ นายปรีดีต้องพบกับฝ่ายค้านที่เข้มแข็ง คือ พรรคประชาธิปัตย์ โดยการนำของ นายควง อภัยวงศ์ ดังนั้น เมื่อนายปรีดีได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาให้เข้ามา เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งหลังจากการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อานันทมหิดล จึงได้รับการต่อต้านอย่างหนักจากฝ่ายค้านเมื่อวันแถลงนโยบาย เพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาและลงมติไว้วางใจ 90 : 26 ผู้ที่ไม่ไว้วางใจ คือสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์<sup>1</sup>

เนื่องมาจากกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 จึงทำให้รัฐบาลของนาย ปรีดีต้องประสบกับวิกฤตการณ์อย่างหนักทั้งภายในรัฐสภาและภายนอกรัฐสภา ภายในรัฐสภาก็มีสมาชิกสภาผู้แทนอภิปรายโจมตีรัฐบาลว่า ไม่มีความสามารถในการ ปองกันองค์พระมหากษัตริย์ มีการซักถามถึงกรณีสวรรคต<sup>2</sup> เช่น นายประสิทธิ์ ฐุพินิจ ถามว่า "ท่านอธิบดีกรมตำรวจจะแถลงถึงปากแผลที่ถูกปืนจะโคหรือไม" นายปรีดิญา จุฑามาศย์ ถามว่า "ได้มีการสอบสวนโดยละเอียดแล้วหรือยัง ได้มีประจักษ์พยานที่จะสอบสวนโดยละเอียดหรือเปล่า จะแถลงให้ทราบโดยละเอียด โคหรือไม" หวังว่ารัฐบาลคงจะอธิบายเหตุผลให้ฟังอย่างแจ่มแจ้ง" นายสอ เสถบุตร ถามว่า "นอกจากพระญาติวงศ์แล้วยังมีใครเข้าออกในทองบรรมอีกบ้าง" เป็นคน ภายนอกรัฐสภาก็มีหนังสือพิมพ์และใบปลิว โจมตีคำหารัฐบาล<sup>3</sup> ทำให้รัฐบาล

<sup>1</sup> หนังสือพิมพ์ศรีกรุงรายวัน, ฉบับวันที่ 15 มิถุนายน 2489.

<sup>2</sup> หนังสือพิมพ์ศรีกรุงรายวัน, ฉบับวันที่ 11 มิถุนายน 2489.

<sup>3</sup> หนังสือพิมพ์ศรีกรุงรายวัน, ฉบับวันที่ 16 มิถุนายน 2489 (เป็นการ ใสรายนายปรีดี พนมยงค์ กรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8).

ทองขอลาออก เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2489 พรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงเสนอ พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทน<sup>1</sup> แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรี แต่ฝ่ายค้านก็ไม่ไคลศการอภิปรายควบคุมลงไป เพราะว่ากรณีสวรรคตนั้นรัฐบาลไม่สามารถจะดำเนินการให้เป็นที่น่าพอใจแก่ประชาชนได้ จึงทำให้เป็นที่สงสัยแก่ประชาชน ทั้งการครองชีพที่สูงขึ้นทุกวัน อาหารการกินแพง เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มขาดแคลน แม้รัฐบาลจะตั้งองค์การสรรหาอาหารขึ้นมาก็ไม่สามารถจะขจัดปัญหาข้าวของแพงลงได้ โดยเฉพาะข้าวเป็นปัญหาสำคัญ เพราะเป็นเรื่องปากท้องของประชาชน และระยะนั้นมีการส่งข่าวให้สหประชาชาติถามสัญญา มีสมาชิกสภาหลายคนตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น กระทู้ถามของ นาย ประสิทธิ์ ฐุพินิจ<sup>2</sup> ถามรัฐมนตรีพาณิชย์ว่า "ราคาข้าวสารได้ดิบตัวขึ้นไปสูงมาก ทหารการ(รัฐบาล)

<sup>1</sup> การลาออกของนาย ปรีดี ครั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นชนเชิงทางการเมืองของนายปรีดี ซึ่งได้รับการโจมตีเกี่ยวกับสวรรคตอย่างหนัก และถูกผู้คนสงสัยว่าเป็นผู้บงการ นาย ปรีดี จึงต้องหลบและให้คนอื่นขึ้นมาแทน ส่วนตนเองคอยซักใบอยู่เบื้องหลังต่อไป เพราะรัฐบาลของหลวงธำรง ก็คือรัฐบาลเก่าของนาย ปรีดี คณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยบุคคลที่เคยเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลปรีดีเป็นส่วนมาก.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 4 - 10, เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2489, หน้า 790 .

ได้กำหนดราคาให้พ่อค้าขายชาวสารให้แก่ผู้บริโภคราคาที่กำหนด แต่ปรากฏว่า พ่อค้าคางควหาได้ขายให้แก่ผู้บริโภคราคาของราชการไม่ จึงขอให้รัฐบาลตอบว่า จะกำจัดความเดือดร้อนในเรื่องนี้ของประชาชนได้อย่างไร" แม้ว่าจะได้รับการโจมตีอย่างหนัก แต่หลวงธำรง ก็ไม่ลาออกหรือปรับปรุงคณะรัฐบาลใหม่<sup>1</sup> จึงนำไปสู่บทบาทที่สำคัญของรัฐบาลไทย ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ของรัฐบาลไทย คือการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของฝ่ายค้านเกี่ยวกับเรื่อง

- ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตามนโยบายที่แถลงไว้
- ไม่สามารถรักษานโยบายการเงินของชาติไว้ในทางที่มั่นคง ทำให้ฐานะการคลังล้มเหลวลงทุกทาง
- ในทางเศรษฐกิจ ใ้ค่าเป็นการเศรษฐกิจผิดพลาดไม่เหมาะสมแก่ภาวะการปัจจุบัน เป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อนในการครองชีพ
- การต่างประเทศไม่อาจสร้างความเชื่อถือกับนานาประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้
- ใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงราชการประจำ ทำให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการแผ่นดิน
- ไม่สามารถรักษารัฐธรรมนูญให้อยู่ในระดับที่สมควร ทำให้ข้าราชการขาดกำลังใจที่จะปฏิบัติราชการ
- การศึกษาของชาติ รัฐบาลนี้ก็ได้ปรับปรุงและดำเนินการตามกฎหมายที่แถลงไว้
- ไม่สามารถค้นหาข้อเท็จจริงมาแถลงต่อประชาชนให้ทราบว่า ในหลวงรัชกาลที่ 8 สวรรคตเพราะเหตุใด

<sup>1</sup> เนื่องจากกองรถการกลับมาของนายปรีดี ซึ่งเดินทางไปเยือนต่างประเทศ.



ที่สำคัญคือ พรรคฝ่ายค้านได้เสนอผู้คิดขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ซึ่งทางรัฐบาลก็พร้อมเพื่อให้ฝ่ายค้านได้มีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาล และเพื่อรัฐบาลจะได้มีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลในการบริหารราชการแผ่นดิน" อีกตอนหนึ่งพูดว่า "ยอมเป็นวอร์มคาถ์การอภิปรายกันในเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียของชาติบ้านเมืองและประชาชนเช่นนี้ จะต้องมีการโต้เถียงกันและขัดแย้งระหว่างสมาชิกกับรัฐบาล โดยต่างฝ่ายต่างมีข้อเท็จจริงและเหตุผลแตกต่างกัน"

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ดีเพียงใด แต่ฝ่ายบริหารก็สามารถรวมตัวกันได้เป็นอย่างดี<sup>1</sup> นับว่าเป็นการต่อสู้ทางการเมืองในระบบรัฐสภา แต่ต้องมาสิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหาร อันเป็นการจำกัดบทบาทสภาลงแทนที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน

#### 4. สภามัยที่ 4 ( 8 พฤศจิกายน 2490 - 29 พฤศจิกายน 2494)

##### 4.1 สภาช่วงที่ 1 ( พฤศจิกายน 2490 - 23 มีนาคม 2492)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 แทบจะไม่ผิดกับรัฐธรรมนูญ 2489 ยังใช้ระบบ 2 สภา เช่นเดิม เพียงแต่เพิ่มอำนาจให้วุฒิสภามากขึ้น โดยสมาชิกสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ( ม. 31) ประชุมสภาได้ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ (ม.36) มีจำนวนเท่ากับสมาชิกในสภาผู้แทน แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร (ม. 33) และเปลี่ยนจากชื่อ พฤษสภา เป็น วุฒิสภา ประมุขตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจมาก

<sup>1</sup> ไม่ว่าการรวมตัวนั้นจะเกิดจากแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันก็ตาม เช่น มีการให้ตำแหน่งทางการเมือง การให้ขอบเสียมไปแจกราษฎรเพื่อเป็นการหาเสียง และในที่สุดก็เอาไปขายกันจนมีการให้ฉายาว่า "ผู้แทนกินขอบกินเสียม" กันในยุคนี้.

สามารถถอดถอนคณะรัฐมนตรี (ม. 78)<sup>1</sup> คณะรัฐมนตรีขอเปลี่ยนนโยบาย  
 ไม่ได้โดยไม่ได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ (ม. 77) ทรงตั้งคณะ  
 รัฐมนตรีและประธานอภิรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่  
 อำนาจของประมุขตาม ม. 77, 78 เป็นไปตามทฤษฎีเดียวมากกว่า เพราะตาม  
 ม. 87 บัญญัติว่า "นอกจากภายใต้บังคับแห่ง ม. 56 (เรียกประชุม) ม.  
 74 (ตั้งคณะรัฐมนตรี) พระราชกฤษฎีกาและพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับ  
 ราชการแผ่นดินอื่น ๆ ต้องมีรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งลงนามรับสนองโองการ" คณะ  
 รัฐประหารได้แต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 10 พฤศจิกายน  
 2490 เพราะพรรคประชาธิปัตย์ ในขณะนั้นกำลังได้รับความนิยมจากประชาชน  
 มีการแต่งตั้งวุฒิสภาใหม่ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาแทนในวันที่ 29 มกราคม  
 2491 พรรคประชาธิปัตย์ได้ขึ้นมากขึ้น นายควง อภัยวงศ์ จึงได้รับเลือกตั้ง  
 ให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง (ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2491) แต่ภายในพรรค  
 มีการแตกแยกกัน เนื่องมาจากการแต่งตั้งรัฐมนตรี ฝ่ายค้านอันมีพรรคเสรี  
 กับพรรคประชาชน โจมตีนโยบายการคลังของรัฐบาลอย่างหนัก และรัฐบาลก็  
 ต้องลดลงควยการที่คณะรัฐประหารส่ง พ.ท. กาน จานงภูมิเวท พ.อ. ศิล  
 ศิลศรีชัยรัตนวราหะ พล.ต. สวัสดิ์ สวัสดิ์กรณชัย และ พ.ท. ละม้าย อุทยา-  
 นานนท์ จินายควง ให้ลาออก นับว่าเกียรติของประชาชนถูกทำลายลงอย่าง

1  
 ม. 78 "รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อมีพระบรมราช-  
 โองการหรือสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจหรือรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ หรือ สภาผู้แทน  
 ชุดที่มีส่วนให้ความไว้วางใจขณะที่คณะรัฐมนตรีรับหน้าที่สิ้นสุดลง"

ยับเยิน<sup>1</sup> จอมพล ป. ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีแทน (วันที่ 8 เมษายน 2491) บทบาทของรัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนต้องถูกลดลงอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ได้ไร้ความหมายลงไปทีเดียว จะสังเกตได้จากตอนที่คณะรัฐบาล โดยการนำของ จอมพล ป. แถลงนโยบายเพื่อขอมติไว้วางใจ ปรากฏว่าได้เสียงรับรอง 70 : 26 งดออกเสียง 60 คน ซึ่งถ้าหากว่าผู้ตั้งออกเสียงหันมาสนับสนุนฝ่ายค้าน รัฐบาลจอมพล ป. ก็จะไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเขามารับบริหารก็ยังคงถูกควบคุมด้วยกระทู้ถามที่สำคัญ ก็คือ เรื่องการจับกุมสมาชิกสภาผู้แทน ของ นายเทพ โชติพันธุ์ มีผลทำให้มีการอภิปรายและลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ประธานสภาฯร้องขอให้ปล่อยทั้ง ๆ ที่เป็นการจับคนในข้อหาทมิฬ ฝ่ายรัฐบาลจอมพล ป. เอง ก็คัดค้านไม่ยอมให้ปล่อยแต่ผู้แทนของสมาชิกสภาผู้แทนไม่ได้<sup>2</sup> ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2491 ก็ไม่ใช่ว่าจะผ่านสภาไปได้ง่าย ๆ มีการโต้เถียงกันพอสมควร ถึงคำแถลงของนายกรัฐมนตรี จอมพล ป. กล่าวในการเปิดประชุมสมัยสามัญ<sup>3</sup> "ตลอดเวลาที่ได้ประชุมก็ได้มีการโต้เถียงกัน บางวันก็รู้สึกได้โต้เถียงกันมาก บางครั้งออกจะรุนแรงไปบาง" และการกล่าวตอบของประธานสภาว่า<sup>4</sup>

<sup>1</sup> สว่าง ลานเหลือ, 37 ปี แห่งการปฏิวัติ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2514), หน้า 233 - 240.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ชุดที่ 1, พ.ศ. 2491, หน้า 7 - 40.

<sup>3</sup> เรื่องเดิม, หน้า 1213 - 1697.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3459 - 3460.

“สมาชิกในสถานี่มีความรู้สึกว่เราไคทำหน้าท่ของเราในทางท่เป็นผู้ควบคุมรัฐบาล  
 อยู่อย่างไคลธิค และทุกระยะ การกระทำของรัฐบาลหรือความเคล็ดอนไหวใน  
 รัฐบาลในระยะไค เราก้พยายามท่จะควบคุมทานทุกระยะและสอกลงถึงการ  
 กระทำของทานทุกระยะ และเมื่อเห็นว่ทานควรจะทำสิ่งหนึ่งสิ่งไคท่เป็นประโยชน์  
 แก่ประชาชน ในฐานะสมาชิกของสถานี่ เป็นผู้แทนปวงชนก้ไคหาโอกาสช้แจง  
 แก่รัฐบาล โดยยื่นทางหนังสือโดยตรงบาง และทางตงกระทูตามบาง หรือ  
 วิธีกรอื่น เพื่อให้รัฐบาลไคปฏิบัติกรให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน  
 ชึ่งเป็นการร่วมกันบริหารงานในฐานท่เป็นผู้ควบคุมรัฐบาล” อีกตอนหนึ่งกล่าว  
 ว่ “ปัญหานั้นเราตองมีการไคเถียงกันตาง ๆ มาก เพื่อให้ไคความกระจ่าง  
 แจงในปัญหานั้น สามารถวินิจฉัยปัญหานั้นไคถูกตองตามความประสงค์ของเรา  
 ด้วยวิธีกรอย่างนี้ ชาวเขาจึงเปิดโอกาสให้สมาชิกไคมีโอกาสไคอภิปรายใน  
 ประเด็นนั้น ๆ เค็มท่ทุกคราว มิไคมีการก้กั้นควยประการไค ๆ ” ขอน่าสังเกต  
 อย่างหนึ่งคือ การควบคุมของสมาชิกสภาผู้แทนต่อรัฐบาลนั้น ส่วนมากจะ  
 ต้ง-กระทูตาม ฝ่ายบริหารเพื่อให้ไครับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนและ  
 วุฒิสภา จอมพล ป. ไคเชิญสมาชิกสภาผู้แทนท่สังกัดพรรคการเมืองตาง ๆ เข้า  
 มารวมในคณะรัฐบาล แมแต่สมาชิกของพรรคประชาธิปไตยบางคนก็ถูกต้งเอามา  
 รวมในคณะรัฐบาล จึงมีการขนานนามพรรคการเมืองท่เขารวมกันว่ “สหพรรค”  
 มีเลียงสนับสนุนถึง 75 จาก 120 เลียง การตั้งสมาชิกรัฐสภามาเป็นพรรค  
 พวกควยวิธีให้ตำแหน่งและผลประโยชน์ตาง ๆ เป็นการแลกเปลี่ยนคอบแทน<sup>1</sup>  
 เป็นผลทำให้การควบคุมรัฐบาลยอมจะอ่อนแอและโรนำหนักกลงไป ในสมัยนี้มีการ  
 แก้ไขรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 ครั้ง หนึ่งใน 3 ครั้งนั้น ก็คือการตั้งสภาว่

<sup>1</sup> วิชัย สุวรรณรัตน์ , "การปฏิวัติรัฐประหารและกบฏภายหลังการ  
 เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475", ศัพท์การเมือง, เรื่องเดิม หน้า 113 -  
 114, ตำแหน่งทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี (แบ่งสรรพรรคละ 2 คน)  
 เลขาธิการรัฐมนตรี เป็นต้น.

รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 40 คน ซึ่งรัฐบาลเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน จากสมาชิกสภาผู้แทน 10 คน และจากบุคคลภายนอกผู้มีคุณสมบัติต่าง ๆ กัน 4 ประเภท ๆ ละ 5 คน และโคประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2492 ในวันที่ 3 มีนาคม 2492

4.2 สภาครั้งที่ 2 (23 มีนาคม 2492 - 29 พฤศจิกายน 2494) ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2492 ยังใช้ระบบ 2 สภา คือ วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี (ม.82) กับสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมีอำนาจน้อยลงไป คือไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (ม.121) ไม่มีอำนาจในการลงมติไว้วางใจรัฐบาล แม้ว่าจะมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย (ม.122,123) อำนาจในการตั้งกระทู้ถาม (ม.129) อำนาจในการขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง (ม.130) อำนาจในการตั้งข้อสังเกตด้วยการอภิปรายก่อนที่สภาผู้แทนจะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ (ม.131 , ม.146) ล้วนแต่เป็นอำนาจไม่เด็ดขาด ที่น่าสนใจในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 คือ การห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนและรัฐมนตรี เป็นข้าราชการประจำ (ม.79, ม.142) และห้ามมิให้ทำการค้า (ม.80,ม.143) จอมพล ป. ได้รับความแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง ในวันที่ 25 มิถุนายน 2492 ส่วนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน บทเฉพาะกาลให้ไปปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ 2490 ตามเดิม เพราะฉะนั้น สมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ก็เป็นชุดเดิมกับสมาชิกวุฒิสภาของสมัยที่ 4 ช่วงที่ 1 ดังนั้น บทบาทจึงไม่ผิดจากกันเท่าไร อย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จอมพล ป. หาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาด้วยวิธีการให้รางวัลเป็นเครื่องตอบแทน จะเป็นตำแหน่งทางการเมืองก็ดี เงินทองก็ดี จนได้รับเสียงข้างมาก บทบาทของสภาจึงอ่อนแอ รัฐบาลสามารถเข้าครอบงำได้ง่าย (วุฒิสภาในสมัยนี้จึงได้พยายามควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลเสมือนกับเป็นสภาผู้แทนราษฎร) แม้ว่าจะมีสมาชิกในวุฒิสภาคอยคัดค้านก็เป็นเพียงกลุ่มน้อย ซึ่งโดยมากได้แก่ สมาชิก

พรรคประชาธิปัตย์ อย่างไรก็ตามทำให้รัฐบาลต้องระมัดระวังในการบริหาร เช่น การแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนของรัฐบาลจอมพล ป. ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ปรากฏว่า มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึง 14 วัน แมว่าจะได้รับความไว้วางใจ (63 : 31) <sup>1</sup> แต่รัฐบาลก็นำเอาข้อที่อภิปรายไปปฏิบัติ ดังคำแถลงตอบของ ประธานรัฐสภาในคราวเปิดประชุมสมัยสามัญ 2492 ว่า <sup>2</sup> "การแถลงนโยบาย มีถึง 14 วัน แต่รัฐบาลก็ใจกว้างพอและแจกแจงเอาทุกสิ่งทุกอย่างที่มีการอภิปรายและ ทักท้วง และเมื่อมีการลงมติไว้วางใจ ข้าพเจ้าได้สืบค้นปรากฏว่ารัฐบาลได้เรียก ประชุมซักซ้อมกับข้าราชการประจำถึงนโยบายและขอยุक्तที่ท่านได้ให้ไว้แก่สภา" มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เรื่องกรณีแผนการปฏิวัติปลายเดือน มกราคม ของนายแพทย์ ไซตินิกุชิต กับพวก <sup>3</sup> ซึ่งเป็นการทักท้วงให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง ที่นครเทศ พล. ท. กาจ กาจสงคราม และก่ดลงมติให้ผ่านไป นอกจากนี้ มี กระบวนการ เช่น กระบวนการของนายแพทย์ ไซตินิกุชิต เรื่องการที่ทหารเข้าไปพัก ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการซักถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ชุดที่ 1, พ.ศ. 2492, หน้า 19 - 1229.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1903 - 1904.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ชุดที่ 1, พ.ศ. 2493, หน้า 1611 - 1652.

เกี่ยวกับการที่ทหารเข้าไปพักที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จนเป็นเหตุต้องทำให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต้องปิด นักศึกษาไม่มีที่เรียน<sup>1</sup> ภาระของนาย โฉม สุวรรณทัต เรื่องการทิ้งระเบิดเรือศรีอยุธยา และทิ้งระเบิดในเขตจังหวัดชลบุรี<sup>2</sup> ทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2495 ก็มีการอภิปรายโจมตีเกี่ยวกับงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ซึ่งตั้งมากไป และโจมตีเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ อย่างหนัก เป็นต้น ระหว่างการบริหารงานของรัฐบาลนี้มีปัญหาภายในอยู่ตลอดเวลา เช่น กบฏเสนาธิการหรือกบฏนายพล ( 1 ตุลาคม 2491 ) กบฏวังหลวง ( 21 กุมภาพันธ์ 2492 ) กบฏแมนฮัตตัน ( 29 มิถุนายน 2494 ) จอมพล ป. จึ่งพยายามสร้างเสริมอำนาจของตนให้มากขึ้น โดยเฉพาะปลายปี พ.ศ. 2494 ฝ่ายทหารอยู่ในฐานะที่มีอำนาจมากซึ่งเท่ากับเป็นการลดบทบาทของสภาองคมนตรี (ออกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นมาใช้ก็เพราะ จอมพล ป. ให้มิพรรคการเมืองใด เพื่อให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย ซึ่งสภาไม่เคยเสนอแต่ไม่สำเร็จ) และเมื่อเห็นโอกาสเหมาะ จอมพล ป. จึงทำการรัฐประหารเงี้ยบ โดยมี พลเอก ฉิน ชุนหะวัน เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร<sup>3</sup> ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 และประกาศให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 อีกครั้งหนึ่ง

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1-3, ตุลาคม พ.ศ. 2494, หน้า 43 - 63.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 4 - 9, เดือนกรกฎาคม - พฤศจิกายน พ.ศ. 2494.

<sup>3</sup> เหตุหนึ่งน่าจะมาจากรัฐบาลมีอำนาจน้อยไป และคงจะรำคาญการอภิปรายโจมตีจากรัฐสภา.

5. สภาสมัยที่ 5 (29 พฤศจิกายน 2494 - 20 ตุลาคม 2501)

5.1 สภาชุดที่ 1 (29 พฤศจิกายน 2494 - 26 กุมภาพันธ์ 2500)

การนำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาใช้ จึงทำให้โครงสร้างสภาเหมือนกันภายหลังการปฏิวัติ 2475 เกือบทุกประการ มีสภาเดียวประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท สมาชิกประเภท 1 ได้รับการเลือกตั้งในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 สมาชิกประเภท 2 ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร มีนายทหารได้รับแต่งตั้งเป็นจำนวนมาก ฉะนั้น รัฐบาล จอมพล ป. จึงได้รับการสนับสนุนอย่างหนาแน่นจากสมาชิกสภาผู้แทนโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 ส่วนฝ่ายค้านคือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 1 จำนวนน้อย จึงนับได้ว่าฝ่ายบริหารเขาคงครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลรวมเสียงที่สนับสนุนได้เข้มแข็งมีเสถียรภาพ สภาจึงมีบทบาทน้อยลงไปมาก กระทั่งตามซึ่งเป็นที่ยอมรับของสมาชิกสภาในการควบคุมรัฐบาลลดน้อยลง การประชุมสมัยวิสามัญ พ.ศ. 2495 มีกระทู้ทั้งสิ้น 111 รัฐบาลตอบแค่ 38 ฉบับ<sup>1</sup> สมัยวิสามัญ พ.ศ. 2496 มีกระทู้ 36 ฉบับ<sup>2</sup> สมัยสามัญ 2498 มีกระทู้ 147 ฉบับ<sup>3</sup> ไม่มีการขอเปิดอภิปรายทั่วไป การอภิปรายในร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่สำคัญก็ลดการโต้แย้งรัฐบาลลง มีแต่ฝ่ายค้านซ้ำ ๆ หนักขึ้นลูกขึ้นอภิปรายค้านพอเป็นพิธี เช่นนาย

1 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ, ชุดที่ 1, พ.ศ. 2496, หน้า 9.

2 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ, พ.ศ. 2496, หน้า 17.

3 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ 2 ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1 - 4, พฤศจิกายน - ธันวาคม 2498, หน้า 2.



ชาตยุทธ ไชยคำมิ่ง นายทิม ภูริพัฒน์ นายสานนท์ สายสว่าง นายสวัสดิ์ คำประกอบ นายอารีย์ คันติเวชกุล เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างมากมาย แต่มีสมาชิกค้านไม่กี่คน และผ่านไปง่ายภายใต้คะแนนเสียง 131 : 2 ทั้ง ๆ ที่ เป็นกฎหมายวิครอนเสรีภาพของบุคคล น่าจะมีการพิจารณากันอย่างละเอียดรอบคอบและอภิปรายกันด้วยเหตุด้วยผล <sup>1</sup> ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2497 ก็ปิดอภิปรายกันอย่างรวดเร็ว (คะแนน 103 : 14) ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้อายละเอียดเท่าที่ควร <sup>2</sup> แมว่ารัฐบาลของจอมพล ป. จะสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนได้โดยเด็ดขาดแต่มี-วิกฤตกาลแตกแยกภายในกลุ่มผู้นำโดยแบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายตำรวจนำโดย พล.ต.ท. เฒ่า ศรียานนท์ ฝ่ายทหารนำโดย พล.ท. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อีกฝ่ายคือ จอมพล ป. เป็นผู้คอยถ่วงดุลยทั้งสองฝ่าย การขัดแย้งนี้ส่งผลไปสู่การแตกแยกในสภาด้วย บางพวกสนับสนุน พล.ท. สฤษดิ์ บางพวกสนับสนุน พล.ต.ท. เฒ่า เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 จึงเป็นการเลือกตั้งครั้งที่สกปรกที่สุดของเมืองไทย เพื่อจอมพล ป. จะได้สมาชิกสภาผู้แทนมาตำแหน่งบัลลังก์ของตน

5.2 สภาชุดที่ 2 (26 กุมภาพันธ์ 2500 - 16 กันยายน 2500)  
การเลือกตั้ง พ.ศ. 2500 มีการโกงกัน เช่น มีพลร่ม ไฟไฟ แจกของกันไม่อัน

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ชุดที่ 1, พ.ศ. 2499, หน้า 401 - 438.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 2, พ.ศ. 2496, หน้า 324 - 392.

ก่อให้เกิดความละอายใจแก่นาย ชลอ วนะภูติ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครต้อง  
 ขอลาออก ผลของการเลือกตั้งพรรคเสรีนิยมคศิลา ได้ 86 คน พรรคประชา-  
 ชีปัตย์ ได้ 30 คน พรรคเสรีประชาธิปไตย ได้ 11 คน พรรคเศรษฐกิจ ได้  
 9 คน พรรคธรรมาชีพได้ 9 คน พรรคชาตินิยม ได้ 3 คน พรรคขบวนการ  
 ไฮปาร์คได้ 2 คน พรรคอิสระได้ 2 คน ไม่สังกัดพรรคได้ 8 คน จะเห็นได้ว่า  
 พรรคเสรีนิยมคศิลาได้รับเสียงข้างมากในสภา จอมพล ป. จึงกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ผลของการที่จอมพล ป. อนุญาตให้มีการไฮปาร์ค (ต่อมา  
 ได้มีการสั่งเลิก) ให้มีพรรคการเมืองเพื่อให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตย  
 บทบาทของสภาจึงเริ่มกลับมาอีกครั้ง หลังจากที่ซบเซาไปนาน เริ่มจากเมื่อ  
 รัฐบาลแถลงนโยบายขอความไว้วางใจสั้น ๆ นายควง ฉัยนัญัติให้แถลงนโยบาย  
 เป็นรายกระทวงหรือเป็นข้อ ๆ เพื่อสะดวกแก่การซักและตอบ <sup>1</sup> และในวันที่  
 16 สิงหาคม 2500 มีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 <sup>2</sup>  
 ของนาย ควง กับพวก รวม 69 คน เพื่อให้รัฐบาลชี้แจง คือ <sup>3</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยสามัญ (ครั้งแรก) และ สมัยสามัญ ชุดที่ 2, พ.ศ. 2500, หน้า 29 - 144.

<sup>2</sup> ม. 75 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิก  
 ทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรี  
 แถลงขอเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน  
 โดยสภาจะลงมติไม่ได้.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยสามัญ (ครั้งแรก) และสมัยสามัญ ชุดที่ 2, พ.ศ. 2500, หน้า 989 - 1464  
 ใน 69 คนนี้ เป็นพรรคประชาธิปัตย์และพรรคสหภูมิของจอมพล สฤษดิ์ เป็นส่วน  
 ใหญ่ นอกนั้นเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น ๆ บางคน.

- รัฐบาลนี้ไม่สามารถรักษากฎหมายของบ้านเมือง เป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และไคมีการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพขึ้นในประเทศ
- รัฐบาลบริหารการคลังของประเทศไปในทางที่ไม่ชอบ ทำให้ฐานะการคลังของประเทศเสื่อมโทรมจนก่อให้เกิดหนี้สินพอกพูนมากขึ้น
- รัฐบาลนี้ไม่สามารถบริหารกิจการด้านต่างประเทศตามที่ไคแถลงไว้ และไม่สามารถดำเนินการด้านต่างประเทศโดยอิสระ ทั้งไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- รัฐบาลไม่สามารถจัดการศึกษาให้โดยลดีแก่ประชาชนได้
- รัฐบาลนี้ไม่สามารถเพิ่มระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนตามที่แถลงไว้ ทั้งไม่มีนโยบายที่จะลดค่าครองชีพของประชาชน
- รัฐบาลนี้ไม่สามารถดำเนินการในคานเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน
- รัฐบาลนี้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการคอร์ปชั่น ทั้งยังส่งเสริมให้มีการคอร์ปชั่นมากขึ้นอีก
- รัฐมนตรีในคณะรัฐบาลชุดนี้ไม่รักษาสัจจวาจาที่กล่าวไว้ จนเป็นเหตุให้เสื่อมความนิยมเชื่อถือจากประชาชน
- ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ ไคต่อสู้แคงให้เห็นว่า ไม่รับผิดชอบประชาชนและไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย มีการเปิดอภิปรายซักถาม 2 วัน 2 คืน ซึ่งรัฐบาลก็รับว่าจะเอาไปพิจารณาเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังคำพูดของนาย สวัสดิ์ คำประกอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการสาธารณสุข ก่อนปิดการอภิปรายว่า <sup>1</sup> "กิจการไคที่ท่านไคดำเนินคดี

<sup>1</sup> เรื่องเดิม, หน้า 1454.

และซีกฟอกรัฐบาล มีเหตุผลอันเป็นชอบยกพรองของรัฐบาลนี้ รัฐบาลจะรับเอาไปพิจารณา" หลังการอภิปรายครั้งนี้ สมาชิกคณะรัฐบาลหลายคนขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี เช่น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพล ถนอม กิติขจร และ พลตรี สิริ สิริโยธิน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าสภาชุดนี้ต้องสิ้นสุดลงอย่างรวดเร็วด้วยการรัฐประหารของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเนื่องมาจากการแตกแยกของกลุ่มผู้นำโดยเฉพาะระหว่างจอมพล สฤษดิ์ กับ พล.ต.อ.เผ่า

ขุนาสังเกต บทบาทของสภาชุดนี้ น่าจะเป็นผลมาจากการแตกแยกระหว่างกลุ่มผู้นำด้วย เช่น มีการแยกมาตั้งพรรคสหภูมิใหม่ มีนาย สงวน จันทรสชา นองชายตางบิดาของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นเลขาธิการพรรค จึงมีผลสะท้อนเข้าไปในสภา โดยขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนส่วนใหญ่ขาดอุดมการณ์คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

5.3 สภาชุดที่ 3 (15 ธันวาคม 2500 - 20 ตุลาคม 2501) การรัฐประหารมีผลทำให้สภาต้องถูกยุบและให้มีการเลือกตั้งใหม่ สมาชิกประเภท 2 ซึ่งมีทหาร ตำรวจ รวม 107 คน จากสมาชิก 121 คน ได้รับการแต่งตั้งเข้ามามาก่อน ทำหน้าที่เป็นสภาผู้แทนชั่วคราว นาย พจน์ สารสิน ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ระยะนี้สภาจึงไม่มีบทบาทอะไรเลย คณะรัฐประหารยังคุมอำนาจอยู่ และสมาชิกประเภท 2 เป็นคนของคณะรัฐประหาร เมื่อสมาชิกสภาประเภท 1 ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใน วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 (พรรคสหภูมิได้รับเลือก 44 คน พรรคประชาธิปไตย 39 คน พรรคเสรีชน 6 คน พรรคเสรีประชาชิปไตย 5 คน พรรคเสริมสังคมศิลา 4 คน พรรคชาตินิยม 1 คน พรรคขบวนการไฮปาร์ค 1 คน และไม่สังกัดพรรคใด 59 คน) คณะรัฐมนตรีของ นาย พจน์ สารสิน ตอลาออก พลโท ถนอม กิติขจร ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

แทน ด้วการสนับสนุนของพรรคชาติสังคมน เป็นพรรคที่ต้งขึ้นใหม่รวบรวมสมาชิก  
ที่สนับสนุนรัฐบาล มีจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรค พลโท ประภาส  
จารุเสถียร เป็นเลขาธิการพรรค บทบาทของสภาจึงเริ่มขึ้นใหม่ มีกระทูถาม  
เช่น เรื่องการตายของนักการเมืองสมัย พล.ต.อ.เผ่า เป็นอธิบดีกรมตำรวจ  
ราษฎรเค็ดรอนในเรื่องที่อยู่อาศัย การช่วยเหลือขาวนา เรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุม  
ในท้องที่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิก  
พระราชบัญญัติป้องกันการทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 พ.ศ.2501 และ  
ตกไป (94 : 68) <sup>1</sup> เป็นการแสดงถึงบทบาทของสภาที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจ  
ของใคร ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ.2501 (วาระที่ 2) มีการโต้เถียง  
และอภิปรายกันอย่างเคร่งเครียดถึง 3 วัน 3 คืน มีการโจมตีรัฐบาลเป็นส่วนรวม  
เฉพาะกระทรวงและส่วนบุคคล <sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็มีเสียงสนับสนุนอย่าง  
หนาแน่น ไม่ทำให้ถึงกับตั้งโรเสถียรภาพ

แต่บทบาทของสภาชุดนี้ของยุคระงัดงอีกครั้ง ด้วการรัฐประหาร  
ตัวเองของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 ทั้ง ๆ ที่  
บทบาทของสภาเพิ่งจะเริ่มฟื้นตัวได้ไม่เท่าไร และกำลังจะเข้าที่ การรัฐประหาร  
ครั้งนี้ น่าจะมีผลมาจากเกิดการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันในหมู่สมาชิกพรรคชาติ  
สังคมน เพราะสมาชิกพรรคชาติสังคมนไม่ได้เป็นผู้แทนราษฎรในนามของพรรคมา  
ก่อน แต่เลือกต้งมาในนามของพรรคต่าง ๆ เช่น พรรคสหภูมิ อภิตพรรค -

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยวิสามัญ - สามัญ และสมัยวิสามัญ (1 และ 2), พ.ศ. 2501, หน้า 1398 -  
1426.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
สมัยสามัญ, พ.ศ.2501, หน้า 225 - 1233.

เสริมบังคับศิลา ภายหลังการเลือกตั้งมารวมกันทั้งที่ใดกล่าวมาแล้ว จึงทำให้  
แบ่งแยกกันออกเป็นพวก ๆ เช่น ในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี มีการกำหนดว่า  
สมาชิกพรรคสหภูมิ ควรได้เป็นเท่านั้น อดีตเสริมบังคับศิลาเท่านั้น นอกจากนี้  
สมาชิกพรรคสหภูมิและอดีตสมาชิกพรรคเสริมบังคับศิลา ก็ไม่ลงรอยกัน เนื่องจาก  
ระยะที่หาเสียงได้เลือกตั้งสมาชิกพรรคสหภูมิได้โจมตีพรรคเสริมบังคับศิลาอย่างรุนแรง  
ในขณะเดียวกัน สมาชิกพรรคสหภูมิก็ถือว่าตนเป็นพรรคการเมืองของคณะรัฐประหาร  
โดยแท้จริง จึงถือว่าจะต้องได้รับส่วนแบ่งเก้าอี้รัฐมนตรีมากกว่าพรรคการเมือง  
อื่น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่มีทางทำให้สมาชิกเหล่านั้นผนึกกำลังเป็นอันหนึ่งอัน  
เดียวกันได้ เมื่อจอมพล สฤษดิ์ เดินทางไปรับการตรวจสุขภาพที่ต่างประเทศ  
จึงเกิดความวุ่นวายภายในพรรคชาติสังคม เพราะมีสมาชิกบางคนประสงค์จะ  
แสวงหาผลประโยชน์และความก้าวหน้าในตำแหน่งทางการเมือง เมื่อผิดหวังก็  
แสดงความไม่พอใจ บางคนแสดงกิริยาที่ว่าจะแยกตัวออกจากพรรค จนรัฐบาล  
ต้องปวดเศียรเวียนเกล้า รัฐมนตรีบางคนก็ขาดความรับผิดชอบร่วมคณะรัฐมนตรี  
มีการแถลงข่าวขัดแย้งกันเอง

การรัฐประหารครั้งนี้ ทำให้บทบาทของสภาต้องเลื่อนหายไปจากสาย  
ตาของประชาชนเป็นเวลาถึง 10 กว่าปี และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475  
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

6. สภาสมัยที่ 6 (20 ตุลาคม 2501 - 20 มิถุนายน 2511) มีการ  
ใช้-ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 รัฐสภาคือ สภาวาระรัฐธรรมนูญ (ม.6)  
มีสมาชิก 240 ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร (ม.7) มีการแยกอำนาจอย่าง  
เด็ดขาด ฝ่ายบริหารเป็นสมาชิกสามัญ (ม.14) นอกนั้นสภาไม่มีอำนาจใด ๆ  
ในการควบคุมรัฐบาลทั้งสิ้น แม้แต่การตั้งกระทู้ถาม ส่วนฝ่ายบริหารนั้นมียุทธ  
พิเศษ ตาม ม. 17 คือ "ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี  
เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการ

บ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ก็ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย \_\_\_\_\_ วรรคสอง เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ เพราะฉะนั้น สภาจึงไม่มีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเลย ตั้งแต่ปี 2502 - 2511 รัฐสภาจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เหมือนกับตรายางของทางราชการใช้ประทับเพื่อให้เจตนาของผู้นำในการปกครองมีความชอบธรรม และถูกต้องเท่านั้น รัฐสภาจึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการร่างกฎหมายให้กับฝ่ายบริหาร แทนที่จะเป็นผู้ควบคุมรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

7. สภาสมัยที่ 7 ( 20 มิถุนายน 2511 - 17 พฤศจิกายน 2514 )  
หลังจากจอมพล สฤษดิ์ ถึงแก่อสัญกรรม จอมพล ถนอม กิติขจร ก็ก้าวขึ้นมาสืบอำนาจแทน และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2511 แทนธรรมนูญการปกครอง 2502 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังใช้ระบบ 2 สภา มีลักษณะเป็นการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา เพราะฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแยกกันเด็ดขาด รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะที่แยกกันไม่ได้ (ม. 109) และคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศโดยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแต่ไม่ควรมีการลงมติไว้วางใจ (ม.141) วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนซึ่งไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับไหนให้อำนาจมากเช่นนั้นมาก่อน คือ นอกจากจะมีอำนาจในการเสนอกฎหมาย ทั้งกระทัดแล้ว (ม. 117) (ม.126) ยังมีอำนาจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ (ม. 125) อำนาจเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อขอทราบความเห็นของคณะรัฐมนตรี (ม. 127) และถ้าสมาชิกสภา

ผู้แทนเป็นผู้เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจเข้าร่วมประชุมและลงมติกวญ (ม.128) การที่วุฒิสภามีอำนาจกว้างขวางเช่นนี้ ประกอบกับสมาชิกมากกว่า 3 ใน 4 ของวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำ ทั้งทหารและพลเรือน (เป็นทหารบก 81 นาย ทหารเรือ 15 นาย ทหารอากาศ 9 นาย ข้าราชการพลเรือน 42 คน พลเรือน 5 คน ข้าราชการตำรวจ 12 นาย )<sup>1</sup> ซึ่งแทบทั้งหมดมีฐานะเป็นอยู่โต้งค้ำบัญชีของข้าราชการประจำตำแหน่งสูง ๆ ที่เป็นรัฐบาลทั้งสิ้น จึงทำให้วุฒิสภาแทนที่จะเป็นสภาที่เลี้ยงกลับกลายเป็นสภาที่คอยค้ำจุนอำนาจและเสถียรภาพของรัฐบาล อันมีผลคอบทบาทของสภาผู้แทนในการที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้ยากขึ้น จากผลการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร<sup>2</sup> ปรากฏว่าพรรคสหประชาไทยได้ 70 ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตย ได้ 67 ที่นั่ง พรรคแนวประชาธิปไตยได้ 6 ที่นั่ง พรรคประชาชนได้ 7 ที่นั่ง พรรคแนวร่วมเศรษฐกิจได้ 4 ที่นั่ง พรรคสัมมาชีพช่วยชาวนาได้ 6 ที่นั่ง พรรคประชาพัฒนาได้ 2 ที่นั่ง พรรคชาวนาชาวไรได้ 11 ที่นั่ง พรรคสยามใหม่ได้ 16 ที่นั่ง ไม่สังกัดพรรคได้ 188 ที่นั่ง การที่พรรคสหประชาไทย (สพท. ) ได้ 70 ที่นั่ง<sup>2</sup> จึงไม่เป็นการเพียงพอที่จะได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้น ผู้นำพรรค สพท. จึงใช้วิธีเก่า ๆ อีกครั้ง คือ การเสนอ

<sup>1</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี, เรื่องเดิม, หน้า 988 - 990 และหน้า 1005 - 1006.

<sup>2</sup> กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, รายงานวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน 10 กุมภาพันธ์ 2512 (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น กรมการปกครอง, 2517), หน้า 182 - 183.



ผลประโยชน์ซึ่งอาจเป็นเงินหรือตำแหน่งทางการเมือง ในการตั้งเอาสมาชิก  
 สภาผู้แทนที่สังกัดพรรคอื่นและไม่สังกัดพรรคเข้ามาเป็นพรรคพวก จนได้เสียง  
 ข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งการให้สัมภาษณ์ของนาย สมพล เกียรติพันธ์  
 สส. นครราชสีมา ไม่สังกัดพรรค — ถึงการรัฐประหารตัวเองของจอมพล ถนอม  
 ว่า <sup>1</sup> "ความจริงฉันจะเห็นด้วยกับเหตุผลของคณะปฏิวัติที่กล่าวว่า สมาชิกสภา  
 ผู้แทนบางพวกแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งเป็นความจริงเพราะมี ส.ส. หลายคน  
 ชอบกระทำความเช่นนั้น ยิ่งเป็น ส.ส. ในพรรครัฐบาลด้วยแล้ว มีอยู่เป็นจำนวน  
 มาก" หรือจากคำสัมภาษณ์ของนายใหญ่ ศวิตชาติ ส.ส. นครสวรรค์ สังกัดพรรค  
 ประชาธิปัตย์ (ปชป.) หลังปฏิวัติว่า <sup>2</sup> "ไม่น่าจะมาโทษ ส.ส. เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส. ฝ่ายค้านส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการขอผลประโยชน์จาก  
 บุคคลในพรรครัฐบาลเลย หรือจากการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎร ของนาย  
 ชวน หลีกภัย กรณีรัฐบาลแจกเงินให้ลูกพรรค สปท. เอาไปพัฒนาจังหวัดว่า <sup>3</sup>  
 "ปีนี้เราอาจจะต้องเสียเงินถึง 115 ล้านบาท เพื่อให้สมาชิกของพรรครัฐบาลนำ  
 ไปพัฒนาจังหวัดเป็นการหาเสียง" หรืออีกตอนหนึ่งว่า "ที่เพิ่มภาษีท่านเพิ่มเขา  
 ทุกจังหวัด แต่ที่พัฒนาท่านพัฒนาเฉพาะจังหวัดที่ลูกพรรคของท่านเป็น ส.ส. อยู่"

<sup>1</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), วันมหาวิปโยค ยุคจอมพล ถนอมปฏิวัติ  
 (พระนคร : พิมพ์รวมการพิมพ์, 2516), หน้า 20 - 21.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20 - 21.

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
 สมัยสามัญ ครั้งที่ 3 - 5 , พศ. 2513, หน้า 586.

การที่รัฐบาลมีทั้งวุฒิสภาคอยกำมัดตั้งก็ และมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลมั่นคงมาก แต่สมาชิกสภาผู้แทนโดยเฉพาะฝ่าย กานักพยายามทำหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ พยายามที่จะควบคุมรัฐบาล เช่น ในการตั้งกระทู้ถาม สภาผู้แทนในสมัยนี้ มีการตั้งกระทู้ถามมากมายจนรัฐบาล คอบไม่ทัน เหลือคอบสมัยประชุมละ 200 - 300 กระทู้ การตั้งกระทู้ถามมีผล ทำให้รัฐบาลต้องระมัดระวังในการบริหาร เพราะฝ่ายค้านำข้อบกพร่องในการ บริหารมาตั้งกระทู้ถาม ทำให้รัฐบาล หุตาสว่างขึ้น เช่น กระทู้เรื่อง การให้ โรงเรียนราษฎรขึ้นค่าเล่าเรียน เด็กปราศจากที่เรียนเมื่อจบ มศ. 5 และ เขามหาวิทยาลัยไม่ได้ การประกาศใช้กฎอัยการศึกในจังหวัดนครศรีธรรมราช จีน ฮ่อชาวต่างชาติเก็บภาษีเดือนในประเทศไทย เรือคุดทรายในแม่น้ำเจ้าพระยา ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน สัมพันธ์ไมตรีกับจีนแดง นักเรียนก้อเหตุร้าย ความเดือดร้อนของผู้ชกแรมนเขาสนธิ—มีคำรวจทหารขึ้นไปใช้สิทธิพลซอชุกฟรี ไม่ให้ก็ยั้งตั้ง และบางครั้งรัฐบาลนำเอาไปปฏิบัติ เช่น กระทู้ถามของ นายทองดี อิศราธิวิน ถามกระทู้เรื่อง การติดตั้งสัญญาณไฟในถนนหลวง ปรากฏ ว่ากว่าจะคอบไคลวงไปแล้ว 5 เดือน 20 วัน ซึ่งทางรัฐบาลไคค้ำเป็นการไปแล้ว กังคำพูดของนาย ทองดี ที่ว่า <sup>1</sup> " เพราะกระทู้ถามของชาฟเจาที่คังถามนี้ไซหรือ ไค ทางรัฐบาลไคคิคเครื่องสัญญาณไฟอย่างนี้ และเมื่อกัทานรับสารภาพว่า เวลาคัคคังเครื่องแล้ว แต่สวิตไฟยังไม่มี" ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ของรัฐบาลกว่าจะผ่านไปได้ แต่ละฉบับก็คองพบกับการอภิปรายอย่างกว้างขวาง

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 6-7, กรกฎาคม - สิงหาคม, พ.ศ. 2513, หน้า 1019 - 1021.

จาก ส.ส. ฝ่ายค้าน โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน จนรัฐบาลต้องยอมถอนขอ เช่น ร่างพระราชบัญญัติโอนุมัติพระราชกำหนดภาษีน้ำมัน ฆูนซีเมนต์ มีการโจมตีกันมากว่ามีผลต่อภาวะการครองชีพของประชาชน รัฐบาลก็รับรองว่าเมื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติโอนุมัติพระราชกำหนดทั้งสองไปแล้วจะออกกฎหมายมาลดเล็ก พระราชกำหนดภาษีน้ำมันและภาษีปูนซีเมนต์ทันที<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม อย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐบาลนั้นมีเสียงสนับสนุนทั้งในสภาผู้แทนและวุฒิสภา หากฝ่ายค้านต้องการคว่ำ รัฐบาลควยการขอเบ็ดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ จึงกระทำไม่ได้ และเมื่อมีการลงมติหลังจากการอภิปรายในร่าง พรบ. ต่าง ๆ รัฐบาลจะเป็นผู้ชนะทุกครั้ง เช่น ส.ส. ฝ่ายค้านเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 16, 17, 79, 21, 43 ซึ่งเป็นการทำลายเสรีภาพในการพูด การเขียน ปรากฏว่า รัฐบาลต้องการรับไปพิจารณาก่อนโดยลงมติให้พิจารณาดัง 1 ปี ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายค้านต้องการแค่ 2 เดือน<sup>2</sup> (132 : 65)

แม้รัฐบาลจะมีเสถียรภาพมาก แต่ความแตกแยกภายในกลุ่มผู้นำเอง ทำให้อำนาจของ ส.ส. มีมากขึ้นถึงขั้นขอผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่าผู้นำในพรรค สปท. ไต่แบ่งเป็นสายต่าง ๆ แต่ละสายก็ต้องการโค่นผู้แทนไว้นับสนับสนุนเพื่อเป็นกำลังอำนาจของตนและเป็นเครื่องมือโจมตีฝ่ายตรงข้ามซึ่งอยู่ในคณะรัฐบาลเดียวกัน ผลจึงปรากฏว่า สภาชุดนี้มีอายุไม่ครบวาระ มีการรัฐประหารเงียบของจอมพล ถนอม

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ ครั้งที่ 3 - 5, กรกฎาคม พ.ศ. 2513, หน้า 441 - 603.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ, พ.ศ. 2512, หน้า 578 - 635.

กิติขจร ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 เพราะฉะนั้น การรัฐประหารยุบสภา และยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2511 จึงมีสาเหตุที่ใดเกิดจากฝ่ายคน หากเกิดจากการแตกแยกกันในพรรครัฐบาลเอง<sup>1</sup> ดังคำให้สัมภาษณ์ของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ว่า<sup>2</sup> "พรรค ปชป. ไม่เคยสร้างความแตกแยกให้กับรัฐบาลและส่วนรวม ถ้าจะมีการแตกแยกกันก็ต้องมาจากภายในคณะรัฐบาล หรือ สส.ฝ่ายอื่น" หรือ คำสัมภาษณ์ของ ร.ต.สุพจน์ ตั้งตระกูล สส. จังหวัดเพชรบูรณ์ สังกัดพรรค สปท. ว่า<sup>3</sup> "สส. บางคนชอบไปเกาะผู้ใหญ่ บางคนเพื่อหาผลประโยชน์" หรือ คำสัมภาษณ์ของ นาย เสรี สุชาติะประภักดิ์ สส.จังหวัด อุบลราชธานี ว่า<sup>4</sup> "ไม่มีรัฐบาลไหนจะอดกลั้นต่อการกระทำของ สส. บางคนที่ชอบประพฤตินอก รัศนีกนอกทาง ชอบแบล็คเมลคนอื่นเข้าไปก้าวกายฝ่ายบริหาร"

8. สภาสมัยที่ 8 (17 พฤศจิกายน 2514 - 14 ตุลาคม 2516) หลังจากการรัฐประหาร ในวันที่ 15 ธันวาคม 2515 ก็มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ การปกครอง พ.ศ.2515 กำหนด ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ (ม. 9, ม. 10) มีอำนาจ ในการตั้งกระทู้ถาม (ม.12) แต่ไม่มีอำนาจอื่นในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล<sup>5</sup>

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ เศรษฐพร กุศรัพีทักษณ์, กลไกรัฐสภา, เรื่องเดิม, หน้า 15.

<sup>2</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), วันมหาวิปโยคยุคจอมพลถนอมปฏิวัติ, เรื่องเดิม, หน้า 18 - 19.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

<sup>5</sup> เหมือนกับรัฐสภาในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์.

ส่วนฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษตาม ม. 17 ซึ่งเป็นอำนาจเผด็จการเหมือนกับ ม.17 ตามธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2502 ส่วนสมาชิกสภาจากการแต่งตั้ง (ม.6) ซึ่งก็เป็นการแต่งตั้งโดยคณะรัฐประหาร เพราะฉะนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเป็นบุคคลที่คณะรัฐประหารเลือกสรรแล้วว่าจะเป็นผู้สนับสนุนได้ นอกจากนี้ยังเป็นข้าราชการทหาร ตำรวจ พลเรือน ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าคณะรัฐประหารถึง 200 คน (จาก 299 คน) เป็นทหารบก 131 คน ทหารเรือ 33 คน ทหารอากาศ 23 คน และเป็นตำรวจ 13 คน<sup>1</sup> บทบาทของสภาชุดนี้จึงเข้มแข็งและรวมตัวกันได้ดีในการให้การสนับสนุนรัฐบาล และกลายเป็นเครื่องมือของรัฐบาล คอยประทับตราให้ความชอบธรรมในการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย สภาชุดนี้ร่วมมือกับรัฐบาลรัฐประหารเป็นอย่างดี จนกระทั่งเกิดวันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 และถูกนักศึกษาประชาชนเรียกร้องให้ล้มสภาชุดนี้ ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพากันลาออกจนไม่สามารถดำเนินการประชุม เนื่องจากไม่ครบองค์ประชุมและล้มไปในที่สุด ขณะเดียวกันก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สภาสามัญ) ประกอบไปด้วยบุคคลจากหลายระดับหลายสาขาวิชาชีพ เพื่อคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ จำนวน 299 นาย จึงทำให้สภานิติบัญญัติมีอิสระในการควบคุมฝ่ายบริหารไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารเหมือนสภาชุดต่าง ๆ เพราะ

---

<sup>1</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), วันมหาวิปโยคคดียุทธคดี ถนน ปวิวิท, เรื่องเดิม, หน้า 488 - 492.

พลังของกลุ่มทหารถูกลดลง ในช่วงนี้สถาบันนิติบัญญัติจึงมีบทบาทในการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีร่างพระราชบัญญัติจำนวนมาก  
ที่เสนอโดยสมาชิกสภาสถาบันนิติบัญญัติ มีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม  
เป็นต้น <sup>1</sup>

สรุป จากที่กล่าวมาแล้วตงแต่ตอนจะเห็นได้ว่ารัฐสภาของเมืองไทย ก่อนวันที่  
14 ตุลาคม 2516 โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรแทบทุกยุคทุกสมัยมีจุดอ่อนร่วมกัน  
อยู่ประการหนึ่ง คือ การถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร จึงทำให้ประชาชนมิได้  
เป็นผู้ตัดสินว่าใครจะเป็นผู้ปกครองประเทศ <sup>2</sup> และกฎหมายต่าง ๆ ที่ตราออก  
มาแทนที่จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน กลับต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์  
ของฝ่ายบริหาร กฎหมายบางฉบับจึงสร้างขึ้นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของ  
ฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถจะคัดค้านได้สำเร็จ เช่น พระราช  
บัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 ฝ่ายบริหารก็สามารถนำออกมาใช้เป็น  
กฎหมาย แมว่ากฎหมายฉบับนี้จะไม่ให้ความยุติธรรมต่อจำเลยในการต่อสู้  
คดีเลย หรือพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ การปฏิบัติ  
งานของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรบางยุค ก็เช่นกัน มีลักษณะที่  
ขาดน้ำหนัก และไร้ประสิทธิภาพที่จะควบคุมรัฐบาล เช่น การขอเปิด  
อภิปรายทั่วไป ก็เป็นเพียงแต่ให้รัฐบาลชี้แจงผลการบริหารงาน

<sup>1</sup> รายละเอียดดู นาย สมพร ใจบางยาง, "สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ  
ยุคที่ 2 พ.ศ. 2516" (วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
2519), หน้า 199 - 207.

<sup>2</sup> ผู้ตัดสินว่าใครเป็นผู้ปกครองประเทศ เป็นเพียงกลุ่มผู้นำเบื้องบน  
เพียงกลุ่มเดียว สภาจะมีบทบาทก็ต่อเมื่อกลุ่มผู้นำต้องการหรือสถานการณ์ระหว่าง  
ประเทศบีบบังคับ หรือมีการแตกแยกภายในกลุ่มผู้นำ ส่วนมากสภาจึงคอยเป็น  
ที่รองรับความชอบธรรมของกลุ่มผู้ปกครอง.

เท่านั้น แลวก่ถึงมติให้ผ่านไป หรือการตั้งกระทู้ถามที่นิยมกันมาก ก็เนื่องจาก เป็นวิธีง่าย เป็นเอกสิทธิ์เฉพาะตัว ที่สำคัญเป็นการหาเสียงกับประชาชนได้ด้วย (กรณีที่มีการถ่ายทอดวิทยุ) ไม่ไปไกลถึงขั้นคอยควบคุมติดตามผลการถาม การที่สภาผู้แทนฯ มีจุดอ่อนเช่นนี้ น่าจะมีผลมาจาก

1. รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญที่ร่างมาแต่ละฉบับนั้นมีลักษณะไปในทาง พยายามที่จะให้อำนาจฝ่ายบริหารมีโอกาสครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ ถ้าหากมีลักษณะ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร หรือ มีอำนาจคู่กัน (Balance of Power) ก็น่าจะเป็นผลจากภาวะเหตุการณ์ทางการเมืองในระบอบนั้น เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ให้อำนาจแก่ฝ่าย บริหารมากถึงขนาดรัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารได้ รวมทั้งข้าราชการ ศ. 9 ที่ว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลและควบคุมกิจการของประเทศ และมี อำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร หรือ พนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้" การที่ให้อำนาจเช่นนี้กับสภา ก็เพราะ คณะราษฎรสามารถแต่งตั้งพรรคพวกของตน เองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ (มาตรา 10) อันเป็นการครอบงำสภาอีกที่ หนึ่ง และในรัฐบาลชุดแรกนี้ รัฐมนตรีบางคนมิใช่สมาชิกของคณะราษฎร แต่ เป็นขุนนางเก่าและข้าราชการอีกมากที่ยังเป็นพวกของเจ้า(นิยมกษัตริย์) คณะราษฎร จึงกำหนดให้สภาซึ่งคณะราษฎรสามารถควบคุมได้มีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร เพื่อ ดำเนินการควบคุมฝ่ายบริหารอีกที่หนึ่ง หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 กำหนดให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารคู่กัน ฝ่ายสภา ผู้แทนมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือ ทั้งคณะได้ (มาตรา 34) พุทธสภา มีอำนาจหน้าที่คอยถ่วงดุลร่างกฎหมายจาก สภาผู้แทน ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจขอให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภา เพื่อให้มีการ เลือกตั้งใหม่ได้ (มาตรา 32) การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เพราะในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ รวมพล ป. หมกอำนาจทางการเมืองอัน

เนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 การร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นผลงานของ  
 รัฐบาลพลเรือนร่วมกับรัฐสภาในสมัยนั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะนำระบอบประชาธิปไตย  
 มาสู่ประเทศไทย เพื่อให้ประเทศตะวันตกเห็นว่าประเทศไทยก็เป็นประชาธิปไตย  
 รัฐธรรมนูญที่จัดรูปองค์การในลักษณะที่ฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้  
 เช่น รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) 2490  
 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 โดย  
 แบ่งรัฐสภาออกเป็น 2 ส่วน หรือแบ่งสมาชิกออกเป็น 2 ประเภท ส่วนหนึ่งประกอบด้วย  
 สมาชิกประเภทแต่งตั้ง อีกส่วนหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทเลือกตั้ง สมาชิก  
 ประเภทแต่งตั้งนี้บางครั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่รวมในสภาเกี่ยวกับสมาชิกที่ได้  
 รับเลือกตั้ง บางครั้งก็แยกออกมาเป็นวุฒิสภาหรือพฤฒิสภาแล้วแต่ยุคสมัย ซึ่งส่วน  
 มากสมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้มักจะเป็นพวกพ้องของรัฐบาล จึงเป็นเครื่องมือคอยกำ  
 บัลดั้งของรัฐบาล เช่น รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 ก็มีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง  
 โดยพระมหากษัตริย์ แต่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ (รัชกาลที่ 7) ถูกบีบบังคับ  
 โดยทางอ้อมให้แต่งตั้งพรรคพวกของรัฐบาลเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เกือบทั้งหมด  
 ควบคู่กันที่นายกรัฐมนตรีถวายรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งโดยไม่เปิด  
 โอกาสให้พระมหากษัตริย์ใช้พระบรมราชวินิจฉัยว่าสมควรจะแต่งตั้งหรือไม่ เนื่อง  
 จากรายชื่อบุคคลที่ยื่นเสนอนั้นมีจำนวนเท่ากับจำนวนที่จะแต่งตั้งพอดี <sup>1</sup>

2. ตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในคำพฤติการณ์ที่ผ่านมา เรา  
 พอมองเห็นว่า มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ จำนวนหนึ่งที่ไม่ซื่อสัตย์ต่ออาชีพของตนเอง  
 คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น สมัยนาย ควง ถูก

<sup>1</sup> ควบคู่กันนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในรัชกาลที่ 7 จึงไม่ทรง  
 พอพระทัยอย่างยิ่ง และเคยตำหนิคณะราษฎรในเรื่องนี้อย่างรุนแรง.



จ้าให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ( 2491 - 2494 ) จอมพล ป. ได้  
 รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีแทน ก็ดำเนินการซื้อเสียงจากพรรคต่าง ๆ  
 โดยให้เงินบ้าง ตำแหน่งทางการเมืองบ้าง เช่น รัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี  
 ปรากฏว่า ในสมัยนั้นมีการโยกย้ายเปลี่ยนพรรคอยู่ตลอดเวลา จนจอมพล ป.  
 ได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรเกินครึ่ง หรือในสมัยจอมพล ถนอม เป็น  
 นายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2511) พรรคสหประชาไทยได้รับที่นั่ง 70 ที่นั่ง ซึ่ง  
 ไม่พอเพียงที่จะให้การสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ จอมพล ถนอม  
 และผู้นำของพรรคสหประชาไทย (สปท.) ก็หันมาใช้วิธีเก่า ๆ อีก โดยการซื้อ  
 เสียงจาก สส. สังกัดพรรคอิสระ จน สส.บางคนในสมัยนี้ได้รับนิยามจากประชาชน  
 และหนังสือพิมพ์ว่า พวกสส. "น้ำเน่า" หรือ สส. "ขายตัว" ยกมือออกเสียงให้  
 ครั้งหนึ่งก็ต้องจ่ายเงินให้ครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ สส. เหล่านี้ยังบีบบังคับพรรค สปท.  
 ให้จัดสรรงบประมาณให้แก่พวกตนเองในรูปงบประมาณจังหวัด เพื่อใช้เงินในการ  
 เลือกตั้งครั้งต่อไป แต่เมื่อไม่ได้รับความสนับสนุนอย่างเต็มที่จากผู้นำรัฐบาล  
 สส. เหล่านี้ ก็พยายามคัดเงินงบประมาณที่รัฐบาลเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา ยัง  
 ผลให้มีการต่อรองกันอย่างหนักกว่าจะตกลงกันได้ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ  
 ของรัฐบาลจึงประกาศออกมาล่าช้า เมื่อรัฐบาลจอมพล ถนอม หนีไม่ไหวจึงนำไป  
 สู่การรัฐประหารในที่สุด นายสมพล เกียรติพันธ์ สส. นครราชสีมา ไม่สังกัดพรรค  
 ให้สัมภาษณ์ภายหลังการรัฐประหารว่า <sup>1</sup> "ความจริงก็น่าจะเห็นด้วยกับเหตุผล

<sup>1</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง) , วันมหาวิปโยคยุคจอมพลถนอมปวิวัติ,  
 เรื่องเสริม หน้า 20-21, หรือจากการสังเกตของตัวผู้เขียนเองในสมัยทำงาน  
 อยู่ในพรรคกิจสังคมก็เช่นกัน ตอนมาสมัคร เป็นตัวแทนก่อนขอใหพรรคส่งสมัคร  
 รับเลือกตั้งโดยไม่ประสงค์อะไรทั้งนั้น พอพรรคกิจสังคมได้เป็นรัฐบาลก็มีการขอ  
 ตำแหน่งทางการเมือง.

ของการปฏิบัติที่กล่าววาทสมาธิสภาผู้แทน ฯ บางพวกแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่ง เป็นความจริงเพราะมี สส. หลายคนชอบกระทำการเช่นนั้น ยิ่งเป็นสส.ใน พรรครัฐบาลควยแล้วมีอยู่เป็นจำนวนมาก" เมื่อพฤติกรรมของสส.ไทยบางคน เป็นอย่างนี้เสียแล้ว การที่ฝ่ายบริหารจะเข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการง่าย และสามารถกระทำใ้ทุกยุคทุกสมัย ฉะนั้น การควบคุมรัฐบาลของสมาธิสภาผู้แทน ก็ยอมอ่อนแอและไร่นำหนัก

นอกจากทางคานพฤติกรรมแล้ว สส.ของไทยยังขาดการรวมตัว ขาด ระเบียบวินัยและขาดพรรคการเมือง ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของการปกครองในระบบ รัฐสภา เนื่องจากเมื่อมีการรัฐประหารคราวใดจะต้องมีการสั่งให้ยุบพรรคการเมืองทุกครั้งไป การรวมตัวจึงไม่เกิดขึ้น รวมทั้งสส.ส่วนมากมักจะถือผลประโยชน์ ของตนเองเป็นใหญ่ หากผลประโยชน์ของพรรคขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวก็ไม่ยอม จึงไม่มีระเบียบวินัยในพรรค เพราะฉะนั้น การร่วมมือกันใช้อำนาจควบคุมรัฐบาล ของบรรดาสส.จึงไม่มีและไม่ใคร่ถูกตองนัก การตั้งกระทู้ถามจึงกลายเป็นวิธีการ ควบคุมที่นิยมใช้กัน เพราะต่างคนต่างถามไปตามใจชอบและเป็นการหาเสียงไป ในตัวควย

3. ความจริงใจของผู้นำในการปกครอง เริ่มตั้งแต่คณะราษฎรเข้า มาปกครองต่อจากพระมหากษัตริย์ ก็เริ่มรวมอำนาจการปกครองทั้งหมดไว้ที่คณะ ราษฎร ซึ่งในระยะแรกก็นำเห็นใจคณะราษฎรที่ตองกระทำเช่นนั้นเพื่อสร้างฐาน ปองกันตนเอง หลังจากเสี่ยงอันตรายจากการปฏิวัติ และคณะราษฎรเองก็ขอ เวลาเพียง 10 ปีเท่านั้น เพื่อสร้าง ระบอบประชาธิปไตย แต่เมื่อปกครองนาน ไป ๆ การฉกฉวยตรงข้าม โดยเฉพาะในระยะที่จอมพล ป. ชื่นครองอำนาจกลับ พยายามรวมอำนาจมากยิ่งขึ้น ด้วยการใช้กำลังฝ่ายตรงข้ามอย่างเด็ดขาด ในสมัย นี้จึงมีผู้ถูกประหารชีวิตมาก และในระยะหลัง ๆ สมัยต่อมาสภาพทางการเมือง ของประเทศไทยก็ตกอยู่ในสภาพลุ่ม ๆ ดอน ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้นำในการ

ปกครอง โดยเฉพาะหลังจากรัฐประหารรัฐบาลของพลตรีหลวงธำรง ฯ แล้ว  
 ฉะนั้น บทบาทของสภาผู้แทนจะมากหรือน้อยจึงขึ้นอยู่กับสภาวะทางการเมือง เช่น  
 สงครามโลกครั้งที่ 2 และขึ้นอยู่กับนโยบายการแย่งชิงอำนาจในกลุ่มผู้ปกครองใน  
 แต่ละสมัย ถ้าหากในสมัยใดผู้มีอำนาจต้องการจะเล่นการเมืองและสถานการณ์  
 บังคับ มีการขัดแย้งกันในกลุ่มผู้นำ ก็ให้มีการเลือกตั้ง และเล่นกันไปตามกติกา  
 บาง นอกกติกาบาง เช่น ใช้วิธีซื้อเสียงบรรดา สส. สมัยนี้สภาผู้แทนจะมีบทบาท  
 มากขึ้น หากสมัยใดผู้มีอำนาจเห็นว่าสภามีบทบาทมาก จะไปขัดผลประโยชน์และ  
 ทำความไม่พอใจให้แก่ผู้มีอำนาจ ผู้มีอำนาจก็จะกระทำการรัฐประหารยุบสภาเสีย  
 แล้วจัดระเบียบใหม่ การเปลี่ยนรัฐบาลหรือลาออกเพราะแพ้อิทธิพลในสภาของรัฐบาล  
 กิติ มักจะเป็นเรื่องของการชิงดีชิงเด่นกันภายในกลุ่มบุคคลที่กุมอำนาจหรือเหตุการณ์  
 ระหว่างประเทศบีบบังคับหรือกลุ่มผู้ปกครองควบคุมกลุ่มที่ให้การสนับสนุนไว้มอง  
 ไม่ใช่เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็งจนลบล้างรัฐบาลได้ ฉะนั้น การที่กลุ่มผู้นำไม่  
 มีความจริงใจและไม่มีความศรัทธาที่จะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบ  
 รัฐสภา กลุ่มผู้นำจึงมักจะใช้วิธีแก้ไขปัญหาคววิธีการง่าย ๆ คือ รัฐประหารยุบสภา  
 และมักจะเอาวิธีการผิด ๆ มาใช้ควมการซื้อเสียง แจกตำแหน่งทางการเมือง  
 เพื่อหาเสียงสนับสนุน รัฐบาลของประเทศไทยจึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่าย  
 บริหาร ไม่สามารถดำเนินการควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. พรรคการเมือง เป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่ง ในการดำเนินงาน  
 ภายในสภาและการควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะถ้ามีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง มี  
 วินัย มีอุดมการณ์ และเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนแล้ว บทบาท  
 ในการควบคุมฝ่ายบริหารจะสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับ  
 พรรคการเมืองของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เป็นความบกพร่องของ  
 ผู้นำไทย เมื่อทำการรัฐประหารคราวใด จะต้องมีไม่มีการดำเนินกิจกรรม

ในทางการเมือง ซึ่งมีผลทำให้ทองคำมเล็กพรรคการเมืองด้วย ฉะนั้น พรรคการเมืองของประเทศไทย จึงขาดการต่อเนื่อง ขาดวินัย ขาดการจัดองค์การที่ดี ขาดอุดมการณ์และยึดถือตัวบุคคลเป็นหลัก เพราะพรรคการเมืองมักจะกำเนิดจากกฎหมาย และโดยการก่อตั้งของบุคคลเพียงไม่กี่คน ประกอบด้วยสมาชิกที่ต้องการจะเข้ามาเล่นการเมืองควยการรับสมัครเลือกตั้งเพื่อสนับสนุนอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ คณะบุคคลใดคณะหนึ่ง มิได้มีรากฐานมาจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือการสนับสนุนของราษฎร นายทวี บุญยเกษตรกล่าวว่า<sup>1</sup> "ในเมืองไทยความสำคัญของพรรคการเมือง อยู่ที่ตัวบุคคลไม่เกี่ยวกับนโยบายของพรรค พรรคการเมืองของไทย เราได้รับลูกพรรคที่ประชาชนนิยมอย่างสูง เพื่อให้ประชาชนเลือกเอาลูกพรรคของตนไปนั่งในสภาได้มาก ๆ" นับเป็นจุดอ่อนของพรรคการเมืองไทยประการหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อบทบาทของพรรคการเมืองและสส.ในสภา เพราะไม่พร้อมที่จะเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและขาดเอกภาพในการควบคุมฝ่ายบริหาร สส.ส่วนใหญ่จึงมักแสดงออกโดยการตั้งกระทู้ถาม เนื่องจากเป็นสิ่งที่ทุกคนสามารถกระทำไ้โดยง่าย

---

<sup>1</sup> ชัยภักดิ์ บุรุษพันธ์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรก-ปัจจุบัน (พระนคร : บางสะแกการพิมพ์, 2511), หน้า 345-346.