

บทที่ ๘

บทสรุป

ในการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ๒๕๑๙ โดยเน้นศึกษาเฉพาะบทบาทในการควบคุมรัฐบาลของสภา ทั้งสาม พบว่า

๑. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ในการควบคุมรัฐบาลโดยการให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นการทดสอบเสถียรภาพของรัฐบาลในการที่จะบริหารประเทศต่อไปว่า มีเสียงสนับสนุนในสภาฯ เข้มแข็งเพียงใดพร้อมๆ กับการควบคุมนโยบายที่จะใช้ในการบริหารประเทศ ดังจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลผสมประชาธิปไตย-เกษตรกรสังคม ซึ่งไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๑๘ ถูกนำมาใช้อีกในรัฐบาลผสมจตุรพรรค เมื่อปี ๒๕๑๙ และได้รับความไว้วางใจจากสภาฯ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลผสมประชาธิปไตย-เกษตรกรสังคมหาเสียงสนับสนุนที่แน่นอนได้เพียง ๔๑ เสียง ส่วนรัฐบาลผสมจตุรพรรค มีเสียงสนับสนุนในสภาฯ ถึง ๒๐๖ เสียง สำหรับการควบคุมในด้านนโยบาย สภาผู้แทนราษฎรทั้งสองได้มุ่งควบคุมนโยบายที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรมของรัฐบาล เข้มงวดเป็นพิเศษ

๒. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ ในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ ซึ่งเกิดขึ้นสองครั้งในสมัยรัฐบาลผสมสหพรรคและอีกหนึ่งครั้งในสมัยรัฐบาลผสมจตุรพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หยิบยกประเด็นปัญหาสองประเภทขึ้นมาทำการอภิปราย คือ ประเภทแรกเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการบริหารงานของรัฐบาล และอีกประเภทหนึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเรื่องร้องมานานโดยไม่ได้รับการแก้ไข โดยมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและความเดือดร้อนของเกษตรกร เป็นประเด็นหลักของการอภิปรายทุกครั้ง

ลักษณะของญัตติที่ขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติมีลักษณะเป็นกระทู้ถามหลายๆ กระทู้ถามรวมกัน แต่สาเหตุที่ถูกนำมาเปิดอภิปรายทั่วไปก็เนื่องจากเรื่องเหล่านั้น เป็นเรื่องที่ได้รับการสนใจจากประชาชนและลำดับขั้นของการควบคุม โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ มีความ

สำคัญว่าการควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม นอกจากนั้นสื่อมวลชนต่างๆ ยังให้ความสำคัญในการเสนอข่าวเกี่ยวกับการอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติดีกว่าการตั้งกระทู้ถาม จึงทำให้เรื่องที่น่ามาเปิดอภิปรายทั่วไปมีความสำคัญเพิ่มขึ้นและได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง

ส่วนการดำเนินการ เพื่อให้มีการ เปิดอภิปรายทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสมัย ได้มีการประสานการทำงานระหว่างพรรคการเมืองกับกรรมาธิการสามัญชุดต่างๆ ในสภาผู้แทนราษฎร โดยที่กรรมาธิการได้มีบทบาทในการป้อนข้อมูลและข่าวสารตลอดจนมีส่วนชี้แนะในการเลือกประเด็นที่จะนำมาเปิดอภิปรายทั่วไปอีกด้วย

พรรคฝ่ายค้านในสภาฯ ได้ใช้การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่ลงมติเป็นเครื่องมือในการลดคะแนนนิยมที่มีต่อรัฐบาล โดยการชี้ความบกพร่องและปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานของรัฐบาล นอกจากนี้การเปิดอภิปรายทั่วไปยังเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาฯ ได้มีโอกาสทำนิติเสียนและโจมตีการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำซึ่งเป็น เครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมตินอกจากจะเป็น เครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลแล้ว สมาชิกสภาฯ ยังได้ใช้เป็นช่องทางในการแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน อีกด้วย

๓. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการควบคุมรัฐบาล โดยเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ได้เกิดขึ้นในช่วงที่รัฐบาลประสบปัญหาด้านต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกสภาฯ อันทำให้ระดับความนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลตกต่ำลง เช่น เกิดการประท้วงต่อต้านนโยบายการประกันราคาข้าวเปลือก โดยขึ้นราคาข้าวสารและน้ำตาล ประกอบกับการที่รัฐบาลผสมสหพรรคมีจุดอ่อนในการที่พรรคการเมืองมารวมกัน เพื่อจัดตั้งรัฐบาลมีมากพรรค ดังนั้นรัฐบาลจึงประสบปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลมาโดยตลอด เพราะต้องคอยรักษาเสียงสนับสนุนที่มีอยู่เดิม และแสวงหาเสียงสนับสนุนในสภาฯ เพิ่มเติมโดยใช้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่างไว้ ๓ ตำแหน่ง เพื่อเป็นแรงจูงใจให้พรรคการเมืองที่ยังไม่เข้าร่วมรัฐบาล เข้ามาร่วมรัฐบาลผสม การปล่อยตำแหน่งรัฐมนตรีให้ว่างไว้ ๓ ตำแหน่งนี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่พรรคสังคมนิยม เมื่อเกิดปัญหาต่างๆ จนก่อให้เกิดความแตกแยกรัฐบาลผสม ทำให้พรรคที่ร่วมรัฐบาลบางพรรคได้ถอนความสนับสนุนจากรัฐบาลไปร่วมมือกับพรรคฝ่ายค้านวางแผนโค่นล้มรัฐบาลในที่สุด

พรรคฝ่ายค้านเองก็ประสบปัญหาในการรวบรวมเสียงเพื่อล้มรัฐบาล โดยเหตุที่เสียง  
 ชี้ขาดในการล้มรัฐบาลผสมสหพรรค เป็นเสียงของกลุ่มพรรคสังคมนิยม การที่พรรคฝ่ายค้านในสภา  
 จำเป็นต้องร่วมกับกลุ่มพรรคแนวทางสังคมนิยม เพื่อล้มรัฐบาลผสม อาจนำไปสู่ปัญหาการแสวงหา  
 ความสนับสนุนจากกลุ่มทหารซึ่งเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองไทย ทั้งนี้เพราะกลุ่มทหาร  
 และกลุ่มพรรคแนวทางสังคมนิยมมีแนวความคิดขัดแย้งกันโดยสิ้นเชิง และหากมีการจัดตั้งรัฐบาลชุด  
 ใหม่ขึ้นโดยมีพรรคฝ่ายสังคมนิยมร่วมด้วยแล้วจะก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันโดยตรงระหว่างฝ่ายทหาร  
 กับฝ่ายสังคมนิยม อันจะนำไปสู่การรัฐประหารในอนาคต ดังนั้น เพื่อป้องกันรัฐประหารที่จะเกิดขึ้น  
 ในอนาคตอันใกล้และความแตกแยกในรัฐบาลผสมสหพรรคจนทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพ รัฐบาลจึง  
 ตัดสินใจยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ในที่สุด

๔. เครื่องมือที่สมาชิกสภาฯ นิยมใช้ในการควบคุมรัฐบาลมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร  
 พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คือการตั้งกระทู้ถาม เพราะสามารถทำได้  
 ง่ายและ เป็นการแสดงบทบาท เฉพาะตัวของสมาชิกสภา

ในการศึกษา เปรียบเทียบบทบาทในการควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถามในสภาที่  
 มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งครั้งนี้ พบว่า

พฤติกรรมในการตั้งกระทู้ถามของสภาทั้งสามมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนี้

ก. กิจกรรมที่สมาชิกสภาทั้งสามให้ความสนใจตั้งกระทู้ถามมากที่สุดสามอันดับแรก  
 คือ กิจกรรมด้านเกษตรกรรม เศรษฐกิจ และการบริหารงานของรัฐบาล

ข. กระทรวงที่ถูกตั้งกระทู้ถามมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองคือ กระทรวง  
 มหาดไทยและรองลงมาคือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนในสภาปฏิรูปฯ สำนักนายกรัฐมนตรี  
 และกระทรวงมหาดไทยถูกตั้งกระทู้ถามมาก เป็นอันดับที่หนึ่งและสอง

ส่วนพฤติกรรมในการตั้งกระทู้ถามที่แตกต่างกันก็คือ

ก. สภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งได้ใช้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือในการเร่งรัด  
 ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ  
 กว้างขวางกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

ข. สภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งมีบทบาทกว้างขวางกว่าสภาฯ ที่มาจากการแต่งตั้ง ในการใช้ระบู้ตตาม เป็นช่องทางในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่สมาชิกได้ รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๕. การศึกษาบทบาทในการควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยการพิจารณาอนุมัติร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของสมาชิกสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ได้พบความ แตกต่างกัน ดังนี้

ก. สภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งได้เน้นการควบคุมงบประมาณรายจ่ายในด้านการ ป้องกันประเทศและด้านเกษตรกรรม โดยเรียกร้องให้มีการตัดทอนงบประมาณด้านการป้องกัน ประเทศลง และเพิ่มงบประมาณด้านการเกษตรกรรมขึ้น ในขณะที่สภาฯ ที่มาจากการแต่งตั้ง ได้เรียกร้องให้มีการเพิ่มยอดงบประมาณทางด้านการป้องกันประเทศให้สูงขึ้น

ข. ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาฯ ที่มาจากการแต่งตั้งได้มีการเพิ่มงบประมาณด้านการป้อง กันประเทศตามที่สมาชิกเรียกร้อง ในขณะที่งบประมาณทางด้านการเกษตรกรรมในพระราชบัญญัติ งบประมาณ ซึ่งพิจารณาโดยสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งมิได้รับการเพิ่มเติมตามที่สมาชิกสภาฯ เรียกร้อง แต่ก็ได้มีการปรับปรุงยอดงบประมาณการใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรมให้ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ผ่านมาทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ค. สมาชิกสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งได้มุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อขอให้กรรมาธิการ ตัดทอนงบประมาณจากหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณที่ตัดลงนั้น ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดไป ตั้งเพิ่มเติมให้กับกิจกรรมต่างๆ ในท้องถิ่นที่ตนได้รับเลือกตั้ง ในขณะที่สมาชิกสภาฯ ที่มาจากการแต่งตั้งไม่มีโอกาสที่จะขอแปรญัตติเพิ่มยอดงบประมาณใดๆ ตามข้อบังคับการประชุมสภาฯ

ส่วนลักษณะที่เหมือนกันในการควบคุมงบประมาณในการใช้จ่ายของรัฐบาล ก็คือ

ก. ทั้งสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง คัดค้านการหารายได้ของรัฐบาลด้วย วิธีการกู้เงินจากสถาบันทางการเงินต่างๆ และสนับสนุนให้มีการปรับปรุงการเก็บภาษีโดยมิให้กระทบ กระเทือนต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อย

ข. ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามามีอิทธิพลและบทบาทในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยการที่ข้อบังคับการประชุม เปิดโอกาสให้กรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณารายละเอียดของงบประมาณในชั้นแปรญัตติ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งกรรมาธิการ ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาได้เข้ามามีบทบาทในการพิจารณางบประมาณ นอกจากนี้ ยังทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะคอยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาฯ ไป ว่าบรรลุเป้าหมายของการจัดสรรงบประมาณมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะกรรมาธิการวิสามัญที่สภาตั้งขึ้นนั้นจะสิ้นสภาพไปเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยสภาฯ มิได้ตั้งกรรมาธิการคณะอื่นคอยตรวจสอบและติดตามผลของการใช้จ่ายงบประมาณแต่อย่างใด

๖. จากการศึกษาบทบาทของคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภาฯ ในช่วงปี ๒๕๑๔-๒๕๒๐ ซึ่งขยายตัวออกกว้างขวาง โดยมีได้จำกัดกิจกรรมอยู่แต่เพียงการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่สภาฯ มอบหมายให้เหมือนก่อนๆ พบว่ามีความแตกต่างกันดังนี้ คือ

ก. คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งได้หยิบยกประเด็นปัญหาต่างๆ ในการบริหารงานของรัฐบาลขึ้นมาศึกษา และพิจารณาเพื่อควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ในขณะที่คณะกรรมาธิการวิสามัญในสภาฯ ที่มาจากการแต่งตั้งหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นมาศึกษาและพิจารณาโดยมิได้มีเป้าหมายที่จะควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลแต่อย่างไร

ข. บทบาทในการควบคุมรัฐบาลของกรรมาธิการวิสามัญประจำสภาฯ ที่เกิดขึ้นในสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งก่อให้เกิดปัญหาถกเถียงกันว่า กรรมาธิการวิสามัญประจำสภาฯ ควรจะมีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลหรือไม่และมีสิทธิที่จะริเริ่มดำเนินกิจกรรมได้โดยไม่ต้องให้สภาฯ มอบหมายหรือไม่

ส่วนลักษณะที่เหมือนกัน ก็คือ ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามามีอิทธิพลในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญๆ โดยการตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาทำให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่สมาชิกสภาฯ เข้ามาร่วมพิจารณาได้ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ซึ่งไม่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ถูกส่งมาพิจารณาในกรรมาธิการวิสามัญประจำสภาฯ

เท่าที่ได้พิจารณามานี้ จะเห็นได้ว่าสภาปฏิรูปฯ (สภาแต่งตั้ง) ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลเพียงการตั้งกระทู้ถามและการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๙ ยังได้ใช้การให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน การเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติและการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะฯ เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสมัยยังมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำอีกด้วย

สาเหตุสำคัญที่ทำให้สภาฯ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและสภาฯ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแสดงบทบาทในการควบคุมแตกต่างกัน มีดังนี้

ก. เจื่อนไขทางรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๙ มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๑๗ ได้กำหนดความสัมพันธ์ในรูปแบบรัฐสภา โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจในลักษณะที่ได้ดุลย์กัน กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะควบคุมฝ่ายบริหารนับแต่เริ่มแรกที่รัฐบาลจะเข้าทำการบริหารงาน รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายเพื่อขอรับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อรัฐบาลดำเนินการบริหารราชการ สภาฯ ก็มีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายทั่วไป ทั้งโดยไม่มีการลงมติและเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ทั้งที่สมาชิกสภาฯ หรือรัฐบาลเสนอมา ส่วนคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะยุบสภาฯ ได้

จากเจื่อนไขของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ทำให้บทบาทในการควบคุมรัฐบาลของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ กว้างขวาง จากการศึกษาพบว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลทุกรูปแบบตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับความนิยมของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและ เสถียรภาพของทั้งรัฐบาลและระบบการเมืองโดยรวม

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้กำหนดให้ต่างฝ่ายต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน โดยถือว่าทั้งสองฝ่ายได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เหมือนกัน ลักษณะเช่นนี้ทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถที่จะถ่วงดุลย์ หรือยับยั้งกันได้ และตรงกันข้ามฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบตลอดเวลา ทั้งนี้โดยที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษตามมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญ ที่จะดำเนินการเรื่องใดๆ ตามความเห็นชอบของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แล้วแจ้งให้สภาปฏิรูปฯ ทราบ

แนวความคิดพื้นฐานของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะปฏิรูปฯ มุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น อำนาจในการควบคุมรัฐบาลของสภาปฏิรูปฯ จึงถูกกำหนดไว้อย่างจำกัด โดยให้มีเพียงการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และมีอำนาจที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลและสมาชิกสภา เสนอ แต่การไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ก็ได้ส่งผลให้รัฐบาลต้องลาออกแต่ประการใด ดังกรณีสภาปฏิรูปฯ ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่รัฐมนตรี พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

สิ่งสำคัญที่ค้นพบจากการศึกษาบทบาทในการควบคุมรัฐบาลของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็คือ การควบคุมของสภาปฏิรูปฯ มิได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเหมือนเช่นในสภา ที่มาจากการเลือกตั้งได้กล่าวไว้แล้ว ตรงกันข้ามเสถียรภาพของรัฐบาลอยู่ที่กลุ่มทหารหรือกลุ่มคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่ง เป็นสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีอยู่นั้นเอง ว่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาลให้ดำเนินการบริหารประเทศต่อไปหรือไม่

ข. ความแตกต่างในเรื่องของสภาพแวดล้อมทางการเมืองหรือสภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงอายุของสภาฯ แต่ละสภาฯ

ในช่วงของสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นช่วงของระบบการเมืองแบบเปิด เป็นช่วงที่กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา กรรมกร ชาวนา และกลุ่มปัญญาชนต่างๆ ตลอดจนชนสื่อมวลชนได้เคลื่อนไหวและเรียกร้อง เสนอความต้องการต่างๆ ต่อรัฐบาล การเรียกร้องต่างๆ ของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทในการควบคุมและการปฏิบัติด้านอื่นๆ ของรัฐสภา ดังจะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวเรียกร้องขอความช่วยเหลือของเกษตรกร

มีส่วนสัมพันธ์โดยตรงต่อการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และการเรียกร้องที่ขอให้ถอนฐานทัพและสถานีเรดาร์ของสหรัฐอเมริกาออกจากรุงเทพฯ ของกลุ่มนิสิตนักศึกษา ซึ่งแม้ว่าจะถูกต่อต้านจากกลุ่มพลังอื่น เช่น กลุ่มแม่บ้านกลุ่มนวล กระทั่งแดง ก็มีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลและการปฏิบัติงานของกรมการต่างประเทศในสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นต้น

ส่วนในช่วงการปฏิบัติงานของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นช่วงของระบบการเมืองแบบปิด มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้นจึงไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใดทำการเรียกร้องและต่อรองกับรัฐบาลเหมือนเช่นที่เกิดขึ้นในช่วงของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙

ค. ความแตกต่างในค่านองศ์ประกอบและที่มาของสภาฯ

ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างสภาที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งก็คือ องค์ประกอบของสภาฯ ซึ่งจะมีสมาชิกซึ่งมีภูมิหลังแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

ตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่มีลักษณะของการเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งแต่ละเขต แต่เป็นลักษณะของการตอบแทนทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่า ในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งทหารและพลเรือน ดังนั้นการแจกจ่ายตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ให้กับบุคคลต่างๆ จึงเป็นไปเพื่อการรักษาความสนับสนุนจากจุดต่างๆ ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร จะเห็นได้ว่า นายทหารประจำการซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปฯ นั้น เป็นนายทหารฝ่ายยุทธการ ซึ่งกุมกำลังในจุดสำคัญของกองทัพลีภัยละ ๖๗.๓๘ เป็นต้น

ลักษณะเด่นของสภาที่มาจากการแต่งตั้ง มักจะมีองค์ประกอบที่มีสมาชิกสภาเป็นบุคคลที่อยู่ในแวดวงของราชการเป็นส่วนใหญ่ เช่น สภาปฏิรูปฯ มีข้าราชการประจำเป็นสมาชิกถึงร้อยละ ๕๘.๒๓ และเมื่อรวมข้าราชการบำนาญด้วยแล้วจะทำให้องค์ประกอบของสภาปฏิรูปฯ มีสมาชิกเป็นข้าราชการสูงถึงร้อยละ ๗๐.๘๘ ของสมาชิกสภาฯ ปฏิรูปทั้งหมด



การที่สภาประเภทแต่งตั้งประกอบไปด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำนั้น ทำให้การแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลมีอยู่น้อยมา เมื่อเปรียบกับสภาที่มีสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้ว่า การตั้งกระทู้ถามซึ่งเป็นกิจกรรมเฉพาะตัวที่ง่าย ๆ นั้นมีสมาชิกสภาปฏิรูปฯ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำเพียง ๒ คนที่ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในสภา

จากความแตกต่างในเจตนาของรัฐธรรมนูญ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและองค์ประกอบของสภาฯ ดังได้กล่าวมานี้ ชี้ให้เห็นว่าบทบาทในการควบคุมรัฐบาลของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยืนยันสมมติฐานที่ว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการควบคุมรัฐบาลได้มากกว่าสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

นอกจากนี้ การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสภาที่มาจากการแต่งตั้งกับสภาที่มาจากการเลือกตั้งยังชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในด้านความสนใจต่อการควบคุมรัฐบาลในประเด็นปัญหาบางเรื่อง จนเป็นลักษณะพิเศษของสภาแต่ละประเภท ซึ่งบ่งบอกถึงลักษณะของความเป็นตัวแทนของสภาแต่ละชุด

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้พบว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการควบคุมรัฐบาลทุกประเภทในสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มุ่งที่จะควบคุมรัฐบาลในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรมซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชากรส่วนข้างมากของประเทศ ในขณะที่สภาฯ ที่มาจากการแต่งตั้งมีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศเป็นกิจกรรมหลัก

การที่กิจกรรมของสภาปฏิรูปฯ มีแนวโน้มให้ความสนใจในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคง เป็นกิจกรรมหลักในสภาฯ น่าจะมีสาเหตุมาจากองค์ประกอบของสภาฯ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกอันเป็นผลมาจากการแจกจ่ายตำแหน่งทางการเมือง เพื่อรักษาฐานสนับสนุนของคณะปฏิรูปฯ ดังนั้น กิจกรรมในสภาส่วนใหญ่หรือทั้งหมดจึงเป็นไปเพื่อสนองและสอดคล้องกับแนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนเป็นแหล่งรับรองความถูกต้องและสร้างความชอบธรรมให้กับการดำเนินกิจกรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาล

ส่วนการที่สภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเน้นให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรมมากเป็นพิเศษ ก็เนื่องจากภายหลังวันที่ ๑๔-๑๕ ตุลาคม กลุ่มชาวนาชาวไร่ ได้กลายมาเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีพลังต่อรองทางการเมืองสูง แต่ถูกปล่อยปละละเลยมานาน โดยไม่มีรัฐบาลใดแก้ไขปัญหาของชาวนาชาวไร่อย่างจริงจัง นอกจากนี้กลุ่มชาวนาชาวไร่ ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ยังเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพทางการเมืองสูง ดังนั้น พรรคการเมืองต่างๆ จึงพยายามช่วงชิงประชากรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเข้ามา เป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองของตนเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นนโยบายเงินผันและนโยบายการประกันราคาข้าวเปลือกสมัยรัฐบาลคึกฤทธิ์ และนโยบายปฏิรูปที่ดินและการช่วยเหลือเกษตรกรสมัยรัฐบาลผสมจตุรพรรค จึงมีแนวโน้มที่จะตอบสนองความต้องการของชาวไร่ชาวนา เพื่อแสวงหาฐานสนับสนุนจากประชากรกลุ่มนี้

จากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นนี้เองที่ส่งผลโดยตรงต่อการดำเนินกิจกรรมและความสนใจในประเด็นปัญหาบางเรื่องของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสภาที่มาจากการแต่งตั้ง มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังที่ได้ค้นพบในการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๘, ๒๕๑๙ กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

---