

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญกับสภาพการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

#### 4.1 ระบอบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้นำเอาแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ตามแนวความคิดของประเทศตะวันตกมาบัญญัติไว้หลายประการ เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยได้นำเอาระบบรัฐสภา แบบสองสภามาใช้ และได้ออกแบบโครงสร้างและกลไกต่าง ๆ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

##### 4.1.1 ประมุขแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้ยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์ให้ทรงเป็นองค์ประมุขแห่งรัฐ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งตลอดเวลาที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีพระมหากษัตริย์ 2 พระองค์ คือ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล และสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

-พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 21 ว่า "ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับการร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเสนอมาและได้พระราชทานพระราชบัญญัตินั้นคืนมา ยังรัฐสภาภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมาก็ดี รัฐสภาต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภายืนยันตามร่างพระราชบัญญัติเดิม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ทูลเกล้าฯถวายอีกครั้ง เมื่อมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายใน 15 วันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้น ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาได้"

-พระราชอำนาจในการยุบสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 32 ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะยุบสภาผู้แทน" อย่างไรก็ตามพระองค์ไม่สามารถที่จะกระทำโดยลำพังได้ แต่ต้องทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งตลอดระยะเวลาที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้พระมหากษัตริย์มิได้ใช้อำนาจนี้เลย

- พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้บัญญัติเรื่องพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดว่า "ในกรณีรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และเรียกประชุมรัฐสภาได้ พระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ" ส่วนพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดไว้ในมาตรา 78 ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย"

- พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 77 ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอภัยโทษ"

โดยในการใช้พระราชอำนาจของพระองค์นั้นถ้าเป็นพระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการ ที่เกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับผิดชอบ

นอกจากนี้ในมาตรา 10 ได้กำหนดกรณีที่พระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร จะทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนขึ้นเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้และในมาตรา 11 กำหนดว่ากรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและมีได้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตั้งไว้ตามมาตรา 10 ให้สมาชิกวุฒิสภาอายุสูงสุด 3 คนเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

#### 4.1.2 รัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ วุฒิสภาและสภาผู้แทน ซึ่งถือเป็นการใช้ระบบ 2 สภาเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย

สำหรับการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน เป็นไปดังนี้ คือ

1. สมาชิกวุฒิสภา : สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนจำนวน 80 คนสำหรับวิธีการเลือกตั้งใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมและลับ คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งของวุฒิสภา ประกอบด้วยเป็นผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ การศึกษาชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกรัฐสภามาก่อน โดยสมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง

คราวละ 6 ปี เมื่อครบกำหนด 3 ปีแรกให้จับฉลากออกกึ่งหนึ่ง แต่สามารถรับเลือกตั้งกลับมาได้อีก

อย่างไรก็ตาม ตามบทบัญญัติเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกวุฒิสภามาจากการเลือกขององค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา อันประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนทั้ง 2 ประเภทซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญ และต้องมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 คือต้องอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี มีการศึกษาวุฒิปริญญาตรี หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากอง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

2. สมาชิกสภาผู้แทน : สมาชิกสภาผู้แทน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยใช้วิธีตรงและลับ โดยสมาชิกสภาผู้แทนมีวาระคราวละ 4 ปี และสภาผู้แทนอาจถูกยุบได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย

โดยตามบทเฉพาะกาลกำหนดว่าในวาระเริ่มแรกสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2478 และเลือกตั้งเพิ่มเติมอีกโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรเป็นเกณฑ์ สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทน คือการตรากฎหมาย ซึ่งมาตรา 18 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

#### 4.1.3 รัฐบาล

รัฐบาลประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน คณะรัฐมนตรีอย่างน้อย 18 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยมีประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยรัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีนั้น มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดว่า “ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

#### 4.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ

ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา โดยมาตรา 56 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดว่า

“พฤษภาคมและสภาผู้แทน มีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

และตามมาตรา 69 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดว่า

“ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา

รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวง ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

ซึ่งจะเห็นว่าคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินนโยบายโดยความไว้วางใจและเห็นชอบของรัฐสภา เมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี หรือสภาผู้แทนชุดที่มีส่วนใหญ่วางใจลง สิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีต้องลาออก โดยอำนาจในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี บัญญัติไว้ใน มาตรา 34 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นมีสิทธิขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ กล่าวคือ

“สมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะได้ โดยมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่ายี่สิบสี่คน การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา”

ในขณะเดียวกัน พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารก็มีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกัน โดยตามมาตรา 32 วรรค 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กำหนดว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา ต้องมีกำหนดเวลาให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”

ส่วนพจนานุกรมพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจที่จะยุบได้ ซึ่ง ศ. ดร. หยุดแสงอุทัย ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ว่า

“เหตุผลที่รัฐธรรมนูญไม่ถวายอำนาจให้ทรงยุบพจนานุกรมก็คือ เพื่อให้สมาชิกพจนานุกรมได้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน เพื่อจะได้มีความรู้ความชำนาญในการพิจารณา ร่างกฎหมายให้เหมาะสมกับฐานะของสมาชิกของสภาที่มีหน้าที่ยับยั้งกฎหมายประการหนึ่ง... เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ การยุบสภานิติบัญญัติเป็นการให้ออกาสแก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีดำเนินกิจการต้องด้วยความประสงค์ของประชาชนหรือไม่ แต่พจนานุกรมมีหน้าที่ส่วนใหญ่ในการยับยั้งกฎหมายเท่านั้น ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นสภาผู้แทนยื่นขึ้นด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาด คือด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่สภาผู้แทนมีอยู่ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ การยุบพจนานุกรมจึงไม่เป็นวิถีทางที่จะทราบวัตถุประสงค์ของประชาชนเหมือนอย่างการยุบสภาผู้แทนราษฎร”

#### 4.1.5 สิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไว้ 5 มาตรา โดยมีการรับรองความเท่าเทียมกันของบุคคล กล่าวคือ บุคคลย่อมมีฐานะเสมอกันตามกฎหมายฐานันดรศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย (มาตรา 12) นอกจากนี้ยังรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนา หรือลัทธิใดๆ รวมทั้งมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมของประชาชน (มาตรา 13) และมีการรับรองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนกล่าวคือ เสรีภาพในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ และยังรับรองสิทธิในการการตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (มาตรา 14) รวมทั้งมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 15)

#### 4.1.6 ตุลาการรัฐธรรมนูญ

ตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลเห็นว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้รายงานความเห็นไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาด ซึ่งรายละเอียดในส่วนนี้ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน

#### 4.1.7 พรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ในมาตรา 14 ได้กำหนดให้มีเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกซึ่งได้บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย”

ซึ่งรายละเอียดในส่วนนี้จะกล่าวต่อไป

#### 4.2 บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญกับสภาพการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

จากโครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ได้เกิดเหตุการณ์บางประการที่ทำให้ความสมดุลย์ของโครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างได้อย่างสมบูรณ์นัก โดยเฉพาะเกี่ยวกับระบบรัฐสภาและการตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างรัฐสภากับฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งในความเป็นจริงได้รับการยอมรับและให้ความสำคัญน้อยกว่าพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 4.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับฝ่ายบริหาร

ระยะเวลาที่ครั้งหนึ่งของรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรี คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในรัชสมัยนี้ตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 จนถึงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2485 คราวหนึ่ง และตั้งแต่วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2485 จนกระทั่งวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 อีกคราวหนึ่ง รวมระยะเวลาที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในรัชกาลนี้ถึงเกือบ 7 ปีเต็มในยุคแรก ๆ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประกอบด้วยบุคคลที่มีชาติวุฒิ วิทยุฒิ และคุณวุฒิสองกว่าจอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่ครั้งนั้นล่วงมาถึงระยะปลาย ๆ รัชกาลผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เหลืออยู่แค่เพียงพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม และเกรงใจน้อยกว่าคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในชุดแรก ๆ เช่น ใน

วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้อนุมัติให้ลาออกได้ตามประสงค์ขอมาในคืนเดียวกันนั้น จอมพล ป. พิบูลสงครามเปลี่ยนใจไม่ประสงค์จะลาออก และได้มีคำสั่งประกาศแก่ข่าวทางวิทยุกระจายเสียงว่า ตนยังมีได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเหตุการณ์ผันผวนดังนี้ พระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาทรงเล่าวว่า

“ข้าพเจ้าได้โทรศัพท์ไปยังท่านปรีดี เรียนท่านว่า ข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะอยู่ที่นี้ไม่ปลอดภัย โดยรู้วิชาการของพวกนี้อยู่แล้ว เกรงว่าจะนำทหารมารังแกหรือบังคับ และได้เรียนต่อไปว่าเพื่อประโยชน์เห็นว่า ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์สมควรจะอยู่ร่วมกันและประสงค์จะไปพักอยู่ด้วย ท่านปรีดีตอบไม่ขัดข้อง ข้าพเจ้าก็ขอพักอยู่ที่ทำเนียบท่านปรีดีจนเสร็จเรื่องวันรุ่งขึ้นจากวันที่ข้าพเจ้าไปนอนค้างที่ทำเนียบท่านปรีดี ตอนเช้าข้าพเจ้าได้ถูกตามให้ไปพบนายกรัฐมนตรี (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ที่หอประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ข้าพเจ้าไม่ไปเพราะรู้สึกว่ นายกรัฐมนตรีเรียกผู้สำเร็จฯ ไปหา ถ้าหากจะพบก็ต้องมาหาผู้สำเร็จฯ

หลังจากผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางการเมืองคราวนั้นไปอีกไม่นาน คือในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2486 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาไปยังคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โดยมีหลักการมอบอำนาจเพิ่มเติมแก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดยิ่งขึ้นกว่าที่ให้ มีอำนาจสิทธิขาดตามแก่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการสั่งการทหารทั้งสามเหล่าทัพนั้นร่างพระราชกฤษฎีกาที่เสนอให้ใหม่นี้ให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุดสั่งการเกี่ยวกับการปกครองของประเทศทุกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ มีความเห็นว่า เท่ากับให้มีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร และเหนือองค์พระมหากษัตริย์ จึงได้กราบทูลปรึกษาพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เห็นชอบพร้อมกันว่า

“ในฐานะที่เราทั้งสองเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งมีหน้าที่ต้องปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้ ฉะนั้น จึงไม่อาจลงนามในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในพระราชกฤษฎีกาที่จอมพล ป. พิบูลสงครามเสนอขึ้นมาใหม่นี้ ซึ่งเป็นการตัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญและถ้าเราทั้งสองลงนามในพระราชกฤษฎีกานั้นแล้ว ก็เท่ากับมอบบ้านเมืองให้แก่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ใช้อำนาจเผด็จการแบบลัทธินาซีของฮิตเลอร์ ดังนั้น เราจึงได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกานั้น กลับคืนไปยังรัฐบาล พร้อมกับนั้นคณะผู้สำเร็จราชการฯ ก็ได้ทำบันทึกชี้แจงเหตุผลไปยังรัฐบาลถึงการที่คณะผู้สำเร็จราชการฯ จำต้องยับยั้ง (veto)...”

การที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยับยั้งพระราชกฤษฎีกาคราวนี้ มีผลที่ติดตามมาก็คือ ในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2486 จอมพล ป. พิบูลสงครามในฐานะผู้บัญชาการทหาร

สูงสูด บก.สูงสูด ได้แต่งตั้งพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพยอาภา เป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายประจำ บก. สูงสูด และเป็นที่ปรึกษา บก. สูงสูด และแต่งตั้งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายประจำ บก. สูงสูด และสั่งให้บุคคลทั้งสองไปรายงานตัวต่อผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย แต่ภายหลังมีผู้คัดค้าน จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงมีคำสั่งใหม่ว่า ไม่ต้องไปรายงานตัวแต่จะส่งเรื่องมาขอความเห็นเป็นครั้งคราวไป

โดยสรุปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตลอดเวลาสิบปีเศษในรัชสมัยของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล พระมหากษัตริย์แท้จะมีได้ทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วยพระองค์เองเลย หากแต่มีการแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนเกือบตลอดเวลา จะยกเว้นก็แต่เพียงในช่วงระยะเวลา 6 เดือนสุดท้ายของรัชกาล คือ ตั้งแต่วันเสด็จนิวัตนคร เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2488 จนกระทั่งวันเสด็จสวรรคต เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 เท่านั้นที่ทรงบริหารพระราชภาระในหน้าที่พระมหากษัตริย์ด้วยพระองค์เอง สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหารในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลมิได้เป็นไปโดยราบรื่นนัก ฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐบาลในยุคนั้นมีแนวโน้มที่จะไม่เน้นความสำคัญของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เด่นชัด ตรงกันข้ามการตัดสินใจทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารโดยตรง ฝ่ายบริหารและเห็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นแค่เพียงกลไกหรือตรายางที่จะทำให้การกระทำของฝ่ายบริหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญขึ้นมาเท่านั้น สิ่งใดที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะผ่อนปรนยินยอมได้ก็ได้ยินยอมไป เว้นแต่บางเรื่องที่เห็นว่ากระทบถึงพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์โดยตรง คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงจะคัดค้านและไม่ยินยอม ความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์กับฝ่ายบริหารในลักษณะนี้ แม้ผลัดแผ่นดินมาเป็นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันแล้วก็ตาม ก็ยังคงดำเนินสืบเนื่องต่อมา

#### 4.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในความเป็นจริง

เดิมลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบอำนาจค่อนั้นจะปรากฏตัวอยู่ในช่วงแรก ๆ ของการเกิดขึ้นของระบบรัฐสภา<sup>1</sup> โดยจะมีลักษณะที่เห็นได้คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจจะประกอบด้วยอำนาจ 2 ฝ่าย แต่ละฝ่ายจะมีที่มาและอำนาจต่างกัน ฝ่ายหนึ่งก็คือ ฝ่ายรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยจะเป็นบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งและให้การสนับสนุนอยู่ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งก็คือ ฝ่าย

<sup>1</sup> อมร จันทรสุมบูรณ์, คอนสติติวชันแนวลิสซึม (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย, สถาบันนโยบายศึกษา พ.ศ. 2536, หน้า 23.



รัฐสภา ซึ่งมีที่มาจากผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา และจะมีหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งรูปแบบของการปกครองในระบบนี้จะถูกกำหนดขึ้นโดยสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองให้มีลักษณะที่คอยควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ซึ่งต่อมาได้พัฒนาและมีการกำหนดรูปแบบในการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้เกิดมีดุลยภาพระหว่างองค์กรทั้งสองไม่ให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดมีอำนาจเหนือกว่า ทั้งนี้ โดยการที่ประมุขของฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภานิติบัญญัติได้ในทางกลับกัน ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารทำการบริหารงานต่อไป อันเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งได้

จากรูปแบบในการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าความรับผิดชอบในการดำเนินการบริหารประเทศของรัฐบาลต่อรัฐสภาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเผชิญหน้ากันระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่งแล้วแต่ว่าความรับผิดชอบนี้จะถูกยกขึ้นโดยสภาหรือโดยรัฐบาล ฉะนั้น จากเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ของการปกครองในระบบรัฐสภานี้จะเห็นได้ว่าวิธีการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้เป็นอย่างดี

ภายหลังจากที่ระบบรัฐสภาในสมัยแรก ๆ มีลักษณะที่ประกอบด้วยอำนาจ 2 ขั้ว (Dualist) คือ ฝ่ายพระมหากษัตริย์และฝ่ายรัฐสภา โดยต่างฝ่ายต่างคอยควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ต่อมาปรากฏว่ารูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างสองขั้วอำนาจได้มีวิวัฒนาการปรับเปลี่ยนไปจากเดิม โดยอำนาจในการบริหารประเทศของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แต่เดิมได้ลดลงเนื่องจากเหตุผลที่พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องยินยอมให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่มีเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภามาเป็นรัฐมนตรีของพระองค์เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี (หรืออีกนัยหนึ่งคือองค์พระมหากษัตริย์) กับสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ๆ จนกระทั่งในที่สุดเมื่อคณะรัฐมนตรีมีบทบาทมากขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงได้เข้าดำเนินการบริหารประเทศเองทั้งหมดแทนพระมหากษัตริย์จนกระทั่งเกิดเป็นหลักการต่อมาในระบบรัฐสภาว่ากลุ่มการเมืองใดที่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาจะมีสิทธิที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลและทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป อันมีผลทำให้พระมหากษัตริย์หมดอำนาจในการเมืองไปและมีสถานะเป็นเพียงประมุขของรัฐในทางพิธีการเท่านั้น ซึ่งผลของการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการบริหารดังกล่าว ทำให้เกิดหลักการทางการเมืองต่อมา คือ หลักการที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบในการเมืองและการกระทำใดของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการนับแต่นั้นมา อำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขฝ่ายบริหารจึงมีอันต้องสิ้นสุดลงอย่างสมบูรณ์ในความเป็นจริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้นำเอาระบอบการปกครองประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภามาใช้ โดยได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่ละเมิดมิได้ในทางการเมืองและกิจการใด ๆ ที่ทรงต้องกระทำต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช

โองการเสมนั้น มีผลทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารในความเป็นจริงสิ้นสุดลง การใช้อำนาจบริหารของพระมหากษัตริย์โดยผ่านทางฝ่ายบริหารจึงเป็นเพียงการใช้อำนาจตามแบบพิธีเท่านั้น ดังนั้น อำนาจในทางการเมืองจึงเปลี่ยนไปอยู่ที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเมื่อกลุ่มการเมืองใดสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาได้ก็จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ อันเป็นลักษณะของการปกครองในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้นำระบบสองสภามาใช้เป็นครั้งแรก โดยบัญญัติให้ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีวิธีการที่แตกต่างกัน คือ สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและลับ อันเป็นการพัฒนาก้าวหน้าออกไปจากระบบสภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในอันที่จะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติเป็น 2 ระบบสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่<sup>2</sup> เพื่อเป็นการป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภาไม่ให้เกิดขึ้น ซึ่งในทางข้อเท็จจริงแล้วในขณะนั้น “พวกเสรีนิยมได้อำนาจคืนมาในขณะที่พวกทหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สูญเสียความน่าเชื่อถือและแพ้สงคราม<sup>3</sup>

สำหรับบทบาทของวุฒิสภานั้นจะแยกพิจารณาเป็น

### 1. ลักษณะของวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลของการริเริ่มและความเห็นชอบของบรรดาผู้นำทางพลเรือนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กล่าวแล้วในตอนต้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกมองว่าถูกทำให้หักเหออกจากเหตุผลความจำเป็นเพื่อป้องกันระบบเผด็จการรัฐสภาว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ประโยชน์แก่บุคคลสำคัญที่มีส่วนสร้างรัฐธรรมนูญอยู่ไม่น้อย เนื่องจากบทบัญญัติเฉพาะกาลที่อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเลือกผู้ที่นิยม นายปรีดี เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามข้าราชการประจำเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมืองย่อมจะช่วยให้ นายปรีดี พนมยงค์ สามารถมี

<sup>2</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529), หน้า 154.

<sup>3</sup> ลีขิต ชีรวะดิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 292.

อิทธิพลในรัฐบาลได้ตลอดไปโดยที่ผู้นำของหมู่ข้าราชการประจำฝ่ายทหารไม่มีทางจะมาแข่งขันโดยชอบด้วยวิธีทางรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup> อีกทั้งยังเป็นการกำจัดอิทธิพลของจอมพล ป.พิบูลสงครามและพรรคพวกซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ทั้ง ๆ ที่คณะราษฎรซึ่งมีอิทธิพลอยู่ในขณะนั้นเป็นผู้ที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตยก็ตาม ในเรื่องดังกล่าวนายปรีดีได้ให้ความเห็นว่า

“ท่านรองนายกฯ (ฯพณฯ สุกิจ นิมมานเหมินท์) ยังคงจำได้ว่าเมื่อท่านได้รับเลือกตั้งโดยองค์การเลือกตั้งของราษฎรให้ท่านเป็นพฤษภาคมิกเมื่อวันที่ 24 พ.ค. 2489 โดยที่ฝ่ายดำริทำบัญชีรายชื่อ “ลีสต์” ผู้สมัครในนามประชาธิปไตยขึ้น เพื่อหวังเอาชนะแบบกินรวบทั้ง 80 ตำแหน่ง ได้ฝ่ายแพ้วมาเป็น “แพ้วรบ” ต่อฝ่ายแนวร่วมคือ สหชีพ แนวร่วมรัฐธรรมนูญ อิสระ ซึ่งเดิมนั้นพรรคทั้งสามหลังนี้ ก็ให้แต่ละพรรคเสนอผู้สมัครแยกย้ายกัน แต่เมื่อสมาชิกพรรคประชาธิปไตยคนหนึ่งนำความลับมาแจ้งแก่บุคคลหนึ่งว่า พรรคประชาธิปไตยคิด “กินรวบ” เพราะหวังตั้งสมาชิกของพรรคอื่นมาร่วมด้วยได้ อันจะทำให้คะแนนประชาธิปไตยชนะคะแนนของแต่ละพรรคได้เช่นนั้นแล้ว พรรคทั้งสามจึงจำต้องทำแนวร่วมกันส่งผู้สมัคร 80 คนร่วมกันด้วย ประนีประนอมระหว่างกัน อันเป็นผลให้คะแนนของฝ่ายแนวร่วม 3 พรรคเหนือฝ่ายประชาธิปไตย ความพ่ายแพ้ของฝ่ายประชาธิปไตยก่อให้เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมากจึงมีผู้โฆษณาหลอกเด็กตลอดมาจนปัจจุบันว่าการเลือกตั้งพฤษภาคมครั้งนั้นเป็นการเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งเป็นพวกข้าพเจ้าทั้งสิ้น ท่านรองนายกฯ ย่อมรู้ว่าข้าพเจ้ามิใช่หัวหน้าพรรคใดแต่ละพรรคก็มีหัวหน้าโดยเฉพาะและเมื่อเลือกตั้งแบบพรรคแล้วก็เป็นธรรมดาที่พรรคใดคะแนนน้อย ตนก็ต้อง “แพ้วรบ” ทั้งบัญชีชื่อ ท่านรองนายกฯ ย่อมเป็นสักขีพยานได้ว่าการเลือกตั้งพฤษภาคมนั้นบริสุทธิ์..”

จะเห็นได้ว่าการได้มาของพฤษภาคมในสมัยนี้ที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อ 24 พฤษภาคม 2489 นั้น ซึ่งข้อความดังกล่าวข้างต้นเป็นการยืนยันว่าสมาชิกพฤษภาคมส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของแนวร่วมทางความคิดของนายปรีดี พนมยงค์นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

## 2. อำนาจของพฤษภาคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้ประกาศใช้บังคับอำนาจหน้าที่ของพฤษภาคม มีประเด็นที่น่าสนใจ 2 ประเด็น คือ ประเด็นเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติ และประเด็นเรื่องการควบคุมฝ่ายบริหารในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติ

<sup>4</sup> กระทบ ท่องธรรมชาติ, วิวัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 23 – 24.

## 2.1 อำนาจนิติบัญญัติของพจนสภา

ตามมาตรา 22 และ มาตรา 53 กำหนดให้เจพาลสมาชิกสภาผู้แทน หรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ในด้านการพิจารณาพระราชบัญญัติตามมาตรา 52 จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนลงมติให้ใช้ได้แล้วให้นำเสนอต่อพจนสภา หากพจนสภาเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไขก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าหากพจนสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามพจนสภา ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าพจนสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนเห็นชอบตามที่พจนสภาแก้ไขเพิ่มเติมมาก็ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ถ้าหากสภาผู้แทนลงมติไม่เห็นชอบกับพจนสภา ไม่ว่าจะป็นร่างพระราชบัญญัติที่พจนสภาลงมติไม่เห็นชอบหรือแก้ไขเพิ่มเติม หากสภาผู้แทนลงมติดำเนินในร่างพระราชบัญญัติเดิมของตน ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนทั้งหมด ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นำทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ในส่วนการพิจารณาของพจนสภานั้น มาตรา 54 กำหนดระยะเวลาให้พจนสภาพิจารณาพระราชบัญญัติธรรมดาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดสามสิบวันและสิบห้าวันสำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยให้นับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงพจนสภา ถ้าพจนสภาไม่ได้พิจารณาลงมติภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าพจนสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น จะเห็นได้ว่าเป็นหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้สภาผู้แทนเป็นสภาหลัก ในอันที่จะเป็นสภาแห่งเจตนาธรรมของปวงชนส่วนพจนสภาเป็นสภาที่เล็ยง คอยทักท้วง ยับยั้ง สิ่งที่ไม่ถูกต้องเท่านั้น

ซึ่งตลอดเวลา 17 เดือนเศษภายใต้รัฐธรรมนูญ พจนสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 65 ฉบับ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี จำนวน 58 ฉบับ และร่างของสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน 7 ฉบับ ปรากฏว่าพจนสภาอนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีใช้เป็นกฎหมายจำนวน 56 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 2 ฉบับ และอนุมัติร่างของสภาผู้แทนจำนวน 6 ฉบับ ส่งกลับคืนสภาผู้แทนจำนวน 1 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของพจนสภาชุดนี้ ส่วนใหญ่ผ่านการพิจารณาของพจนสภาไปโดยรวดเร็ว และมีการอภิปรายเพียงเล็กน้อย การซักถามมีลักษณะการซักถามพอเป็นพิธี และเป็นการซักถามปัญหาข้อข้องใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ในบางฉบับมีการแก้ไขบ้าง แต่ก็มีใช้ในรายละเอียดของ

เนื้อหาหรือสาระสำคัญ เป็นเพียงการขอแก้ไข ข้อความถ้อยคำหรือวรรคตอนเท่านั้น และในที่สุดก็ผ่านที่ประชุมด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์เป็นส่วนใหญ่<sup>5</sup>

## 2.2 อำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารของพฤฒสภา

ในส่วนอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารตามมาตรา 56 พฤฒสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในวาระเริ่มแรกของการเข้าสู่ตำแหน่งของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินเพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาตามมาตรา 69 และตามมาตรา 70 รัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องออกจากตำแหน่ง ถ้าหากรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจในนโยบายที่ได้แถลงไว้เมื่อผ่านวาระเริ่มแรกไปแล้วอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารตกอยู่กับสภาผู้แทนแต่เพียงสภาเดียว กล่าวคือ ตามมาตรา 34 ให้อำนาจแต่เฉพาะสภาผู้แทนในอันจะอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งในจุดนี้เองมองเห็นถึงความลึกลับในบทบัญญัติหรือความไม่มั่นคงในหลักการที่แน่ชัด เมื่อศึกษาประกอบข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์พบว่าในการประชุมสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการวิสามัญตรวจแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ เสนอให้ทั้งพฤฒสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่มีผู้ขอแปรญัตติให้ตัดพฤฒสภาออก มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง เมื่อมีการลงมติปรากฏว่า ได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน คือ 57 ต่อ 57 ผู้เป็นประธานในที่ประชุมจึงออกเสียงชี้ขาดเพิ่มเติมให้เป็นไปตามร่างเดิมของคณะกรรมการ<sup>6</sup> จากนั้นได้มีการพิจารณาต่อมาถึงอำนาจในการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีตามมาตรา 34 ตามร่างเดิมของคณะกรรมการ ให้เป็นอำนาจร่วมกันของพฤฒสภาและสภาผู้แทน แต่มีผู้ขอแปรญัตติ ให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนแต่ฝ่ายเดียว ที่ประชุมลงคะแนนลับ ผลปรากฏว่า ฝ่ายที่จะให้สมาชิกพฤฒสภา มีสิทธิร่วมด้วยในกรณีที่จะอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีได้ 58 คะแนนและฝ่ายที่จะให้ตัดพฤฒสภาออกก็ได้ 58 คะแนนเท่ากัน ผู้ที่เป็นประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มให้ฝ่ายที่ไม่ต้องการให้พฤฒสภาร่วมด้วยอีกหนึ่งคะแนน<sup>7</sup> ต่อมาที่ประชุมได้พิจารณาร่าง มาตรา 69 ซึ่งมีความว่า ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา ที่ประชุมอภิปรายถกเถียงกันว่า ควรจะให้เป็นแต่เฉพาะอำนาจของสภาผู้แทนหรือของทั้งสองสภา ที่ประชุมลงมติเป็นการลับ ผล

<sup>5</sup> กฤษ สืบสนธิ, บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่างๆ, หน้า 53-63

<sup>6</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2489 วันที่ 18 เมษายน 2489 อ้างถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 2, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 78

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

ปรากฏว่าฝ่ายที่ต้องการทั้งสองสภาได้ 64 คะแนน ฝ่ายที่ต้องการสภาผู้แทนแต่สภาเดียวได้ 63 คะแนน<sup>8</sup> จากนั้นที่ประชุมได้ลงมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์ต่อไป ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 165 เสียง ไม่เห็นด้วย 1 เสียง งดออกเสียง 6 เสียง<sup>9</sup>

สำหรับบทบาทของสมาชิกพฤฒสภาในการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในการประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทน เห็นได้ชัดว่าสมาชิกพฤฒสภามีบทบาทสำคัญมากในการลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาล<sup>10</sup> ดังนี้

1. การแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2489 เพื่อขอความไว้วางใจจากรัฐสภาตาม มาตรา 69 ในการแถลงนโยบายครั้งนี้ปรากฏว่า มีการอภิปรายเฉพาะกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทน เท่านั้น ไม่มีสมาชิกพฤฒสภาร่วมอภิปรายด้วยเลย หลังจากอภิปรายกันเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ในที่สุดที่ประชุมลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาล

2. การแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2489 ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลของ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งโดยให้เหตุผลว่า ตราครุฑทำงานมานาน จนทำให้ สุขภาพเสื่อมโทรมจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่แท้ที่จริงแล้วเนื่องมาจากรัฐบาลนาย ปรีดีไม่สามารถจัดซื้อข้อมใจกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ได้ ในระยะนี้การเมืองไม่ค่อยมีเสถียร ภาพมากนักเนื่องจากความแตกแยกของผู้นำพลเรือนด้วยตนเอง และเหตุการณ์บ้านเมือง ทำให้ เสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้การสนับสนุนของนายปรีดี ไม่มั่นคงมากนัก แต่หลังจากอภิปราย พอสมควรแล้วที่ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาลด้วยคะแนน 147 เสียง ไม่ไว้วางใจ 45 เสียง

<sup>8</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31/2489 วันที่ 18 เมษายน 2489.

<sup>9</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 32/2489 วันที่ 29 เมษายน 2489, หน้า 79.

<sup>10</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, "ผลกระทบของระบบสองสภาต่อการพัฒนาระบบ ประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 - 2527" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 119-122.

3. การแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรง นาวาวิสุทธิ์ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2490 หลังจากการลาออกเพื่อปรับคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ แต่หลังจากอภิปรายกันพอสมควรแล้ว สมาชิกวุฒิสภาก็ใช้วิธีรวบรัดปิดการอภิปราย ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจโดยวิธีเปิดเผยด้วยคะแนน 91 เสียง ไม่ไว้วางใจ 27 เสียง

นอกจากนี้ยังมีการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลโดยวิธีการตั้ง กระทู้ถามของวุฒิสภา ปรากฏว่าสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามรัฐบาลจำนวนเพียง 13 เรื่อง เท่านั้น และเรื่องที่ถามส่วนมากก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาเฉพาะหน้า เช่น กระทู้ถามเรื่องการ จำหน่ายข้าวสารปันส่วน ฯลฯ หาใช่เรื่องนโยบายของรัฐบาลไม่ นอกจากนี้ลักษณะของการตั้ง กระทู้ถามส่วนมากก็เป็นไปเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลได้แถลงความในใจ หรือปัญหาอุปสรรค ในการดำเนินงานของรัฐบาลมากกว่าการซักถามเพื่อมุ่งควบคุม ตรวจสอบการทำงานของ รัฐบาลอย่างจริงจัง

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่าวุฒิสภาได้แสดงบทบาทและพฤติกรรมในทางคล้อยตาม ความประสงค์ของรัฐบาล และเป็นเครื่องมือของฝ่ายรัฐบาล มิได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนและคานอำนาจ ตามหลักการ Check and Balance ดังที่กล่าว อ้างในหลักการและเจตนารมณ์แห่งการมีสภาที่สอง วุฒิสภาจึงมีหลักการทำนองเดียวกับการมี สมาชิกสภาประเภทที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เพื่อเป็นฐาน รักษาเสถียรภาพและอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐบาล ทั้งนี้เนื่องมาจากความรู้สึกผูกพันในสถานะ ของผู้แต่งตั้งและผู้ได้รับแต่งตั้ง ระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งแม้ว่าวุฒิสภาจะมีที่มา จากการเลือกตั้งโดยอ้อม แต่การที่ฝ่ายบริหารมีอิทธิพลต่อองค์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึง ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำวุฒิสภาได้ วุฒิสภาจึงอยู่ในฐานะสภาของฝ่ายบริหารไม่ สามารถเป็นกลางและปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการได้ การมีวุฒิสภาจึงสะท้อนภาพของการ ปกครองระบอบ “คณาธิปไตย”มากกว่า”ประชาธิปไตย”<sup>11</sup>

นอกจากนี้ ตามมาตรา 57 สมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจในการที่จะตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ และยังมีอำนาจร่วมกับสมาชิก สภาผู้แทน เป็นที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 62 อันได้แก่

1. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
2. การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
3. การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติกันใหม่ เมื่อพระกษัตริย์ไม่ทรงลง

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 123

พระปรมาภิไธย และพระราชทานกลับคืนมา

4. การเลือกตั้งซ่อมสมาชิกวุฒิสภา
5. พิธีเปิดประชุมรัฐสภา
6. การให้ความยินยอมในการประกาศสงคราม
7. การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญา กับนานาประเทศ ในสัญญาอันจะเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือ จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา
8. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
9. การตีความในรัฐธรรมนูญ
10. การแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงอำนาจอันชอบธรรมของวุฒิสภา ในฐานะที่เป็นผู้ได้เริ่มเลือกตั้งมาจากประชาชน (แม้ว่าจะเป็นโดยทางอ้อม) เหมือนกับสภาผู้แทนแล้ว วุฒิสภาก็ควรมีอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทน ดังนั้น ปัญหาเรื่องความลักลั่นในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารประเทศ จึงเห็นได้ว่าไม่ใช่สิ่งที่หนักหนาสาหัสนัก แต่หากจะวิเคราะห์กันให้ลึกซึ้งลงไป ในทางวิชาการจะพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งของสภานับกับปัญหาเรื่องอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารวางอยู่บนหลักวิชาการที่แตกต่างกัน ปัญหาของกระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งของสภาน เป็นปัญหาของหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้ผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติจะต้องได้รับความเห็นชอบของประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นความเห็นชอบโดยตรง หรือโดยทางอ้อมก็ได้ ส่วนปัญหาว่า สภานควรจะมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยหรือไม่ นั้น เป็นปัญหาของหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา หรือปัญหาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อรัฐสภา ในระบอบการปกครองโดยรัฐสภา ซึ่งเป้าหมายหลักในการเลือกตั้งสภาผู้แทนก็คือ การเลือกตัวแทนเข้ามาเป็นผู้ออกกฎหมายพร้อม ๆ กันเป็นการเลือกตัวบุคคลผู้ที่จะมาเป็นรัฐบาลด้วย สภาผู้แทนจึงมีความชอบธรรมตามหลักการในอันที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ส่วนเป้าหมายของการเลือกตั้งสมาชิกสภานนี้ก็คือ การเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ที่มีบทบาทในการพิจารณาทบทวนถ่วงถ่วงอำนาจออกกฎหมายของสภาผู้แทนหรือสภาล่าง พร้อมทั้งพิจารณาปัญหาสำคัญ ๆ ร่วมกับสภาผู้แทนในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เจตนารมณ์ของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนหรือสภาล่างกับเจตนารมณ์ของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากับสภาน จึงแตกต่างกัน ดังนั้น การที่จะสรุปว่าการที่วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้น ควรที่จะให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารร่วมกับสภาผู้แทน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกันด้วย จึงเป็นการสรุปที่ผิดไปจากหลักการที่ถูกต้อง



### 4.2.3 พรรคการเมือง

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 การเมืองการปกครองของไทยในระบบบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนามากขึ้น พรรคการเมืองก็ได้กำเนิดขึ้นในรูปของสมาคม กล่าวคือ เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติเป็นผลสำเร็จก็ได้มีการจัดตั้งสมาคมคณะราษฎรขึ้น สมาคมนี้อาจจัดระเบียบขึ้นถูกต้องตามกฎหมาย แต่การดำเนินงานของสมาคมมีลักษณะเหมือนพรรคการเมืองทุกประการ ดังนั้น จึงอาจเรียกสมาคมคณะราษฎรว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคแรกของไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>12</sup> สมาคมนี้อาจมีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้าเปิดรับสมาชิกทั่วราชอาณาจักร คณะกรรมการของสมาคมคณะราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ร่วมการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น

การที่คณะราษฎรดำเนินงานแบบพรรคการเมืองแต่ไม่เรียกรังว่าพรรค แต่กลับเลี่ยงไปใช้คำว่า "สมาคม" แทนเพราะคำว่า "พรรคการเมือง" ยังเป็นคำใหม่เกินไปสำหรับประเทศไทยในสมัยนั้น ถ้าตั้งสมาคมคณะราษฎรขึ้นเป็นพรรคแล้วอาจมีบางบุคคลตั้งพรรคขึ้นมาแข่งได้ ซึ่งคณะราษฎรเห็นว่ายังไม่ควรที่จะให้มี เนื่องจากบ้านเมืองกำลังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ คณะราษฎรจึงเป็นสมาคมเดียวที่ผูกขาดการปกครองในสมัยนั้น<sup>13</sup>

ภายหลังที่คณะราษฎรได้จัดระเบียบขึ้นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น "สมาคมคณะราษฎร" แล้ว ก็ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งประกอบด้วย พระยาโทณวณิชมนตรี, นาวาเอกพระยาศรภักดิ์พิพัฒน์, ร.น.นายหลุย คีรีวัต, หลวงวิจิตรวาทการ และเจ้านายเชื้อพระวงศ์บางพระองค์รวมทั้งบุคคลสำคัญที่เคยรับราชการในตำแหน่งสูง ๆ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดำริที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองทำนองเดียวกับสมาคมคณะราษฎรขึ้นบ้าง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินธุรกิจทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ<sup>14</sup>

ผู้ริเริ่มจัดตั้ง คือ หลวงวิจิตรวาทการ พรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่นี้มีชื่อว่า "คณะชาติ" โดยมีหลวงวิจิตรวาทการเป็นเลขาธิการ ต่อมาได้เสนอขอจดทะเบียนไปยังคณะรัฐมนตรี แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่ยอมให้แต่งตั้ง โดยอ้างเหตุผลว่าสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นยังไม่อยู่ในสภาพเรียบร้อย เรื่องพรรคการเมืองเป็นวิธีใหม่

<sup>12</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 17-18.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 - 19.

<sup>14</sup> ไพบูลย์ ตีตง (ร.อ.), กำเนิดการปกครองระบบรัฐสภาในประเทศไทย, (วิธานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508), หน้า 136.

คนไทยส่วนมากยังไม่เข้าใจถึงวิธีการเล่นการเมืองระบบพรรค ดังนั้น ถ้ายอมให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นเกรงว่าสมาชิกของแต่ละพรรคจะเห็นแก่ประโยชน์ของพรรคตนเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของราษฎรส่วนรวม นอกจากนี้ จะเป็นช่องทางให้ราษฎรเกิดแตกแยกระส่ำระสายออกไปเป็นก๊กเป็นเหล่า ตามอำนาจตั้งต้นของพรรคการเมืองเหล่านั้น ในที่สุดก็แตก ร้าวสามัคคี<sup>15</sup>

การที่พระยามโนปกรณนิติธาดาไม่ยินยอมให้มีพรรคการเมืองคณะชาติเป็นเรื่อง ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันมากในเวลานั้น เพราะตัวพระยามโนปกรณเองก็ได้เป็น สมาชิกในคณะปฏิวัติหรือสมาชิกคณะราษฎร และบรรดาพวกที่เข้าร่วมคิดตั้งคณะชาติหลายคน รู้สึกว่าจะเป็นผู้นิยมกษัตริย์จนถึงกับมีการพูดว่าคณะชาติได้รับการสนับสนุนจากพวกเจ้า<sup>16</sup>

ในการคิดก่อตั้งคณะชาติขึ้นนี้ หลวงวิจิตรวาทการได้ให้เหตุผลไว้ว่า “ปัญหาในเรื่องการมีพรรคการเมืองหลายคณะนั้น ไม่ได้อยู่ที่ควรหรือไม่ควร จำเป็นหรือไม่จำเป็น แต่ที่จริงเป็นสิ่งที่ถึงอย่างไรก็ต้องมีขึ้น และไม่มีใครสามารถจะห้ามได้.....ถ้ามนุษย์ยังต่างคนต่างความคิดอยู่ตราบไต่ คณะการเมืองก็ต้องมีหลายคณะอยู่ตราบนั่น แต่คณะใดจะได้รับเลือกหรือไม่นั้น เป็นปัญหาอีกเรื่องหนึ่ง เพราะสุดแต่นโยบายของคณะใดจะดีหรือมีพวกพ้องมากน้อยเท่าไร.....รัฐสภาอาจมีคณะกรรมการเมืองแต่ละคณะเดี๋ยวกี้ได้ แต่พวกที่อยู่ข้างนอกนั้นคงจะคุ้มกันตั้งเป็นคณะอยู่ การห้ามอะไรห้ามได้แต่จะห้ามคนไม่ให้คิดไม่ได้พูดนั้นห้ามไม่ได้ เมื่อความคิดและคำพูดมีมาก ๆ เข้าก็ย่อมกลายเป็นการกระทำขึ้นมา วันหนึ่ง การที่คณะราษฎรได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลเก่า นั้น เป็นอุทาหรณ์ที่เห็นชัดเจนอยู่แล้ว รวมความว่าการตั้งคณะกรรมการเมืองนั้นเป็นสิทธิของราษฎรในประเทศที่ปกครองโดยประชาธิปไตยนั้น พลเมืองต้องเดินหน้า รัฐบาลต้องคอยระวังหลังคณะกรรมการเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ไม่จำเป็นต้องเป็นปรปักษ์กับคณะเก่าที่มีอยู่แล้ว ขอให้เราลืมเรื่อง “เอกราชปดัย” กันเสียที อย่านึกว่าคณะกรรมการเมืองจะคอยแต่กบฏช่วงชิงอำนาจวิธีการของคณะกรรมการเมืองมีอยู่หลายอย่างหลายประการ.....”<sup>17</sup>

เมื่อเกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาและสงครามโลกได้เกิดขึ้น ประเทศไทยก็อยู่ในเหตุการณ์นั้น ๆ ด้วย ทำให้โลกต้องประสบมรสุมกันนานอยู่หลายปี การเมืองในประเทศต้องเดินเข้าสู่ภาวะประนีประนอมกันเพื่อต่อสู้กับการเมืองภายนอกประเทศ ประเทศไทยได้ผ่านการ

<sup>15</sup> จำลอง อิศระรงค์, ละครการเมือง, (กรุงเทพฯ : มทป.), หน้า 160-162.

<sup>16</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : มทป.), หน้า 61

<sup>17</sup> หลวงวิจิตรวาทการ (หลวง), คณะกรรมการเมือง, (พระนคร : ไม่ปรากฏชื่อโรงพิมพ์, 2475) หน้า 9 – 11.

เมืองมาจนสงครามโลกครั้งที่สองสงบและนายควง อภัยวงศ์ ได้รับมอบให้จัดตั้งคณะรัฐบาล นายควงอภัยวงศ์ได้พิจารณาเห็นว่าในระหว่างที่เสร็จสิ้นสงครามโลกครั้งที่ ๒ นี้ได้มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงด้านการเมืองหลายอย่าง หากไม่มีการดำเนินระบบหรือจักรกลทางการเมืองแล้ว ประเทศไทยคงจะไปไม่รอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องปรับปรุงระบบการปกครองประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น และกรณีนี้เองได้มองซึ่งลงไปอีกว่า หากประเทศไทยจะมีพรรคการเมืองพรรคเดียวนั้นไม่ถูกต้องตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย จึงได้สั่งยุบคณะราษฎร ที่ตนสังกัดอยู่เสีย คณะราษฎรจึงกลายเป็นสมาคมธรรมดา<sup>18</sup>

นายควง อภัยวงศ์ วางแผนการที่จะตั้งพรรคการเมืองของตนเองขึ้น โดยรวบรวมหาสมัครพรรคพวกนักการเมืองทั้งหลายเข้ามาสร้างอิทธิพลให้แก่ตัวเอง ในขณะเดียวกัน นายควงได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมนักโทษการเมืองทั้งหมด กฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้ต้องหาคดีการเมืองทุกคดีทุกรัฐ(ถูกจับในข้อหาว่ากบฏในราชอาณาจักร) บรรดาผู้ต้องโทษทางการเมืองล้วนแต่เป็นปัญญาชน มีหลายท่านที่ได้ผ่านหน้าที่ราชการงานเมืองที่สำคัญ ๆ เป็นส่วนใหญ่ จึงได้รับการอภัยโทษกลับคืนสู่ชีวิตใหม่นับเป็นร้อย ๆ คน

ด้วยเวลากระชั้นชิดนั่นเอง พรรคการเมืองพรรคแรกของประเทศไทยได้ถือกำเนิดขึ้นให้ชื่อว่า “พรรคก้าวหน้า” โดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้ง และเป็นพรรคที่สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์

เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ นักการเมืองทั้งหลายที่เคยอยู่ในคณะราษฎร ก็เกิดความไม่สบายใจขึ้น เช่น กลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ กลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จริ่ง อยู่แต่เดิมมาบุคคลเหล่านี้ซึ่งได้แก่จอมพล ป. พิบูลสงคราม, นายปรีดี พนมยงค์, นายควง อภัยวงศ์ เคยกอดคอร่วมเป็นร่วมตายกันมา นับตั้งแต่ร่วมกันเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ต่อมาเกิดขัดกันในด้านความคิดเห็นและการชิงอำนาจทางการเมือง จึงทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องแตกแยกกันโดยเหตุที่นายปรีดี พนมยงค์ มีลูกศิษย์ลูกหา และหน่วยเสรีไทยสนับสนุนอยู่ จึงเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด บรรดาลูกศิษย์จึงได้ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นโดยให้ชื่อว่า “พรรคสหชีพ” แนวนโยบายของพรรคนี้โน้มเสียงไปในทางลัทธิโซเชี่ยลลิสต์<sup>19</sup> โดยถือเอาเค้าโครงเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ที่เขียนไว้ตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ซึ่งเรียกกันว่า “สมุดปกเหลือง” เป็นนโยบายของพรรค บุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งพรรคนี้ได้แก่ นายสงวน ดุลารักษ์ นายทองอินทร์ ฐิริพัฒน์ นายจำลอง ดาวเรือง นายถวิล อุดล ดร.ทองเปลว ชลภูมิ นายเตียง ศิริขันธ์ ส่วนนายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

<sup>18</sup> ชาวนวัศ สุตลาภา, พรรคการเมือง, หน้า 146.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 147.

ภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งพรรคสหชีพแล้ว ก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนบางคนซึ่งสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ แต่ไม่ยอมเข้าเป็นสมาชิกพรรคสหชีพ เพราะไม่ค่อยจะเห็นด้วยกับนโยบายทางการเมืองที่มุ่งไปในทางโซเซียลลิสต์ ด้วยเหตุนี้เอง นายปรีดี พนมยงค์จึงได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นอีกพรรคหนึ่ง คือ “พรรคแนวรัฐธรรมนูญ” ภายใต้การนำของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ การที่นายปรีดี พนมยงค์สนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคแนวรัฐธรรมนูญขึ้น เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก ถึงแม้ว่าพรรคสหชีพจะเป็นพรรคการเมืองที่ให้ความสนับสนุนแก่นายปรีดี พนมยงค์ก็จริง แต่ก็ยังมีสมาชิกในสภาผู้แทนทั้งประเภท 1 และ 2 อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งแม้ว่าจะมีความนิยมนายปรีดีอยู่ แต่ก็ไม่ปรารถนาจะเข้าไปเป็นสมาชิกในพรรคสหชีพเนื่องจากเหตุผลบางประการ ฉะนั้นถ้าหากมีการก่อตั้งพรรคขึ้นเสียใหม่และรวบรวมสมาชิกประเภทดังกล่าวเข้าร่วมพรรคก็เท่ากับเป็นการเพิ่มกำลังสนับสนุนนายปรีดีอีกทางหนึ่ง เหตุผลประการที่สอง เนื่องจากนายปรีดีไม่ประสงค์ให้มีพรรคการเมืองสนับสนุนตนเพียงพรรคเดียว เพราะอาจถูกสมาชิกเรียกร้องเอาอะไร ๆ เองตามใจชอบเกินไป จึงให้มีพรรคใหม่เพื่อคอยถ่วงดุลย์กันไว้<sup>20</sup>

นายควง อภัยวงศ์ พรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญได้ร่วมกันโจมตีรัฐบาลอย่างไม่ลดละจนรัฐบาลนายควง ต้องลาออกเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2489 เนื่องจากแพ้คะแนนเสียงในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ หัวหน้ากลุ่มส.ส.พรรคสหชีพซึ่งเสนอต่อสภาผู้แทนเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2498 การอภิปรายร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้เวลาถึง 2 วัน นายควง อภัยวงศ์ แพ้คะแนน 2 คะแนน กล่าวคือ สภาลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 63 คะแนน นายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออกจากนายกรัฐมนตรีนเมื่อวันที่ 8 มีนาคมเดือนเดียวกันนั้น

ต่อจากนั้นมีการชาวเสียงเลือกตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แก่นายปรีดี พนมยงค์ ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีต่อมา คือ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2489 นายปรีดี พนมยงค์ ได้จัดตั้งคณะรัฐบาลชาวกณะเสรีไทยที่สังกัดพรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญขึ้นบริหารประเทศต่อไป

ซึ่งเมื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้ทำการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเสียใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นอันยกเลิกและได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

<sup>20</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน (พระนคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, (มทป.)), หน้า 190.

บนเวทีการต่อสู้ทางการเมืองในยุคนี้เป็นช่วงจังหวะที่ชิงไหวพริบกันมาก ทางฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนที่เคยต่อต้านอิทธิพลทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ และให้การสนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ ต้องแพ้คะแนนเสียงร่างพระราชบัญญัติของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นั้น ก็เนื่องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนกลุ่มที่สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ยังไม่มีระเบียบการดำเนินงานในสภาผู้แทน ซึ่งไม่เหมือนกับสมาชิกกลุ่มที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ที่ได้ดำเนินการต่าง ๆ อย่างมีระเบียบตามแบบฉบับของพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้สมาชิกดังกล่าวรวมทั้งสมาชิกในพรรคก้าวหน้าจึงได้ปรึกษาหารือกันในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นที่ร้านอาหารแห่งหนึ่งแถวอาคารราชดำเนิน โดยเห็นว่าทางฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้มีพรรคการเมืองขึ้นแล้ว อีกไม่นานก็จะมีการเลือกตั้งใหม่ ภายหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่สภาแล้ว การเมืองต่อไปจะเป็นไปในรูปพรรคอย่างอารยะประเทศทั้งหลาย ในที่สุดที่ประชุมตกลงให้รวมตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้น และได้นัดเปิดประชุมกันใหม่ในวันที่ ๕ เมษายน ๒๔๘๘ ที่บริษัทโกวิท ทำนําราชวงศ์ การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมอย่างเป็นทางการเป็นกิจลักษณะครั้งแรก ที่ประชุมได้ตกลงใช้ชื่อว่า “พรรคประชาธิปไตย” และแต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นรองหัวหน้าพรรค ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเลขาธิการ<sup>21</sup> นายเลียง ไชยการ นายสุวิชัย พันธเศรษฐ หลวงอังคณานุกรักษ์ นายใหญ่ วิดชาติ นายฟอง สิทธิธรรม ขุนคงฤทธิศึกษากร นายบุญช่วย อัดถากร นายบุญส่ง ทองสวัสดิ์ เป็นต้น

มาถึงตอนนี้จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองไทย ได้วิวัฒนาการมาเป็นลำดับจนเข้ารูปของการปกครองอย่างมีพรรคการเมืองแท้จริง โดยมีพรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายสนับสนุนและพรรคประชาธิปไตยเป็นฝ่ายค้าน

ในยุครัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ผ่านสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2489<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองเป็นครั้งแรกนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา โดยมาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เศรษฐกิจ ทวิสัยสิน การพูดการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”<sup>23</sup> และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แล้ว นายปรีดี พนมยงค์ ลาออกจากนายกรัฐมนตรีในวันที่ 7 มิถุนายน 2489 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วกลับเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีอีก เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2489

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

<sup>22</sup> ศิลปชัย ชาญเฉลิม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

<sup>23</sup> รวมกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย, เล่มที่ 63 ตอนที่ 30, พ.ศ.2489, หน้า 727.

นอกจากนั้น ในระยะนั้นยังมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นอีกพรรคหนึ่งคือ “พรรคอิสระ” พรรคการเมืองพรรคนี้มีสมาชิกเพียงไม่กี่คน และประกาศนโยบายว่าจะไม่เป็นฝ่ายไหน จะดำเนินนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นอิสระในรัฐสภา แต่โดยแท้จริงแล้วพรรคอิสระก็เป็นพรรคการเมืองที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์<sup>24</sup>

ตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2489 การเลือกตั้งครั้งนี้อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ระบบพรรคการเมืองของไทยจะก้าวหน้าต่อไป หรือแสดงบทบาทอะไรออกมา ก็เกิดกรณีสวรรคตของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 (ตรงกับวันอาทิตย์เวลา 09.06น.) นายปรีดี พนมยงค์ จึงถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 9 มิถุนายน นี้เอง

แต่นายปรีดี พนมยงค์ ยังมีผู้สนับสนุนอยู่มากในการประชุมรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ศกนี้ รัฐบาลสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเวลาจะผ่านไป รัฐบาลก็ไม่สามารถให้ความกระจ่างในเรื่องนี้ได้ คนทั่วไปเกิดความเคลงใจในรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ มากขึ้น มรสุมทางการเมืองขณะนั้นโหมแรงยิ่งขึ้นเกือบทำให้รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเพิ่งเข้ารับตำแหน่งต้องคว่ำลง เพราะฝ่ายค้านได้โจมตีจุดอ่อนนี้อย่างหนักหน่วงจนรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ต้องประกาศภาวะฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักร ประกาศเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ แต่อย่างไรก็ดี ก็หาทำให้ฝ่ายค้านเกรงกลัวไม่ ในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป พรรคฝ่ายค้าน คือ พรรคประชาธิปไตย และกลุ่มที่จงรักภักดีในองค์พระมหากษัตริย์โจมตีหนักขึ้น นายไถง สุวรรณทัต ผู้สมัคร ส.ส. ชนบุรีในนามพรรคประชาธิปไตยได้หาเสียงโจมตีเรื่องกรณีสวรรคตจนถูกด้วยระเบิดถึงขาขาด เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2489 ที่บริเวณวงเวียนเล็ก ชนบุรี

การเลือกตั้งตามบทเฉพาะกาลเสร็จในเดือนสิงหาคม 2489 ซึ่งเลือกตั้งรวมเพียง 14 จังหวัด เป็นการชิงชัยระหว่างพรรคการเมืองอย่างแท้จริง กล่าวคือ ฝ่ายรัฐบาลได้แก่ พรรคสหชีพของนายสงวน ตุลารักษ์ กับคณะและพรรคแนวรัฐธรรมนูญของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ฝ่ายหนึ่ง กับพรรคประชาธิปไตยฝ่ายหนึ่ง ผลปรากฏว่าพรรคประชาธิปไตยได้เสียงข้างน้อย ส่วนนายปรีดี พนมยงค์และหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์นั้น ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนอยุธยาทั้งคู่

อย่างไรก็ตาม นายปรีดี พนมยงค์มีความเอือมระอา เนื่องจากถูกโจมตีตลอดเวลา และโดยเหตุสปริตทางการเมืองส่วนตัวจึงได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม

<sup>24</sup> ขจัดภัย บรูซพัฒนา, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน.

2489 คู่แข่งขัน 2 คนที่จะรับหน้าที่แทนก็ได้แก่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และ พลเรือตรีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ แต่ในที่สุดผู้ที่ได้รับตำแหน่งต่อมา ได้แก่ พลเรือตรีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ซึ่งเป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับนายปรีดี พนมยงค์นั่นเอง ซึ่งได้คะแนนเสียง 133 คะแนน ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ 52 คะแนน ในการชาวเสียงของรัฐสภาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2489

คณะรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์เป็น "รัฐบาลผสม" ระหว่างพรรคสหชีพและแนวรัฐธรรมนูญ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ว่า การที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียุติธรรม นายดิเรก ชัยนาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ พล.ท.จิระ วิชิตสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายวิจิตร ลุติตานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง พ.อ.ช่วง เขวงศักดิ์สงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดร.เดือน บุนนาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น กระนั้นก็ตาม แม้จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่แต่เหตุการณ์ต่าง ๆ ก็ยังดำเนินการตามรูปเดิม กรณีสวรรคตรัฐบาลก็ยังไม่สามารถคลี่คลายได้ นอกจากนี้แล้วด้วยระยะนั้นเป็นภาวะหลังสงคราม รัฐบาลแก้ไขปัญหาค่าครองชีพของประชาชนไม่ตก สินค้าราคาแพง โจรผู้ร้ายชุกชุม ประชาชนได้รับความเดือดร้อนทั่วไป และแม้ว่ารัฐบาลจะตั้งองค์การสรรพอาหารเพื่อช่วยให้ประชาชนได้ซื้อของในราคาถูกแต่กลับกลายเป็นช่องทางให้เกิดคอร์รัปชันขึ้นอีก นอกจากนี้สิ่งของที่รัฐบาลมอบให้ผู้แทนราษฎรเพื่อนำไปแจกแก่ราษฎร ผู้แทนเหล่านั้นกลับนำไปเป็นประโยชน์แก่ตัวเองเสีย

เหตุการณ์ครั้งนั้นดูเหมือนจะเป็นลางร้ายทางการเมือง เป็นการกระทบกระเทือนแก่การวิวัฒนาการของระบบพรรคการเมืองอย่างมาก นับว่าเป็นบทเรียนที่ดีว่า ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนยังหวังผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ระบบพรรคการเมืองก็ยอมไปไม่รอด แทนที่พรรคการเมืองจะเป็นผลดีแก่ประชาชน ก็จะเป็นผลร้ายไปเสียยิ่งกว่าปล่อยให้ผู้แทนดำเนินการโดยอิสระเสียอีก

กาลได้ผ่านมาไม่นานพรรครัฐบาลก็แตกแยกกันขึ้น เรื่องมีอยู่ว่า พรรคสหชีพน้อยใจที่สมาชิกของพรรคมิได้รับการช่วยเหลือเช่นเดียวกับพรรคแนวรัฐธรรมนูญ เช่น การติดต่อของงานและเงินอุดหนุน สมาชิกพรรคแนวรัฐธรรมนูญได้อภิสิทธิ์มากมาย เช่น ได้เป็นรัฐมนตรีคนสำคัญ ๆ และเป็นรัฐมนตรีว่าการทั้งนั้น ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ไม่สู้จะดีนัก ประกอบกับความผิดพลาดในการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยเฉพาะองค์การสรรพอาหารซึ่งรัฐต้องสูญเงินไป 50 ล้านบาท เป็นต้น พรรคประชาธิปัตย์ก็ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2490 การอภิปรายได้ติดต่อกันเป็นเวลา 7 วัน 8 คืน ทั้งสองฝ่ายได้โต้แย้งกันอย่างเคร่งเครียด ประชาชนสนใจฟังกันอย่างล้นหลาม อย่างไรก็ตามในฐานะที่รัฐบาลคุมเสียงข้างมากอยู่ เมื่อลงมติแล้วรัฐบาลยังคงได้รับความไว้วางใจให้บริหารประเทศต่อไปอีก

กระนั้นก็ดี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ก็ลาออก เพื่อปรับปรุงรัฐบาลโดยจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เพื่อให้มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีบางคน

จากการอภิปรายทั่วไปครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงก้าวใหม่ของพรรคการเมือง และ ความสำคัญของการมีพรรคฝ่ายค้าน จริงอยู่พรรคฝ่ายค้านอาจจะมีเสียงข้างน้อย แต่ว่าการ อภิปรายของฝ่ายค้านอาจจะมีเสียงข้างน้อย แต่ว่าการอภิปรายของฝ่ายค้านย่อมจะสะท้อนไปถึง ประชาชน และจะเป็นกระจกเงาส่องให้ประชาชนได้เห็นข้อบกพร่องของรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม หลังจากเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว พรรคประชาธิปัตย์ก็เกิดขัดแย้งกัน ขึ้นภายในหมู่สมาชิก ซึ่งสาเหตุมาจากกรณีที่นายดิเรก ชัยนาม ลาออกจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อไปเป็น เอกอัครราชทูตประจำอังกฤษ ทำให้มีการเลือกตั้งซ่อมใหม่ ในการส่งสมาชิกเข้าชิงชัยในครั้งนั้น พรรคประชาธิปัตย์แบ่งเป็น 2 พวก พวกแรกจะให้ส่งนายอรุณ พันธุ์พิทักษ์ พวกที่สองให้ส่ง พ.ต.ต.เผื่อน ทองธิว และได้มีการประชุม ซึ่งกลายเป็นเรื่องโต้เถียงรุนแรง ซึ่งการนี้ยังเป็นผลให้ นายเลียง ไชยกาล ซึ่งเป็นสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้งพรรคได้แยกไปตั้งพรรคใหม่อีกต่างหาก ภายหลังที่ พรรคประชาธิปัตย์แตกแยกแล้ว ก็พอดีทางพรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญก็เกิดแตกแยก กันด้วย นายเลียง ไชยกาล จึงได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ ชื่อ "พรรคประชาชน" เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2489 และมีเพื่อน ส.ส.ด้วยกันไปรวมเป็นสมาชิกหลายคน ผู้ก่อตั้งพรรคนี้มีดังนี้

- |                             |               |
|-----------------------------|---------------|
| 1. นายเลียง ไชยกาล          | หัวหน้าพรรค   |
| 2. นายสวัสดิ์ คำประกอบ      | เลขาธิการพรรค |
| 3. นายประสิทธิ์ ชูพินิจ     |               |
| 4. ขุนจิตรสารกรรม           |               |
| 5. นายสังคม ชิมทอง          |               |
| 6. นายสงกรานต์ อุดมศักดิ์   |               |
| 7. นายอรุณ ทยานนท์          |               |
| 8. นายวง ไชยสุวรรณ          |               |
| 9. นายอุดร วัฒนยานนท์       |               |
| 10. นายจำลอง ธนะโสภณ        |               |
| 11. นายประสิทธิ์ บุญยารมย์  |               |
| 12. นายสุพรรณ สืบสิทธิ      |               |
| 13. นายสุรียน ไรวา          |               |
| 14. นายยีน สืบนุกาณ์        |               |
| 15. นายทองอินทร์ ปันทรานนท์ |               |



นายจากนี้ยังมีสมาชิกจากพรรคสหชีพและแนวรัฐธรรมนูญเข้าร่วมอีก 6 คน รัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ต้องประสพมรสุมร้าย เนื่องจากถูกพรรคฝ่ายค้านโจมตีหนัก ขณะนั้น รัฐบาลมีงบประมาณไม่พอ ต้องขึ้นภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีบำรุงท้องที่ พศ. 2489 ไม่เห็นด้วยกับการร่าง พ.ร.บ.แก้ไขรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2489 ตลอดจนความผิดพลาดในองค์การสหภาพอาหารซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีการโกงกิน ยิ่งกว่านั้น อังกฤษ สหรัฐเรียกค่าเสียหายให้แก่บริษัทห้างร้านของตนในระหว่างสงครามถึง 530 ล้านบาทپردังมาด้วย ม.ล.กรี เตชาดิวงศ์ รัฐมนตรีว่าการคมนาคมมรณะกรรมเพราะรถไฟตกรางขณะไปตรวจราชการ

หนักที่สุด ก็คือ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้กลับจากการพักอาศัยในบ้านลำลูกกา ปทุมธานีมาอยู่ซอยชิดลม มีการพบปะพวกพ้องและให้สัมภาษณ์ น.ส.พ.ว่าเลิกเล่นการเมืองแล้วยังถูกตำลอลดมาถึง 3 ปี จำต้องหาทางชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจ คือต้องกลับมาเล่นการเมืองอีก ทำให้หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ไม่สบายใจขึ้นอีก

ในวันที่ 15 พฤษภาคม 2490 พรรคประชาธิปไตยโดยการนำของนายดวง อภัยวงศ์ ได้เสนอบริการไม่ไว้วางใจรัฐบาลขึ้นในนโยบาย 8 ประการ อันได้แก่ เรื่องความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ เรื่องฐานะการเงินของประเทศไม่มั่นคง เรื่องเศรษฐกิจทรุดโทรม เรื่องการดำเนินนโยบายการต่างประเทศไม่ถูกต้อง เรื่องการเอาการเมืองมาโยงกับราชการประจำ เรื่องข้าราชการระส่ำระสาย เรื่องการศึกษาของชาติตกต่ำ เรื่องกรณีสวรรคต

การเมืองยุคนี้ จะได้เห็นบทบาทของพรรคการเมืองได้ดี กล่าวคือ หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ได้เรียกประชุมพรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนตน ประชุมหาทางต่อสู้ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2489 การอภิปรายทั่วไปก็ปรากฏขึ้น และมีการกระจายเสียงทางวิทยุไปทั่วประเทศ การอภิปรายสิ้นสุดลงในคืนวันที่ 27 พฤษภาคม ด้วยการชนะของรัฐบาลของหลวงธำรงฯด้วยคะแนนเสียง 68 ต่อ 55 คะแนน เป็นการอภิปราย 8 วัน 8 คืน

หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้แสดงสปิริตทางการเมืองโดยการลาออกจากนายกรัฐมนตรี โดยได้ปราศรัยแก่ประชาชนทางวิทยุกระจายเสียง อ้างว่าการลาออกครั้งนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการอภิปรายทั่วไปที่ผ่านมา

ในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม นั้นเอง สภาผู้แทนก็เปิดประชุมด่วน และได้ชาวเสียงสมาชิกเพื่อเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี การแข่งขันครั้งนี้ก็มีเพียง ๓ พรรค ๒ พรรคแรก คือ พรรคสหชีพและแนวรัฐธรรมนูญสนับสนุนหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ส่วนพรรคประชาธิปไตยสนับสนุนนายดวง อภัยวงศ์ ผลสุดท้าย หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ก็ชนะขาดลอย ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

เหตุร้ายอันเป็นภัยแก่รัฐบาลได้เกิดขึ้นรัฐบาลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ถูก คณะทหารซึ่งนำโดย พลโทผิณ ชุณหะวัณ (ยศในขณะนั้น) ทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และคณะรัฐประหารได้มอบหมายให้นายควง อภัยวงศ์และพรรค ประชาธิปัตย์ จัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 นับแต่วาระนั้น พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระก็ได้สลายตัวไป มิได้มีการรวมกันเป็นกลุ่ม เป็นก้อนอีก ทั้งนี้เพราะนายปรีดี พนมยงค์ซึ่งเป็นผู้ให้ความสนับสนุนพรรคทั้งสามได้หลบหนี ออกไปนอกประเทศ<sup>25</sup> คณะรัฐประหารได้ยุบสภาผู้แทนยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2489 และใช้ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหารโดยซ่อนไว้ใต้ตุ่มปากคลองตลาด เลยเรียกกันว่า "รัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม"<sup>26</sup> ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 90 วัน การเลือกตั้ง ภายหลังจากการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ได้ก่อให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นอีกพรรคหนึ่ง พรรคนั้นคือพรรค "ธรรมาธิปัตย์" มีหลวงวิจิตรวาทการเป็นหัวหน้าพรรค และได้วางนโยบาย 20 ข้อ มุ่งสนับสนุนลัทธิชาตินิยม กล่าวกันว่าพรรคธรรมาธิปัตย์ได้รับเลือกเข้ามาเพียงไม่กี่คน จึงไม่มีเสียงส่วนมากในสภา พรรคที่มีเสียงส่วนมากในสภาคือ พรรคประชาธิปไตย<sup>27</sup>

จะเห็นได้ว่าในตอนเริ่มต้นในการตั้งพรรคการเมืองในยุคที่ตั้งพรรคก้าวหน้าของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์นั้นมีได้มีกฎหมายพรรคการเมืองมารองรับแต่อย่างใด อาจพอสรุปได้ว่าสิทธิในการ ตั้งพรรคการเมืองในยุคสมัยนั้นเป็นสิทธิตามธรรมชาติโดยมิต้องมีการออกกฎหมายมารองรับแต่ อย่างใด และถึงแม้ว่าจะมิได้มีบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม ก็ยังสามารถตั้งเป็นพรรคการเมือง ได้

ในยุคต่อมาได้มีการแข่งขันกันในสภาอย่างเข้มข้นและเริ่มมีการหาสมัครพรรค พวกให้การสนับสนุนเพื่อจะได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาล พรรคการเมืองหลายพรรคก็ถือกำเนิดขึ้น ในยุคนี้ เช่น พรรคก้าวหน้า พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคประชาธิปไตย ซึ่งได้ กำเนิดมาก่อนจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

อาจกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองของประเทศไทยได้ก่อกำเนิดมาจากการหาเสียง สนับสนุนนักการเมืองผู้เป็นผู้มีชื่อเสียงในขณะนั้นให้ได้รับการสนับสนุนเป็นรัฐบาล มิได้เกิดจาก การที่มีอุดมการณ์ร่วมกันอย่างในประเทศตะวันตก

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 191.

<sup>26</sup> สุชิน ตันติกุล, ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517)

<sup>27</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึง ปัจจุบัน, หน้า 195.