

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญไทย :
ระบบที่ต้องลงมติไว้วางใจ

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ระบบที่ต้องมีการลงมติไว้วางใจ
ด้วยนั้นได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๖ ฉบับด้วยกัน โดยแต่ละฉบับ
จะมีหลักเกณฑ์ในการแถลงนโยบายที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในด้านสภาที่รับฟังคำแถลง
สภาที่มีอำนาจในการลงมติไว้วางใจ องค์ประกอบของสมาชิกของสภานั้น ๆ และ
การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาเหล่านั้น ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ
และฝ่ายบริหารในการควบคุมนโยบายและความเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งของ
คณะรัฐมนตรีตั้งแต่วาระแรกที่ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ดังนี้

๓.๑ รูปแบบและวิวัฒนาการ

ในจำนวนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๖ ฉบับที่มีบทบัญญัติกำหนดให้มี
การลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น สามารถ
แบ่งแยกรูปแบบและวิวัฒนาการออกได้เป็น ๒ แบบ คือ การแถลงนโยบายต่อ
สภาผู้แทนราษฎรและการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๓.๑.๑ การแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร

๓.๑.๑.๑ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕
เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย หลังจากก่อนหน้านี้
ได้ใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ มาระยะหนึ่ง
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดระบบรัฐบาลในการปกครองประเทศเป็นระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา
(Parliamentary System) กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศด้วยความ
รับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีเพียงสภาเดียว มีสมาชิกมาจาก

การเลือกตั้ง¹ แต่ในระยะเริ่มแรกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดบทเฉพาะกาล ๗ ให้ใช้เป็นการชั่วคราวเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้งทั่วไป และสมาชิกประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง และมีจำนวนสมาชิกเท่ากันทั้ง ๒ ประเภท ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๖๕ ว่า

"เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท มีจำนวนเท่ากัน

(๑) สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา ๑๖, ๑๗

(๒) สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕"

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลในมาตรา ๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ นี้ ในปีพ.ศ. ๒๔๘๓ โดยขยายเวลาตามบทเฉพาะกาลนี้ออกไป เป็นดังนี้²

"มาตรา ๖๕ ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกำหนดเวลาสิบปี สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน

(๑) สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๑๖ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง.

²รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓, มาตรา ๓.

(๒) สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕"

เป็นที่น่าสังเกตว่า แต่เดิมนั้นกำหนด ๑๐ ปี เป็นอย่างสูง สำหรับการใช้บทเฉพาะกาล นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ และถือเอาการที่ราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่า กึ่งจำนวนทั้งหมดเป็นเกณฑ์ด้วย คือบทเฉพาะกาลอาจเลิกก่อน ๑๐ ปีก็ได้ ถ้าราษฎรดังกล่าวแล้วมีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ที่แก้ไขใหม่นี้มิได้ถืออะไรเลย นอกจากกำหนดเวลาเป็น ๒๐ ปี สำหรับการใช้บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ ๓ ซึ่งเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกประเภทเลือกตั้งและสมาชิกประเภทแต่งตั้งในจำนวนเท่ากัน จนกระทั่งได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในที่สุด ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ รวมเวลาใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพียง ๑๑ ปีเศษเท่านั้น ไม่ครบ ๒๐ ปี ดังนั้นจึงไม่มีระยะใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเลย

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

พ.ศ. ๒๔๗๕ กำหนดให้สถาบันนิติบัญญัติมีเพียงสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท แต่ละประเภทมีจำนวนเท่ากัน ประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้ง และประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง โดยคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ซึ่งดูเหมือนว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะมีสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด และมีบทบาทในการควบคุมการบริหารของคณะรัฐมนตรี โดยการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งบทบาทนี้ควรเป็นของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปโดยประชาชนเท่านั้น แต่ก็พิจารณาได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น

^๓ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๗๕) หน้า ๑๑๔-๑๒๐.

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยหลังจากได้ใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ มาเพียง ๕ เดือนเศษ จึงจำเป็นต้องมีสมาชิกซึ่งแต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาช่วยเหลือดูแลสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งในกระบวนการบัญญัติกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล

เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีไว้ในมาตรา ๕๐ ว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร^๔ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาเจตนารมณ์ของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ และสภาผู้แทนราษฎรที่ได้พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วพบว่า จุดประสงค์ของบทบัญญัติมาตรา ๕๐ นี้ เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร โดยเริ่มให้ความไว้วางใจตั้งแต่การเลือกนายกรัฐมนตรีและลงมติไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังคำอธิบายของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พระยามโนปกรณนิติธาดา) ว่า

"... การตั้งคณะกรรมการราษฎรหรือตั้งประธานคณะกรรมการราษฎร (ภายหลังได้แก้ไขร่างฯ เป็นคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี) ถ้าพูดถึงการตั้งแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง การเลือกก็พระมหากษัตริย์ทรงเลือก แต่วิธีการ ท่านจะไปเลือกคนอื่นที่สภาไม่ได้ ประสงค์ไม่ได้ให้ความไว้วางใจนั้น เลือกไม่ได้ เพราะมีมาตรา ๕๐ บัญญัติไว้ เพราะฉะนั้นถ้าท่านไปเลือก หรือตั้งบุคคลที่สภาไม่ประสงค์ เมื่อมาถึงสภา

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า "ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวง ทบวงกรม ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญและรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวง ทบวงกรม หรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล".

ก็วิตกว่าไม่ไว้วางใจ และมาตรา ๔๑ บอกว่าต้องลาออกด้วย ... วิธีการ
 ที่ควรเป็นนั้น เมื่อคณะกรรมการราษฎรว่างลง พระเจ้าแผ่นดินรับสั่งถาม
 ประธานสภา ว่า จะแนะนำใคร ประธานฯ สืบดูว่า ใครเป็นผู้มีพวกมาก
 ในสภา ก็ทูลท่านว่า สมมุติว่า นาย ก. คนหนึ่งแล้ว พระมหากษัตริย์ทรง
 เรียกนาย ก. ไปรับสั่งว่า พระองค์ท่านจะตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการ
 ราษฎร นาย ก. ต้องทูลผัดไปพบกับพวกพ้องก่อน เพื่อจะได้ปรึกษาว่า
 จะควรรับหรือไม่ ถ้ารับจะให้ใครเป็นเสนาบดีกระทรวงไหน และถ้ารับแล้ว
 สมาชิกจะวิตความไว้วางใจให้ไหม ถ้าสมาชิกรับว่าถ้าคนนั้นเป็นเสนาบดี
 ที่นั่น มีโครงการเช่นนั้น จะวิตไว้วางใจ แล้วนาย ก. จึงไปกราบทูลว่า
 รับได้ พระมหากษัตริย์ท่านก็ทรงตั้ง นาย ก. ก็มาสภานี้เป็นทางราชการ
 แล้วแถลงว่าเดี๋ยวนี้ได้รับตั้งเป็นประธานคณะกรรมการราษฎรแล้ว คนนั้นเป็น
 เสนาบดีกระทรวงนั้น ขอให้สภาวิตให้ความไว้วางใจ นาย ก. ก็ได้รับ
 ตำแหน่งต่อไป แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ตั้งคนอื่นผิด คือคนที่สภาไม่วิตความ
 ไว้วางใจแล้ว เมื่อผู้ที่พระมหากษัตริย์ตั้งมาแถลงต่อสภา สภาก็ไม่วิต
 ความไว้วางใจ ผู้นั้นก็ได้รับตำแหน่งไม่ได้ ต้องลาออกตามมาตรา ๔๑
 ฉะนั้นหลักการนั้นให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง แต่ความสำเร็จอยู่ที่สภา"⁵

จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและ
 คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณา
 ห่วงเสียดในสภาผู้แทนราษฎรก่อนว่าสนับสนุนผู้ใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี แล้วประธาน
 สภาผู้แทนราษฎรก็นำความกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
 และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนอง
 พระบรมราชโองการ⁶ หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก็มาแถลงต่อ
 สภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คณะรัฐมนตรี
 ชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ นาโดยพระยามโนปกรณ
 นิติธาดา นายกรัฐมนตรี ได้มาขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเข้าบริหาร

⁵ ใปรคดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุม
 สภาผู้แทนราษฎร", ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕ (สมัยที่หนึ่ง), วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕,
 หน้า ๕๐๖-๕๐๗.

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๔๖
 วรรคสอง ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง
 พระบรมราชโองการ.

ราชการแผ่นดินตามความในมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ โดยมีได้มาขอความไว้วางใจเพียงอย่างเดียว แต่ได้นานโยบายหลักของรัฐบาลมาแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพื่อขอความไว้วางใจ และเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบแนวทางที่รัฐบาลจะดำเนินการต่อไปเมื่อได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ดังคำแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ว่า

"...คณะรัฐมนตรีนี้พระมหากษัตริย์ได้ทรงเลือก แต่งตั้งขึ้นเพื่อบริหารราชการแผ่นดินตามความในรัฐธรรมนูญ จึงได้ปรึกษาหารือตกลงกันว่าในการที่จะบริหารราชการนั้น ควรจะวางหลักนโยบายของรัฐบาลนำมาเสนอสภา เพื่อขอรับความไว้วางใจดังที่ปรากฏความในมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญว่า คณะรัฐมนตรีจะบริหารได้ก็ด้วยความไว้วางใจของสภานี้ ฉะนั้นคณะรัฐมนตรี จึงได้นานโยบายนั้นมาเสนอต่อสภาดังที่ได้แจ้งไปแล้ว เพื่อแสดงแนวความคิดในอันที่จะปฏิบัติราชการต่อไปตามหลักนั้น จึงมีปัญหาว่าสภาจะไว้วางใจให้ปฏิบัติราชการตามนี้หรือไม่ เมื่อสภาเห็นชอบตามนโยบายนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะได้ร่วมมือและมีโอกาสดำเนินการต่อไปได้..."

หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีชุดต่อ ๆ มาทั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้ถือปฏิบัติตามนี้โดยคณะรัฐมนตรีจะนานโยบายหลักที่จะเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินมาแถลงต่อสภาเพื่อขอให้สภาไว้วางใจทั้งตัวบุคคลและนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (ในกรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน)

จะเห็นได้ว่าการเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้นคณะรัฐมนตรีจะถูกควบคุมโดยสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่แรก โดยต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนตามมาตรา ๕๐ อันเป็นกระบวนการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการเข้ารับบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีประเทศฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๓ (ค.ศ. 1870 - 1940)

7 โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร", ครั้งที่ ๔๗/๒๔๗๕ (วิสามัญ), วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๕, หน้า ๖๖๗-๖๖๘.

ที่กำหนดให้รัฐสภาควบคุมคณะรัฐมนตรีทั้งในด้านตัวบุคคลและนโยบายบริหาร นับตั้งแต่วาระแรกเข้ารับตำแหน่งโดยก่อนคณะรัฐมนตรีเข้าปฏิบัติหน้าที่จะต้องแถลงนโยบายและขออนุมัติต่อรัฐสภา ซึ่งการไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาจะมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกจากตำแหน่ง^๘ จึงเป็นข้อสันนิษฐานได้ว่ามาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๔ (ค.ศ. 1932) น่าจะได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๓ ของประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้เนื่องจากหลวงประดิษฐมนูธรรมซึ่งได้รับการศึกษาระดับปริญญาเอกทางด้านกฎหมายมหาชนจากประเทศฝรั่งเศสเป็นคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๔ อยู่ด้วยท่านหนึ่ง และมีบทบาทสำคัญในการก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองและร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๔ นี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไทยเป็นเวลา ๑๓ ปีเศษ มีคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จำนวน ๑๔ ชุด มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๓ ครั้ง ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรี พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๗๔ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๖๐ ท่าน เข้าร่วมประชุม ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เมื่อครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๔ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๔ มาตรา ๖๔ ที่บัญญัติให้ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีอยู่แล้วโดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๔ ไปก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ และสมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่แล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๘วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ, "รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ ๔ : ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทภาค ๒ ทางรัฐศาสตร์ ในลักษณะวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และเลือกตั้งพิศดาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๑๔

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ เป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีครั้งแรกหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตย และเป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีประกอบการขอ ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศ ฉะนั้น การอภิปรายในที่ประชุม สภาผู้แทนราษฎรในชั้นแรกจึงมีการอภิปรายในประเด็นที่ว่า เหตุใดจึงต้องเสนอ นโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้อธิบายให้สมาชิก เข้าใจว่า นโยบายที่เสนอมาก็เพื่อให้สมาชิกได้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีจะมีแนวทาง ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปอย่างไร จะได้เป็นข้อมูลที่จะพิจารณาให้ความ ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีชุดนี้หรือไม่ และควบคุมการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ต่อไป ดังคำอภิปรายของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ธรรมการ) ว่า

"...นโยบายทำไมถึงต้องแถลง เพราะ ถ้าไม่แถลงอย่างนั้นก็ดูไม่รู้ว่าจะมีนโยบายอย่างไร โดยเหตุนี้ คณะรัฐบาลจึงแถลงต่อสภา ฉะนั้นสภามีทางจะทำได้ ๒ อย่าง คือ ไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ คือถ้าเห็นว่าในการที่เขาคิดนโยบายมารอบคอบแล้ว จะเป็นไปในทางหายนะ สภาก็ไม่ไว้วางใจ ถ้าไม่ไว้วางใจก็ต้องมีคณะรัฐบาลใหม่ ถ้าหากว่าเป็นไปในทางวิเศษ สภาก็ไว้วางใจให้เป็นรัฐบาลดำเนินการ ต่อไปได้ หน้าที่สภาควรมีในทางนิติบัญญัติอันเป็นไปในทางรายละเอียด..."^๑

นอกจากนี้ ในการแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจครั้งนี้ สมาชิกได้อภิปรายซักถามและตั้งข้อสังเกต เกี่ยวกับนโยบายด้านการเกษตร การพาณิชย์และการคมนาคมที่ยังมีไม่เพียงพอ การศึกษาที่ไม่ควรเน้นการส่งเสริมการศึกษาในเมืองใหญ่มากเกินไป นโยบาย ด้านกลาโหมที่รัฐบาลสนับสนุนมากเกินไปจนสมควร ควรตัดทอนรายจ่ายกลาโหมลงมาบ้าง

การแถลงนโยบายครั้งนี้ใช้เวลาไม่มากและ สมาชิกมีได้อภิปรายซักถามมากนัก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วนประกอบด้วยสมาชิก ประเภทแต่งตั้งที่ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร ไปพลางก่อน ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีชุดนี้ด้วย

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔๒-๖๔๔.

คะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งพิจารณาได้ว่าบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุม คณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจครั้งนี้มีไม่มากนัก

คณะรัฐมนตรีชุดนี้บริหารราชการแผ่นดินได้ระยะหนึ่ง ก็เกิดความแตกแยกขึ้นในคณะรัฐมนตรี อันเป็นผลไปสู่การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และยุบคณะรัฐมนตรี และให้มีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๙๖ พระยามโนปกรณนิติธาดาได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๙๖ โดยมีได้แถลงนโยบายและมิได้ขอความไว้วางใจเนื่องจากขณะนั้นอยู่ระหว่างปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร^{๑๐}

๒. คณะรัฐมนตรี นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๙๖ นับเป็นการแถลงนโยบายครั้งที่ ๒ หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ยังคงเป็นสมาชิกชุดเดิมที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เนื่องจากยังไม่มีทางเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ ตามความในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๖๔ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีอยู่แล้วโดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๔ ไปก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ และสมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่แล้ว

การแถลงนโยบายครั้งนี้ มิได้มีการอภิปรายกันมากนัก เนื่องจากเนื้อหาของนโยบายสั้นมาก โดยมีแนวนโยบายยี่ดหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้รับรองแล้วเป็นแนวทางในการบริหาร มีเพียงสมาชิกบางคนอภิปรายในประเด็นการรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้นเท่านั้น จนเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องขอแก้ไขถ้อยคำของนโยบายเกี่ยวกับการรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราบางประการ และในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติไว้วางใจ

^{๑๐}ประเสริฐ บัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๙๔-๒๕๑๓), (กรุงเทพฯ: หจก. ชุมชุมช่าง, ๒๕๑๓), หน้า ๖๐-๖๔.

ให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศได้ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์¹¹

คณะรัฐมนตรี นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีชุดนี้ ได้รับการแต่งตั้งหลังจากคณะทหารซึ่งนำโดยนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนาเองได้เข้าทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง และยกเลิก การปิดสภาผู้แทนราษฎร บังคับให้พระยามโนปกรณนิติธาดาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี โดยเห็นว่าพระยามโนปกรณนิติธาดาและคณะรัฐมนตรีกระทำการอันขัด ต่ออบตัญญูติในรัฐธรรมนูญ โดยออกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้ รัฐธรรมนูญบางมาตรา¹² ดังนั้น นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนานายกรัฐมนตรี ย่อมได้รับความนิยมจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกสนับสนุนในการลงมติ ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงตามการสิ้นสุดของ สภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความไว้วางใจ เพราะมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่

๓. ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๑ และมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ โดยมีจำนวน เท่ากันแล้ว นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๙๖ การแถลงนโยบายครั้งนี้ คณะรัฐมนตรียังคงยึดหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรเป็นหลักในการบริหารประเทศ นายกรัฐมนตรีนายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้แถลงนโยบายโดยทั่ว ๆ ไปก่อน แล้วจึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจแถลงรายละเอียดในนโยบายทางเศรษฐกิจ ซึ่งสมาชิกก็ได้อภิปรายซักถามในนโยบายมากนัก สมาชิกที่อภิปรายจะเน้นการอภิปราย ซักถามเกี่ยวกับการดำเนินการของกระทรวงเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ หลังจากนั้น สมาชิกก็ได้ลงมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีชุดนี้ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์¹³

¹¹ โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุม สภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๓/๒๔๙๖ (วิสามัญ) วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๔๙๖, หน้า ๕๐-๕๕.

¹² ประเสริฐ บัทมะสุนทร, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๙๔-๒๕๑๓), หน้า ๖๗-๗๑.

¹³ โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุม สภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๒/๒๔๙๖ (สามัญ) สมัยที่ ๒, วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๙๖, หน้า ๑๘-๔๕.

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการแถลงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจากประชาชน (สมาชิกประเภทที่ ๑) ถึงแม้จะมีเพียงครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร เพราะมีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง (สมาชิกประเภทที่ ๒) จำนวนเท่ากันในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติไว้วางใจเป็นเอกฉันท์ โดยอาจเป็นเพราะความนิยมในตัวนายกรัฐมนตรีคือ นายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา เป็นการส่วนตัว และในขณะนั้นยังไม่มี การแบ่งพรรคแบ่งพวกตั้งกลุ่มเป็นพรรคการเมือง ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่าบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจครั้งนี้ยังมีไม่มากนัก คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดโดยคณะรัฐมนตรีลาออกตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะสภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียง ๑๓ ต่อ ๒๕ ไม่เห็นชอบด้วยกับญัตติเรื่องความตกลงระหว่างประเทศในการควบคุมจากัดยาก็ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ¹⁴

๔. หลังจากคณะรัฐมนตรีลาออกแล้ว ได้มีการหยั่งเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกเห็นควรให้นายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง คณะรัฐมนตรีนายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๔๙๑ การแถลงนโยบายครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีก็ยังคงยึดหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรเป็นหลักในการบริหารประเทศ สมาชิกได้อภิปรายถึงเรื่องนโยบายของคณะรัฐมนตรีก็พอสมควร และก่อนที่จะมีการลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายครั้งนี้ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคัดค้านว่าในวันนี้จะลงมติไว้วางใจไม่ได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า "สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ ญัตติความไว้วางใจนั้นท่านมิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา" ดังนั้น การลงมติจะต้องเป็นวันอื่นไม่ใช่วันนี้ จึงได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับการลงมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่าจะกระทำในวันเดียวกันหรือไม่ ดังคำอภิปรายของขุนประเจ็ดครูผู้หนึ่งว่า¹⁵

¹⁴ โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๒๒/๒๔๙๑ (วิสามัญ), วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๙๑, หน้า ๑๓๑๖.

¹⁵ โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๒๔/๒๔๙๑ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒, วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๔๙๑, หน้า ๑๔๑๔.

"ตามที่สมาชิกเสนอผู้ตัดให้ลงมติความไว้วางใจรัฐบาล (ในการแถลงนโยบาย) นั้น ข้าพเจ้าขอค้านว่าเราจะลงมติในวันนี้ไม่ได้ ขอให้เปิดรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๑ ดู ข้าพเจ้าจะอ่านให้ฟัง มาตรา ๔๑ สภาผู้แทนราษฎรไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือ ทั้งคณะ ผู้ตัดความไว้วางใจนั้นท่านมิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา เหตุฉะนั้นจะยังลงมติในวันนี้ไม่ได้"

เกี่ยวกับเรื่องนี้สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่า การลงมติ ไว้วางใจรัฐบาลในการแถลงนโยบายนั้น ควรจะลงมติในวันเดียวกับวันที่รัฐบาล แถลงนโยบาย เพราะการแถลงนโยบายของรัฐบาล เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งอยู่ในหมวด ๔ ว่าด้วย คณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จึงไม่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๔๑ ซึ่งอยู่ ในหมวด ๓ ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ เป็นคนละเรื่องกัน ดังคำอภิปรายของหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรธว่า¹⁶

"การตีความในรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๑ กับ มาตรา ๕๐ ยังมีความเข้าใจผิดกันอยู่นิดหน่อย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๑ นั้นอยู่ในหมวด สภา ส่วนมาตรา ๕๐ นั้นอยู่ในหมวดคณะรัฐมนตรี ในการที่รัฐบาลแถลงนโยบายวันนี้และจะขอให้ท่านแสดงความไว้วางใจ ในรัฐธรรมนูญนั้น จะขอตามมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นของ ฝ่ายบริหาร แต่ข้อความในมาตรา ๕๐ นั้น มีว่าคณะรัฐมนตรีจะบริหาร ราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร เพราะฉะนั้น ในการที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปก็ต้องให้สภา ลงมติ ไว้วางใจ นี่เป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งลงมติในวันเดียวกันได้คือ เนื่องจากนโยบาย ที่แถลงมา แต่ในส่วนทางมาตรา ๔๑ นั้น เกี่ยวกับทางสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอผู้ตัดไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งโดยปกติแล้วก็ย่อมจะ เสนอผู้ตัดไม่ไว้วางใจ เพราะเป็นฝ่ายสภา โดยปกติแล้วสภา ก็ย่อม ถือว่าไว้วางใจรัฐบาลในเมื่อลงมติกัน แต่ต่อไปมีเหตุที่จะไม่ไว้วางใจ รายตัวหรือทั้งคณะ ถ้าท่านอ่านมาตรา ๔๑ จะเห็นข้อความต่างกับ มาตรา ๕๐ ที่ว่าสภา ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจ รายตัวหรือทั้งคณะ นี้แหละแสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีไม่ไว้วางใจมากกว่า

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑๖-๑๔๑๘.

ไว้วางใจ แต่ทว่าตามถ้อยคำในรัฐธรรมนูญนั้นใช้คำว่า มติความ
ไว้วางใจตามความเห็นของข้าพเจ้าเราต้องถือว่าสภาฯ ควรจะถือว่า
เกี่ยวกับผู้คดีซึ่งสภาฯ เสนอ ... ซึ่งตามระเบียบที่ปฏิบัติมาแล้ว
๒-๓ ครั้ง ที่คณะรัฐมนตรีได้เข้ารับหน้าที่เมื่อถามพอสมควรแล้ว
ท่านประธานก็ได้บอกว่าวันนี้ได้ซักถามพอสมควรแล้วให้ลงมติไว้วางใจตาม
มาตรา ๕๐ ซึ่งลงมติได้ในวันเดียวกัน แต่ถ้าเป็นฝ่ายสมาชิกเสนอผู้คดี
ขึ้นแล้วก็ต้องเป็นคนละวัน"

ในที่สุดที่ประชุมจึงได้มีการลงมติให้ความไว้วางใจ
คณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร
ในการควบคุมรัฐบาลในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจครั้งนี้ยังมีไม่มากนัก
คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้ลาออกในภายหลัง เนื่องจากมีการตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปราย
ของสภาผู้แทนราษฎร เรื่องบุคคลในคณะรัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับการซื้อขายที่ดิน
พระคลังข้างที่ส่อไปในทางทุจริต¹⁷

๕. นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้รับการ
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้ง และได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง
เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๘๐ โดยคำแถลงนโยบายสั้นมากเนื่องจากคณะรัฐมนตรี
แถลงว่าจะดำเนินนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อนได้แถลงไว้แล้ว ดังคำแถลง
นโยบายว่า "คณะรัฐมนตรีนี้จะดำเนินนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อนได้แถลงไว้
ต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ส่วนในเรื่องการซื้อขายที่ดินบางรายของพระคลังข้างที่ซึ่ง
เป็นปัญหาอยู่นั้น รัฐบาลจะได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ชาวสะอาด"

หลังจากสมาชิกได้อภิปรายซักถามกันพอสมควรแล้ว
คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจ ๔๓ เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม ๑๒๓ นาย¹⁸
ซึ่งนับเป็นคณะรัฐมนตรีชุดแรกที่แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้วไม่ได้รับ
คะแนนเสียงเอกฉันท์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสมาชิกบางคนยังแคลงใจในเรื่อง

¹⁷ ประเสริฐ บัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗),
หน้า ๒๓๒-๒๓๔.

¹⁸ ไพรศุขรายละเอียดยุทธศาสตร์ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๒๒/๒๔๘๐ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒, วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๘๐,
หน้า ๕๐๐-๕๓๐.

การซื้อชายที่ดินที่ส่อไปในทางทุจริต จึงไม่ออกเสียงไว้วางใจอันแสดงถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เริ่มมีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลในการแถลงนโยบายเพิ่มขึ้น คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงเพราะสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความไว้วางใจได้สิ้นสุดวาระลง และมีการเลือกตั้งใหม่

๖. ภายหลังการเลือกตั้ง นายพันเอก

พระยาพลพลพยุหเสนาได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก และได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๔๘๐ โดยยังคงยึดถือหลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎรเป็นแนวนโยบายหลัก ซึ่งสมาชิกได้มีการอภิปรายซักถามนโยบายของรัฐบาลกันอย่างกว้างขวางทั้งทางด้านกาทหาร การคลัง การเศรษฐกิจ การต่างประเทศ และด้านการเกษตร เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้อภิปรายซักถามจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น และมีการอภิปรายซักถามกันพอควร หลังจากนั้นได้มีสมาชิกเสนอขอให้ลงคะแนนลับในการที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจแก่รัฐบาล จึงได้มีการลงคะแนนโดยวิธีลงเบี่ยง กล่าวคือ สมาชิกที่เห็นว่าควรไว้วางใจรัฐบาลให้ลงเบี่ยงขาว ส่วนผู้ไม่ไว้วางใจให้ลงเบี่ยงน้ำเงิน ผลการลงมตีมติผู้ให้ความไว้วางใจ ๔๔ คะแนน ไม่ไว้วางใจ ๑๔ คะแนน และมีการลงเบี่ยงผิด ๖ คะแนน^{๑๙}

จะเห็นได้ว่า ผลจากการลงมติโดยลับเป็นผลให้มีผู้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลถึง ๑๔ เสียง ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ชุดเก่า สิ้นวาระ มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ ใหม่ สมาชิกประเภทที่ ๑ จึงให้ความสนใจอภิปรายซักถามนโยบายในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ไม่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ คนใดอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด ซึ่งอาจเป็นเพราะสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล จึงต้องเป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล มิใช่เป็นผู้บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการยุบสภา เนื่องจากรัฐบาลแพ้คดีของนายถวิล อุดล กับพวก ที่ขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและปรึกษาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับคดีนี้ให้รัฐบาลแสดงรายละเอียดทั้งรายรับและรายจ่ายตามงบประมาณนั้นโดยชัดแจ้ง ซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วย นายพันเอก

^{๑๙}โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๓/๒๔๘๐ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๒, วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๔๘๐ หน้า ๒๔-๑๒๗.

พระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี จึงได้กราบบังคมลาออก แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่ยอมรับใบลา และโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา กำหนดให้มีการเลือกตั้งภายใน ๙๐ วัน และให้รัฐบาลอยู่บริหารราชการต่อไปเป็นการชั่วคราว^{๒๐}

๓. ภายหลังจากเลือกตั้งนายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนา ไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรจึงเห็นควรให้นายพันเอก หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นจึงได้มีการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๔๘๑ โดยยังคงยึดหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรเป็นแนวนโยบายหลัก มีสมาชิกประเภทที่ ๑ อภิปรายกันพอสมควร โดยไม่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ผู้ใดอภิปรายซักถามแต่อย่างใด คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้รับความไว้วางใจ ๑๑๑ เสียง คัดค้าน ๒ เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม ๑๖๕ นาย^{๒๑} ซึ่งเป็นการลงมติโดยเปิดเผย ดังนั้นจึงมีผู้คัดค้านเพียง ๒ เสียงเท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่าบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมนโยบายและไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศยังมีน้อยมาก และเฉพาะสมาชิกประเภทที่ ๑ เท่านั้นที่แสดงบทบาทควบคุม ในขณะที่สมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นผู้สนับสนุนรัฐบาล คณะรัฐมนตรีชุดนี้ลาออกเพื่อจัดตั้งรัฐบาลและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะสงครามโลกที่เกิดขึ้น

๔. นายพันเอก หลวงพิบูลสงคราม ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๘๕ โดยครั้งนี้มีได้ยึดหลัก ๖ ประการของคณะราษฎร แต่ได้จำแนกนโยบายของคณะรัฐมนตรีออกเป็นนโยบายของแต่ละกระทรวงรวมทั้งสิ้น ๑๐ กระทรวง นายพันเอก หลวงพิบูลสงคราม อ่างเหตุที่ลาออกและกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เนื่องจากสาเหตุใหญ่คือ นโยบายของรัฐบาลชุดก่อนเป็นนโยบายที่ใช้ในยามสงบ แต่ปัจจุบันเกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาประเทศไทยเข้าร่วมกับประเทศผู้ป่วนทำสงครามกับประเทศอังกฤษและอเมริกา นโยบายจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้

^{๒๐} ประเสวีรัฐ บัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๔-๒๕๑๗), หน้า ๒๗๐-๒๗๑.

^{๒๑} ไบรด์คูรายละเอียดยในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๓/๒๔๘๑ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓, วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๔๘๑, หน้า ๑๗-๔๔.

เหมาะสมกับสถานการณ์สงคราม มีการอภิปรายซักถามจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
กันพอสมควรไม่มากนัก หลังจากนั้นได้มีการลงมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี
ด้วยคะแนนเสียง ๔๔ เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มาประชุม ๑๓๖ นาย^{๒๒}

การแถลงนโยบายครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญ
ของนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามสถานการณ์
บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป นโยบายที่ได้แถลงไว้เดิม ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน
ไม่สามารถบริหารประเทศต่อไปภายใต้นโยบายของรัฐบาลชุดเดิม มีความจำเป็นที่
ต้องกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศใหม่ แต่คณะรัฐมนตรีจะเปลี่ยนแนวนโยบาย
ในการบริหารประเทศของรัฐบาลโดยมิได้บอกกล่าวหรือขอความไว้วางใจต่อ
สภาผู้แทนราษฎรก่อนก็จะไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย
และไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม มาตรา ๔๐ ที่การบริหาร
ราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งนายพันเอกหลวงพิบูลสงครามได้เลือกวิธีการลาออก ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิม
สิ้นสุดลง แล้วปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่และปรับปรุงแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรี
ใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์เพื่อขอความไว้วางใจในการบริหารประเทศต่อไป

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยคณะรัฐมนตรีลาออก
แสดงความรับผิดชอบทางการเมืองตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก
สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาล
เพชรบูรณ์และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมณฑลบุรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้
บังคับเป็นกฎหมายไปแล้ว

๔. เมื่อจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ลาออกจาก
ตำแหน่งแล้ว นายควง อภัยวงศ์ ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
นายกรัฐมนตรี และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่
๓ สิงหาคม ๒๔๘๑ โดยนโยบายที่ค่อนข้างสั้น ยึดหลักการ ๖ ประการของคณะราษฎร
เป็นนโยบายหลักในการบริหารประเทศ และเนื่องจากเป็นนโยบายที่มีลักษณะสั้น
การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีไม่มากนัก และเฉพาะสมาชิกประเภทที่ ๑

^{๒๒} โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงาน
การประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๑๓/๒๔๘๔ (วิสามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓,
วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๘๔, หน้า ๒๖๖-๓๓๓.

เท่านั้นที่อภิปรายซักถามแสดงบทบาทในการควบคุมนโยบายรัฐบาล ผลการลงมติปรากฏว่าสมาชิกลงมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๑๐๑ เสียง ในจำนวนสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุม ๑๑๖ คน^{๒๓} การแสดงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมนโยบายรัฐบาลจึงยังมีไม่มากนัก คณะรัฐมนตรีชุดนี้ออกเพราะสงครามสงบ มีพระบรมราชโองการประกาศสันติภาพ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีจึงได้กราบถวายบังคมลาออก เพื่อเปิดโอกาสให้มีรัฐบาลชุดใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพการเจรจาสันติภาพในขณะนั้น

๑๐. การลาออกของนายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๘๔ นั้น เหตุผลสำคัญเพื่อจะแต่งตั้ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าเสรีไทยนอกประเทศให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ยังไม่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย เพราะยังมีภาระที่จะต้องติดต่อกับฝ่ายพันธมิตรในต่างประเทศ และเนื่องจากจะต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อเจรจากับฝ่ายพันธมิตรภายหลังการประกาศสันติภาพโดยเร่งด่วน จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายทวี บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่บริหารประเทศไปพลางก่อน

เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว นายทวี บุณยเกตุ ได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจในวันที่ ๑ กันยายน ๒๔๘๔ โดยมีนโยบายที่สั้นมาก มีเพียงนโยบายด้านการต่างประเทศที่กำหนดแนวทางในการเจรจาแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรเท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๘๘ เสียงในจำนวนผู้มาประชุม ๑๐๖ ท่าน

ต่อมาเมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เดินทางมาถึงประเทศไทยแล้ว นายทวี บุณยเกตุ และคณะรัฐมนตรีได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดโอกาสให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๒๓}โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๘/๒๔๘๓ (สามัญ) สมัยที่ ๒, วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๔๘๓, หน้า ๑๔๕-๑๓๗.

๑๑. ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับพระบรม-
ราชโองการโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย
ต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๔๘๔ ลักษณะของนโยบายมีเนื้อหาสั้น
โดยจำแนกนโยบายออกเป็นข้อ ๆ ตามภาระหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ มีสมาชิก
อภิปรายซักถามกันพอสมควร ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง
ส่วนสมาชิกประเภทที่ ๒ มีเพียงนายควง อภัยวงศ์ คนเดียวเท่านั้นที่อภิปรายซักถาม
และผลการลงมติปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความไว้วางใจในการ
แถลงนโยบายครั้งนี้ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์²⁴

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดย ม.ร.ว.เสนีย์
ปราโมช ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้ง
สมาชิกประเภทที่ ๑ ใหม่

๑๒. ภายหลังจากเลือกตั้งนายควง อภัยวงศ์ ได้รับ
โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ ได้นำ
คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕ โดย
นโยบายได้จำแนกออกเป็นข้อ ๆ ตามภาระหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งที่ประชุม
ได้ลงมติให้มีการอภิปรายซักถามเป็นรายกระทรวงทีละกระทรวงเริ่มจากกระทรวง
การคลัง กระทรวงการต่างประเทศ จนกว่าจะหมด ทำให้มีการอภิปรายซักถามกันมาก
และใช้เวลานาน ต้องพิจารณาต่ออีก ๑ วัน คือ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕

การแถลงนโยบายครั้งนี้มีสมาชิกให้ความสนใจอภิปราย
ซักถามกันมาก โดยมีสมาชิกประเภทที่ ๒ อภิปรายจำนวน ๕ ท่าน การลงมติให้ความ
ไว้วางใจกระทำโดยวิธีเปิดเผย โดยเลขาธิการรัฐสภาเรียกชื่อให้สมาชิกออกเสียง
ทีละคน ผลการลงมติปรากฏว่ามีผู้ไว้วางใจ ๘๕ ท่าน และงดออกเสียง ๓๓ ท่าน²⁵

²⁴ โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการ
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๒๓/๒๔๘๔ (สามัญ) สมัยที่ ๒, วันที่ ๑๙ กันยายน
๒๔๘๔, หน้า ๘๕๕-๘๖๑.

²⁵ โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการ
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๓-๔/๒๔๘๕ (สามัญ) สมัยที่ ๒, วันที่ ๑-๔ กุมภาพันธ์
๒๔๘๕, หน้า ๑๔-๒๒๑.

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยนายควง อภัยวงศ์ ได้กราบถวายบังคมลาออกเนื่องจากเกิดความขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชน ที่นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยและไม่เห็นควรรับหลักการ แต่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๖๕ : ๖๓ นายควง อภัยวงศ์ จึงแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองโดยการลาออกดังกล่าว

๑๓. นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนต่อมา และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๘๔ มีการอภิปรายซักถามกันพอสมควร ไม่มากนัก เป็นการซักถามรวม ๆ กันไป มิได้แยกเป็นข้อ ๆ จึงใช้เวลาไม่มากนัก และไม่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ท่านใดอภิปรายซักถามนโยบายของรัฐบาลเลย เมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๑๑๕ : ๓^{๒๖}

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้กราบถวายบังคมลาออก เนื่องจากได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ องค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไป แยกออกเป็น ๒ สภา คือ สภาผู้แทน กับ พฤษสภา

จะเห็นได้ว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ทั้ง ๑๓ ครั้งนี้ ใน ๔ ครั้งแรก สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ครั้งแรกเกิดขึ้นในการแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับถาวรใหม่ ๆ เป็นการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจครั้งแรกของรัฐบาลภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นการแสดงความร่วมมือร่วมใจของสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาลให้ผ่านพ้นวิกฤตไปก่อนอีก ๓ ครั้งต่อมา เป็นรัฐบาลที่พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีทั้ง ๓ ชุด โดยพระยาพหลพลพยุหเสนากระทำรัฐประหารล้มการปิดสภาบังคับให้พระยามโนปกรณนิติธาดาลาออกจากตำแหน่ง พระยาพหลพลพยุหเสนาย่อมได้รับความนิยม สมาชิกยังมีได้

^{๒๖}โปรดคูลายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๑๖/๒๔๘๔ (สามัญ) สมัยที่ ๒, วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๘๔, หน้า ๓๖๔-๔๓๔.

มีการแบ่งเป็นกลุ่มการเมืองต่าง ๆ จึงได้รับการสนับสนุนด้วยเสียงเอกฉันท์ ในขณะที่
 อีกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นในคณะรัฐมนตรีของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งได้รับความไว้วางใจ
 ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ เพราะ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อยู่ในฐานะหัวหน้าเสรีไทย
 ในต่างประเทศ เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อกอบกู้สถานการณ์ให้ประเทศไทยพ้นจาก
 ความเสียเปรียบภายหลังสงคราม ส่วนการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดอื่น ๆ อีก
 ๔ ชุด นั้นไม่มีชุดใดได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์ แต่ก็นับว่าได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ
 สูงมาก มีผู้คัดค้านเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ประกอบกับการแถลงนโยบายแต่ละครั้งมีการ
 อภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอภิปราย
 ซักถามจะอยู่ในหมู่สมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเท่านั้น
 สมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมักจะไม่ได้แสดงบทบาทในการอภิปรายซักถาม
 นโยบายของคณะรัฐมนตรีเลย

จึงอาจกล่าวได้ว่า การแสดงบทบาทของสมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลโดยการลงมติไว้วางใจและอภิปรายซักถาม
 ในวันแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศยังมีไม่มากนัก และเฉพาะ
 สมาชิกประเภทที่ ๑ ที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้นที่แสดงบทบาทในการควบคุม
 คณะรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกประเภทที่ ๒ จะแสดงบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาล

๓.๑.๑.๒ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒
 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยกร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก
 ๕๐ คน ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากวุฒิสมาชิก ๑๐ คน จากสมาชิกสภาผู้แทน ๑๐ คน
 และจากบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติต่าง ๆ กัน ๔ ประเภท ๆ ละ ๕ คน นับเป็น
 รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้รับการยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงให้มี ๒ สภา คือ สภาผู้แทน
 ราษฎรและวุฒิสภาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๘๐ ซึ่งใช้บังคับ
 มาก่อนหน้านี้ แต่ความสัมพันธ์ของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาแตกต่างออกไปรวมทั้งบทบาท
 หน้าที่ของแต่ละสภาก็ผิดแผกไปจากเดิมหลายประการ

ประการแรกที่มาของสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวนสมาชิกถือเกณฑ์ตามจำนวน
 ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนหนึ่งคน (รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว
 พ.ศ. ๒๔๙๐ กำหนดจำนวนราษฎรสองแสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน)
 ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมอีก ๒๑ คน (เดิมมีสมาชิก
 ๔๔ คน) ในขณะที่วุฒิสภามีสมาชิกจำนวนคงที่ ๑๐๐ คน มาจากการแต่งตั้งโดย
 พระมหากษัตริย์ ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทำให้
 สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรมีจำนวนมากกว่าสมาชิกที่มาจาก
 การแต่งตั้ง และผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกได้เปลี่ยนไปเป็นอำนาจหน้าที่
 ของประธานองคมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาในพระราชกรณียกิจของ
 พระมหากษัตริย์ (รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ เป็นอำนาจหน้าที่ของ
 นายกรัฐมนตรี)

ในด้านคุณสมบัติและวาระดำรงตำแหน่ง สมาชิก
 สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นข้าราชการประจำมิได้²⁷ เป็นการแยก
 เอาข้าราชการประจำออกจากการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระดำรงตำแหน่ง
 คราวละ ๔ ปี แต่พระมหากษัตริย์โดยการเสนอของคณะรัฐมนตรีอาจยุบสภาผู้แทนได้
 แต่จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน²⁸ ส่วนวุฒิสภานั้นมีวาระดำรง
 ตำแหน่งคราวละ ๖ ปี โดยในวาระเริ่มแรกเมื่อครบ ๓ ปี ให้จับสลากเปลี่ยนสมาชิก
 วุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่ง²⁹

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกรัฐสภา
 นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหาร
 ราชการแผ่นดิน แต่บทบาทในการควบคุมการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีนั้น
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่าวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการให้ความ
 ไว้วางใจเข้าบริหารประเทศและอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจให้บริหารประเทศ
 ต่อไปนั้นเป็นอำนาจเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, มาตรา ๑๔.

28 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, มาตรา ๔๑.

29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒, มาตรา ๔๑.

ก่อนบริหารประเทศคณะรัฐมนตรีต้องแถลง
นโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ และต้องแถลงต่อวุฒิสภาเพื่อให้
วุฒิสมาชิกอภิปรายซักถาม และตั้งข้อสงสัยเกิดส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการ
ลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๔๖ ว่า

"คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการ
แผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ
การลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้น
ให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว

ในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย
ต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้งข้อสงสัยเกิดส่งไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบ
การพิจารณาของสภานั้นได้"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ นี้
นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติถึงขั้นตอนของการแถลงนโยบายของ
คณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดยละเอียด ให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร
เพื่อขอความไว้วางใจเสียก่อนเมื่อมีการอภิปรายซักถามเสร็จสิ้นแล้ว ยังไม่ต้อง
ลงมติความไว้วางใจ เว้นระยะเวลาไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีต้องไปแถลงนโยบาย
ต่อวุฒิสภา ซึ่งเมื่อสมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายซักถามแล้ว วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจในการ
ลงมติไว้วางใจ เพียงแต่สามารถตั้งข้อสงสัยเกิดบางประการเกี่ยวกับการแถลงนโยบาย
ของคณะรัฐมนตรีส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจลงมติ
ให้ความไว้วางใจ จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงมีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ
คณะรัฐมนตรีต่อไป เป็นอันเสร็จสิ้นขั้นตอนการขอความไว้วางใจเข้าบริหารประเทศ
ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งถ้าสภาผู้แทนลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก็จะสามารถเข้าบริหาร
ราชการแผ่นดินได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงข้างมาก
ของผู้ลงคะแนนเสียง (relative majority) คณะรัฐมนตรีก็จะต้องพ้นจากตำแหน่ง
ทั้ง ๆ ที่ยังมีได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินเลย

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขั้นตอนการแถลง
นโยบายเพื่อขอความไว้วางใจเช่นนี้ เป็นเพราะแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของ

วุฒิสมาชิกว่าควรจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเพียงใด ดังคำอภิปรายของประธานสภาว่างรัฐธรรมนุญ เจ้าพระยาศรัทธธรรมาธิเบศในการ พิจารณาว่างรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๕๒ โดยสรุปได้ความว่า^{๓๐} หลักการใหญ่ที่จะใช้ในการปกครองประเทศคือหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่ยอมให้รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นผู้ควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งราษฎร เป็นผู้เลือกตั้งเข้ามา นั้น สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนย่อมมี อำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจในการให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี แต่สำหรับวุฒิสมาชิกนั้นแม้ว่าสมาชิกมิได้มาจากราษฎรเลือกตั้งโดยตรง เพราะได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ แต่ก็ต้องถือว่าเป็นตัวแทนของราษฎรเช่นกัน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการช่วยเหลือพิจารณาว่ากฎหมายและควบคุมรัฐบาล และ ประการสำคัญวุฒิสภาก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการที่ว่ารัฐสภา มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี วุฒิสภาก็มีอำนาจ ในการควบคุมการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีเช่นกัน แต่จะให้ถึงขนาด วุฒิสมาชิกเข้าไปมีส่วนร่วมในการอภิปรายและลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการ แดลงนโยบายด้วยก็ไม่เป็นการสมควร เพราะเหตุผลประการสำคัญคือวุฒิสภามิได้ รับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี วุฒิสภาไม่อาจถูกยุบได้โดยคณะรัฐมนตรี ต่างกับสภาผู้แทน ราษฎรที่อาจถูกคณะรัฐมนตรียุบสภาได้ ดังนั้นอำนาจในการลงมติให้รัฐบาลเข้าบริหาร ประเทศหรือลงมติไม่ไว้วางใจขับไล่รัฐบาลออกไป จึงควรอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร วุฒิสภาควรมีอำนาจในการอภิปรายซักถามเท่านั้น และควรแยกไปอภิปราย ซักถามกันต่างหาก โดยวุฒิสภาสามารถตั้งข้อสังเกตเพื่อส่งให้สภาผู้แทนราษฎร ณาไปประกอบการตัดสินใจในการลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ด้วย

ดังนั้นขั้นตอนการแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีจึงเริ่มจากคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ อภิปรายซักถามก่อน แล้วจึงไปแถลงนโยบายต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาสามารถ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีส่งไปยังสภาผู้แทน ราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงมติว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจต่อไป

^{๓๐}โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงาน การประชุมสภาว่างรัฐธรรมนุญ" ครั้งที่ ๒๗, วันที่ ๖ กันยายน ๒๔๕๑, หน้า ๓๓๓ - ๓๔๓.

แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ลดบทบาทวุฒิสภาในส่วนของความเป็นที่มาของรัฐบาลลง ให้คงมีเพียงสามารถอภิปรายตั้งข้อสังเกตในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เพราะถือเป็นอำนาจเฉพาะของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

นับได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ ฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศยุโรปตะวันตกค่อนข้างมาก ได้ลดบทบาทของวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งลงในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินคงเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนที่แสดงบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะลักษณะการแสดงถึงความเป็นที่มาของคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวที่แสดงบทบาทนี้ เพราะเป็นผู้ลงมติไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีบริหารประเทศในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ลงมติขับไล่คณะรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง โดยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับเพียง ๒ ปี ๘ เดือน ก็ถูกคณะทหาร ตำรวจ พลเรือน ภายใต้การนำของพลเอก ผิน ชุณหะวัณ ได้ทำการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ จึงทำให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียงคณะเดียวคือ คณะรัฐมนตรีจอมพลแปลก พิบูลสงครามซึ่งได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๔๘๒ ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ แล้ว

จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเริ่มจากการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๔๘๒ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๘๐ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๘๐ จำนวน ๘๔ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๘๒ อีก ๒๑ คน ทั้งนี้ตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๑๘๒ ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับ

การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๐ อยู่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป จนกว่าจะสิ้นอายุสมัยจากได้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม จำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นอีก ๒๑ คนนั้น เป็นผลมาจากการขยายอัตราส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนกับจำนวนราษฎร ซึ่งเดิมสมาชิกหนึ่งคนต่อประชากรสองแสนคน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนต่อประชากรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ทำให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น

ลักษณะของนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นำมาแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้จำแนกนโยบายเป็นด้านต่าง ๆ ๑๓ ด้าน เป็นการจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่รับผิดชอบ การบริหารด้านต่าง ๆ ได้แก่ การศาสนา พระมหากษัตริย์ การต่างประเทศ การทหาร การศึกษา การเกษตร การอุตสาหกรรม การคมนาคม การพาณิชย์ การมหาดไทย การสาธารณสุข การศาลยุติธรรม และการคลัง ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีแยกกันไปที่ละด้านตามลำดับ จนครบทั้ง ๑๓ ด้าน เป็นผลให้การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความยืดหยุ่นล่าช้า โดยเฉพาะสมาชิกกลุ่มฝ่ายค้าน นำโดยนายควง อภัยวงศ์และพวกได้อภิปรายซักถามนโยบายของรัฐบาลด้านต่าง ๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วนกับการลุกขึ้นมาอธิบายชี้แจงนโยบายของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง การอภิปรายใช้เวลาทั้งสิ้น ๑๑ วัน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เว้นวันที่ ๘, ๑๐, ๑๑ และ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงได้ยุติการอภิปรายซักถาม^๓ โดยในชั้นนี้ยังไม่มีอาการลงมือความไว้วางใจเพื่อรอให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภา ก่อน นับเป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเข้าบริหารประเทศที่ใช้เวลานานที่สุดถึง ๑๑ วัน

หลังจากนั้นจอมพลแปลก พิบูลสงครามก็นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภา ซึ่งการแถลงนโยบายครั้งนี้ที่ประชุมวุฒิสภา เห็นว่าการอภิปรายซักถามนโยบายแยกทีละด้านทำให้เสียเวลายืดเยื้อดังกรณี

^๓ ไซโรตดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทน" ครั้งที่ ๓ - ๑๓/๒๕๕๒ (สามัญ), วันที่ ๖ - ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒, หน้า ๑๔ - ๑๑๑๐.

สภาผู้แทนราษฎร จึงได้กำหนดให้สมาชิกอภิปรายซักถามนโยบายรวมกันไปเพื่อความรวดเร็ว แต่กระนั้นสมาชิกก็ยังใช้เวลาในการอภิปรายทั้งสิ้น รวม ๓ วัน คือ ในวันที่ ๒๓, ๒๔ และ ๒๖ กรกฎาคม ๒๔๘๒ จึงยุติการอภิปรายและวุฒิสภาตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีต่อไปได้^{๓๒}

ขั้นตอนสุดท้ายของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงเมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับข้อสังเกตของวุฒิสภาแล้ววันประชุมลงมติความไว้วางใจกัน ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรให้ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๖๓ คัดค้าน ๓๑ ในจำนวนสมาชิก ๑๐๒ ท่าน

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงบทบาทในการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรได้ชัดเจนที่สุด ทั้งทางด้านการอภิปรายซักถามนโยบายซึ่งมีเป็นจำนวนมากและโดยละเอียดใช้เวลา ๑๑ วัน และการลงมติไว้วางใจซึ่งมีผู้ลงคะแนนเสียงคัดค้านถึง ๓๑ ท่าน และมีผู้สนับสนุน ๖๓ ท่าน ในขณะที่วุฒิสภาก็ไม่ด้อยไปกว่าสภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีกันมากเช่นกันต้องใช้เวลาถึง ๓ วัน จึงจะเสร็จสิ้นแม้จะไม่มีสิทธิในการลงมติไว้วางใจก็ตาม

คณะรัฐมนตรีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงพร้อมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยการทำรัฐประหารเงี้ยวของพลเอกผิน ชุณหะวัณ คณะทหารและตำรวจ โดยการสนับสนุนของนายกรัฐมนตรี ถือเป็นการสูญเสียรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ค่อนข้างจะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ที่สุดฉบับหนึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๒} โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา" ครั้งที่ ๓ - ๔/๒๔๘๒ (สามัญ) ชุดที่ ๑, วันที่ ๒๓, ๒๔ และ ๒๖ กรกฎาคม ๒๔๘๒, หน้า ๑๑ - ๓๑๔.

๓.๑.๑.๓ การแปลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการนำรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา โดยยังคง
หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และได้แก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราที่ยัง
ขาดไป เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองในขณะนั้น

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มี
เพียงสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง แต่ในระยะ
เริ่มแรกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ไว้เป็นการชั่วคราวคือ ภายในระยะเวลาสิบปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ได้แก่ สมาชิกประเภทที่ ๑
มาจากการเลือกตั้งทั่วไป และสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้ง
ขึ้นไว้แล้วในวันที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยสมาชิกแต่ละประเภทมีจำนวนเท่ากัน
นอกจากนี้ ยังกำหนดอีกว่าในระหว่างที่สมาชิกประเภทที่ ๑ ยังไม่ได้เข้ารับหน้าที่
(ระหว่างการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑) ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย
สมาชิกประเภทที่ ๒ ไปพลางก่อน^{๓๓} ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาดังนี้

๑. วาระเริ่มแรกก่อนการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑
สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเท่านั้น
๒. เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ และ
สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่แล้ว สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑
และสมาชิกประเภทที่ ๒
๓. เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสิบปี นับจากวันใช้บังคับ
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเท่านั้น

เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้
บทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกตามมาตราเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งไม่มีข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^{๓๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม
พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๑๑๕.

เป็นข้าราชการประจำ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อข้าราชการประจำได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งข้าราชการประจำผู้นั้นก็ต้องลาออกจากราชการ³⁴ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ สามารถแต่งตั้งจากข้าราชการประจำได้ ดังนั้นสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐประหาร จึงประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหารซึ่งสนับสนุนการรัฐประหารได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นจำนวนมาก

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในระยะเวลาใช้บทเฉพาะกาลสมาชิกประเภทที่ ๑ ที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากัน และประชุมร่วมกันในสภาเดียวกัน บทบาทในการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจึงมีเท่ากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือในการให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร³⁵ ซึ่งก่อนคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศ นายกรัฐมนตรีจะนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจึงเข้ามามีบทบาทให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑ ที่มาจากการเลือกตั้ง ต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งถูกยกเลิกไปก่อนหน้านี้ ที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่มีสิทธิที่จะเข้ามาอภิปรายร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิลงมติไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศด้วย แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลเท่ากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรียังสามารถ

³⁴ หยุค แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๓๑.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕, มาตรา ๗๖.

เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจในระหว่างบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วได้ด้วย³⁶ นับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีให้มีความสมบูรณ์ตามแนวทางของระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา แต่ประเด็นที่ขัดแย้งกับหลักการของระบบรัฐสภาอย่างชัดเจนที่สุดคือ การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ที่มาจากการเลือกตั้ง และมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากัน และไม่แยกข้าราชการประจำออกจาก การเมือง เปิดโอกาสให้สมาชิกประเภทที่ ๒ ที่มาจากการแต่งตั้งสามารถเป็น ข้าราชการประจำในขณะเดียวกันได้ สภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้มีสมาชิกที่เป็นตัวแทน ของประชาชนอย่างแท้จริงเท่านั้น แต่ยังมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามา สนับสนุนรัฐบาลโดยเฉพาะ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิด ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ ถือกำเนิดมาจากคณะรัฐประหาร เพราะใช้บังคับ ภายหลังการรัฐประหารโดยคณะทหาร ตำรวจ พลเรือน ภายใต้การนำของ พลเอก ผิน ชุณหะวัณ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็สิ้นสุดลงโดยคณะรัฐประหารเช่นกัน โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ รวมระยะเวลาใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ๖ ปีครึ่ง และมีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจจาก สภาผู้แทนราษฎรตามความในมาตรา ๘๔ รวมทั้งสิ้น ๕ คณะ ดังนี้

๑. ภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ กลับมาใช้ไปพลางก่อน และได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ขึ้น จำนวน ๑๒๓ ท่าน³⁷ ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารฝ่ายสนับสนุนคณะรัฐประหาร หลังจากนั้นได้มี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็น

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๘๕ และ ๘๖.

³⁷ ประเสารัฐ บัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗), หน้า ๗๐๔-๗๑๑.

นายกรัฐมนตรี และจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย
ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๔๙๔ ตามความในมาตรา ๕๐ ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๒ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหารเท่านั้น
การอภิปรายซักถามจึงมีไม่มากนัก และมีการลงมติให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี
ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์^{๖๘} แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า บทบาทของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ในการควบคุมคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบาย
มีไม่มาก หรือแทบจะไม่มีเลย เนื่องจากเหตุผลประการสำคัญคือ สมาชิกเหล่านี้เป็น
สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารฝ่ายสนับสนุนคณะรัฐประหาร
ในคณะรัฐมนตรีมีคณะรัฐประหารดำรงตำแหน่งอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็น
พลเอกผิน ชุณหะวัณ พลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พลเรือตรีชานาญ อรรถยุทธ์
พลโทเดช เดชประดิษฐ์ พลเรือตรียุทธศาสตร์โกศล พลอากาศเอกพิน รณภาภาค
กฤษดาณี พลอากาศโทหลวงเชิดวุฒากาศ คณะรัฐมนตรีจึงเปรียบเสมือนเป็น
คณะรัฐประหารซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒
นั่นเอง บทบาทของสมาชิกประเภทที่ ๒ จึงแสดงออกในทางสนับสนุนคณะรัฐมนตรี
มากกว่าการควบคุม

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ
เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร จึงต้องมีการจัดตั้ง
คณะรัฐมนตรีชุดใหม่เพื่อขอความไว้วางใจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕

๒. ภายหลังจากเลือกตั้งจอมพล แปลก พิบูลสงคราม
ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลง
นโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๓ เมษายน ๒๔๙๕ และได้รับความไว้วางใจ
ภายหลังจากใช้เวลาอภิปราย ๒ วัน (๓-๔ เมษายน ๒๔๙๕) ด้วยคะแนนเสียง
๑๖๑ และคัดค้าน ๔ เสียง ในจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุมจำนวน ๑๙๖ ท่าน
โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกประเภทที่ ๒ การแสดงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร
จึงเป็นไปในทางสนับสนุนรัฐบาลมากกว่าคัดค้าน

^{๖๘}ราชกิจจานุเบกษา, พ.ศ. ๒๔๙๔ เล่ม ๖๘ ตอน ๓๙ หน้า ๕๘๓๑.

คณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้สิ้นสุดลง เนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๑ ต้องมีการเลือกตั้งใหม่

๓. ภายหลังจากเลือกตั้งจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ซึ่งมีฐานเสียงจากสมาชิกประเภทที่ ๒ และสมาชิกประเภทที่ ๑ สังกัดพรรคเสรีมนังคศิลา ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๐ การอภิปรายเป็นไปอย่างเคร่งเครียดพอสมควร โดยเป็นการอภิปรายรวมมิได้แยกเป็นรายกระทรวง จึงทำให้ใช้เวลาในการอภิปรายชกถามไม่มากนัก ประกอบกับมีผู้เสนอขอปิดอภิปรายโดยสมาชิกยังมีได้อภิปรายชกถามมากนัก สมาชิกพรรคที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลจึงทำการประท้วงเดินออกจากห้องประชุม ผลการลงมติจึงปรากฏว่าได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนน ๑๔๔ เสียง และคัดค้าน ๔ เสียง^{๓๙} มีข้อสังเกตว่าการแถลงนโยบายครั้งนี้ เฉพาะสมาชิกประเภทที่ ๑ เท่านั้นที่อภิปราย ไม่ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ ๒ คนใดอภิปรายชกถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเลย

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๐๐

๔. การทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ สิ้นสุดลง จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ จำนวน ๑๒๑ ท่าน ให้ปฏิบัติหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรไปพลางก่อน ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายทหาร มีพลเรือนเพียง ๑๔ ท่าน^{๔๐}

นายพจน์ สารสินได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร (เฉพาะสมาชิกประเภทที่ ๒ เท่านั้น) เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๐๐ มีการอภิปรายชกถามไม่มากนัก

^{๓๙}โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๓/๒๕๐๐, วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๐, หน้า ๒๔-๑๔๔.

^{๔๐}ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๑๔ วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๐๐.

และได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงด้วยการลาออก เนื่องจากมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ ของสภาขึ้นใหม่

๕. ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ ใหม่ พลเอก ถนอม กิตติขจร ได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร (ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ และสมาชิกประเภทที่ ๒ จำนวนเท่ากัน) เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๐๑ เป็นการอภิปรายโดยรวม มิได้แยกเป็นรายกระทรวง มีสมาชิกอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยไม่ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ ๒ ท่านใดอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเลย ภายหลังเสร็จสิ้นการอภิปรายที่ประชุมได้ลงมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๑๖๒ คัดค้าน ๔๐ เสียง^{๔๑}

คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยการลาออกของพลเอก ถนอม กิตติขจร ในวันเดียวกันกับที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีเหตุผลว่าต้องการจะให้มียุทธธรรมนูญฉบับใหม่ที่เหมาะสม เพื่อการปกครองประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อยกว่าที่เป็นอยู่

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ ทั้ง ๕ ครั้งนี้ ในจำนวน ๒ ครั้งที่ได้รับ ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์เกิดขึ้นในการแถลงนโยบายของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม และนายพจน์ สารสิน ซึ่งเป็นการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเฉพาะสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งภายหลังการทำการรัฐประหารเท่านั้น สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการทหารฝ่ายสนับสนุนคณะรัฐประหาร จึงได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลอย่างพร้อมเพรียงกัน นอกจากนี้ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีอีก ๓ ครั้ง ที่สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ นั้น สมาชิกประเภทที่ ๑ ที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้นที่ได้อภิปราย

^{๔๑} ใปรครตุรยลละเอียคในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๑/๒๕๐๑ (วิสามัญ), วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๐๑, หน้า ๕๔-๑๖๔.

ชักถามรัฐบาล โดยไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกประเภทที่ ๒ คนใดอภิปรายชักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีเลย และการลงมติรัฐบาลมักจะได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงค่อนข้างสูง จึงอาจกล่าวได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ เท่านั้นที่แสดงบทบาทในการควบคุมนโยบายของรัฐบาล ทั้งในการอภิปรายและลงมติไว้วางใจ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ แสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนรัฐบาล

๓.๑.๑.๔ การแปลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๔ คน ซึ่งได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๒ มาเป็นแนวทางหลักพร้อมกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพียงเล็กน้อยและส่งไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกแห่งชาติพิจารณา เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นในบรรยากาศที่เสรี โดยไม่มีกลุ่มบุคคลใดมาคอยบงการให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่มตนเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ⁴² จึงมีหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก

หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕๐ และไม่เกิน ๓๐๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี มีอำนาจเต็มที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีมีวาระดำรงตำแหน่ง ๖ ปี แต่ทุก ๓ ปี สมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งจะต้องออกไปเพื่อเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งใหม่ วุฒิสภามีอำนาจกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีบ้างเล็กน้อย เช่น

⁴² กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ:ดวงดีการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๔๒.

ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ เป็นต้น แต่ไม่มีอำนาจในการร่วมอภิปรายและออกเสียง
ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

ประการสำคัญคือ ได้แยกข้าราชการประจำออก
จากการเมือง โดยกำหนดห้ามไว้ว่าข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ปรึกษา
ของรัฐบาลในขณะเดียวกันไม่ได้⁴³ เพื่อให้ข้าราชการประจำทำงานสนองความต้องการ
ของประชาชน และปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว และปล่อยหน้าที่
ในการกำหนดนโยบายบริหารกิจการของประเทศให้เป็นเรื่องของการเมืองโดยตรง
โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร⁴⁴ ซึ่งยังผลให้ผู้ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมดโอกาสที่จะ
เป็นนายกรัฐมนตรี แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าต้องการรัฐบาลที่มีที่มาจากราษฎร
อย่างแท้จริง

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสมาชิก
รัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุม
การบริหารราชการแผ่นดิน แต่บทบาทในการควบคุมการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี
นั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่าวุฒิสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการให้
ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น กล่าวคือ

ก่อนคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดิน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๑๔๔ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า
"คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร
เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ
จำนวนสมาชิกที่มาประชุม" การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความ
ไว้วางใจ กระทำในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น วุฒิสภา
ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในการอภิปราย และลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด
และหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกที่มา
ประชุม คณะรัฐมนตรีจึงจะมีสิทธิเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ ในทางตรงกันข้าม
ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมแล้ว

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๑๐๒ และ ๑๐๔ .

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๑๐๓ .

คณะรัฐมนตรีก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งโดยที่ยังมิได้เข้าบริหารราชการแผ่นดิน แต่ประการใด เป็นการให้อำนาจในการควบคุมนโยบายและความเหมาะสมต่อตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีแก่สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากราชนอย่างแท้จริง

นอกจากนี้การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีจะต้องพ้นจากตำแหน่ง⁴⁵ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่าวุฒิสภา เป็นทั้งที่มาของคณะรัฐมนตรี และสามารถทำให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งวุฒิสภาไม่มีสิทธินั้น

นอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดยังมีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วย ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเช่นกัน สมาชิกวุฒิสภามีเพียงสิทธิในการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้เท่านั้นที่เป็นอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในด้านของคณะรัฐมนตรีนอกจากถูกควบคุมโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจเป็นผู้ริเริ่มต่อสภาผู้แทนราษฎรในการขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจภายหลังได้รับความไว้วางใจให้เข้าบริหารประเทศแล้วได้ โดยกระทำในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยมติไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม จึงถือว่าคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจให้บริหารประเทศต่อไปได้

แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลที่มีมากกว่าวุฒิสภามาก จนแทบจะกล่าวได้ว่าวุฒิสภาไม่มี

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๕๘.

บทบาทในการควบคุมคณะรัฐมนตรีเลย คงมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับเพียง ๒ ปีเศษ ก็ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยกเลิก เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้นและรัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหานั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากเกิดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และมีช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการเมืองบางคนแสดงความเป็นนักการเมืองที่ไว้วินัยให้เป็นที่ครหาของประชาชนที่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับจำนวนพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากถึง ๒๒ พรรค ยังผลให้เกิดรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพตลอดเวลา⁴⁶ และมีกระแสแนวความคิดของคอมมิวนิสต์แพร่หลายในหมู่นักศึกษาและประชาชน คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงอ้างเป็นเหตุในการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญในที่สุด ซึ่งในช่วงเวลาใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศจำนวน ๓ คณะ มีการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

๑. ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ และมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๔ แล้ว ผลปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใด ได้รับชัยชนะเกินครึ่งของจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่มีจำนวนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจำนวนมากถึง ๒๒ พรรค พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งมากที่สุดคือ ๓๒ ที่นั่งส่งผลให้ในการหยั่งเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้พยายามเจรจาติดต่อกับพรรคการเมืองอื่น ๆ เพื่อจัดตั้งรัฐบาล แต่ด้วยเหตุผลที่นโยบายของพรรคการเมืองที่ไม่ตรงกันกับพรรคสังคมนิยมแห่งประเทศไทย พรรคแนวร่วมสังคมนิยม และพรรคพลังใหม่ การไม่สามารถตกลงกันเกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีกับพรรคชาติไทย และการที่พรรคประชาธิปัตย์ตั้งข้อรังเกียจไม่ยอมจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคธรรมสังคมนิยมซึ่งเป็นพรรคที่มีสมาชิกเก่าของพรรคสหประชาไทยมากที่สุด ประกอบกับพรรคกิจสังคมและพรรคพลังใหม่ประกาศให้ความสนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์โดยไม่ขอร่วมเป็นรัฐบาลผสม พรรคประชาธิปัตย์จึงได้ร่วมกับพรรคเกษตรสังคมซึ่งเป็นพรรคที่มีแนวนโยบายทาง

⁴⁶ กระทบผล ท่องธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๕๐.

เสรีนิยมคล้าย ๆ กัน จัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม ๒ พรรค ซึ่งมีเสียงสนับสนุนในสภาที่
แน่นนอน ๔๑ เสียงโดยหวังจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคกิจสังคม พรรคพลังใหม่
และพรรคเล็กอื่น ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร⁴⁷

เมื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยรัฐมนตรีส่วนใหญ่
เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเกษตรสังคม โดยมีบุคคลภายนอกเป็น
รัฐมนตรีบางตำแหน่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้นำคณะรัฐมนตรีเข้าถวายสัตย์
ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก่อนได้รับความไว้วางใจให้เข้าบริหาร
ราชการแผ่นดินจากสภาผู้แทนราษฎร จนมีผู้กล่าวว่ารัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช
กระทำผิดรัฐธรรมนูญพยายามดึงสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเล่นการเมือง⁴⁸
ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๑๓๓ และมาตรา ๑๓๔
ประกอบกับมาตรา ๑๔๔ แล้ว เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว
คณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน สามารถเข้ารับหน้าที่บริหารราชการ
แผ่นดินได้เลยในด้านงานประจำภายหลังได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์
แล้วเพื่อมิให้งานติดขัด โดยจะยังไม่สามารถเข้าบริหารประเทศตามนโยบายที่วางไว้
เพราะยังไม่ได้รับความไว้วางใจในการแถลงนโยบายจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะได้
กล่าวในรายละเอียดในลำดับต่อไป

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้นำคณะรัฐมนตรี
แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๔ โดยมีสมาชิกพรรคฝ่าย
ที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาลอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีและความเหมาะสมกับ
ตำแหน่งของรัฐมนตรีบางท่านกันอย่างกว้างขวาง และใช้เวลานานเป็นเวลาทั้งสิ้น
๑๑ ชั่วโมงเศษ โดยสมาชิกฯ ได้เน้นให้ความสำคัญในการอภิปรายซักถามนโยบาย
ของคณะรัฐมนตรีในด้านการเกษตร ด้านเศรษฐกิจและด้านการต่างประเทศ
เมื่อการอภิปรายซักถามสิ้นสุดลง ได้มีการลงมติโดยวิธีการลงคะแนนลับ ซึ่งผล
การลงมติปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง ๑๕๒
ไว้วางใจ ๑๑๑ ไม่ออกเสียง ๓ คะแนน บัตรเสีย ๑ คะแนน ส่งซองเปล่า ๑ คะแนน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁷ นพดล ศรีสุข, "บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ ศึกษาด้ว
การรวมกลุ่มพรรคและความขัดแย้ง", (วิทยานิพนธ์ ปริณิญามหาบัณฑิต แผนกวิชา
การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๑๔๐-๑๔๑.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๔-๑๔๕.

และขาดประชุม ๑ คน⁴⁹ จากจำนวนสมาชิกที่มาประชุมทั้งหมด ๒๖๔ คน ซึ่งมีความหมายว่า คณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจให้เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม ตามความนัยมาตรา ๑๘๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ ทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีทางเลือกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ๒ ประการคือ กราบถวายบังคมลาออก หรือ เสนอพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

เกี่ยวกับทางเลือกกรณี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ที่จะเสนอพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้กลายเป็นปัญหาโต้แย้งกันในเรื่องคณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จะมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันใหม่ได้หรือไม่⁵⁰ เพราะแม้คณะรัฐมนตรีได้รับ

พระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง และถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์แล้ว แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจในการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร จะมีฐานะเป็นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสมบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือไม่ ซึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เลือกวิธีการกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง ทำให้ปัญหานี้ยุติลง

เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่คณะรัฐมนตรี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ไม่ได้รับความไว้วางใจในการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น พบว่า พรรคประชาธิปไตยซึ่งร่วมจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคเกษตรสังคม รวมกันแล้วมีคะแนนเสียงสนับสนุนเพียง ๔๑ เสียง โดยมีพรรคกิจสังคมและพลังใหม่ประกาศให้ความสนับสนุนอีก ๓๐ เสียง รัฐบาลผสมพรรคประชาธิปไตย - เกษตรสังคม จึงควรมีเสียงสนับสนุนเท่ากับ ๑๒๑ เสียง ซึ่งยังไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสภาที่มีสมาชิกทั้งหมด ๒๖๔ คน การไม่ได้รับความไว้วางใจครั้งนี้จึงเป็นเพราะพรรคประชาธิปไตย

⁴⁹โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๓/๒๕๑๔ (สามัญ), วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๑๔, หน้า ๒๔-๒๒๑.

⁵⁰กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๕๐.

ในฐานะแกนนำจัดตั้งรัฐบาลไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรได้ครบถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดนั่นเอง ซึ่งสาเหตุน่าจะเป็นเพราะรัฐบาลผสมพรรคประชาธิปัตย์-เกษตรสังคมประสบปัญหาในการหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ยอมรวมกับพรรคการเมืองที่มีอดีตสมาชิกพรรคสหประชาไทย ไม่สามารถตกลงจัดสรรตำแหน่งกับพรรคชาติไทย ไม่สามารถเรียกเสียงสนับสนุนจากกลุ่มพรรคสังคมนิยม ตลอดจนมีกลุ่มร่วมชาติหรือสหพรรคเป็นคู่แข่งรวบรวมกลุ่มพรรคต่างสลับเข้าเป็นกำลังสำคัญในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีพรรคประชาธิปัตย์-เกษตรสังคม⁵¹ ดังนั้นการไม่ได้รับการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบาย จึงมีเงื่อนไขสำคัญจากการขาดเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง

นับเป็นคณะรัฐมนตรีชุดแรกและชุดเดียวในประวัติศาสตร์การปกครองในระบอบประชาธิปไตย นับแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันที่ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน แต่ไม่ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงของสมาชิกเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มาประชุม เป็นผลให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้ซึ่งได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแล้ว ต้องสิ้นสุดลงโดยยังไม่ทันได้เข้ารับบริหารประเทศเลย อันเป็นบทบาทในการควบคุมคณะรัฐมนตรีในด้านนโยบายและความเหมาะสมของตัวรัฐมนตรีตั้งแต่วาระแรกของการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี แสดงถึงอำนาจอันเด็ดขาดสูงสุดต่อการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเป็นของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างแท้จริงเท่านั้น

๒. เมื่อหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมชได้กราบบังคมทูลลาออก เนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในวันแถลงนโยบาย กลุ่มร่วมชาติหรือกลุ่มสหพรรคซึ่งเป็นกลุ่มที่ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้ร่วมกับพรรคกิจสังคมและพรรคเล็กอื่น ๆ จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น โดยตกลงกันให้หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคมเป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้นในการหาเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีในวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๑๔ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป ได้รับเสียงสนับสนุน ๑๓๔ เสียง ในขณะที่พันเอกสมคิด ศรีสังคมผู้แข่งขันได้คะแนน ๕๘ เสียง

⁵¹โปรดดูรายละเอียดใน นพดล ศรีสุข, "บทบาทของรัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรคและความขัดแย้ง", หน้า ๑๓๘-๒๐๗.

หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้นำ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๔ โดยมี นโยบายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากกว่าคณะรัฐมนตรีผสมพรรคประชาธิปัตย์- เกษตรสังคม ซึ่งกล่าวไว้แต่หลักกว้าง ๆ (เพราะพรรคกิจสังคมได้โจมตีนโยบาย ของรัฐบาลผสมพรรคประชาธิปัตย์-เกษตรสังคมว่าไม่มีเป้าหมายแน่ชัด เป็นการ เองงานประจำของราชการมาเรียงต่อ ๆ กัน) ได้แก่ นโยบายเกี่ยวกับ เรื่องการผันเงิน ๒,๕๐๐ ล้านบาท ได้วางแผนปฏิบัติการเร่งด่วนในอันที่จะเพิ่ม รายได้ให้กับเกษตรกร โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณจำนวนไม่น้อยกว่า ๒,๕๐๐ ล้านบาท มอบหมายให้สภาตำบลใช้จ้างแรงงานในท้องถิ่น ชุดคูคลอง ทาพายเก็บน้ำในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ชาวไร่ชาวนากำลังว่างงานเพื่อให้ ทุนใช้ในช่วงเวลาก่อนที่จะถึงฤดูกาลทำนา^{๕๒} หรือนโยบายให้ผู้บรรลุนิติภาวะ และมีรายได้ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ บาทต่อเดือนได้รับการสงเคราะห์จากรัฐบาล โดยวาง นโยบายให้ได้รับการสงเคราะห์โดยไม่ต้องเสียค่าโดยสาร ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ค่าหนังสือ และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับสำหรับบุตรทุกคน และได้รับบริการด้านการรักษาพยาบาล โดยไม่ต้องเสียค่ารักษา โครงการนี้ เป็นแผนปฏิบัติการขจัดความยากจนในเขตเมืองหรือในนครใหญ่ทั่วประเทศ^{๕๓} โดยมีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ พรรคเกษตรสังคม และพรรคกลุ่มสังคมนิยมได้ อภิปรายซักถามกันอย่างกว้างขวาง ใช้เวลาอภิปรายทั้งสิ้น ๑๑ ชั่วโมงเศษ จึงได้ มีการลงมติโดยวิธีการเรียกชื่อสมาชิกเรียงตามลำดับอักษรและให้ออกเสียง ลงคะแนนเป็นการเปิดเผย ผลของการลงคะแนนมีสมาชิกลงมติไว้วางใจ ๑๔๐ เสียง ไม่ไว้วางใจ ๑๐๖ เสียง งดออกเสียง ๑๔ คน และไม่อยู่ในที่ประชุม ๕ คน^{๕๔}

จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ ๑๔๐ เสียง ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิก ทั้งหมดเพียง ๕ เสียง (สมาชิกทั้งหมด ๒๖๕ คน กึ่งหนึ่งคือ ๑๓๒ คน) มีผู้คัดค้าน ไม่ไว้วางใจถึง ๑๐๖ เสียง ส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่ไม่มั่นคงเท่าที่ควร จนต่อมาคณะรัฐมนตรีชุดนี้ก็ล้มไปในที่สุด หลังจากเข้าบริหารประเทศได้เพียง

^{๕๒} ปรอดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๔/๒๕๑๔ (สามัญสมัยแรก), วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๑๔, หน้า ๒๓๘.

^{๕๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๑.

^{๕๔} ปรอดดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๗-๔๓๘.

๑๐ เดือน โดยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง

๓. ภายหลังกการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๑๙ ผลปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุดจำนวน ๑๑๔ ที่นั่ง แม้ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดแต่ก็ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลจตุรพรรค ร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคม และพรรคสังคมนิยม ทำให้มีคะแนนเสียงที่มั่นคงถึง ๒๐๖ เสียง หลังจากนั้นหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ก็ได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๙ โดยนโยบายมีเนื้อหาไม่แตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลผสมพรรคประชาธิปัตย์-เกษตรสังคมมากนัก เนื่องจากมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลเหมือนกัน สมาชิกพรรคฝ่ายค้านได้อภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรีกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ให้ความสำคัญในการอภิปรายซักถามนโยบายด้านเกษตรกรรมมากที่สุด ใช้เวลาทั้งสิ้น ๔ ชั่วโมงเศษ จึงได้มีการลงมติโดยวิธีการเรียกชื่อสมาชิกเรียงตามลำดับอักษรและให้ออกคะแนนเสียงโดยเปิดเผย ซึ่งผลการลงคะแนนมีสมาชิกลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง ๒๑๒ เสียง ไม่ไว้วางใจ ๕ เสียง งดออกเสียง ๑๐ คน และไม่อยู่ในที่ประชุม ๕๒ คน^{๕๕} (ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคกิจสังคม)

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลมากถึง ๒๐๐ กว่าเสียง ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แก่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านว่า การอภิปรายคัดค้านอย่างไรก็ไม่สามารถดึงคะแนนเสียงสนับสนุนรัฐบาลให้หันมาคัดค้านรัฐบาลได้ การอภิปรายคัดค้านนโยบายของรัฐบาลของสมาชิกพรรคฝ่ายค้านจึงมีเป้าหมายเบี่ยงเบนไปจากการมุ่งล้มล้างรัฐบาลไปเป็นการอภิปรายเพื่อ :

(๑) เป็นการแสดงเหตุผลคัดค้านนโยบาย

^{๕๕} โปรดดูรายละเอียดใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร" ครั้งที่ ๓/๒๕๑๙ (สมัยสามัญสมัยแรก), วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๙

ของรัฐบาลใหม่ เพื่อการแสวงหาความชอบธรรมในการที่จะคัดค้านนโยบายของ
รัฐบาลจากมติมหาชน

(๒) เป็นการแสดงบทบาทในการควบคุม
นโยบายของรัฐบาล เพื่อแสวงหาคะแนนนิยมจากภายนอกสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การอภิปรายเพื่อแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของชาวไร่ชาวนา และประชาชนผู้ยากจน
ทั่ว ๆ ไป อันเป็นการเรียกร้องคะแนนนิยมให้กับพรรคฝ่ายค้านอย่างเห็นได้ชัด^{๕๖}

คณะรัฐมนตรีหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช
นายกรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งได้เพียง ๕ เดือน ก็ต้องล้มไปอีกเนื่องจาก
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเพราะทน
การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลของสมาชิกวุฒิสภาพรรคไม่ไหว หลังจากนั้นหม่อมราชวงศ์
เสนีย์ ปราโมช ก็ได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
อีกครั้งหนึ่ง และได้จัดตั้งรัฐบาลผสม ๔ พรรคเดิม แต่ยังไม่ทันได้แถลงนโยบาย
เพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก็ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
กระทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๔ พร้อมกับ
การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ สภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภาเป็นอันสิ้นสุดลง และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๕๑๔ ในเวลาต่อมา

ศูนย์วิทยพัชรากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๖}ไมตรี วิริยะ, "รัฐสภาไทย : การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ
บทบาทของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ กับสภาพปฏิรูป
การปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๑๔", (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต แผนก
วิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๒), หน้า ๘๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๔๑๑ มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้เพียง ๒ ปี ภายใต้บรรยากาศแห่งเสรีภาพสูงสุด และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง เนื่องจากกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนมีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลแต่เพียงสภาเดียว โดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่มีสิทธิในการอภิปรายหรือลงมติไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายแต่ประการใด แสดงให้เห็นถึงความเป็นที่มาของรัฐบาลว่า สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่เป็นที่มาของรัฐบาล ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้ง ๒ ชุด ได้แสดงบทบาทในการเป็นที่มาของรัฐบาลและการควบคุมรัฐบาลอย่างมากที่สุด และเด็ดขาด โดยสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลผสมพรรคประชาธิปัตย์-เกษตรสังคมเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ทั้งที่ยังไม่ได้เข้ารับราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ รัฐบาลผสมสหพรรคของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และรัฐบาลผสมจตุรพรรคของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ก็ถูกควบคุมโดยการอภิปรายซักถามการแถลงนโยบายอย่างกว้างขวาง และแสดงการคัดค้านในการลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงค่อนข้างสูง แต่ในทางกลับกันการที่รัฐธรรมนูญให้บทบาทแก่สภาผู้แทนราษฎรสูงมากเช่นนี้ แต่ไม่มีกลไกในการควบคุมจำนวนพรรคการเมืองให้มีจำนวนที่เหมาะสม (มีพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภา ๒๒ พรรค ในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ และ ๑๙ พรรคในปี พ.ศ. ๒๔๑๙) และควบคุมวินัยของสมาชิกในสังกัดพรรคการเมืองที่ดีพอ จึงทำให้เกิดการเรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรีและผลประโยชน์ส่วนตัวอื่น ๆ เป็นผลให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพที่มั่นคงล้มลุกคลุกคลานตลอดเวลา และไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการบริหารประเทศได้อย่างราบรื่น และถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกระทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในที่สุด

๓.๑.๒ การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๓.๑.๒.๑ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับที่ ๒ ภายหลังจากใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ มาเป็นเวลาเกือบ ๑๕ ปีแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นหนึ่งในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่า ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง และเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีจึงเสนอขออนุมัติสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาในรายละเอียด จนกระทั่งหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จนแล้วเสร็จ และเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ต่อไป^{๕๗}

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ และกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติ ๒ สภา คือ สภาผู้แทน และพฤฒสภา ซึ่งสมาชิกทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น โดยในวาระเริ่มแรกสมาชิกพฤฒสภา ประกอบด้วยผู้ซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้) เป็นผู้เลือกตั้งตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๘๐ มีจำนวนทั้งสิ้น ๔๐ คน ซึ่งต่อไปจะต้องมีกฎหมายกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาขึ้น (แต่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภายังไม่ทันได้มีขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปเสียก่อนโดยการรัฐประหาร)^{๕๘} ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนนั้นได้รับตำแหน่งโดยวิธีการเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บทบาทของสภาผู้แทนมีมากกว่าพฤฒสภาทั้งในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล กล่าวคือ ในทางนิติบัญญัตินั้นสมาชิกสภาผู้แทนและคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอร่าง

^{๕๗}ดูรายละเอียดในคำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๔.

^{๕๘}ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญ ในทางการเมืองของประเทศไทย, หน้า ๑๒๒.

พระราชบัญญัติต่อรัฐสภา⁵⁹ สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้พิจารณาในสภาผู้แทนก่อนแล้วจึงเสนอวุฒิสภา พิจารณาตามลำดับ ซึ่งถ้าวุฒิสภาแก้ไขหรือไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนไปเพื่อสภาผู้แทนพิจารณาอีกครั้ง และหากสภาผู้แทนเห็นด้วยกับ วุฒิสภาก็ให้เป็นไปตามนั้น หรือหากสภาผู้แทนยืนยันตามร่างเดิมที่ได้เสนอไปแล้ว ด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁶⁰ อันแสดงให้เห็นถึงบทบาทในทางนิติบัญญัติ ของสภาผู้แทนที่มีมากกว่าวุฒิสภา วุฒิสภาจึงเปรียบเสมือนพี่เลี้ยงคอย พิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณามาจากสภาผู้แทนและยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัติได้ในชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ ในทางควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนั้น แม้วุฒิสภาจะมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม คณะรัฐมนตรีอันเกี่ยวกับการบริหารประเทศเช่นเดียวกับสภาผู้แทนก็ตาม แต่วุฒิสภาไม่มีอำนาจสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารคือการเสนอญัตติเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอญัตติเพื่อเปิด อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ โดยมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า ยี่สิบสี่คน⁶¹ การยื่นญัตติเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนับเป็นมาตรการ อันสำคัญที่สุดที่ใช้ในการควบคุมรัฐบาล มีผลกระทบต่อการบริหารประเทศและ เสถียรภาพของรัฐบาล เพราะถ้าสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเกิน กว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ผลก็คือรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่ถูกอภิปราย ลงมติจะต้องพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้นการที่สภาผู้แทนเท่านั้นที่มีสิทธินี้แสดงให้เห็นถึง จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งเน้นให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก เพราะถือว่ามาจากการเลือกตั้งเป็นเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง

เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อน เข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแถลง นโยบายต่อรัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจโดยตรง แต่ได้บัญญัติถึงการบริหารของ คณะรัฐมนตรีด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๖๕ ว่า "ในการดำเนิน นโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา"

59 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๑๒๒.

60 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๘๒.

61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๓๔.

ซึ่งเป็นบทบัญญัติในทานองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๕๐ อันมีความมุ่งหมายให้คณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องมาขอความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีก็จะจัดทำนโยบายในการบริหารประเทศมาแถลงต่อรัฐสภา (ที่ประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนและพฤฒสภา) เพื่อขอความไว้วางใจ มีข้อน่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกพฤฒสภา ซึ่งในหลักการแล้วทั้ง ๒ สภา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น ต่างกันเพียงว่าพฤฒสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมเท่านั้น ดังนั้นการที่ให้สมาชิกพฤฒสภามีอำนาจในการให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเข้ารับบริหารประเทศด้วยแต่ไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล จึงมิได้ขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่าใดนัก

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับเพียง ๑ ปี ๖ เดือน มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภา เพียง ๓ ครั้ง ก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร ดังนี้

๑. หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๔๘๙ หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ยังไม่ทันได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๘ ทรงสวรรคต หลวงประดิษฐมนูธรรม ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยยังมีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ต่อมาหลวงประดิษฐมนูธรรม ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๔๘๙ ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งเป็นสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๘ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๔๘๘ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕) และสมาชิกพฤฒสภา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา (เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม) ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสภาที่รับฟังคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจากเดิมเป็นเพียงสภาผู้แทนราษฎร

สภาเดียว (ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ ๑ จากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ จากการแต่งตั้ง) มาเป็นรัฐสภา คือ ประกอบด้วย ๒ สภา (สภาผู้แทนจากการเลือกตั้งโดยตรง และพฤฒสภาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม)

การแถลงนโยบายครั้งนี้มิได้มีการอภิปรายซักถามมากนัก ต่อจากนั้นได้มีการขอมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐสภาได้ลงมติให้ความไว้วางใจด้วยคะแนน ๕๐ เสียง และคัดค้าน ๒๖ เสียง^{๖๒} อันแสดงให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ได้มีบทบาทมากขึ้นในการให้ความไว้วางใจรัฐบาล โดยมีผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยในนโยบายและผู้ดำรงตำแหน่งคณะรัฐมนตรีจำนวนถึง ๒๖ เสียง ฝ่ายนิติบัญญัติมิใช่มีแต่ผู้สนับสนุนรัฐบาลเท่านั้น ยังมีกลุ่มผู้คอยคัดค้านรัฐบาลอยู่ด้วย รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดลงโดยนายกรัฐมนตรีลาออก อ้างว่าสุขภาพเสื่อมโทรม

๒. พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๔๘๕ มีสมาชิกอภิปรายกันพอสมควร และได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ ๑๔๗ เสียง และคัดค้าน ๔๕ เสียง^{๖๓} บทบาทของฝ่ายค้านในรัฐสภามีมากขึ้นในการลงมติ สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้ว ซึ่งขณะนั้นพรรคประชาธิปไตยนำโดยนายควง อภัยวงศ์ เป็นฝ่ายค้านในรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภาทุกคนล้วนมาจากการเลือกตั้ง รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดลงเนื่องจากนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยและคณะได้ยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาลรวมหลายประเด็นด้วยกัน เช่น นโยบายความสงบเรียบร้อยภายใน ความมั่นคงทางการคลัง การเศรษฐกิจ การต่างประเทศ การแทรกแซงในข้าราชการประจำ การรักษารัฐธรรมนูญของข้าราชการ การศึกษาของชาติ และกรณีพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๘ สวรรคต ซึ่งสภาผู้แทนได้ประชุมกันทั้งกลางวันกลางคืน

^{๖๒} โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๒/๒๔๘๕, วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๔๘๕, หน้า ๑๐-๔๐.

^{๖๓} โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๔/๒๔๘๕, วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๔๘๕, หน้า ๑๑๒-๑๔๐.

เป็นเวลา ๗ วัน ๗ คืน โดยรัฐบาลได้ให้มีการถ่ายทอดเสียงของการประชุมครั้งนี้ทั่วประเทศ และในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ได้มีการลงมติในผู้ตีเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วยวิธีลงคะแนนลับ ปรากฏว่าสภาผู้แทนให้ความไว้วางใจด้วยคะแนน ๘๖ ต่อ ๕๕ มีผู้งดออกเสียง ๑๖ คน^{๖๔} วันรุ่งขึ้น พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และคณะรัฐมนตรีจึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่

๓. พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และได้นำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๐ มีสมาชิกอภิปรายซักถามกันพอสมควร ถึงแม้ว่าบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในการอภิปรายซักถามจะมีไม่มากนัก แต่บทบาทในการลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาลยังคงมีอยู่เช่นเดิม กล่าวคือ ในการลงมติให้ความไว้วางใจนั้นมีสมาชิกคัดค้านถึง ๒๖ เสียง และไว้วางใจ ๑๑๑ เสียง^{๖๕} คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงโดยมีคณะทหารได้ทำการรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. ๒๕๔๔ และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาใช้บังคับ

จะเห็นได้ว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้ง ๓ ครั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ นี้ บทบาทของรัฐสภาผู้รับฟังคำแถลงมีมากพอสมควรในการอภิปรายซักถามและการลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาล ทั้งนี้ สมาชิกรัฐสภาล้วนมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ประกอบกับได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเพื่อรวมตัวกันในการกำหนดแนวทางการเมือง พรรคการเมืองฝ่ายค้านภายใต้การนำของนายดวง อภัยวงศ์ มีบทบาทในการสร้างแรงกดดันแก่รัฐบาล ซึ่งนับได้ว่าสัมพันธ์ภาพของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีความสอดคล้องคล่องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับ

^{๖๔} ประเสริฐ บัทมะสุนทร, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๕๑๕-๒๕๑๗), หน้า ๕๖๕.

^{๖๕} ไบรด์คูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๘/๒๕๔๐, วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๐, หน้า ๓๕๒-๕๒๕.

ที่ดี แต่เพราะความมีบทบาทมากเกินไปของสภาผู้แทนและพฤษสภา ก็เป็นผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลที่ไม่ค่อยมั่นคงนัก เห็นได้จากภายในเวลา ๑ ปี ๖ เดือนที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง ๓ คณะ เฉลี่ยแล้วเพียง ๖ เดือนต่อรัฐบาลแต่ละชุด ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และการแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีของผู้นำในรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลไม่มั่นคงและเป็นผลให้เกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ในที่สุด

๓.๑.๒.๒ การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐

ภายหลังใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้เพียง ๑ ปี ๖ เดือน คณะทหารได้เข้าทำการยึดอำนาจกระทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ และได้ใช้นายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งพลโทหลวงกาจสงคราม รับว่าเป็นผู้ร่างและเตรียมข้อเสนองานไว้ได้คั่งมน้ำขึ้นเสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ลงพระนาม ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐^{๖๖} โดยอ้างเหตุว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน การดำเนินงานของรัฐบาลและการควบคุมราชการฝ่ายบริหารของรัฐสภา ตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ ไม่ประสบผลในทางที่ดี ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤติ บรรดาผู้บริหารและสภาไม่อาจดำเนินการแก้ไขสิ่งไม่ดีให้กลับเข้าสู่ภาวะปกติได้ จึงต้องใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ เพื่อเป็นวิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วัฒนาถาวรและบำบัดทุกข์เข็ญให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ^{๖๗}

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่แตกต่างออกไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (พ.ศ. ๒๔๘๙) คือ "วุฒิสภา" ซึ่งมีฐานะเทียบได้กับ "พฤษสภา" แต่วุฒิสภา

^{๖๖}ประเสริฐ บัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๓๔-๒๕๑๓), หน้า ๕๕๑.

^{๖๗}คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐.

มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนาม
 รับสนองพระบรมราชโองการ โดยมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเท่ากับจำนวนสมาชิก
 สภาผู้แทน (วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมมีจำนวนคงที่ ๘๐ คน)
 และข้าราชการประจำสามารถเป็นวุฒิสมาชิกได้ในขณะเดียวกัน (สมาชิกวุฒิสภา
 เป็นข้าราชการประจำไม่ได้) นอกจากนี้บทบาทของสมาชิกวุฒิสภามีได้จำกัดอยู่ใน
 ฐานะที่เลี้ยงคอยกเว้นกรอกร่างกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนตั้ง เช่นวุฒิสภาเท่านั้น
 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้วุฒิสมาชิกสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาได้⁶⁸
 และมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลได้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างใช้บทเฉพาะกาล
 ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้วุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์
 ภายใน ๑๕ วันนับแต่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำหน้าที่รัฐสภาไปพลางก่อน⁶⁹ ซึ่งจะเห็น
 ได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนด
 ที่มาของวุฒิสมาชิกจากการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ)
 สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งของฝ่ายนิติบัญญัติได้
 โดยมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จึงพิจารณา
 ได้ว่าวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เพื่อให้วุฒิสภาเป็นฐานอำนาจทาง
 การเมืองของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และ
 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยคณะรัฐประหารนั้น จึงเป็น
 การช่วงชิงอำนาจกันเองในระหว่างคณะราษฎรหรือผู้ก่อการ พ.ศ. ๒๕๓๕
 ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้นำการเมืองไทยที่กระทำการรัฐประหารมิได้
 ประสงค์จะขยายฐานอำนาจทางการเมืองออกไปสู่ประชาชนอย่างแท้จริง⁷⁰

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐
 มาตรา ๓๑.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐
 มาตรา ๔๖.

⁷⁰ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน, "รัฐธรรมนูญ", เอกสารการสอนชุดวิชา
 สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๓ มหาวิทยาลัย
 สุโขทัยธรรมมาธิราช, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
 ๒๕๒๔), หน้า ๑๑๒.

เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของ คณะรัฐมนตรีในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีและความไว้วางใจของรัฐสภาไว้ใน มาตรา ๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า

"ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา

รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการ กระทรวง ต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อรัฐสภา ในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ก็ต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

นโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะที่ได้ดำเนินมา จะสำเร็จลงหรือที่ดำเนินการอยู่เพียงใดก็ตาม คณะรัฐมนตรีผู้บริหาร ราชการแผ่นดินภายหลังจะเลิกล้มหรือแก้ไขให้เป็นอย่างอื่นมิได้ เว้นแต่ จะเสนอขอรับพระบรมราชวินิจฉัยและได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว "

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๑ นี้ มีข้อความเช่นเดียวกับมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่า ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี ต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ดังนั้นหลักเกณฑ์ทางปฏิบัติจึงเป็นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งใน คณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อขอความไว้วางใจ ซึ่งภายหลังที่ได้มีการอภิปรายตั้งข้อสังเกต และซักถาม นโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องมีการลงมติว่าจะไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรี บริหารประเทศต่อไปตามแนวนโยบายที่ได้เสนอมาหรือไม่ ลักษณะของการแถลง นโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่แตกต่างไปจาก การแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่ก็มี ข้อแตกต่างอยู่บางประการคือ รัฐสภาที่รับฟังคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยนายกรัฐมนตรีเป็น

ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงพิจารณาได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ นี้ ได้คงหลักการดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ เพียงแต่สภาสูงได้เปลี่ยนจากพฤฒสภาเป็นวุฒิสภาทำให้ในการขอความไว้วางใจเข้าบริหารประเทศ จะมีสมาชิกที่มาจากกาแต่งตั้งเข้ามา มีบทบาทด้วย

มีข้อนำสังเกตุว่า บทบัญญัติในวรรคสองของ มาตรา ๓๗ กำหนดให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะที่ได้ดำเนินมาจะเสร็จลงหรือที่ดำเนินการอยู่เพียงใดก็ตาม คณะรัฐมนตรีผู้บริหารราชการแผ่นดินภายหลังจะเลิกล้มหรือแก้ไขให้เป็นอย่างอื่นมิได้ เว้นแต่จะเสนอขอรับพระบรมราชวินิจฉัยและได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว ทั้งนี้ นัยว่าจะให้เป็นอำนาจของคณะอภิรัฐมนตรี

ที่จะถวายคาปรึกษาซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แปลกมากและไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเจตจำนงของราษฎร^{๗๑}

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับเพียง ๑ ปี ๕ เดือน มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาเพียง ๓ ครั้ง ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ดังนี้

๑. เมื่อคณะรัฐประหารได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ เสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ลงพระนามประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ แล้ว วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันได้มีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน ๑๐๐ ท่าน ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ เข้าทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๔๖ บัญญัติให้ให้วาระเริ่มแรกวุฒิสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งภายในกำหนด ๑๕ วันนับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และถ้าจำเป็นให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาไปก่อนจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนจะเป็นที่เรียบร้อย ดังนั้น นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีจึงได้นำคณะรัฐมนตรีเข้าแถลงนโยบายต่อวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา ในวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ เพื่อขอ

^{๗๑} หยุค แสงอุทัย, คาบรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๘.

ความไว้วางใจให้เข้าบริหารประเทศ ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีการจำแนกนโยบายเป็นด้านต่าง ๆ ๑๑ ด้าน ซึ่งเป็นการจำแนกตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ นั้นเอง ได้แก่ การต่างประเทศ การปกครองภายใน (กระทรวงมหาดไทย) การศาลยุติธรรม การทหาร การพาณิชย์ การคลัง การคมนาคม การศึกษาและการศาสนา การสาธารณสุข การอุตสาหกรรม การเกษตร และมีนโยบายพิเศษในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอีก ๔ กรณี คือ กรณีสวรรคต การปราบปราม ข้าราชการทุจริต ค่าครองชีพ และสมรรถภาพของข้าราชการ

ซึ่งผลของการที่นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาจำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ ๑๑ ประการนี้เอง เป็นเหตุให้ในการอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบความไว้วางใจนั้น มีการอภิปรายแยกทีละด้าน โดยเริ่มจากด้านการต่างประเทศก่อน แล้วจึงอภิปรายด้านอื่น ๆ ตามลำดับไป สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายซักถามกันอย่างมากมาย และพิจารณาโดยละเอียด ซึ่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อซักถามสลับกันไป ทำให้ต้องใช้เวลาในการอภิปรายซักถามถึง ๓ วัน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จึงได้ลงมติ ซึ่งวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาได้ลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีชุดนี้ด้วยคะแนนเสียง ๘๗ เสียง ในจำนวนผู้มาประชุม ๙๔ ท่าน⁷²

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีครั้งนี้กระทำในที่ประชุมวุฒิสภา ทำหน้าที่รัฐสภา ซึ่งในความเห็นของผู้วิจัย น่าจะมีการอภิปรายซักถามไม่มากนัก แรงกดดันน่าจะมีน้อยและการลงมติน่าจะเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นการแถลงต่อวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และนายควง อภัยวงศ์ เองเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ๑๐๐ ท่าน สมาชิกวุฒิสภาน่าจะเป็นผู้ที่สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ แต่ปรากฏว่าในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ กลับไม่เป็นเช่นนั้น มีการอภิปรายซักถามกันมากถึง ๓ วัน และลงมติไว้วางใจไม่เป็นเอกฉันท์

⁷² โปรดดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา" ครั้งที่ ๒-๔/๒๕๕๐ (สามัญ), วันที่ ๒๗-๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐, หน้า ๒๐-๒๐๘.

ซึ่งเหตุผลน่าจะเป็นเพราะการจำแนกนโยบายของคณะรัฐมนตรีออกเป็นด้านต่าง ๆ ๑๑ ด้าน และที่ประชุมได้กำหนดให้อภิปรายซักถามแยกกันแต่ละด้าน ไปจนครบทั้ง ๑๑ ด้าน ประกอบกับความเป็นนักประชาธิปไตยของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ พรรคฝ่ายค้านในรัฐบาลชุดที่แล้ว จึงมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายกันอย่างเต็มที่จนเป็นที่พอใจแก่สมาชิก แล้วจึงมีการลงมติ ซึ่งก็มีคะแนนเสียงไว้วางใจสูงมาก แต่ไม่ถึงกับได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์

คณะรัฐมนตรีชุดนี้บริหารประเทศได้ประมาณ

๒ เดือน ก็ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๙๑ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีจึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่ามีการเลือกตั้งสภาผู้แทน คณะรัฐมนตรีสมควรลาออกเพื่อให้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

๒. ภายหลังจากการเลือกตั้ง นายควง อภัยวงศ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และนำคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๙๑ เพื่อขอความไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศต่อไป โดยนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนี้มีลักษณะและแนวทางเหมือนกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดที่แล้ว มีการจำแนกนโยบายออกเป็นด้านต่าง ๆ ๑๑ ด้านเหมือนเดิม แต่มีการเพิ่มเติมในรายละเอียดบางประการ

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ ครั้งนี้ แตกต่างไปจากคราวที่แล้วที่แถลงต่อสมาชิกวุฒิสภา เท่านั้น เนื่องจากครั้งนี้ต้องแถลงนโยบายต่อสมาชิกรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๐๐ ท่าน เช่นเดิม และสมาชิกสภาผู้แทนจำนวนทั้งสิ้น ๔๔ ท่าน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงและโดยวิธีรวมเขตจังหวัด ถัดตามจำนวนราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน⁷³ จึงเป็นการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในจำนวนเท่ากัน

⁷³ ประเสารัฐ บัทมะสุนันท์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๑๔-๒๔๑๗), หน้า ๕๔๘-๖๐๐.

และเนื่องจากนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ ได้มีการจำแนก ออกเป็นด้านต่าง ๆ ตามรายการกระทรวง และที่ประชุมได้กำหนดให้มีการอภิปราย แยกเป็นด้าน ๆ ไป ตามรายการกระทรวงนั้น ๆ เป็นผลให้มีการอภิปรายซักถาม นโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยละเอียด ใช้เวลาอภิปรายซักถามเป็นเวลา ๕ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๔๙๑ ถึงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๙๑ จึงมีการลงมติให้ความ ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีชุดนี้ด้วยคะแนนเสียงไว้วางใจ ๑๒๒ เสียง และคัดค้าน ๒๓ เสียง^{๗๔} ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ในการอภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีครั้งนี้ มีเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้นที่เป็น ผู้อภิปรายซักถามตลอดเวลา ๕ วัน โดยไม่มีสมาชิกวุฒิสภาคนใดอภิปรายซักถามเลย และในการลงมติมีผู้คัดค้าน ๒๓ ท่าน ซึ่งเข้าใจว่าคงจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายค้าน

ที่ลงมติคัดค้าน สมาชิกวุฒิสภาน่าจะลงมตินับสนุนเนื่องจากนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้คัดเลือกและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา บทบาทของสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นไปในทางสนับสนุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพมั่นคง

คณะรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ได้สิ้นสุดลงโดยการลาออก อ้างว่าเนื่องจากคณะรัฐประหาร ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ บังคับให้ลาออกจากตำแหน่งภายในเวลา ๒๔ ชั่วโมง จึงจำต้องกราบถวายบังคม ลาออกจากตำแหน่ง^{๗๕}

๓. คณะรัฐมนตรีคณะสุดท้ายที่แถลงนโยบายต่อ รัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อจากนายควง อภัยวงศ์ และได้ นำ คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๔๙๑ โดยนโยบาย มีลักษณะสั้น เนื้อหาไม่ยืดยาว และเป็นนโยบายรวมมิได้จำแนกเป็นด้านต่าง ๆ การอภิปรายของสมาชิกจึงเป็นการอภิปรายโดยรวมมิได้อภิปรายแยกแต่ละด้าน

^{๗๔}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๒-๖/๒๔๙๑ (สามัญ) ชุดที่ ๑, วันที่ ๑-๕ มีนาคม ๒๔๙๑, หน้า ๖-๕๓๔.

^{๗๕}ประเสริฐ บัทมะสุนนท์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๓), (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๖๑๒.

จึงมีสมาชิกอภิปรายกันพอสมควรไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนเท่านั้น
ที่อภิปรายซักถาม สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทในการอภิปรายซักถามน้อยมากเพราะ
มีเพียง ๒ คนเท่านั้นที่อภิปรายซักถามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจอมพลแปลก
พิบูลสงคราม และรัฐมนตรีบางท่านได้ชี้แจงตอบปัญหาสลับกับการอภิปรายของสมาชิก
การอภิปรายซักถามของสมาชิกไม่ยืดเยื้อจึงทำให้ใช้เวลาในการแถลงนโยบาย
เพียง ๑ วันเท่านั้น และผลการลงมติปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาได้ลงมติให้ความ
ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ๗๐ เสียง และคัดค้าน ๒๖ เสียง ในจำนวนสมาชิกที่มา
ประชุม ๑๖๔ ท่าน⁷⁶ คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ
เนื่องจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐ ทั้ง ๓ ครั้งนี้ มีข้อน่าสังเกต
ว่าในการแถลงนโยบายแต่ละครั้งมีการอภิปรายซักถามกันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีทั้ง ๒ ครั้ง
คือ ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ มีการอภิปรายกันอย่างยืดเยื้อ
เป็นเวลาถึง ๓ วัน จึงมีการลงมติให้ความไว้วางใจ และครั้งที่สองเมื่อวันที่
๑ มีนาคม ๒๔๙๑ มีการอภิปรายกันเป็นเวลานานถึง ๕ วัน ซึ่งสาเหตุสำคัญ
เนื่องจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีจำแนกออกเป็นด้านต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่
ของแต่ละกระทรวง และที่ประชุมรัฐสภากำหนดให้มีการอภิปรายเรียงตามลำดับ
ไปที่ละด้าน ทีละกระทรวง ประกอบกับความเป็นนักประชาธิปไตยของนายควง
อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี ที่เปิดโอกาสให้สมาชิกซักถามได้โดยละเอียด จึงทำให้
การอภิปรายเป็นไปด้วยความล่าช้า ต่างกับการแถลงนโยบายครั้งที่ ๓ ของ
คณะรัฐมนตรีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๔๙๐ ซึ่งเป็น
การอภิปรายรวม มิได้อภิปรายแยกเป็นรายกระทรวง สมาชิกให้ความสนใจ
ในการอภิปรายน้อย จึงอภิปรายเสร็จสิ้นและลงมติไว้วางใจได้ภายในวันเดียว

นอกจากนี้ ข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ
การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในที่ประชุมร่วมกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁷⁶ ปรคดูรายละเอียดในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงาน
การประชุมรัฐสภา" ครั้งที่ ๗/๒๔๙๑ (สามัญ), วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๔๙๑,
หน้า ๖๕๖-๘๒๐.

และสมาชิกวุฒิสภานั้น เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่แสดงบทบาทในการอภิปราย ชักถาม เนื่องจากไม่มีสมาชิกวุฒิสภาทำนโคภิปรายชักถามเลย การแสดงบทบาทของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ แสดงให้เห็นโดยชัดเจนถึงบทบาทของแต่ละฝ่าย กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงบทบาทในฐานะผู้ควบคุม คณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเข้าบริหาร ประเทศโดยรับมอบอำนาจมาจากประชาชนซึ่งเลือกตั้งตนเองเข้ามา ในขณะที่ วุฒิสมาชิกแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนคณะรัฐมนตรี เนื่องจากได้รับการแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรี

๓.๒ วิเคราะห์

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายก่อนเข้า บริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญไทยแบ่งออกเป็น ๒ แนวทางคือ

- (๑) ระบบที่จัดให้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนโยบาย
- (๒) ระบบที่จัดให้มีการแถลงนโยบายและมีการอภิปราย แต่ไม่มีการลงมติ ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด

ในระบบแรกที่จัดให้มีการลงมติ แม้จะเป็นข้อทดสอบได้อย่างดีถึงความพร้อม ของรัฐบาลที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภา ซึ่งนับว่า เป็นระบบที่น่าจะก่อให้เกิดผลดีกว่าระบบที่ไม่มีการลงมติ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของ สภาที่เป็นผู้เข้ามาลงมติ ในประเทศที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคจนบ่อยครั้งที่ต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมเช่นในประเทศไทย การจะกล่าวว่าคณะรัฐมนตรีเข้าบริหาร ประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาจึงมีความสัมพันธ์กับลักษณะและโครงสร้าง ของรัฐสภาที่จะเข้ามาให้ความไว้วางใจ เพราะแม้รัฐธรรมนูญจะจัดให้มีการลงมติ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๔, พ.ศ. ๒๔๘๔, พ.ศ. ๒๔๙๐, พ.ศ. ๒๔๙๒, พ.ศ. ๒๔๙๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๔ และ พ.ศ. ๒๔๘๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรอันจะเป็น ผู้ลงมติไว้วางใจ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง นอกจากนั้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๐ ก็กำหนดให้การลงมติดังกระทำ ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาอันสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง

ด้วยเหตุนี้คะแนความไว้วางใจที่รัฐบาลได้รับจึงมาจากสมาชิกสภา
ประเภทแต่งตั้งด้วยเป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งอาจทำให้เกิดภาพลวงตาว่ารัฐบาล
ได้รับคะแนเสียงไว้วางใจท่วมท้น โดยที่แท้จริงแล้วเมื่อหักจำนวนสมาชิกประเภท
แต่งตั้งออกคะแนไว้วางใจที่เหลืออยู่อาจไม่เป็นที่มั่นคงในการเข้าบริหาร
ราชการแผ่นดินโดยราบรื่น เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ต่อจากนั้นอาจต้องผ่าน
การทดสอบของแต่ละสภา (ในกรณีมีสองสภา)

ตาราง ๑

ผลการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๕๓๕
(สภาเดี่ยวสมาชิก ๒ ประเภท)

ลำดับที่	นายกรัฐมนตรี	แถลงนโยบายเมื่อวันที่	ผลการลงมติไว้วางใจ
๑	พระยามโนปกรณนิติธาดา	๒๐ ธ.ค. ๒๕๓๕	เอกฉันท์
๒	พระยาพหลพลพยุหเสนา	๒๖ มิ.ย. ๒๕๓๖	เอกฉันท์
๓	พระยาพหลพลพยุหเสนา	๒๕ ธ.ค. ๒๕๓๖	เอกฉันท์
๔	พระยาพหลพลพยุหเสนา	๒๕ ก.ย. ๒๕๓๗	เอกฉันท์
๕	พระยาพหลพลพยุหเสนา	๑๑ ส.ค. ๒๕๔๐	๕๓ ในจำนวน ๑๒๓
๖	พระยาพหลพลพยุหเสนา	๒๓ ธ.ค. ๒๕๔๐	๕๕ : ๑๕ เสียง
๗	หลวงพิบูลสงคราม	๒๖ ธ.ค. ๒๕๔๑	๑๑๑ : ๒
๘	หลวงพิบูลสงคราม	๒๖ มี.ค. ๒๕๔๑	๕๕ ในจำนวน ๑๓๖
๙	นายควง อภัยวงศ์	๓ ส.ค. ๒๕๔๓	๑๐๑ ในจำนวน ๑๑๖
๑๐	นายทวี บุณยเกตุ	๒๑ ส.ค. ๒๕๔๔	๕๕ ในจำนวน ๑๐๖
๑๑	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	๑๕ ก.ย. ๒๕๔๔	เอกฉันท์
๑๒	นายควง อภัยวงศ์	๗ ก.พ. ๒๕๔๕	๕๕ งดออกเสียง ๓๓
๑๓	นายปรีดี พนมยงค์	๒๕ มี.ค. ๒๕๔๕	๑๑๕ : ๓

ตาราง ๒

ผลการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕
(สภาเดี่ยวสมาชิก ๒ ประเภท)

ลำดับที่	นายกรัฐมนตรี	แถลงนโยบายเมื่อวันที่	ผลการลงมติไว้วางใจ
๑	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๑๑ ธ.ค. ๒๔๙๕	เอกฉันท์
๒	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๓ เม.ย. ๒๔๙๕	๑๖๓ : ๕
๓	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๑๖ เม.ย. ๒๕๐๐	๑๕๕ : ๕
๔	นายพจน์ สารสิน	๒๕ ก.ย. ๒๕๐๐	เอกฉันท์
๕	พลเอกถนอม กิตติขจร	๙ ม.ค. ๒๕๐๑	๑๖๒ : ๕๐

ตาราง ๓

ผลการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๔๘๙
(ที่ประชุมร่วมรัฐสภา)

ลำดับที่	นายกรัฐมนตรี	แถลงนโยบายเมื่อวันที่	ผลการลงมติไว้วางใจ
๑	นายปรีดี พนมยงค์	๑๓ มิ.ย. ๒๔๘๙	๙๐ : ๒๖
๒	พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	๒๖ ส.ค. ๒๔๘๙	๑๕๓ : ๕๕
๓	พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	๕ มิ.ย. ๒๔๙๐	๑๑๑ : ๒๖

ตาราง ๔

ผลการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐
(ที่ประชุมร่วมรัฐสภา)

ลำดับที่	นายกรัฐมนตรี	แถลงนโยบายเมื่อวันที่	ผลการลงมติไว้วางใจ
๑	นายควง อภัยวงศ์	๒๗-๓๐ พ.ย. ๒๕๕๐	๘๐ ในจำนวน ๙๕
๒	นายควง อภัยวงศ์	๑-๕ มี.ค. ๒๕๕๑	๑๒๒ : ๒๓
๓	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๒๑ เม.ย. ๒๕๕๑	๗๐ : ๒๖

ตาราง ๕

ผลการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๕๕๒
(เฉพาะสภาผู้แทนราษฎร)

ลำดับที่	นายกรัฐมนตรี	แถลงนโยบายเมื่อวันที่	ผลการลงมติไว้วางใจ
๑	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	๖-๒๐ ก.ค. ๒๕๕๒	๖๓ : ๓๑

ตาราง ๖

ผลการลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๑๓

(เฉพาะสภาผู้แทนราษฎร)

ลำดับที่	นายกรัฐมนตรี	แถลงนโยบายเมื่อวันที่	ผลการลงมติไว้วางใจ
๑	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	๖ มี.ค. ๒๕๑๓	๑๑๑ : ๑๕๒ ไม่ได้รับความไว้วางใจ
	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	๑๙ มี.ค. ๒๕๑๓	๑๔๐ : ๑๐๖
๓	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	๓๐ เม.ย. ๒๕๑๓	๒๑๒ : ๕

การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ อยู่ด้วยเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมไม่อาจแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ออกไปได้ แต่ในกรณีที่รัฐสภามี ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาการที่จะให้แถลงต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภาหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับ

(๑) องค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา

(๒) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของวุฒิสภา

กล่าวคือในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง การแถลงนโยบายในที่ที่มีสมาชิกวุฒิสภาอยู่ด้วยจะได้ผลดีก็เพียงแต่ช่วยให้รัฐบาลมีความรู้สึกมั่นคง เพราะคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาอาจช่วยสนับสนุนไว้วางใจจนเมื่อรวมกับคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วอาจดูเป็นคะแนนเสียงฝ่ายข้างมาก

และรัฐบาลสามารถชนะได้โดยง่าย นอกจากนั้นก็อาจได้รับฟังคำอภิปรายที่มีประโยชน์จากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งอาจมองคนละแง่คนละด้านกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอีกประการหนึ่งสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยบุคคลจากหลายอาชีพ จึงอาจมีผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ความสามารถอยู่ด้วยการได้รับความไว้วางใจจากบุคคลดังกล่าวด้วยก็น่าจะเป็นผลดีแก่รัฐบาล ข้อดีเหล่านี้จะมีการยกขึ้นอ้างทุกครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสนับสนุนให้การลงมติความไว้วางใจกระทำร่วมกันในที่ประชุมของวุฒิสภา อย่างไรก็ตามก็อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าแม้คะแนนเสียงของวุฒิสภาจะช่วยทำให้รัฐบาลรู้สึกมั่นคง แต่ก็ช่วยได้เฉพาะในการจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น เพราะหลังจากนั้นในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ก็ดี ในการลงมติเรื่องสำคัญอื่น ๆ ก็ดี วุฒิสภาไม่มีส่วนร่วมประชุมด้วย รัฐบาลที่เชื่อคะแนนเสียงไว้วางใจของวุฒิสภาจึงอาจได้ภาพลวงตาและยึดมั่นในคะแนนเสียงนั้นอย่างผิด ๆ โดยไม่อาจประมาณการคะแนนเสียงสนับสนุนที่ตนมีอยู่ในมือได้อย่างแท้จริง ส่วนข้ออ้างที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจึงอาจเสนอแนะข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ในการแถลงนโยบาย จึงอาจกระทำได้ตามแนวทางในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๒ คือให้แถลงต่อที่ประชุมวุฒิสภาด้วยเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ แต่การลงมติให้เป็นเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ในส่วนของอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของสมาชิกวุฒิสภาก็นับว่ามีความสำคัญ เพราะถ้าวุฒิสภาเป็นเพียงพี่เลี้ยงหรือมีหน้าที่กลั่นกรอง การให้วุฒิสภาร่วมออกเสียงไว้วางใจนโยบายจึงสวนทางกับการกำหนดอำนาจหน้าที่และการมีวุฒิสภา เพราะหากเป็นสภาพี่เลี้ยงหรือกลั่นกรองก็ควรทำหน้าที่ติชมนโยบายดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยไม่ต้องร่วมลงมติแต่ประการใด ในประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบวุฒิสภา เช่น อังกฤษ และแคนาดา ก็มีให้วุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมาร่วมลงมติหรือรับฟังการแถลงนโยบายแต่ประการใด

ในประเทศไทยการที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคและการที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาทำให้ต้องตั้งรัฐบาลผสม ปัญหานี้ทำให้ประเด็นการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องสำคัญหรือเป็นเรื่องคอขาดบาดตายในทางการเมืองทุกครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการกำหนดตัวบุคคลที่จะมีอำนาจอาศัยความระส่ำระสายทางการเมือง สภาวะการฉวัไวัเสียงข้างมากทางการเมือง สภาวะความแตกแยกและการช่วงชิงอำนาจ และสภาวะการขาดระเบียบแบบแผน ในการแต่งตั้ง

นายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจเป็นการแต่งตั้งจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างน้อย
 หรือมีเสียงข้างมากแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง หรือการแต่งตั้งบุคคลภายนอกมาเป็น
 นายกรัฐมนตรี จนแม้ในที่สุดนายกรัฐมนตรีอาจได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากพรรค
 ร่วมรัฐบาลเกินกึ่งหนึ่ง แต่ก็เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ หรือเพราะบาง
 และอาจแตกสลายได้ในเวลาไม่ช้า ด้วยเหตุนี้เมื่อนำประเด็นเหล่านี้ไปผูก
 เข้ากับประเด็นการแถลงนโยบาย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมักต้องการสร้างภาพ
 ความมั่นคงในเบื้องต้นให้เกิดขึ้นมากกว่าจะเห็นความสำคัญของการรักษาความมั่นคง
 เอาไว้ตลอดไป ผลที่เกิดขึ้นก็คือไม่ประสงค์จะเห็นรัฐบาลสิ้นสุดลงตั้งแต่แรก
 ด้วยการไม่ให้มีการลงมติไว้วางใจนโยบายรัฐบาลเพื่อป้องกันสภาพ "ล่ม"
 เสียแต่ยกแรกหรือมิฉะนั้นถ้าจะต้องให้มีการลงมติก็ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกัน
 ของรัฐสภาหรือร่วมกับสมาชิกประเภทแต่งตั้ง ถ้าจะต่างออกไปจากแนวทางดังกล่าว
 อยู่บ้างก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ และ พ.ศ. ๒๕๖๑
 แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ น่าจะมี
 ส่วนดีมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ เพราะเปิดโอกาส
 ให้สมาชิกวุฒิสภารับรู้นโยบายและอภิปรายซักถามหรือเสนอแนะได้ ในขณะที่
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่มีวิธีการเช่นนี้ ส่วนการลงมติ
 เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พ.ศ. ๒๕๖๑

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย