

การปฏิบัติตามแนวคิด ปัญหาและอุปสรรค

การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่กระทำโดยผู้ที่เรียกกลุ่มตัวเองว่าคณะราษฎร เป็นกลุ่มของชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการทหารและพลเรือน ที่ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย หลังการปฏิรูปสังคมในเกือบจะทุกด้านในสมัยรัชกาลที่ 5 คือการสร้างระบบราชการขึ้นใหม่ตามแบบตะวันตก การสร้างข้าราชการแบบใหม่ที่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตก ทั้งจากในและต่างประเทศ การปฏิรูปหรือการเปิดประเทศ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นฉากแรก ๆ ของการนำไปสู่ 2475 ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ ที่คนกลุ่มใหม่ "ชนชั้นกลาง" ความคิดใหม่ ๆ เช่นความคิดชาตินิยม ประชาธิปไตยเข้ามา และคนรุ่นใหม่เติบโตขึ้น แต่ผู้ปกครองสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช นั้นมีอำนาจกระจุกตัวอยู่ ทั้งยังไม่ยอมปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสถานการณ์ โดยอ้างความไม่พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงให้เกิดความขัดแย้งขึ้น นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 เป็นปัญหาที่สะสมมานานหลังการปฏิรูป 2435

การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ผู้ที่ถือว่าเป็นมทบาทเป็นมันสมองของกลุ่มคณะราษฎรก็คือ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้เสนอหลัก 6 ประการ ซึ่งถือเป็นนโยบายหลักของทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ตั้งแต่ปี 2475 จนถึงที่สุดของการที่ถือว่าเป็นการหมดยุคคณะราษฎร หลังเกิดรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2480 หลัก 6 ประการในคำประกาศคณะราษฎร ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้ที่เสมือนทำการเปลี่ยนรูปแบบของรัฐใหม่จากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชที่อำนาจการปกครองอยู่ที่พระมหากษัตริย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ หลัก 6 ประการนี้ แสดงให้เห็นถึงความคิดของดร.ปรีดี ในการที่จะกำหนด "บทบาทและหน้าที่ของรัฐ" ให้เป็นรัฐในอุดมคติ ที่ "ประเทศจะมีความเป็นเอกราชอย่างสมบูรณ์ ราษฎรจะได้รับความปลอดภัย ทุกคนจะต้องมีงานทำไม่อดตาย ทุกคนจะมีสิทธิเสมอกัน และมีเสรีภาพ น้นจากการเป็นไพร่ เป็นข้า เป็นทาส

พวกเจ้า หมอตสมัยที่เจ้าจะทำนาบนหลังราษฎร สิ่งที่ถูกคนพึงปรารถนา คือความสุขความเจริญอย่างประเสริฐซึ่งเรียกเป็นศัพท์ว่า "ศรีอารีย์" นั้น ก็จะมีบังเกิดขึ้นแก่ราษฎรถ้วนหน้า"¹

การดำเนินการตามหลัก 6 ประการ บทบาทและหน้าที่ของรัฐ

หลักการข้อ 1 จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง โดยที่ดร.ปรีดี ทราบดีว่าถึงแม้ไทยจะไม่ได้เป็นเมืองขึ้นของตะวันตก แต่สิทธิเสรีภาพนอกอาณาเขตของคนไทยต้องเสียไปหลังการทำสนธิสัญญาบาวริง ที่คนในบังคับของต่างชาติไม่ต้องมาขึ้นศาลไทย เช่นการเสียเอกราชของศาลที่คนไทยไม่ค่อย รู้สึก ดร.ปรีดี เป็นนักกฎหมายย่อมทราบดีจึงได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับ ดร.ปรีดีจึงได้จัดพิมพ์กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-3 และประกาศใช้บรรพ 1 ใน 2473 และดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 และบรรพ 6 จัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญสำเร็จใช้เวลาเพียง 8 เดือน หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง² เป็นคำกล่าวของดร.ปรีดี พนมยงค์ ทางวิทยุกระจายเสียงเมื่อ 27 มิถุนายน 2477 การติดต่อข้อแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

¹ช้อยนันต์ สมทวณิช และ ชัตติยา กระณสุต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477). พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 169-170.

²ปรีดี พนมยงค์, "สองปีที่ล่วงมาแล้ว," ใน ปรีดี พนมยงค์ : ชีวิต งาน และ ธรรมศาสตร์ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ เพิ่มพล โปธิ์เพิ่มเหม บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 149.



ธรรมระหว่างไทยกับต่างประเทศได้ดำเนินการมาตลอด มาสำเร็จเอาในสมัยปี 2480-2481 ทำให้ไทยมีเอกราชทางการศาลที่เสียไปกลับคืนมา รวมทั้งสามารถเก็บภาษีได้ตามที่ไทยเห็นสมควร

เอกราชในทางเศรษฐกิจนี้ ดร.ปรีดีได้ขยายความไว้ว่า รัฐต้องเข้าไปควบคุมราคาสินค้า ไม่ให้เอกชนขึ้นราคาสินค้าอุปโภคบริโภคตามใจชอบ ซึ่งแนวคิดนี้ถูกคัดค้านมิได้นำไปปฏิบัติเลยในเวลานั้น

เอกราชทางการเมือง ที่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงที่ทางฝ่ายคณะราษฎรแล้ว มหาอำนาจจะเข้าแทรกแซงการเมืองภายในประเทศ แต่ก็ไม่มีถ้าหากฝ่ายเจ้านายต่างชาติเข้ามาสู้กับคณะราษฎรแล้วปัญหาคงมิได้ยุติเพียงเท่านั้น แต่รัชกาลที่ 7 ก็ได้ทรงกระทำ แต่พระองค์ได้แสดงทัศนะในเค้าโครงเศรษฐกิจของดร.ปรีดี ว่าถ้านำมาใช้แล้วคงจะถูกแทรกแซงจากประเทศตะวันตกได้แน่นอน เพราะได้นำหลักการของประเทศรัสเซียมาใช้* ยิ่งจะทำให้ต่างชาติอย่างอังกฤษ ฝรั่งเศสไม่พอใจไทยมากขึ้นเนื่องจากไทยมีพรมแดนติดกับอาณาเขตของเขาด้วย

หลักการข้อที่ 2 จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก ในเรื่องนี้รัฐได้พยายามทำโดยการให้การศึกษาอบรมกับผู้กระทำผิดที่เกิดมาจากปัญหาเศรษฐกิจที่มีความยากจน เมื่อรัฐบาลเข้าไปจัดการเศรษฐกิจ แล้วผู้ที่มีความผิดด้านลักทรัพย์

* เรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจและบันทึกความเห็นที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในเวลานั้นโปรดศึกษาเพิ่มเติมโดยละเอียดในการเปรียบเทียบได้จาก ปรีดี พนมยงค์ "หมวดที่ 3 เค้าโครงการเศรษฐกิจและบันทึกบางประการที่เกี่ยวข้องกัน" ใน ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526)

ปล้น ก็คงไม่เกิดขึ้น การให้การศึกษาอบรมกับนักโทษ ดร.ปรีดีได้กระทำในช่วงที่มีบทบาทเสนอ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้ปรับปรุงกรมราชทัณฑ์ให้เป็นกรมใหญ่ มีหน้าที่อบรม นักโทษ โดยใช้หลักจิตวิทยาจริง ๆ และให้ใช้แรงงานของนักโทษให้เป็นประโยชน์ และในช่วง ที่ท่านเป็นรัฐมนตรีมหาดไทยก็ได้จัดตั้งทัณฑนิคมขึ้น เพื่อให้แก่นักโทษที่พ้นโทษแล้วมีที่ดินเป็นของ ตนเอง^๑ ดำเนินการออกระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2475 ซึ่งจัดระเบียบราชการโดยการ แบ่งเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยยกเลิกมณฑลระบบเทศาภิบาล เป็นการ กระจายอำนาจการปกครองตนเองให้กับประชาชน เพื่อให้ราษฎรรู้จักปกครองตนเอง เพื่อเป็น รากฐานของการปกครองระดับชาติ นอกจากนั้นก็ออกพ.ร.บ. ระเบียบการบริหารเทศบาล ให้ ท้องถิ่นดูแลจัดการ เรื่องท้องถิ่นของตนเป็นการเรียนรู้ในเรื่องของการปกครองตนเอง

หลักการข้อที่ ๑ จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาล ใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎร อดอยาก ตามหลักการข้อนี้สำหรับ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ถือว่าสำคัญมากเป็นการวางกำหนดหน้าที่ ของรัฐในรูปแบบใหม่ ซึ่งรัฐเดิมไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่เช่นนี้ อาจทำบำรุงความสุขของชนชั้น ปกครองเป็นหลัก แต่รูปแบบของรัฐแบบใหม่ตามแนวคิดของ ดร.ปรีดี มุ่งหวังให้รัฐทำเพื่อราษฎร แต่หลักการนี้ทำไม่สำเร็จ เนื่องจากข้อเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของดร.ปรีดี ไม่เป็นที่ยอมรับ ในเวลานั้น หลักการที่ท่านคิดจะให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจจึงต้องล้มเลิกไป ทั้งไว้ แต่แนวคิดที่ถูกนำมาปรับแก้ไขในเวลาต่อมา การที่ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อนี้ รวมทั้งเมื่อ ดร.ปรีดี เสนอได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันมากระหว่างฝ่ายคณะราษฎรกับฝ่ายเจ้า จนดร.ปรีดีต้องเดินทางออกนอกประเทศเป็นการชั่วคราว และเมื่อกลับมาก็ถูกสอบสวนว่าเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อผล ออกมาว่าแนวคิดนี้ไม่ใช่แล้ว ท่านก็ได้รับแต่งตั้งให้ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

^๑ปรีดี พนมยงค์, ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์ (ปารีส : ม.ป.ท., 2526),

สำหรับแนวคิดที่เสนอในเค้าโครงนั้นมีได้นำกลับมาใช้อีกเลย ดร.ปรีดี ก็มีได้นำมากล่าวถึงอีก เพียงแต่ท่านได้เร่งทำในเรื่องการร่างตัวบทกฎหมาย เพื่อวางรูปแบบให้กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้รัฐไทยเกิดความสงบสุขสมบูรณ์ โดยมีกฎหมายเป็นตัวกำหนดบทบาทต่าง ๆ ให้กับราษฎร

หลักการข้อที่ 4 จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน ข้อนี้ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475 ได้สถาปนาสิทธิเสมอภาคกันของราษฎรไทยทั้งหลายอันเป็นแม่บทของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 และได้กำหนดไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ปีพ.ศ. 2489 หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 12-16 การให้ความเสมอภาคกันในการเข้ารับราชการจาก พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือน ตั้งมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมืองเพื่อให้ทุกคนเข้าศึกษาได้ เพราะเดิมการศึกษาเฉพาะคนมีตระกูล หรือชนชั้นสูง นอกจากนั้นในเรื่องสิทธินี้ สำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นไม่ได้ห้ามสตรีไม่ให้มีสิทธิทางการเมือง แสดงให้เห็นว่าแนวคิดของ ดร.ปรีดี ให้โอกาสทั้งเพศชายและเพศหญิง เท่าเทียมกัน โดยถือเอาความรู้เป็นเกณฑ์

หลักการข้อที่ 5 จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระเมื่อเสรีภาพไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้น ความในข้อนี้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ซึ่งเป็นหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่รัฐต้องให้เสรีภาพกับประชาชน ซึ่งเสรีภาพนี้ ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและศีลธรรม ซึ่งจะปรากฏให้เห็นชัดเจนจากรัฐธรรมนูญ ปี 2489 ซึ่งในเรื่องเสรีภาพ ตามข้อเสนอของ ดร.ปรีดี ในเวลานั้นช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ที่ราษฎรคิดว่าเสรีภาพทุกคนจะทำอะไรก็ได้ นั้น เป็นเรื่องเข้าใจผิด ทำให้ประชาชนเข้าใจระบอบการเมืองใหม่แบบผิด ๆ ไป ซึ่งเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้นำความคิดยุคใหม่ ซึ่งมี ดร.ปรีดีเป็นผู้นำกับกลุ่มอำนาจเดิมที่นิยมเจ้า ที่มีการให้ข่าวกับประชาชนที่มีความคลาดเคลื่อนไป

หลักการข้อ 6 จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร ในเรื่องนี้จะเห็นว่า คณะราษฎร โดยเฉพาะ ดร.ปรีดี ตระหนักดีถึงการที่ราษฎรยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ก็เพราะขาดการศึกษา ท่านจึงพยายามจัดการศึกษาให้ทุกคนได้มีสิทธิเท่าเทียมกันในการศึกษาเล่าเรียนตั้งแต่ประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา เพราะการศึกษาจะช่วยให้ประชาชนได้รู้จักปกครองตนเอง แก้ไขปัญหาของตนเองได้เมื่อมีความรู้ รวมทั้งรัฐสามารถที่จะปลูกฝังความรู้ในระบอบใหม่เข้าไปกับการศึกษาได้ เริ่มสร้างพลเมืองที่มีความคิด จิตใจเป็นประชาธิปไตยให้จงได้ ดังจะเห็นว่าดร.ปรีดี วางระยะเวลาของผู้มีสิทธิทางการเมืองเป็น 3 ช่วงในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็เพื่อให้ประชาชน มีการศึกษาดีพร้อมที่จะปกครองตนเอง เพราะในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองนั้น หากปล่อยให้ผู้ไม่มีความรู้ความเข้าใจมาบริหารแล้ว รัฐประชาธิปไตยที่สร้างใหม่คงไม่อาจจะก้าวหน้าไปได้ ยิ่งถ้ายังแย้งกันในเวลานั้นอีกด้วยคงเป็นไปได้ช้ำมาก และที่สำคัญคณะราษฎรแล้วจะกลับมาสู่ระบอบเดิมอีก ดังนั้นในเรื่องการศึกษา รัฐจะให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก ในปี 2478 ประกาศการศึกษาภาคบังคับให้ครบทุกตำบล

จากการดำเนินงานของรัฐบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นสัญลักษณ์ทางการเมือง เท่านั้นมิได้มีอำนาจ เช่นก่อน อำนาจการปกครองนั้นเป็นของประชาชนโดยมีตัวแทนเข้ามาใช้อำนาจปกครอง รัฐต้องทำหน้าที่ในการสร้างสุขสมบูรณ์ ดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นการจัดการโดยรัฐในทางเศรษฐกิจ ในทางการเมืองในความคิดของ ดร.ปรีดีต้องการให้ประชาชนได้ปกครองตนเองจากแนวคิดของท่านในการมีส่วนผลักดันให้ออก พ.ร.บ.ระเบียบราชการบริหาร เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ชนบท ให้ชนบทหรือท้องถิ่นดูแลท้องถิ่นของตนเองตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล รวมทั้งมี พ.ร.บ.ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารของรัฐบาลเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของระบอบประชาธิปไตย ความคิดของ ดร.ปรีดี นี้จึงเป็นแนวคิดที่จะสร้างรัฐประชาธิปไตยโดยอาศัยรัฐธรรมนูญการปกครองที่เชื่อว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นหลักการนามธรรม ดังนั้นท่านจึงจัดทำกฎหมายในเรื่องการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน 2476 พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง

กรม 2476 พ.ร.บ.เทศบาล 2476 รวมทั้งการตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ซึ่งเป็นผลงานของ ดร.ปรีดี ในช่วง 2 ปีแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นผลงานที่สะท้อนให้เห็นถึงความคิดทางการเมืองของท่านนั้นต้องการสร้างและวางรากฐานให้กับรัฐ เพื่อให้เห็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ราษฎรมีความสุข

การปฏิบัติตามแนวคิด ผลสะท้อนทางการเมืองในระยะแรก

ในช่วง 9 เดือนหลังการปฏิวัติ 2475 ความพยายามของคณะราษฎรที่เด่นและมีผลสะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 2 ประการ นอกเหนือจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร คือ

1. การพยายามสร้างสมาคมทางการเมืองหรือพรรคการเมือง คณะราษฎรได้จดทะเบียนเป็น "สมาคม" เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2475 โดยมีพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ เป็นนายกสมาคมคณะราษฎร สมาคมคณะราษฎรคือพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบการเมืองที่มีการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์หลักใหญ่ชัดเจนว่า "ช่วยรัฐบาลและประชาชนให้ถึงซึ่งความสุขสมบูรณ์ตามแนวแห่งหลัก 6 ประการ" ของคณะราษฎร⁴ และมีเจตจำนงอย่างเต็มที่ที่จะส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งในฐานะพรรคการเมือง และในฐานะที่เป็นคณะผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ⁵ สิ่งนี้หมายความว่าเมื่อสมาคมคณะราษฎรเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาคมคณะราษฎรย่อมมีแนวโน้มที่จะกุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลในท้ายที่สุด

⁴ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, สบ. 3. 10/1 ธรรมนูญคณะราษฎร

⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 45/2475 3 ธันวาคม 2475

(ตอนบ่าย)

ความน่ากลัวของสมาคมคณะราษฎรต่อกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นผู้นำมี 2 ประการ คือ

- ก. สมาคมคณะราษฎรเป็นฐานสนับสนุนของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ อย่างชัดเจน
- ข. ในการจัดตั้งสาขาสมาคมคณะราษฎรประจำจังหวัดต่าง ๆ ที่ลงไปถึงระดับ อำเภอ และตำบล สมาคมนี้ได้อาศัยกลไกระบบราชการเป็นแกนจัดตั้ง⁶ กระทั่งเรียกได้ว่าเป็น "พรรคข้าราชการ" เพราะ "เป็นที่ตระหนักกันอยู่ว่า เนื้อแท้ของสมาคมนี้คือ ข้าราชการทุกประเภทรวมทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือน" นับจากวันจดทะเบียนที่มีสมาชิกเริ่มต้นประมาณหนึ่งหมื่นคน จนเดือนกุมภาพันธ์ 2476 เฉพาะกรุงเทพแห่งเดียวนั้นมีถึงหกหมื่นคนในจำนวนนี้ ครั้งหนึ่งเป็นข้าราชการ อีกครั้งหนึ่งเป็นประชาชนทั่วไป การที่ข้าราชการสมัครเข้าเป็นสมาชิกจำนวนมาก ไม่ว่าจะ เป็นโดยสมัครใจ หรือเป็นการสมัครเพื่อปรับความอยู่รอดของตนเองก็ตาม ดูจะไม่ใช้ประเด็นสำคัญของคณะราษฎรในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองจากเก่าไปสู่ใหม่ แต่ที่สำคัญ คือการกีดกัน หรือการไม่รับคณะเจ้านายและกลุ่มนิยมเจ้า ดังนั้นการแสวงหาฐานสนับสนุนจากข้าราชการหรือตั้งข้าราชการเข้ามาเป็นฐานสนับสนุนของคณะราษฎรจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่า ด้วยเหตุนี้ในทัศนะของกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นผู้นำ และของพระมหากษัตริย์ คณะเจ้านาย และกลุ่มนิยมเจ้า ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการที่ปล่อยให้สมาคมคณะราษฎรซึ่งอาศัยกลไก และระบบราชการอันเป็นกลไกเดียวกันกับของรัฐบาลนั้นเติบโต และเป็นสมาคมการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไปย่อมเป็นสิ่งที่น่ากลัวที่สุด

⁶ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, สร. 0201 16/36, รายงานของหลวงบรรเจิด จตุรงค์ ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2475.

⁷ ประชาชาติ 9 มีนาคม 2475.

2. ในเรื่องของเศรษฐกิจ ที่คณะราษฎรใช้เป็นประเด็นโจมตีการบริหารงานที่ล้มเหลวของรัฐบาล ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมายตลอดทั้งการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ดำเนินงานไปโดยคำนึงแต่ผลประโยชน์ของคนชั้นสูงและคนร่ำรวย ตามคำประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1 ที่ร่างโดยดร.ปรีดี พนมยงค์ ดังนั้นในรัฐบาลชั่วคราว แนวทางแก้ไขเศรษฐกิจที่มีต่อราษฎร โดยเฉพาะด้านภาษีอากรได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลชั่วคราวอย่างทันที เช่นยกเลิกภาษีนาเกลือ ยกเลิกอากรสมันตสร ลดอัตราค่าธรรมเนียมการทำตราพิมพ์รูปพรรณสัตว์พาหนะ ลดนิกัดเก็บเงินค่านา ประกาศใช้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ห้ามการยึดทรัพย์สินของกสิกร และจัดตั้งสำนักงานจัดหางานประจำท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือกรรมกรว่างงาน แต่ส่วนการที่จะหันไปเก็บภาษีจากชนชั้นสูงและคนร่ำรวยยังไม่สามารถผลักดันให้ออกประกาศใช้ เช่นการจัดเก็บภาษีมรดก อย่างไรก็ตาม ก็ต้องยอมรับว่าการแก้ไขของรัฐบาลเป็นเพียงลดแรงกดดันทางเศรษฐกิจต่อราษฎรในเวลานั้น ความมุ่งหวังของคณะราษฎรก็คือ ต้องการพัฒนาประเทศให้เจริญในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะครอบคลุมความหมายของ "การบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎร" ที่ปรากฏในหลัก 6 ประการ โดยเฉพาะข้อ 3 ว่าด้วยเศรษฐกิจ รัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำจะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ และไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกระทำ สำหรับดร.ปรีดีแล้วเห็นว่าวิธีการที่สำคัญที่สุด คือ "การจัดวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติให้เหมาะสม" ก็จะทำให้เรื่องการว่างงานและเรื่องความอดอยากถูกแก้ไขไม่ได้พร้อมกันโดย "รัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดการเศรษฐกิจเสียเอง โดยการแบ่งการเศรษฐกิจนั้นออกเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ"

ดร.ปรีดีมีส่วนผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจให้ฝ่ายรัฐบาลในเวลานั้น รวมทั้งกลุ่มที่นิยม ดร.ปรีดี ก็ได้พยายามให้รัฐบาลแก้ปัญหาเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนในสภาผู้แทน ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับกลุ่มรัฐบาล ซึ่งคุมโดยกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายก . นอกจากนี้กลุ่มพลเรือนที่สนับสนุนดร.ปรีดี พนมยงค์ นี้ยังมีหนังสือพิมพ์ "สัจจัง" ของนายชิม วีระไวทยะ เป็นบรรณาธิการ และหนังสือ "24 มิถุนา" ของนายสงวน จุลารักษ์ เป็น

บรรณาธิการ ทำหน้าที่เป็นปากเสียงของสมาคมคณะราษฎร และเน้นเสนอปัญหาเศรษฐกิจและการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติสู่สาธารณชน ตามเค้าโครงเศรษฐกิจของดร.ปรีดี พนมยงค์

ในเมื่อคณะราษฎรมีสมาคมขึ้นทางฝ่ายกลุ่มนิยมเจ้าก็ตั้ง "คณะชาติ" หรือ "สมาคมชาติ" เพื่อเป็นคู่แข่งทางการเมืองกับสมาคมคณะราษฎรโดยตรง คณะชาติได้วางหลัก 7 ประการ เป็นวัตถุประสงค์ อันว่าด้วยการบำรุงกำลังทหาร การศาสนา การศึกษา การเศรษฐกิจ แต่ที่ดูเป็นหัวใจของกลุ่มนิยมเจ้า ก็คือ หลักที่ว่าด้วยการ "เชิดชูหลักประชาธิปไตยต้องมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญอยู่ชั่ววันรันดร" และ "รักษาจารีตที่เป็นเครื่องเชิดชูเกียรติของชาติ" ความพยายามที่จะจดทะเบียนเป็นสมาคมการเมืองของคณะชาติก็ถูกใช้เป็นแกมการเมืองของกลุ่มอนุรักษ์นิยม ทำการล้มสมาคมคณะราษฎรในเวลาต่อมา

จากการล้มสถาบันกษัตริย์ การทำร้ายและการริบทรัพย์ของเจ้านายในความเป็นจริง การดำเนินงานภายใต้ระบอบใหม่ไม่ว่าจะเป็นงานฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ จะราบรื่นได้ก็ต่อเมื่อมีความสัมพันธ์อันดีกับพระมหากษัตริย์ เพราะไม่เพียงแต่พระมหากษัตริย์จะยังคงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่รัฐบาลใหม่ยังต้องคอย "อิงแอบ" พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ จากการดร.ปรีดี ได้เสนอการจัดวางแผนโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยเฉพาะผู้นำพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ที่ได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายของดร.ปรีดี ใน "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล" ชั่วคราว ชุดที่ 2 ซึ่งมีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจเด็ดขาดเหนือคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่างกับรูปแบบคณะกรรมการราษฎรตามธรรมนูญการปกครอง สยามฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 ในคำแถลงนโยบาย นั้นรัฐบาลจะปฏิบัติตามหลัก 6 ประการ ของคณะราษฎร โดยเฉพาะหลักเศรษฐกิจ ได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวทางที่จะให้รัฐบาลเข้าไปจัดการเศรษฐกิจเสียเอง โดยมีนโยบายเพียงว่า "เข้ามีส่วนในกิจการที่เห็นเป็นสำคัญสำหรับประเทศ สมควรทำเสียเองก็ทำ สมควรเพียงแต่เข้าควบคุม ก็เพียงแต่ควบคุมสุดแต่จะเห็นว่า เป็นประโยชน์ยิ่งสำหรับบุคคล

จะเอาประโยชน์ของคนหมู่นึงเป็นที่ตั้ง และไม่คิดถึงประโยชน์ของคนอีกหมู่นึงนั้นหาไม่ได้⁷ จากการแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยามโนปกรณัม ครั้งนี้แสดงถึงการพร้อมจะชนกับนโยบายเศรษฐกิจของดร.ปรีดี พนมยงค์

การขัดแย้งแตกแยกกันทางความคิดและวิธีการนำไปปฏิบัติของแนวคิดที่จะปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย สร้างรัฐที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจะกล่าวรวม ๆ คงไม่อาจเห็นได้ชัดเจนว่าตามทัศนะของดร.ปรีดี นั้นรัฐประชาธิปไตยจะต้องเป็นที่รวมตัวของมนุษย์ ที่มีกฎหมายเพื่อใช้การคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุมดูแลบุคคล หรือเอกชนด้วยกัน อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามทัศนะของดร.ปรีดีมีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจตุลาการนี้ต้องแยกต่างหากออกจากอำนาจบริหาร เพราะเข้ารวมกันแล้วทำให้เกิดความยุติธรรมในการบัญญัติกฎหมาย และวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นการศึกษารัฐทัศนะของดร.ปรีดี พนมยงค์ สิ่งที่จะละลายไม่ได้ ที่มาของอำนาจทั้ง 3 ความสัมพันธ์ของอำนาจ และผู้ที่ใช้อำนาจ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเมื่อดร.ปรีดี ได้คิดและวางรูปไว้แล้ว แต่ไม่อาจปฏิบัติได้ ตามปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในเวลา

กลไกของรัฐและกระบวนการ

รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ตามความคิดของดร.ปรีดีแล้ว เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่จะต้องประกอบด้วยอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครอง คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ซึ่งที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ และบริหารต้องมาจากประชาชน โดยรัฐธรรมนูญของดร.ปรีดี นั้นจะต้องกำหนดถึงความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจสูงสุดทั้ง 3 ให้ชัดเจน รวมทั้งต้องประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคให้กับประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อเป็นดังนี้

⁷ "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล" รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่

พบว่าธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่ดร.ปรีดี เป็นผู้ร่างนั้นได้ระบุ อำนาจสูงสุดของประเทศ ซึ่งเดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ มาเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของ ราษฎร มีผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร ได้แก่ กษัตริย์ สภาผู้แทนคณะกรรมการราษฎร ศาล ซึ่งธรรมนูญ ฉบับนี้แบ่งแยกอำนาจของฝ่ายสภาผู้แทนที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในโครงสร้างการเมืองของรัฐรูปแบบใหม่ มีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการ คณะราษฎร (คณะรัฐมนตรี) หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ โดยที่ธรรมนูญฉบับนี้มิได้ให้อำนาจ แก่ฝ่ายบริหารในการสั่งยุบสภา ซึ่งฝ่ายบริหารตามธรรมนูญฉบับนี้ มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ ของสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมนโยบายที่สำคัญ ส่วนฝ่ายศาลนั้น ดร.ปรีดีมิได้ไปกำหนดสิ่งใดขึ้น มาใหม่มีเพียงมาตราเดียวที่ว่า "การระงับข้อพิพาทให้เป็นไปตามที่ใช้อยู่ในเวลานี้" อันเป็น การยอมรับว่ากระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในสยามในเวลานั้นอยู่ในสภาพที่ใช้ได้ และการแก้ไข ในเรื่องอำนาจศาลนี้อาจจะกระทบกระทั่งถึงสิทธิของชาวต่างประเทศในประเทศสยามได้^๕

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 นั้น ดร.ปรีดี เป็นเพียงผู้หนึ่งใน คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีด้วยกัน 9 ท่าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอำนาจเดิม ความ เปลี่ยนแปลงในสาระรายละเอียดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการประนีประนอมและร่วมสร้าง กติกาทางการเมืองระหว่างคณะราษฎร โดยดร.ปรีดี ซึ่งเป็นฝ่ายสร้างระบอบใหม่ กับรัชกาลที่ 7 และกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่ใหญ่ที่สุดของสังคม กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนี้ รัชกาลที่ 7 ทรงมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้อยู่ตลอดเวลา ซึ่งอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ ยังคงสาระของหลักการประชาธิปไตยพื้นฐานที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนจากธรรมนูญฉบับ ชั่วคราว คงไว้ซึ่งสภาเดียวมีบทเฉพาะกาลที่จัดแบ่งระยะเวลาทางการเมืองไว้ รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้ยกฐานะพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน มีอำนาจเหนือ 3 สถาบัน

^๕ หลวงจักรปาณิศรวิสุทธิ์, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ (พระนคร : โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475), หน้า 73.

หลักในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จากที่เคยอยู่ในระดับเดียวกัน ซึ่งเป็นการกลับไปสู่ประเพณีราชาธิปไตยในทางสัญลักษณ์ เพียงแต่อำนาจไม่ได้เป็นของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงใช้อำนาจนี้ด้วยพระองค์เองได้ ได้เพิ่มอำนาจกษัตริย์ในการยับยั้งกฎหมาย

ในเรื่องการเลือกตั้งและคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ ดร.ปรีดีได้วางเอาไว้ คือเพิ่มอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 23 ปีบริบูรณ์ ฝ่ายบริหารมีสิทธิยุบสภาได้ ซึ่งต่างกับธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราว อำนาจแท้จริงมาตกอยู่กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แต่สภายังคงเป็นแหล่งที่ให้ความชอบธรรมขึ้นพื้นฐานของระบอบใหม่ มีสิทธิ์ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เกิดปัญหาตามมาเมื่อ ดร.ปรีดี เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติรัชกาลที่ 7 ทรงมีข้อวินิจฉัยออกมา ยังสรุปความคิดของ ดร.ปรีดี ไม่ได้ว่าเป็นคอมมิวนิสต์ หรือไม่ รวมทั้งมีปัญหาเรื่องกลุ่มสมาคมคณะราษฎร กับคณะชาติเกิดขึ้น ในเวลานั้นด้วย ทำให้พระยามโนปกรณนิติธาดา ประกาศราชกฤษฎีกาปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญ บางมาตรา มีการแต่งตั้งรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ ซึ่งไม่มี ดร.ปรีดี และคณะราษฎรสายพลเรือนเลย เป็นการกำจัดบทบาทและอิทธิพลของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ออกไป ทำให้ท่านต้องลี้ภัยไปฝรั่งเศส

เป้าหมายของการกระทำของพระยามโนปกรณนิติธาดา ครั้งนี้เป็นการขจัดบทบาทของกลุ่มพลเรือนที่มี ดร.ปรีดี เป็นผู้นำออกไป ลดอิทธิพลของนายทหารคณะราษฎรในวงงานรัฐบาล และที่สำคัญเป็นการล้มสมาคมคณะราษฎร ซึ่งเป็นความพยายามของกลุ่มพระยามโนปกรณนิติธาดาตลอด มีการออกพระราชบัญญัติห้ามจัดตั้งสมาคมการเมือง^๑ ในวันที่ 2 เมษายน และในวันเดียวกันนั้น

^๑พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2476, ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย, เล่ม 50 (2 เมษายน 2476) : 13-15.

ก็ออกพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ เป็นผลให้สภามณฑลราชบุรี ต้องเปลี่ยนเป็น "สภามณฑลราชบุรี" มีวัตถุประสงค์ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง ทำให้หมดบทบาททางการเมืองแต่เนิ่นมา ส่วนเป้าหมายที่แอบแฝงของการกระทำครั้งนี้ที่เรียกว่าเป็นการรัฐประหารครั้งแรกของเมืองไทย ก็คือ

1. ต้องการแก้ไของค์ประกอบของสภาผู้แทนราชบุรีตามแนวคิดของกลุ่มพระยาโมโนปกรณ์
2. ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตราเพื่อเพิ่มพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์

จากการดัดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรานี้ มาตราที่เหลือนั้น ม.จ.วรรณไวทยากร วรวรรณ ได้วิเคราะห์แล้วว่าเหลือแต่มาตรา "ที่ไม่เป็นสาระอันสำคัญยิ่ง"¹⁰ จาก 68 มาตรา เหลือเพียง 18 มาตรา พระราชกฤษฎีกานี้เป็นการยุบสภาผู้แทนราชบุรีและให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทน จึงทำให้หลักสำคัญของรัฐธรรมนูญมาตราที่ 2 ที่ว่า "อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม" ซึ่งในเรื่องนี้ตามที่ค้นของดร.ปรีดี แล้วถ้ารัฐธรรมนูญไม่กำหนดว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนแล้วถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นไม่เป็นประชาธิปไตย ยิ่งลู่ใช้อำนาจมาจากการแต่งตั้งยิ่งขัดกับหลักการที่ท้าวางไว้

ปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญนั้น ความรู้สึกของคนในเวลานั้นที่มองว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นวิถีทางที่จะนำประเทศไปสู่ความรุ่งเรือง การดัดใช้รัฐธรรมนูญเป็นการนำความหายนะมาสู่บ้านเมือง มีการกล่าวว่าการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ทำให้ "ราษฎรชาวสยามได้รับแล้วซึ่งสิทธิและเสรีภาพในลักษณะอันเดียวกันกับราษฎรในอารยประเทศทั้งหลายทั้งปวง การปกครองประเทศโดยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นประเพณีที่โลกนิยมกันอยู่"¹¹ ซึ่งจากข้อความนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความ

¹⁰ ประชาชาติ 8 เมษายน 2476.

¹¹ ส. สิงหรา (นามแฝง) "หลักรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ," ไทยเซหม

(รายเดือน) 10: 2 (มิถุนายน 2476) ; 145-158.

คิดของดร. ปรดิที่วางไว้ในหลักการของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องให้สิทธิและเสรีภาพกับราษฎร รวมทั้งได้มีปรากฏอยู่ในคำอธิบายกฎหมายปกครองของท่าน

ในเมื่อรัฐธรรมนูญที่ท่านได้วางแนวทางไว้ เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างน้อยก็ในหมู่คนในเมือง ที่อาจจะถือว่าเป็นชนชั้นกลางได้ การงดใช้รัฐธรรมนูญนี้ ได้มีการเรียกร้องให้ "นิทกัษัรักษารัฐธรรมนูญไว้" และ "ขอความศักดิ์สิทธิ์ในคุณค่าของรัฐธรรมนูญ"¹² ดังนั้น เมื่อกลุ่มพระยามโนปกรณัม ปราบปราม โดยการปิดหนังสือพิมพ์ที่คัดค้านการกระทำของรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นนี้ได้สร้างความกลัวขึ้นในหมู่คณะราษฎรส่วนมาก โดยกลัวว่าพระยามโนปกรณัมนิติธาดา จะพินระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และพินพระราชอำนาจษัตริย์กับมาอีก ทำให้ฝ่ายทหารซึ่งในเวลานั้นยังไม่ใหญ่พอแต่เป็นกลุ่มสายทหารของคณะราษฎร มี พ.ท. หลวงพิบูลสงครามเป็นผู้มีบทบาททำให้ทหารชั้นผู้ใหญ่ที่คุมกำลังกองทัพได้อย่าง พ.อ. พระยาพลพลพยุหเสนา มาเป็นผู้นำ โดยทำรัฐประหารเมื่อ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นผลมาจากเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาหลัก รวมทั้งการที่พระยามโนปกรณัมนิติธาดา จะเข้าไปคุมกำลังกองทัพทำให้ฝ่ายทหารไม่พอใจ และนี่ก็เป็นอีกปรากฏการณ์หนึ่งที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยเข้ามาพิทักษ์ปกป้องรัฐธรรมนูญ เพราะในเวลานั้นชนชั้นกลางพลเรือนที่มีความรู้ ความคิดเห็นที่ไม่พอใจการกระทำของพระยามโนปกรณัมนิติธาดา ไม่อาจทำอะไรได้เพราะไม่มีกำลังพอที่จะกดดันหรือล้มคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้

ผลจากการทำรัฐประหารครั้งนี้ของฝ่ายทหารคณะราษฎร ทำให้รัฐบาลต่อมา เป็นรัฐบาลของฝ่ายคณะราษฎรอย่างแท้จริง และเป็นจุดเริ่มต้นของการไม่ประนีประนอมกับรัชกาลที่ 7 หลังการรัฐประหารคณะราษฎรยืนยันอย่างมั่นคงต่อหลักการรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ระบุดังฐานะ

¹² "คณะรัฐธรรมนูญ" ประชาชาติ 21 มิถุนายน 2476.

และบทบาทของพระมหากษัตริย์ในระบอบใหม่ว่า พระองค์ทรงเป็นเพียงพระประมุข อันเป็น "สัญลักษณ์" ที่จักต้องได้รับความเคารพ แต่หาจะมีอำนาจที่จะข้องเกี่ยวกับการเมืองมากไปกว่า ตัวบทรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้กำหนดไว้แล้วไม่ ทำให้พระราชประสงค์ของพระองค์มิได้รับการตอบสนอง ไม่ว่าจะด้วยเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ตลอดจนพระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายอย่างสมัยของพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนตำบล ตามกฎหมายเลือกตั้งที่ ดร.ปรีดี เป็นผู้มีส่วนผลักดันซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ก็ได้เกิดกบฏบวรเดช ซึ่งเป็นกลุ่มคณะเจ้านายและกลุ่มนิยมเจ้าได้รวมกำลังทหารบกต่างจังหวัดเข้าล้อมพระนครเพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลลาออก กบฏบวรเดชนี้ส่วนใหญ่เป็นทหารนอกประจำการที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นายทหารคณะราษฎรมีปัญหาอย่างมากในการควบคุมกองทัพ ตลอดทั้งปัญหาการเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา

การก่อกบฏครั้งนี้อาจกล่าวได้อีกในหนึ่งก็เป็นการต่อสู้ระหว่างระบอบเก่ากับระบอบใหม่¹³ ดังปรากฏในข้อที่ 5 ของ "หลักความมุ่งหมาย 6 ประการ" ของฝ่ายกบฏ คือ "ควรเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ต้องถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" ซึ่งเป็นหลักการที่ขัดแย้งกันระหว่างรัชกาลที่ 7 กับคณะราษฎรในสิทธิและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้รัฐบาลที่ตั้งขึ้นใหม่ได้เชิญ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ที่ลี้ภัยการเมืองไปอยู่ฝรั่งเศส กลับมาเป็นรัฐมนตรีด้วย ทำให้กลุ่มเจ้านายหรือผู้นิยมเจ้ากล่าวว่า เจ้าโครง เศรษฐกิจจะถูกนำมาใช้และ โจมตีว่าคอมมิวนิสต์คงหมายถึงตัวท่านดร.ปรีดีนั้นจะมาทำให้บ้านเมืองปั่นป่วนได้ นำภัยจากภายนอกเข้ามา

¹³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ "กบฏบวรเดช : การเมืองของประวัติศาสตร์และประวัติศาสตร์ของการเมือง" ธรรมศาสตร์ (มีนาคม 2527) : 101-102.

ความพ่ายแพ้ของฝ่ายกบฏที่ถูกฝ่ายรัฐบาลปราบปรามอย่างรุนแรง ได้สร้างความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างรัชกาลที่ 7 กับคณะราษฎร ในที่สุดพระองค์ก็เสด็จประพาสยุโรปและอเมริกา หลังจากผ่านพ้นการจัดตั้งรัฐบาล พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ การต่อสู้ขัดแย้งได้นำพระองค์เข้ามาต่อรองกับรัฐบาลคณะราษฎร ที่มีดร.ปรีดี พนมยงค์ ร่วมอยู่เป็นรัฐมนตรีด้วย โดยมีประเด็นใหญ่ ๆ ของข้อต่อรองที่รัชกาลที่ 7 มีพระราชประสงค์ คือ

1. พระเกียรติของพระมหากษัตริย์ ในกรณีเกษมรดก ทหารรักษาวัง ความระแวงสงสัย และการกล่าวร้ายทับถมงานของพระราชวงศ์จักรี
2. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 31 ว่าด้วยพระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ และเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2
3. ทรงขอให้อภัยโทษ ให้เลิกปลดข้าราชการ ตลอดจนเลิกจับกุมฟ้องร้องผู้ตกเป็นจำเลย หรือผู้ต้องสงสัยในคดีกบฏ และให้เลิกกล่าวร้ายทับถมการทำงานของรัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติธาดาชุดที่รัฐประหารงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา

จากข้อต่อรองของรัชกาลที่ 7 กับรัฐบาลคณะราษฎรที่มีดร.ปรีดีร่วมอยู่ด้วยนี้ เป็นภาพสะท้อนที่พระองค์ได้รับมาตั้งแต่คำประกาศคณะราษฎรฉบับที่ร่างโดยดร.ปรีดี ที่มองว่าการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นไม่ดี เมื่อดร.ปรีดี กับมาเป็นรัฐมนตรีกับมีบทบาทสำคัญในการร่างพระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 ที่กระทบถึงการปรับโครงสร้างกระทรวงวัง ทำให้กรมทหารรักษาวัง กรมพระคลังข้างที่ กรมมหาดเล็กหลวง ก็ต้องพลอยเป็นราชการแผ่นดินไปตามกระทรวงวัง¹⁴ ซึ่งเรื่องนี้เกิดหลังจากกบฏบวรเดช ที่ทหารรักษาวังพา

¹⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 วิสามัญ พ.ศ. 2476 ครั้งที่ 26/2476 หน้า 699-700.

รัชกาลที่ 7 และพระบรมราชินีจากพระราชวังไกลกังวลหัวหิน เสด็จไปประทับที่จังหวัดสงขลา ซึ่งรัฐบาลคณะราษฎรในเวลานั้นเห็นว่าการกระทำของทหารรักษาวังทำไม่ถูกต้อง ซึ่งรัฐบาลไม่อาจจะควบคุมได้เพราะไม่ได้ขึ้นกับรัฐบาล การปรับโครงสร้างของกระทรวงวังซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่รัชกาลที่ 7 ซึ่งรัฐบาลที่มีดร.ปรีดี เป็นผู้มืบทบาทในการร่างให้ขึ้นไปเพื่อจัดการปกครองให้ขึ้นไปตามระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด จากข้อต่อรองของรัชกาลที่ 7 จบลงด้วยการที่พระองค์สละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477

ในเรื่องรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตามความคิดของดร.ปรีดี นั้น เมื่อนำมาปฏิบัติจริง ๆ ก็ยากที่จะวางรากฐานลงไปได้เพราะการเปลี่ยนจากรูปแบบหนึ่ง มาสู่อีกรูปแบบหนึ่งนั้นถ้าขาดฐานที่รองรับก็ไม้อาจจะก้าวไปได้มาก ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลในช่วงนั้นได้พยายามเผยแพร่ประชาธิปไตย ที่ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นของสำคัญที่จะต้องสถิตอยู่อย่างถาวร ใครจะทำลายหรือไม่ยำเกรงไม่ได้ รัฐบาลสั่งให้ยอบรัฐธรรมนูญแล้วให้กระทรวงธรรมการบังคับนักเรียนทุกชั้นท่องจำให้ได้ ตั้งแต่ต้นจนจบ ให้ครูพยายามอธิบายให้นักเรียนเข้าใจ การกระทำหลากหลายในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้รัฐธรรมนูญคงอยู่เป็นแม่แบบการเป็นรัฐประชาธิปไตย จนมีการออกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ ซึ่งดร.ปรีดีเป็นผู้มีบทบาทในการเสนอ ซึ่งได้ยืนยันให้เห็นถึงความจำเป็นต้องมี พ.ร.บ.ป้องกันรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถึงแม้ท่านจะยอมรับว่าเป็นการตัดเสรีภาพของบุคคล เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของมหาชน

ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้มานานถึง 14 ปี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว ดร.ปรีดี ก็มีบทบาททางการเมืองหลายตำแหน่ง จนกระทั่งท่านได้เป็นผู้สำเร็จราชการในรัชกาลที่ 8 จึงคิดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเป็นประชาธิปไตยมาก มี 2 สภา คือ พฤษภา และสภาผู้แทน ประกอบกันเป็นรัฐสภา

อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนโดยการเลือกตั้งสมาชิกทั้ง 2 สภา มีการห้ามข้าราชการเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจกว้างดูลย์อำนาจบริหารมาก การต่อสู้ทางการเมืองในระบบพรรคการเมืองมิได้และได้ดำเนินไปในวิถีทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นแก่สมัยก่อน แต่น่าเสียดายที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งร่างขึ้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ ดร.ปรีดีที่ต้องการวางหลักการให้อำนาจอธิปไตยมาจากราษฎร และให้ประกันสิทธิและเสรีภาพกับประชาชนรวมทั้งการกำหนดหน้าที่ของประชาชนเอาไว้ มีระยะเวลาใช้เพียง 1 ปีกับ 6 เดือนก็ถูกรัฐประหารยกเลิกไป อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุทั้งความขัดแย้งแตกแยกกันของฝ่ายพลเรือนระหว่าง ดร.ปรีดี พนมยงค์ กับนายควง อภัยวงศ์ และจากปัญหานี้ทำให้ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองตั้งแต่ทำรัฐประหารล้มรัฐบาล พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นต้นมา ทหารโดยเฉพาะหลวงพิบูลสงคราม (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ก็มีบทบาทมาตลอด ตั้งแต่เป็นรัฐมนตรี เป็นนายกรัฐมนตรี มีบารมีทางการเมือง ควบคุมกำกับ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นสายพลเรือน เมื่อเกิดสงครามโลกอินโดจีน นโยบายของจอมพลป. พิบูลสงครามแตกต่างกับของ ดร.ปรีดี และเมื่อจอมพล ป. ได้เปลี่ยนพล้ทางการเมืองในระบอบรัฐสภาต้องลาออก ฝ่ายพลเรือน โดยดร.ปรีดี ก็มีบทบาทมากขึ้นสามารถผลักดันรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 ได้สำเร็จกันมิให้ข้าราชการมายุ่งเกี่ยวกับการเมือง ทำให้ข้าราชการโดยเฉพาะทหารเกิดความไม่พอใจ และผลมาจากขบวนการเสรีไทยช่วยชาติพ้นจากการเป็นผู้แพ้สงคราม ทหารตกต่ำทั้ง ๆ ที่ทำหน้าที่แต่เมื่อผู้นำอย่างจอมพล ป. ต้องถอยไปนั้นฝ่าย ดร.ปรีดีก็ไม่อาจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพราะเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเกิดกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ซึ่งเป็นช่วงที่ ดร.ปรีดีเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลหลังจากท่านก็ไม่อาจคลี่คลายปัญหานี้ได้ ทำให้ฝ่ายที่ทำรัฐประหารใช้เป็นข้ออ้าง ทำรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2489 ล้มรัฐธรรมนูญที่เชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศลงไป ดร.ปรีดี ต้องลี้ภัยการเมืองไปอยู่ต่างประเทศ เป็นการยุติบทบาททางการเมืองของท่านตั้งแต่ปี 2475 ถึงปี 2490 รวมเวลา 15 ปี ซึ่งในเวลา 15 ปีนี้ ปรากฏหลักการที่ชัดเจนของท่านในเรื่องของการปกครองรูปแบบใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ที่ ดร.ปรีดี มีส่วนทั้ง ๑ ฉบับนี้ มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยโดยเฉพาะ อำนาจอธิปไตยต้องมาจากราษฎร โดยผ่านการเลือกตั้ง กำหนดหลักสิทธิและเสรีภาพของ ราษฎรไว้ใน รัฐธรรมนูญ ซึ่งในฉบับแรกยังไม่มีการบังคับกำหนดไว้ชัดเจน รัฐธรรมนูญที่ท่าน มีบทบาทจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร มีการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่ให้มีฝ่ายใดมีอำนาจเกินไป ดร.ปรีดีมีความเชื่อว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย นั้นจะนำมาซึ่งการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ที่ประชาชนเป็นใหญ่ในแผ่นดิน

สภาผู้แทนราษฎร

ในทัศนะของดร.ปรีดี ผมมองได้แล้ว สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่ผู้แทนของราษฎรมา ทำหน้าที่แทนราษฎรในการใช้อำนาจปกครอง ดูแล ออกกฎหมายต่าง ๆ สภาผู้แทนประกอบด้วยผู้แทนที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชน ตามทัศนะของดร.ปรีดี ต้องมีเป็นขั้นตอนใน ระยะเวลาแรกเพราะการศึกษาของประชาชนยังมิได้ครอบคลุมไปทั่วถึง ท่านจึงมีข้อจำกัดให้ประชาชน สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง ซึ่งท่านกำหนดไว้ไม่เกิน 10 ปี ในเรื่องนี้ รัฐบาลในช่วงนั้น ได้ออกประกาศการศึกษาภาคบังคับในปี 2478 ซึ่งถ้าเป็นไปตามนี้แล้ว ผู้แทนก็ มีความรู้ นอกจากนั้น ท่านได้ให้สิทธิเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งทั้งชายหญิง รวมทั้งท่าน กำหนดอายุเพียง 20 ปีบริบูรณ์และผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งก็กำหนด อายุ 20 ปีบริบูรณ์เช่นกัน สภาผู้แทน ในทัศนะของดร.ปรีดี ต้องทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่าย บริหาร ให้ฝ่ายบริหารดำเนินงานไปตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดและวางเป้าหมายเอาไว้ สภา ผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี 2475 กับรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 นั้น เป็นรูปของสภาเดียว สมาชิกสภาของธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราวนั้นมาจากการแต่งตั้ง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ราษฎร เลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง

สภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว 2475 นี้เป็นสถาบันที่เกิดขึ้นมาใหม่ มีอำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายต่าง ๆ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้แล้วจึงจะมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้มีอำนาจควบคุมกิจการของประเทศและมีอำนาจถอดถอนกรรมการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดได้ เท่ากับมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ ตามหลักการของ ดร.ปรีดี ที่อำนาจอธิปไตยมาจากราษฎร โดยมีผู้แทนราษฎรมาใช้ อำนาจนั้นแทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง จะเห็นได้ว่าในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง สภาผู้แทนมีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองของรัฐ ซึ่งสมาชิกก็เป็นกลุ่มคณะราษฎร เป็นส่วนใหญ่ ในการแต่งตั้งครั้งแรก 70 ท่าน

สภาผู้แทนในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ได้มีการตัดทอนอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่สภาผู้แทน คือสภาทำการเลือกตั้งประมุขฝ่ายบริหารไปจัดตั้งคณะรัฐมนตรี โดยสภาผู้แทนมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ตั้งกระทู้ถาม และลงมติไว้วางใจเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ทั้งไม่ได้ไว้วางใจฝ่ายบริหารต้องลาออกทั้งคณะ ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารมีสิทธิยุบสภาได้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งกันใหม่ จะเห็นว่าสภาผู้แทนในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจน้อยกว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ที่เป็นเช่นนี้คงเนื่องมาจากการยอมประนีประนอมของ ดร.ปรีดี ที่เป็นฝ่ายคณะราษฎรผู้เดียวในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งกับกลุ่มของพระมหากษัตริย์และเจ้านาย เป็นการยอมเพื่อที่จะได้มีหลักการสำคัญคงไว้คือรัฐธรรมนูญ มีสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงเป็นสถาบันแห่งความชอบธรรมขั้นพื้นฐานของระบอบใหม่ และสภาผู้แทนราษฎรยังคงเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ สภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญการปกครองสยามฉบับชั่วคราวให้อำนาจสภาผู้แทนที่จะวินิจฉัยได้ เมื่อพระมหากษัตริย์มีกรณีที่ถูกฟ้องร้อง โดยได้บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์จะถูกฟ้องคดีอาญายัง ศาลไม่ได้ เป็นหน้าที่ของสภาที่จะวินิจฉัย ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ทั้งศาลและสภาผู้แทนไม่มีอำนาจวินิจฉัยการกระทำของพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้รับความคุ้มครองป้องกันที่จะไม่ถูกฟ้องร้องด้วยประการใด ๆ ทั้งนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 มี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรและ
 พฤษสภา ประกอบกันเป็นรัฐสภา โดยที่สภาผู้แทน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการ
 เลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนพฤษสภา คือสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎร
 โดยทางอ้อม ซึ่งในวาระแรกให้สมาชิกประเภทที่ 1 เป็นผู้เลือก อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี
 สภาทั้งสองทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ยินยอม และตราพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย

ที่มาของพฤษสภานั้นมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม เพื่อที่จะให้สมาชิกได้เห็นประโยชน์
 หรือความแตกต่างระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนกับพฤษสภาได้ถ่วงชั่งกันได้ มีข้อบัญญัติห้ามมิให้บุคคล
 เป็นสมาชิกพฤษสภา และสมาชิกสภาผู้แทนในคราวเดียวกัน พฤษสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทน
 ราษฎร คือตั้งกระทู้ถามได้แต่ไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ เว้นแต่กรณีที่แถลงนโยบาย
 ต่อรัฐสภาในตอนแรกเท่านั้น

ส่วนสภาผู้แทนนั้นมาจากการเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
 ผู้แทน มีอำนาจมากกว่าพฤษสภา ซึ่งเป็นสภาที่เลี้ยงคอยให้ความช่วยเหลือตามที่ตร.ปรีดีเคย
 แสดงความคิดเห็นในการที่สมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรปี 2475 "ขอให้
 เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนที่เลี้ยงที่จะช่วยประคองการทำงานให้ดำเนินไปสมตาม
 ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ที่แท้จริง ไม่เลือกที่คนมั่งมีหรือคนจน
 อันเป็นจุดมุ่งหมายของคณะราษฎรซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้"¹⁵

สำหรับส่วนที่ทำให้มองเสมือนว่าสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่เป็นประชาธิปไตย
 เต็มที่คือมีบทเฉพาะการในมาตรา 10 ที่ให้องค์การการเลือกตั้งสมาชิกพฤษสภาประกอบด้วยผู้เป็น

¹⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 40/2475 หน้า 549-551.



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งสมาชิกจำนวนมากเป็นผู้ฝึกฝนในผู้นำพลเรือนกลุ่มหนึ่ง¹⁶ อย่างเปิดเผย ดังนั้นจะสังเกตได้จากสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าว เป็นกลไกที่สำคัญซึ่งผู้นำพลเรือน ซึ่งนำโดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ใช้เป็นเครื่องมือในการขจัดอำนาจของฝ่ายตรงข้ามเสมอมา เช่น บทบาทในการโค่นล้มอำนาจของผู้นำทหารอย่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม และบทบาทในการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2475 และยกร่างขึ้นใหม่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2489 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ฝ่ายพลเรือนใช้เป็นเครื่องมือในการขจัดอิทธิพลอำนาจและบทบาทของผู้นำทหารโดยตรง ดังนั้นการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวเป็นองค์กรการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงเท่ากับเป็นการกลบเจตน์จำนงของปวงชน และเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเล่นพรรคเล่นพวกกันอย่างเด่นชัดถึงกับมีผู้กล่าวว่า “วุฒิสภาก็คือสภาของนายปรีดี พนมยงค์”

จากการที่ ดร.ปรีดี มีบทบาททางการเมืองอยู่เบื้องหลังรัฐบาลชุดต่าง ๆ หลังจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามหมดบทบาททางการเมืองไป เช่น มีบทบาทในการดำเนินนโยบายอยู่เบื้องหลังรัฐบาลชุด ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช ดังจะเห็นได้จากคณะรัฐมนตรีชุดนี้ล้วนแต่เป็นพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ เกือบทั้งสิ้น¹⁷ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากให้การสนับสนุน ดร.ปรีดี พนมยงค์ ทั้งนี้เพราะท่านเป็นผู้ดำเนินนโยบายทางการเมืองช่วยให้ประเทศชาติรอดพ้นอันตรายในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับชื่อเสียงของท่านเป็นที่รู้จักในต่างประเทศอย่างดี ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สนับสนุนให้ท่านเข้าเป็นนายกรัฐมนตรี

¹⁶ กระทบ ทงธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 24.

¹⁷ ควง อภัยวงศ์, การต่อสู้ของข้าพเจ้า (พระนคร : ประมวลสารส์, 2501), หน้า 201.

ภายหลังจากการลาออกของรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีปัญหาทางเศรษฐกิจมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคิดว่า ดร.ปรีดี พนมยงค์จะแก้ปัญหานี้ได้ จึงจะขอให้ท่านเป็นนายกแต่ท่านตอบปฏิเสธ

จะเห็นได้ว่าบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกลไกอย่างหนึ่งของรัฐในทัศนะของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ในการที่จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจะ โดยทางตรงหรืออ้อมก็ตามแต่ ทำหน้าที่ควบคุมถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารมิให้มีอำนาจ หรือใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบ มีเอกสิทธิ์คุ้มครองในระหว่างที่มีการประชุม การมีสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง เป็นสัญลักษณ์แห่งการปกครองตนเองที่สำคัญของประชาชน ตามทัศนะของดร.ปรีดี ที่ผู้แทนต้องมาจากประชาชน

การเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง เป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการทางการเมืองเป็นวิธีการใช้อำนาจทางการเมือง แสดงออกถึงเจตนาารมณ์ของประชาชน การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย สำหรับการเลือกตั้งนั้นในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราวที่ดร.ปรีดีเป็นผู้ร่างนั้นได้กำหนดไว้ อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎร การใช้อำนาจ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรนั้นสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง โดยดร.ปรีดี กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนประเภทที่ 1 ต้องสอบไล่วิชาการเมืองได้ตามหลักสูตรซึ่งสภาจะแต่งตั้งขึ้น มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ ซึ่งการกำหนดอายุผู้รับเลือกตั้งเพียง 20 ปีบริบูรณ์ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ในวัยหนุ่มสาว สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ ส่วนผู้ออกเสียงเลือกตั้งก็กำหนด ชัดเจนว่ามีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ ไม่ถูกศาลพิพากษาให้สิทธิในการออกเสียง ต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย ที่สำคัญคือสิทธิในการออกเสียงเลือกผู้แทนนี้ ไม่จำกัดเฉพาะเพศชายเท่านั้น แต่ผู้หญิงก็มีสิทธิเช่นกัน เป็นการเปิดโอกาสให้

ประชาชนได้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนราษฎร โดยทั่วกันในทันที เป็นหลักการที่ก้าวหน้ามากของ ดร.ปรีดี ในเวลานั้นซึ่งประเทศประชาธิปไตยยังจำกัดสิทธิของผู้หญิงอยู่อย่างเช่นประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประชาธิปไตยมาก่อนไทยเป็นเวลาหลายสิบปี ก็ยังไม่ให้สิทธิแก่สตรีในการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนในรัฐสภาในรัฐสภาเพิ่งมาให้โอกาสผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้งได้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2^{๑๐}

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้สิทธิอย่างกว้างขวาง แต่รัฐธรรมนูญก็ยังมีข้อจำกัด รูปแบบวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาในสมัยที่ 1 และสมัยที่ 2 ซึ่งยังคงเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมที่ให้ราษฎรหมู่บ้านเลือกผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้ง 3 ขั้นตอนที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์จนกว่าจะถึงสมัยที่ 3 จึงจะเปิดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนในสภาโดยตรง ซึ่งการวางรูปแบบการเลือกตั้งแบบนี้ ดร.ปรีดีมีความเห็นว่าประชาธิปไตยยังไม่เหมาะสมในเวลานั้นทั้งในแง่ความรู้และการศึกษาของประชาชน และการรักษาระบบการเมืองในช่วงแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สำหรับการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 นั้นมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่นในธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังนั้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนจึงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 17) คณะอนุกรรมการจัดทำขึ้นได้จัดร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน โดย ดร.ปรีดี เป็นผู้ร่างขึ้น มีหลักการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มิอายุน้อยสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยกำหนดอายุเพียง 23 ปีเท่านั้น

^{๑๐}ไพโรจน์ ชัยนาม, การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ

(กรุงเทพมหานคร : พานิชสุภผล, 2488), หน้า 186-187.

แต่มีข้อสังเกตที่กำหนดความรู้ของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ค่อนข้างสูง โดยกำหนดความรู้ของผู้สมัคร

รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนตำบล ต้องสอบไล่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ตามหลักสูตรของกระทรวงธรรมการ หรือมีความรู้อย่างอื่น ซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้ประกาศเทียบวิทยฐานะ ว่าไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมปีที่ 3 หรือมีพื้นฐานความเข้าใจในทางการเมือง เป็นที่พอใจของกรรมการว่าพอที่จะเป็นผู้แทนตำบลได้ ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ต้องมีความรู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีสยามหรือต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงธรรมการรับรองวิทยฐานะของมหาวิทยาลัย หรือมีความรู้อย่างอื่นซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้ประกาศเทียบวิทยฐานะไว้ ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีของมหาวิทยาลัย หรือมีพื้นฐานความเข้าใจในการเมือง เป็นที่พอใจของกรรมการว่าพอที่จะเป็นผู้แทนราษฎรได้ เมื่อกรรมการได้ทดลองตามวิธีการซึ่งกระทรวงธรรมการจะได้ประกาศไว้¹⁹ ตาม พ.ร.บ. เลือกตั้งปี 2475 ที่ดร.ปรีดี ร่างขึ้นนี้ กำหนดอายุผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้สั้น เปิดโอกาสให้คนหนุ่มสาวสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ขณะเดียวกันก็เน้นคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าอายุ ซึ่งดร.ปรีดี เห็นว่า "ในเรื่องอายุนี้ เราก็ได้คิดกันแล้วว่า ความจริงนั้นผู้ที่ราษฎรจะเลือกตั้งนั้น เขาย่อมเลือกเฟ้นแล้วว่า เป็นบุคคลดีพอเป็นผู้ใหญ่ที่จะไว้วางใจได้ สำหรับอายุเห็นว่าไม่เป็นการสำคัญเท่าใด บางคนอายุน้อยก็ทำการใหญ่โตได้"²⁰

ส่วนการเลือกผู้แทนตำบลให้ถือผู้ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ส่วนผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้ง 2 หน คือ ถ้าเลือกครั้งแรกได้คะแนนเกินกว่าครึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็เป็นผู้แทนทันที ถ้ายังไม่ถึงให้เลือกใหม่อีกครั้ง ภายในสามวันนับแต่วันเลือกตั้งครั้งแรก ในการเลือกครั้งที่ 2 นี้ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคะแนนสูงตามลำดับลงมาเป็นผู้แทนราษฎร ส่วน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), เล่ม 2 หน้า 514-567.

²⁰รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 44/2475. สมาชิกประเภทที่ 2 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เมื่อมีการว่างลงให้สมาชิกประเภทที่ 2 ประชุม

เลือกตั้ง หรือปลดตามจำนวนที่ว่าง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งนี้ได้เป็นปัญหาในเวลาต่อมาเมื่อมีการขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับฝ่ายพระยามโนปกรณัม ในเรื่องของเค้าโครงการเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การปิดสภาองค์รัฐธรรมนูญบางมาตรา ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้น ซึ่งไม่มีดร.ปรีดี ร่วมอยู่ด้วย รัฐบาลได้ประกาศ พ.ร.บ.การเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2476 ขึ้นใหม่ โดยไม่ผ่านการพิจารณาของสภา ซึ่ง พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้มีการแก้ไขในเรื่องอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวนราษฎรมีสสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็เพิ่มขึ้น การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งนี้ ดร.ปรีดี กล่าวว่า เป็นการแก้ไขในข้อความสำคัญ โดยที่พระยามโนปกรณัมนิธาตากับพวกได้นำเอาข้อความที่ตนเกลียดแพ้ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติกับที่ตนจำนวนในทางปฏิบัติมาไว้เกือบทั้งสิ้น²¹ สำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปในกฎหมายเลือกตั้งคือ

1. จากเดิมมีการปกครองแบ่งเป็น 70 จังหวัดให้มีผู้แทนราษฎรได้อย่างน้อยจังหวัดละ 1 คนนั้น ให้เหลือจังหวัดเพื่อการเลือกตั้งเพียง 41 จังหวัด โดยบางเขตให้มีการรวมกันถึง 4 จังหวัดการปกครอง เช่นให้รวมจังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ และระนองเป็นเขตจังหวัดการเลือกตั้ง ภูเก็ต ให้รวมจังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด เป็นเขตจังหวัดการเลือกตั้งจันทบุรี นอกจากนั้นยังได้เปลี่ยนแปลงการคิดจำนวนผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้จากฐานประชากร 1 แสนคนต่อการมีผู้แทน 1 คน เป็นฐานประชากร 2 แสนคน จึงมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน ผลโดยอ้อมจากข้อนี้คือจำนวนผู้แทนราษฎรที่มีถึง 120 คน ได้ลดลงเหลือเพียง 54 คน
2. ได้เปลี่ยนแปลงอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจาก 20 ปีบริบูรณ์เป็น 25 ปีบริบูรณ์

²¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9/2476 1 สิงหาคม 2476.

3. เปลี่ยนแปลงอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจาก 23 ปีบริบูรณ์เป็น 30 ปีบริบูรณ์ ทั้งยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เพียงมีความรู้ "อ่านออกและเขียนหนังสือไทย ได้"

4. ได้เปลี่ยนแปลงข้อระบุที่ให้ข้าราชการสมัครรับเลือกตั้งได้แต่ต้องไปสมัครใน จังหวัดที่ไม่ได้รับราชการอยู่ในขณะนั้น เป็นข้าราชการสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

การออก พ.ร.บ. เลือกตั้งของกลุ่มพระยามโนปกรณนิติธาดา มีประเด็นที่แอบแฝงอยู่ คือ ในกระบวนการเลือกตั้งได้จำกัดผู้ที่เกี่ยวข้องกับกาเลือกตั้งไปเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ ในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งจะมีอายุมากเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และมีแนวโน้มที่จะสนับสนุน กลุ่มที่มีแนวความคิดอนุรักษนิยม การห้ามข้าราชการลงสมัครย่อมเป็นการตัดปัญหาชนกลุ่มใหญ่ ของประเทศออกไป เพราะขณะนั้นผู้ที่มีการศึกษาและรับรู้ความเคลื่อนไหวการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองมากที่สุดอยู่ในวงราชการ กล่าวโดยสรุปจากกฎหมายเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ จะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 มีจำนวนเล็กลงและโดยวิธีจัดการเลือกตั้ง ของฝ่ายรัฐบาล ก็จะทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 1 ไว้ได้อย่างง่ายดาย

การทำรัฐประหารของกลุ่มทหารคณะราษฎรนำโดยพลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ล้มรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ลงเมื่อ 20 มิถุนายน 2476 กลับมาใช้รัฐธรรมนูญตามเดิม สารสำคัญของกฎหมายเลือกตั้งก็ได้รับการแก้ไขให้กลับไปใช้ตามฉบับแรกที่ ดร.ปรีดี เป็นผู้ร่าง ขึ้น และผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนไปแล้วจึงนับว่าหลักการในการวางแนวทางการเลือกตั้ง ของ ดร.ปรีดี ได้นำมาปฏิบัติถึงแม้จะเกิดปัญหาที่มีการแก้ไข เพื่อที่ฝ่ายผู้มีอำนาจเดิมจะได้คุมเกมส์ ในการเลือกตั้งได้ การปกครองโดยมีการเลือกตั้งนี้อาจจะไม่ใช่ประชาธิปไตยก็ได้หากกฎหมาย เลือกตั้งของประเทศ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปในทางจำกัดสิทธิผู้ออก เสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งจนเกินไป ถ้าดูจากหลักการของ ดร.ปรีดีแล้ว ท่านได้ พยายามจำกัดสิทธิให้น้อยมากแล้วมีเพียงเรื่องการศึกษา ซึ่งในช่วงเปลี่ยนผ่านการปกครองที่

ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ มีกระบวนการใหม่ในการส่งตัวแทนไปใช้อำนาจ ทำให้ต้องมีข้อจำกัดในบางเรื่องไว้ก่อน เช่นการศึกษา

ส่วนการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2489 เป็นการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่ง ๆ ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นกว่าหนึ่งคน ให้มีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันเท่าที่จะแบ่งได้ คุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ตาม พ.ร.บ. การเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2479 ซึ่งก็ยังยึดหลักการเดิมที่ตร.ปรีดีได้วางเอาไว้

พรรคการเมือง

เป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการเลือกตั้ง เพราะกระบวนการทางการเมืองที่ใช้ระบบพรรคการเมืองนั้น จะสามารถช่วยให้แสวงหา การรักษาและการใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินไปอย่างมีระเบียบ โดยที่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์และกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อดำเนินการต่อรองและต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบาย โดยผ่านการเลือกตั้ง พรรคการเมืองมีความจำเป็นต่อกระบวนการทางการเมืองประชาธิปไตย

จากที่กล่าวมาพรรคการเมืองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่มีกลุ่มใดก่อตัวเป็นพรรคการเมือง มีแต่เพียงสมาคมคณะราษฎรที่มีสมาชิกสมัครกันมากและถูกยกเลิกไปเมื่อฝ่ายพระยามโนปกรณนิติธาดา งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา รวมทั้งห้ามตั้งกลุ่มการเมือง สมาคมคณะราษฎรถูกยกเลิก ส่วนสมาคมคณะชาติก็ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น พรรคการเมืองก็มีแต่คณะราษฎร ที่มีฐานสนับสนุนมาจากข้าราชการประจำโดยส่วนใหญ่ พรรคการเมืองถึงแม้ไม่ระบุไว้ ตร.ปรีดี ท่านกล่าวว่ามีได้ชัดขวางหากจะมีการตั้งพรรคการเมืองขึ้น ดังที่หลวงวิจิตรวาทการกล่าวว่า "ข้าพเจ้าขอสนับสนุนคำอ้างของรัฐบาลที่ว่าผู้ก่อการในวันที่ 24 มิถุนายนส่วนมากเห็นด้วยและโดยเฉพาะหลวงประดิษฐฯ เองได้แสดงความเห็นแก่ข้าพเจ้าว่าคณะชาติ

ควรได้ตั้งขึ้น"^{๒๒}

พรรคการเมืองในช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงก็มีเพียงพรรคของคณะราษฎรเท่านั้น ที่ทำหน้าที่ตามอุดมการณ์ของหลัก 6 ประการในการปกครองให้เป็นไปตามนั้น แต่ไม่มีการสร้าง พรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่สำคัญต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ในเมื่อไม่มีการจัดตั้ง อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก็ยิ่งทำให้เปิดโอกาสให้คณะราษฎรสามารถปกครองประเทศได้อย่างสะดวก พรรคการเมืองมามีบทบาทชัดเจนและเกิดขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญ ปี 2489 ประกาศใช้ซึ่งมีพรรค การเมืองเกิดขึ้นหลายพรรค เพื่อสนับสนุนผู้นำพลเรือนอย่างชัดเจนว่าพรรคใดเป็นฝ่ายค้าน ฝ่าย รัฐบาล

ระบบราชการ

ข้าราชการเป็นพลังในการปฏิบัติให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ เพราะ ข้าราชการเป็นกลไกของรัฐในการที่ต้องปฏิบัติตามที่ฝ่ายบริหารได้กำหนดไว้ ข้าราชการหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครองได้เข้ามามีส่วนสนับสนุนการปกครอง เพราะเป็นคนรุ่นใหม่มีการศึกษา ซึ่งระบบใหม่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นการลดกระแสต่อต้านจากข้าราชการประจำที่มี ต่อฝ่ายคณะราษฎร การให้ข้าราชการประจำมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความจำเป็น ทั้งนี้ นอกจาก จะเป็นการสร้างฐานแห่งอำนาจให้มั่นคงแล้วยังจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ของ ข้าราชการประจำมาใช้ในการปกครอง เพราะกลุ่มข้าราชการประจำ และแม้แต่คณะราษฎร ก็ล้วนแต่ประกอบด้วยปัญญาชนซึ่งเป็นผลผลิตของระบบราชการทั้งสิ้น ดังนั้นสถาบันข้าราชการ จึงเป็นสถาบันเดียวที่คณะราษฎรจะต้องอาศัยการสนับสนุน การแต่งตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 หรือข้าราชการประจำให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

^{๒๒} แกลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก, หน้า 192-194.

ที่จำเป็น ทำให้สถาบันพรรคการเมืองซึ่งจะต้องได้รับฐานสนับสนุนจากประชาชนไม่ได้มีการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้า เพราะความไม่พร้อม ยิ่งระบบราชการเข้ามาอิงแอบอำนาจรัฐ

การเสนอปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ก็เพื่อให้งานการบริหารนั้นขึ้นตรงต่อรัฐบาลให้รับนโยบายการสร้างประชาธิปไตยให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นตามที่ได้วางกรอบไว้ในรัฐธรรมนูญ ดร.ปรีดีได้ตระหนักถึงเรื่องนี้เป็นอย่างดีว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐแล้ว กลไกในการดำเนินงานของรัฐที่ทำให้รัฐคงอยู่และพัฒนาไปได้นั้น ทุกส่วนจะต้องเดินให้สอดคล้องกัน ถ้าระบบราชการยังไม่อาจปรับเปลี่ยนให้ยอมรับในการเปลี่ยนแปลง แล้วคงทำให้ติดขัดในการสถาปนารัฐที่เป็นประชาธิปไตย

การที่ข้าราชการให้ความสนใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกสมาคมคณะราษฎรในช่วงแรกตั้งสมาคมนั้นเป็นการสร้างความไม่สบายใจให้กับกลุ่มอนุรักษนิยมที่กลัวการถึงที่ราชการสนับสนุนแล้วไม่ยอมรับคณะเจ้านายและกลุ่มนิยมเจ้า ระบบราชการนั้นมิเป็นระบบมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชแล้ว คือหลังปฏิรูป 2453 เมื่อเปลี่ยนประมุขผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองจากพระมหากษัตริย์มาสู่ราษฎร ระบบราชการมิได้กระทบกระเทือนเลย ฝ่ายผู้เปลี่ยนแปลงจึงต้องพยายามใช้ระบบราชการนี้ให้สนองตอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนทุกคน โดยการกระจายอำนาจการปกครองออกไป การจัดแบ่งการบริหารราชการตามทัศนะของดร.ปรีดี ก็เพื่อจัดรูปงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อจะให้การบริหารราชการแผ่นดินรวบรัดเร็วขึ้น โดยจัดรูปการปกครองให้เข้าลักษณะการปกครองที่นิยมใช้กันในประเทศต่าง ๆ คือ จัดการปกครองออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น²³

²³รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 วิสามัญ ครั้งที่ 26/2476 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2476 หน้า 684 และ 686.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาธิปไตยและประชาชน

ในความสัมพันธ์นี้รัฐต้องทำหน้าที่ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในการที่จะก่อให้เกิดความสุขแก่ประชาชนโดยในทางการเมืองนั้นรัฐจะต้องให้การปกครองนั้นอำนาจสูงสุดจะต้องเป็นของราษฎรที่มีผู้เข้ามาทำหน้าที่แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น การวางหลักการใช้อำนาจประกันสิทธิและความเสมอภาคและภราดรภาพ ต้องกำหนดไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ สถาบันที่เป็นกลไกของรัฐต้องทำหน้าที่และแสดงบทบาทในการบริหารเพื่อให้รัฐสนองความสุขของประชาชน ซึ่งในความสัมพันธ์นี้เมื่อนำมาปฏิบัติมีอาจเป็นไปตามหลักการที่วางไว้ เพราะผู้ที่ดำเนินให้กลไกนั้นทำหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักการ มีปัญหาแตกแยกกันในการคิด กลุ่มคณะราษฎรโดยมิตร.ปรีดี พนมยงค์นั้นวางหลักการหลายอย่างให้เป็นประชาธิปไตย ให้ราษฎรได้ปกครองตนเอง แต่หลักการนั้นขาดพื้นฐานของประชาชนคือกระจุกตัวอยู่เฉพาะในกลุ่มคณะราษฎร มิได้กระจายฐานไปอย่างทั้งด้าน ทำให้ความเข้าใจในการปกครองตนเองซึ่งเป็นหลักการประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานที่ประชาชนควรจะมีส่วนและเป็นผู้ปฏิบัติ ได้ถูกกันออกไปจากศูนย์กลาง มิเพียงกลุ่มคณะราษฎรเท่านั้นที่พยายามสงวนรักษา และใช้อำนาจโดยอ้างประชาชนทำให้ความสัมพันธ์กับประชาชนนั้นถอยห่างออกไปจากหลักการประชาธิปไตยที่ได้วางไว้ ดังนั้นรัฐประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบที่ดร.ปรีดีสามารถวางไว้ในสังคมไทยได้แต่เนื้อหาสาระที่แท้จริงกลับไม่ได้รับการปฏิบัติให้อำนาจในการปกครองตนเองตกอยู่กับฝ่ายข้าราชการที่ไปบังคับ ปกครองประชาชน

ดังนั้นความสัมพันธ์นี้จึงมองดูแล้วเป็นเพียงข้อกฎหมายที่วางไว้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วทำได้น้อย ยิ่งเมื่อฝ่ายคณะราษฎรพยายามขยายอำนาจตัวเองโดยใช้กระบวนการประชาธิปไตยผ่านสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นเสมือนการแสดงให้เห็นประชาชนดู การพัฒนาประเทศตามแนวคิด เมื่อ กลัวฝ่ายตรงข้ามจะมีอำนาจมากกว่า หรือกลัวจะเสียผลประโยชน์ของกลุ่มตน ทำให้ข้อเสนอที่มีความก้าวหน้าอย่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดี ไม่ได้รับการยอมรับ ต้องใช้เวลานาน หลักการของดร.ปรีดีที่จะให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจและสังคม จึงค่อย ๆ เป็นที่ยอมรับ ซึ่งในช่วงกลางปี 2476 นั้นเป็นความคิดที่ก้าวหน้ามากจน



บริบทของสังคมในเวลานั้นรับไม่ได้ จึงไม่เป็นที่ต้องการของผู้มีอำนาจ และอิทธิพลในเวลานั้น

กล่าวโดยสรุป กลไกและกระบวนการทางการเมืองในทัศนะของดร.ปรีดีนั้น ทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องดำเนินการไปอย่างสัมพันธ์กันสอดคล้องกับการที่จะให้รัฐเป็นรัฐที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง ให้รัฐธรรมนูญเป็นกรอบอ้างอิงความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐประชาธิปไตยที่ท่านพยายามจะสร้างรูปแบบให้มีความสมบูรณ์ตามที่คณะของท่าน กล่าวคือให้มีรัฐธรรมนูญที่ประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน อำนาจอสูงสุดในการปกครอง ต้องมาจากราษฎรมีการแยกอำนาจนิติบัญญัติ ออกจากอำนาจบริหาร มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันให้ศาลเป็นอิสระ มีการเลือกตั้งที่ให้อิสระที่มีข้อจำกัดน้อยที่สุด มีสภาผู้แทนที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีระบบราชการที่เป็นกลไกการบริหารให้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองได้ จากแนวคิดในการสร้างรัฐประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์ที่รัฐจะต้องทำหน้าที่สร้างความสุขให้กับราษฎรให้ เป็นไปตามหลัก 6 ประการนั้น เมื่อนำมาปฏิบัติจริง แล้วแนวคิดหรืออุดมการณ์ของท่านมีอาจเป็นไปตามที่ท่านต้องการได้ เนื่องจากความขัดแย้งกันของกลุ่มคณะราษฎรในแนวคิดและวิธีการปฏิบัติอย่างเช่นขัดแย้งกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในนโยบายของรัฐในช่วงเวลาเกิดสงครามอินโดจีน ขัดแย้งกับกลุ่มอำนาจเดิมเมื่อเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจ ขัดแย้งกับกลุ่มพลเรือนด้วยกันในเรื่องในการเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจ หลังการลาออกของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อแน่นัดในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี 2487

อย่างไรก็ตามแนวคิดในเรื่องหลักการใหญ่ที่จำเป็นต้องมีในรูปแบบของรัฐประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้ง พรรคการเมือง เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับแต่อาจจะแตกต่างกันที่รายละเอียดของเนื้อหาว่ามีคความ เป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด

ผลงานที่ยังเหลืออยู่จากเค้าโครงเศรษฐกิจ

การเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจที่ในความคิดของดร.ปรีดีแล้วการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือกล่าวอีกในหนึ่งคือ เมื่อเปลี่ยนแปลงการเมืองแล้วหาเศรษฐกิจไม่เปลี่ยนก็ยังไม่อาจจะเรียกว่าเป็นการปฏิวัติได้ ท่านได้มีส่วนในการผลักดันรูปแบบของรัฐที่เป็นรัฐประชาธิปไตย ที่รัฐจะต้องมีส่วนเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจเพื่อจัดการให้ราษฎรมีความสุขสมบูรณ์ แต่โครงการของท่านไม่ได้รับการยอมรับในเวลานั้น ทั้งยังทำให้ท่านต้องลี้ภัยไปอยู่ประเทศฝรั่งเศสช่วงเวลาหนึ่ง หลังจากท่านกลับมาก็ถูกสอบสวนในเรื่องท่านเป็นคอมมิวนิสต์ หรือไม่ รวมทั้งฝ่ายกลุ่มอนุรักษนิยม ก็กลัวท่านจะนำเค้าโครงเศรษฐกิจมาใช้ ซึ่งเรื่องเค้าโครงนี้ ดร.ปรีดีได้หยุดมิได้พูดถึงอีกเลย แต่ท่านก็ได้พยายามจะนำไปปฏิบัติบ้างเมื่อท่านเข้าไปเป็นรัฐมนตรีคุมกระทรวงการคลัง ที่มีผลงานฝากไว้ในเรื่องเศรษฐกิจและการคลัง

การปรับปรุงภาษีอากร โดยคำนึงถึงความสามารถในการที่จะเสียได้ของราษฎรหลักประหยัดค่าใช้จ่าย การปรับปรุงที่ยกเลิกภาษีอากรที่เก็บอยู่แล้ว 5 ประเภท คือ

1. ภาษีรัชชูประการ
2. ภาษีร้านค้า
3. ภาษีร้านค้า
4. ภาษีไร่อ้อย
5. ภาษีไร่ยาสูบ

มาปรับปรุงภาษีที่เก็บอยู่แล้วให้เป็นธรรมและให้รายได้มากขึ้น คือ

1. ภาษีเงินได้ ปรับปรุงใหม่ให้เป็นธรรม
2. ภาษีโรงค้า เรียกใหม่ว่าภาษีร้านค้า ปรับใหม่ให้เป็นธรรม
3. ภาษีธนาคาร ได้ปรับปรุงวิธีการมิได้คำนวณในทางที่จะได้เพิ่ม

4. อากรแสดตมภ์

โดยอาศัยความเป็นธรรม ดร.ปรีดี พนมยงค์ จึงให้มีเก็บภาษีอากรใหม่

1. อากรมหรสพ ราษฎรต้องตามอัตราค่าเข้าชมหรสพ ใครไม่ดูไม่ต้องเสีย เสียพอที่จะเสียได้
2. เงินช่วยบำรุงท้องที่ ราษฎรเจ้าของที่ดินเสียตามอัตราที่เป็นธรรม โดยนำเงินนั้นไปบำรุงท้องที่ที่ราษฎรอยู่ให้เจริญ
3. เงินช่วยบำรุงการศึกษา ให้ราษฎรชายที่บรรลุนิติภาวะแล้วช่วยออกเพื่อบุตรหลานของราษฎรได้รับการศึกษามากขึ้น

ภาษีอากรใหม่นี้ในระบอบประชาธิปไตย เรียกรวมกันว่า ประมวลรัษฎากร (Revenue code) เป็นภาษีทางตรงและเป็นระบบก้าวหน้าที่สุดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนั้นท่านได้เปลี่ยนหลักทรัพย์ของรัฐบาลที่เป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิงค์ ให้บางส่วนเป็นทองคำ โดยให้จัดซื้อทองคำในลอนดอนและขนเข้ามาเก็บใส่ในประเทศไทย²⁴ เป็นการสร้างความมั่นคงให้กับระบบเงินตราไทย มิให้เอาทองไปไว้ต่างประเทศเป็นการเอาประเทศเข้าไปให้ถูกผูกมัดอยู่กับชาติอื่นจึงซื้อทองเข้ามาเก็บในห้องนรภัยของกรมคลังในพระบรมมหาราชวัง นอกจากนั้นก็โอนเงินปอนด์สเตอร์ลิงค์ในอังกฤษไปซื้อดอลลาร์ในสหรัฐอเมริกา เมื่ออังกฤษลดค่าเงินไทยก็ได้กำไรหลายล้านดอลลาร์

²⁴ ใสว สุทธิพิทักษ์, ดร.ปรีดี พนมยงค์ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพินิจการพิมพ์, 2526), หน้า 515.

การก่อตั้งธนาคารชาติไทย

รัฐจำเป็นต้องเข้าควบคุมถ้าหากธนาคารใดรับฝากเงินแล้วหมุนเงินไม่ทัน มีผู้ถอนมาก ทำให้ธนาคารต้องปิดหรือล้ม ตลอดเวลาธนาคารส่วนมากในไทยเป็นของต่างด้าว โดยเฉพาะคนอังกฤษ ทำให้ไม่อาจหวังที่จะให้ธนาคารเหล่านั้นช่วยเหลือพ่อค้าที่ทำเศรษฐกิจคนไทยคงเป็นการหวังได้ยาก ดร.ปรีดี ได้พยายามที่จะตั้งธนาคารชาติไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจ แต่ถูกล้มเลิกไป เมื่อท่านเข้ามาเป็นรัฐมนตรีการคลัง ท่านก็ได้เตรียมเป็นขั้นตอน คือได้จัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติขึ้น อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีคลังให้มีหน้าที่ประกอบกิจการเป็นธุรกิจธนาคารกลาง หรือธนาคารแห่งชาติบางประการ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานงานธนาคารชาติไทย 2482 และเปิดทำการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 สำนักงานนี้เป็นทบวงการเมือง แต่ธนาคารนี้ยังมีได้มีอำนาจในการออกธนบัตร

หลังจากนั้นก็จัดตั้งธนาคารชาติขึ้น โดยอาศัย พ.ร.บ.ธนาคารชาติไทย 2485 ธนาคารนี้เป็นธนาคารแห่งชาติ เป็นของรัฐและประกอบกิจการครบรูป คือมีทั้งกิจการธนาคารพาณิชย์ ออกธนบัตร โดยโอนกิจการของกองเงินตรา กรมคลัง กระทรวง การคลังไปขึ้นในธนาคารชาติ เป็นแผนกออกธนบัตร ธนาคารชาติมีทั้ง Banking Department และ Issue Department²⁵ ธนาคารชาติเปิดทำการเมื่อ 10 ธันวาคม 2485 ธนาคารชาติทำหน้าที่เป็นธนาคารของรัฐและเป็นธนาคารของธนาคารทั้งหลาย ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ เพื่อให้มีความมั่นคงในกิจการธนาคาร ให้ความมั่นคงในการเงิน เป็นผู้ดำเนินการเงินตรา รักษาทุนสำรองเงินตรา

ธนาคารชาติเป็นแนวคิดที่ปรากฏในเค้าโครงเศรษฐกิจที่ได้นำมาปฏิบัติและยังมีปรากฏอยู่ในเวลานี้ที่รัฐเข้าไปดำเนินการเพื่อให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพ

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 528.