

ความเป็นมาของรัฐสภาไทย

การศึกษาเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป จะต้องศึกษาถึงความเป็นมาของรัฐสภาเพื่อเป็นพื้นฐานประกอบการศึกษาความสัมพันธ์ของรัฐสภาต่อรัฐบาล โดยจะพิจารณาจากรูปองค์กรนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนข้อบังคับเกี่ยวกับรัฐสภาเพื่อจะได้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของรัฐสภาในแต่ละสมัย เพราะรัฐสภาจะมีบทบาทมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจไว้ เป็นเบื้องต้น เพื่อความสะดวกในการศึกษา ผู้เขียนจะได้แบ่งสมัยของรัฐสภาไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันออกเป็น ๔ สมัยดังนี้



๑. รัฐสภาสมัยที่ ๑ (๒๖ มิ.ย. ๒๔๗๕ - ๑๑ ธ.ค. ๒๔๗๖)
๒. รัฐสภาสมัยที่ ๒ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือ
ระยะที่ ๑ ตั้งแต่ ๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๖ - ๗ พ.ย. ๒๔๘๐
ระยะที่ ๒ ตั้งแต่ ๗ พ.ย. ๒๔๘๐ - ๖ ม.ค. ๒๔๘๔
๓. รัฐสภาสมัยที่ ๓ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือ
ระยะที่ ๑ ๖ ม.ค. ๒๔๘๔ - ๘ เม.ย. ๒๔๘๙
ระยะที่ ๒ ๘ เม.ย. ๒๔๘๙ - ๒๐ ธ.ค. ๒๕๐๒
๔. รัฐสภาสมัยที่ ๔ รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ (๒๐ มิ.ย. ๒๕๑๑ - ปัจจุบัน)

การแบ่งระยะเวลาออกเป็นสมัย ๆ เช่นนี้ ผู้เขียนได้ถือรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการแบ่ง ส่วนระยะต่าง ๆ ที่แบ่งขอยกลงนั้นได้ถือหลักการเข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลของบุคคลที่สำคัญบางคน ทั้งนี้เพื่อจะได้เปรียบเทียบลงไปในเรื่องละเอียดคือว่า ฐานะของรัฐสภาที่มีความแตกต่างกันอย่างไรในระหว่างที่บุคคลเหล่านั้นเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐสภาสมัยที่ ๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้ง รัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๑ มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งโดยทางอ้อมรวมอยู่ในสภาเดียว ส่วนรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๒ รัฐสภาสมัยที่ ๓ และรัฐสภาสมัยที่ ๔

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนสมาชิกสภาสูงหรือวุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อจะได้เปรียบเทียบว่ารัฐสภาแต่ละสมัยดังกล่าว ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากวิธีการเลือกตั้งและหรือแต่งตั้งได้แสดงบทบาทในการที่จะควบคุมรัฐบาลมากน้อยแค่ไหน

๑. รัฐสภาสมัยที่ ๑ (๒๖ มิ.ย. ๒๔๗๕ - ๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๖)

รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นรัฐสภาที่คณะปฏิวัติได้ดำเนินการตามแผนที่วางไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดระบอบประชาธิปไตย คือให้มีผู้แทนของปวงชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการบริหารประเทศ เนื่องจากในระยะแรกนี้เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างระบบเก่ากับใหม่ คณะปฏิวัติจึงใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านวิชาการต่าง ๆ แทนการเลือกตั้ง ผู้แทนราษฎรชุดแรกได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๐ นาย ซึ่งเท่ากับจำนวนจังหวัดที่มีในขณะนั้น

ถ้าพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ แล้วจะเห็นว่า เป็นการปกครองโดยรัฐสภาแบบสภาเดียว และเป็นการนำแนวความคิดเกี่ยวกับระบบรัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกมาใช้ โดยถือหลักว่าสภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันสำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือโดยเด็ดขาด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้" แสดงให้เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะมีอำนาจตามมาตรา ๔ คือเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการราษฎรซึ่งมีฐานะเหมือนกับคณะรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันก็มีอำนาจที่จะถอดถอนคณะกรรมการราษฎรได้ในเมื่อเห็นว่าคณะกรรมการราษฎรนั้นไม่ดำเนินนโยบายที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้ แต่การที่จะให้คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ นี้ มุ่งที่จะให้มีการปกครองโดยรัฐสภาอย่างแท้จริง เงื่อนไข

^๑ กระทบต่องานของกรมราชทัณฑ์, สภาผู้แทนราษฎรในระบบการปกครองของไทย, วารสารสังคมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๔, หน้า ๑.

เกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ๓ วาระด้วยกันในโอกาสต่อไป
๓ สมัย คือ

สมัยที่ ๑ ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจจัดตั้งสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน ๗๐ นาย เพื่อดำเนินกิจการในฐานะสภาผู้แทนราษฎร เป็นเวลา ๖ เดือน หรือจนกว่าการจัดการประเทศเป็นปกติเรียบร้อย

สมัยที่ ๒ เป็นระยะที่ประชาชนได้รับสิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตน เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร โดยใช้อัตราส่วน ๑ แสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน และให้สมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งได้รับแต่งตั้งในสมัยแรกดำรงตำแหน่งต่อไปเท่าจำนวนสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้ง

สมัยที่ ๓ เมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศสอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ ให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เองทั้งหมด สมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นอันสิ้นสุดลง

เมื่อได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ ๗๐ นายแล้ว จึงได้เปิดสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยเจ้าพระยามหิธร เสนาบดีกระทรวงมรุราชกร เป็นผู้อัญเชิญพระกระแสรับสั่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีข้อความดังนี้^๑

"วันนี้สภาผู้แทนได้ประชุมเป็นครั้งแรก นับเป็นการอันสำคัญอันหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศไทย เป็นที่รักของเรา ข้าพเจ้าก็เชื่อว่าท่านทั้งหลายคงจะตั้งใจช่วยกันปรึกษาการงานเพื่อนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศสยามสืบไป เพื่อรักษาความเป็นอิสระภาพของไทยไว้ชั่วฟ้าและดิน ข้าพเจ้าขออำนาจพรแกบรรมดาผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้บริบูรณ์ด้วยกำลังกาย กำลังปัญญา เพื่อจะได้ช่วยกันทำการให้สำเร็จ

๒ รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๑๐.

๓ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๗๕, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, ๒๔๗๗), หน้า ๗.

ตามความประสงค์ของเราและของท่าน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายอันเดียวกัน
ทุกประการ เทอญ"

ในการประชุมรัฐสภาครั้งแรกของไทย ได้ดำเนินการประชุมโดยใช้ชื่อยังคับของ
สภาองคมนตรีโดยอนุโลม ดังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๗๕
มาตรา ๒๗ ว่า "สภามีอำนาจตั้งระเบียบการปรึกษาหารือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ
นี้ ในขั้นแรก ให้อนุโลมใช้ชื่อยังคับสภากรรมการองคมนตรีเฉพาะที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญนี้ไปพลาง
ก่อน" เมื่อมีการเลือกตั้งประธานของที่ประชุมหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรคนแรก ซึ่งได้แก่
เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีแล้ว ก็ดำเนินการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการราษฎรหรือนายกรัฐ-
มนตรีตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๒ ประกอบด้วยกรรมการราษฎรอีก ๑๔ นาย รวม
๑๕ นาย ประธานคณะกรรมการราษฎรคนแรกได้แก่พระยามโนปกรณนิติธาดา รัฐสภาในสมัยแรก
อยู่ในตำแหน่งได้ประมาณ ๕ เดือน ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม
๒๔๗๕

จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐสภาสมัยแรกนี้ถึงแม้จะมีอำนาจมากก็จริง แต่เป็นรัฐสภาที่มี
ขึ้นเพื่อเตรียมวางแนวทางในทางการปกครองโดยรัฐสภาสำหรับประเทศไทยต่อไป โดยกลุ่มบุคคล
ที่เป็นข้าราชการชั้นผู้นำฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน บทบาทในการควบคุมรัฐบาลถึงแม้รัฐธรรมนูญจะ
ให้อำนาจแก่รัฐสภาไว้มากมาย แต่รัฐสภาก็ไม่อาจจะทำอะไรได้มาก เพราะการมอบอำนาจจาก
คณะราษฎรให้แก่รัฐสภาในครั้งเริ่มแรกตามรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช
๒๔๗๕ คล้ายกับเป็นการมอบอำนาจการปกครองตนเองโดยทางอ้อม คือสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง
ฉะนั้น สมาชิกส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่คณะราษฎรสามารถจะควบคุมได้ ดังนั้น คณะราษฎรจึงมีอำนาจ
อยู่เช่นเดิม ดังนั้น การดำเนินการของคณะกรรมการราษฎรก็ต้องเป็นไปตามเป้าหมายของ
คณะราษฎรที่กำหนดไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองประเทศอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะราษฎร

๔ คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดา
พระยาเทวทูต พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ พระยาปริศานถุเบศร์
หลวงประดิษฐมนูธรรม พ.ต.หลวงสินาคโยธารักษ์ พระยาศรีวิสารวาจา พล.ร.ท.พระยา-
ราชวังสัน

๕ ศุภวิทย์ และนง เชื้อขวลิต, เมืองไทยในระบอบรัฐสภา (พระนคร :

ในโครงสร้างทางการปกครองที่กำหนดขึ้นใหม่^๖ ถ้าพิจารณารายชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทบทั้งหมดเป็นพวกคณะราษฎรทั้งสิ้น ผลงานของรัฐสภาสมัยที่ ๑ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ ที่เด่นชัดก็คือ การสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งได้ใช้ในการปกครองประเทศต่อมา

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้ไม่กี่เดือน ความผันผวนทางการเมืองเริ่มตั้งเค้า โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับโครงการ เศรษฐกิจ เร่งเร้าให้รัฐบาลวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่แน่นอน ในขณะที่เดียวกันก็มีการขัดกันอย่างรุนแรงระหว่างคณะรัฐมนตรี โดยกลุ่มหนึ่งสนับสนุนพระยามโนปกรณนิติธาดา อีกกลุ่มหนึ่งสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ กลุ่มที่สนับสนุนนายปรีดีมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมอยู่ด้วย ความขัดแย้งนี้จึงได้ขยายไปอย่างกว้างขวางในสภาผู้แทนราษฎรและรุนแรงขึ้นทุกขณะ ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนได้พักอาวูชป็นเข้าไปในการประชุมสภาด้วย เป็นการแสดงปฏิกริยาในรัฐสภา ในขณะที่เดียวกันการตอบโต้จากรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาก็เป็นไปด้วยรุนแรงเช่นกัน โดยการให้ทหาร เข้าค้นอาวูชสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าประชุมสภาอย่างเข้มงวด ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้เองยิ่งเพิ่มความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยิ่งขึ้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๔๗๖ จึงมีการกล่าวคำทักท้วงการกระทำของพระยามโนปกรณนิติธาดาอย่างรุนแรง ซึ่งมีผลให้มีการปิดสภาผู้แทนราษฎรในระยะต่อมา พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ แต่ไม่ได้กระบังระบุมাত্রาลงไปให้แน่ชัด ฉะนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐสภาว่า

"...สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งขึ้นชั่วคราว ไม่ควรที่จะเพียรวางระเบียบนโยบายเศรษฐกิจใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงของเก่าที่มีอยู่เดิมประจักษ์ เป็นการพลิกแผ่นดิน และสมาชิกผู้เพียรทำเช่นนั้นมีความเลื่อมใสต่อรัฐธรรมนูญมีจำนวนข้างน้อย...

^๖ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, การปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการปกครองของประเทศไทย (วิทยานิพนธ์) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๒, หน้า ๘๓.

สภาพกับคณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกกัน เป็นที่น่ากลัวอันตรายแก่
ความมั่นคงของประเทศ..."^๗

๒. รัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๑ (๑๐ ธ.ค. ๒๔๗๖ - ๗ พ.ย. ๒๔๘๐)

คำมรัฐธรรมนูฉบับที่ ๒ นี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับส่วนประกอบและที่มาของสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรว่า ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งมีจำนวนประ-
เภทละ ๗๘ นาย สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี
และสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ เลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร/ แต่ตามบทเฉพาะกาลว่า "เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่ง
จำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
สยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน..."^๘
ต่อมาได้ขยายระยะเวลาจากสิบปีเป็นยี่สิบปี สาเหตุที่ต้องแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ขึ้นนั้น
ก็เพื่อเป็นผู้นำทางให้แก่สมาชิกประเภทที่ ๑ คือ ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงแก่สมาชิกประเภทที่ ๑ ทั้งนี้
เพราะผู้ปกครองประเทศในระบอบนั้นอาจจะเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรก อาจมี
ความสั่นหวั่นใจทางด้านการเมืองการปกครองน้อย อีกทั้งขาดความรู้ความชำนาญทางด้านการ
บัญญัติกฎหมาย การมีสมาชิกประเภทที่ ๒ ก็เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในเวลานั้นโดยการให้มี
สมาชิก ๒ ประเภทอยู่ในสภาเดียวกัน และมีอำนาจเท่าเทียมกัน ดังคำแถลงของประธานอนุ-
กรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามว่า "...ที่มีสมาชิกประเภท ๒ นี้ก็เพราะว่า
เราเพิ่งมีรัฐธรรมนูญขึ้น ความคุ้นเคยในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญยังไม่แพร่หลายทั่วถึง ฉะนั้น

^๗ "แถลงการณ์ของรัฐบาล", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๕๐ (วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖), หน้า ๗ - ๘.

^๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕, มาตรา ๖๕.

^๙ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๓.

จึงให้มีสมาชิกประเภทซึ่งเห็นว่า เป็นผู้ที่คุ้นเคยการทำงานแล้วช่วยพุงกิจการทำ ร่วมมือกันไปกับสมาชิกประเภท ๑ ที่ราษฎรเลือกตั้งมา..."^{๑๐} สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ให้ความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นและอาจถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ เห็นได้ชัดว่าหลักการอันนี้เป็นหลักการที่คล้ายกับหลักการของรัฐสภาสมัยที่ ๑ นั้นเอง แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ การปกครองระบบนี้ถือหลักคณาอำนาจเป็นหลักในการปกครองโดยฝ่ายรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะควบคุมซึ่งกันและกันได้ ดังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๕ ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่..." รัฐสภาสมัยที่ ๒ นี้ได้เปิดประชุมสภาเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๖ ในการนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาเสด็จพระราชดำเนินไปทรงกระทำพิธีเปิดประชุม ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เลือกให้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร พล.ร.ต. พระยาศรยุทธเสนี เป็นรองประธานสภาคนที่ ๑ พล.ท.พระยาเทพหัสดิน เป็นรองประธานสภาคนที่ ๒ พระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรีอีก ๑๗ นาย ในระยะนี้เองก็มีเหตุการณ์กระทบกระเทือนระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนับว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างแข็งขันในชั่วระยะเวลาไม่ทันครบปีของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลได้กระทำความตกลงกับต่างประเทศในเรื่องจำกัดโควต้ายาง ๒ ฉบับ (โดยรับรองกับต่างประเทศว่าจะส่งยางให้ในปีหนึ่งไม่เกิน ๕ หมื่นตัน) เมื่อข้อตกลงนี้ได้นำเสนอเข้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๗๗ ได้มีการอภิปรายโต้เถียงกันอย่างรุนแรง สภาก็ไม่ยินยอมอนุมัติความตกลงที่รัฐบาลทำไปแล้ว โดยพิจารณาจากผลลงคะแนนโหวตปรากฏว่ามีคะแนนเสียงไม่เห็นด้วยถึง ๗๒ เสียงต่อ ๒๕ เสียง เป็นอันว่าที่ประชุมไม่ยอมรับข้อตกลงที่รัฐบาลได้ทำไป นับเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์ที่รัฐบาลพ่ายแพ้ต่อเสียงของสภา^{๑๑} รัฐบาลจึงลาออกจากตำแหน่ง และพระยาพลพลพยุหเสนาได้รับเลือกเป็นหัวหน้ารัฐบาลอีกเมื่อ

005764

^{๑๐} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ ๑ พ.ศ. ๒๔๗๕, หน้า ๓๖๖.

^{๑๑} ประยูรช สิริพิพันธ์, ประวัติการเมืองไทย, (พระนคร : ร.พ.มิตรสยาม ๒๕๑๑), หน้า ๑๐๕.

๒๒ กันยายน ๒๔๙๗ ในระยะนี้เอง (รัฐสภาสมัยที่ ๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ และ ๒ ได้เริ่มแสดงบทบาทตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญในด้านการควบคุมรัฐบาล ทั้งวิธีการตั้งกระทู้ถามและเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปอย่างกว้างขวาง ✓

เนื่องจากเหตุการณ์ทางการเมืองของไทยในระยะนี้ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้นถึงขั้นไขว่กำลังต่อสู้กันระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายทหารกลุ่มหนึ่ง ซึ่งนำโดย พล.อ.พระองค์เจ้าบวรเดช กฤษดากร อดีตเสนาบดีกระทรวงกลาโหม พล.ต.พระยาศรีสิทธิสงคราม พ.อ.พระยาเทพสงคราม ซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า "กบฏบวรเดช" โดยฝ่ายกบฏไม่ต้องการที่จะให้ทหารประจำการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศโดยเป็นรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันก็มีข้อเสนอว่า การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ต้องถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเลือก ^{๑๒} ต่อมาก็มียุทธการอีกอย่างหนึ่งคือ การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๙๗ ด้วยสาเหตุที่พระองค์ได้รับความกดดันทางการเมือง ซึ่งเกิดจากการกระทำโดยคณะปฏิวัติ หนึ่งในหลายหลักการที่พระองค์ไม่ทรงเห็นด้วยก็คือ การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ซึ่งพระองค์ทรงต้องการให้มาจากการเลือกตั้ง แทนที่จะมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล ^{๑๓} จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรหรือคณะปฏิวัติต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองเหนือรัฐสภาอย่างแท้จริง เพราะสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ ซึ่งมีอยู่ถึงครึ่งหนึ่งของสมาชิกประเภทหนึ่งคือ ๙๔ คน ฉะนั้น จึงนับได้ว่าเป็นเสียงสนับสนุนกลุ่มใหญ่ที่จะสามารถรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงกลายเป็นเวทีในการต่อสู้ทางแนวความคิด ซึ่งเกี่ยวกับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ

✓ การเปิดอภิปรายทั่วไปหรือการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาสมัยนี้ มักจะมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลที่อยู่ในกลุ่มผู้ปกครองอยู่ด้วยเสมอ เช่น ในกรณีที่รัฐบาลลาออกเนื่องจากการเปิดอภิปรายทั่วไปในเรื่องการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ของกรมพระคลังข้างที่ให้แก่บุคคลที่อยู่ภายในวงการรัฐบาลหรือที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดในลักษณะการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

^{๑๒} ชก หัสบำเรอ และปรีชา สามัคคีธรรม, ๑๕ ปีแห่งยุคประชาธิปไตย (พระนคร : น.ส.พ.หลักเมืองยุคใหม่, ๒๕๑๑), หน้า ๘๒ - ๘๕.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑ - ๑๑๔.

ตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้น เป็นเหตุให้มีการอ้างอิงกระทงกระเทือนถึงองค์ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ถึงกับลาออกและรัฐบาลก็ลาออกตามไปด้วย^{๑๔} จนกระทั่งมีปัญหาเรื่องการหาบุคคลเข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาล ผลที่สุดพระยาพลพลพยุหเสนาได้รับเข้าทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป

จึงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับรัฐสภาสมัยที่ ๒ คือ เป็นรัฐสภาที่ได้พยายามแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างเต็มที่ แต่ก็เป็นการแสดงบทบาทที่อยู่ในขอบเขตจำกัด ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงรัฐบาลบ่อยครั้งก็ดี ก็มีข้อสงสัยสาเหตุจากการเปิดอภิปรายทั่วไป

๓. รัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะเวลาที่ ๒ (๗ พ.ย. ๒๔๘๐ - ๖ ม.ค. ๒๔๘๕)

รัฐสภาในสมัยนี้เป็นรัฐสภาที่ต่อเนื่องมาจากรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะเวลาที่ ๑ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ (๒๔๗๕) ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุลงตามวาระในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๘๐ จึงจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๑ ขึ้นในวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๐ เป็นการเลือกตั้งทางตรง คือให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนด้วยตนเอง เป็นการเลือกตั้งโดยใช้วิธีแบ่งเขต แต่ละเขตให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้ ๑ นาย รวมเป็นผู้แทนราษฎร ๕๑ นาย และสมาชิกประเภท ๒ จำนวน ๕๑ นาย รวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น ๑๐๒ นาย ที่ประชุมมีมติให้พระยามานวราชเสวีเป็นประธานสภา พระยาวิฑูรธรรมพิเนตเป็นรองประธานสภา พอรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะเวลาที่มีอายุได้ประมาณ ๑๐ เดือน ก็ถูกยุบสภา สาเหตุที่สภาถูกยุบในครั้งนี้ก็คือ เกี่ยวกับกระทู้ถามเรื่องทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เสนอโดย นายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับที่รัฐบาลแพะแฉนเสียงในมติขอแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๗ ข้อ ๖๔ โดยมีข้อความโดยสรุปว่าในการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินในโอกาสต่อไป รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดของงบประมาณแผ่นดินให้สภาทราบด้วย ทั้งนี้เพื่อจะให้การตัดทอนแก้ไขเป็นไปอย่างมีเหตุผลและถูกต้อง สมาชิกได้มีการอภิปรายกันอย่างทั่วหน้า ผลการลงคะแนนปรากฏว่า เจ้าของกระทู้นี้ด้วยคะแนนเสียง ๔๕ ต่อ ๓๑ รัฐบาลจึงหาทางออกโดยวิธีการยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน-

^{๑๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๘๐.

ราษฎรขึ้นใหม่ภายใน ๔๐ วันนับแต่วันยุบสภา การเลือกตั้งจึงจัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๔๘๑ นับเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๓ เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและใช้วิธีแบ่งเขตเลือกตั้ง มีจำนวนสมาชิกเท่ากับ การเลือกตั้งครั้งที่ ๒ จากการเลือกตั้งคราวนี้มีสาเหตุที่จะต้องเปลี่ยนแปลงภายในรัฐสภาเกี่ยวกับตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ มีการถูกร้องคัดค้านว่าขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งถึงกับศาลสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และในเดือนกรกฎาคม ๒๔๘๔ ได้มีการเลือกตั้งในดินแดน ๔ จังหวัดที่ได้คืนจากอินโดจีนฝรั่งเศส ได้แก่ จังหวัดจำปาศักดิ์ ลานช้าง พระตะบอง และพิบูลสงคราม จังหวัดละ ๑ นาย รวมเป็นสมาชิกสภาผู้แทนประเภท ๑ ทั้งหมด ๔๕ นาย ในการประชุมสภาในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๑ ที่ประชุมได้เลือกพระยามานวราชเสวีเป็นประธานสภา และ พ.อ.พระประจันปัจจนึกเป็นรองประธานสภา

ในรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะเวลาที่ ๒ นี้เอง เป็นระยะที่ประเทศไทยกำลังอยู่ในภาวะสงคราม และมีเหตุยุ่งเหยิงอันสืบเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่ ๒ จึงได้มีพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๕ และ ๒๔๘๗ โดยขยายอายุออกไปคราวละ ๒ ปีตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๑๘ ยังผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้อยู่ในอายุสมาชิกภาพนานกว่าปกติ ๔ ปี รัฐสภาสมัยนี้เป็นรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ เป็นระบบสภาเดี่ยว สมาชิก ๒ ประเภท แต่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากรัฐสภาสมัย ๑ และ ๒ ระยะเวลาที่ ๑ เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะประเภทที่ ๑ คือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ถือเกณฑ์ราษฎร ๒ แสนคนต่อผู้แทน ๑ คน ประกอบทั้งในขณะเดียวกันก็เป็นระยะเวลาที่ พ.อ.หลวงพิบูลสงครามได้เข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลต่อจาก พล.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนาซึ่งลาออกจากตำแหน่งเพราะสุขภาพเสื่อมโทรม มีข้อที่น่าสังเกตว่า พ.อ.หลวงพิบูลสงครามก่อนที่จะเข้ามาเป็นผู้นำฝ่ายบริหารนั้น ได้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอยู่ และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่ด้วย ประกอบทั้งในระยะก่อนหน้านั้น พ.อ.หลวงพิบูลสงครามได้ถูกปองร้ายถึงขั้นลงมือกระทำกรหลายครั้ง ทั้งมีความขัดแย้งกันระหว่างคณะราษฎรด้วยกันทั้งที่เป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน และประจวบกับเป็นระยะเวลาแห่งสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งประเทศไทยก็เข้าร่วมเป็นคู่สงคราม ด้วยเหตุนี้เองเมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาลจึงได้พยายามที่จะสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้เข้มแข็งและมั่นคงที่สุด และได้ใช้มาตรการที่เด็ดขาดในการกำจัดผู้ที่มีปฏิกริยาต่อรัฐบาล อาทิ การประหารชีวิต การเนรเทศนักการเมืองที่

ต่อท่านรัฐบาล ดังมีผู้วิจารณ์เหตุการณ์ทางการเมืองท่านหนึ่งกล่าวว่า

"การ เข้ามุมบังเหียนบริหารประเทศของรัฐบาลชุดหลวงพิบูล-
สงครามในครั้งนี้ กล่าวได้ว่าเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพ
มั่นคงที่สุด นับแต่มีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ความกิน-
แหนงแคลงใจระหว่างผู้ก่อการและรัฐมนตรีร่วมคณะดูเหมือนจะลบ-
เลือนหายไปเกือบหมดสิ้น แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมสถานการณ์
นั้น ผลปรากฏว่ารัฐบาลชุดนี้ได้ใช้มาตรการที่ดุเดือดยิ่งกว่ารัฐบาลใด ๆ
ในอดีต มีการจับกุมผู้ต้องหาการเมืองบ่อยครั้ง มีการตั้ง "ศาลพิเศษ"
ขึ้นพิจารณาโทษนักการเมือง มีการประหารชีวิตรวดเดียว ๑๘ คน มี
การข่าวยุทธการระหว่างการจับกุม ตลอดถึงการ "เนรเทศ" คณะผู้
ก่อการควยกันเอง ซึ่งได้แก่ พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ ถูกส่งไปอยู่
มลายู พ.อ.พระยาทรงสุรเดช เนรเทศไปอินโดจีน และ พ.อ.
พระประศาสน์พิทยายุทธ ถูกส่งไปเป็นทูตประจำเยอรมัน จากการ
ใช้อำนาจเด็ดขาดหลาย ๆ ด้านเช่นว่านี้ก็ได้อีก จึงทำให้การณ์ทั่ว ๆ
ไปในยุคนี้จึงดูว่ามีความสงบราบคาบ"^{๑๕}

ถึงแม้ว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้จะมีได้เกี่ยวข้องกับรัฐสภาโดยตรง แต่ได้ส่ง
ผลสะท้อนไปสู่รัฐสภาที่เป็นอยู่ในขณะนั้นด้วย จากลักษณะที่มุ่งให้เกิดเสถียรภาพของรัฐบาลนี้เอง
คล้ายกับเป็นการลดความสำคัญของรัฐสภาลงไปในช่วงเดียวกัน โดยตัวบุคคล เป็นภาพที่แสดง
ออกอยู่เห็นได้ชัด แต่ถึงอย่างไรก็ตามสมาชิกรัฐสภาก็ได้พยายามที่จะแสดงบทบาทของตนในการที่
จะควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา เช่น การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป และ
การอภิปรายในข้อเสนอพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาล จนในที่สุดรัฐบาลต้องลาออกจาก
ตำแหน่งไป ดูเหมือนว่าในระยะแรกรัฐบาลมุ่งที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนเองอย่างเต็มที่
ต่อมาในระยะปลายสมัยของรัฐสภาที่ ๒ ระยะที่ ๒ นี้ รัฐบาลกลับยอมลาออกจากตำแหน่งเพราะ
เหตุที่รัฐสภาไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของรัฐบาล คือ

๑. การไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบการบริหาร
นครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. ๒๔๘๗ และ

๒. ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมฉัตร พ.ศ. ๒๔๘๓

การที่รัฐบาลต้องแก้คดีในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ กล่าวกันว่าเป็นแผนการแก้จำกัด พ.อ. หลวงพิบูลสงครามออกจากตำแหน่ง โดยนายปรีดี พนมยงค์ หัวหน้าใหญ่ของ "เสรีไทย" ใช้วิธีการโคลนลมทางรัฐสภาเพื่อให้แนบเนียนและปลอดภัย^{๑๖} ในกรณีที่รัฐบาลเสนอพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวข้างต้น

จากลักษณะการแก้คดีในเรื่องนี้เป็นการชี้ว่า มีบุคคลเป็นตัวจักรสำคัญในการโคลนลมบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งโดยใช้รัฐสภาเป็นตัวจักรในการแสดงมติ รัฐบาลมีวิธีการที่จะใช้ได้อยู่ ๒ ทาง คือ ยุบสภาผู้แทน หรือรัฐบาลลาออก แต่ พ.อ. หลวงพิบูลสงครามใช้วิธีการลาออกเป็นทางแก้ปัญหา โดยอาจจะตั้งความหวังไว้ว่าจะต้องได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งใหม่ แต่เมื่อมีการข่าวเสียงในสภาผู้แทน ปรากฏว่านายควง อภัยวงศ์ ได้รับความสนับสนุนอย่างท่วมท้นด้วยคะแนนเสียง ๖๕ ต่อ ๒๒ ทั้งนี้ นายควง อภัยวงศ์ได้รับการสนับสนุนจากนายปรีดี และกลุ่มผู้สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์นั่นเอง ดังนั้น นายควง อภัยวงศ์ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้ารัฐบาลชุดต่อมา ซึ่งอยู่ในระยะเวลาที่สงครามโลกครั้งที่ ๒ กำลังจะยุติลงพอดี คือวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๘๘ หลังจากที่นายควงได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้ารัฐบาลแล้ว ก็ได้เชิญ พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เข้าร่วมคณะรัฐบาลเพื่อเป็นเกราะป้องกันตัวจาก พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลที่สุดบุคคลหนึ่งในขณะนั้น ต่อมาเมื่อนายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งด้วยเหตุผลเพื่อความเหมาะสม อันสืบเนื่องมาจากการประกาศสันติภาพแล้วตามแผนการที่วางไว้^{๑๗} โดยกำหนดให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าเสรีไทยนอกประเทศเข้ารับตำแหน่งแทน แต่ขณะที่นายคนใหม่ยังเดินทางมาไม่ถึง จึงจำเป็นต้องมีรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินไปพลางก่อน ซึ่งในที่สุดเห็นควรให้นายทวี บุญยเกษตรเข้ารับบริหารประเทศเป็นการชั่วคราว เมื่อ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมชได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๘๘ รัฐบาลได้แถลงนโยบายในวันที่ ๑๕ กันยายน ก็ได้รับความไว้วางใจในวันเดียวกันด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์ และคณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงเพราะเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจสิ้นสุดลงเมื่อวันที่

๑๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๖

๑๗ ไทยน้อย (นามแฝง), ๑๐ นายกรัฐมนตรี, (พระนคร: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา ๒๕๐๒), หน้า ๘๓๑ - ๘๓๒.

๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ โดยพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๕๕ รัฐบาลชุดนี้ได้รักษาการไปจนถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ เมื่อยุบสภาแล้วก็จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนประเภทที่ ๑ ขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๕ นับเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๔ (ในรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ กลุ่มนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเข้าแข่งขันเลือกตั้งได้เสียงข้างมากในสภา^{๑๔} เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งที่ ๔ นี้เป็นต้นไป ผู้สมัครรับเลือกตั้งเริ่มมีแนวโน้มที่จะรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมืองขึ้นแล้ว^{๑๕} ดังนั้น ในฐานะที่นายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้นำฝ่ายที่มีเสียงข้างมากก็ได้รับเลือกเป็นหัวหน้ารัฐบาล เมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาเป็นเวลาถึง ๒ วัน คือวันที่ ๗ และ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จึงได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๕๕ จากจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม ๑๖๖ นาย เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงความผันผวนในทางการเมืองของฝ่ายนายควงว่า มีเค้าแห่งความอลเวง เพราะในสภานี้มีกลุ่มการเมืองที่ตึงป้อมเป็นคู่แข่งขึ้นมา คือพรรคสหชีพซึ่งสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดลง เพราะเหตุที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ.๒๕๕๕ ซึ่งนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ส.ส.อุบลราชธานี เป็นผู้เสนอ รัฐบาลได้แถลงให้สภาทราบว่าไม่สามารถปฏิบัติตามร่าง พ.ร.บ.นั้นได้ และเกรงจะเป็นการเคียดแค้นแก่ประชาชนทั่วไป แต่สภาได้ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๖๕ ต่อ ๖๓ รัฐบาลจึงได้ลาออกทั้งคณะเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๕ ต่อมาเมื่อรัฐบาลนายควงลาออกจากตำแหน่งแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ก็ได้เข้ารับหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลต่อมา โดยมีนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้นำฝ่ายค้าน จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๕ ในวันที่ ๘ พฤษภาคม จึงเป็นอันสิ้นสุดของรัฐสภาสมัยที่ ๒ ระยะที่ ๒

๑๔ ๑) เลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ ๔ เมื่อ ๖ มกราคม ๒๕๕๕.

๒) พรรคประชาธิปไตยจัดตั้งขึ้นเมื่อ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๕.

๓) พระราชบัญญัติพรรคการเมืองประกาศใช้เมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๕.

๔) พิจารณาจากรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ ๑ จำนวน ๘๖ คน ที่ให้ความไว้วางใจในวันแถลงนโยบาย เมื่อวันที่ ๗ และ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แล้ว มีจำนวนทั้งสิ้น ๖๑ คน และโปรดพิจารณาผนวก ฉ-๑ และ ฉ-๒ ประกอบ

๑๕ ขจักษ์ บุษพัฒน์, กำเนิดพรรคการเมืองในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๐), หน้า ๘๕ - ๑๑๑.

๔. รัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๑ (๖ ม.ค.๒๔๘๕ - ๔ มี.ค.๒๔๘๕)

รัฐสภาสมัยที่ ๓ นี้เป็นรัฐสภาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และเป็นรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ (๒๔๘๕) ฉบับที่ ๔ชั่วคราว (๒๔๘๐) ฉบับที่ ๕ (๒๔๘๒) เป็นรัฐสภาที่มีความยุ่งยากที่สุดสมัยหนึ่ง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุดและหัวหน้ารัฐบาลหลายคน ทั้งนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงฐานะและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เพื่อจะไต่ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของรัฐสภาในสมัยนี้ รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เมื่อได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ.๒๔๘๕ ตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณายกร่างขึ้นเพื่อใช้แทนฉบับ พ.ศ.๒๔๘๔ ซึ่งใช้มาเป็นเวลาถึง ๑๔ ปี ดังคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ ว่า ...เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕... รูปรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ นี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป คล้ายกับเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว (๒๔๘๔) ในเรื่องเกี่ยวกับตัวสมาชิกสภาทั้งที่มาและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ใคร่นำมากล่าวในที่นี้ มีดังนี้คือ

๑. รัฐสภาที่ใช้เป็นระบบ ๒ สภา ซึ่งประกอบด้วยพฤฒสภาและสภาผู้แทน^{๒๐}
๒. การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม^{๒๑}
๓. พฤฒสภามีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทน^{๒๒}
๔. สภาผู้แทนมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง^{๒๓}
๕. สภาทั้งสองอาจมีการประชุมร่วมกันได้ในกรณี queเห็นว่าเป็นการสำคัญ^{๒๔}

๒๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๑๓.

๒๑ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๒๔.

๒๒ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๕๒.

๒๓ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๓๔.

๒๔ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๖๒.

๖. ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกพรรคสภา สมาชิกสภาผู้แทน และเป็นรัฐมนตรี^{๒๕}

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เองที่ได้ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ ๒ เปลี่ยนมาใช้คำว่า "พรรคสภา" ดังมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ นี้กำหนดว่า "พรรคสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนแปดสิบคน สมาชิกพรรคสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ การเลือกตั้งสมาชิกพรรคสภาให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ" แต่ในทางปฏิบัติแล้วประชาชนยังไม่มีโอกาสได้เลือกตั้งสมาชิกพรรคสภาเลย ทั้งนี้เพราะตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๕๐ กำหนดว่า "ในวาระเริ่มแรก พรรคสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพรรคสภาเป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ องค์การเลือกตั้งสมาชิกพรรคสภาประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้" กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ และ ๒ เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกพรรคสภา จึงเป็นที่แน่นอนว่าผู้ที่จะได้เป็นสมาชิกพรรคสภาจะต้องเป็นผู้ที่สนับสนุนรัฐบาลหรือเป็นพรรคพวกของรัฐบาลในขณะนั้น เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งได้กำหนดไว้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคสภาอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์^{๒๖} และมีวิทุยฐานะไม่ต่ำกว่าปริณายตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว สมาชิกพรรคสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละหกปี แต่เมื่อครบกำหนดสามปีแล้ว ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยใช้วิธีจับสลาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ หลังจากที่ได้เกิดรัฐประหารซึ่งนำโดย พลโทผิน ชุณหะวัณ ข้าราชการสุภาพพลเรือตรีถวัลย์ ช่างนาวาสวัสดิ์ ออกไปได้สำเร็จ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๘๕) เสีย โดยที่คณะรัฐประหารได้แถลงเหตุผลที่ต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม และใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้แทนที่ว่า "...เนื่องจากประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตการณ์ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพราะขาดแคลนอาหาร

๒๕ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๒๔, ๒๕ และ ๒๖ ตามลำดับ

๒๖ แต่ตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ มาตรา ๕๐ ได้กำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกพรรคสภาไว้เพียงไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

ขาดเครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่น ๆ นานปีการ เครื่องบริโภคนและอุปโภคทุกอย่างมีราคาสูง
 ขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเลื่อมทราวมในศีลธรรมอย่างไม่เคยมีมาก่อน รัฐ-
 บาลและรัฐสภาไม่อาจดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ดีให้กลับเข้าสู่ภาวะอย่างเดิมได้ การดำเนินการ
 ของรัฐบาลและการควบคุมราชการฝ่ายบริหารของรัฐสภาเพื่อความมุ่งหมายช่วยกันแก้ไขให้ดีขึ้น
 ตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ประสบผลดีแน่นอน... ๒๗

ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา
 และสภาผู้แทน ไม่ว่าจะประชุมแยกหรือร่วมกัน" ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราช-
 อาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ ก็ได้กำหนดให้เรียกชื่อสภาสูงว่าวุฒิสภาอีกเช่นกัน และเป็น
 คำที่นิยมใช้เรียกสภาสูงตั้งแต่—นั้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ตามรัฐ-
 ธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๐ นี้ได้เพิ่มอำนาจของวุฒิสภามากขึ้น กล่าวคือ ให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอ
 ร่างพระราชบัญญัติได้ และพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิก
 สภาผู้แทน คือจำนวน ๑๐๐ คน ๒๘

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๕
 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๐ (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๘๑
 ได้บัญญัติให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน
 ๕๐ คน ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐ คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน
 ๑๐ คน จากผู้มีคุณสมบัติต่าง ๆ กัน ๔ ประเภท ๆ ละ ๕ คน ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๙
 และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๒ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ใช้ระบบสองสภา
 สภาสูงได้แก่วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งและแตง
 ตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ๓๐
 วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และไม่มีอำนาจในการเสนอร่าง

๒๗ พระราชปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช
 ๒๔๘๐.

๒๘ พิจารณาด่วน ก-๑ ประกอบ

๒๙ คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒.

๓๐ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๘๒.

พระราชบัญญัติ แก่วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติได้ ๓๑

สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาของตนโดยไม่มี การลงมติเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับความ ปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน^{๓๒} นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิก วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้าราชการประจำ เป็นการแยกราชการประจำและการ เมืองออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้ทหารประจำการมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองและยังกำหนด ห้ามมิให้รัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภาทำการค้าอีกด้วย^{๓๓}

สมาชิกวุฒิสภาในสมัยนี้ได้แสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในระยะเวลาที่รัฐบาลพลเรือนเข้าบริหารประเทศ^{๓๔} ต่อมาเมื่อจอมพล ป. ได้เข้ามามีอำนาจ อีกครั้งหนึ่งในปี ๒๔๘๑ เป็นต้นไป การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มอับเฉาลง เรื่อย ๆ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะเวลาที่ ๒

๕. รัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะเวลาที่ ๒ (๔ มี.ค.๒๔๘๑ - ๒๐ ก.ค.๒๕๐๒)

รัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะเวลาที่ ๒ นี้เป็นช่วงระยะเวลาที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็น นายกรัฐมนตรี สืบต่อจากนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งคณะทหารได้เชิญให้ลาออกจากตำแหน่งนาย- รัฐมนตรี^{๓๕} ด้วยเหตุที่นายควง อภัยวงศ์กับคณะรัฐมนตรีร่วมคณะไม่ให้ทหารเข้าเกี่ยวข้องด้วย^{๓๖} ดังนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งนี้ก็ด้วยวิธีการใช้กำลังเป็น

๓๑ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๘๖.

๓๒ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๑๒๓.

๓๓ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน มาตรา ๑๔๓.

๓๔ ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐบาลสมัย พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็น รัฐบาลพลเรือน เพราะคณะรัฐมนตรีร่วมคณะแทบทั้งหมดเป็นพลเรือน ประกอบกับการแสดงออก ของนายกรัฐมนตรีเป็นไปคามากกฏเกณฑ์ของรัฐสภามากที่สุด

๓๕ พิจารณาผนวก ค.

๓๖ บุญช่วย ศรีสวัสดิ์, พันตรีควง อภัยวงศ์ อดีตนายกรัฐมนตรี ๔ สมัย, (พระนคร: โรงพิมพ์สัมพันธ์, ไม่ปรากฏ พ.ศ.) หน้า ๕๓๒.

เครื่องสนับสนุนการเข้ามามีอำนาจของตน ต่อมาจึงหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อที่จะยึดเยื่อวาระในการดำรงตำแหน่งไว้ให้นานที่สุด วิธีการที่ใช้ก็คือ การหาเสียงสนับสนุนทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา

การหาเสียงสนับสนุนภายในรัฐสภาได้แก่ การที่จอมพล ป. ได้พยายามแสวงหาความสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในขณะนั้น ทั้งนี้เพราะฝ่ายรัฐบาลยังไม่มีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุน ซึ่งก็ย่อมจะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพที่มั่นคง ยิ่งไปกว่านั้นพรรคฝ่ายค้านซึ่งได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ก็เป็นพรรคการเมืองที่ค่อนข้างเข้มแข็ง และมีสมาชิกในสภาเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้จอมพล ป. นายกรัฐมนตรีมองเห็นความจำเป็นในการที่จะได้รับ ความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบ้าง เพื่อที่จะได้รับความสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคใด จอมพล ป. จึงได้เชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้ามารวมในคณะรัฐบาล แม้แต่สมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์บางคน จอมพล ป. ก็ได้ดึงเอาเข้ามารวมในคณะรัฐบาลด้วย เมื่อสมาชิกดังกล่าวได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีก็จำต้องลาออกจากพรรคประชาธิปัตย์เพราะมตินโยบายของพรรค นอกจากนี้รัฐบาลก็ได้รับความสนับสนุนจากพรรคประชาชน ซึ่งมีนายเลียง ไชยกาลเป็นหัวหน้าพรรค ทั้งนี้โดยที่รัฐบาลได้ดึงเอาหัวหน้าพรรคมารวมคณะรัฐบาล โดยที่รัฐบาลในขณะนั้นประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่สนับสนุนรัฐบาล คั้งนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสนับสนุนรัฐบาลจึงได้ขนานนามพรรคการเมืองที่รวมเข้าด้วยกันนั้นว่า "สหพรรค"^{๓๗} เมื่อรัฐบาลได้แสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการดึงสมาชิกจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้ามารวมคณะรัฐบาลดังได้กล่าวมาแล้ว จึงทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะจำนวนสมาชิกที่สนับสนุนรัฐบาลมีมากพอที่จะเป็นเสียงส่วนมากในสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าภายในระยะเวลาไม่กี่เดือนรัฐบาลก็สามารถได้รับเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรถึง ๙๕ เสียงในจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๑๒๐ เสียง^{๓๘} อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะรัฐบาลแบบนี้ก็ประสบปัญหาบางประการนั้น คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนยอมเข้าร่วมให้การสนับสนุนรัฐบาลก็เพราะ หวังว่าจะได้รับ

๓๗ ประจวบ ทองอุไร, สิ้นยุคมีค, (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรบริการ, ๒๕๐๐)

หน้า ๓๓.

๓๘ พนม ภัยหนาย, ลักษณะและพฤติกรรมของพรรคการเมืองไทยศึกษาเฉพาะกรณี: พรรคเสรีมนังคศิลา, วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (โรเนียว), ๒๕๑๒, หน้า ๕๒.

ประโยชน์บางอย่างเป็นเครื่องตอบแทน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องแบ่งสรรปันส่วนประโยชน์ต่าง ๆ เป็นการตอบแทนโดยทั่วถึงกัน เพราะฉะนั้น หลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐบาลแล้ว ต่อมาอีกไม่นานก็มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นใหม่ตามข้อเรียกร้องของพรรคการเมืองต่าง ๆ พร้อมกันนั้นก็ได้อเลื่อนสมาชิกหัวหน้าพรรคที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการเดิมขึ้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อเป็นบำเหน็จตอบแทนการที่หาสมาชิกมาทำการสนับสนุนรัฐบาลได้มากขึ้น จอมพล ป. ได้จัดระเบียบวางโครงสร้างรัฐมนตรีไว้ดังนี้^{๓๘}

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แตกมาจากพรรคประชาธิปไตยที่มาสนับสนุนรัฐบาล
ต้องมาได้ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือเลขาธิการกระทรวง

๒. ผู้ทรงคุณวุฒิของจอมพล ป. ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการที่สำคัญ

๓. พรรคที่สนับสนุนรัฐบาลได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีพรรคละ ๒ นาย

จอมพล ป. จัดการหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว ปัญหาที่เกี่ยวข้องทางการเมืองภายนอกรัฐสภาที่มีอยู่ตลอดเวลาอันก็คือ มีกบฏและจลาจลซึ่งก่อขึ้นโดยคณะนายทหารที่มีปฏิริยาไม่พอใจจอมพล ป. การกบฏและจลาจลที่สำคัญ ๆ ได้แก่

๑. กบฏเสนานิการหรือกบฏนายพล (๑ ตุลาคม ๒๔๙๑)

๒. กบฏวังหลวง (๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒)

๓. กบฏแมนฮัตตัน (๒๙ มิถุนายน ๒๔๙๔)

เมื่อเหตุการณ์ทางการเมืองมีความวุ่นวายดังกล่าว จึงทำให้จอมพล ป. พยายามหาทางเสริมสร้างอำนาจของตนให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๔๙๔ ฝ่ายทหารอยู่ในฐานะที่มีอำนาจมากที่สุด^{๔๐} จึงเท่ากับเป็นการลดฐานะและอำนาจของรัฐสภาลงในขณะเดียวกันด้วย ผล

^{๓๘} สมุทฺร สุรักชยะ, ๒๖ การปฏิวัติไทยและรัฐประหารสมัย ๒๐๔๘ ถึง ๒๕๐๗, (พระนคร: โรงพิมพ์สื่อการพิมพ์, ๒๕๐๗), หน้า ๕๐๐ - ๕๐๑.

^{๔๐} คำนี้ พนมแพทย์, พันเอก, การเมืองภายในกับวิโศบายของไทย, วิทยาลัยแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, ๒๕๑๔ หน้า ๒๑.

สุดท้ายจอมพล ป. หาดทางแก้ปัญหาด้วยการล้มเลิกรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ นำเอารัฐธรรมนูญ ๒๔๙๕ มาแก้ไข ๒๔๙๕ ไขแทน โดยการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ เรียกว่า "รัฐประหารตัวเองหรือรัฐประหารเจียม" วิธีการทำรัฐประหารครั้งนี้ก็คือ ออกแถลงการณ์ทางวิทยุกระจายเสียงดังนี้

"เนื่องจากสถานการณ์ของโลกปัจจุบันตกอยู่ในความคับขันโดยทั่วไป ภัยแห่งคอมมิวนิสต์ได้คุกคามเข้ามาอย่างรุนแรงในคณะรัฐมนตรีปัจจุบัน ในรัฐสภาก็มีอิทธิพลของคอมมิวนิสต์เข้ามาแทรกซึมอยู่เป็นอันมาก แม้รัฐบาลจะทำความพยายามสักเพียงใดก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาเรื่องคอมมิวนิสต์ได้ ทั้งไม่สามารถปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่าคอร์รัปชัน ดังที่มุ่งหมายจะปราบปรามนั้นด้วยความสะดวกมีมากขึ้นจนเป็นที่วิตกกันทั่วไปว่า ประชาชาติจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในสถานการณ์เมืองอย่างนี้ คณะทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๙๕ คณะรัฐประหาร ๒๔๙๐ พร้อมด้วยประชาชน ผู้รักชาติมุ่งความดำรงอยู่แห่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์บรมราชจักรีวงศ์แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๙๕ กลับมาใช้ให้ความรุ่งเรืองสถาพรแก่ประเทศชาติสืบไป" ๑

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ ใช้อยู่ได้ประมาณ ๒ ปีเศษ (๒๓ มี.ค. ๒๔๙๒ - ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔) ก็เป็นอันสิ้นสุดลง ๒ ดังนั้น สภาพของสภานิติบัญญัติของไทยตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๕ แก้ไข ๒๔๙๕ จึงเหมือนกับภายหลังการปฏิวัติ ๒๔๙๔ เกือบทุกประการ

๑ ประจวบ ทองอุไร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓.

๒ รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับรัฐสภาดังนี้

๑. มาตรา ๑๕๒ ได้กำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภาและ

รัฐมนตรี

๒. มาตรา ๑๕๓ ได้กำหนดห้ามสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีหาประโยชน์

จากรัฐ

จากที่กล่าวมาแล้ว การที่จอมพล ป. ได้หาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยวิธีการที่นำเห็นใจเป็นเครื่องตอบแทน จะเป็นตำแหน่งทางการเมืองก็ดี เงินทองก็ดี จนสามารถมีสมาชิกให้การสนับสนุนเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทน โดยเข้ามาอยู่ร่วมกันในรูปสหพรรค แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นก็หามีความจงรักภักดีต่อจอมพล ป. อย่างจริงใจไม่ ดังคำกล่าวของนักวิจารณ์ทางการเมืองในยุคนั้นว่า "นักการเมืองไทยก็เหมือนกับนกที่เกาะอยู่บนต้นไทร ๆ ก็เปรียบเสมือนพรรค ถ้าต้นไทรต้นไหนมีลูกตก เงินทองอำิสสินจ้าง อภิสัทธิมมาก ส.ส. ก็แตกจากพรรคอื่นมารวมอยู่ด้วย^{๔๓} แม้แต่สมาชิกพรรคประชาธิปไตยซึ่งนับว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานะมั่นคงพรรคหนึ่งก็ยังมีสมาชิกแยกตัวมาให้การสนับสนุนจอมพล ป.^{๔๔} เมื่อลักษณะทางการเมืองเป็นดังนี้ การแสดงบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในการควบคุมรัฐบาลก็ย่อมจะอ่อนแอและไร่น้ำหนัก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หันความสนใจไปหลากหลายจากสถานการณ์ที่อ่านววยให้ ฉะนั้นการที่รัฐบาลจะหาช่องทางครองอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นเรื่องที่ง่าย จะเห็นได้ว่าในระยะปี ๒๔๘๒-๒๔๘๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการโยกย้ายเปลี่ยนพรรคอยู่ตลอดเวลา^{๔๕} และในปี ๒๔๘๓ ก็มีสมาชิกเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป ๑ ครั้ง แต่ก็เป็นเพียงการทักท้วงให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้เนรเทศ พล.ท. กาจ กาจสงคราม ซึ่งจะได้อภิปรายในบทที่ ๓ ต่อไป ที่กล่าวมานี้ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะเวลาก่อนปี ๒๔๘๔ แต่พอหลังจากปี ๒๔๘๕ แล้ว จอมพล ป. ก็มีอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ตัดสินใจเกี่ยวกับความวุ่นวายทางการเมืองต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะเป็นไปในทางที่รุนแรง มีการกำจัดนักการเมืองที่เค่น ๆ หลายคน เช่น นายปรีดี พนมยงค์ ต้องเดินทางไปอยู่ต่างประเทศเป็นต้น นอกจากนี้ความเคลื่อนไหวทางการเมืองเกี่ยวกับพรรคการเมืองก็เป็นอันสิ้นสุดลง แต่ในขณะที่เดียวกันจอมพล ป. ก็ต้องประสบกับปัญหาความยุ่งยากในการหาเสียงสนับสนุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีบุคคลสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างบารมีให้แก่จอมพล ป. ที่สำคัญ คือ พล.ต.ท. เผ่า ศรียานนท์ กับ พล.ท. สฤษดิ์ ธนะรัชต์

^{๔๓} สมุทฺร สุรภัทฺทกะ, เรื่องเคิม, หน้า ๕๑๑.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐๑. (ขุนคองฤทธิศึกษากร เป็น รมช. ศึกษา, นายเทพ โชคินุชิต - เลขาธิการพรรค - เป็น รมช. ว่าการพาณิชย์).

^{๔๕} พรรคการเมืองที่สำคัญ ๆ มี พรรคประชาธิปไตย พรรคประชาชน พรรคธรรมาธิปไตย.

ต่อมาในระยะปลายรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๒ บุคคลทั้ง ๓ ก็เกิดแตกแยกกันออกเป็น ๓ ฝ่าย ซึ่งมีผู้วิจารณ์การเมืองของไทยในระบอบนี้ว่ามีลักษณะเป็นรูปสามเส้า^{๔๖} คือ ระหว่างที่ฝ่ายตำรวจนำโดย พล.ต.ท. เฒ่า ศรียานนท์ ฝ่ายทหารนำโดย พล.ท. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีจอมพล ป. เป็นผู้วางจุด

ความขัดแย้งกันระหว่างผู้นำที่สำคัญทางการเมืองนี้ ได้ส่งผลสะท้อนไปสู่การแยกกลุ่มรวมกลุ่มกันในหมู่สมาชิกสภาผู้แทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่เคยให้การสนับสนุนรัฐบาล โดยเฉพาะภายในพรรคเสรีมนังคศิลาเอง มีการเดินการเมืองใต้ดินในระหว่างพรรค สมาชิกได้แตกแยกออกเป็นหลายพวก บางพวกสนับสนุน พล.ต.อ. เฒ่า บางพวกสนับสนุน พล.อ. สฤษดิ์ และบางพวกสนับสนุนจอมพล ป. จนมีศัพท์ใหม่ว่า "พรรคผี" (พรรคสภุมณีที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อสนับสนุน พล.อ. สฤษดิ์ โดยร่วมกับพรรคประชาธิปไตยเพื่อค้ำรัฐบาล)^{๔๗} นอกจากนี้สมาชิกสภาประเภท ๒ ส่วนมากได้จัดกลุ่มใหม่ขึ้นสนับสนุน พล.อ. สฤษดิ์ โดยมีปฏิกิริยาจะถอนตัวจากรัฐบาล แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จอมพล ป. ก็พยายามหาเสียงสนับสนุนตนจากสมาชิกสภาผู้แทนเพื่อที่จะให้สมาชิกได้มีการประกาศตัวกันอย่างเปิดเผย จึงได้จัดให้มี พ.ร.บ. จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในปี ๒๔๘๘^{๔๘} มีข้อยืนยันอีกประการหนึ่งที่แสดงว่าจอมพล ป. ต้องการให้มีสมาชิกสภาผู้แทน คำจุนอำนาจของตนก็คือ การหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทน ดังนั้น จอมพล ป. จึงมุ่งที่จะให้พรรคเสรีมนังคศิลาชนะการเลือกตั้งซึ่งมีในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐ และใช้วิธีการที่สกปรกเพื่อมุ่งหวังที่จะครอบครองอำนาจและผูกขาดทางการเมืองปกครองต่อไปอีก^{๔๙} การเลือกตั้งในครั้งนี้เองได้ส่งผลสะท้อนไปสู่การทำลายอำนาจของจอมพล ป. เองโดยตรง มีการเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง

^{๔๖} ชาตรี ฤทธิธรรมย์, นโยบายต่างประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ - ๒๔๙๒), วิทยานิพนธ์ เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๑, หน้า ๑๕๓.

^{๔๗} สมุท สรักชกะ, เรื่องเดิม, หน้า ๖๒๒ - ๖๒๓.

^{๔๘} ชัยดิษฐ์ บุรุษพิชิต, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒๒ - ๑๔๑.

^{๔๙} พนม ภัยหนาย, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๖.

^{๕๐} พนม ภัยหนาย, เรื่องเดิม, หน้า ๙๘ - ๘๑.

หลังจากการเลือกตั้งไม่นาน ส่วนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในรัฐสภาคือ สมาชิกฝ่ายค้าน^{๕๑} ร่วมกัน เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๐๐ ดังนั้น จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้ แก้ไขปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองโดยการปฏิวัติในปลายปี ๒๕๐๑ จึงเป็นเหตุให้รัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะเวลาที่ ๒ สิ้นสุดลง



รัฐสภาสมัยที่ ๔ (๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ - ปัจจุบัน)

หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้แก้ไขปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองในปลาย รัฐสภาสมัยที่ ๓ โดยการปฏิวัติเมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ แล้ว คณะปฏิวัติก็ได้จัดตั้งสภาาร่างรัฐ- ธรรมนูญขึ้นและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย^{๕๒} จึงเป็นเหตุให้รัฐสภาที่เคยมีมา แรกจนถึงแต่ ๒๔๙๕ สิ้นสุดลง ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑ เป็นระยะเวลาแห่งการปกครองโดยฝ่ายบริหาร^{๕๓} ทำให้สภาาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะ รัฐสภาดังกล่าวซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งจำนวน ๒๕๐ คน จึงเป็นเพียงสถาบันที่คอยรับทราบ และยืนยันความชอบธรรมแห่งอำนาจหรือความชอบธรรมในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมคณะข้าราชการที่มาทำหน้าที่เป็นคณะรัฐมนตรีด้วยได้เลย ไม่ว่าจะโดยวิธี ตั้งกระทู้ถามหรือโดยวิธีเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้รัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงหรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ (๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑) แล้ว ก็ได้มีหลัก การใหม่ ๆ เกี่ยวกับการปกครองซึ่งแตกต่างจากที่เคยมีมาเมื่อก่อนปี ๒๕๐๑ ดังเช่นในคำปรารภ ในรัฐธรรมนูญตอนหนึ่งว่า

^{๕๑} สมาชิกที่เคยสังกัดพรรคเสรีมนังคศิลาบางคนก็ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติเปิด อภิปรายทั่วไปด้วย พิจารณาวนวก ก-๑๘

^{๕๒} ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๒ มาตรา ๖.

^{๕๓} กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๔.

"...สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติกำหนดสาระสำคัญเป็นการทั่วไปว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้กำหนดหลักสาระสำคัญในเรื่องอื่น ๆ อาทิ เรื่องรัฐสภา และเรื่องสัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ให้รัฐสภามีสองสภา สภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รัฐสภาใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยวิธีตั้งกระทู้ถามรัฐบาล เป็คอกิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเป็คอกิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ..."^{๕๔}

ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการดังกล่าวนี้ก็เพื่อให้รูปการปกครองของประเทศเป็นไปตามนโยบายของคณะปฏิวัติที่ว่า "...จะสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ของไทย จะสร้างประชาธิปไตยของไทย..."^{๕๕} และได้วางเหตุผลต่อไปอีกว่า ระบอบประชาธิปไตยที่ได้สถาปนาขึ้นตามแบบตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส มาใช้โดยไม่มี การดัดแปลงให้เหมาะสมกับประเทศไทย^{๕๖} จึงต้องเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเสียใหม่ ดังความอีกตอนหนึ่งในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ ว่า

"...ข้อที่จำต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้แก่ สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีและรูปของรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามสมควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพที่ต้องการ วิธีที่จะให้มีการคานกันและสมดุลกันดังกล่าว เคยใช้วิธีให้มีสมาชิกสองประเภทอยู่ในสภาเดียวกัน คือสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้วใช้วิธีให้มีสองสภา คือสภาที่ราษฎร

^{๕๔} คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑.

^{๕๕} คณะปฏิวัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑, นโยบายทั่วไปของคณะปฏิวัติ, (พระนคร : สำนักพิมพ์วิทย์การ, ๒๕๐๔), หน้า ๖๑.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒.

เลือกตั้งและสภาที่เลือกตั้งอย่างอื่น หรือสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แล้วกลับไปใช้วิธีเดิม แต่รักษาเสถียรภาพไว้ไม่ได้..."

ดังนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ รัฐสภาและฐานะของวุฒิสภาไว้ดังนี้

๑. หลักการที่ว่า รัฐบาลไม่ต้องขอความไว้วางใจภายหลังแถลงนโยบายต่อ รัฐสภา (ม. ๑๔๑)

๒. หลักการที่รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกันไม่ได้ (ม. ๑๓๐)

๓. หลักการที่ให้วุฒิสภามีส่วนร่วมลงมติไม่ไว้วางใจ (ม. ๑๒๘)

๔. หลักการที่ให้สิทธิสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายได้ (ม. ๑๑๗)

จากหลักการที่เป็นเงื่อนไขดังกล่าวนี้เอง ทำให้ระบอบการปกครองของไทยภายใต้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ ไม่เป็นการปกครองระบอบรัฐสภา^{๕๗} แต่เป็นการปกครองระบบกึ่งรัฐสภา^{๕๘} ทั้งนี้เพราะว่าการปกครองระบอบรัฐสภาจะพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ถ้ารัฐบาลกับรัฐสภาที่มีความสัมพันธ์กันอย่างกลมเกลียวและใกล้ชิด ระบอบรัฐสภาก็มีโอกาสดำเนิน ไปด้วยดีมากขึ้น แต่ความสัมพันธ์เช่นนี้จะมิได้เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ในรัฐบาลมาจากสมาชิก รัฐสภา สมาชิกรัฐสภาที่เป็นรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นสื่อเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา การ แยกตำแหน่งรัฐมนตรีกับสมาชิกรัฐสภาออกจากกันอาจจะเหมาะกับระบอบประธานาธิบดี แต่ไม่ เหมาะกับระบอบรัฐสภา^{๕๙} แต่เมื่อพิจารณาปรรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ มีรูปองค์กรคล้าย กับรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๐, ๒๔๘๒ ในรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๑ คือ ประกอบด้วย ๒ สภา วุฒิสภาและสภาผู้แทน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาและอำนาจทางกฎหมาย

^{๕๗} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, รัฐธรรมนูญไทย ๒๕๑๑ : ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ นิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร, วารสารสังคมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ มกราคม ๒๕๑๓, หน้า ๑๔๒.

^{๕๘} กระทบด ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๕.

^{๕๙} พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๓๓ - ๑๓๔.

ปรากฏว่าแตกต่างกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒ วุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๙๐ จัดว่ามีอำนาจมาแล้ว แต่ยังคงยกกว่าวุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ ในด้านความสัมพันธ์ที่มีต่อฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๐ วุฒิสภามีส่วนรวมในการให้ความไว้วางใจในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี แต่สภาผู้แทนเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (๒๕๑๑) นอกจากจะเป็นข้าราชการประจำใดค้วยแล้ว สมาชิกวุฒิสภายังมีส่วนรวมกับสมาชิกสภาผู้แทนในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะในระหว่างบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงว่าในเรื่องการแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อสภาอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบรัฐสภานั้น วุฒิสภากายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบันมีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทน ถ้าจะพิจารณาถึงข้อกำหนดที่ว่า สมาชิกวุฒิสภามากจากการแต่งตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ คือ มีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี^{๖๐} และมีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อขอทราบความเห็นของคณะรัฐมนตรี หรือเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้^{๖๑} และถ้าสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้เสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาก็มีอำนาจจะเข้าร่วมประชุมค้วยกับสมาชิกสภาผู้แทนเสมอ^{๖๒} และอาจจะออกเสียงให้กับฝ่ายรัฐบาลก็ได้ถ้าไม่เห็นค้วยกับสมาชิกสภาผู้แทน^{๖๓} แต่โดยเหตุที่วุฒิสภานี้ไม่อาจถูกยุบได้ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจที่จะเสนอหรือสนับสนุนให้ล้มคณะรัฐมนตรีได้ วุฒิสภาก็กลายเป็นสถาบันที่มีความสำคัญมากในระบบการปกครองของไทยในปัจจุบัน และอาจถือได้ว่าเป็นสถาบันหลักในการปกครองของประเทศทีเดียว รวมทั้งเป็นสถาบันที่รัฐบาลจะต้องเกรงใจมากที่สุด เพราะเป็นสถาบันที่รัฐบาลไม่อาจปลดสมาชิกเหล่านั้นให้ออกจากตำแหน่งใดค้วยการยุบวุฒิสภา เพราะฉะนั้นถ้าสมาชิกวุฒิสภาสามารถทำตัวให้เป็นรัฐบุรุษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของแผ่นดินเป็นใหญ่ได้แล้ว ก็จะสามารถช่วยผลักดัน

๖๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๑๒๖

๖๑ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน, หน้า ๑๒๗ และ ๑๒๘.

๖๒ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน, มาตรา ๑๓๔ (๖).

๖๓ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน, มาตรา ๑๔๓ (๑).



ให้รัฐบาลทำงานด้วยความรับผิดชอบและระมัดระวังไ้มากทีเดียว แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สมาชิกมากกว่า ๓ ใน ๔ ของวุฒิสภาเป็นข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือน^{๖๔} แท้ทั้งหมดมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำตำแหน่งสูง ๆ ที่ประกอบเป็นรัฐบาลทั้งนั้น ก็ย่อมไม่อาจจะหวังไ้มากนักกว่า สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จะกล้าขัดขวางนโยบายของรัฐบาลที่ตนไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าในฐานะเป็นข้าราชการประจำนั้น ตนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาลเสมอ เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาบางท่านอาจจะกล้าคัดค้านนโยบายของรัฐบาลในที่ประชุมวุฒิสภาได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นการคัดค้านเช่นว่านั้นยากจะมีผลสำเร็จได้เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่คัดค้านนั้นไม่มีทางบรรลุเป้าหมายในการค้านนั้นได้เลย ทั้งนี้ก็โดยเหตุที่ว่าถ้าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่ค้านนั้นเอาชนะรัฐบาลได้ในที่ประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาเหล่านั้นก็อาจจะต้องแพ้รัฐบาลในที่ประชุมของกองทัพและกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ คงอาจจะเป็นภัยเหตุนี้เองที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนมากไม่กล้าใช้อำนาจควบคุมรัฐบาลด้วยการตั้งกระทู้ถามหรือแสดงท่าทีว่าจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปเลย ยังผลให้วุฒิสภามีฐานะเป็นหลักคอยช่วยค้ำจุนฐานะของรัฐบาลเหมือนกับสมาชิกประเภทที่สองสมัยก่อนนั่นเอง แต่เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาคราวนี้มีจำนวนเพียง ๓ ใน ๔ ของสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้น จึงอาจกล่าวไ้ความทมิญญิติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเกือบเท่าสมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นบทบัญญัติที่ลทธิพิพจน์ที่ฝ่ายบริหาร เคยมีอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ แก้ไข ๒๔๙๕ อยู่บ้าง^{๖๕} สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนนั้นมาจากการเลือกตั้งมีจำนวน ๒๑๙ คน สมาชิกสภาผู้แทนทั้ง ๒๑๙ คน (วุฒิสภามีจำนวน ๑๖๔ คน) มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเหล่านั้นแทบทั้งหมดยกเว้นบางจังหวัด (พระนคร มีสมาชิก ๑๕ คน ชนบุรี มีสมาชิก ๖ คน)^{๖๖} เป็นผู้ที่มีชื่อเสียงส่วนตัวเป็นแรงสนับสนุนให้ตน

^{๖๔} วุฒิสภา สมาชิกเป็นข้าราชการทหาร ๑๐๗ คน (บก ๘๒, เรือ ๑๕, อากาศ ๑๐) ข้าราชการพลเรือน ๕๗ คน (พลเรือน ๔๒, ตำรวจ ๑๐) พิจารณาจากรัฐสภาไทย พุทธศักราช ๒๕๑๓ ชีวประวัติสมาชิกวุฒิสภา, สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๓, หน้า ๒๓ - ๗๗.

^{๖๕} กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า ๓๗ - ๓๘.

^{๖๖} กรณีที่พอจะอนุโลมว่าสมาชิกสังกัดพรรคได้รับเลือกตั้งในคราวเลือกตั้งเมื่อ ๑๐ ก.พ. ๑๒ ก็มีจังหวัดเชียงราย มีสมาชิกทั้งหมด ๗ คน ได้รับเลือกตั้งในนามพรรค (ประชาธิปไตย) ๖ คน และจังหวัดนครศรีธรรมราชมีสมาชิกทั้งหมด ๖ คน ได้รับเลือกตั้งในนามพรรค (ประชาธิปไตย) ๕ คน.

ผ่านการเลือกตั้ง ส่วนที่จะได้รับเลือกตั้งเพราะราษฎรนิยมในนโยบายของพรรคการเมืองนั้น
แทบจะไม่มีเลย ถึงแม้ภายหลังการเลือกตั้งพรรคสหประชาไทย (พรรครัฐบาล) จะมีคะแนน
เสียงข้างมากในสภาก็ตาม^{๒๗} แต่สมาชิกสภาอยู่ในลักษณะที่แตกแยกกันเป็นหลายฝักหลายฝ่าย
ถึงแม้จะสังกัดพรรคการเมืองก็ตาม

ฉะนั้น การแสดงบทบาทในทางการเมืองการควบคุมรัฐบาลจึงอยู่ในภาวะที่ทำได้ยากและ
รัฐบาลได้ใช้ความได้เปรียบในเรื่องการมีวุฒิสภาคอยให้การสนับสนุน และโดยเฉพาะในเรื่อง
เกี่ยวกับการที่รัฐบาลไม่ต้องการขอความไว้วางใจจากสมาชิกรัฐสภาในการแถลงนโยบายเพื่อเข้า
บริหารประเทศ จากข้อได้เปรียบเหล่านี้จึงทำให้รัฐบาลมีความมั่นใจในเสถียรภาพของรัฐบาล
อย่างเต็มที่ ถึงแม้จะมีสมาชิกฝ่ายค้านทั้งที่สังกัดพรรคการเมืองหรืออิสระ แสดงบทบาทในการที่
จะควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไป แต่ก็ถูกจำกัดด้วยจำนวนสมาชิกที่จะเข้าชื่อรับรอง
ญัตติเป็นอันดับแรกแล้ว คงจะโคกถ่วงในบทต่อไป

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะข้า-
ราชการประจำที่ได้นำการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนั้นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกำหนด
ให้มีรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐสภาสมัยที่ ๑ และรัฐสภาในสมัยนี้ได้รับการยกย่อง
ให้มีฐานะเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีอำนาจที่จะล้มรัฐบาลและถอดถอน

๒๗) เปรียบเทียบสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองที่สำคัญ ๆ และไม่สังกัดพรรค ๆ ดังนี้

เมื่อ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ ^{๑)}		พ.ศ. ๒๕๑๓ ^{๒)}	
สปท.	๗๕ คน	๑๑๗	คน
ปชป.	๕๗ คน	๕๕	คน
อิสระ	๗๒ คน	๓๒	คน
พรรคอื่น ๆ	๑๕ คน	๑๕	คน
รวม	๒๑๙ คน	๒๑๙	คน

ที่มา : ๑) รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์
๒๕๑๒ (เอกสารโรเนียว)

ที่มา : ๒) สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รัฐสภาไทย พ.ศ. ๒๕๑๓
ชีวประวัติสมาชิกรัฐสภา, ๒๕๑๓, หน้า ๒๓ - ๗๗.

ข้าราชการประจำคนใดก็ได้ แต่เนื่องจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับแรก (๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งโดยคณะข้าราชการที่ทำการยี่ค่านาจจากพระมหากษัตริย์ ได้สำเร็จทั้งหมด จึงทำให้รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีฐานะเป็นสถาบันที่คณะข้าราชการจะใช้ เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้คณะของตน ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจปกครองอยู่ในขณะนั้น มากกว่าที่จะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในประเทศ^{๒๕}

ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ (๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕) และมีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน ๒๔๗๖ แล้ว และเป็นรัฐสภาสมัยที่ ๒ ของไทย ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทจำนวนเท่ากัน คือ ประเภทที่มาจาก การแต่งตั้ง และประเภทที่มาจาก การเลือกตั้ง จึงเริ่มมีฐานะที่ขึ้นถึงแม้ว่าจะยังคงมีฐานะเป็นสถาบันในการสร้างความชอบธรรมให้กับคณะราษฎร แต่ก็เป็นสถาบันที่มีตัวแทนของประชาชนมาคอยสะท้อนความต้องการและความทุกข์ร้อนของประชาชนให้คณะผู้บริหารได้ทราบ รวมทั้งคอยควบคุมให้คณะข้าราชการผู้กุมอำนาจในการปกครองประเทศต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง สมาชิกสภาผู้แทนได้แสดงบทบาทตามวิถีทางรัฐธรรมนูญคือ การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปอยู่ตลอดเวลา ซึ่งนับเป็นก้าวใหม่ของการปกครองระบบรัฐสภา ถึงแม้จะยังเป็นเพียงการเริ่มต้นก็ตาม และรัฐสภาสมัยที่ ๒ นี้ ผู้เขียนได้แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ โดยถือการเขาคำร่างตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกพระยาพหลฯ กับ พ.อ. หลวงพิบูลสงคราม ซึ่งมี ความแตกต่างกันตั้งไกลดามาแล้ว รัฐสภาสมัยนี้มาสิ้นสุดลงเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕

ในรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๑ รัฐสภามีฐานะสูงขึ้นกว่ารัฐสภาสมัยที่ ๒ คือ มีฐานะเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนมากขึ้น และมีอำนาจที่จะคอยควบคุมให้คณะรัฐบาลและข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและความระมัดระวังอย่างสูง ซึ่งก็เป็นผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ ที่กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งนั้น และห้ามข้าราชการประจำเขาคำร่างตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด นอกจากนั้นรัฐสภายังมีฐานะเป็นสถาบันที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ใช้เป็นเวทีในการต่อสู้กัน เพื่อชิงอำนาจการปกครองอีกด้วย รัฐสภาสมัยนี้ได้ดำรงฐานะดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปลายปี ๒๔๘๔ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงทั้ง ๆ ที่ได้มีรัฐประหารเกิดขึ้น และมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญกันถึงสองครั้ง คือรัฐธรรมนูญ ๒๔๘๐ และ ๒๔๘๒

^{๒๕} กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดิม, หน้า (ง)

ส่วนรัฐสภาสมัยที่ ๓ ระยะที่ ๒ นั้น ภายหลังจากที่จอมพล ป.ได้ทำรัฐประหารในปลายปี ๒๔๙๔ แล้ว ได้นำรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๕ มาใช้โดยแก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕ รัฐสภาไทยจึงกลับไปมีฐานะเหมือนระหว่างปี ๒๔๙๖ ถึง ๒๔๙๘ อีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาการเมืองโดยวิธีการคังกล่าวของจอมพล ป.ก็ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงการไขก้างในการโค่นอำนาจซึ่งกันและกันได้ จนในที่สุดก็มีการปฏิวัติรัฐประหารกันอีกโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติในกลางปี ๒๕๐๑ ทำให้การปกครองรูปรัฐสภาที่เคยมีมาตั้งแต่ ๒๔๙๕ สิ้นสุดลง การปกครองระหว่างปี ๒๕๐๑ จนถึงปี ๒๕๑๑ มิถุนายน จึงเป็นการปกครองโดยฝ่ายบริหาร ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๑๑ แล้ว ก็มีการปกครองที่มีรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง แต่เป็นรูปการปกครองที่มุ่งจะสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญคังคังกล่าวมาแล้วในรัฐสภาสมัยที่ ๔

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ฐานะของรัฐสภาถูกเปลี่ยนแปลงไปมาอยู่บ่อย ๆ จึงเป็นเหตุให้ระบบรัฐสภามีการเปลี่ยนแปลงควบคู่กัน กล่าวคือ บางครั้งก็ใช้ระบบสภาเดี่ยว เช่น รัฐสภาสมัยที่ ๑ (ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๔๙๕) รัฐสภาสมัยที่ ๒ (ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ๒๔๙๕) บางครั้งก็ใช้ระบบสองสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๙, ๒๔๙๐, ๒๔๙๒, และ ๒๕๑๑) นอกจากนี้มีการปกครองโดยฝ่ายบริหาร (พ.ศ. ๒๕๐๑ - ๒๕๑๑) ด้วย เหตุนี้เองทำให้การแสดงบทบาทของสมาชิกรัฐสภาจึงมีความแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาที่มาจากกาเลือกตั้งเป็นสมาชิกประเภท ๑ ในกรณีสภาเดี่ยว และสมาชิกสภาผู้แทนในกรณีมีสองสภา สมาชิกเหล่านั้นที่เป็นฝ่ายค้านจะมีการแสดงบทบาทกันอย่างเต็มที่ในการควบคุมรัฐบาลโดยวิธีการเปิดอภิปรายทั่วไป ถึงแม้ว่าผลที่จะเกิดขึ้นจากการแสดงบทบาทคังกล่าวจะมีน้อยก็ตาม แต่ก็ได้ชื่อว่าสมาชิกได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่แล้ว เรื่องและปัญหาเหตุผลที่สมาชิกยกขึ้นมากล่าวเพื่อซักฟอกรัฐบาลในประการใดบ้าง รัฐบาลมีท่าทีอย่างไรต่อการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทน จะไดกล่าวต่อไปในบทที่ ๓