

บทที่ 4

วิเคราะห์กลไกของสถาบันการเมืองกับสภาพการเมืองภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

1. โครงสร้างของสถาบันการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

ในการศึกษาโครงสร้างของสถาบันการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จะต้องเข้าใจความหมายของ “สถาบันการเมือง” ก่อนว่า หมายถึงองค์กร (organ) ทั้งหลายซึ่งตั้งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสถาบันตามความเป็นจริงหรือที่สถาปนาขึ้นโดยกฎหมายและซึ่งดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ นับนี้ประมุขของรัฐก็ดี รัฐสภาก็ดี รัฐบาลก็ดี ล้วนเป็นสถาบันการเมืองที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ส่วนพรรคการเมืองก็ดี กลุ่มพลัง (pressure groups) ทั้งหลายก็ดี ล้วนเป็นสถาบันการเมืองที่ตั้งขึ้นโดยความเป็นจริง แต่สถาบัน (institution) นั้น หาได้หมายความแต่เพียงองค์กรแต่ประการเดียวไม่ หากยังครอบคลุมไปถึงกระบวนการ (process) ด้วย เพราะในความสัมพันธ์ทั้งหลายขององค์กรทางการเมืองต่อกันนั้นจะต้องมีวิธีการหรือรูปแบบต่าง ๆ กัน กระบวนการ (process) จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งของสถาบันการเมือง¹ เช่น กระบวนการเลือกตั้ง (electoral process) กระบวนการบัญญัติกฎหมาย (legislative process) ฯลฯ² ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับสถาบันการเมืองจึงต้องศึกษาให้ครอบคลุมทั้งสถาบันการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สถาบันการเมืองในความเป็นจริงและกระบวนการทางการเมืองด้วย

สำหรับโครงสร้างของสถาบันการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นั้น ประกอบด้วย

1. พระมหากษัตริย์ : พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ พระองค์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ให้ตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติหน้าที่แทน

¹บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, “กฎหมายกับสถาบันการเมือง” ในกฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 263.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 264.

2. สมาชิกแทนราษฎร : สมาชิกแทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นทำหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า เมื่อราษฎรมีสหสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรทั้งหมดและอย่างช้าไม่เกินสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้งของราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น โดยสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ ให้อยู่ในตำแหน่งตลอดระยะเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลโดยไม่ต้องมีการเลือกใหม่

3. คณะรัฐมนตรี : คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษซึ่งอาจดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ส่วนคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกัน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยในบทนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของสถาบันการเมืองทั้งสามตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทั้งในส่วนของ การได้มา อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองดังกล่าวทั้งในทางกฎหมายและในสภาพความเป็นจริง

2. สถาบันพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้ยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์ให้เป็นประมุขของรัฐ เช่นเดียวกับประเพณีการปกครองของประเทศไทยที่มีมาแต่โบราณกาล แต่รัฐธรรมนูญก็ได้จำกัดพระราชอำนาจอันสูงสุดสิ้นพันของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 สถาบันพระมหากษัตริย์ได้มีบทบาทในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเพียงประมาณ 2 ปีเศษ คือ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากที่พระองค์สละราชสมบัติในปี พ.ศ. 2477 แล้ว บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีต่อการพัฒนารัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลง เนื่องจากในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลได้มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตลอดระยะเวลาที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในส่วนนี้จึงกล่าวถึงเฉพาะรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น กล่าวคือ

2.1 พระมหากษัตริย์ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

ตามมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการยกย่องและรับรองพระเกียรติขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศ และทำให้เกิดหลักที่ว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเป็นที่เคารพสักการะ พระองค์จะต้องทรงอยู่เหนือการเมือง กล่าวคือ มีความเป็นกลางทางการเมืองไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งในการบริหารราชการแผ่นดินพระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong) เนื่องจากการกระทำของพระมหากษัตริย์จะต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งที่มาของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นซึ่งเทิดทูนพระมหากษัตริย์

ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงความหมายของมาตรานี้ไว้ว่า

“พระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งชาติและปวงชนทั้งปวง และดำรงอยู่ในฐานะอันพึงพ้นจากความถูกติเตียนในทางใด ๆ เพราะฉะนั้น ในรัฐธรรมนูญของบ้านเมืองใดที่ปกครองโดยกษัตริย์และมีรัฐธรรมนูญ เขาวางหลักการไว้เช่นเดียวกันนี้ทุกแห่ง... คำว่าผู้ใดละเมิดมิได้นี้เราหมายความว่า ใครจะไปละเมิดฟ้องร้องว่ากล่าวไม่ได้ ... ทั้งทางอาญาและประทุษร้ายส่วนแบ่ง แต่มีว่าถ้าท่านต้องทรงรับผิดชอบในเรื่องเงินแล้วก็ฟ้องร้องได้ทางพระคลังข้างที่”³

อย่างไรก็ตาม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เคยมีกรณีการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ขึ้นมา โดยนายถวัติ ฤทธิเดช ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อศาลฐานหมิ่นประมาท โดยกล่าวหาว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ใส่ความตนตามที่ปรากฏในพระบรมราชวินิจฉัยเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจ แต่นายถวัติ ฤทธิเดช ได้ถูกอัยการฟ้องกลับว่าเป็นกบฏและหมิ่นพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ นายถวัติ ฤทธิเดช จึงยื่นหนังสือไปยังสภาผู้แทนราษฎรขอให้พิจารณาตีความมาตรา 3 ว่าจะสามารถฟ้องต่อพระมหากษัตริย์ได้หรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติว่าไม่ควรรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากผู้เสนอเรื่องนี้เป็นบุคคลภายนอก โดยปกติการเสนอเรื่องราวต่อสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เสนอ แต่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้เสนอญัตติด่วนต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 โดย

³ วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” วารสารกฎหมาย 3 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520) :157.

⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 376.

ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

“ได้รับมอบจากคณะรัฐมนตรี ให้นำเรื่องการตีความในรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการฟ้องพระมหากษัตริย์มาเสนอต่อสภาเพื่อให้ความเห็น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เรื่องการฟ้องพระมหากษัตริย์ตามที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่นั้นจบลงด้วยดี โดยหวังจะรักษาไว้ซึ่งพระเกียรติของพระมหากษัตริย์ และได้แจ้งให้สภาทราบว่าจะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็มีพระประสงค์จะให้สภาตีความเรื่องนี้ให้เสร็จสิ้นไปด้วย...”⁵

สภาผู้แทนราษฎรจึงพิจารณาเรื่องดังกล่าว และได้ลงมติตีความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ว่า

“...สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่ศาล ไม่มีอำนาจชำระคดีอาญา หรือแพ่งที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์

ในกรณีแพ่งการฟ้องร้องยังโรคนั้น ให้ฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนในกรณีอาญาซึ่งหากจะบังเอิญเกิดขึ้นก็จะฟ้องพระมหากษัตริย์ไม่ได้ แต่สภามีอำนาจที่จะจัดการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญเพื่อให้การเป็นไปโดยยุติธรรมได้...”⁶

ซึ่งการตีความของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นการตีความตามที่รัฐบาลได้เสนอมา และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วย ซึ่งการตีความของสภาผู้แทนราษฎรนี้ได้แตกต่างไปจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยคดีอาญาที่พระมหากษัตริย์ถูกฟ้องร้องได้ และผลจากการที่นายถวัติ ฤทธิเดช ได้ยื่นฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

2.2 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น มีทั้งพระราชอำนาจในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญคือพระราชอำนาจตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ กับพระราชอำนาจที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ โดยในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนี้ ปกติจะต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหมายถึงการลงนามกำกับกับการลงนามของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เพื่อรับรองว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

⁵ ประเสริฐ บัณฑุสนธ์, รัฐสภาไทยในรอบยี่สิบสองปี(2475-2517), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วน จำกัด ช. ชุมชุมช่าง, 2517), หน้า 102.

⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 26/2476 วันที่ 23 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2476, หน้า 713.

โดยถูกต้องแล้ว ลายพระปรมาภิไธยที่ปรากฏก็เป็นของจริง และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการยอมผูกพันตนเองรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ในการที่ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชหัตถเลขา พระบรมราชโองการ หรือกฎหมายนั้นๆ ในฐานะที่ตนเป็นผู้ริเริ่มหรือนำเรื่องนั้นขึ้นกราบบังคมทูล การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะช่วยให้หลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงรับผิดชอบทางการเมือง (The King has no political accountability) และทรงวางพระองค์เป็นกลางตลอดจนหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่อาจทรงทำอะไรโดยลำพังพระองค์ (The King cannot act alone) เป็นจริงขึ้น⁷ โดยในการศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะพระราชอำนาจตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทในการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวในความเป็นจริงเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและตลอดเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทในทางการเมืองอย่างแท้จริงเพียง 2 ปีเศษเท่านั้น

2.2.1 พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายไว้ในมาตรา 39 กล่าวคือ

"ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นจะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

ในเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนี้โดยหลักทั่วไปแล้ว ประมุขของประเทศในการปกครองระบบรัฐสภาจะไม่ค่อยนิยมใช้กัน เนื่องจากการปกครองในระบบรัฐสภา อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะเกี่ยวข้องกันและคอยตรวจสอบถ่วงดุลย์กันอยู่ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงต้องมีความคิดเห็นร่วมกันบ้าง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นกฎหมายแล้ว แต่ประมุขของรัฐกลับใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายนั้นเสียก็เท่ากับว่าความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีกับสภาผู้แทนราษฎรไม่ตรงกัน เพราะการปกครองในระบบรัฐสภานั้น โดยปกติย่อมถือว่าประมุขของรัฐกระทำไปโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายขัดกับความต้องการของสมาชิกเสียงข้างมากในสภาเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีชุดนั้นควรจะลาออกทั้งชุด แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ความคิดเห็นของตนตรงกับมติ

⁷วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 319.

มหาชนก็อาจยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเสียได้ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติในการปกครองในระบบรัฐสภา ประมุขแห่งรัฐจึงใช้สิทธินี้บ่อยครั้ง⁸

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายจำนวน 3 ฉบับ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 6) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ทหาร พ.ศ. 2477 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 3) ซึ่งตามพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้มีหลักการใหญ่ ๆ คือ การเปลี่ยนวิธีการประหารชีวิตจากตัดศีรษะเป็นยิงเป้าและยกเลิกการขอพระบรมราชานุญาตก่อนนำตัวผู้ถูกพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตไปลงโทษ ซึ่งพระองค์มีพระราชดำริว่า

“จะเปลี่ยนวิธีประหารชีวิตจากการตัดศีรษะเป็นการยิงเป้านั้นก็ไม่ต้องขัดข้อง แต่ทรงยึดอัดในพระราชหฤทัยในการที่จะเลิกเสียซึ่งพระบรมราชานุญาตในการประหารชีวิตตามร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งได้ทรงเห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงประเพณีโบราณไปมาก”⁹

ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ใช้สิทธิยับยั้งกฎหมายดังกล่าว แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันตามร่างเดิม พระองค์จึงไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายดังกล่าว คืนภายในกำหนด ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สำหรับสาเหตุที่พระองค์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยการยกเลิกการพระราชทานพระบรมราชานุญาตในการประหารชีวิตนั้น ถ้าได้พิจารณาเหตุผลทางการเมืองอื่นประกอบแล้ว จะเห็นได้ว่า ถ้าได้กำหนดรับรองพระราชอำนาจดังกล่าว เมื่อศาลพิพากษาให้ประหารชีวิต ผลก็คือจะไม่สามารถบังคับคดีได้ทันทีแต่ต้องรอพระบรมราชานุญาตก่อน ซึ่งตามคำพิพากษาของศาลพิเศษ ใน พ.ศ. 2476 ที่ได้พิพากษาให้ประหารชีวิตบุคคลสำคัญในคณะกู้บ้านกู้เมืองหรือกบฏบวรเดช กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ทูลเกล้าฯ ขอพระราชทานอภัยโทษตามสิทธิที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 14 และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลานั้น (สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์) ได้ถ่วงฎีกาไว้ การบังคับคดีตามคำพิพากษาจึงทำไม่ได้ บุคคลดังกล่าวจึงหลุดพ้นจากการถูกประหารชีวิต¹⁰

นอกจากนี้ ยังมีกรณีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและรับมรดก ซึ่งรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและ

⁸ โฟโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), หน้า 196.

⁹ ภูธร ภูมะชน, ศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2478 พ.ศ. 2481, (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 37.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

ลงมติให้ทูลเกล้าถวายให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระองค์ทรงพระราชทานพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร โดยทรงขอให้เพิ่มบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการยกเว้นการเก็บอากรมรดกจากทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ให้ชัดเจนว่า ทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ไม่ต้องเสียอากรมรดก โดยพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะให้เต็มข้อความต่อไปนี้ลงในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

“พระราชทรัพย์สินใด ๆ ที่เป็นพระราชมรดกไปยังผู้อื่นนอกจากผู้สืบราชสมบัติ ต้องเสียอากรมรดก นอกจากนั้น เป็นพระราชทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ไม่ต้องเสียอากรมรดก”¹¹

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามร่างเดิมและได้ถวายให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง โดยหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ได้กราบบังคมทูลถวายรายงานด้วยว่า ตามร่างพระราชบัญญัตินั้นตรงกับพระราชประสงค์แล้ว คือจะไม่เรียกเก็บอากรจากทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ และรัฐบาลจะร่างกฎหมายยกเว้นอากรดังกล่าวให้ ชัดเจนยิ่งขึ้น¹² ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยอมลงพระปรมาภิไธยประกาศพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เป็นกฎหมายต่อไป

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย กฎหมายดังกล่าวจึงไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในขณะนั้นได้มีปัญหาว่า ใครจะเป็นผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ เพราะตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตีความและมีหนังสือลงวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2477 ว่าการประกาศเช่นว่านี้พึงดำเนินการต่อไป นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2478 ให้ประกาศพระราชบัญญัติเหล่านั้นในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป¹³ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การยับยั้งร่างกฎหมายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมิใช่กรณีความคิดเห็นของรัฐบาลไม่ตรงกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวรัฐบาลเป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นชอบด้วย กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการยับยั้งร่างกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น

2.2.2 พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 65 (2) ได้กำหนด

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

¹³ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2, หน้า 194.

ไว้ว่า

“สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475”

เจตนารมณ์ในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า เป็นไปเพื่อประทับประคองระบอบประชาธิปไตย และคอยช่วยเหลือสมาชิกประเภทที่ 1 ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อนแล้ว แต่ในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ในความเป็นจริงนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้โดยเฉพาะ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ในทางปฏิบัติ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเลือกสรรตัวสมาชิกประเภทที่ 2 ได้อย่างกว้างขวาง¹⁴ และไม่เปิดโอกาสให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีส่วนร่วมในการเลือกสมาชิกประเภทที่ 2 จึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะรัฐบาลดังที่จะกล่าวต่อไป

2.2.3 พระราชอำนาจในทางบริหาร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 7 ได้กำหนดไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี”

ซึ่งการใช้พระราชอำนาจในทางบริหารของพระมหากษัตริย์นี้ก็คือ การใช้พระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในฐานะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจนี้ทางคณะรัฐมนตรี โดยพระองค์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการในฐานะที่เป็นรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยในการบริหารราชการแผ่นดินต่าง ๆ จะต้องมีรัฐมนตรีนายหนึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งในคราวร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงพระราชอำนาจในส่วนนี้ไว้

“ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ของเรานั้น พระเจ้าแผ่นดินท่านเป็นหัวหน้าในทาง Executive แต่ในทาง Absolutism กับ constitutionalism นั้นผิดกัน ในทาง Absolutism นั้น การบริหารใด ๆ เป็นพระราชอำนาจ แต่ในทาง constitutionalism นั้น อำนาจบริหารท่านทรงใช้ในทางคณะ

¹⁴ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475-2527 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 89.

กรรมการราษฎร¹⁵ และสิ่งที่เป็นประกันเราอยู่ก็จำต้องผ่านทางคณะกรรมการราษฎรนั้น ดังที่ปรากฏในมาตรา 57 ซึ่งมีว่า "... พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ท่านว่ากรรมการราษฎรคนใดคนหนึ่งต้องลงนามรับพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ" ซึ่งแปลว่าต้องผ่านกรรมการลงนามรับรอง พระราชหัตถเลขาและบรมราชโองการนั้น ๆ จึงจะสั่งการแผ่นดินได้ แต่ว่าถ้าจะใส่ลงไปก็ได้แต่เห็นว่าไม่จำเป็น"¹⁶

นอกจากนี้ มาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้บัญญัติว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกลายหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย"

ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้น ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกล่าวว่า

"การตั้งคณะกรรมการราษฎรหรือตั้งประธานคณะกรรมการราษฎร ถ้าพูดถึงการตั้งแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง การเลือกก็พระมหากษัตริย์ทรงเลือก แต่วิธีการ ท่านจะไปเลือกคนอื่นที่สภาไม่ได้ประสงค์ ไม่ได้ให้ความไว้วางใจนั้น เลือกไม่ได้ เพราะมีมาตรา 50 บัญญัติไว้ เพราะฉะนั้น ถ้าท่านไปเลือกหรือตั้งบุคคลที่สภาไม่ประสงค์ เมื่อมาถึงสภาก็ไว้ตัวไม่ไว้วางใจ และมาตรา 51 บอกว่าต้องลาออกด้วย"¹⁷

ดังนั้น พระราชอำนาจในส่วนนี้ของพระมหากษัตริย์ พระองค์ไม่สามารถใช้ได้ตามพระราชหฤทัย แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามหลักการปกครองในระบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการแต่งตั้งทุกครั้งพระมหากษัตริย์ก็ได้ทรงแต่งตั้งตามที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาทั้งสิ้น

2.2.4 พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจัดเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ที่มีมาแต่โบราณกาล โดยพระองค์มักใช้พระราชอำนาจดังกล่าวในเวลาที่มิโอกาสสำคัญ ๆ ซึ่งการอภัยโทษนี้มี 2 วิธี คือ¹⁸

¹⁵ ในขณะร่างรัฐธรรมนูญ ยังใช้คำว่า "กรรมการราษฎร"

¹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 386.

¹⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38/2475 วันที่ 26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 508.

¹⁸ "คำอธิบายข้อความสำคัญบางอย่างในบทกฎหมายที่ได้นำลงในหนังสือนิติสาส์น," นิติสาส์น (แผนกสามัญ) 5 (สิงหาคม 2475) : 463.

1. ให้อภัยโทษเฉพาะบุคคล
2. ให้อภัยโทษแก่นักโทษทั่วไปหรือบางประเภท

แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการใช้พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า

“คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจให้อภัยโทษ แต่ให้นำความขึ้นขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน”

ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ถือเป็นการรับรองให้อำนาจในการอภัยโทษเป็นของคณะกรรมการราษฎร แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองพระราชอำนาจในการอภัยโทษให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่นเดิม ซึ่งถือว่าเป็นการรับรองพระราชอำนาจในการอภัยโทษไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 55 ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ”
โดยรูปแบบในการพระราชทานอภัยโทษนั้นมี 3 รูปแบบ¹⁹ คือ

ก. การพระราชทานอภัยโทษในรูปของพระบรมราชวินิจฉัยในอรรถคดีต่าง ๆ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น การวินิจฉัยอรรถคดีต่าง ๆ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และถ้าจะมีการลงโทษประหารชีวิตบุคคลใด ต้องกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบก่อนตามมาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายลักษณะอาชญากรรม ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งได้บัญญัติว่า

“ถ้าจะลงอาชญาประหารชีวิตแก่ผู้ใด ท่านให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเสียก่อน ต่อเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว จึงให้เอาตัวไป”

แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดีต่าง ๆ เป็นของศาล แต่กระทำในนามของพระมหากษัตริย์ คณะรัฐบาลจึงได้ขอแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญโดยให้ยกเลิกหลักการดังกล่าวเสีย กล่าวคือ ไม่ต้องกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทราบถึงการประหารชีวิตแต่อย่างใด โดยรัฐบาลได้ชี้แจงเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

“การแก้และยกเลิกมาตรานี้ ก็เพราะมีความประสงค์อันแรกที่จะแบ่งเบาพระราชภาระในการที่จะต้องลงพระปรมาภิไธยพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประหารชีวิต ซึ่งเป็นการสมควรยิ่งที่ไม่ควรให้พระมหากษัตริย์ทรงรับผิดชอบในเรื่องเช่นนี้ ประกอบด้วยเวลานี้ประเทศ

¹⁹ เพ็ญจันทร์ โชติบาล, พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 161.

สยามดำเนินการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ การกระทำใด ๆ ของพระมหากษัตริย์ต้องมีรัฐมนตรีรับผิดชอบอยู่โดยทั่วไปแล้ว และตามรัฐธรรมนูญมาตรา 58 ก็บัญญัติว่า การตัดสินใจ ความยอมเป็นเด็ดขาดไปทางศาลอันเป็นอำนาจเฉพาะ เพราะฉะนั้น จึงหมดความจำเป็นที่พระมหากษัตริย์จะต้องพระราชทานพระบรมราชานุญาตอีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การยกเลิกบทบัญญัติข้างต้นหาได้กระทบกระเทือนถึงพระราชอำนาจในการที่จะพระราชทานอภัยโทษตาม มาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไม่ พระราชอำนาจนี้ยังคงอยู่เช่นเดิม เมื่อมีฎีกาขึ้นมา...ก็ทรงพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยได้ตามสมควรแก่พระมหากษัตริย์²⁰

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าวและทรงใช้สิทธิยับยั้ง (Veto) พระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เนื่องจากพระองค์ทรงเห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นโบราณราชประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมา ดังนั้น การใช้อำนาจครั้งสุดท้ายควรจะผ่านพระมหากษัตริย์ก่อน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันตามเดิมโดยหม่อมเจ้าวรรณไวทยากรที่ปรึกษาของรัฐบาลคณะราษฎรได้แถลงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรชี้แจงเหตุผลของรัฐบาลเป็นไปในทำนองว่า อำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นลักษณะของความไม่เป็นอิสระของศาลยุติธรรม²¹ และรัฐบาลเห็นว่าแม้จะมีได้รับรองพระราชอำนาจดังกล่าวไว้ แต่ในการปฏิบัติราชการภายในสามารถกราบบังคมทูลให้พระองค์ทราบได้ แล้วจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง แต่พระองค์ไม่ลงพระปรมาภิไธย กฎหมายดังกล่าวจึงได้ประกาศใช้โดยไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

ข. การพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องโทษซึ่งทูลเกล้าถวายฎีกา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 55 บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ”

ตามมาตรานี้ได้ถวายพระราชอำนาจในการอภัยโทษของพระมหากษัตริย์ที่มีมาแต่โบราณให้แก่พระมหากษัตริย์เช่นเดิม แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอพระราชทานอภัยโทษไว้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระราชบัญญัติถึงรัฐบาลขอให้ออกพระราชบัญญัติเพื่อวางระเบียบเกี่ยวกับการทูลเกล้าถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษ แต่รัฐบาลได้แก้ไขร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแทน โดยได้กำหนดระยะเวลาในการที่พระมหากษัตริย์จะต้องมีพระบรมราชวินิจฉัยภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในประเด็นนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นชอบด้วยเพราะเท่ากับ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163-164.

²¹ ภูธร ภูมธนะ, “ศาลพิเศษ พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2478 พ.ศ. 2481”, หน้า 36-37.

เป็นการตัดสินใจในการอภิเษกของราษฎร แต่รัฐบาลก็เห็นควรดำเนินการตามที่ร่างกฎหมายที่ รัฐบาลเห็นชอบ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐบาล

ค. การพระราชทานอภิเษกเป็นการทั่วไป

การพระราชทานอภิเษกเป็นการทั่วไปนี้ เป็นการพระราชทานอภิเษกกรณีที่เป็นโอกาสสำคัญของบ้านเมือง ซึ่งเดิมนั้นพระองค์สามารถใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเมื่อใดก็ได้ตามพระราชดำริของพระองค์ แต่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แล้วพระองค์ต้องทำผ่านฝ่ายบริหารโดยตลอด²²

จึงเห็นได้ว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีความขัดแย้งกับรัฐบาลในเรื่องการกำหนดเกี่ยวกับการพระราชทานอภิเษกตลอดรัชกาล เนื่องจากพระองค์ทรงต้องการให้มีการถวายพระราชอำนาจดังกล่าวให้แก่พระองค์เช่นเดียวกับก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เพราะถือเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ที่มีมาแต่โบราณกาล แต่รัฐบาลพยายามที่จะลดพระราชอำนาจดังกล่าวให้น้อยลง จึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะรัฐบาลดังที่จะกล่าวต่อไป

2.3 ความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร อันนำไปสู่การสละราชสมบัติ

สำหรับความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ได้เริ่มปรากฏความขัดแย้งตั้งแต่ในคราวที่คณะราษฎรได้เสนอพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว เนื่องจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเชื่อว่า คณะราษฎรจะสถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษหรือประเทศอื่นซึ่งมีพระมหากษัตริย์ปกครองภายใต้อำนาจจำกัด แต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่คณะราษฎรเสนอต่อพระองค์มิได้มีบทบัญญัติในทางประชาธิปไตยเท่าใดนักและได้มีการสงวนอำนาจหลายประการไว้ที่คณะราษฎรด้วย อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับสถาบันพระมหากษัตริย์น้อยลงมาก อย่างไรก็ตาม คณะราษฎรได้พยายามที่จะประนีประนอมกับพระองค์โดยให้พระองค์เดิมคำว่าชั่วคราวลงปรัรัฐธรรมนูญฉบับนี้และได้ตั้งพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ก็ได้พยายามประนีประนอมกับพระองค์ แต่ก็ยังคงหลักการ

²² เพ็ญจันทร์ โชติบาล, "พระราชอำนาจในการพระราชทานอภิเษกของพระมหากษัตริย์", หน้า 172.

บางส่วนตามที่คณะราษฎรประสงค์ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวด้วย โดยในสมัยที่พระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีในระยะเริ่มแรก พระยามโนปกรณนิติธาดาได้เป็นตัวกลางในการป้องกันการกระทบกระทั่งระหว่างคณะราษฎรกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมิให้รุนแรงขึ้น แต่ในระยะต่อมาเมื่อพระยามโนปกรณนิติธาดาเริ่มมีความขัดแย้งกับคณะราษฎร กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ ในปี พ.ศ. 2476 จนเป็นเหตุให้มีการปิดสภาผู้แทนราษฎรและระงับการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และคณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจคืนจากพระยามโนปกรณนิติธาดา และพระองค์เจ้าบรมวงศ์ได้ดำเนินการยึดอำนาจจากคณะราษฎรอีกครั้งแต่ไม่สำเร็จ ความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มปรากฏชัดเจนมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากคณะราษฎรเชื่อว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้การสนับสนุนการกระทำดังกล่าว การประนีประนอมระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎรได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดและนำไปสู่การสละราชสมบัติในที่สุด

ความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎรอันนำไปสู่การสละราชสมบัติตามที่ปรากฏในพระราชบันทึกของพระองค์นั้นมีหลายประเด็น โดยมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

2.3.1 ความขัดแย้งในเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2

ความขัดแย้งที่สำคัญประการหนึ่งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎรคือ ปัญหาเรื่องอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระทัยว่าพระองค์ทรงมีดุลยพินิจเด็ดขาดในการเลือกตัวสมาชิกก่อนการลงพระปรมาภิไธย²³ แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ถวายรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง ไม่เปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ใช้พระบรมราชวินิจฉัยเลยว่าสมควรจะแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากเสนอจำนวนรายชื่อบุคคลเท่ากับจำนวนที่จะแต่งตั้งพอดี²⁴ และได้เสนอรายชื่อต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนที่จะมีการประกาศรายชื่อเพียง 12 ชั่วโมงยังผลให้พระองค์ไม่มีโอกาสได้เลือกเพิ่มบุคคลที่เหมาะสม อีกทั้งในคราวร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ให้สัตยาบันพระองค์ว่า²⁵

²³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 2411-2457), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 93.

²⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, พิมพ์ครั้งแรก(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ห.จ.ก. บรรณกิจเทรตติ้ง, 2518) , หน้า 41.

²⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, หน้า 149.

1. บัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอให้เป็นสมาชิกนั้น จะทูลเกล้าฯให้ทรงพิจารณาล่วงหน้าเป็นเวลานานก่อนที่จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
2. จะมีการเสนอรายชื่อมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ต้องการตั้งเพื่อให้พระเจ้าอยู่หัวมีโอกาสเลือกบ้าง และเพื่อให้พระเจ้าอยู่หัวทรงทักท้วงได้
3. ในการเสนอชื่อนั้นจะทำให้ตรงต่อหลักการที่ได้เคยมีพระราชปรารภไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้คือ การเป็นบุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นผู้ที่เคยชินกับการงานมาแล้ว ไม่ใช่การเลือกเอาแต่พวกพ้อง เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงไม่พอพระทัยในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 อย่างยิ่ง และได้ตำหนิคณะรัฐบาลอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์ของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 คือ การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีวิชาความรู้หรือเคยชินกับการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเป็นผู้นำหรือพี่เลี้ยงให้กับสมาชิกประเภทที่ 1 แต่ในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จริง ๆ กลับแต่งตั้งพวกที่อยู่ในคณะผู้ก่อการเป็นส่วนมาก และไม่ได้มีคุณวุฒิหรือความเคยชินในหน้าที่การงานดีไปกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 พระองค์จึงเห็นว่าคณะรัฐบาลเลือกบุคคลดังกล่าวไว้เพื่อความประสงค์ที่จะกุมอำนาจไว้ให้ได้เท่านั้น แม้ราษฎรจะเห็นด้วยกับนโยบายของตนหรือไม่ก็ตาม²⁶ อย่างไรก็ตาม พระองค์ทรงเห็นว่าสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ยังควรมีอยู่ แต่ควรกำหนดให้เป็นบุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 และเป็นผู้เคยชินกับการงานมาแล้ว โดยควรกำหนดให้สมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือข้าราชการชั้นสัญญาบัตร เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีความรู้ หรือถ้าคณะราษฎรเห็นว่ามิทางใดดีกว่าทางนี้พระองค์ก็ยินดีรับฟัง แต่คณะรัฐบาลกลับไม่ประนีประนอมกับพระองค์โดยได้ชี้แจงต่อพระองค์ว่า ในขณะร่างรัฐธรรมนูญเมื่ออนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้พิจารณา พระองค์มิได้ขอให้แก้ไขในประเด็นนี้ และในคราวที่ได้นำรายชื่อสมาชิกประเภทที่ 2 ทูลเกล้าฯถวายพระองค์มิได้ทักท้วงแต่ประการใด ซึ่งสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 78 คน เป็นคณะผู้ก่อการเพียง 47 คนเท่านั้น ความไม่ชัดเจนแห่งบทบัญญัติในเรื่องนี้เป็นผลให้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงพระราชอำนาจในการแต่งตั้งองคมนตรีและวุฒิสภาว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้ง

2.3.2 ความขัดแย้งในเรื่องพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 บัญญัติว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นจะได้พระราชทานคืน

²⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 16/2477 (สามัญ) วันที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2477, หน้า 840.

มายังสภาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าความในมาตราดังกล่าวนี้ไม่มีความเหมาะสม เนื่องจาก

“พระราชบัญญัติใด ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงคัดค้าน สภาอาจยืนยันให้เป็นไปตามเดิมได้โดยความเห็นข้างมากแม้แต่เสียงเดียว (Simple majority) ตามธรรมดากฎหมายหรือนโยบายใด ๆ ที่พระมหากษัตริย์จะทรงคัดค้านนั้น คงจะต้องเป็นเรื่องสำคัญมากและเกี่ยวกับการได้เสียของประชาชนหรือหลักการอันสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะฉะนั้น จึงเห็นกันว่า ก่อนที่จะให้สภาลบล้างคำคัดค้านของประมุขของชาติได้ ควรจะต้องให้ปรากฏแน่ชัดว่าราษฎรมีความเห็นด้วยนโยบายหรือกฎหมายนั้นจริง ๆ...การนับเอาเสียงข้างมากเฉย ๆ (Simple majority) เช่นที่เป็นอยู่นี้เท่ากับไม่ได้ถวายพระราชอำนาจในทางคัดค้านเลย และเมื่อสภา มีสมาชิกซึ่งรัฐบาลเลือกตั้งขึ้นเองถึงครึ่งหนึ่งเช่นนี้ แปลว่าสภา อาจลบล้างคำคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้โดยเสียงของสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจริง ๆ เพียง 1 เสียง ซึ่งแปลว่า สภา อาจสนับสนุนนโยบายซึ่งราษฎรไม่ได้เห็นด้วยจริง ๆ หรือไม่ต้องการเลยจนนิดเดียว ถ้าจะให้เป็นการเอาเสียงราษฎรเป็นใหญ่จริง ๆ จะต้องให้มีเสียงข้างมาก 3 ใน 4 เพื่อลบล้างคำคัดค้าน จึงจะควรแปลว่าอย่างน้อยต้องมีเสียงสมาชิกที่ราษฎรเลือกจริง ๆ ครึ่งหนึ่งเห็นด้วยกับการลบล้างนั้น โดยเหล่านี้ข้าพเจ้าเห็นควรแก่วิธีรัฐธรรมนูญในข้อนี้ให้เป็นที่ว่า “ถ้าและสภา ลงมติตามเดิมโดยมีเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด” ฯลฯ หรือจะเติมข้อความให้ได้ผลเช่นนั้นลงไปเป็น “บทเฉพาะกาล” ก็ได้ คือถ้าเลิกใช้บทเฉพาะกาลเมื่อไรก็ให้เลิกข้อความนั้นได้ เพราะถ้าสภาเป็นสภาที่ราษฎรเลือกเองทั้งหมดแล้ว ข้อจริงก็จบตามที่กล่าวแล้วข้างบนย่อหมดไป”²⁷

ในประเด็นนี้รัฐบาลได้ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติที่พระองค์ทรงคัดค้าน (พระราชบัญญัติอากรมรดกและพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายอาญา) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติดียืนยันตามความเห็นเดิมนั้น สมาชิกประเภทที่ 2 เข้ามาประชุมน้อยกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 เสมอ การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นประโยชน์และพระองค์สามารถใช้วิธีการยุบสภาได้ โดยให้พระองค์แจ้งพระราชประสงค์ในการยุบสภามาในพระราชหัตถเลขาที่ทรงคัดค้านด้วย²⁸

²⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2477, หน้า 843 - 844.

²⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2477, หน้า 860.

2.3.3 ความขัดแย้งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ

- เสรีภาพในการเขียน การพูด การโฆษณา

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า

“หนังสือพิมพ์ที่พูดในสิ่งที่ไม่เป็นที่พอใจของรัฐบาลหรือคัดค้านนโยบายของรัฐบาล มักถูกสั่งปิดและรัฐบาลมักจับกุมราษฎรโดยหาว่า “กล่าวร้ายรัฐบาล” เสมอ ซึ่งก่อนมีรัฐธรรมนูญ หนังสือพิมพ์ยังมีเสรีภาพมากกว่า พระองค์ทรงเห็นว่า ต่อไปขอให้อนุญาตให้หนังสือพิมพ์ออกความเห็นได้จริง ๆ และให้ตีพิมพ์นโยบายของรัฐบาลได้ จะถูกปิดได้ต่อเมื่อยุ่งให้เกิดการจลาจลอย่างชัด ๆ เท่านั้น”²⁹

ในประเด็นนี้รัฐบาลชี้แจงว่า กำลังจะมีพระราชบัญญัติการพิมพ์ใหม่ที่เปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์คำสั่งพนักงานการพิมพ์ได้เต็มที่ อันเป็นการเพิ่มสิทธิยิ่งกว่าพระราชบัญญัติเดิม

- เสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผยและการตั้งสมาคม

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าควรอนุญาตให้มีการตั้งสมาคมการเมืองได้ ถ้าวัตถุประสงค์ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและไม่อนุญาตให้ทหารและตำรวจเป็นสมาชิกสมาคมการเมือง นอกจากนี้ เห็นควรให้เลิกห้ามจับกุมประชาชนที่ไปชุมนุมเลี้ยงอาหารกัน

ในประเด็นนี้รัฐบาลชี้แจงว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชหัตถเลขานี้ 2/128 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2475 ว่าไม่ทรงโปรดให้มีคณะกรรมการเมืองและทรงให้เลิกคณะราษฎรในฐานะที่เป็นคณะกรรมการเมืองเสีย³⁰ ซึ่งรัฐบาลก็ได้ดำเนินการแล้ว ส่วนเรื่องการจับกุมในประเด็นหลังไม่เป็นความจริงเลย

- พระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวิธีการที่ขัดกับหลักเสรีภาพในร่างกายของประชาชน เนื่องจากมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาในกรณีที่ประชาชนกระทำผิดตามข้อหาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ พระองค์ทรงเห็นว่าในกรณีที่มีเหตุต้องชำระคดีความควรให้มีการชำระคดีความในศาลและให้โอกาสจำเลยมีทนายว่าความและต่อสู้คดีความได้เต็มที่

²⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2477, หน้า 846.

³⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2477, หน้า 861.

ในประเด็นนี้รัฐบาลชี้แจงว่า วิธีการตราพระราชบัญญัตินี้เป็นวิธีการที่เบาที่สุด มิฉะนั้นจะต้องมีการจัดตั้งศาลทหารหรือศาลพิเศษขึ้นมาพิจารณาเหมือนต่างประเทศ และวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ยังเป็นวิธีการป้องกันก่อนมีการกบฏเกิดขึ้น

2.3.4 ความขัดแย้งในเรื่องพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางระเบียบในการพระราชทานอภัยโทษใหม่ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชบัญญัติถึงรัฐบาลว่า ขอให้ออกพระราชบัญญัติวางระเบียบการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในเรื่องขอพระราชทานอภัยโทษ และรัฐบาลได้สนองพระราชบัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติแก้ไขร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาเกี่ยวกับการพระราชทานอภัยโทษแล้ว ดังนี้

“มาตรา 263 ผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษอย่างใด ๆ หรือผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวของเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว อาจทูลเกล้าฯ ถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ขออภัยโทษ

เรื่องราวเช่นนี้ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันคดีถึงที่สุด

ถ้าผู้ถวายเรื่องราวต้องขังหรือจำคุกจะยื่นเรื่องราวต่อพระท้าวพระยามะรงเรือ่นจำก็ได้ เมื่อรับแล้วให้พระท้าวพระยามะรงเรือ่นไปยังรัฐมนตรีนั้นโดยทันที

เป็นหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถวายเรื่องราวต่อพระมหากษัตริย์ พร้อมทั้งความเห็นว่าจะควรพระราชทานอภัยโทษหรือไม่

ในกรณีซึ่งไม่มีผู้ใดถวายเรื่องราว ถ้ารัฐมนตรีทูลเกล้าฯ แล้วเห็นเป็นการสมควรตามความยุติธรรมจะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้พระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษานั้นก็ได้

ถ้าไม่มีพระบรมราชวินิจฉัยตักม้ายังรัฐมนตรีภายในกำหนดสองเดือนนับแต่วันทรงรับเรื่องราว ให้ถือว่าเรื่องราวนั้นตกไป³¹

ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเห็นว่า การกำหนดขั้นตอนในการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา และการพระราชทานอภัยโทษดังกล่าวเป็นการลดทอนสิทธิของราษฎรซึ่งมีอยู่แต่ก่อนแล้วให้ลดลงโดยจำกัดเวลาตายตัวว่าจะต้องมีพระบรมราชวินิจฉัยฎีกาภายในกำหนดสองเดือน

³¹ ชงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528) , หน้า 50 - 51.

นับแต่วันที่ทรงรับเรื่องราว หากมิได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเป็นประการใด ให้ถือว่าเรื่องราวนั้นตกไปถือเสมือนได้ทรงปฏิเสธไม่พระราชทานอภัยโทษ³² ซึ่งรัฐบาลได้ต่อรองกับพระองค์ว่าในเรื่องระยะเวลานั้นจะขยายออกไปอีกก็ได้ ส่วนหลักการอื่นขอให้คงตามร่างที่รัฐบาลเสนอมา

เมื่อพิจารณาความขัดแย้งตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้วจะเห็นได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติคือ พระองค์ต้องทรงบริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำของรัฐบาล³³ ทั้งนี้ เมื่อพระองค์เป็นประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารแล้ว พระองค์ย่อมมีอำนาจในการระคับระคองการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และมีพระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล สนับสนุนรัฐบาลและตักเตือนรัฐบาลได้ ซึ่งพระองค์ได้เคยมีพระราชดำริภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประมาณ 3 เดือนว่า

“...การที่จะขอให้ทรงตักเตือนคณะกรรมการราษฎรนั้นอาจจะมีผลอย่างไร เพราะขณะนั้นเป็นผู้มีอำนาจสิทธิ์ขาด ฉะนั้นทรงมีอำนาจเพียงคัดค้านการกระทำของคณะนั้นเฉพาะที่ทรงดำริเห็นว่าจะเป็นการเสียหายแก่ชาติและตามพระธรรมนูญที่มีอยู่ การคัดค้านนั้นเขาจะฟังหรือไม่ก็ได้ ตามหลักการปกครองอย่างประชาธิปไตย ประมุขของประเทศไม่มีความรับผิดชอบในวิธีดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายของแผ่นดิน คณะรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งต้องแล้วแต่คณะรัฐบาลจะดำเนินการไปตามที่เห็นควร เว้นแต่ถ้าเป็นการเด่นชัดว่าจะเสียหายแก่ประชาชนและประเทศจึงจะทรงคัดค้าน...”³⁴

ดังนั้น ถ้าเรื่องใดที่เห็นได้ชัดว่าเป็นที่เสียหายแก่ชาติหรือประชาชนแล้ว พระองค์ทรงเห็นว่าพระองค์ยอมมีพระราชอำนาจที่จะคัดค้านการกระทำของรัฐบาลได้ แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงคัดค้านและแนะนำรัฐบาล รัฐบาลกลับไม่ปฏิบัติตามพระราชดำริของพระองค์และไม่ประนีประนอมกับพระองค์ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งที่ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระองค์ได้ให้การช่วยเหลือรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ อย่างเต็มที่ เช่น ในกรณีที่จะยกเลิกองค์กรของระบอบเก่า ได้แก่ สภาป้องกันราชอาณาจักร องคมนตรี สภา สภาการคลัง และอภิรัฐมนตรีสภา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เป็นผู้ริเริ่มโดยให้ราชเลขาธิการมาพบกับพระยามโนปกรณนิติธาดา เพื่อปรึกษาว่าจะยกเลิกอะไรบ้าง แต่ในระยะต่อมารัฐบาลกลับไม่ให้ความร่วมมือกับพระองค์ นอกจากนี้ ก่อนที่พระองค์จะได้สละราชสมบัติ สมเด็จพระยานนริศรานุวัดติวงศ์ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีหนังสือถึง

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

³³ นัยนา หงษ์ทองคำ, “พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎร” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 384.

³⁴ เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ รัชกาลที่ 7 เลขที่ สป. 3.13/15 เรื่อง ข่าวกี่ยวแก่รัฐบาลใหม่และสภา (8 กันยายน - 19 พฤศจิกายน 2475).

พระยาพหลพลพยุหเสนาเกี่ยวกับโทรเลขซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีถึงพระองค์ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

“...ทรงสังเกตเห็นปรากฏแน่ในพระราชหฤทัยว่า รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมากรู้สึกแน่ใจว่าไม่จำเป็นจะต้องประนีประนอมต่อพระองค์ท่านไม่ว่าเรื่องใด ๆ พอใจที่จะขัดพระราชดำริเสียทุกอย่าง ถ้าหากรัฐบาลมีประสงค์จะประสานงานต่อพระองค์ด้วยดีแล้วคงจะกราบบังคมทูลปรึกษาก่อนที่จะดำเนินการอันสำคัญไป ถ้าได้ทำดังนั้นความยุ่งยากอย่างหนึ่งอย่างใดก็จะไม่เกิดขึ้นได้ แต่รัฐบาลมิได้ทำดังนั้น การใด ๆ รัฐบาลทำไปจนถึงที่สุด เสริงเสียแล้ว จึงกราบบังคมทูลพระกรุณาไม่มีทางที่จะทรงทักท้วงให้แก่ไขโดยกระแสพระราชดำริอย่างใดอย่างหนึ่งได้...”³⁵

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตัดสินพระทัยที่จะสละราชสมบัติ ซึ่งหลังจากที่พระองค์ได้สละราชสมบัติแล้วข้อขัดแย้งต่าง ๆ ก็เป็นอันระงับไปโดยที่รัฐบาลมิได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต่อไปแต่อย่างใด

2.4 บทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อานันทมหิดล

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติแล้ว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลได้ขึ้นครองราชย์เป็นพระองค์ต่อมาตามกฎหมายแต่ยรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และโดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แต่ในขณะที่พระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์นั้น พระองค์ยังทรงพระเยาว์และทรงกำลังศึกษาอยู่ต่างประเทศ จึงต้องมีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปจนกระทั่งเกือบสิ้นสุดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระหว่างที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นระยะเวลาประมาณ 14 ปีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินเพียง 2 ปีเศษ คือ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากนั้นการบริหารประเทศต้องดำเนินไปโดยปราศจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในฐานะที่พระองค์ดำรงอยู่ในฐานะเหนือความขัดแย้งและการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง และนับว่าเป็นความสูญเสียใหญ่หลวง

³⁵ สมเด็จพระนางรำไพพรรณี, “พระราชบันทึกทรงเล่า,” ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย บันทึกถึงความทรงจำของผู้อยู่ในสมัย พ.ศ. 2475-2500, พิมพ์ครั้งแรก (พระนคร : มิตรนรา การพิมพ์, 2516), หน้า 16.

ต่อพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ³⁶ การอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จนิวัติกลับประเทศเรียกได้ว่าเป็นความพยายามฟื้นฟูขวัญและความมั่นใจทางการเมืองและก็ได้ทรงเป็นสัญลักษณ์อันสำคัญยืนยันถึงฐานะความเป็นเอกราชของชาติในสายตาของนานาชาติ³⁷

2.4.1 การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ จะได้ทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ไซ้ ท่านให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมีได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว”

ในแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ครั้งแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันทีภายหลังจากที่ได้อัญเชิญพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอานันทมหิดลขึ้นครองราชย์แล้ว ในครั้งแรกพระยาพลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี และนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กราบทูลเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่พระองค์ไม่รับ เพราะท่านได้เคยเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแล้ว เกรงว่าจะถูกติฉินนินทา จึงขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาพระบรมวงศ์ท่านอื่น ในที่สุดจึงได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จำนวน 3 ท่าน คือ

1. นายพันเอก พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์ (ประธาน)
2. นาวาตรี พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา
3. เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)

โดยสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดว่า มติขอวินิจฉัยของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ และในตอนลงนามเอกสารราชการก็ให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างน้อย 2 ท่านเป็นผู้ลงนาม³⁸

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2478 นายพันเอก พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรนต์

³⁶ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 139.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

³⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร และ โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2517), หน้า 65.

ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ปลงพระชนม์พระองค์เอง สำหรับสาเหตุในการปลงพระชนม์พระองค์เองนั้น นายกรัฐมนตรีได้แจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าตามรายงานการสอบสวนของทางราชการพบว่า พระองค์ลำบากใจในการปฏิบัติงานในฐานะที่ทรงเป็นผู้จัดการทรัพย์สินของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ถูกเจ้านายบางพระองค์กล่าวเสียสติ การปฏิบัติงานของพระองค์ในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์³⁹ ซึ่งความจริงจะเป็นอย่างไร ไม่มีผู้ใดทราบได้แน่ชัด จึงได้มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ใหม่คือ นายพลเอก เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน และได้แต่งตั้งให้พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา เป็นประธาน ต่อมา ในปี พ.ศ. 2480 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดนี้ได้ลาออกจากตำแหน่ง แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชุดเดิมเป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกครั้งหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2484 เจ้าพระยาอมราช (ปั้น สุขุม) ได้ถึงแก่อสัญกรรม ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม และนายปรีดี พนมยงค์ อันสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติแต่งตั้งให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แทนตำแหน่งที่ว่างลง ต่อมา ในปี พ.ศ. 2485 เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธินถึงแก่อสัญกรรม คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงเหลือ 2 พระองค์ โดยไม่ได้มีการแต่งตั้งเพิ่ม และในปี พ.ศ. 2487 พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ทรงลาออกจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติเห็นชอบให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงคนเดียว จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2488 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว ตำแหน่งหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นอันสิ้นสุดลง

2.4.2 บทบาทของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะเห็นได้ว่า ผู้มีบทบาทในการแต่งตั้งคือ สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระอยู่หัวไม่อยู่ในราชอาณาจักร แต่ผู้ทูลเชิญให้ผู้ใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้นจะเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในการทูลเชิญผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในระยะแรก ๆ นั้น นายกรัฐมนตรีได้ทูลเชิญขุนนางและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความคุ้นเคยไม่คัดค้านการกระทำของคณะราษฎร และให้ความร่วมมือกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างดีมาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ในระยะหลัง ๆ การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นไปโดยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งได้แก่กรณีการแต่งตั้ง นายปรีดี พนมยงค์ ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ สำหรับสาเหตุที่มีการแต่งตั้งนายปรีดี พนมยงค์ นั้น เนื่องจาก นายปรีดี พนมยงค์ มีความเห็นขัดแย้งกับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในการตัดสินใจนำประเทศ

³⁹ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในระบอบยี่สิบสองปี (2475-2517), หน้า 205.

เข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้มีการแต่งตั้งให้นายปรีดี พนมยงค์ ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อไม่ให้มาเกี่ยวข้องกับการเมืองอีก

ส่วนความสัมพันธ์ของคณะรัฐบาลกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์นั้น ในระยะแรก ๆ ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดถึงความขัดแย้งของทั้งสองฝ่าย แต่ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐบาลกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มิได้เป็นไปโดยราบรื่นนัก รัฐบาลมีความขัดแย้งกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อย่างปรากฏชัดหลายครั้งนับตั้งแต่ได้มีการตั้งนายปรีดี พนมยงค์ ขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาเรื่องการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย

ตัวอย่างความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐบาลกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เช่น

- ปี พ.ศ. 2485 นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ไม่ยอมลงนามในการประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตร เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล ประกาศดังกล่าวจึงมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงนามเพียง 2 ราย

- ปี พ.ศ. 2486 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เมื่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้อนุมัติแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับเปลี่ยนใจไม่ลาออกและกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวเพียง 1 เดือน จอมพล ป. พิบูลสงครามได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาที่ให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในขณะนั้นคือ จอมพล ป. พิบูลสงครามนั่นเอง) สั่งการเกี่ยวกับการปกครองประเทศทุกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์มีความเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้เท่ากับให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารและเหนือองค์พระมหากษัตริย์⁴⁰ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงได้ยับยั้งพระราชกฤษฎีกาดังนี้

- ปี พ.ศ. 2487 พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาไม่ยอมลงนามแต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากเกรงอิทธิพลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม⁴¹ จนกระทั่งสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามมติเดิม พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภาจึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้ ในช่วงที่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีการที่รัฐมนตรีไม่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย กล่าวคือ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ปี พ.ศ. 2486 ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเลือกนายทวี บุณยเกตุ และนายควง อภัยวงศ์ เป็นประธาน

⁴⁰ ธงทอง จันทรางศุ, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 57.

⁴¹ วิทยา สุจริตานารักษ์, "ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์การเมืองการปกครองไทย ช่วง พ.ศ. 2475-2490," เอกสารในการสัมมนาเรื่อง รัตนโกสินทร์ : การเมืองการปกครองสมัยประชาธิปไตย.

สภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ ซึ่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้แต่งตั้งบุคคลทั้งสองตามมติของสภาผู้แทนราษฎร แต่นายกรัฐมนตรีไม่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทำให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรใหม่อีกครั้งหนึ่ง

จึงเห็นได้ว่าในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เท่าใดนัก ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นเพียงกลไกที่ทำให้การกระทำของฝ่ายบริหารถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกระบวนการทางการเมืองของประเทศไทยขาดพลังสำคัญในการถ่วงดุลย์และเหนี่ยวนำการใช้อำนาจบริหารดังเช่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงครามพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและเหลือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพียงคนเดียวคือ นายปรีดี พนมยงค์ แล้ว ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เข้ามา มีบทบาททางการเมืองในลักษณะการประสานงานกับรัฐบาลมากขึ้น ทั้งในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและในการดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์และรัฐบาลเป็นพรรคพวกเดียวกันและร่วมกันต่อสู้ทางการเมืองกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม

3. กลไกของระบบรัฐสภา

รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีลักษณะเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary system of government) โดยมีสถาบันการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ความสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กันทั้งในแง่ของการให้ความร่วมมือและการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในแง่ของการให้ความร่วมมือกันนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีได้ ส่วนในแง่ของการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมนโยบาย ตั้งกระทู้ถาม และลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งระบบรัฐสภาเช่นนี้เป็นรูปแบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม (Classic Parliamentary System) ที่มีโครงสร้างและกลไกไม่ซับซ้อน และยังไม่มีการตั้งองค์กรทางการเมืองอื่นใดเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สำหรับประเทศแม่แบบของการปกครองในระบบรัฐสภานี้คือประเทศอังกฤษ และประเทศไทยได้นำรูปแบบการปกครองดังกล่าวมาปรับใช้โดยมีโครงสร้างและกลไก ต่อไปนี้

3.1 สภาผู้แทนราษฎร

3.1.1 การได้มาและความสัมพันธ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 16 บัญญัติว่า
“สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น”

อย่างไรก็ตาม ได้มีบทเฉพาะกาลในมาตรา 65 บัญญัติว่า

“เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าไม่เกินกว่าสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน ได้แก่

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16, 17

(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475”

จึงเห็นได้ว่ารูปแบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นแบบสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ตามบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 2 ประเภทคือ สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง กล่าวคือ

(ก) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1

ในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 4 ฉบับ แต่มีเพียง 2 ฉบับ ที่ได้ใช้บังคับในความเป็นจริง ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ประกาศใช้นั้น มีดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ร่างขึ้นโดยอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา ได้แถลงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรถึงสาเหตุที่มีการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

“อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและมีข้อความหลายข้อที่ตัดเอามาจากพระธรรมนูญชั่วคราวมาลงไว้ใน

พระราชบัญญัติ⁴²

สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ

ก. การแบ่งเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แบ่งเขตเป็นจังหวัด แต่ละจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน แต่ถ้ามีจำนวนราษฎรเกินหนึ่งแสนคน สามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มอีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎรทุก ๆ 1 แสนคน ถ้ามีเศษเกินกึ่งหนึ่ง ให้นับเป็นหนึ่งแสนคน

ข. วิธีการเลือกตั้งนั้นได้กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม 2 ชั้น คือ ชั้นแรกราษฎรในตำบลเลือกตั้งผู้แทนตำบลละคน ผู้แทนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งก็ไปออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎรอีกชั้นหนึ่ง โดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ที่มาทำการออกเสียงโดยถูกต้อง มิฉะนั้น จะต้องมีการเลือกกันเป็นรอบสองอีกตามจำนวนผู้แทนราษฎรที่ยังขาดอยู่ ซึ่งครั้งหลังนี้ผู้ใดได้คะแนนมากที่สุดก็จะได้รับตำแหน่งผู้แทนราษฎรโดยไม่จำเป็นต้องเกินกว่ากึ่งหนึ่ง

ค. อายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคือ 20 ปีบริบูรณ์

ง. อายุผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคือ 23 ปีบริบูรณ์

จ. สิทธิของข้าราชการประจำในการสมัครรับเลือกตั้งนั้น ข้าราชการสามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ในจังหวัดที่ตนไม่ได้รับข้าราชการอยู่ในขณะนั้น ซึ่งถ้าได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการ โดยมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ นอกจากนั้น เมื่อพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีผลเสียหายนแล้ว หากจะขอเข้ารับราชการในชั้นและอันดับที่ได้รับอยู่เดิมก็ย่อมทำได้ การไม่อนุญาตให้ข้าราชการประจำสมัครรับเลือกตั้งในเขตที่ตนมีเงินเดือนและตำแหน่งประจำอยู่นั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการในการหาเสียงและในการเลือกตั้ง อันอาจทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างไม่ยุติธรรม เพราะผู้สมัครที่ไม่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในประการต่าง ๆ⁴³

โดยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งผู้แทนตำบลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 พุทธศักราช 2475 แล้ว แต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งและพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวยังมีได้มีการใช้บังคับในความเป็นจริง รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาก็ได้ตราพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและให้รอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราไว้ และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ในระหว่างที่มีการปิดสภาผู้แทนราษฎร

⁴² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 44/2475 วันที่ 3 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 (ตอนเช้า), หน้า 595.

⁴³ นรนิติ เศรษฐบุตร และ โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 75-76.

2. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476

ในระหว่างที่มีปิดสภาผู้แทนราษฎรพระยามโนปกรณนิติธาดาได้แก้ไขพระราชบัญญัติเลือกตั้งฉบับแรกที่อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างไว้ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ

ก. การแบ่งเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แบ่งเป็นเขตจังหวัดตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกากำหนดจังหวัดเพื่อการเลือกตั้ง โดยได้รวมหลายจังหวัดเป็นหนึ่งเขต รวมทั้งสิ้นมี 41 เขต (จากจำนวน 68 จังหวัด)

ข. วิธีการเลือกตั้งนั้นได้กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม 2 ชั้น คือ ชั้นแรกราษฎรในตำบลเลือกตั้งผู้แทนตำบลละคน ผู้แทนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งก็ไปออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎร

ค. อายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคือ อายุ 25 ปีบริบูรณ์

ง. อายุผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคือ อายุ 23 ปีบริบูรณ์

จ. สิทธิของข้าราชการประจำในการสมัครรับเลือกตั้งนั้น ผู้ที่ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลในตำแหน่งใด ๆ นอกจากตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้

โดยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งผู้แทนตำบลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 พุทธศักราช 2476 และพระราชกฤษฎีกากำหนดจังหวัดเพื่อการเลือกตั้งตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 แต่กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ยังมีได้มีการบังคับใช้ในความเป็นจริง พระยาพหลพลพยุหเสนาและคณะก็ทำการยึดอำนาจอีกครั้ง เพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีข้อสังเกตว่าเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฉบับนี้กับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งฉบับอื่น ๆ แล้ว พระราชบัญญัติการเลือกตั้งฉบับนี้มีลักษณะพิเศษคือ การห้ามข้าราชการประจำลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการแบ่งเขตการเลือกตั้งโดยได้รวมหลายจังหวัดเป็นหนึ่งเขตตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด สำหรับสาเหตุที่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจเป็นเพราะพระยามโนปกรณนิติธาดาไม่ต้องการให้คณะราษฎรและพรรคพวกของคณะราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

3. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476

ฉบับที่ 2

เมื่อมีการเปิดสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขกฎหมายเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งเป็นพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 ฉบับที่ 2 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ

ก. การแบ่งเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แบ่งเขตเป็นจังหวัด แต่แต่ละจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน แต่ถ้ามีจำนวนราษฎรเกินสองแสนคน สามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มอีก 1 คนต่อจำนวนราษฎรทุก ๆ สองแสนคน

ข. วิธีการเลือกตั้งนั้นได้กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม 2 ชั้น คือ ชั้นแรก

ราษฎรในตำบลเลือกตั้งผู้แทนตำบลละคน ผู้แทนตำบลที่ได้รับเลือกตั้งก็ไปออกเสียงเลือกผู้แทนราษฎร

ค. อายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคืออายุ 20 ปีบริบูรณ์

ง. อายุผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคือ 23 ปีบริบูรณ์

จ. สิทธิของข้าราชการประจำในการสมัครรับเลือกตั้งนั้น ข้าราชการสมัครรับเลือกตั้งได้ในจังหวัดที่ตนไม่ได้รับข้าราชการอยู่ในขณะนั้น

โดยในการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2476 ได้เลือกตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

4. พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479

ในปี พ.ศ. 2479 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเลือกตั้งอีกครั้ง โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

ก. การแบ่งเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แบ่งเขตเป็นจังหวัด แต่ละจังหวัดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน แต่ถ้ามีจำนวนราษฎรเกินสองแสนคน สามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มอีก 1 คนต่อจำนวนราษฎรทุก ๆ สองแสนคน ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งได้คะแนนเท่ากัน ให้จับสลากว่าผู้ใดจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่

ข. วิธีการเลือกตั้งนั้นได้กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนตำบล

ค. อายุผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคือ 20 ปีบริบูรณ์

ง. อายุผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งคือ 23 ปีบริบูรณ์

จ. สิทธิของข้าราชการประจำในการสมัครรับเลือกตั้งนั้น ข้าราชการสมัครรับเลือกตั้งได้ในจังหวัดที่ตนไม่ได้รับข้าราชการอยู่ในขณะนั้น

ในระหว่างที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จำนวน 4 ครั้ง ในการเลือกตั้งครั้งแรกตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 นั้น ได้กำหนดวันเลือกตั้งเริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2476 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละสถานที่ โดยการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม แบ่งการเลือกตั้งออกเป็น 2 ชั้น และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 78 คน ส่วนการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ มาเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2479 โดยการเลือกตั้งครั้งที่สองเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2480 เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนดำรงตำแหน่งครบวาระ ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้แตกต่างไปจากการเลือกตั้งครั้งแรก เนื่องจากเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร มีการแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนราษฎร 2 แสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 91 คน การเลือกตั้งครั้งที่สาม

เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นผลมาจากการยุบสภาของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา โดยการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 91 คน หลังจากการเลือกตั้งครั้งนี้แล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติขยายอายุสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรออกไป 2 ครั้ง เนื่องจากสภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 18⁴⁴ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กล่าวคือ

- พระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2485 ให้ขยายอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 และครบวาระในปี พ.ศ. 2485 ออกไปไม่เกิน 2 ปี

- พระราชบัญญัติบัญญัติขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน พ.ศ. 2487 ให้ขยายอายุของสมาชิกภาพออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี

ผลของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งครั้งที่สามนี้ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาประมาณ 7 ปี จนกระทั่งใน พ.ศ. 2489 จึงได้มีการเลือกตั้งครั้งที่ 4 อันเนื่องมาจากรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ยุบสภา เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งมาเป็นเวลานาน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 96 คน ลักษณะพิเศษของการเลือกตั้งครั้งนี้คือ เป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่มีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง เช่น พรรคประชาธิปัตย์ พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แม้ว่าในขณะนั้นจะยังไม่มีกฎหมายรองรับพรรคการเมืองก็ตาม

ในการเลือกตั้งตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่มีครั้งใดที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาใช้สิทธิเกินร้อยละ 50 และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำ เนื่องจากไม่มีกฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ซึ่งสาเหตุที่กฎหมายไม่ห้ามนั้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และยังไม่เข้าใจในการปกครองระบอบใหม่เท่าที่ควร อีกทั้งเมื่อคณะราษฎรต้องการกีดกันมิให้เจ้านายและขุนนางเข้ามาบิบทบาททางการเมืองก็มีเพียงข้าราชการประจำเท่านั้นที่จะเข้ามาช่วยคณะราษฎรในการบริหารประเทศได้ด้วยเหตุนี้ คณะราษฎรจึงต้องไปหาฐานเสียงสนับสนุนจากข้าราชการประจำ ซึ่งใน พ.ศ. 2476

⁴⁴ มาตรา 18 บัญญัติว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี แต่ ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญกระทบถึงนโยบายภายในหรือภายนอกอันทำให้เป็นการพันวิสัย หรือมีเหตุขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในเวลาที่กำหนดเวลาสี่ปีสิ้นสุดลงจะตราพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลานั้นออกไปอีกคราวละไม่เกิน 2 ปีก็ได้ หากภายในกำหนดเวลาเช่นว่านั้น พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจะตราพระราชกฤษฎีกาให้ดำเนินการเลือกตั้งในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้

ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างอยู่ แต่สมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน"

พระยามโนปกรณนิติธาดา ก็ได้เคยออกคำสั่งห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสมาคมการเมืองด้วย ทั้งนี้ เพื่อกันมิให้คณะราษฎรได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการประจำจนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2489 จึงได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ชัดเจน

มีข้อสังเกตว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบให้สอดคล้องกับวิธีการในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะตามรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลอีกกึ่งหนึ่งซึ่งมีสิทธิหน้าที่เหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 มาจากการเลือกตั้งทุกประการ และได้ดำรงตำแหน่งตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อีกทั้งในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่มีกฎหมายรับรองให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และในบางคราวรัฐบาลยังได้ห้ามมิให้มีการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองด้วย พรรคการเมืองจึงมีพรรคเดียวคือสมาคมคณะราษฎร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จึงเป็นพรรคพวกของคณะราษฎรทั้งสิ้น มีเพียงการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายที่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเข้ามาร่วมแข่งขันในการเลือกตั้ง

(ข) การแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2

สำหรับสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งตามเจตนารมณ์ของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีความประสงค์ที่จะให้สมาชิกประเภทที่ 2 ช่วยเหลือสมาชิกประเภทที่ 1 ในการบริหารประเทศ เนื่องจากในขณะนั้นประเทศเพิ่งเริ่มมีการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ ราษฎรส่วนใหญ่ยังไม่มีการศึกษาและยังไม่มีความเข้าใจในการเมืองการปกครองระบอบใหม่อย่างเพียงพอ ดังนั้น การปล่อยให้ราษฎรเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยลำพังอาจจะทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ดี อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความมุ่งหมายให้สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยประคับประคองการบริหารงานของสมาชิกประเภทที่ 1 ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และใช้ระยะเวลาดังกล่าวในการขยายการศึกษาสามัญไปสู่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง และใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือในการฝึกอบรมให้ราษฎรได้เข้าใจในการเมือง⁴⁵ และการปกครองในระบอบใหม่ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ตกลงเป็นส่วนพระองค์กับพระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นว่า จะให้พระองค์ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ด้วย ดังรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว สำหรับสมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า ให้มีอยู่ตลอดระยะเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาล คือ จนกว่าราษฎรมากกว่ากึ่งหนึ่งจะจบประถมศึกษาสามัญแต่อย่างช้าไม่เกิน 10 ปี แม้ในระหว่างนั้นจะมีการ

⁴⁵ กระทบ ท่องธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 37.

ยุบสภาก็ไม่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 หดไป

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว การแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งได้กระทำขึ้นใน พ.ศ. 2476 ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ครั้งแรกได้เสร็จสิ้นลงนั้น ผู้เสนอรายชื่อต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 สมาชิกคณะราษฎร และข้าราชการประจำชั้นสูงโดยเฉพาะทหาร ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เป็นฐานคำจูนอำนาจและเสถียรภาพทางการเมืองของคณะรัฐบาลต่อไป ซึ่งการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 เช่นนี้ บ้างก็ว่าเป็นการเมืองของระบบราชการหรืออำมาตยาธิปไตย เนื่องจากได้แต่งตั้งให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาททางการเมืองบ้างก็ว่าเป็นการเมืองระบอบคณาธิปไตย⁴⁶ เนื่องจากคณะราษฎรได้แต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งมีข้อสังเกตว่าในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกสมาชิกประเภทที่ 2 เนื่องจากพระองค์เริ่มมีความขัดแย้งกับคณะราษฎรอันสืบเนื่องมาจากการปิดประชุมสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราในสมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา และกรณีกบฏบวรเดช คณะราษฎรฝ่ายพระยาพหลพลพยุหเสนาจึงไม่ประนีประนอมกับพระองค์ตามข้อตกลงที่พระยามโนปกรณนิติธาดาได้ให้ไว้กับพระองค์ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2483 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามยังได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เพื่อขยายระยะเวลาในการใช้บทเฉพาะกาลออกไปจากเดิมกำหนดไว้ “สิบปี” เป็น “ยี่สิบปี” ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนาของคณะราษฎรที่ต้องการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและให้สมาชิกแต่งตั้งประเภทที่ 2 เป็นฐานในการรักษาอำนาจทางการเมืองของคณะตนออกไป โดยใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องมือ ทั้งนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้อ้างเหตุผลของการขยายระยะเวลาของสมาชิกประเภทที่ 2 ต่อไปอีกว่า

“แม้ว่าประเทศไทยจะได้สถาปนาการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญเป็นเวลาประมาณ 8 ปีแล้วก็ตาม ก็รู้สึกว่าการบริหารราชการยังมีความเคยชินต่อระบอบนี้ไม่เพียงพอแก่การที่จะรับช่วงเข้าบริหารงานประเทศให้ดำเนินไปด้วยความก้าวหน้าและปลอดภัย ประกอบทั้งการจัดการศึกษาให้ราษฎรได้เรียนรู้อบรมศึกษาสามัญซึ่งรัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญได้พยายามส่งเสริมอย่างยิ่ง ก็มีได้ปริมาณเต็มตามความมุ่งหมาย เพราะรัฐบาลต้องประสบอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน เหตุนี้ จึงยังไม่ถึงกาลอันสมควรที่จะปล่อยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทน

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

ราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นผู้กำกับการปกครองระบอบนี้สิ้นสุดไปตามกำหนดเวลาในทศวรรษเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ⁴⁷

การแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นผลให้สมาชิกประเภทที่ 2 ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา นั้น สามารถดำรงตำแหน่งตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบกับเมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และไม่ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกประเภทที่ 2 แตกต่างจากสมาชิกประเภทที่ 1 นี้ จึงส่งผลให้คณะรัฐบาลสามารถควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้ และช่วยลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐบาลได้ โดยให้สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นผู้คอยถ่วงดุลย์อำนาจของสมาชิกประเภทที่ 1 ทำให้คณะรัฐบาลสามารถฟันฝ่าอุปสรรคและรอดพ้นจากวิกฤติการณ์ทางรัฐสภาได้ ซึ่งการให้สมาชิกประเภทที่ 2 ช่วยถ่วงดุลย์อำนาจของสมาชิกประเภทที่ 1 นี้ เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอ ไม่สามารถถ่วงดุลย์อำนาจกับฝ่ายบริหารได้ และยังทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหารด้วย

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น ได้เริ่มปรากฏความขัดแย้งระหว่างสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 รุนแรงขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2480 โดยสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งถือว่าได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนได้พยายามแสดงบทบาทในการควบคุมรัฐบาลมากขึ้น เพื่อแสดงว่าเป็นตัวแทนรักษามลประโยชน์ของประชาชน โดยการตั้งกระทู้ถามและเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปมากขึ้น ทำให้รัฐบาลของคณะราษฎรตกอยู่ในภาวะลำบากอยู่เนือง ๆ เป็นเหตุให้สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกในคณะราษฎรไม่พอใจสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นตัวการทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอนและการบริหารประเภทไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร⁴⁸ แต่ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ได้ลดน้อยลง เนื่องจากรัฐบาลพยายามที่จะรวบรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่ฝ่ายบริหารและได้ใช้วิธีการปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ทางการเมืองกับคณะตนอย่างรุนแรง เป็นผลให้ไม่มีผู้ใดกล้าคัดค้านการกระทำของรัฐบาลซึ่งรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

⁴⁷ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2520), หน้า 122.

⁴⁸ ทวีวงศ์ แสงสุวรรณ, "ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475-2527", หน้า 110.

3.1.2 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตรากฎหมาย

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคือ การตรากฎหมายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2475 มาตรา 36 ได้บัญญัติว่า “บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร”

เมื่อเป็นเช่นนั้น การประกาศใช้พระราชบัญญัติต่าง ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ในการริเริ่มเสนอกฎหมายดังกล่าว ผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายอาจจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐบาลก็ได้ โดยตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 19 ได้กำหนดว่า ถ้าเป็นพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จะต้องมีส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรอง 9 คน เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการขึ้น หรือลด หรือเลิก หรือตั้งภาษีอากรใหม่ ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ ไม่ต้องมีผู้รับรอง

โดยในระหว่างที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเสนอทั้งสิ้นจำนวน 1,259 ฉบับ โดยเป็นร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 491 ฉบับ และร่างของคณะรัฐมนตรีจำนวน 768 ฉบับ แต่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เป็นกฎหมายจำนวนเพียง 30 ฉบับ เฉลี่ยปีละไม่ถึง 3 ฉบับ ขณะที่อนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีใช้เป็นกฎหมายจำนวนถึง 649 ฉบับ เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วนับว่ามีการอนุมัติร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีที่ได้รับอนุมัติ โดยในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ไม่สามารถแยกประเภทผู้เสนอได้ว่าเป็นสมาชิกประเภทที่ 1 หรือสมาชิกประเภทที่ 2 แต่จากการตรวจสอบสารบาญรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ พ.ศ. 2476-2489 พบว่า เกือบทั้งหมดเป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกประเภทที่ 1 หรือสมาชิกเลือกตั้งทั้งสิ้น⁴⁹ จึงเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรให้ความสำคัญแก่ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมากกว่าของสมาชิกประเภทที่ 1 และสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าไม่สามารถเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอกฎหมายได้มากนัก และยังสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของฝ่ายบริหารในการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ฝ่ายบริหารมีสมาชิกประเภทที่ 2 สนับสนุนอยู่กึ่งหนึ่งด้วย อีกทั้งสมาชิกประเภทที่ 1 บางคนก็อาจจะเป็นพรรคพวกของฝ่ายบริหารด้วย

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

3.2 คณะรัฐมนตรี

ในการปกครองระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 47 ว่า

“นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นจะเลือกจากผู้ที่ไม่เห็นว่ามีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจดำรงตำแหน่งการเมืองได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงสามารถคัดเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งได้ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้นายกรัฐมนตรีล้วนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังไม่ได้ห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งในทางการเมือง จึงทำให้รัฐมนตรีหลายท่านสามารถดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำควบคู่กันไปด้วย

ในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีจำนวน 15 ชุด โดยมีนายกรัฐมนตรีจำนวน 6 ท่าน คือ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาพหลพลพยุหเสนา จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ และ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช ซึ่งนายกรัฐมนตรีทั้ง 6 ท่านนี้ล้วนมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองทั้งสิ้น กล่าวคือ พระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นบุคคลที่คณะราษฎรเสนอชื่อขึ้นมาเพื่อเป็นตัวกลางในการประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะราษฎรในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ส่วน ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช ได้รับการแต่งตั้งเนื่องจากเป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือจากต่างประเทศ เนื่องจากในขณะนั้นเพิ่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ไม่นาน และประเทศไทยยังมีปัญหาทางการต่างประเทศอันสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนอีก 4 ท่านล้วนก็เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในคณะราษฎรทั้งสิ้น โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีนี้จะมีกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานกลางของคณะรัฐมนตรีในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนแรกคือ นายประยูร ภมรมนตรี

สำหรับบทบาทของคณะรัฐมนตรีในแต่ละสมัยนั้นเป็นไปดังนี้คือ ในสมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาในระยะแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นไปตามแนวทางของคณะราษฎร เนื่องจากคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของคณะราษฎร แต่หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แล้ว คณะรัฐมนตรีนำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา โดยมีคณะราษฎรบางคนให้การสนับสนุน เช่น พระยาทรงสุรเดชเริ่มมีความขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง และมีความขัดแย้งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันสืบเนื่องมาจากกรณีที่นายปรีดี พนมยงค์ เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจ

แห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีความเห็นขัดแย้งกันเป็น 2 ฝ่าย คือ

1. พระยามโนปกรณนิติชาดา ให้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างรัฐบาลเก่า
2. นายปรีดี พนมยงค์ ให้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามที่เสนอไว้เท่าที่จะทำได้

ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ได้เห็นชอบด้วยกับแนวทางของนายปรีดี พนมยงค์ นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้เสนอให้นำเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่พระยามโนปกรณนิติชาดาเกรงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จะให้การสนับสนุน เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นสมาชิกคณะราษฎร ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรในช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้มีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรง อันสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้ให้ทหารเข้าไปตรวจค้นอาวุธของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร สร้างความไม่พอใจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันมาก ในที่สุด รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและให้รอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาใหม่ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวคณะรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติชาดาจึงสามารถใช้อำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหารไปในขณะเดียวกัน

หลังจากประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและให้รอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราได้เพียงเดือนเศษ พระยาพหลพลพยุหเสนาจึงได้ดำเนินการยึดอำนาจคืนมาจากรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติชาดาและจัดให้มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยพระยาพหลพลพยุหเสนาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในระหว่างที่พระยาพหลพลพยุหเสนาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้ ไม่ปรากฏความขัดแย้งอย่างรุนแรงเกิดขึ้นในระหว่างคณะรัฐมนตรีด้วยกันเอง แต่ได้มีอุปสรรคทางการเมืองเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น กรณีกบฏบวรเดช กบฏนายสิบ ทำให้รัฐบาลได้กวาดล้างและจับกุมผู้ที่เป็นปรปักษ์ทางการเมืองกับรัฐบาลหลายครั้ง แต่เหตุการณ์ที่สำคัญที่สุดสำหรับรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาคือ กรณีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ แต่รัฐบาลก็ได้รับการรับรองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สามารถดำเนินการบริหารประเทศต่อไปได้ สำหรับผลงานที่สำคัญของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาคือ การแก้ไขสนธิสัญญาความไม่เป็นธรรมในด้านการกำหนดอัตราศุลกากรและในด้านการศาลซึ่งประเทศไทยได้เสียเปรียบต่างประเทศมาเป็นระยะเวลานาน

ในระหว่างที่พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นระยะเวลาประมาณ 5 ปีนั้น ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 3 ครั้ง และครั้งสุดท้ายท่านไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก จึงได้มีการแต่งตั้งให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นคนต่อมา ซึ่งในระหว่างระยะเวลาที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีนี้ ท่านได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในทางการเมืองหลายตำแหน่ง ทั้งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการทหารบก และต่อมา ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอีกด้วย อีกทั้งรัฐบาลยังได้ดำเนินการกวาดล้าง จับกุม และลงโทษผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ทางการเมืองกับรัฐบาลอย่างรุนแรง โดยไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าบุคคล

เหล่านั้นได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ แสดงให้เห็นแนวความคิดในทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ว่าต้องการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้ฝ่ายบริหารโดยรวบรวมอำนาจในทางการเมืองไว้ที่ตน ซึ่งทำให้พัฒนาการทางการเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลงไป เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยคัดค้านรัฐบาลได้เงียบไป และรัฐบาลได้พยายามใช้อำนาจ อิทธิพล ขัดขวางการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ของนายเตียง ศิริขันธ์ โดยอ้างว่ายังไม่ถึงเวลา⁵⁰ เป็นต้น

สำหรับปัญหาที่สำคัญในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม คือ การที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลได้นำประเทศเข้าสู่สภาวะสงครามร่วมกับประเทศญี่ปุ่นและประกาศสงครามกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาหลายด้านซึ่งเป็นผลพวงมาจากสงคราม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรือการเมืองระหว่างประเทศ โดยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ รัฐบาลได้ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายยกย่องการศึกเข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติตลอดมา โดยอ้างความชอบธรรมว่าเพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศชาติ⁵¹ สำหรับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม คือ นโยบายแบบชาตินิยมทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม กล่าวคือ ในทางเศรษฐกิจรัฐบาลได้เข้าไปดำเนินกิจการหลายอย่างด้วยตนเองหรือเข้าไปเป็นหุ้นส่วนด้วย และยังสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น ส่วนในทางสังคมก็ได้ออกกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางให้ประชาชนดำเนินชีวิตตามแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยให้ประชาชนยึดหลักการว่า “เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย”

เมื่อสิ้นสุดรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม แล้ว ประเทศไทยได้เข้ามาสู่รัฐบาลพลเรือนเป็นระยะเวลา 2 ปีเศษก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีจำนวน 4 ครั้ง ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 3 คน ได้แก่ นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช นโยบายของรัฐบาลพลเรือนทั้งสามนี้มีนโยบายที่สำคัญคือ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันสืบเนื่องมาจากสภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งปัญหาระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันมิให้ประเทศไทยต้องตกเป็นประเทศผู้แพ้สงครามและปัญหาภายในประเทศเองทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม

⁵⁰ อรรถชัย ฟองสมุทร, “ระบบคณะรัฐมนตรีไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 73.

⁵¹ ประชัน รัชพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบอบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481-2500)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 156.

3.3 กลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี

สำหรับกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้ คือ

3.3.1 การควบคุมนโยบาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มบริหารประเทศ มีเพียงมาตรา 50 ที่ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ตีความไว้ในการประชุมครั้งที่ 24/2477 (วิสามัญ) วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2477 ว่า กรณีตามมาตรา 50 หมายถึง กรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้าแถลงนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน⁵² เพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีก็ได้นำนโยบายของคณะมาขอความไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนการบริหารประเทศตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แล้ว ซึ่งวัตถุประสงค์ของการควบคุมนโยบายนี้คือ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาที่ได้รับการจัดตั้งรัฐบาลได้แถลงนโยบายของตนเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดพิจารณา แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่แทบจะเป็นพวกเดียวกัน และไม่มีพรรคการเมืองอื่นใดนอกจากสมาคมคณะราษฎร การแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจตามที่ปฏิบัติกันในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นรูปแบบหรือพิธีรีตรองมากกว่าเพื่อที่จะเป็นการควบคุมหรือตรวจสอบนโยบายที่แท้จริง

นอกจากการขอความไว้วางใจก่อนเริ่มการบริหารประเทศของคณะรัฐบาลแล้ว ในระหว่างการบริหารประเทศ การดำเนินนโยบายของรัฐบาลยังต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีกรณีที่มีการบริหารประเทศหรือการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย เช่น กรณีเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2477 ที่รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ไปลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศว่าจะจำกัดการส่งออกยางไว้ในปริมาณที่กำหนดไว้ในข้อตกลง แต่เมื่อรัฐบาล

⁵²ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 หน้า 251.

นำเรื่องดังกล่าวมาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้รับรอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย รัฐบาลจึงมีทางเลือก 2 ทางคือ ยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสิน และลาออกเพื่อให้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลใหม่ รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาจึงได้ลาออกตามวิถีทางของรัฐธรรมนุญ อย่างไรก็ตาม ต่อมาก็มียุบสภาโดยพระราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยาพหลพลพยุหเสนากลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง หรือใน พ.ศ. 2487 ที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พ.ศ. 2487 แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองนี้ รัฐบาลจึงได้ถวายบังคมลาออกทั้งคณะ

3.3.2 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามนี้เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งตั้งคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติเรื่องการตั้งกระทู้ถามไว้ในมาตรา 40 วรรค 2 ว่า

“ในที่ประชุม สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

โดยตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 65 ได้กำหนดให้การตั้งกระทู้ถามต้องทำเป็นหนังสือโดยมีสมาชิกรับรอง 4 คน

สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีนั้น ในสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีเป็นประจำ โดยเฉพาะในช่วงก่อนการเลือกตั้งครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2479 ซึ่งหลายกระทู้ได้นำไปสู่การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ โดยในระหว่าง พ.ศ. 2476-2489 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะสมาชิกประเภทที่ 1 สนใจตั้งกระทู้ถามต่อรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 2,564 กระทู้ ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 2 แทบจะไม่สนใจตั้งกระทู้ถามเพื่อควบคุมตรวจสอบกิจการงานของรัฐบาลแม้แต่น้อย⁵³ ซึ่งถึงแม้ว่าพระยาพหลพลพยุหเสนาจะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีโดยได้รับการอ้อนวอนขอร้อง แต่ก็หาได้ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นไปได้อย่างสะดวกสบายไม่ สภาผู้แทน

⁵³ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภา ต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475-2527”, หน้า 103.

ราษฎรได้ทำการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเข้มแข็งโดยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลกันอยู่เสมอ⁵⁴

จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ. 2476-2489⁵⁵

ปี พ.ศ.	2476	2477	2478	2479	2480	2481	2482
จำนวน	174	87	209	472	246	265	268

ปี พ.ศ.	2483	2484	2485	2486	2487	2488	2489
จำนวน	144	166	134	126	149	58	66

ตัวอย่างกระทู้ถามที่สำคัญ ๆ เช่น กระทู้ถามของนายเลียง ชัยกาล กรณีสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินในพระคลังข้างที่โดยมีการซื้อขายกันสูงกว่าราคาปกติ และผู้ซื้อที่ดินส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 รัฐมนตรีและคณะราษฎรบางคน ผลจากกระทู้นี้ทำให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปและทำให้รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาต้องลาออกจากราชการ แต่เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ใหม่ พระยาพหลพลพยุหเสนา ก็ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง หรือกระทู้ถามของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ กรณีการคัดค้านพระราชบัญญัติงบประมาณ พุทธศักราช 2480

3.3.3 การลงมติไม่ไว้วางใจ

การลงมติไม่ไว้วางใจนี้ถือเป็นถือเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อคณะรัฐบาล โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะใช้กลไกดังกล่าวนี้ต่อเมื่อเห็นว่า รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะบริหารราชการแผ่นดินผิดพลาดหรือมีพฤติกรรมไม่เป็นที่น่าไว้วางใจซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชนได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติเรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจไว้ในมาตรา 41 ว่า

“สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะผู้ใด ความไว้วางใจนั้น ท่านมิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา”

โดยตลอดระยะเวลาที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

⁵⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร และ โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 78.

⁵⁵ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภา ต่อการพัฒนาาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475-2527”, หน้า 104.

2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะเป็นจำนวนทั้งสิ้นถึง 15 ครั้ง กล่าวคือ ในสมัยรัฐบาลของพลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาจำนวน 12 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2477 จำนวน 5 ครั้ง พ.ศ. 2478 จำนวน 3 ครั้ง พ.ศ. 2479 จำนวน 1 ครั้ง พ.ศ. 2480 จำนวน 2 ครั้ง และ พ.ศ.2481 จำนวน 1 ครั้ง ในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม จำนวน 1 ครั้ง ใน พ.ศ. 2486 ในสมัยรัฐบาลของนายควงอภัยวงศ์ จำนวน 1 ครั้ง พ.ศ. 2488 และในสมัยรัฐบาลของนายทวี บุญยเกษตร อีก 1 ครั้ง ใน พ.ศ. 2488⁵⁶ ซึ่งผลของการอภิปรายนั้น สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ผ่านระเบียบวาระ 5 ครั้งไม่อนุญาตให้เปิดอภิปราย 2 ครั้ง ผู้เสนอขออนุญาต 6 ครั้ง ลงมติไว้วางใจ 1 ครั้ง และมีการลงมติไม่ไว้วางใจเพียง 1 ครั้งเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลแล้วจะเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่เข้าใจบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลอย่างเพียงพอเนื้อหาของการเสนอญัตติดังกล่าวส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเพียงการตั้งกระทู้ถามซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น เช่น ญัตติที่เสนอเกี่ยวกับการเพาะพันธ์ปลาในบึงบรเพ็ด จังหวัดนครสวรรค์ ซึ่งเสนอโดยนายสวัสดิ์ ยูวเวส ใน พ.ศ.2477 นโยบายการปราบปรามโจรผู้ร้าย นโยบายภาษีรัชชูปกร นโยบายค่าเช่านา ภาษีเงินได้ และภาษีการค้า ซึ่งเสนอโดยนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ใน พ.ศ. 2477 เรื่องเกี่ยวกับการเก็บเงินค่าเล่าเรียน ซึ่งเสนอโดยขุนชำนาญใน พ.ศ. 2481 เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าในการเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ 15 ครั้งดังกล่าวกระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ทั้งสิ้น และในระหว่างการอภิปรายทุกครั้งก็มีแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ร่วมดำเนินการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ไม่ได้ให้ความสนใจในการร่วมอภิปรายหรือท้วงติงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อควบคุมตรวจสอบรัฐบาลไม่ ทั้ง ๆ ที่ญัตติหลายเรื่องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความเดือดร้อน ความทุกข์ยากของประชาชนโดยตรง และในบางครั้งยังช่วยกล่าวแก้และให้การสนับสนุนและช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลให้รอดพ้นจากการถูกอภิปรายโจมตีของสมาชิกประเภทที่ 1⁵⁷

ตัวอย่างกรณีที่มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจที่สำคัญ เช่น

- ในปี พ.ศ. 2477 อันสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้นำพระราชบัญญัติกษัตริย์ศึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาแถลงให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ นายไต้ ปาณิกบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ได้เสนอให้รัฐบาลชี้แจงนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการไป และขัดกับเจตนารมณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจนทำให้พระองค์สละราชสมบัติ ซึ่งเมื่อรัฐบาลได้ชี้แจงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนเป็นที่พอใจแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

จึงมีมติให้ผ่านระเบียบวาระไป

- ในปี พ.ศ. 2480 รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาถูกตั้งกระทู้ถามโดย นายเลียง ไชยกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี กรณีสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินในพระคลังข้างที่โดยมีการซื้อขายกันสูงกว่าราคาปกติและไม่แจ้งให้ประชาชนทราบ และผู้ซื้อที่ดินส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 รัฐมนตรี และคณะราษฎรบางคน ทำให้รัฐบาลถูกโจมตีอย่างรุนแรงและได้มีการพาดพิงไปถึงคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วย เป็นเหตุให้คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ยื่นใบลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งพระยาพหลพลพยุหเสนาไม่สามารถตอบกระทู้ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน หลังจากกระทู้ถามดังกล่าว นายไต้ ปาณิกบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครจึงได้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป ในนโยบายของรัฐบาลเรื่องการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งหลังจากอภิปรายกันจนหมดเวลาได้มีการเลื่อนการอภิปรายออกไปในวันถัดไปโดยยังไม่ได้มีการลงมติแต่พระยาพหลพลพยุหเสนาก็ได้ขอลาออกจากตำแหน่งก่อน

3.3.4 การยุบสภา

ตามแนวความคิดการปกครองในระบบรัฐสภาในระยะเริ่มแรกนั้น การยุบสภาถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เพราะในระยะเริ่มแรกของระบบรัฐสภา พระมหากษัตริย์เป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร และคณะรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นเองในทางบริหาร ดังนั้น จึงเรียกคณะรัฐมนตรีว่า "คณะรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์" ส่วนสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี และเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นไม่ตรงกับ "คณะรัฐมนตรีในพระองค์" พระมหากษัตริย์ก็จะทรงยุบสภาเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เพื่อตรวจสอบเจตนาของประชาชน⁵⁸ แต่เมื่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ค่อย ๆ ลดลง เนื่องจากพระมหากษัตริย์ต้องยอมแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พระมหากษัตริย์ถือเป็นประมุขของฝ่ายบริหารในทางรูปแบบ อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่ที่คณะรัฐมนตรีนั่นเอง โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติเรื่องการยุบสภาไว้ในมาตรา 35 ว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎร

⁵⁸ อมร จันทรสมบูรณ์, "การยุบสภา กับ เผด็จการทางรัฐสภา" ใน รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 45.

เลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ ภายในเก้าสิบวัน”

ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการยุบสภาว่า

“...พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาได้ แต่ในการยุบนี้จะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา และพระราชกฤษฎีกานั้นก็ต้องนำผ่านคณะกรรมการราษฎร และการยุบสภานั้นก็มาจากคณะกรรมการราษฎรนั่นเอง...”⁵⁹ (คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” ได้เปลี่ยนเป็นคำว่า “รัฐมนตรี” ในภายหลัง)

จากคำแถลงของอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่ามีวัตถุประสงค์ที่จะให้อำนาจในการยุบสภาเป็นของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง หรือคณะรัฐบาลนั่นเอง สำหรับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในทางทฤษฎีของการยุบสภาของประเทศไทยมีหลักการสำคัญ 2 ประการ⁶⁰ คือ

1. เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร และ
2. เพื่ออุทธรณ์ต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

โดยในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้มีการยุบสภา 2 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 11 กันยายน พุทธศักราช 2481 : นายถวิล อุดล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ได้เสนอญัตติเกี่ยวกับการขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวกับเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณว่า ต้องการให้มีการแสดงบัญชีรายละเอียดทั้งรายรับ รายจ่าย หลักเกณฑ์การคำนวณภาษีอากร สถิติต่าง ๆ และรายละเอียดอื่น ๆ อีกมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เข้าใจตัวเลขที่รัฐบาลเสนอมา เนื่องจากรัฐบาลเสนอมาเคลือบคลุม ไม่มีความชัดเจน ทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจพิจารณารับหลักการแห่งงบประมาณได้ แต่รัฐบาลเห็นว่าการขอแก้ไขของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการลงรายละเอียดมากเกินไปเป็นอุปสรรคต่อความคล่องตัวในการจัดทำงบประมาณเป็นการระดมฝ่ายบริหาร และไม่มีความจำเป็นในชั้นรับหลักการ หลังจากที่ได้มีอภิปรายตอบโต้กันเสร็จสิ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการในญัตติดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจึงได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามเจตนารมณ์ของสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐมนตรีส่วนใหญ่เห็นว่า

⁵⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 37/2475 วันที่ 26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 480.

⁶⁰ กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, “การยุบสภาในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 73.

ควรมีการยุบสภา แต่ก็ยอมลาออกจากตำแหน่งตามความต้องการของนายกรัฐมนตรี แต่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไม่เห็นชอบด้วย โดยเห็นว่ารัฐบาลควรบริหารราชการต่อไปเพราะสถานการณ์ในโลกขณะนั้นกำลังปั่นป่วน และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลกำลังจะนิวัติกลับประเทศไทยจึงได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการที่สภาผู้แทนราษฎรสามารถทำให้ฝ่ายบริหารยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ในครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอยู่ ดังนั้น ในรัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม จึงพยายามสร้างอำนาจแก่ฝ่ายบริหารให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น⁶¹

ครั้งที่ 2 พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 15 ตุลาคม พุทธศักราช 2488 : รัฐบาลได้แถลงเหตุผลของการยุบสภาครั้งนี้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 นี้มีอายุมากกว่า 7 ปีแล้ว ซึ่งเป็นเวลานานเกินไปและความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ตรงกับความรู้สึกอันแท้จริงของประชาชนแล้ว เช่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนคัดค้านและลงมติไม่เห็นชอบด้วย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพจึงควรมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามความต้องการที่แท้จริงของตน

การยุบสภาทั้งสองครั้งดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงเสนอให้มีการยุบสภาขึ้นซึ่งเป็นการปฏิบัติตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการยุบสภาเลย เพราะในขณะนั้น ประเทศไทยยังไม่มีพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ก็เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ผลการเลือกตั้งไม่อาจแสดงให้เห็นว่าประชาชนเห็นชอบด้วยกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถแสดงบทบาทเพื่อควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปนี้ มิได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถควบคุมรัฐบาลได้ เพียงแต่สามารถให้รัฐบาลชี้แจงผลการบริหารงานเท่านั้น⁶²

⁶¹ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองปกครองของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 120.

⁶² สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 93.

สรุป จากที่กล่าวมาแล้วจึงสรุปบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีในการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันได้ว่า ในสมัยรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ตลอดระยะเวลาประมาณ 5 ปีนั้น ถึงแม้ว่าจะได้มีการใช้มาตรการที่ขัดต่อระบอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการยุติธรรมในหลายๆกรณีก็ตาม แต่ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ได้มีการประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ รัฐบาลยอมรับฟังและยอมรับผลการวินิจฉัยชี้ขาดของสภาผู้แทนราษฎรในหลายกรณี เช่น รัฐบาลได้ลาออกจากตำแหน่งภายหลังจากที่ได้แพ้คะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็พยายามตรวจสอบและควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอย่างเข้มแข็ง แต่มีข้อสังเกตว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 เท่านั้น แต่เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้ใช้มาตรการอย่างรุนแรงในการกำจัดบุคคลที่เป็นปรีภัยทางการเมืองกับฝ่ายตนและนายกรัฐมนตรีก็พยายามรวบรวมอำนาจไว้ที่ตน ทำให้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรอ่อนตัวลงไปมาก ประกอบกับสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจอย่างเข้มแข็งเพื่อระคับระครองประเทศให้รอดพ้นจากสภาวะดังกล่าว บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลจึงลดลง และในที่สุดรัฐบาลกลับเป็นฝ่ายควบคุมกำกับการทำงานของสภานิติบัญญัติและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ผลก็คือทำให้บุคคลสำคัญของคณะราษฎรที่เป็นข้าราชการประจำสามารถเข้าคุมตำแหน่งทางการเมืองทั้งในสภาผู้แทนและคณะรัฐมนตรีได้ เป็นผลให้คณะบุคคลอื่นที่มีความสามารถจะถ่วงดุลย์อำนาจของคณะราษฎรได้ไม่สามารถดำเนินการคัดค้านหรือที่้วงติงได้โดยชอบด้วยวิถีทางรัฐธรรมนูญเลย^{๘๓} ประกอบกับเมื่อประชาชนยังมีการศึกษาไม่เพียงพอ ขาดจิตสำนึกทางการเมือง และมองว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นนำ จึงทำให้กลุ่มคณะราษฎรบางส่วนมีบทบาทในทางการเมืองตลอดระยะเวลาที่มีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้

3.4 การปิดประชุมสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

ในระหว่างที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีเหตุการณ์สำคัญอันส่งกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กรณีการปิดประชุมสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราในสมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งสืบเนื่องมาจากกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณากันในเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ และได้เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^{๘๓} กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 39.

กับคณะรัฐบาล เนื่องจากพระยามโนปกรณนิติธาดาเห็นว่าเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติดังกล่าวมีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ จึงมีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงในสภาถึงขนาดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้พกพาอาวุธปืนเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล จึงได้ขอให้ทหารมาตรวจอาวุธของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันมาก และได้มีการโจมตีคณะรัฐบาลอย่างรุนแรง อีกทั้งยังมีการกล่าวหาว่าพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นเผด็จการ ซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ยอมรับผิดและยืนยันว่า

“ข้าพเจ้ามิได้มีความปรารถนาจะเป็นดิกเตเตอร์หรือดำเนินนโยบายแบบเผด็จการ ในการกระทำเช่นนั้นด้วยเจตนาดี ถ้าเป็นความผิดก็ขอรับผิด”⁶⁴

หลังจากนั้น พระยามโนปกรณนิติธาดาจึงได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วน ในวันที่ 31 มีนาคม 2475 เพื่อขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรีในการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นการชั่วคราว ซึ่งในการประชุมครั้งนี้หลวงประดิษฐมนูธรรมไม่ได้เข้าร่วมประชุม คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับพระยามโนปกรณนิติธาดา ในวันรุ่งขึ้นจึงได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและให้รอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา โดยได้ออกแถลงการณ์แสดงเหตุผลของการปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวเพื่อให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน มีสาระสำคัญ⁶⁵ ดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกเป็นสองพวก พวกหนึ่งมีความเห็นฝ่ายข้างน้อย ปรารถนาจะวางนโยบายเศรษฐกิจไปในทางอันมีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ อีกพวกหนึ่งซึ่งเห็นความเห็นฝ่ายข้างมาก ไม่เห็นด้วยกับโครงการนั้น โดยเห็นว่านโยบายเช่นนั้นจะนำมาซึ่งความหายนะแก่ราษฎร และเป็นมหันตภัยแก่ความมั่นคงของประเทศ ความเป็นไปของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว เป็นภาวะสุดแสนจะทันทานได้

2. สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกแต่งตั้งขึ้นชั่วคราว ไม่ควรที่จะเพียรวางระเบียบนโยบายเศรษฐกิจใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงของเก่าอันมีอยู่เดิม ประดุจเป็นการพลิกแผ่นดิน และสมาชิกผู้เพียรทำเช่นนั้นมีความเลื่อมใสต่อรัฐมนตรีอันมีจำนวนข้างน้อย

3. สภาผู้แทนราษฎรกับคณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกกัน เป็นที่น่ากลัวอันตรายแก่ความมั่นคงของประเทศ ก่อให้เกิดความเสียหายและความไม่แน่นอนให้ประชาชนทั่วไป

4. ฐานะของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีเท่าที่เป็นอยู่เช่นนั้นจะปล่อยให้คงอยู่อีกไม่ได้ ความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุดที่ทำให้ต้องปิดสภา

สำหรับสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาดังนี้คือ ให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและห้ามไม่ให้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาใหม่ และให้ยุบคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันนี้แล้วแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยให้นายกรัฐมนตรีใน

⁶⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร และ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, หน้า 31.

⁶⁵ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย, หน้า 98.

คณะรัฐมนตรีที่ยุบไปเป็นนายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ในเวลานี้เป็นรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ส่วนรัฐมนตรีอื่น ๆ จะได้มีการโปรดเกล้าแต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีต่อไป โดยในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้คณะรัฐมนตรีชุดนี้ใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้แก่รัฐมนตรี ส่วนอำนาจนิติบัญญัติให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี และให้รอการใช้บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญซึ่งขัดกับพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ด้วย

จะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายเช่นนี้เป็นการขัดต่อหลักนิติศาสตร์ เนื่องจากในทางนิติศาสตร์นั้น กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ ดังนั้นการบัญญัติให้มีการงดใช้รัฐธรรมนูญโดยพระราชกฤษฎีกาจึงไม่ถูกต้อง ขัดต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและขัดต่อมาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งกำหนดว่า กฎหมายใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นโมฆะด้วย อีกทั้งการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไปในขณะเดียวกัน ยังขัดต่อหลักการแบ่งอำนาจอีกด้วย ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจำนวนถึง 14 นาย ทั้งที่พระยามโนปกรณนิติชาดาลงนามเพียงคนเดียวก็สามารถใช้บังคับได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐบาลเองก็เกรงว่าการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวนั้นจะไม่ถูกต้อง และพระยามโนปกรณนิติชาดา ก็อาจอ้างได้ว่ามีรัฐมนตรีเห็นชอบกับการกระทำดังกล่าวด้วยถึง 14 ท่าน

หลังจากที่มีการปิดสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อำนาจในการบริหารประเทศได้ตกอยู่ในมือของพระยามโนปกรณนิติชาดาแต่ผู้เดียว จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงระยะเวลาที่มีการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและให้รอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราใน ปี พ.ศ. 2476 นี้ เป็นช่วงสุญญากาศทางรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับกรณีที่มีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เพียงแต่ว่าในกรณีของพระยามโนปกรณนิติชาดาได้ใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ ได้ตราพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและให้รอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการยึดอำนาจและรับรองว่าการกระทำของตนว่าถูกต้องตามกฎหมายนั่นเอง โดยในระหว่างที่มีการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรนี้ รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติชาดาได้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับและแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

- พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญคือ ผู้ที่สนับสนุนส่งเสริมคอมมิวนิสต์หรือลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษร เอกสารตีพิมพ์ หรือด้วยอุบายใด ๆ ผู้ที่เป็นหัวหน้า ผู้จัดการ พนักงาน หรือสมาชิกของสมาคมซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนลัทธิคอมมิวนิสต์จะต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2476 เรื่องสมาคม มีสาระสำคัญคือ ถ้าสมาคมใดมีวัตถุประสงค์น่าจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชนหรือก่อให้เกิดความไม่สงบ นายทะเบียนจะไม่รับจดทะเบียนก็ได้ ถ้ามีทะเบียนอยู่แล้วสามารถขีดยกเลิกสมาคมนั้นออกได้

บัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกา

ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนตำบลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 พ.ศ. 2476 และพระราชกฤษฎีกากำหนดจังหวัดเพื่อการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งแตกต่างไปจากที่อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ซึ่งหลังจากที่มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมาธิการขึ้นมาหนึ่งชุดเพื่อสำรวจกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกในระหว่างปิดสภา โดยมีหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ เป็นประธานกรรมาธิการ และได้ทำรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับรองและได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายบางฉบับตามที่คณะกรรมาธิการเสนอแล้ว โดยมีกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรรับรองจำนวน 28 ฉบับ อย่างไรก็ตาม หลวงวรนิติปรีชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนครได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกบรรดากฎหมายที่ออกใช้ในสมัยปิดประชุมสภาฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรยังมีได้รับรอง พ.ศ. 2477 โดยมีหลักการสำคัญคือ

“เพื่อยกเลิกกฎหมายที่ออกใช้ในระหว่างปิดสภาฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรยังมีได้รับรองกฎหมายที่ออกใช้ในสมัยปิดสภาฯ นั้น ควรต้องถือว่าเป็นโมฆะ ไม่เป็นกฎหมายที่ถูกต้อง เพราะเหตุว่ามิตรรัฐธรรมนูญมิได้ออกโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่นิติบัญญัติคือการออกกฎหมายโดยตรง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรยังมีได้รับรองแล้วจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ถูกต้องใช้ได้อย่างไรได้... เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องให้ยกเลิกบรรดากฎหมายเหล่านั้นเสีย มิฉะนั้นแล้วจะเป็นว่าประเทศเราใช้กฎหมายที่ออกมาโดยไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายนั้นยังคงใช้อยู่...”⁶⁶

ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไม่รับหลักการในพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ได้มีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชกฤษฎีกาที่ได้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2476 และตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับรองให้กฎหมายต่าง ๆ ซึ่งได้ประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2476 เป็นอันใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ

⁶⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันที่ 24 มกราคม พุทธศักราช 2477, หน้า 659.