

บริบททางการเมืองของประเทศไทยก่อนการประกาศใช้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

2.1 การริเริ่มการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญกับความขัดแย้งภายในกลุ่มผู้นำระบอบใหม่
(พ.ศ.2475 – 2487)

2.1.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 มีบุคคลคณะหนึ่งซึ่งเรียกตัวเองว่า “คณะราษฎร” ได้ร่วมกันทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์ต้องทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญขึ้น สำหรับจุดเริ่มต้นของความคิดที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นั้น เกิดจากการรวมกลุ่มของนักเรียนไทยในประเทศฝรั่งเศส โดยเริ่มจาก นายปรีดี พนมยงค์ (หลวงประดิษฐมนูธรรม) กับพลโทประยูร ภมรมนตรี (ร้อยโทประยูร ภมรมนตรี) เป็น 2 คนแรกที่ตกลงร่วมมือกันที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ต่อมาภายหลังจึงได้ชักชวนบุคคลอื่น ๆ อีก 7 คน เข้าร่วมประชุมเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ ร้อยโทแปลก ชิตตะสังคะ, ร้อยโททัศนัย มิตรภักดี , นายแนบ พหลโยธิน , นายด้วง พลานุกรม และ หลวงสิริราชไมตรี โดยที่ประชุมได้ลงมติก่อตั้ง “คณะราษฎร” และกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะไว้ว่าจะเปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่กษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย¹ และยังสามารถกำหนดนโยบายที่จะดำเนินการภายหลังที่คณะราษฎรได้อำนาจรัฐแล้วไว้ 6 ประการ คือ (1) หลักเอกราชในทางการเมือง ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ (2) หลักความปลอดภัย (3) หลักความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ (4) หลักสิทธิเสมอภาค (5) หลักเสรีภาพ เมื่อเสรีภาพนั้นไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น และ (6) หลักการศึกษา

ภายหลังการประชุมก่อตั้งคณะราษฎรแล้ว ก็ได้มีการชักชวนบุคคลต่าง ๆ เข้าร่วมด้วย เช่น ร.อ.สินธุ์ กมลนาวิณ ,วิลาส โอสถานนท์ และเมื่อนักเรียนนอกเหล่านี้เดินทางกลับมารับราชการในประเทศแล้ว ก็ยังคงมีการขยายสมาชิกต่อไป แม้กระนั้นการลงมือกระทำก็ยังไม่อาจกระทำได้ เพราะยังมีกำลังน้อยเกินไป จนเมื่อคณะราษฎรได้นายทหารชั้นผู้ใหญ่มาเป็น

¹ ปรีดี พนมยงค์ , “บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย,” ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย . สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย , (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิตรนราการพิมพ์, 2516) . หน้า 31.

พรรคพวก เช่น พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา, พ.อ.พระยาทรงสุรเดช, พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ และ พ.ท.พระประศาสน์พิทยายุทธ เนื่องจากในเวลานั้นเองนายทหารเหล่านี้ต่างก็มีความรู้สึกตรงกันที่

“ไม่พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นของผู้น้อยจนถึงเป็นห่วงว่าการปฏิบัติราชการเช่นนี้อาจนำประเทศชาติไปสู่ความหายนะได้...ภาวะแห่งราชการแผ่นดินเช่นนี้ สมควรได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิฉะนั้นประเทศชาติก็ไม่มีทางจะเจริญก้าวหน้าได้”²

และด้วยเหตุนี้นายทหารเหล่านี้จึงได้นำนายทหารได้บังคับบัญชาส่วนหนึ่งมาร่วมมือกับฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎร โดยมี พ.ท.จมีนสุรฤทธิพิฤติโกโร เป็นผู้ติดต่อชักชวน พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา เข้าร่วมในคณะราษฎร³ ในเวลานั้นจึงอาจแบ่งกลุ่มผู้ก่อการออกได้เป็นสี่กลุ่ม⁴ คือ

- 1) สายพลเรือน มี หลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นหัวหน้า
- 2) สายทหารเรือ มี นาวาตรีหลวงสินธุสงครามชัย เป็นหัวหน้า
- 3) สายทหารบกชั้นผู้น้อย มี พ.ต.หลวงพิบูลสงคราม เป็นหัวหน้า
- 4) สายนายทหารชั้นผู้ใหญ่ มี พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา , พ.อ.พระยาทรงสุรเดช, พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ และ พ.ท.พระประศาสน์พิทยายุทธ

ในเวลาต่อมาได้มีการประชุมแกนนำคนสำคัญของคณะราษฎรและที่ประชุมได้มีมติให้ พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าคณะราษฎรหรือคณะปฏิวัติ และมอบหมายให้ พ.อ.พระยาทรงสุรเดช ทำหน้าที่วางแผน หรือเสนาธิการของคณะปฏิวัติ และให้ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการร่างประกาศแถลงการณ์ การติดต่อตามกฎหมายระหว่างประเทศ การร่างรัฐธรรมนูญ การร่างโครงการเศรษฐกิจของชาติ และการอื่นอันเกี่ยวกับการดำเนินงานทุกอย่างทางฝ่ายพลเรือน ให้ พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ จัดการเตรียมใช้กำลังทหารและ

² กุหลาบ สายประดิษฐ์, เบื้องหลังการปฏิวัติ 2475 (กรุงเทพฯ : บุรพาแดง, 2518), หน้า 62 - 63.

³ ประยูร ภมรมนตรี, “การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475,” ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย . สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิตรนราการพิมพ์, 2516), หน้า 89 - 90.

⁴ โปรดดูรายชื่อคณะผู้ก่อการใน กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย (รายงานวิจัยต่อคณะอนุกรรมการส่งเสริมสถาบันชาติ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2526), หน้า 562 - 566.

อาวุธกรมทหารและอาวุธกรมทหารปืนใหญ่ที่ 1 รักษาพระองค์ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาเป็นกำลังหน่วยแรก ส่วนกำลังที่จะจัดหาถัดไปให้เป็นไปตามแผนของ พ.อ.พระยาทรงสุรเดช ซึ่งเป็นแผนลับสุดยอดไม่มีผู้ใดทราบ แม้แต่หัวหน้าสายสำคัญด้วยกัน⁵ คณะผู้ก่อการนี้ได้ร่วมกันยึดอำนาจทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ภายหลังจากนั้นคณะปฏิวัติได้มีประกาศแต่งตั้ง “คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร” ขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว ซึ่งประกอบด้วย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา , พ.อ.พระยาทรงสุรเดช และ พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ ต่อจากนั้นก็ให้มีหนังสือกราบบังคมทูลเพื่ออัญเชิญให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับสู่พระนคร

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตัดสินพระทัยรับคำเชิญของคณะราษฎร ทั้งนี้ เพราะพระองค์ไม่ประสงค์ให้มีการเสียเลือดเนื้อ และก็ได้ทรงมีพระราชดำริในการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว โดยทรงพระราชหัตถเลขาตอบคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ดั่งมีความตอนหนึ่งว่า

“....คณะทหารมีความปรารถนาจะเชิญให้ข้าพเจ้ากลับพระนครเป็นกษัตริย์อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ข้าพเจ้าเห็นแก่ความเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ ไม่อยากให้เสียเลือดเนื้อ กับทั้งเพื่อจัดการโดยละม่อมละมัย ไม่ให้ขึ้นชื่อว่าจลาจลเสียหายแก่บ้านเมือง และความจริงข้าพเจ้าก็ได้คิดอยู่แล้วที่จะเปลี่ยนแปลงทำนองนี้ คือ มีพระเจ้าแผ่นดินปกครองตามรัฐธรรมนูญ จึงยอมรับที่จะช่วยเป็นตัวเชิด เพื่อให้คุณโครงการตั้งรัฐบาลให้เป็นรูปแบบวิธีเปลี่ยนแปลงธรรมนูญโดยสะดวก...”⁶

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จนิวัติพระนครตามคำกราบบังคมทูลเชิญของคณะราษฎรแล้ว ผู้แทนคณะราษฎรได้เข้าเฝ้ากราบบังคมทูลเพื่อขอพระราชทานอภิเษกในทางที่ได้ล่วงละเมิดทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พร้อมกับได้นำ พระราชกำหนดนิรโทษกรรม และธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ซึ่งร่างขึ้นโดยคณะราษฎรขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระองค์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกำหนดนิรโทษกรรมในวันดังกล่าว ส่วนธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามนั้นพระองค์ได้ทรงขอไว้พิจารณาแล้วทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ในถัดมาคือในวันที่

⁵ ญาตี ไหวดี , การปกครองของไทย เล่ม 2 ว่าด้วยการปกครองสมัยประชาธิปไตย ตอนที่ 1 การปฏิวัติครั้งแรกและรัฐบาลระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อ (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2519) , หน้า 73.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

27 มิถุนายน พ.ศ.2475⁷ โดยพระองค์ได้ขอให้เติมคำว่า “ชั่วคราว” แล้วยังได้ทรงเขียนลายพระหัตถ์เองเติมคำว่า “ชั่วคราว” ไว้ โดยรับสั่งว่าให้ใช้ไปพลางก่อน⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่าภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจได้สำเร็จ และได้มีการแต่งตั้ง “คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร” ขึ้นเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว ซึ่งในทางพฤตินัยนั้นกล่าวได้ว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่ “คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร” ที่คณะราษฎรได้แต่งตั้งขึ้นนั้น แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า ภายหลังจากการยึดอำนาจสำเร็จ คณะราษฎรได้เข้าเฝ้าเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชกำหนดนิรโทษกรรม และร่างธรรมนูญการปกครองเพื่อขอพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทาน โดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่อย่างใดนั้น พฤติการณ์เช่นนี้แสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรไม่ได้อ้างตนเองเป็นรัฐอธิปไตย เพราะหากคณะราษฎรอ้างว่าตนเองเป็นรัฐอธิปไตยแล้ว คณะราษฎรในฐานะที่เป็นรัฐอธิปไตยต้องสามารถประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้เองโดยไม่ต้องขอพระราชทานจากพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด นอกจากนี้ คณะราษฎรก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมให้แก่ตนเองด้วยเนื่องจากตามทฤษฎี รัฐอธิปไตยไม่มีทางทำผิดกฎหมายได้ ดังนั้น ในทางนิตินัยจึงวิเคราะห์ได้ว่าอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กร หรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (Pourvoir constituant) ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นเป็นอำนาจร่วมของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (มีอำนาจอธิปไตย) มาแต่เดิม กับคณะราษฎรผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงสละพระราชอำนาจสูงสุดนั้นให้ประชาชนโดยทรงยอมพระองค์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่คณะราษฎรทูลเกล้าฯ ขึ้นไป⁹ ผลในทางนิตินัยจึงมีว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในครั้งนี้ พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์อธิปไตย (sovereign) แต่เดิม ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง และอำนาจ สูงสุดนั้นพระราชทานให้ตกอยู่กับราษฎร และองค์กรอื่น อันได้แก่พระมหากษัตริย์หลังลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแล้ว, สภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการราษฎร และศาล¹⁰ องค์กรเหล่านี้จึงเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรในฐานะองค์กรที่ได้รับอำนาจมาจากการก่อตั้งของรัฐธรรมนูญที่เกิดจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญอีกต่อหนึ่งเท่านั้น และการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนี้จึงเป็นการ “ปฏิวัติ” ในทางรัฐศาสตร์ และในทางนิติศาสตร์ถือว่าเป็นความต่อเนื่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

⁷ แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศรีเอทีพีพิบลิชซิง ,2536), หน้า 294

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

⁹ โปรตดู คำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475

¹⁰ โปรตดู พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 มาตรา 2.

และระบอบรัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์เองทรงสร้างความต่อเนื่องนี้ โดยอำนาจสูงสุดในการปกครองถูกโอนจากองค์อธิปไตยไปสู่ราษฎรโดยกฎหมายที่องค์อธิปไตยแต่เดิมทรงตราขึ้นโดยพระราชอำนาจเดิมโดยแท้¹¹

2.1.2 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475

โดยเนื้อหาของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับชั่วคราวนี้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของคณะราษฎรที่ต้องการกำหนด ฐานะ และบทบาท ตลอดจนสร้างความชอบธรรมในการปกครองประเทศให้แก่คณะราษฎร¹² ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติต่าง ๆ ใน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475¹³ มาตรา 1 บัญญัติว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีการนำเอาความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนมาบัญญัติรับรองไว้แทนความคิดเก่าที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ แสดงออกให้เห็นได้ชัดเจนว่าคณะราษฎรต้องการคัดค้านความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ และต้องการแพร่ความคิดว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของราษฎรเป็นสำคัญ¹⁴ ถัดมาใน มาตรา 2 ได้บัญญัติถึงองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนราษฎรว่า “ให้มีบุคคลและคณะบุคคลดังที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามที่จะกล่าวต่อไปในรัฐธรรมนูญ คือ 1.กษัตริย์ 2.สภาผู้แทนราษฎร 3.คณะกรรมการราษฎร 4.ศาล” ดังนั้น โดยธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวนี้ พระมหากษัตริย์จึงทรงเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในสี่องค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดแทนราษฎรทั้งหลายเท่านั้น นอกจากนี้ คณะราษฎรยังได้พยายามที่จะกีดกันพระมหากษัตริย์ออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการจำกัดพระราชอำนาจและพระราชดำริในทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ลง และ กำหนดให้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นอำนาจขององค์กรทางการเมืองและระบบราชการ ดังที่ มาตรา 7 บัญญัติว่า “การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎรจึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ” และท้ายที่สุดก็คือการครอบครองอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุด

¹¹ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม 2. การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนเอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 242 – 246.

¹² ขวลิต ทรงกิตติ, “การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ.2475 – 2490)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) , หน้า 100.

¹³ โปรดดูรายละเอียดใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475.

¹⁴ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 15 – 16.

และมีบทบาทอย่างมากในการปกครองประเทศ ฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของ รัฐสภา โดยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติ (มาตรา 8) และมีอำนาจในการดูแลควบคุมกิจการของประเทศและมีอำนาจในการถอดถอนกรรมการราษฎรหรือ พนักงานรัฐบาลได้ (มาตรา 9) รวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารผ่านทาง คณะกรรมการราษฎรซึ่งคณะกรรมการราษฎรนี้ถูกกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา (มาตรา 28) ในประการสำคัญ ธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินฉบับนี้ไม่มีมาตราใดที่กล่าวถึงอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้แต่อย่างใด คงมีแต่ เพียง มาตรา 10 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ 3 สมัย คือ

สมัยที่ 1 นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัย ที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะรักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้ง ผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ 2 ภายในเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภททำกิจการร่วมกัน คือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 นาย ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิก เกินกว่า 100,000 คน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 นาย ทุก ๆ 100,000 นั้น เศษของ 100,000 ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก 1

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะควรเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มีตัวอยู่เลือก บุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3 เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้ เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งและอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกสภาผู้ แทนในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็น อันไม่มีอีกต่อไป

จากบทบัญญัติในมาตรานี้ทำให้คณะราษฎรสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ตนเห็นชอบ และสามารถควบคุมได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นกลไกทางการเมือง สำคัญที่กลุ่มผู้นำคณะราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายพลเรือนมุ่งหวังใช้ให้เป็นกลไกควบคุมการ เปลี่ยนแปลงและสร้างระบอบใหม่¹⁵ ดังนั้น อำนาจในการปกครองประเทศจึงยังคงอยู่ในความ ควบคุมของฝ่ายคณะราษฎรจึงมีผู้กล่าวว่าระบบประชาธิปไตยที่จัดตั้งขึ้นนี้ยังเป็นระบบ

¹⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475 (กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2533) , หน้า 144.

ประชาธิปไตยภายใต้การดูแลกำกับ¹⁶ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ในเวลาต่อมาว่า

“ครั้นเมื่อข้าพเจ้ากลับขึ้นไปกรุงเทพฯ และได้เห็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่หลวงประดิษฐ์นำมาให้ข้าพเจ้าลงนาม ข้าพเจ้าก็รู้สึกทันทีว่า หลักการของผู้ก่อการกับหลักการของข้าพเจ้านั้นไม่พ้องกันเสียแล้ว...ข้าพเจ้าเห็นว่าเวลานั้นเป็นเวลาฉุกเฉิน และสมควรจะพยายามรักษาความสงบไว้ก่อน เพื่อหาโอกาสผ่อนผันภายหลัง และเพื่อสำเหนียกฟังความเห็นของประชาชนก่อน ข้าพเจ้าจึงได้ยอมผ่อนผันไปตามความประสงค์ของคณะผู้ก่อการในครั้งนั้น ทั้งนี้ข้าพเจ้าไม่ได้เห็นด้วยกับหลักการเหล่านั้นเลย...”¹⁷

สำหรับการดำเนินการปกครองขั้นต่อไป คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้แต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นจำนวน 70 คน ซึ่งฝ่ายคณะราษฎรได้เข้ามามีอิทธิพลทางการเมือง ทำการควบคุมรัฐบาลด้วยการแต่งตั้งบุคคลในคณะราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในชุดแรก และได้เข้าควบคุมรัฐบาลในระยะต่อ ๆ มาในรูปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง¹⁸ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวชุดนี้ได้เปิดประชุมเป็นครั้งแรกในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2475 โดย เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ได้รับเลือกเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎร ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วจึงมีมติแต่งตั้งให้ พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานคณะกรรมการราษฎร และยังคงแต่งตั้งคณะกรรมการราษฎรอีก 14 คน เพื่อบริหารประเทศต่อไป เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และมีความใกล้ชิดกับพระบรมวงศานุวงศ์เป็นอย่างดี จึงเป็นที่เหมาะสมที่จะเป็นตัวกลางประสานรอยร้าวระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และ พระราชวงศ์ทั้งหลายกับคณะราษฎร¹⁹

¹⁶ โภคิน พลกุล , ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ , หน้า 16 - 18.

¹⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช กับ ชัตติยา วรรณสุด. เอกสารการเมือง - การปกครองของไทย พ.ศ.2417 - 2477 (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518) , หน้า 305.

¹⁸ แหลมทอง พันธูราษฎร์ , “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย : การครอบงำของระบบราชการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519), หน้า 39.

¹⁹ วิเทศกรณีย์, สารคดีประวัติศาสตร์ทางการเมืองตั้งแต่ ร.ศ.130 - ปัจจุบัน เหตุการณ์ทางการเมือง 43ปี แห่งระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : รวมการพิมพ์, 2518), หน้า 103.

ในระยะแรกของการริเริ่มการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญนี้ ฝ่ายคณะราษฎรมีความจำเป็นในการแสวงหาความชอบธรรม และการสนับสนุนร่วมมือจากกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระบอบเก่า หรือ กลุ่มขุนนาง ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารประเทศเข้าร่วมด้วยเพื่อจะลดกระแสต่อต้านที่มีต่อฝ่ายคณะราษฎร และอาศัยกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระบอบเก่า หรือ กลุ่มขุนนาง เป็นตัวกลางระหว่างฝ่ายคณะราษฎรกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนี้ยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับกลุ่มนิยมเจ้าอีกด้วย ดังจะพิจารณาได้จากรายชื่อสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎรจะเห็นได้ว่าในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 70 นาย นั้นก็ประกอบไปด้วยบุคคลจากฝ่ายคณะราษฎร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ²⁰ ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นนายทหารจำนวน 14 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20 ของจำนวนทั้งหมดเท่านั้น²¹ แสดงให้เห็นว่าทหารยังไม่ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยการเข้าดำรงตำแหน่งในสภามากนัก แสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรมีความตั้งใจที่จะขยายแนวร่วมเข้าไปประสานกับกลุ่มข้าราชการและทหารอาวุโสในระบอบเก่าหรือกลุ่มขุนนาง และมีความต้องการที่จะดึงคนชั้นกลางของยุคสมัยให้เข้ามาสนับสนุนฝ่ายคณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำในระบอบใหม่ด้วย นอกจากนี้คณะราษฎรยังต้องการแสดงให้เห็นว่าในการยึดอำนาจแล้วทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนี้ คณะราษฎรไม่มีความมุ่งหวังที่จะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด²²

โดยเงื่อนไขที่ฝ่ายคณะราษฎรต้องอาศัย กลุ่มขุนนางเก่า ซึ่งมีบุคคลสำคัญคือ พระยามโนปกรณนิติธาดา เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างคณะราษฎร กับ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และกลุ่มเจ้านายเชื้อพระวงศ์นั้น ทำให้ พระยามโนปกรณนิติธาดา และกลุ่มขุนนางเก่าได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างมากทั้งในฐานะที่เป็นคณะรัฐบาล และในฐานะคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 คือในช่วงระยะเวลาระหว่างปลายปี พ.ศ.2475 ถึงช่วงต้นปี พ.ศ.2476 นี้ และหากจะได้พิจารณาถึงแนวคิดและท่าทีทางการเมืองของกลุ่มขุนนางเก่าก็จะเห็นได้ว่ากลุ่มขุนนางเก่ามีความต้องการที่จะลดบทบาทและอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ของกลุ่มเจ้านายและเชื้อพระวงศ์ลง ซึ่งเป็นความต้องการที่สอดคล้องกับฝ่ายคณะราษฎร แต่ในขณะเดียวกันกลุ่มขุนนางเก่านี้ก็กลับมีแนวคิดเชิงอนุรักษนิยมเพราะต้องการที่จะสงวนอำนาจทางการเมืองส่วนหนึ่งไว้กับคนชั้นสูงและไม่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นความต้องการที่สอดคล้องกับกลุ่มนิยมเจ้า ดังจะเห็นได้จากการเข้าร่วมและให้การสนับสนุนกับคณะราษฎรในระยะแรก แต่เมื่อเกิดความขัดแย้งกับคณะราษฎรในเรื่อง

²⁰ สงบ สุริยินทร์ , ประวัติ 11 นายกรัฐมนตรี (พระนคร : โรงพิมพ์ประเสริฐอักษร,2502) , หน้า 772.

²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช , “บทบาทของทหารในการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา 2475 - 2520,” วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2521) : 96 - 97.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

แนวคิดเกี่ยวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติของนายปรีดี พนมยงค์ กลุ่มขุนนางเก่าจึงหันกลับไปให้การสนับสนุนแก่กลุ่มนิยมเจ้าเพื่อต่อต้านคณะราษฎร²³ นอกจากนี้ ในระยะเริ่มต้นของการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญนี้ ฝ่ายคณะราษฎรก็ต้องเผชิญกับกลุ่มที่ยังภักดีต่อเจ้านาย ซึ่งรวมตัวกันอยู่อย่างหลวม ๆ เรียกว่า “คณะเจ้า” หรือ “กลุ่มนิยมเจ้า” ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่ยังภักดีต่อ เจ้านายเชื้อพระวงศ์และต้องการเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ด้วยเช่นกัน²⁴ บุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างมากเนื่องจากการสูญเสียฐานะและบทบาททางการเมือง รวมทั้งผลประโยชน์ที่เคยได้รับอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนี้ นอกจากนี้ยังถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบการปกครองที่เพิ่งเริ่มต้นใหม่อีกด้วย²⁵

2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลสืบเนื่องมาจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภให้ตั้งกรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น ดังนั้น ในวันเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2475 หลวงประดิษฐมนูธรรม จึงได้เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะได้สร้างขึ้นมาด้วยเวลากระชั้นชิด อาจมีข้อบกพร่องได้ จึงควรจะได้ตั้งผู้มีความชำนาญตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่”²⁶ ที่ประชุมเห็นชอบ และได้ลงมติให้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน²⁷ ประกอบด้วย 1) พระยามโนปกรณนิติธาดา 2) พระยาเทพวิฑูรพหุลศรุตชาติ 3) พระยามานวราชเสวี 4) พระยานิติศาสตร์ไพศาล 5) พระยาปรีदानฤเบศร์ 6) หลวงประดิษฐมนูธรรม 7) พ.ต.หลวงสินาดโยธารักษ์ ต่อมาได้มีการแต่งตั้งเพิ่มเติมอีก 2 คน²⁸ คือ 1) พระยาราชนางค์ 2) พระยาตรีวิสารวาจา

²³ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ , ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 – 2492 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) , หน้า 27 – 28.

²⁴ สุชาติ ยิ้มประเสริฐ. แผนชิงชาติไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมานพันธ์, 2539), หน้า 8 .

²⁵ โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 มาตรา 11.

²⁶ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 – 2517) (กรุงเทพฯ : ช.ชุมนุมช่าง, 2517), หน้า 24.

²⁷ รายงานสภาผู้แทนราษฎร ปี 2475 ครั้งที่ 1, หน้า 13.

²⁸ รายงานสภาผู้แทนราษฎร ปี 2475 ครั้งที่ 32, หน้า 335.

ภายหลังจากที่คณะอนุกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว และเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นต่อที่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ซึ่งในการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแต่ในทางถ้อยคำเป็นส่วนมาก แต่หลักการสำคัญ ๆ ล้วนเป็นไปตามร่างที่คณะอนุกรรมการเสนอมาทุกประการ²⁹ และภายหลังจากที่สภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 และหากได้พิจารณารายชื่อในคณะอนุกรรมการที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามี นายปรีดี พนมยงค์ เพียงคนเดียวเท่านั้นที่เป็นสมาชิกในคณะราษฎร นอกจากนั้น ล้วนแต่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ภายในระบอบเก่าทั้งสิ้น ซึ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เหล่านี้ได้กลายเป็นผู้ที่สืบทอดประเพณีอนุรักษนิยม ดังนั้น หลักการและความคิดในหลายประการของหลวงประดิษฐมนูธรรมจึงได้ถูกพระยามโนปกรณนิติธาดาเก็บพวกละทิ้งไปแล้วแทนที่ด้วยความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างและหน้าที่รัฐบาลของพวกพระยามโนปกรณนิติธาดาเอง ซึ่งเป็นความคิดเห็นเชิงบริหารและแบ่งอำนาจลดหลั่นเป็นลำดับชั้นตามธรรมเนียมเดิม³⁰ ส่งผลให้สาระของรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 เปลี่ยนแปลงไปจากธรรมนูญการปกครองฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 ในหลายประการ กล่าวคือ ได้เปลี่ยนรูปแบบจากเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุดมาเป็น “ระบอบรัฐสภา” (Paliamentary system) ที่ได้วางหลักให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจควบคุมกันโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจ (มาตรา 51) แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจถอนถอนได้เหมือนการถอนถอดคณะกรรมาธิการราษฎรนอกจากการลงมติไม่ให้ความไว้วางใจ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัตินั้นแม้จะมีอำนาจควบคุมรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็ตามแต่คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ (มาตรา 35) ซึ่งเป็นการยึดหลักดุลอำนาจ (Balance of Power) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากคำปรารภนั้นแสดงให้เห็นในหลักการว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นเป็นการ “ทรงพระราชดำริ” โดยไม่ได้กล่าวถึงคณะราษฎรแต่อย่างใด อีกทั้งยังได้ยกสถานะให้พระมหากษัตริย์เป็นประมุขและใช้อำนาจอธิปไตยใน 3 ลักษณะ คือ ทางนิติบัญญัติ บริหาร และ ตุลาการ (มาตรา 2,6,7 และ 8) และยังคงถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์อีกหลายประการ เช่น พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดใช้แทนพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราว (มาตรา 52) พระราชอำนาจในการประกาศสงครามและทำสัญญาสงบศึก (มาตรา 54) พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ (มาตรา 55) และพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย (มาตรา 56) แต่หลักการสำคัญ

²⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ , 2495) , หน้า 48 - 49.

³⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ , ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475 , หน้า 168.

ในรัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 ก็ยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย เช่น การกำหนดรูปแบบของสภาเป็นแบบสภาเดี่ยว โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้น (มาตรา 16) แต่ในระยะแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติเฉพาะกาลกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทซึ่งเป็นการแบ่งสมัยเวลาที่ราษฎรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยการกำหนดว่าเมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบชั้นประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่า 10 ปี สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติ มาตรา 16 และ มาตรา 17 และ สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 (มาตรา 65) ทั้งนี้ โดยมีรัฐมนตรีนายหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ (มาตรา 57)

ก่อนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณานั้น ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงต่อที่ประชุมว่า ในการร่างพระธรรมนูญนี้ อนุกรรมการได้ทำติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลาจนถึงอาจกล่าวได้ว่าได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอดในร่างที่เสนอมานี้ได้ทูลเกล้าฯถวายและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว และที่กล่าวได้ว่า ทรงเห็นชอบนั้น ไม่ใช่แต่เพียงทรงเห็นชอบด้วยอย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งกว่านั้น เป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก และได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าในเรื่องที่จะบัญญัติให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองก็ได้กราบบังคมทูลและพระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยลงว่าทรงเห็นชอบด้วยตามหลักการที่ได้กราบบังคมทูลขึ้นไป³¹ แม้ว่าประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะได้แถลงว่าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปโดยความเห็นพ้องต้องกันอย่างมากของผู้นำหลายฝ่าย แต่ในความเป็นจริงนั้นเราพบว่าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ได้เกิดมีความขัดแย้งขึ้นโดยตลอดในระหว่างผู้นำทางการเมืองหลายฝ่าย แต่ทุกฝ่ายต่างก็พยายามที่จะออมชอมกัน ดังเช่นที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชบันทึกในภายหลังว่าไม่ทรงเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในหลายประการ แต่ก็ได้ทรงยอมออมชอมด้วย เช่น การที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น พระองค์ก็ไม่ทรงเห็นชอบด้วยนักเพราะคณะผู้ก่อการประสงค์ที่จะยึดอำนาจไว้ในมือของคณะตนให้จงได้อย่างน้อยเป็นเวลา 10 ปี แต่พระองค์ทรงเห็นว่าถ้าจะได้เถียงกันต่อไปจะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญไม่อาจเสร็จสิ้นลงได้และอาจจะก่อให้เกิดความรุนแรงถึงขั้นแตกหักกับคณะราษฎรได้ ประกอบกับพระยามโปกร์ณนิติธาดาได้สัญญาไว้กับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าจะทูลเกล้าฯถวายบัญชีรายนามผู้ที่เสนอให้เป็นสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ในจำนวนที่มากกว่าสมาชิกที่ต้องการแต่งตั้ง

³¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปี 2475 ครั้งที่ 34, หน้า 367.

ให้ทรงพิจารณาล่วงหน้าเป็นเวลานานก่อนที่จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา³² จึงกล่าวได้ว่าในช่วงเริ่มต้นของการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญนี้กลุ่มผู้นำทางการเมืองต่างก็พยายามที่จะประนีประนอมกัน

ซึ่งหากได้พิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วก็จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีเจตนารมณ์ที่แท้จริงต่อการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยให้มีขึ้น หากแต่มีเจตนารมณ์ที่จะจำกัดบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายมิให้มีกิจกรรมทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ปกป้องคุ้มครองอำนาจของคณะราษฎรโดยแท้ จึงทำให้คณะราษฎรพยายามป้องกันรักษารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ทุกวิถีทาง แม้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชบันทึกให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ให้รัฐบาลปฏิบัติตามหลักการ มาตรา 14 อย่างแท้จริง โดยให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเมืองขึ้น และให้รัฐบาลยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พระราชดำริของพระองค์เหล่านี้รัฐบาลก็ได้มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อสนองพระราชดำริแต่ประการใด จึงได้ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองและความขัดแย้งขึ้นมากมาย เช่น กบฏบวรเดช การสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้น เมื่อผู้นำฝ่ายทหารโดยเฉพาะ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เสื่อมอำนาจลงรัฐธรรมนูญจึงยกเลิกไปโดยไม่มีผู้ใดปกป้อง³³ นอกจากนี้ เครื่องชี้ชัดถึงเจตนาของคณะราษฎรที่ต้องการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของตน คือการบีบบังคับให้พระมหากษัตริย์ตั้งพรรคพวกของตนเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เกือบทั้งหมด และเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นมีอำนาจในการควบคุมบริหารงานของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถปลดคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ จึงยังผลให้คณะราษฎรซึ่งเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวในขณะนั้น คุมวิถีทางการเมืองและการปกครองได้โดยเด็ดขาด³⁴

2.1.4 การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476

ภายหลังจากรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาได้บริหารประเทศไปได้ในระยะหนึ่งก็ได้เกิดความไม่สงบขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร โดยเริ่มต้นจากในช่วงต้นปี พ.ศ.2476 บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้นิยมเจ้า ประกอบด้วย พระยาโทณวนิกมนตรี, นาวาเอกพระยาศรภักย์

³² ชัยอนันต์ สมุทวณิช กับ ชัดติยา กรรณสูต , “บทบาทของทหารในการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา 2475 - 2520,” 6 : 305 - 321.

³³ อีรณันต์ ไกรนิธิสม , บทบาทรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาวิจัยสภาไทยภายใต้ระบอบมอตาประชาธิปไตยในช่วงปี พ.ศ.2487 - 2500 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539), หน้า 46 - 47.

³⁴ กระมล ทองธรรมชาติ , วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทย . (กรุงเทพ : ดวงดีการพิมพ์, 2524), หน้า 19.

พิพัฒน์, ร.น. หลุย คีรีวัต, หลวงวิจิตรวาทการ และเจ้านายเชื้อพระวงศ์บางพระองค์ รวมทั้งบุคคลสำคัญที่เคยรับราชการในตำแหน่งสูง ๆ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต้องการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยพยายามที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเรียกว่า “คณะชาติ” แต่ พระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่ยินยอมโดยอ้างเหตุผลว่าสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นยังไม่เรียบร้อย และคนไทยส่วนมากยังไม่เข้าใจถึงวิธีการเล่นการเมืองระบบพรรค ดังนั้นถ้ายอมให้ตั้งพรรคการเมืองอาจจะเป็นช่องทางให้เกิดความแตกแยกขึ้นได้³⁵ และ พระยามโนปกรณนิติธาดา ยังได้อ้างถึงพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉบับที่ 2/128 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2475 ที่ทรงมีถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา ว่าพระองค์ก็ไม่ประสงค์ที่จะให้มีพรรคการเมืองเช่นกัน³⁶ นอกจากนี้ พระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะนายกรัฐมนตรียังได้พยายามที่จะล้มล้างอำนาจของฝ่ายคณะราษฎรลงด้วยการที่รัฐบาลมีคำสั่งมิให้ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ถ้าข้าราชการผู้ใดสมัครแล้วไม่ลาออก ไม่นำเอาใบอนุมัติให้ออกจากสมาคมเสนอต่อผู้บังคับบัญชาจะไม่จ่ายเงินเดือนให้ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสมาคมคณะราษฎรเนื่องจากเป็นสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอยู่เพียงสมาคมเดียวในขณะนั้น จึงทำให้เกิดความไม่พอใจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไป ดังนั้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการเสนอเรื่องนี้เข้าสู่สภาเพื่อพิจารณา และได้มีการอภิปรายกันอย่างรุนแรง ท้ายที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ลงมติว่าคำสั่งเช่นนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญและไม่มีผลบังคับใช้³⁷

ความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำทางการเมืองได้ขยายตัวออกไปอีก เนื่องจากในวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2475 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายในสภาเป็นทำนองสอบถามและเร่งรัดเรื่องการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการหางานให้ราษฎรทำ ตลอดจนเรื่องโครงการเศรษฐกิจตามหลัก 6 ประการ ของคณะราษฎรที่ได้ปฏิญาณตนไว้ต่อสภา ในการนี้รัฐบาลยอมรับว่าจะรีบดำเนินการโดยจะเร่งวางโครงการเศรษฐกิจขึ้น³⁸ โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้หลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจเพื่อวางแนวทางเศรษฐกิจของประเทศใหม่ และเมื่อได้เสนอร่างโครงการเศรษฐกิจต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ปรากฏว่า ที่ประชุมมีความ

³⁵ ขจิตถัย บุรุษพิพัฒน์ , การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงยุคปัจจุบัน (พระนคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2515) , หน้า 167 - 170.

³⁶ “พระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2475 , แดงการณเรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีกรุง , 2478) , หน้า 155 - 156.

³⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 57 วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2475 , หน้า 885.

³⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 19 วันที่ 26 สิงหาคม 2475, หน้า 169 - 170.

เห็นต่อร่างโครงการเศรษฐกิจแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย³⁹ กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นคัดค้านร่างโครงการเศรษฐกิจโดยเห็นว่าการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจควรจะทำค่อยๆ ดำเนินการไป และยังได้กล่าวโจมตีเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวว่าเป็นอย่างลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งฝ่ายที่คัดค้านนี้ได้แก่กลุ่มขุนนางเก่า ซึ่งมีบุคคลสำคัญคือ พระยามโนปกรณนิติธาดา และยังได้ชักจูงกลุ่มนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในคณะราษฎรที่มีความคิดอนุรักษนิยม เช่น พ.อ.พระยาทรงสุรเดช ,พ.อ.พระยาฤทธิ์อัคเนย์ และ พ.ท.พระประศาสน์พิทยายุทธ เข้าร่วมด้วย ส่วนฝ่ายที่มีความเห็นสนับสนุนร่างโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวและยืนยันที่จะให้นำเค้าโครงการเศรษฐกิจมาใช้ทั้งหมด ได้แก่ กลุ่มผู้ก่อการคณะราษฎรรุ่นหนุ่มและสมาชิกสภาส่วนใหญ่ ซึ่งมีบุคคลสำคัญคือ พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา, หลวงประดิษฐมนูธรรม และ พ.ต.หลวงพิบูลสงคราม การที่พระยามโนปกรณนิติธาดาไม่เห็นด้วยกับเค้าโครงการเศรษฐกิจ ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วຍ่อมทำให้เข้าใจไปได้ว่าพระยามโนปกรณนิติธาดามีความโน้มเอียงที่จะให้อำนาจการปกครองประเทศกลับไปอยู่ในระบอบเดิม⁴⁰

ด้วยปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจึงทำให้ผู้ก่อการรุ่นหนุ่มและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุน หลวงประดิษฐมนูธรรม เกิดความไม่พอใจและได้กล่าวโจมตีพระยามโนปกรณนิติธาดาว่าเป็นผู้ขัดขวางนโยบายก้าวหน้าของรัฐบาล และกำลังน่านโยบายการปกครองไปสู่ระบอบเก่า ความไม่พอใจดังกล่าวได้รุนแรงถึงขั้นที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนได้พักอาวุธปืนเข้าไปในที่ประชุมสภาด้วย⁴¹ ดังนั้น ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2476 พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก พ.อ.พระยาทรงสุรเดช และ พ.อ.พระยาฤทธิ์อัคเนย์ จึงได้นำทหารเข้าตรวจค้นอาวุธสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนการเข้าประชุม ซึ่งการกระทำดังกล่าวของพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายโจมตีอย่างรุนแรง ประกอบกับ ฝ่ายพระยามโนปกรณนิติธาดาต้องการขัดขวางเค้าโครงการเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2476 รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา จึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราซึ่งขัดกับพระราชกฤษฎีกานี้⁴² ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าโดยหลักนิติศาสตร์แล้วรัฐธรรมนูญซึ่ง

³⁹ ชวลิต ทรงกิตติ, “การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ.2475 – 2490)”, หน้า 114 – 115.

⁴⁰ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, “ปฏิวัติ 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510), หน้า 151 – 152.

⁴¹ ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองไทยนับแต่ยุคแรกถึงยุคปัจจุบัน (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2511), หน้า 127.

⁴² ประเสริฐ ปัทมะสุนทร, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 – 2517), หน้า 60 – 62.

เป็นกฎหมายแม่บทย่อมมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การบัญญัติให้มีการงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราที่ขัดกับพระราชกฤษฎีกาเช่นนี้จึงไม่เป็นการถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ และโดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังได้ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่โดยให้ หลวงประดิษฐมนูธรรม, นายแนบ พหลโยธิน , นายตัว พลานุกรม และพระยาประมวฬวิชาพูล ซึ่งเป็นบุคคลที่สนับสนุนเค้าโครงร่างเศรษฐกิจพ้นจากตำแหน่ง และโดยที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ระบุว่าในระยะเวลาที่ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ยังไม่ได้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรใหม่นั้น และยังไม่ได้ตั้งคณะรัฐมนตรีตามความในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีใหม่ตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ให้ไว้แก่คณะรัฐมนตรี และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี⁴³ ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลจึงบริหารประเทศและสามารถออกกฎหมายได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐบาลได้ออกกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476⁴⁴ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ฝ่ายพระยามโนปกรณนิติธาดาต้องการใช้เป็นเครื่องมือในการกำจัดอำนาจและบทบาททางการเมืองของ หลวงประดิษฐมนูธรรม ทำให้หลวงประดิษฐมนูธรรม ต้องเดินทางไปประเทศฝรั่งเศสเป็นการชั่วคราว นอกจากนี้ รัฐบาลยังดำเนินการโยกย้ายแต่งตั้งนายทหาร และจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น จึงมีการโจมตีว่ารัฐบาลกระทำการอันเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญเป็นผลให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น จนในวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ.2476 ก็ได้เกิดกรณีการลาออกของ 4 ทหารเสือผู้นำฝ่ายทหารของคณะราษฎร อันได้แก่ พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ,พ.อ.พระยาทรงสุรเดช, พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ และ พ.ท.พระประศาสน์พิทยายุทธ ซึ่งสาเหตุของการลาออกครั้งนี้เกิดจากความขัดแย้งภายในคณะราษฎร ฝ่ายทหารระหว่าง พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา กับ 3 ทหารเสือซึ่งมี พ.อ.พระยาทรงสุรเดช เป็นหัวหน้า⁴⁵

จากพฤติการณ์ของกลุ่มขุนนางเก่าซึ่งนำโดย พระยามโนปกรณนิติธาดา ที่พยายามจะลดบทบาทและอิทธิพลของฝ่ายคณะราษฎร และมีความโน้มเอียงจะเลิกล้มรัฐธรรมนูญและสถาปนาลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชขึ้นอีกครั้ง ดังนั้น ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 ฝ่ายคณะราษฎร ซึ่งนำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ร่วมกับทหารชั้นผู้น้อยในคณะราษฎร เช่น พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม ฝ่ายทหารบก และ น.ต.หลวงศุภลาศัย ฝ่ายทหารเรือ ทำการ

⁴³ นรมิติ เศรษฐบุตร และ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, เมืองไทยในระบบรัฐสภา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยา, 2517) , หน้า 29 – 36.

⁴⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476, ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 50 ตอนที่ 2 (2 เมษายน 2476) , หน้า 10.

⁴⁵ จุลจักรพงษ์, พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า, เจ้าชีวิต (พระนคร : คลังวิทยา, 2505), หน้า 704.

รัฐประหารและบังคับให้ พระยามโนปกรณนิติธาดา และรัฐมนตรีทั้งคณะลาออกจากตำแหน่ง⁴⁶ เพื่อตั้งอำนาจกลับไปยังฝ่ายคณะราษฎรอีกครั้งหนึ่ง หลังจากยึดอำนาจไว้ได้โดยเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐประหารก็ได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงสาเหตุแห่งการทำรัฐประหารในครั้งนี้ว่า

“ด้วยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน ณ บัดนี้ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มต้นปิดสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญเป็นอันมากหลาย คณะทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน จึงเห็นเหตุจำเป็นต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ขอประกาศให้ราษฎร ประชาชนทั้งหลาย อย่ามีความตระหนกตกใจ จงช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง...”⁴⁷

ผลจากการรัฐประหารในครั้งนี้ในประการหนึ่งได้ส่งผลให้ กลุ่มขุนนางเก่าหมดอำนาจและบทบาททางการเมืองไป ส่วนนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในคณะราษฎรที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมและให้การสนับสนุนกลุ่มขุนนางเก่า เช่น พ.อ.พระยาทรงสุรเดช , พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ และ พ.ท.พระประศาสน์พิทยายุทธ ก็ถูกจำกัดอำนาจและบทบาททางการเมืองลง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นจุดเริ่มต้นของความแตกแยกภายในกองทัพเรือด้วย กล่าวคือ การรัฐประหารในครั้งนี้ก็ทำให้อิทธิพลในกองทัพเรือของ น.ต.หลวงศุภชลาศัย มีมากกว่า น.ต.สินธุ์สงครามชัย เพราะ น.ต.หลวงศุภชลาศัย ได้เข้าร่วมมือกระทำรัฐประหารในครั้งนี้ โดยที่ น.ต.หลวงสินธุ์สงครามชัย มิได้ร่วมรับรู้ด้วย ทั้งนี้คงเป็นเพราะ พลเรือโทพระราชวังสัน พิชายของ น.ต.หลวงสินธุ์สงครามชัย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในคณะรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดานั้นเอง ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตำแหน่งต่าง ๆ ในกองทัพเรือของคณะนายทหารที่กุมอำนาจในรัฐบาลภายหลังการรัฐประหารก็ได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายภายในกองทัพเรือในการเปลี่ยนแปลงผู้บัญชาการทหารเรือได้ส่งผลให้เกิดความแตกแยกภายในฝ่ายทหารเรือออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของ น.ท.หลวงศุภชลาศัย ซึ่งถือว่าเป็นทหารการเมือง กับกลุ่มของ น.อ.พระยาวิชิตชลธี ผู้บัญชาการทหารเรือ ซึ่งยังคงเป็นทหารอาชีพ⁴⁸

2.1.5 กบฏบวรเดช

ภายหลังจากที่คณะรัฐประหารสามารถยึดอำนาจได้สำเร็จแล้ว จึงได้มีพระบรมราชโองการให้เปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรขึ้น และได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พ.อ.พระยาพหลพล

⁴⁶ ประทีป สายเสน , กบฏวังหลวงกับสถานะของ ปรีดี พนมยงค์ (พระนคร : สำนักพิมพ์อักษรสาส์น, 2532) , หน้า 10.

⁴⁷ สิริ เปรมจิตต์ , ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย 30 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์เพ็ญอักษร, 2505) , หน้า 51.

⁴⁸ ประทีป สายเสน , กบฏวังหลวงกับสถานะของ ปรีดี พนมยงค์ , หน้า 11 - 12.

พยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ.2476⁴⁹ และได้มีพระบรมราชโองการ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2476 ต่อมารัฐบาลได้เรียกตัว หลวงประดิษฐ์มนูธรรม กลับมารับตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐบาลด้วย ซึ่งผลจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 รวมทั้งการเรียกตัวหลวงประดิษฐ์มนูธรรมกลับเข้ามาร่วมรัฐบาลนั้นทำให้เกิดความไม่พอใจอย่างมากแก่กลุ่มนิยมเจ้า และนายทหารบางกลุ่ม จึงเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การต่อต้านครั้งใหญ่ของฝ่ายปฏิปักษ์คณะราษฎรที่เรียกตนเองว่า “คณะกู้บ้านเมือง” นำโดย พล.อ. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าบวรเดช กฤดากร และ พ.อ.พระยาศรีสิทธิสงคราม ได้รวบรวมทหารจากหัวเมืองต่าง ๆ ยกเข้าล้อมพระนครในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2476 และได้ตั้งเงื่อนไขให้รัฐบาลปฏิบัติตาม⁵⁰ ในเบื้องหลังของการต่อต้านครั้งนี้ก็คือการร่วมมือระหว่างนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในคณะราษฎรที่มีความคิดอนุรักษนิยม หรือ กลุ่มปีกขวาของคณะราษฎร กับ กลุ่มนิยมเจ้า เพราะว่าการกลุ่มปีกขวาของคณะราษฎรที่นำโดยพระยาทรงสุรเดชนั้นได้แตกออกจากคณะราษฎรส่วนใหญ่ตั้งแต่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 เนื่องจาก พระยาทรงสุรเดช มีความขัดแย้งกับ หลวงประดิษฐ์มนูธรรม และ พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม จึงทำให้กลุ่มนี้มีจุดยืนที่ใกล้เคียงกับฝ่ายขุนนางเก่า⁵¹ แต่การต่อต้านรัฐบาลในครั้งนี้ได้ถูกปราบปรามลงโดยทหารฝ่ายรัฐบาล โดยรัฐบาลได้แต่งตั้งให้ พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม เป็นผู้บังคับการกองผสมเข้าทำการปราบปรามจนสำเร็จ ความพยายามต่อต้านรัฐบาลในครั้งนีจึงกลายเป็น “กบฏบวรเดช” ไป และผลจากความล้มเหลวของการต่อต้านรัฐบาลในครั้งนีทำให้กลุ่มนิยมเจ้าถูกกำจัดบทบาทลงและยังถูกกวาดล้างอย่างหนักโดยรัฐบาลได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ.2476” ขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับกบฏและจลาจลในครั้งนี⁵² การดำเนินการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นในครั้งนีเท่ากับเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายรัฐบาลในการดำเนินการปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลได้อย่างรุนแรง นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2476” ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยสั่งจำกัดเขตผู้ต้องหาว่าละเมิดรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาล ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นเผด็จการดำเนินการกวาดล้างกลุ่มนิยมเจ้าด้วยการจับกุมและสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากถึง 600 คน⁵³

⁴⁹ “ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี”, ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย ภาค 1 - 2 เล่ม 50 (วันที่ 21 มิถุนายน 2476), หน้า 387 - 388.

⁵⁰ สงบ สุริยินทร์, ประวัติ 11 นายกรัฐมนตรี (พระนคร : โรงพิมพ์ประเสริฐอักษร, 2502), หน้า 696 - 697.

⁵¹ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมพันธ์, 2534), หน้า 17.

⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ.2476, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 วันที่ 25 ตุลาคม 2476, หน้า 602.

⁵³ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 18.

การกวาดล้างฝ่ายต่อต้านรัฐบาลในครั้งนี้นำให้ฐานอำนาจของรัฐบาลคณะราษฎร มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และจากการที่ทหารได้เข้ามามีบทบาทในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 และในการเข้าปราบปรามกบฏบวรเดช ส่งผลให้สถาบันทหารมีฐานะอันโดดเด่นและชอบธรรมมากขึ้น และบทบาททางการเมืองของสถาบันทหาร ซึ่งอาจดูเป็นสิ่งจำเป็น เฉพาะหน้าในฐานะ “กองทัพเพื่อรักษารัฐธรรมนูญ” หรือ “ทหารรัฐธรรมนูญ” ได้มีโอกาสอันดีที่จะพัฒนาไปสู่ฐานะที่สถาบันทหารตั้งต้นขึ้นเป็นสถาบันหลักทางการเมืองในที่สุด⁵⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ท.หลวงพิบูลสงคราม ซึ่งมีส่วนร่วมในการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2476 และเป็นแม่ทัพในการปราบปรามกบฏบวรเดชได้สำเร็จ ประกอบกับ รัฐบาลก็ได้มีนโยบายสร้างความยิ่งใหญ่ของการปราบปรามกบฏบวรเดชเพื่อเป็นการย้ำพลังและความถูกต้องของ คณะราษฎรจึงเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างชื่อเสียงและบุคลิกภาพของหลวงพิบูลสงครามให้เด่นชัดเป็นลำดับ⁵⁵ กล่าวคือ ภายหลังจากการปราบปรามกบฏบวรเดชเสร็จสิ้นลงก็ได้รับการเลื่อนยศเป็นนาย พันเอก ต่อมาในปี พ.ศ.2477 ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และตำแหน่งรองผู้บัญชาการทหารบก ครั้นเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2481 ก็ได้เป็นผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เขาเริ่มดำเนินโครงการพัฒนากองทัพ ทำให้กองทัพมีความเข้มแข็งและมีอิทธิพลเหนือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ อันเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมบทบาทของเขาให้โดดเด่นมากยิ่งขึ้นจนในที่สุดก็ได้รับการสนับสนุนให้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่สังเกตว่าในตอนปลายปี พ.ศ.2476 กลุ่มบุคคล หรือผู้มีอำนาจในการคุมกำลังทหารได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการควบคุมวิถีทางการเมืองในระยะต่อไปอย่างเห็นได้ชัดขึ้นทุกที⁵⁶ ดังจะพิจารณาได้จากอัตราส่วนระหว่างทหารกับพลเรือนที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเมื่อได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 78 คน เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2476 นั้น ในจำนวนดังกล่าวนี้เป็นทหารรวม 48 คน แบ่งเป็นทหารบก 33 คน และทหารเรือ 15 คน นอกจากนี้ ในจำนวนสมาชิกสภาประเภทที่สองนั้นมีสมาชิกของคณะราษฎร ถึง 47 คน แยกเป็นทหาร 27 คน และ พลเรือน 20 คน แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนของทหารที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นสมาชิกคณะราษฎรฝ่ายทหารบกโดยส่วนใหญ่⁵⁷

⁵⁴ เฉลิมเกียรติ วัฒนกุล , ความคิดทางการเมืองของทหารไทย 2519 – 2535 (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์ , 2535) , หน้า 34.

⁵⁵ สุจิต บุญถนอม , “อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจอมพล ป.พิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์,” ใน รักเมืองไทย เล่ม 1 สมบัติ จันทรวงศ์ และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519) , หน้า 101.

⁵⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช , เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์ และแสวง รัตนมงคลมาศ , สัตว์การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช , 2514) , หน้า 63.

⁵⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช , บทบาทของทหารในเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา 2475 – 2520 : 96 – 101.

แม้ว่าฝ่ายคณะราษฎรซึ่งนำโดย พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา จะสามารถผ่านวิกฤตการณ์สำคัญในช่วงปี พ.ศ.2476 มาได้ แต่สภาพการเมืองและรัฐบาลหลังจากนี้เป็นต้นไป จบจนถึงปี พ.ศ.2481 ก่อนที่ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม จะก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั้น ยังคงมีการต่อต้านรัฐบาลและผู้นำในรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายคณะราษฎรอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากความพยายามก่อการกบฏล้มรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2477 และ กบฏนายสิบปี พ.ศ.2478 มีการลอบยิง พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม ถึง 2 ครั้ง และลอบวางยาพิษอีกครั้ง⁵⁶ ในขณะเดียวกับที่รัฐบาลต้องตกอยู่ในสภาพที่กล่าวได้ว่าค่อนข้างไร้เสถียรภาพอันเป็นผลเนื่องมาจากการคัดค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องลาออกถึง 2 ครั้ง และยุบสภาผู้แทนราษฎรอีก 1 ครั้ง แม้ว่ารัฐสภาจะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งถึงครึ่งหนึ่งก็ตาม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ก็ได้แสดงบทบาทในการตัดสินใจปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ อย่างอิสระ กล่าวคือ ภายหลังจากที่รัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นครั้งแรก และกลายเป็นกลุ่มการเมืองใหม่ที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์และขัดแย้งกับรัฐบาลในเวลาต่อมา เนื่องจากแนวคิดและผลประโยชน์ในการมองปัญหาที่แตกต่างกันระหว่างรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นำส่วนกลางกับผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ดังจะสะท้อนให้เห็นได้จากกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจำกัดยางของรัฐบาลในปี พ.ศ.2477 ซึ่งในกรณีดังกล่าวรัฐบาลเน้นที่ปัญหาเรื่องความมั่นคงของชาติ แต่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 กลับมองถึงปัญหาผลกระทบที่มีต่อผู้ผลิตยางในท้องถิ่น โดยได้ร่วมกันคัดค้านและลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในที่สุดจึงได้มีการลงมติ ซึ่งผลปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลแพ้เสียงในสภาและต้องลาออกในวันที่ 22 กันยายน พ.ศ.2477⁵⁹ และด้วยความแตกต่างทางความคิดเห็นในการมองปัญหาประเทศชาติหรือท้องถิ่นระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 นี้เองได้โยงไปสู่ความขัดแย้งในปัญหาสำคัญเรื่องการพัฒนาประเทศหรือแนวนโยบายของรัฐบาล และกลายเป็นปัญหาพื้นฐานที่บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้จากในขณะที่ยังมีการป้องกันประเทศและการพัฒนากองทัพเป็นลำดับแรก แต่กลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 กลับต้องการให้รัฐบาลมุ่งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นพื้นฐาน โดยเฉพาะในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ยังคงมีสภาพล้าหลังและแตกต่างจากเมืองหลวงอย่างมาก

⁵⁶ สุรพันธุ์ บุญยฆานพ, “การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของหลวงพิบูลสงคราม : ศึกษาเฉพาะกรณีการกวาดล้างปรปักษ์ทางการเมืองในปี พ.ศ.2481” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 83 - 115.

⁵⁹ ประเสริฐ ปัทมะสุนทร, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) , หน้า 146.

ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของรัฐบาลตลอดช่วงระหว่างปี พ.ศ.2477 - 2481 ที่ได้รับการคัดค้านจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 โดยเฉพาะจากกลุ่มผู้แทนราษฎรภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ต้องการให้รัฐบาลลดงบประมาณทางด้านทหารลง และด้วยความขัดแย้งพื้นฐานดังกล่าวได้ผลักดันให้กลุ่มผู้นำอีสานพยายามดำเนินการทางรัฐสภาเพื่อควบคุมรัฐบาลมากยิ่งขึ้น⁶⁰ เช่น กรณีการตั้งกระทู้ถามและการอภิปรายอย่างรุนแรงในเรื่องการซื้อขายที่ดินของพระคลังข้างที่ ทำให้ พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออก เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2480 และกรณีการเสนอญัตติเรื่องการขอแก้ไขข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ว่าการที่รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภานั้น ให้รัฐบาลเสนอมาโดยมีรายละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ทางรัฐบาลได้คัดค้านในข้อเสนอดังกล่าว ในที่สุดเมื่อมีการลงมติด้วยวิธีลงคะแนนลับแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายแพ้มติ⁶¹ รัฐบาลจึงได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2481 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 90 วัน⁶² สถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไร้เสถียรภาพหรือขาดความมั่นคงของรัฐบาล จึงเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ภายในกลุ่มผู้นำคณะราษฎรต้องแสวงหาผู้นำที่มีความเข้มแข็งเพื่อควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในความเรียบร้อย ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำในกลุ่มทหารได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง ดังนั้น ภายหลังจากการเลือกตั้งครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2481 แล้วได้มีการประชุมสมาชิกทั้งสองประเภทเป็นการภายในเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา ได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าตนเองไม่ประสงค์จะเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป ที่ประชุมจึงได้พิจารณาและมีมติให้ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม ซึ่งมีฐานอำนาจในกลุ่มทหารบก ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี

2.1.6 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสละราชสมบัติ

ในระหว่างที่ พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้เองได้เกิดความขัดแย้งในเรื่องการบริหารประเทศระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับรัฐบาลบ่อยครั้ง กรณีกบฏบวรเดชเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎรด้วยเช่นกัน เนื่องจากฝ่ายคณะราษฎรมีความ

⁶⁰ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492 , หน้า 34.

⁶¹ ประเสริฐ ปัทมะสุนทร, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) , หน้า 270 - 271.

⁶² “พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2481” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 55 (แผนกกฎหมาย) ตอนที่ 33 (4 กันยายน 2481) , หน้า 405.

เห็นว่าการกบฏในครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากพระองค์ในการที่จะดึงอำนาจกลับไปสู่ระบอบเก่าอีก⁶³ ส่วนพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงไม่พอพระทัยกับการที่รัฐบาลใช้มาตรการรุนแรงกับฝ่ายกบฏ รวมถึงกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกซึ่งพระองค์ทรงใช้สิทธิยับยั้งแต่สภายืนยันตามเดิมให้กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้ ในที่สุดจึงทรงตัดสินพระทัยประกาศสละราชสมบัติในเวลาต่อมา กล่าวได้ว่าสาเหตุในการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวครั้งนี้ เนื่องจากความขัดแย้งในระหว่างพระองค์กับคณะราษฎรซึ่งเริ่มมาตั้งแต่วันที่มีการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ดังที่พระองค์ได้มีพระราชบันทึกที่มีความตอนหนึ่งว่า

“..ครั้นเมื่อข้าพเจ้ากลับขึ้นไปกรุงเทพฯ และได้เห็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่หลวงประดิษฐ์นำมาให้ข้าพเจ้าลงนาม ข้าพเจ้าก็รู้สึกทันทีว่า หลักการของผู้ก่อการกับหลักการของข้าพเจ้านั้นไม่พ้องกันเสียแล้ว...ข้าพเจ้าเห็นว่าเวลานั้นเป็นเวลาฉุกเฉิน และสมควรจะพยายามรักษาความสงบไว้ก่อน เพื่อหาโอกาสผ่อนผันภายหลัง และเพื่อสำเนียงพึงความเห็นของประชาชนก่อน ข้าพเจ้าจึงได้ยอมผ่อนผันไปตามความประสงค์ของคณะผู้ก่อการในครั้งนั้น ทั้งนี้ ข้าพเจ้าไม่ได้เห็นด้วยกับหลักการเหล่านั้นเลย ครั้นต่อมาในระหว่างที่กำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอยู่ ข้าพเจ้าก็ได้พยายามตักเตือนและโต้เถียงกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ตลอดเวลา...”⁶⁴

เพราะเหตุที่ทรงมีความคิดเห็นขัดแย้งกับคณะราษฎรนี้เองได้มีส่วนผลักดันให้พระองค์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยยืนยันจะเดินทางไปต่างประเทศเพื่อรักษาพระเนตรอีกครั้งหนึ่ง และในที่สุดก็ได้เสด็จไปรักษาพระเนตรที่ประเทศอังกฤษในต้นปี พ.ศ.2477 ในระหว่างนั้น แม้คณะรัฐบาลจะได้มีการติดต่อกับพระองค์อยู่ตลอดเวลาก็ตามแต่ความขัดแย้งก็หาได้สิ้นสุดลงแต่อย่างใดไม่ ในระยะเวลาต่อมาไม่นานนักทรงมีพระราชโทรเลขถึงสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ผู้สำเร็จราชการในพระองค์ว่าทรงสังเกตเห็นชัดว่าสภาผู้แทน รู้สึกแน่ใจว่าไม่จำเป็นต้องประนีประนอมต่อพระองค์ไม่ว่าเรื่องใด ๆ อันไม่เป็นผลดีต่อประเทศชาติ และทรงพระราชดำริว่าไม่ควรดำรงราชสมบัติสืบต่อไปและไม่มีประโยชน์ที่จะช่วยปกป้องผู้ใดผู้หนึ่งได้เลย จึงสมควรพระราชหฤทัยสละราชสมบัติ แม้ว่าทางรัฐบาลจะได้จัดตั้งคณะผู้แทนของรัฐบาลออกไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ประเทศอังกฤษ และให้กราบบังคมทูลพระกรุณาให้ความปรารถนาอันแท้จริงที่รัฐบาลใคร่จะได้เห็นพระองค์กลับมาครองราชสมบัติสืบไป รวมทั้งให้ชี้แจงข้อข้องพระราชหฤทัยแทนรัฐบาล พระองค์เองก็ทรงมีพระราชบันทึกข้อข้องพระราชหฤทัยมาให้รัฐบาลตอบ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้⁶⁵

⁶³ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, การปฏิวัติ 2475 , หน้า 64.

⁶⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช กับ ชัดติยา วรรณสุต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417 – 2477) , หน้า 305.

⁶⁵ หลุย ศรีวัต, “พระราชบันทึก,” ใน ประชาธิปไตย 17 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ 2493) : 264 – 290.

1. พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีการแก้ไขเกี่ยวกับการตั้งสมาชิกประเภทที่สองเสียใหม่ เพราะเท่าที่ปฏิบัติมาปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่สอง รัฐบาลได้เลือกตั้งแต่พวกที่อยู่ในก่อนการเป็นส่วนมาก และความจริงหาได้มีคุณวุฒิหรือความเคยชินกับการงานดีกว่าสมาชิกประเภทที่หนึ่ง พระองค์ทรงเห็นว่าสมาชิกประเภทที่สองควรกำหนดให้บุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และเป็นผู้ที่เคยชินกับการงานมาแล้ว ส่วนการเลือกตั้งนั้น ควรจะให้ประชาชนเลือก หรือให้บุคคลที่มีความรู้เป็นผู้เลือก โดยกำหนดเอาการศึกษา หรือจะให้ฝ่ายที่สุดักให้บุคคลที่เป็นข้าราชการ หรือเคยเป็นข้าราชการสัญญาบัตรเป็นผู้เลือก

2. ทรงเห็นว่า มาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่เหมาะสม เพราะพระราชบัญญัติใด ๆ ที่พระมหากษัตริย์คัดค้านสภา สภาอาจยืนยันให้เป็นไปตามเดิมได้โดยความเห็นข้างมาก แม้แต่เสียงเดียว จึงควรแก้ไขเป็นว่า “ถ้าและสภาลงมติตามเดิมโดยเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด”

3. ได้ทรงขอให้รัฐบาลทำตามหลักการของรัฐธรรมนูญจริง ๆ คือ ทำตามมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ให้เสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา และให้เสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผย และการตั้งสมาคม

4. ขอให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัตินี้ มีวิธีการที่ขัดกับหลักเสรีภาพในร่างกายของประชาชน

5. ขอให้มีการอภิโหมให้แก่พนักงานการเมือง

6. ข้าราชการที่ถูกปลดจากราชการโดยฐานถูกสงสัยว่าจะมีผิดทางการเมืองก็ดี หรือถูกหาว่ากล่าวร้ายรัฐบาล ถูกลงโทษและพ้นโทษไปแล้วก็ดี แต่ถูกตัดสิทธิในการที่จะรับเบี้ยบำนาญ บำนาญ ขอให้ได้รับบำนาญ บำนาญ ตามที่เขามีเกณฑ์จะได้

7. ข้าราชการที่ยังถูกสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกรกบฏครั้งใด ๆ ก็ตาม และที่กำลังจะฟ้องหรือดำริที่จะฟ้องต่อไป ขอให้งดการฟ้องร้องจับกุมเสียในคราวที่ให้อภิโหมแก่ผู้มิโทษทางการเมืองในคราวนี้

8. ขอให้รัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎรให้คำมั่นเป็นลายลักษณ์อักษรว่า จะไม่ตัดกำลังและตัดงบประมาณของทหารรักษาวังให้น้อยกว่าเท่าที่มีอยู่ในขณะนี้ เว้นแต่ข้าพเจ้าจะขอร้องเองและจะคงให้ทหารรักษาวังอยู่ในฐานะที่เป็นอยู่บัดนี้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ปรากฏว่า เมื่อรัฐบาลได้นำพระราชบัญญัติเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งในการนี้รัฐบาลได้ตอบชี้แจงการกระทำของรัฐบาลให้สภาได้ทราบเป็นเรื่อง ๆ ไปโดยละเอียดทุกประเด็น ในที่สุดที่ประชุมลงมติว่า ตามที่รัฐบาลได้ปฏิบัติไปนั้นเป็นการชอบแล้ว⁶⁶ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชหัตถเลขาหลวงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 แจ้งเรื่องการสละราชสมบัติมายังรัฐบาล รัฐบาลจึงได้มีการประชุมปรึกษาหารือในฝ่ายรัฐบาลและพระบรมวงศานุวงศ์และมีมติอัญเชิญพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า อานันทมหิตล ขึ้นเสวยราชสมบัติสืบไป

⁶⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) , หน้า 169.

และได้เปิดประชุมสภา เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2477 เพื่อตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยที่ประชุมสภาลงมติแต่งตั้งคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งประกอบด้วย พ.อ.พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นอนุวัตน์จาตุรณ ,นาวาตรีพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา และ เจ้าพระยายมราช ซึ่งการสละราชสมบัติในครั้งนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่สามารถรวมขอมกันในกลุ่มผู้นำทางการเมืองได้อีกต่อไป

2.1.7 บทบาทของรัฐบาลทหารในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม

การเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม ในครั้งนั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองที่มีลักษณะเผด็จการชาตินิยมแบบทหาร มีการใช้กำลังและอำนาจเด็ดขาดโดยมีทหารเป็นฐานแห่งอำนาจ เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองก่อนการเข้าดำรงตำแหน่งนั้น รัฐบาลในสมัยของ พ.อ.พระยาพลพลพยุหเสนา ต้องตกอยู่ในสภาวะที่ไร้เสถียรภาพทางการเมือง ดังนั้น แนวคิดของ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม ในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้ก็คือการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้เข้มแข็งและมั่นคงที่สุด พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม จึงพยายามที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้เองทั้งหมด ดังจะสังเกตเห็นได้จากการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้ พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม ได้รั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ ในคณะรัฐมนตรีไว้ด้วย เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม,รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และต่อมายังเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ส่วนตำแหน่งรัฐมนตรีอื่น ๆ นั้นเป็นบุคคลในฝ่ายคณะราษฎรหรือบุคคลใกล้ชิดกับคณะราษฎรทั้งสิ้น⁶⁷ นอกจากตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวแล้ว พ.อ.หลวงพิบูลสงคราม ยังได้รับพระราชทานเลื่อนยศเป็น พลตรี พลเรือตรี และพลอากาศตรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2484 ซึ่งเป็นการเสริมสร้างเกียรติยศ บารมี และชื่อเสียงให้ พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม มีบุคลิกภาพเด่นชัดขึ้นทั้งในสายตาของทหารและประชาชนโดยทั่วไป⁶⁸ และในช่วงระยะเวลาที่ พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นบรรยากาศทางการเมืองภายนอกอยู่ในภาวะตึงเครียด เนื่องจากสงครามโลกกำลังก่อตัวขึ้นในยุโรป นอกจากนี้ปัจจัยภายนอกที่กล่าวแล้ว โดยส่วนตัว พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม ก็เป็นผู้ที่มีแนวความคิดทางทหารนิยม ดังจะเห็นได้จากแนวคิดของเขาก่อนที่ปรากฏในยุวชนทหารหลังจาก พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เน้นว่าประเทศที่มีการปกครองเด็ดขาด ไม่มีการเสนอญัตติ ไม่มีการแปรญัตติ ไม่มีการอภิปราย ไม่มีการกระทู้ถาม ไม่มีเปิดอภิปรายทั่วไป และไม่มีอะไรต่ออะไร

⁶⁷ ดูรายชื่อคณะรัฐมนตรีใน “ประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 55 แผนกกฎหมาย ภาค 1 - 2 (20 ธันวาคม พ.ศ.2481) หน้า 708.

⁶⁸ ประชัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย พ.ศ. 2481 - 2500” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศิลปากร ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 149.

ที่ทำให้เวลาเปลืองไปโดยไร้ประโยชน์ ย่อมได้เปรียบกว่าประเทศทั้งหลาย⁶⁹ ประกอบกับ ประสพการณ์ที่ พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในช่วงเริ่มต้นของระบอบใหม่นี้ เขาได้เรียนรู้ว่าการใช้มาตรการทางกำลังทหารและตำรวจเป็นหนทางเดียวที่จะยับยั้งการเคลื่อนไหวของฝ่ายต่อต้านและเป็นหลักประกันให้กับระบอบใหม่ได้ตั้งการกล่าวขานนบพาทของทหารในฐานะ “ผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ปัจจัยเหล่านี้เองที่มีส่วนสำคัญให้ พล.อ.หลวงพิบูลสงคราม ดำเนินแนวทางสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งภายใต้การนำของทหาร⁷⁰ จนเป็นที่เห็นได้อย่างแน่ชัดยิ่งขึ้นว่าอำนาจทางการเมืองในการปกครองประเทศไทยขึ้นอยู่กับ การควบคุมกำลังทหารไว้ได้ หลักการใด ๆ ในลักษณะรัฐธรรมนูญเป็นแต่เพียงการกำหนดความถูกต้องตามกฎหมายให้แก่บทบาทของฝ่ายทหารในการปกครองประเทศต่อไป⁷¹

สำหรับในช่วงแรก พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม ได้พยายามสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่รัฐบาลของตนเอง ด้วยการกวาดล้างและปราบปรามปรปักษ์ทางการเมือง ได้แก่ กลุ่มนิยมเจ้า และกลุ่มของพระยาทรงสุรเดช โดยทำการจับกุมบุคคลในกลุ่มดังกล่าวด้วยข้อหาว่าเป็นบุคคลที่ก่อการไม่สงบแก่ชาติ และคิดจะประทุษร้ายต่อบุคคลสำคัญในรัฐบาล โดยนำบุคคลที่ถูกจับกุมดังกล่าวขึ้นศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดี และมีการประหารชีวิตผู้ต้องหาเป็นจำนวนถึง 18 คน ส่วน พระยาทรงสุรเดช, พระยาฤทธิอัคเนย์ และพระประศาสน์พิทยายุทธ์ ได้ถูกเนรเทศออกนอกประเทศ⁷² นอกจากนี้ พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม ยังดำเนินการลดอิทธิพลความชอบธรรมของสถาบันการเมืองและสัญลักษณ์ทางการเมืองเก่า ๆ โดยการยกเลิกกระทรวงวัง , การยกเลิกบรรดาศักดิ์ , มีคำสั่งห้ามมิให้เอาพระบรมฉายาลักษณ์ของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ติดตั้งตามสถานที่ราชการหรือที่สาธารณะ และได้ยื่นฟ้องกล่าวหาว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงใช้เงินของรัฐโดยมิชอบเป็นเงินจำนวนหกล้านบาทเศษ และขอให้ศาลอายัดทรัพย์สินส่วนพระองค์ไว้ก่อน⁷³

⁶⁹ รายงานฯสภาผู้แทนราษฎร ปี 2481 ครั้งที่ 12 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2481

⁷⁰ สรศักดิ์ งามขจรกุลกุล, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 – 2492, หน้า 41 – 43.

⁷¹ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, “การปฏิวัติ พ.ศ.2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองของประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2513), หน้า 121.

⁷² ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 – 2517) , หน้า 286.

⁷³ ทักษ์ เฉลิมเดริยธณ, เก็บความจาก Chamvit Kasetsiri, “The First Phibun Government and its Involvement in World War II , the Journal of the Siam Society.62 : 2 (July 1974) อ้างถึงใน จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (มกราคม 2518), หน้า 57.

ภายหลังจากการปราบปรามปรักขั้ทางการเมืองและล้มล้างอิทธิพลของผู้นำในระบอบเก่าเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐบาลได้พอสมควรแล้ว พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม จึงได้สร้างความชอบธรรมทางการเมืองด้วยการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ และสร้างสัญลักษณ์ใหม่ขึ้นแทนที่โดยการดำเนิน “นโยบายสร้างชาติ” เน้นให้ชาติเป็นสถาบันและสัญลักษณ์ที่มีความสำคัญที่สุด มีการรณรงค์ให้ประชาชนมีความรักชาติ และเสียสละเพื่อชาติ และด้วยความต้องการของรัฐบาลที่จะระดมคนชั้นกลางเข้ามาให้การสนับสนุน รัฐบาลจึงได้ให้การสนับสนุนทางเศรษฐกิจแก่คนชั้นกลางด้วยการดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจสนับสนุนพ่อค้าไทย และเข้าแทรกแซงอิทธิพลทางธุรกิจการค้าของชาวจีนในประเทศ ซึ่งในการดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในครั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์ว่า

“...เมื่อฝ่ายหลวงพิบูลสงครามขึ้นครองอำนาจจึงเกิดปัญหาว่าจะหาชนชั้นไหนของไทยไว้เป็นฐานอำนาจ เมื่อคณะราษฎรไม่ยอมปฏิบัติที่ดินตามเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี ก็หมายความว่าไม่คิดพึ่งชาวนาเป็นฐานอำนาจ ขณะเดียวกันคณะราษฎรก็เป็นปฏิปักษ์กับชนชั้นศักดินาเพ็งแย้งซึ่งอำนาจรัฐจากชนชั้นศักดินามาได้แต่ชนชั้นกรรมสิทธิ์ผูกพันอยู่กับชนชั้นศักดินามาแต่เดิม ทั้งหลวงพิบูลสงคราม และคณะผู้ก่อการก็ไม่คุ้นเคยพอกับนายทุนในระยะแรก การเปลี่ยนแปลงการปกครองก็สำเร็จได้ด้วยกำลังทหารและข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มพิน้อย หลวงพิบูลสงครามจึงมุ่งเอาระบบราชการเป็นฐานอำนาจเอากรวมพิน้อยข้าราชการเป็นชนชั้นที่จะมอบความไว้วางใจ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดอุดมการณ์เศรษฐกิจชาตินิยมขึ้นมาในระยะนั้น เป็นพื้นฐานทางอุดมการณ์ใหม่ของคณะราษฎรภายใต้การนำของหลวงพิบูลสงคราม...”⁷⁴

ผลจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้ชนชั้นกลางซึ่งมีผลประโยชน์สอดคล้องกับรัฐบาลเข้ามาเป็นพลังทางการเมืองที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมให้เกิดขึ้นด้วยการประกาศใช้ “รัฐนิยม” เพื่อเป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ประชาชนทราบถึงความถูกต้องและประเพณีอันดีที่ควรยึดถือและปฏิบัติตาม เช่น ในเรื่องการแต่งกาย การสนับสนุนให้ใช้สินค้าไทย การเปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทย ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญขนานนามประเทศเพื่อแก้ไขชื่อประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย”⁷⁵ และเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพและความชอบธรรมให้รัฐบาลด้วย⁷⁶

⁷⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 217. อ้างถึงใน สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. 2481 - 2492, หน้า 47 - 48.

⁷⁵ รายงานสภาผู้แทนราษฎร ปี 2482 (สามัญ) ครั้งที่ 9, หน้า 464.

⁷⁶ ทักษ์ เจลิมเตร์ยณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 122 - 128.

เช่น การดำเนินนโยบายชาตินิยมในด้านการต่างประเทศโดยการยื่นบันทึกถึงรัฐบาลฝรั่งเศสเพื่อขอความช่วยเหลือปรับปรุงเขตแดนด้านอินโดจีน ซึ่งการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐบาลจึงได้หันไปรณรงค์ความรู้สึกชาตินิยมหรือปลุกเร้าความต้องการดินแดนคืนในหมู่ประชาชน เพื่อเปิดทางให้ฝ่ายทหารใช้มาตรการทางกำลัง เข้าแทรกแซงในกรณีพิพาทอินโดจีน - ฝรั่งเศส ทั้งนี้โดยอาศัยวิทยุกระจายเสียงเป็นสื่อสำคัญในการรณรงค์ในการสร้างประชามติสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการประกาศสถานการณ์สงครามกับฝรั่งเศส และใช้กำลังทหารบุกยึดพื้นที่อินโดจีน⁷⁷ ในที่สุดกรณีพิพาทอินโดจีนก็ได้ยุติลงโดยญี่ปุ่นเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ฝรั่งเศสยอมยกดินแดนคืนให้แก่ประเทศไทย ส่วนประเทศไทยต้องจ่ายเงินจำนวน 5 ล้านเปียส แก่ฝรั่งเศสเป็นค่าเสียหายจากกรณีพิพาท โดยได้มีการลงนามร่วมกันในอนุสัญญาโตเกียว เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2484⁷⁸ ผลจากการดำเนินนโยบายเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศสได้สำเร็จในครั้งนี้ทำให้ พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม ได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนมากยิ่งขึ้น และยังได้รับพระราชทานเลื่อนยศขั้นสูงสุดเป็นจอมพล⁷⁹ นอกจากนี้ยังส่งผลให้ พล.ต.หลวงพิบูลสงคราม สามารถรวบรวมอำนาจมาสู่ระบอบเผด็จการทหารได้มากยิ่งขึ้น โดยอาศัยตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดซึ่งมีอำนาจในการบังคับบัญชาทั้งสามเหล่าทัพ และแต่งตั้งข้าราชการได้ตามที่เห็นสมควร⁸⁰ สั่งการและควบคุมทางการเมืองในระหว่างสถานการณ์สงครามจนถึง พ.ศ.2487

เป็นที่สังเกตว่าการที่ญี่ปุ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยให้การเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศสเป็นผลสำเร็จย่อมส่งผลให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม มีทัศนคติต่อญี่ปุ่นประกอบกับ จากการประเมินสถานการณ์ว่าฝ่ายญี่ปุ่นจะเป็นผู้ชนะสงครามในที่สุด จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ตัดสินใจเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในเวลาต่อมา⁸¹ กล่าวคือ ในช่วงปลายปี พ.ศ.2484 ได้เกิดสงครามมหาเอเชียบูรพา ญี่ปุ่นได้ยกกองทัพเข้าสู่ประเทศไทยจึงเกิดการต่อสู้ระหว่างญี่ปุ่นกับไทยอย่างรุนแรง ทางญี่ปุ่นได้ยื่นข้อเสนอขอเดินทัพผ่านดินแดนไทย รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาถึงกรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่าประเทศไทยไม่มีกำลังเพียงพอที่จะต่อต้านได้จึงได้มีมติยินยอมให้ญี่ปุ่นยกกองทัพผ่านประเทศไปได้ แต่

⁷⁷ รong ศยามานนท์ , ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช , 2520) , หน้า 134 - 147.

⁷⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475 - 2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะอนุกรรมการส่งเสริมสถาบันชาติ คณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2526), หน้า 22 - 24.

⁷⁹ ชวลิต ทรงกิตติ, “การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ.2475 - 2490)”, หน้า 75 - 77.

⁸⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2484.

⁸¹ กนก วงษ์ตระหง่าน , การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528) , หน้า 96 - 100.

ต่อมาภายหลัง จอมพล ป.พิบูลสงคราม กลับยกเลิกนโยบายความเป็นกลางของประเทศไทยโดยการลงนามในความตกลงรับรองว่าเป็นพันธมิตรต่อกันทั้งในการรุกและการป้องกันกับญี่ปุ่น ในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2484 ต่อมาในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2485 ยังได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกาอีกด้วย⁸² ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นสาเหตุให้รัฐมนตรีบางคนในคณะรัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยและได้คัดค้านแต่ไม่เป็นผล ในเวลาต่อมา ญี่ปุ่นยังได้เสนอกู้เงินจากรัฐบาลไทยเป็นจำนวนหลายสิบล้านบาท นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้แสดงความเห็นคัดค้านว่าการยอมให้ญี่ปุ่นกู้เงินก็จะต้องพิมพ์ธนบัตรเพิ่มจะทำให้มีธนบัตรหมุนเวียนในตลาดเมืองไทยมากเป็นเหตุให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ จึงเห็นควรให้ทหารญี่ปุ่นพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้เองในกองทัพเรียกว่า Invasion notes และเมื่อสงครามเสร็จสิ้นลงก็ให้ประกาศยกเลิกธนบัตรเหล่านั้นเสียซึ่งจะไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้แย้งว่าการดำเนินการตามความเห็นดังกล่าวเท่ากับเป็นการแสดงว่าไทยได้เสียเอกราชและอธิปไตยไปแล้วจึงไม่เห็นด้วย และได้มีการถกเถียงกันอย่างรุนแรงระหว่าง จอมพล ป.พิบูลสงคราม กับ นายปรีดี พนมยงค์ แต่ในที่สุด จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ยังคงยืนยันให้ญี่ปุ่นกู้เงินไปโดยไม่รับฟังความเห็นดังกล่าวแต่อย่างใด⁸³ จากการที่รัฐมนตรีบางคนในรัฐบาลมีความเห็นคัดค้านในนโยบายของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม และได้แสดงท่าทีต่อต้านญี่ปุ่นทำให้ญี่ปุ่นตั้งข้อรังเกียจรัฐมนตรีหลายคนว่ามีเจตนาขัดขวางกองทัพญี่ปุ่น โดยเฉพาะ นายปรีดี พนมยงค์ ญี่ปุ่นจึงผลักดันรัฐบาลให้บีบ นายปรีดี พนมยงค์ ออกจากคณะรัฐบาล ซึ่งเป็นสอดคล้องกับความต้องการของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่ต้องการกำจัดบทบาททางการเมืองของ นายปรีดี พนมยงค์ ดังนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรีจึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2484⁸⁴

จากสถานการณ์ในระหว่างสงครามและการร่วมมือทางทหารกับญี่ปุ่นดังกล่าว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นเผด็จการมากยิ่งขึ้นด้วยการรวบอำนาจในทางราชการและทางการเมืองไว้ที่ตนเองโดยอาศัยการควบคุมดูแลการบริหารราชการด้วยตนเองอย่างใกล้ชิด การสั่งราชการโดยไม่ผ่านรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง และการควบคุมข้าราชการประจำด้วยวิธีต่าง ๆ นอกจากนี้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังพยายามรักษาอำนาจของตนเองไว้ให้มั่นคงที่สุดด้วยการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพื่อกำจัดรัฐมนตรีที่มีความคิด

⁸² รอง ศยามานนท์ , ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ , หน้า 164 - 166.

⁸³ ทวี บุญเขตต์ , “ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุการณ์ในประเทศไทยในระหว่างมหาสงครามโลกครั้งที่ 2” ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย (รวบรวมและจัดพิมพ์โดยสมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย) , หน้า 312 - 313.

⁸⁴ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517), หน้า 380 - 381.

เห็นขัดแย้งกับตนเองออกจากรัฐบาล และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขยายเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้คราวละไม่เกิน 2 ปี เพื่อใช้สมาชิกสภาในชุดเดิมเป็นฐานอำนาจของรัฐบาล รวมทั้ง การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อขยายระยะเวลาการบังคับใช้บทเฉพาะกาลที่กำหนดให้สภาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทออกไปอีก 10 ปี เพื่อจะใช้สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นฐานอำนาจให้กับรัฐบาลต่อไป⁶⁵

ผลจากการดำเนินนโยบาย และการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะที่เป็นเผด็จการมากยิ่งขึ้นเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในคณะราษฎรระหว่าง กลุ่มทหารบก นำโดย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ฝ่ายหนึ่ง กับกลุ่มพลเรือนและทหารเรือ นำโดย นายปรีดี พนมยงค์ อีกฝ่ายหนึ่ง⁶⁶ นอกจากนี้ ยังได้ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านจากประชาชน และ กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น นักการเมืองฝ่ายพลเรือนจึงได้รวมชอมและร่วมมือกันในการจัดอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็น “ขบวนการเสรีไทย” ขึ้น ซึ่งในต่างประเทศได้มีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มนิยมเจ้า ซึ่งนำโดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อัครราชทูตประจำกรุงวอชิงตันเป็นแกนนำคนสำคัญในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยการประกาศตัวเป็นอิสระจากรัฐบาลหรือเป็นเสรีไทย และไม่ยอมรับนโยบายสงครามของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต่อมานักเรียนไทยในอังกฤษและกลุ่มนิยมเจ้าก็ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นขบวนการต่อต้านรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ขึ้นด้วยเช่นกัน สำหรับภายในประเทศนั้น ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ หรือกลุ่มปรีดี - พลเรือน ซึ่งประกอบด้วย นายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มคณะราษฎรสายพลเรือน ได้เริ่มจัดตั้งองค์การต่อต้านญี่ปุ่นและทางล้มรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยมีกลุ่มผู้นำอีสาน นำโดย นายเตียง ศิริขันธ์ และนายถวิล อุดล รวมทั้งกลุ่มก้าวหน้าในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีทัศนคติต่อต้านผู้นำส่วนกลาง โดยเฉพาะกลุ่มทหารและมีบทบาทในการควบคุมรัฐบาลในรัฐสภาอยู่ก่อนแล้วก็ได้เข้าร่วมให้การสนับสนุนด้วย ต่อมากลุ่มทหารเรือ นำโดย พล.ร.ท.ผัน นาวาวิจิตร และ พล.ร.ต.สังวร สุวรรณชีพ ซึ่งได้รับแรงกดดันจากกรณีการพัฒนากองทัพที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ให้ความสำคัญกับการพัฒนากองทัพมากกว่ากองทัพเรือ และการใช้อำนาจเผด็จการเข้าแทรกแซงกิจการภายในกองทัพเรือทำให้ทหารเรือกลุ่มนี้เกิดความไม่พอใจและได้หันมาร่วมต่อต้านฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงครามด้วย ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างทหารเรือกับทหารบก นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มตำรวจ นำโดย พล.ต.อ.อดุล อดุลเดชจรัส และ พล.ต.ต.ชะลอ ศรีศรากร และกลุ่มทหารบกบางส่วน เช่น พล.ท.ชิต มั่นศิลป์ สيناโยธารักษ์, พล.อ.จิระ

⁶⁵ สรวุฒิ ปัดไธสง, รายงานการวิจัย เรื่อง อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพล ป.พิบูลสงคราม, สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มศว. ประสานมิตร, หน้า 52 - 61.

⁶⁶ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492, หน้า 77.

วิจิตสงคราม ซึ่งไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายในลักษณะที่เป็นเผด็จการของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้หันมาเข้าร่วมให้การสนับสนุนด้วยเช่นกัน

จากสภาพการณ์ที่ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ได้ทำการต่อต้านรัฐบาลด้วยวิธีการในรัฐสภาผสมผสานกับการจัดตั้งขบวนการเสรีไทยโดยได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาทั้งสองประเภท และจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ นั้นส่งผลให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เริ่มเสื่อมความนิยมลงในขณะที่ นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะหัวหน้าขบวนการเสรีไทยกลับขึ้นมามีบทบาทและอำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง⁸⁷ เมื่อสถานการณ์ของรัฐบาลเริ่มสั่นคลอน จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่ก็ได้รับการสนับสนุนจากพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพยอาภา ในฐานะประธานคณะผู้สำเร็จราชการพระองค์โปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพื่อรวบรวมอำนาจทางการเมืองนั่นเอง⁸⁸ และจอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังพยายามที่จะลดอำนาจและบทบาทของฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ทั้งในทางรัฐสภาและการใช้อำนาจในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด⁸⁹ ในขณะที่มีการต่อสู้ทางการเมืองในรัฐสภาอย่างรุนแรงนั้น ญี่ปุ่นก็ตกอยู่ในภาวะใกล้จะแพ้สงครามซึ่งเท่ากับว่าการตัดสินใจนำประเทศเข้าร่วมกับฝ่ายอักษะนั้นเป็นความล้มเหลวและจะทำให้ความชอบธรรมในอำนาจของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ลดต่ำลง ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาอำนาจและความชอบธรรมของตนเองไว้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้เปลี่ยนแนวทางมาเป็นการต่อสู้ญี่ปุ่นด้วยการสั่งให้กองทัพพ่ายพาททางติดต่อกับกองทัพจีนชาตินิยมในมณฑลยูนนานและพยายามจัดตั้งฐานทัพขึ้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์เพื่อเตรียมรบกับญี่ปุ่น โดยรัฐบาลได้ประกาศพระราชกำหนดย้ายเมืองหลวงไปจังหวัดเพชรบูรณ์ และยังได้ประกาศพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล โดยอ้างว่าเพื่อสถาปนาอาณาบริเวณพระพุทธบาทให้เป็นแหล่งกลางการศึกษาทางพระพุทธศาสนาและการบริหารของสงฆ์ แต่เหตุผลที่แท้จริงคือเพื่อป้องกันไม่ให้ญี่ปุ่นยึดครองพื้นที่ระหว่างจังหวัดลพบุรี สระบุรี และอยุธยา⁹⁰ ต่อมาจึงได้มีการเสนอพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ จึงได้อาศัยโอกาสดังกล่าวทำการอภิปรายโจมตีร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ และโดยที่การดำเนินงานของรัฐบาลเรื่องสร้างเมืองเพชรบูรณ์กระทบกระเทือนกับประชาชนเกือบทุกจังหวัด มี

⁸⁷ ทักษิณ เจริญเจริญ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, หน้า 112.

⁸⁸ ประชัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย พ.ศ. 2481 – 2500”, หน้า 161 – 162.

⁸⁹ ชวลิต ทรงกิตติ, “การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ.2475 – 2490)”, หน้า 134 – 139.

⁹⁰ เพ็ญ อันชุธูทธิ, “การศึกษาเชิงวิเคราะห์ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ.2498 – 2514” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 16.

คนถูกเกณฑ์ไปทำงานมากและลำบากล้มตายไปมาก จึงส่งผลให้สมาชิกประเภทที่ 2 โดยเฉพาะกลุ่มทหารบก และตำรวจเข้ามาร่วมให้การสนับสนุนกับกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ด้วย⁹¹ ดังนั้น เมื่อมีการลงมติว่าจะรับหลักการในร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจึงปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ไปทั้งสองครั้ง ทำให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ตัดสินใจประกาศลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2487 หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกนายกรัฐมนตรีซึ่งในครั้งแรกได้ลงมติเลือก พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา แต่ท่านได้ปฏิเสธ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังต้องการที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ต่อไป⁹² ดังนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะที่เป็นบุคคลสำคัญในกลุ่มต่อต้านฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้สนับสนุนให้ นายควง อภัยวงศ์ เข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2487

2.2 รัฐบาลพลเรือนกับความขัดแย้งและความล้มเหลวในระบอบรัฐสภา (พ.ศ.2487 - 2490)

ภายหลังจาก ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ซึ่งรวมตัวกันเคลื่อนไหวในนามของขบวนการเสรีไทยสามารถต่อต้านและผลักดัน ฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม ออกจากการมีอำนาจทางการเมืองได้สำเร็จ บุคคลในกลุ่มการเมืองดังกล่าวจึงได้เข้ามามีอำนาจและบทบาททางการเมืองในระยะเวลาดังกล่าวโดยในช่วงเริ่มต้นนี้ได้มีความพยายามทำลายบทบาทและอิทธิพลของฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม อย่างขนานใหญ่ พร้อมกันนี้ นายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ ต่างก็มีความเห็นพ้องต้องกันที่จะผลักดันให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองภายใต้วิถีทางของระบอบรัฐสภาหรือพรรคการเมืองแทนการใช้อำนาจเผด็จการทางทหาร โดยการจัดวางกติกาทางการเมืองใหม่ด้วยการปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ภายใต้แนวคิดที่ต้องการจะลดบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองของข้าราชการประจำลงด้วยการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง แต่ในการการจัดวางกติกาทางการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการแข่งขันทางการเมืองในระบอบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นกลับนำไปสู่ความขัดแย้งภายในขบวนการเสรีไทย กลุ่มปีกขวาในขบวนการเสรีไทย ซึ่งไม่พอใจต่อการจัดวางโครงสร้างและกลไกบางประการในรัฐธรรมนูญ และเป็นฝ่ายแพ้ต่อการแข่งขันภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 จึงได้กลับไปรวมตัวกับกลุ่มนิยมเจ้าเพื่อเข้ามาต่อต้านรัฐบาลของฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ และท้ายที่สุดก็ได้หันไปให้การสนับสนุนฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม หรือกลุ่มทหารบกซึ่งมีความไม่พอใจรัฐบาลพลเรือนและขบวนการเสรีไทยให้เข้ามาทำการรัฐประหารล้มการเมืองในระบอบรัฐสภาลงในปี พ.ศ.2490

⁹¹ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492, หน้า 148.

⁹² ชลอ ศรีศรากร, สันติบาลใต้ดิน (พระนคร : โรงพิมพ์มิตรไทย , 2499) , หน้า 24.

2.2.1 รัฐบาลพลเรือนชุด พ.ต.ควง อภัยวงศ์

แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยส่วนใหญ่จะได้ให้การสนับสนุนต่อ นายควง อภัยวงศ์ ในการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ก็ตาม แต่การบริหารประเทศกลับมิได้ดำเนินไปโดยราบรื่นนัก ทั้งนี้เพราะ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังคงมีอำนาจและอิทธิพลในกลุ่มทหารอยู่มาก และจากการดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดทำให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม มีอำนาจในการสั่งการทหารทั้งสามเหล่าทัพได้ จึงยังเป็นที่หวั่นเกรงว่าฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม จะทำการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจกลับคืนไป ดังนั้น การจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้ นายควง อภัยวงศ์ จึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากทหารเรือเพื่อจะถ่วงดุลย์อำนาจกับฝ่ายทหารบกที่ยังคงให้การสนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงคราม⁹³ ดังจะสังเกตเห็นได้จากบุคคลที่เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้ประกอบไปด้วย นายทหารเรือถึง 5 คน⁹⁴ ส่วนที่เหลือก็เป็นบุคคลในคณะราษฎร และบุคคลสำคัญในขบวนการเสรีไทยซึ่งเป็นพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ ทั้งสิ้น

ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว จึงได้มีการดำเนินการลดบทบาทและอิทธิพลของฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม ด้วยการผ่อนปรนข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งออกประกาศใช้ตามนโยบายรัฐนิยมและกฎอัยการศึกในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม และรัฐบาลยังได้พยายามที่จะประสานกับกลุ่มนิยมเจ้าให้เข้ามาร่วมสนับสนุนรัฐบาลด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.2487⁹⁵ เพื่อปลดปล่อยนักโทษการเมืองเมื่อครั้งกบฏบวรเดชและกบฏ พ.ศ.2478 ต่อมาในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2488 ยังได้ตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่นักโทษการเมืองเหล่านี้ด้วย รวมทั้งการประกาศให้เจ้านายผู้ใหญ่ที่ถูกถอดถอนได้กลับดำรงฐานันดรศักดิ์อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินการล้มล้างฐานอำนาจในกองทัพของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เนื่องจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังคงใช้อำนาจในฐานะผู้บัญชาการสูงสุดออกคำสั่งต่าง ๆ โดยอ้างเหตุผลว่า “เพื่อการยุทธ” อันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐบาล เช่น การจัดสร้างอาคารและถนนต่าง ๆ ในจังหวัดลพบุรี และยังมีการจัดเตรียมกำลังทหารเพื่อยึดอำนาจคืนด้วย ซึ่งในเบื้องต้น นายควง อภัยวงศ์ ได้เดินทางไปเจรจากับ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เพื่อขอให้ลาออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดแต่ได้รับการปฏิเสธ ดังนั้น รัฐบาลจึงออกคำสั่งยุบเลิกตำแหน่งผู้บัญชาการสูงสุดเพื่อปลด จอมพล ป.พิบูลสงคราม ออกจากตำแหน่ง และแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแทน โดยให้ พล.อ.พระยาพลพล พยุหเสนา ซึ่งเป็นบุคคลที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ให้ความเคารพและเกรงใจเข้าดำรงตำแหน่ง

⁹³ ชวลิต ทรงกิตติ, “การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ.2475 - 2490)”, หน้า 151.

⁹⁴ ประทีป สายเสน , กบฏวังหลวงกับสถานะของปรีดี พนมยงค์ , หน้า 24.

⁹⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 61 วันที่ 20 กันยายน 2487.

เป็นแม่ทัพใหญ่และผู้บัญชาการทหารบกแทน⁹⁶ รวมทั้งการโยกย้ายและปลดนายทหารที่สนับสนุนจอมพล ป.พิบูลสงคราม ออกจากตำแหน่งที่คุมกำลัง แล้วแต่งตั้งนายทหารบกที่ให้การสนับสนุนการจัดตั้งองค์การต่อต้านญี่ปุ่น เช่น พล.ท.ชิต มั่นศิลป์ สินาดโยธารักษ์, พล.ท.พิชิต เกรียงศักดิ์พิชิต ขึ้นมามีบทบาทในการควบคุมกองทัพแทน⁹⁷ ในส่วนของรัฐสภานั้นเนื่องจากอยู่ในภาวะสงครามรัฐบาลจึงได้มีการประกาศขยายเวลาออกไปอีก 2 ปี โดยอ้างเหตุแห่งภาวะสงครามจึงไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ และ ในประการสำคัญ รัฐบาลได้เสนอญัตติด่วนเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ.2488 และได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น 27 คน⁹⁸ เพื่อปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในหลักการสำคัญ 7 ประการที่เสนอโดย นายปรีดี พนมยงค์ คือ⁹⁹

- 1) ยกเลิกสมาชิกประเภท 2 ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล..
- 2) ยกเลิกบทบัญญัติซึ่งให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง
- 3) อำนาจนิติบัญญัติมี 2 สภา คือ สภาอาวุโส และสภาผู้แทน
- 4) สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกมาโดยตรง
- 5) สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรได้เลือกตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้ง หรือเป็นการเลือกตั้ง 2 ชั้น ไม่มีการแต่งตั้ง
- 6) คณะรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยประธานสภาผู้แทนและประธานสภาอาวุโสเป็นผู้ลงนามรับสนอง แต่บุคคลซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี หือรัฐมนตรีนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติ...
- 7) รัฐมนตรี และสมาชิกของสภาผู้แทนและสภาอาวุโสนั้นจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

แต่รัฐบาลชุดนี้ยังไม่ทันดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จก็ได้ลาออกเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ.2488 โดยนายควง อภัยวงศ์ ให้เหตุผลว่ารัฐบาลชุดนี้ได้ร่วมสงครามกับ

⁹⁶ ลีริรัตน์ เรื่องวงศ์วาท, "บทบาททางการเมืองของ นายควง อภัยวงศ์ ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 - 2491" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) , หน้า 142 - 147.

⁹⁷ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492, หน้า 165.

⁹⁸ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517), หน้า 442.

⁹⁹ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540) , หน้า 190.

ญี่ปุ่น เมื่อญี่ปุ่นยอมแพ้สงครามแล้วรัฐบาลจึงจำเป็นต้องลาออกด้วย¹⁰⁰ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความเหมาะสมในอันที่จะยังมิตรภาพและดำเนินการเจรจาเพื่อความวัฒนาถาวรของชาติเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป¹⁰¹

จากผลของสงครามที่สิ้นสุดลงโดยที่ฝ่ายอักษะเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงได้ประกาศสันติภาพและระบุว่าการประกาศสงคราม และการกระทำทั้งหลายอันเป็นปฏิปักษ์ต่อสหประชาชาตินั้นเป็นการกระทำที่ผิดจากเจตจำนงของคนไทยและขัดต่อรัฐธรรมนูญ การประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นโมฆะและไม่ผูกพันกับประชาชนชาวไทย¹⁰² แม้ว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาให้การรับรองการประกาศสันติภาพดังกล่าว แต่ประเทศไทยก็ต้องได้รับการกดดันจากการเจรจาเพื่อยกเลิกสถานะสงครามกับประเทศอังกฤษในเวลาต่อมา

2.2.2 รัฐบาลพลเรือนชุด นายทวี บุญยเกต

ในวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2488 นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เชิญประธานสภาผู้แทนราษฎรไปพบและแจ้งให้ทราบว่าผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อเจรจากับพันธมิตรควรจะเป็น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าเสรีไทยนอกประเทศ แต่โดยเหตุที่ยังไม่เดินทางกลับประเทศ จึงเห็นควรให้ นายทวี บุญยเกต ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีชั่วคราว¹⁰³ ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงอย่างสั้น ๆ ว่าจะยึดหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัดและจะร่วมมือกับสหประชาชาติทุกวิถีทาง สำหรับบทบาทที่สำคัญของรัฐบาลชุดนี้ก็คือ รัฐบาลได้ประกาศยุบเลิกตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งอยู่ กับได้ประกาศยกเลิกกติกาสัญญาพันธมิตรต่าง ๆ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นทั้งสิ้น¹⁰⁴

¹⁰⁰ ควง อภัยวงศ์, “การเปลี่ยนรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม,” ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย, (รวบรวมและจัดพิมพ์โดย สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย), หน้า 422.

¹⁰¹ ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 – 2517), หน้า 467 – 468.

¹⁰² ทวี บุญยเกต, “ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุการณ์ในประเทศไทยในระหว่างมหาสงครามโลกครั้งที่ 2”, หน้า 325.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 469 – 472.

¹⁰⁴ ประยุทธ์ สิทธิพันธ์, ประวัติการเมืองไทย (กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2511), หน้า 502.

2.2.3 รัฐบาลพลเรือนชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช

เมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เดินทางกลับมาถึง นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2488 โดยที่ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับกิจการในด้านต่าง ๆ และยังมีส่วนสำคัญในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่ยังคงเป็นบุคคลในคณะรัฐบาลเดิมของ นายทวี บุญยเกตุ และเกือบทั้งหมดเป็นพรรคพวกของ นายปรีดี พนมยงค์ การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่าง นายปรีดี พนมยงค์ กับ นายควง อภัยวงศ์ เนื่องจาก นายควง อภัยวงศ์ มีความเห็นว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศดีพอจึงยังไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹⁰⁵ แต่นายปรีดี พนมยงค์ ต้องการจะอาศัยบทบาทในด้านการต่างประเทศของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ในการเจรจากับฝ่ายสัมพันธมิตร กับต้องการสร้างความรอมชอมและลดกระแสต่อต้านจากกลุ่มนิยมเจ้าโดยการแสดงให้เห็นว่าไม่มีความต้องการจะกีดกันเชื้อพระวงศ์จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้ผลักดันให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี

ภายหลังจาก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐบาลได้อัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จนิวัตกลับประเทศไทย ซึ่งพระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯเสด็จพระราชดำเนินนิวัตกลับถึงประเทศไทยตามคำกราบบังคมทูลของรัฐบาลในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2488 และโดยที่พระองค์ทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการของ นายปรีดี พนมยงค์ จึงสิ้นสุดลง และได้รับเกียรติแต่งตั้งให้เป็นรัฐบุรุษอาวุโส มีหน้าที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน¹⁰⁶ สำหรับภารกิจสำคัญของรัฐบาลชุดนี้ได้แก่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม เนื่องจากภายหลังจากฝ่ายอักษะแพ้สงคราม ฝ่ายสัมพันธมิตรได้ดำเนินการจับกุมอาชญากรรมสงครามเพื่อขึ้นศาลอาชญากรรมสงครามของฝ่ายสัมพันธมิตร และมีคนไทยบางคนมีชื่อรวมอยู่ในบัญชีอาชญากรรมสงครามด้วย รัฐบาลจึงได้เสนอให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเพื่อหลีกเลี่ยงการพิจารณาคดีอาชญากรรมสงครามที่เป็นคนไทยโดยศาลพิเศษของฝ่ายสัมพันธมิตรอันเป็นการป้องกันไม่ให้ไทยเสียเสรีภาพทางการศาล¹⁰⁷ สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อสภาเพื่อพิจารณากลับได้รับการอภิปรายคัดค้านอย่างรุนแรงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นเรื่องหลักกฎหมายย้อนหลังและการกระทำอันถือเป็นอาชญากรรมสงครามในมาตรา 3 นอกจากนี้ นายสงวน ตุลารักษ์ ยังได้เสนอให้รัฐบาลใช้ศาลพิเศษพิจารณาคดี เรียกว่า “ศาลประชาชน” แทนศาลฎีกา ซึ่งในประเด็นนี้เป็นผล

¹⁰⁵ ขวลิต ทรงกิตติ, “การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์”, หน้า 175.

¹⁰⁶ “ประกาศพระบรมราชโองการ,” ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 62 ตอนที่ 70 (11 ธันวาคม 2488), หน้า 699 – 700.

¹⁰⁷ ประทีป สายเสน, กบฏวังหลวงกับสถานะของ ปรีดี พนมยงค์, หน้า 40 – 42.

สะท้อนมาจากปฏิกริยาต่อต้านฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม อย่างรุนแรงที่ดำรงอยู่ในปีกซ้ายของ ขบวนการเสรีไทย นำโดยกลุ่มผู้นำอีสานและบางส่วนจากกลุ่มปรีดี - พลเรือน¹⁰⁸ แต่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เสนอให้ประธานสภาระงับการเสนอร่างพระราชบัญญัติตั้งศาลประชาชนเสีย โดยอ้างว่าสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาชญากรสงครามแล้วเป็นการไม่ชอบที่จะให้มีศาลประชาชน¹⁰⁹ ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติอาชญากรสงครามก็ผ่านการลงมติจากสภาและได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2488 หลังจากนั้นจึงได้การจับกุมจอมพล ป. พิบูลสงคราม และพรรคพวกอีกหลายคนในข้อหาว่าเป็นอาชญากรสงคราม และในท้ายที่สุดศาลได้ตัดสินยกฟ้องด้วยเหตุผลว่าพระราชบัญญัติอาชญากรสงครามดังกล่าวไม่มีผลย้อนหลัง¹¹⁰ ดังนั้น ฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงครามจึงพ้นข้อหาไป

สำหรับภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาลชุดนี้ก็คือ การเจรจายกเลิกสถานะสงครามกับประเทศอังกฤษ ซึ่งรัฐบาลสามารถเจรจายกเลิกสถานะสงครามระหว่างไทยกับอังกฤษได้เป็นผลสำเร็จโดยการร่วมลงนามในสัญญาเลิกสถานะสงคราม เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2489¹¹¹ แต่ในระหว่างดำเนินการเจรจาดังกล่าวได้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่าง นายปรีดี พนมยงค์ กับ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เนื่องจากมีความเห็นต่อข้อสัญญาที่อังกฤษเสนอแตกต่างกัน โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องการประวิงเวลาการเจรจาเพื่อต่อรองกับอังกฤษ แต่ นายปรีดี พนมยงค์ และรัฐมนตรีในคณะส่วนใหญ่เห็นว่าถ้ายืดเวลานานไปอังกฤษอาจจะเรียกร้องผลประโยชน์มากขึ้น¹¹² และอังกฤษพยายามผลักดันเงื่อนไขและข้อตกลงผ่านทาง นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการ ทาง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เห็นว่าเป็นการเข้ามาท้าวท้วงในหน้าที่ของตนซึ่งเป็น นายกรัฐมนตรีและต้องรับผิดชอบโดยตรงในผลของการเจรจา¹¹³ จึงเกิดความความไม่พอใจและยังผลไปสู่การแตกแยกกันระหว่าง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กับ นายปรีดี พนมยงค์ ในท้ายที่สุด

¹⁰⁸ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492, หน้า 178 - 180.

¹⁰⁹ เพ็ญ อันชุธัทธ์, “การศึกษาเชิงวิเคราะห์ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง พ.ศ.2498 - 2514”, หน้า 20.

¹¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกา คดีอาชญากรสงคราม คดีที่ 1/2488 วันที่ 23 มีนาคม 2499.

¹¹¹ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517), หน้า 491 - 493.

¹¹² ประชัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย พ.ศ. 2481 - 2500”, หน้า 194.

¹¹³ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492 , หน้า 186.

เนื่องจากรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งสร้างเกิดความอึดอัดใจในการบริหารประเทศแก่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นอย่างมากจนขยายตัวเป็นความขัดแย้งในสัมพันธภาพระหว่างบุคคลทั้งสอง ประกอบกับ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พิจารณาเห็นว่ารัฐบาลเริ่มไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกในสภาฯ เพราะสมาชิกในสภาฯ ส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกในฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ดังนั้น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2488 และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ขึ้นในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2489 ซึ่งก่อนการเลือกตั้งปรากฏว่า ได้มีการรวมตัวกันในรูปของพรรคการเมืองขึ้นเพื่อเตรียมการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้ง นี้ เช่น พรรคก้าวหน้า ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายอนุรักษนิยม มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงข้ามกับคณะราษฎรแล้วทำการต่อต้านคณะราษฎรตามวิถีทางการเมืองต่อไป ดังนั้น สมาชิกส่วนใหญ่จึงเป็นบุคคลในกลุ่มนิยมเจ้า นำโดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และบรรดาอดีตนักโทษการเมืองที่ได้รับการปลดปล่อยในปี พ.ศ.2487 ส่วนทางฝ่ายพลเรือนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำโดยกลุ่มผู้นำอีสานที่สนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้ร่วมกันจัดตั้ง พรรคสหชีพ ขึ้นโดยมีนโยบายทางการเมืองเน้นหนักไปทางสังคมนิยม¹¹⁴ ภายหลังจากจัดตั้งพรรคสหชีพแล้ว ก็ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งประเภทที่ 1 และ ประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นบุคคลในฝ่ายพลเรือนคณะราษฎรที่สนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ แต่ไม่ยอมเข้าเป็นสมาชิกพรรคสหชีพ เพราะไม่ค่อยจะเห็นด้วยกับนโยบายทางการเมืองที่มุ่งไปทางสังคมนิยม บุคคลกลุ่มนี้จึงได้ร่วมกันจัดตั้ง พรรคแนวรัฐธรรมนูญ ขึ้นโดยมี พล.ร.ต.ถวัลย์ อ่างนาวาสวัสดิ์ เป็นผู้นำ นอกจากนี้ยังมีพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งคือ พรรคอิสระ ซึ่งมีสมาชิกเพียงไม่กี่คนและประกาศนโยบายว่าจะดำเนินนโยบายอิสระ แต่ก็ได้ให้การสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ ด้วยเช่นกัน¹¹⁵ ควบคู่กับการเริ่มต้นของระบอบพรรคการเมืองนี้เองก็ได้เกิดความขัดแย้งระหว่าง นายปรีดี พนมยงค์ กับ นายควง อภัยวงศ์ เนื่องจากภายหลังจากเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเป็นการภายในเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2489 เพื่อพิจารณาบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในครั้งแรกนี้ที่ประชุมได้มีมติเสนอให้ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ตอบปฏิเสธ อย่างไรก็ตาม นายปรีดี พนมยงค์ ก็ตระหนักดีว่า นายควง อภัยวงศ์ เป็นอีกบุคคลหนึ่ง ที่ได้รับความนิยมจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำลังก้าวไปสู่การเป็นผู้นำทางการเมืองด้วยตัวของตัวเอง ดังนั้น นายปรีดี พนมยงค์ จึงสนับสนุน นายดิเรก ชัยนาม ให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เลือก นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้นายปรีดี พนมยงค์ เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมาก¹¹⁶ และกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งและการต่อสู้ทางการเมืองในกลุ่มผู้นำพลเรือนในระยะต่อมา

¹¹⁴ ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทย, หน้า 174 - 177.

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189 - 191.

¹¹⁶ สุชิน ตันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของการรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า

2.2.4 รัฐบาลพลเรือนชุด นายควง อภัยวงศ์

เนื่องจาก นายควง อภัยวงศ์ มีความขัดแย้งกับ นายปรีดี พนมยงค์ ดังนั้น การจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้จึงไม่ปรากฏว่ามีพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ ร่วมอยู่ในรัฐบาลชุดนี้เลย โดย นายควง อภัยวงศ์ ได้หันไปรวมกลุ่มกับกลุ่มนิยมเจ้าด้วยการแต่งตั้งบุคคลในฝ่ายขุนนางเก่า และปีกขวาของขบวนการเสรีไทยเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีหลายคน¹¹⁷ และจากสาเหตุความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลให้ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ หาทางขจัด นายควง อภัยวงศ์ ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการอาศัยพรรคพวกในสภาเป็นฐานอำนาจในการต่อสู้ทางรัฐสภา ดังจะเห็นได้จากกรณีการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2489 ได้ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่มสหชีพซึ่งให้การสนับสนุนฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ชักถามและโจมตีรัฐบาลอย่างรุนแรงจนรัฐบาลต้องใช้เวลาในการแถลงนโยบายและตอบข้อซักถามเป็นเวลาถึงสองวัน และเมื่อมีการลงมติ ปรากฏว่ารัฐบาลได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียง 86 ต่อ 166 ซึ่งเป็นจำนวนเกินครึ่งเพียงเล็กน้อยเท่านั้น¹¹⁸

ภายหลังจากที่รัฐบาลชุดนี้บริหารประเทศมาได้เพียง 6 วัน นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขันต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นสมควรรับหลักการ แต่เมื่อมีการลงมติกลับปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายแพ้มติในสภาฯ ดังนั้น นายควง อภัยวงศ์ และคณะรัฐมนตรีจึงลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ.2489 ต่อกรณีที่เกิดขึ้นนี้ได้มีการวิเคราะห์ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นแผนการณ์ของฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ที่ต้องการล้มล้างรัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ เพราะว่าเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 2 ในสมัยรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ สภาฯกลับลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไป ถึงแม้ว่าสภาฯชุดเดียวกันนี้ได้ลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 มาแล้วก็ตาม¹¹⁹ ผลจากการที่รัฐบาลชุดนายควง อภัยวงศ์ ต้องพ่ายแพ้ต่อการลงมติในครั้งนี้จึงเป็นปัจจัยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุน นายควง อภัยวงศ์ และต่อต้าน นายปรีดี พนมยงค์ ได้ร่วมกันจัดตั้งพรรคประชาธิปัตย์ขึ้น โดย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ยุบพรรคก้าวหน้าเข้ามารวมด้วย และได้ชักชวนให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เข้าร่วมในพรรคด้วย ต่อมาในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2489 จึงได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นการภายในเพื่อพิจารณาหาบุคคลที่จะเข้า

¹¹⁷ โปรตดูรายชื่อคณะรัฐมนตรี ใน ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517), หน้า 499 - 500.

¹¹⁸ ตำรง อัมวิเศษ, “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) , หน้า 189 - 190.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 192 - 193.

มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏว่าพรรคหิพซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอให้ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากติดขัดด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ นายจำรัส สุวรรณชีพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงได้ลาออกเพื่อให้ นายปรีดี พนมยงค์ เข้าดำรงตำแหน่งแทนอันเป็นการเปิดโอกาสให้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹²⁰

2.2.5 รัฐบาลพลเรือนชุด นายปรีดี พนมยงค์

นายปรีดี พนมยงค์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2489 และรัฐบาลได้แถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ.2489 ซึ่งรัฐบาลได้รับความไว้วางใจอย่างท่วมท้นด้วยคะแนนเสียง 115 ต่อ 3 คะแนน¹²¹ โดยได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นเพื่อให้การสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ ได้แก่ พรรคสหชีพ , พรรคอิสระ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ

สำหรับการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้พยายามสร้างบรรยากาศแห่งการรวมข้อมด้วยการชักชวนให้ นายควง อภัยวงศ์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เข้าร่วมในรัฐบาลด้วยแต่ก็ได้รับการปฏิเสธ ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ และ ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ยังคงดำเนินต่อไป ดังจะเห็นได้จากฝ่ายค้านได้พยายามโจมตีฝ่ายรัฐบาลหลายครั้ง เช่น กรณีที่ นายปรีญา จุฑาภักดิ์ สมาชิกในกลุ่มพรรคประชาธิปไตยได้เสนอให้ที่ประชุมสภาพิจารณาตั้งคณะกรรมการสอบสวนเสนาบดีแผ่นดินตั้งแต่ พ.ศ.2487 ย้อนหลังลงไปถึงเงินอื่น ๆ ของชาติด้วย นอกจากนี้ นายบุญช่วย อัดถากร สมาชิกพรรคประชาธิปไตย ยังได้ตั้งกระทู้ถามรัฐบาลถึงเรื่องค่าใช้จ่ายของเสรีไทย และได้เสนอให้ที่ประชุมสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนเสนาบดีเงินงบสันติภาพซึ่งเป็นเงินที่เสรีไทยนำไปใช้จ่ายด้วย¹²² ต่อกรณีที่เกิดขึ้นนี้ได้แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความขัดแย้งและการแข่งขันทางการเมืองในระหว่างผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือนทั้งสองฝ่าย

แม้ว่ากลุ่มการเมืองระหว่างฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ และฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ จะมีความขัดแย้งกันเพียงใด แต่ทั้งสองฝ่ายต่างก็พยายามที่จะประนีประนอมกัน เนื่องจากทั้งสอง

¹²⁰ ชวลิต ทรงกิตติ , “การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร.ปรีดี พนมยงค์”, หน้า 158 - 159.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

¹²² ดำรง อิมวิเศษ , “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”, หน้า 195 - 198.

ฝ่ายมีความต้องการร่วมกันในการที่จะจัดอิทธิพลของฝ่ายทหารออกจากวงการเมืองซึ่งกำลังคุกคามเสถียรภาพของรัฐบาลพลเรือนในขณะนั้นด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 ที่ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่สมัยที่ นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก (31 สิงหาคม 2481 – 31 สิงหาคม 2488) และได้มีการดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงรัฐบาลชุดนี้ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 อย่างต่อเนื่องตลอดเดือน เมษายน พ.ศ.2489 จึงแล้วเสร็จและประกาศให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2489¹²³ รัฐบาลได้ให้เหตุผลของการนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ดังคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 ว่า รัฐธรรมนูญฉบับเดิมได้ประกาศใช้มานานกว่า 14 ปี แล้ว สมควรจะได้มีการปรับปรุงบทเฉพาะกาลว่าด้วยการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่ได้มีการต่ออายุจนถึง พ.ศ.2495 จึงเป็นบทเฉพาะกาลที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในเวลานั้น สมควรเลิกเสีย¹²⁴

โดยหลักการและเนื้อหาสาระ (ยกเว้นบทเฉพาะกาล) ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะพิจารณาเห็นได้ว่าเป็นการจัดระเบียบอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมีความสอดคล้องกับหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นถึงรูปการปกครองที่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน โดยประชาชน และ เพื่อประชาชน มากที่สุดฉบับแรกของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการและวิธีการสำคัญ คือ¹²⁵

1. เน้นหลักอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งพระมหากษัตริย์ผู้ดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ผ่านทางสถาบันต่าง ๆ คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล (มาตรา 2,6,7 และ 8)

2. รัฐถูกห้ามมิให้ล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย เว้นแต่จะกระทำการโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อย ประโยชน์สาธารณะ ศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ยังรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มทางการเมือง เช่น การจัดตั้งพรรคการเมือง ให้สิทธิในการร้องทุกข์ และห้ามจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง (มาตรา 13,14,15 และ 82)

3. ใช้หลักนิติธรรมเป็นแนวในการปกครอง กล่าวคือ ประชาชนชาวไทยทุกเพศเสมอกันในทางกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าคนไทยทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน และมีสิทธิที่จะได้

¹²³ “ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2489” , ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่มที่ 63 ตอนที่ 30 (10 พฤษภาคม 2489) : หน้า 359.

¹²⁴ พระราชปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.

¹²⁵ ดำรง อิมวิเศษ , “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ” , หน้า 174 – 177.

รับบริการทุกชนิดจากรัฐโดยเสมอภาค กฎหมายจะใช้บังคับแก่คนไทยทุกคนอย่างเสมอหน้ากัน จะออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังอันเป็นการลงโทษบุคคลไม่ได้ (มาตรา 12 และ 19)

4.จัดระเบียบอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประกอบด้วย 3 สถาบัน คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ

4.1 กำหนดให้สถาบันหลักในการปกครองประเทศประกอบด้วย 3 สถาบัน คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสองสภา คือ พุฒิสภา (สมาชิกได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม) และสภาผู้แทนราษฎร (สมาชิกได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง) (มาตรา 17,24 และ 29) นับว่าเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้นนับว่าสอดคล้องกับลัทธิอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

4.2 ใช้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลแห่งอำนาจ (Check and Balance of Power) ในความสัมพันธ์ของสถาบันหลัก คือ (มาตรา 32,34,69 และ 84)

4.2.1 ก่อนเข้าบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน และสมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้

4.2.2 ฝ่ายบริหารมีสิทธิตราพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาผู้แทนได้

4.2.3 สำหรับฝ่ายตุลาการนั้น รัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระโดยกำหนดให้ การแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน การย้ายการถอดถอนผู้พิพากษา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

5.กำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน คือ สมาชิกวุฒิสภา สภาผู้แทน และรัฐมนตรี จะเป็นข้าราชการประจำมิได้ (มาตรา 24,29 และ 66)

สำหรับหลักการให้แยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกันโดยเด็ดขาดโดยการห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันนั้น ภายใต้หลักการดังกล่าวเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานอำนาจทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเดิมได้อำนาจอำนาจจากกลุ่มทหาร และข้าราชการประจำ มาเป็นการอาศัยการสนับสนุนโดยมวลชนในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่าแท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาลพลเรือนในการทำลายอิทธิพล และจำกัดบทบาทของทหารทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ฝ่ายรัฐบาลได้อย่างมั่นคงเช่นกัน¹²⁶ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลใน มาตรา 90 ว่า

¹²⁶ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ.2475 – 2527” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 38.

“ในวาระเริ่มแรก พุฒสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฒสภาเป็นผู้เลือกตั้งภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้

องค์การเลือกตั้งสมาชิกพฒสภาประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้...”

ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรานี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพลเรือนมิได้คิดที่จะสร้างมวลชนเป็นฐานรองรับอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่เป็นการสร้างฐานอำนาจสนับสนุนแต่เฉพาะในรัฐสภาเป็นสำคัญเท่านั้น เพราะจากข้อเท็จจริงแล้วองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฒสภาซึ่งได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในวันสุดท้ายก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2489 ซึ่งสมาชิกจำนวนมากเป็นผู้ฝักใฝ่ในผู้นำพลเรือนกลุ่มหนึ่ง¹²⁷ อย่างเปิดเผย ดึงจะสังเกตได้จากสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวเป็นกลไกที่สำคัญซึ่งผู้นำพลเรือนกลุ่มนี้ใช้เป็นเครื่องมือในการขจัดอำนาจของฝ่ายตรงข้ามเสมอมา เช่น บทบาทในการโค่นล้มอำนาจของผู้นำทางทหาร คือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม และ บทบาทในการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2475 และยกร่างขึ้นใหม่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2489 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้รัฐบาลพลเรือนใช้เป็นเครื่องมือในการขจัดอิทธิพล อำนาจ และบทบาทของผู้นำทางทหารโดยตรง ดังนั้น การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวเป็นองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฒสภาจึงเท่ากับเป็นการกลบเจตน์จำนงของปวงชน และเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเล่นพรรคเล่นพวกกันอย่างเด่นชัด และจากบทเฉพาะดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่ากระบวนการทางการเมืองและการปกครองไทยยังคงดำเนินอยู่แต่ในระดับบนเท่านั้น อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่ที่ชนชั้นผู้ปกครอง อันได้แก่ผู้นำพลเรือนชั้นนำ อำนาจหาได้เคลื่อนมาถึงประชาชนอย่างแท้จริงไม่ ดังนั้น ประชาชนจึงมิได้มีบทบาทในฐานะเป็นฐานสนับสนุนทางการเมืองของรัฐบาลพลเรือน¹²⁸ และจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการตั้งสมาคม และการตั้งพรรคการเมืองไว้ด้วย (มาตรา 14) ดังนั้น กลุ่มการเมืองต่าง ๆ จึงได้ประกาศจัดตั้งพรรคการเมือง และดำเนินการแข่งขันทางการเมืองในรูปแบบของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

แม้ว่ากลุ่มผู้นำพลเรือนจะร่วมกันผลักดันให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองในระบบสภาได้สำเร็จด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 แต่ภายใต้ความสำเร็จดังกล่าวก็ได้

¹²⁷ กระมล ทองธรรมชาติ , วัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524) , หน้า 24. อ้างถึงใน ดำรง อิมวิเศษ , “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ” , หน้า 178.

¹²⁸ ดำรง อิมวิเศษ , “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ” , หน้า 178 - 179.

เกิดความขัดแย้งทางแนวความคิดในกลุ่มผู้นำพลเรือนด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการถกเถียงในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของพหุสภาระหว่างฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ กับ ฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ว่าความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นผลสะท้อนจากความแตกต่างระหว่างแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยกับอนุรักษนิยมประชาธิปไตยในกลุ่มผู้นำพลเรือน ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดพื้นฐานต้องการกระจายหรือขยายอำนาจให้แก่ประชาชนในระบอบรัฐสภา โดยกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาทั้ง 2 สภานั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนมิใช่มาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทั้ง 2 สภาเป็นตัวแทนของปวงชนอย่างสมบูรณ์ในการแสดงมติแทนปวงชนในสภาอันเป็นการจัดวางกติกาทิศทางการเมืองหรือรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับ “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” ภายใต้แนวคิดนี้ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ได้กำหนดแต่แรกให้ สภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้ง หรือเป็นการเลือกตั้ง 2 ชั้น ไม่มีการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และต้องการผลักดันให้พหุสภามีอำนาจในการควบคุมราชการแผ่นดินหรือฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เพราะถือว่าพหุสภานั้นเป็นตัวแทนผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน และที่สำคัญเห็นว่าการมี 2 สภาซึ่งต่างมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารจะเป็นแนวทางป้องกันการใช้อำนาจเผด็จการจากฝ่ายรัฐบาล และภายใต้แนวคิดของฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ มีจุดหลักอยู่ตรงที่เป็นความพยายามต้องการลดบทบาทและอิทธิพลของคนชั้นสูงในทางการเมืองด้วย ด้วยการกำหนดให้พหุสภาหรือสภาสูง เป็นการเลือกตั้งจากประชาชนทางอ้อมแทนที่จะเป็นการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ อันเป็นจุดสำคัญที่ขัดแย้งกับแนวคิดอนุรักษนิยมประชาธิปไตยที่ดำรงอยู่ในฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งต้องการสงวนอำนาจและสิทธิบางประการไว้ให้กับคนชั้นสูงในระบอบรัฐสภา หรืออีกนัยหนึ่งคือต้องการให้พหุสภาหรือสภาสูงเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการเข้าควบคุมการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล ดังนั้น ฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ จึงไม่อาจเห็นพ้องกับฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ในเรื่องอำนาจของพหุสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม และต้องการผลักดันให้พหุสภานั้นมีอำนาจเป็นเพียงสภายับยั้ง¹²⁹ นอกจากนี้ ยังได้มีการวิเคราะห์อีกว่าความขัดแย้งในกลุ่มผู้นำพลเรือนยังมีส่วนสัมพันธ์มาจากความขัดแย้งทางแนวคิดที่เกี่ยวกับ “ประชาธิปไตย” และหรือกำเนิดของรัฐธรรมนูญในสังคมไทยที่แตกต่างกันโดยพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ ในประการแรกนั้นเข้าใจว่าฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งเน้นการกระจายอำนาจออกไปสู่ประชาชนอันเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานทางสังคม - การเมือง ของคนชั้นกลาง - ล่าง ส่วนฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ เข้าใจว่าน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษซึ่งเน้นการสงวนอำนาจบางประการให้แก่พระมหากษัตริย์หรือคนชั้นสูงอันเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานทางสังคม - การเมืองของคนชั้นสูง ในประการที่สองนั้นเป็นไปได้ว่ามีความสัมพันธ์มาจากความเชื่อที่ต่างกันมานับแต่ครั้งเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 โดยฝ่ายนาย

¹²⁹ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492 , หน้า 216 - 217.

ปรีดี พนมยงค์เชื่อว่ารัฐธรรมนูญสยามเกิดจากการยึดอำนาจนำโดยคณะราษฎรแล้วมาตกลงกัน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่กลุ่มนิยมเจ้าหรือฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ ที่เชื่อว่ารัฐธรรมนูญสยามเกิดจากการพระราชทาน¹³⁰

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 การแข่งขันแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในระหว่างผู้นำพลเรือนฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ และฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ ได้ดำเนินไปอย่างรุนแรง ดังกรณีการเลือกตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกพฤฒิสภามาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในวาระแรกบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกผู้แทนราษฎรที่อยู่ในวันสุดท้ายก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้เลือกสมาชิกพฤฒิสภา ในการเลือกตั้งสมาชิกพฤฒิสภาครั้งนั้น ฝ่ายพรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ เชื่อว่าพรรคประชาธิปไตยคิดโกงการเลือกตั้ง¹³¹ ด้วยการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครในนามพรรคประชาธิปไตยขึ้นเพื่อให้สมาชิกของตนเลือก แต่เมื่อทางฝ่ายพรรคสหชีพ, พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ ทราบเรื่องจึงร่วมกันดำเนินการจัดทำบัญชีรายชื่อขึ้นเช่นเดียวกัน อันเป็นผลให้บุคคลในบัญชีรายชื่อของฝ่ายพรรคสหชีพ, พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคอิสระ ได้รับเลือกเป็นสมาชิกพฤฒิสภาทั้งหมด ทำให้ฝ่ายพรรคประชาธิปไตยซึ่งพ่ายแพ้การเลือกตั้งในครั้งนี้เกิดความไม่พอใจอย่างมาก¹³² และพยายามโจมตีรัฐบาลของปรีดี พนมยงค์ จึงทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองในกลุ่มผู้นำพลเรือนมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ต่อมาในวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.2489 นายปรีดี พนมยงค์ และคณะรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติแต่งตั้งให้ นายปรีดี พนมยงค์ เข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกเป็นวาระที่สองแต่ยังมีทันได้มีการจัดตั้งคณะรัฐบาล ในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ.2489 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลก็เสด็จสวรรคต นายปรีดี พนมยงค์ จึงกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมกันและมีมติอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลขึ้นครองราชย์ และแต่งตั้งสมาชิกพฤฒิสภาที่มีอายุสูงสุด 3 ท่าน เป็นคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว และสภาผู้แทนราษฎรยังได้มีมติแต่งตั้งให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งโดย นายปรีดี พนมยงค์ ได้จัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศเมื่อวันที่ 11

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 219 – 220.

¹³¹ ชวน ทองมี , “ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่สอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) , หน้า 95.

¹³² สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ , แผนชังชาติไทย, หน้า 54.

มิถุนายน พ.ศ.2489¹³³ ภายหลังจากจัดตั้งรัฐบาลเสร็จสิ้นจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นทำหน้าที่สอบสวนกรณีการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งเหตุการณ์การเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลทำให้รัฐบาลตกอยู่ในฐานะที่ลำบากที่สุดเนื่องจากการวิพากษ์วิจารณ์และกล่าวโจมตีรัฐบาลถึงกรณีการสวรรคตอย่างรุนแรงจากหนังสือพิมพ์ และประชาชนโดยทั่วไป ในระยะเวลาเดียวกันศัตรูทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้อาศัยกรณีสวรรคตเป็นประเด็นในการกล่าวหาและโจมตีรัฐบาลอย่างรุนแรงในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจึงต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน มีการเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์ และจับกุมบุคคลที่กล่าวโจมตีรัฐบาล แต่รัฐบาลยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์และกล่าวโจมตีอยู่โดยตลอด ดังนั้น ในวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ.2489 นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้ขอลาออกจากตำแหน่งโดยอ้างว่าอนามัยเสื่อมโทรมลง ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลได้เต็มที่¹³⁴

แม้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ จะได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างผู้นำพลเรือนทั้งสองฝ่ายยังคงดำเนินต่อไป โดยแต่ละฝ่ายได้ส่งตัวแทนของตนเข้าทำการแข่งขันเพื่อรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีพรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพ ให้การสนับสนุนนั้น ได้สนับสนุนให้ พล.ร.ต. ถวัลย์ อ่างรณาวาสวัสดิ์ เข้าแข่งขัน ส่วนทางฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ ได้ให้การสนับสนุน ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เข้าแข่งขันในตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากพรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพ เป็นฝ่ายที่มีคะแนนเสียงในสภาโดยส่วนใหญ่ ดังนั้น พล.ร.ต.ถวัลย์ อ่างรณาวาสวัสดิ์ จึงได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยคะแนน 133 ต่อ 52 เสียง¹³⁵

2.2.6 รัฐบาลชุด พลเรือตรีถวัลย์ อ่างรณาวาสวัสดิ์

พลเรือตรีถวัลย์ อ่างรณาวาสวัสดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2489¹³⁶ สำหรับการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้ มีพรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพ เป็นพรรคฝ่ายรัฐบาล ส่วนพรรคประชาธิปัตย์ทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน

¹³³ “การแต่งตั้งรัฐบาลชุดใหม่” , ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่มที่ 63 ตอนที่ 42 (13 มิถุนายน 2489) : หน้า 1.

¹³⁴ ปรีดี พนมยงค์ , “ระลึกถึงคุณหลวงสังวรยุทธกิจ (สังวร สุวรรณชีพ) ,” ใน อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลเรือตรีหลวงสังวรยุทธกิจ (สังวร สุวรรณชีพ) ณ เมรุวัดธาตุทอง วันพฤหัสบดีที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2516 , หน้า 63 – 64.

¹³⁵ ดำรง อิมวิเศษ , “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และการเมืองภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ” , หน้า 202 – 204.

¹³⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 – 2517). หน้า 550.

ในระหว่างการบริหารราชการนั้น รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมายอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สินค้าเครื่องอุปโภค บริโภค ขาดแคลน และมีราคาสูง รวมถึงปัญหาการคอร์รัปชันของข้าราชการและผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะกรณีการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การสรรหาทหารที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยการจำหน่ายสินค้าเครื่องอุปโภคและบริโภคในราคาถูก ฝ่ายพรรคประชาธิปไตยจึงได้เสนอญัตติอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 19 - 26 พฤษภาคม พ.ศ.2490 ซึ่งได้มีการกระจายเสียงเสียงออกอากาศให้ประชาชนได้รับฟังด้วย ภายหลังจากการอภิปรายที่ประชุมสภาฯ ได้ลงมติไว้วางใจรัฐบาลด้วยคะแนน 86 ต่อ 55 เสียง¹³⁷ แม้ว่ารัฐบาลขณะนั้นไม่ไว้วางใจแต่ผลจากการอภิปรายได้ส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของรัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ พร้อมคณะรัฐมนตรีก็ได้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2489 แต่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วมีมติแต่งตั้งให้ พลเรือตรีถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งเป็นครั้งที่สอง และได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐมนตรีในชุดเดิม ซึ่งการบริหารงานของรัฐบาลในระยะนี้ยังคงต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการด้าน เช่น ภาวะเงินเฟ้อ ,สินค้ามีราคาแพง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอน ประกอบกับ รัฐบาลไม่สามารถคลี่คลายกรณีการสวรรคตได้อย่างรวดเร็ว และฝ่ายพรรคประชาธิปไตยยังคงกล่าวโจมตีรัฐบาลในกรณีดังกล่าวต่อไป

ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งภายในกลุ่มผู้นำพลเรือนดังกล่าว ฝ่ายพรรคประชาธิปไตยได้หันกลับไปประสานกับฝ่ายทหารบก หรือฝ่ายจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งได้เริ่มหันมาเคลื่อนไหวทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งในช่วงต้นปี พ.ศ.2490 โดย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้หยั่งเสียงทางการเมืองในขณะนั้นด้วยการให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า “ลองกลับมาเล่นการเมืองดูอีกที ผมจะตั้งพรรคการเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ขณะนี้กำลังศึกษาอยู่ว่า พรรคการเมืองเขาเริ่มต้นกันอย่างไร ผมพยายามทำตามแบบของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ”¹³⁸ ซึ่งต่อมา จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมีชื่อว่า “พรรคธรรมาธิปไตย” และได้มอบหมายให้ หลวงวิจิตรวาทการ เป็นหัวหน้าพรรค แม้ว่าการประกาศตัวกลับมาเล่นการเมืองของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในครั้งนี้จะได้รับการต่อต้านจากฝ่ายรัฐบาลพลเรือน โดยเฉพาะพรรคสหชีพ แต่กลับได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากฝ่ายพรรคประชาธิปไตย ซึ่งมีการพบปะกันบ่อย ๆ ระหว่าง นายควง อภัยวงศ์ กับจอมพล ป.พิบูลสงคราม จนเป็นที่สนใจจากบรรดาหนังสือ

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 569.

¹³⁸ หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย ฉบับประจำวันที่ 25 มีนาคม 2490 อ้างถึงใน ดำรง อิมวิเศษ, “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”, หน้า 221.

พิมพ์ต่าง ๆ ในทำนองว่าบุคคลทั้งสองกำลังร่วมมือแข่งขันกับรัฐบาล¹³⁹ นอกจากนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังได้รับการสนับสนุนจากนายทหารบกจำนวนหนึ่งซึ่งมีความไม่พอใจรัฐบาลพลเรือน - เสรีไทย หรือฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ เนื่องจากความมั่นคงของกองทัพได้ถูกผู้นำฝ่ายพลเรือนบั่นทอนลงจากบทบาทของพวกเสรีไทยที่เข้ามาแทรกแซงในแผนงานบังคับบัญชาของกองทัพ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้ซึ่งเป็นวีระบุรุษยิ่งใหญ่และเป็นผู้นำในสมัยสงครามถูกนำตัวขึ้นศาล และ ดินแดนสรัฐไทยเดิมที่ได้มาในสมัยสงครามก็ถูกคืนไปให้แก่อังกฤษ และเมื่อสงครามสิ้นสุดลงการปลดประจำการเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบเนื่องจากรัฐบาลต้องการตัดงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งความไม่พอใจในกรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยระบุว่าวุฒิสมาชิกต้องไม่เป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นการกั้นมิให้ทหารไม่อาจเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้¹⁴⁰ ดังนั้น เมื่อฝ่ายทหารบกได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากฝ่ายพรรคประชาธิปไตยจึงได้เคลื่อนไหวเพื่อโค่นล้มอำนาจรัฐบาลฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ด้วยการทำรัฐประหารล้มเลิกระบอบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490

2.2.7 ความล้มเหลวในการบริหารประเทศของรัฐบาลพลเรือนและการเข้ามามีอำนาจของกลุ่มทหารรุ่นหนุ่ม

ภายหลังจากผู้นำพลเรือนได้ร่วมมือกันจัดอำนาจและอิทธิพลของผู้นำทางทหารและเข้าจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว การเมืองการปกครองไทยก็กลับกลายเป็นเรื่องของความขัดแย้งระหว่างผู้นำพลเรือนด้วยกันเอง เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานี้มีการแบ่งออกเป็นฝักเป็นฝ่าย เพื่อสนับสนุนผู้นำพลเรือนที่สำคัญสองคน คือ นายปรีดี พนมยงค์ และ นายควง อภัยวงศ์ การต่อสู้ระหว่างผู้นำและผู้สนับสนุนทั้งสองฝ่ายได้แปรสภาพจากการต่อสู้ในรูปการตั้งกลุ่มการเมืองไปสู่การต่อสู้ในระบบพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองที่กำเนิดขึ้นมานี้ก็ได้เป็นสถาบันที่แสดงถึงระบอบการปกครองที่มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาจากการจัดตั้งแล้วจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองไทยในช่วงดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นตามหลักการหรืออุดมการณ์ทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่การจัดตั้งมีกำเนิดมาจากความขัดแย้งระหว่างผู้นำพลเรือนที่สำคัญสองฝ่ายที่ต้องการขจัดอำนาจและบทบาททางการเมืองซึ่งกันและกัน การเข้าเป็นสมาชิกของพรรคจะเห็นได้ว่าอาศัยความนิยมหรือการนับถือเป็นการส่วนตัวมากกว่าที่จะถือเอาแนวความคิดหรืออุดมการณ์ที่สอดคล้องกัน สิ่งเหล่านี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าการเมืองการปกครองในช่วงดังกล่าวเป็นการยึดถือตัวบุคคลหรือผู้นำที่สำคัญมากกว่าหลักการหรืออุดมการณ์ทางการเมืองอย่างมีแบบแผน เพราะฉะนั้น พรรคการเมืองไทยจึงไม่มีแนว

¹³⁹ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492, หน้า 262.

¹⁴⁰ ทักษ์ เฉลิมเตียรณ , การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ , หน้า 32 - 35.

นโยบายในทางปฏิบัติที่แน่นอน แต่การดำเนินการของพรรคการเมืองจะยึดถือความคิดของผู้นำ เป็นสำคัญ

นอกจากนั้น การเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2489 ยังมีข้อบกพร่องในประการอื่น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นความผิดพลาดของผู้นำพลเรือน อย่างเด่นชัด กล่าวคือ นอกจากจะแสดงให้เห็นว่าผู้นำพลเรือนมิได้คิดสร้างมวลชนให้เป็นฐานรองรับอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง ละเลยบทบาทของมวลชนที่จะให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังบ่งบอกถึงเจตนาของผู้นำพลเรือนที่มุ่งสร้างฐานสนับสนุนทางการเมือง แต่เฉพาะในรัฐสภาเท่านั้น สมมติฐานข้อนี้เห็นได้จากการที่รัฐบาลพลเรือนได้ดำเนินการบริหารประเทศหรือแก้ไขปัญหาทางการเมืองโดยอาศัยรัฐสภาเป็นหลัก กล่าวคือ อาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคพวกในรัฐสภาเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยมิได้คำนึงถึงความสำคัญของพลังมวลชน และบทบาทของมวลชนที่จะให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เปิดกว้างยิ่งขึ้น ด้วยเหตุผลนี้มวลชนจึงมิได้เป็นฐานในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งนับว่าเป็นความผิดพลาดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือน เพราะในเมื่อรัฐสภามีใช้สถาบันอันเป็นตัวแทนเจตน์จำนงของประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับการดำเนินนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลมิได้มีพื้นฐานมาจากมวลชน การที่จะมุ่งหวังให้รัฐสภาเข้าใจปัญหาของประชาชนได้อย่างแจ่มชัดนั้นจึงเป็นเรื่องยาก¹⁴¹ เพราะฉะนั้น ในหลาย ๆ เรื่องแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลพลเรือนบริหารประเทศไปในลักษณะที่สวนทางกับความรู้สึกนึกคิด ความต้องการหรือไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอยู่เสมอ ของเพียงการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวรัฐบาลย่อมหาความมั่นคงได้ยาก

จากลักษณะของการเมืองการปกครองไทยที่ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ประกอบกับ ความผิดพลาดของผู้นำพลเรือนที่มุ่งสร้างฐานสนับสนุนแต่เฉพาะในรัฐสภา ไม่คิดสร้างมวลชนให้เป็นฐานรองรับอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง ละเลยบทบาทของมวลชนที่จะให้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทำให้การเมืองการปกครองในช่วงดังกล่าวเกิดความไร้เสถียรภาพ ทั้งนี้เพราะลักษณะการเมืองการปกครองเช่นนี้ รัฐบาลพลเรือนจำต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมัครพรรคพวกในรัฐสภาเป็นหลักโดยอาศัยความสัมพันธ์อันเป็นการส่วนตัวเป็นเครื่องยึดถือ ซึ่งในทางการเมืองถือว่าความสัมพันธ์เช่นนี้หาความมั่นคงได้ยาก ความขัดแย้งและแตกแยกย่อมเกิดขึ้นได้ง่ายเมื่อผลประโยชน์ขัดกัน ดังจะเห็นได้จากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในกลุ่มผู้นำพลเรือนระหว่างฝ่ายนายปรีดี - พลเรือน กับ ฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ หรือพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งได้รับความพ่ายแพ้จากการแข่งขันกับฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ จึงได้

¹⁴¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 15.

หันกลับไปประนีประนอมกับกลุ่มทหารบกซึ่งไม่พอใจรัฐบาลพลเรือน - เสรีไทย¹⁴² ทำการต่อต้านฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ บรรยากาศของการแข่งขันทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 กระบวนการทางการเมืองกลับต้องดำเนินไปท่ามกลางสถานการณ์หลังสงครามซึ่งรัฐบาลต้องประสบกับปัญหาต่อต้านทั้งปัญหาด้าน เศรษฐกิจ - สังคม , ปัญหาด้านการต่างประเทศและที่สำคัญก็คือ และยังได้มีการวิเคราะห์ว่าความล้มเหลวในการพยายามสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการขาดองค์ประมุขที่ดำรงอยู่เหนือการขัดแย้งของกลุ่มหรือพรรคต่าง ๆ และซึ่งจะมีบทบาทสำคัญยิ่ง ช่วยประคับประคองให้บรรดาการขัดแย้งและการต่อสู้ทั้งหลายดำเนินไปภายในกรอบของวิถีทางรัฐธรรมนูญ¹⁴³ ปัญหาแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลให้สถานการณ์ของรัฐบาลพลเรือนตกอยู่ในภาวะที่ไม่มั่นคง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายทหารหยิบยกเป็นเหตุผลในการทำรัฐประหารแล้วเข้ามามีอำนาจและบทบาททางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

2.3 การขึ้นมามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารรุ่นหนุ่ม (พ.ศ.2490 - 2494)

ความล้มเหลวของกลุ่มผู้นำพลเรือนในการพยายามสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญกลายเป็นช่องว่างให้ฝ่ายทหารทำการรัฐประหารแล้วเข้ามามีอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองอีกครั้ง การเมืองที่ดำเนินต่อไปจากนี้กว่าทศวรรษจึงไม่ได้มีความหมายอะไรนัก นอกเหนือไปจากเป็นการสิ้นสุดแห่งอำนาจของกลุ่มผู้นำรุ่น 2475 มาสู่ยุคของผู้นำทหารการเมืองรุ่นใหม่¹⁴⁴ ที่กระบวนการเมืองต้องดำเนินไปภายใต้วิถีทางซึ่งอำนาจทางทหารเป็นใหญ่ แม้ว่าจะยังยึดถือรูปแบบการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญ และระบบรัฐสภาไว้ก็ตาม แต่สถาบันและกลไกที่ฝ่ายทหารยังคงไว้นี้กลับไม่ได้ทำหน้าที่ดังตามเจตนารมณ์และหลักการประชาธิปไตยแต่อย่างใด

2.3.1 การรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490

ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 มีคณะทหารเรียกตัวเองว่า“คณะรัฐประหาร” ได้ยึดอำนาจในการปกครองประเทศ โดยนายทหารคณะนี้ประกอบด้วยบุคคลที่สำคัญ คือ พลโท ผิน ชุณหะวัณ , พลอากาศโท หลวงกาจสงคราม , พันโท ก้าน จำนงภูมิเวท และ พันเอก สวัสดิ์ ส. สวัสดิ์เกียรติ ได้ร่วมมือกันทำการรัฐประหารขับไล่รัฐบาลของ พล.ร.ต.ถวัลย์ อังรณาวาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นที่สังเกตว่านายทหารกลุ่มนี้ไม่ได้มีส่วนร่วมในการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

¹⁴² สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2481 - 2492, หน้า 233.

¹⁴³ เสน่ห์ จามริก , การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ , พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2540) , หน้า 151.

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.

และโดยส่วนมากแล้วเป็นนายทหารนอกประจำการ และไม่เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อน คณะรัฐประหารจึงไม่แน่ใจว่าทหารส่วนอื่น ๆ จะให้การสนับสนุนหรือไม่ ดังนั้น กลุ่มนายทหารดังกล่าวจึงได้เชิญให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร¹⁴⁵ ซึ่งการทำเช่นนี้จะทำให้ คณะรัฐประหารได้รับผลดีหลายประการ เช่น อาจจะไม่ถูกต่อต้านจากผู้นำทางทหารของรัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เพราะพลเอกอดุลย์ อุดลเดชจรัส ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นเป็นเพื่อนรักของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม¹⁴⁶ และแม้ว่าในขณะนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม จะไม่ได้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในการบังคับบัญชาทหารโดยตรงแต่ก็เป็นบุคคลที่ทหารส่วนมากให้ความยอมรับดังที่ David Wilson เปรียบว่าเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของอำนาจในหมู่ทหาร¹⁴⁷ ประกอบกับ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองเป็นเวลานานจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะเป็นผู้นำคณะรัฐประหารครั้งนี้ และการทำรัฐประหารในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดผลในหลายประการ คือ ทำให้อำนาจทางการเมืองและความพยายามในการสร้างประชาธิปไตยของ คณะราษฎรต้องสิ้นสุดลง พัฒนาการของประชาธิปไตยไทยเริ่มถอยหลังลงคลอง ทำให้ลัทธิ รัฐธรรมนูญสลายตัวลงและหมดความศักดิ์สิทธิ์เนื่องจากการใช้กำลังอำนาจเข้ายกเลิก รัฐธรรมนูญ เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายอนุรักษนิยมและพลังจากระบบเก่าฟื้นตัว และฝ่ายทหาร บกได้เข้ามามีอำนาจสูงสุดทางการเมืองอันเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างระบบเผด็จการในเวลาต่อมา¹⁴⁸ ซึ่งการรัฐประหารในครั้งนี้ได้รับการวิเคราะห์และอธิบายในประเด็นทางนิติศาสตร์ว่า

“อรรถาธิบายทางทฤษฎีของ Kelsen เกี่ยวกับการปฏิวัติรัฐประหารเป็นกระบวนการ ความที่ตรงและเป็นคำตอบที่เหมาะสมเจาะสำหรับประเด็นบางข้อที่เป็นปัญหาอันเกิดจากกรณีรัฐ ประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 กล่าวคือ การที่คณะรัฐประหารใช้กำลังยึดอำนาจปกครองแผ่นดิน สัมลั้งรัฐบาลและเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 นั้นเป็นการอันไม่ชอบด้วย กฎหมาย แต่เมื่อทำการได้สำเร็จโดยรัฐธรรมนูญใหม่ที่ได้อำนาจขึ้นใช้แทน และรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นนั้น ประชาชนยอมรับนับถือสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ย่อมบังเกิดขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญ

¹⁴⁵ สุณีย์ อธิมูติภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 11 .

¹⁴⁶ ละเอียต พิบูลสงคราม, “แต่ท่านเพื่อนรักของจอมพล ป.” ในงานพระราชทานเพลิง ศพพลเอกอดุลย์ อุดลเดชจรัส (บัตร พึ่งพระคุณ) (18 เมษายน 2513, ไม่ปรากฏเลขหน้า) อ้างถึงใน ถนอมจิต มีชื่น , “จอมพล ป.พิบูลสงครามกับงานฉลอง 25 พุทธศตวรรษ (พ.ศ.2495 – 2500)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 47.

¹⁴⁷ David A. Wilson, *Politic in Thailand* (Ithaca : cornell University Press, 1962 , p.179

¹⁴⁸ แนวความคิดประชาธิปไตยของ ปรีดี พนมยงค์ , หน้า 24.

ฉบับเดิมโดยพฤตินัยและนิตินัย และนับแต่นั้นไปความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของการใดก็ ต้องวินิจฉัยตามนัยของระบอบใหม่นั้น”¹⁴⁹

ซึ่งในระบบกฎหมายไทยได้ให้การยอมรับผลทางกฎหมายของการรัฐประหารว่า คณะรัฐประหาร โดยเฉพาะหัวหน้าคณะรัฐประหารย่อมเป็น “ผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง” หรือรัฐอธิปัตย์สามารถออกกฎหมายได้ ดังเช่น

“คำพิพากษาฎีกาที่ 45/2496 ความแพ่งคดีละเมิด ระหว่างนายทองเย็น ลีหัลละ เมียร โจทก์ กระทรวงการคลัง โดย ม.จ.วิวัฒน์ชัย ชัยนันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จำเลยที่ 1 ม.จ.วิวัฒน์ชัย ชัยนันต์ โดยส่วนตัว จำเลยที่ 2 โจทก์ฟ้องว่าจำเลยที่ 2 เป็นรัฐมนตรีว่าการ ไม่มีอำนาจสั่งปลดโจทก์ซึ่งเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลังออกจากราชการได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ.2490 ซึ่งใช้อยู่ในขณะที่จำเลยที่ 2 ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนั้น ไม่มีทางที่จะถือว่าเป็นกฎหมายได้ ดังนั้น การเข้าเป็นรัฐมนตรีของ จำเลยที่ 2 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ การบริหารประเทศชาติในลักษณะเช่นนี้ คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ยกเลิก และออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติ เพื่อบริหารประเทศชาติต่อไปได้ มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งอยู่ด้วยความสงบไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์ จำเลยที่ 2 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยชอบ”¹⁵⁰

แต่คำถามในเชิงทฤษฎีนิติศาสตร์และตามกฎหมายบ้านเมืองที่มีอยู่จริงในประเทศไทย (positivism) แล้ว ก็ต้องถือว่าความผิดฐานล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญเดิมนั้น ถูกยกเลิกไปแล้วพร้อม ๆ กับระบอบรัฐธรรมนูญที่ถูกยกเลิกนั้น และรัฐอธิปัตย์ย่อมไม่อาจถูกผูกพันหรือกระทำผิดกฎหมายที่ตนเองออกหรือยอมรับให้ใช้ต่อไปตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของ Bodin และคำถามต่อในเชิงกฎหมายที่มีอยู่จริงว่า ถ้าคณะรัฐประหารโดยเฉพาะหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นรัฐอธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองสูงสุดจริง และสามารถออกกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องขอให้ “พระมหากษัตริย์ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติ” แล้ว เหตุใดในการตรารัฐธรรมนูญการปกครองซึ่งอยู่ในช่วงการใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองของคณะรัฐประหาร หัวหน้าคณะรัฐประหารทุกครั้ง ทุกคน จึงต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้ง ๆ ที่ถ้าถือตามทฤษฎีนิติศาสตร์

¹⁴⁹ อตุล วิเชียรเจริญ , “รอยต่างในทฤษฎีรัฐอธิปไตยของไทย,” รัฐสภาสาร ปีที่ 39 ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2534) : 66.

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

และหลัก “รัฐาธิปัตย์” ที่ศาลใช้ หัวหน้าคณะรัฐประหารออกรัฐธรรมนูญได้เอง เหมือน ๆ กับที่ได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่ามาแล้ว¹⁵¹

สำหรับคำตอบต่อคำถามดังกล่าวในทางนิติศาสตร์อธิบายได้ว่า เมื่อคณะรัฐประหารทำการรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 นั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 ที่จำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สิ้นสุดไป พระราชอำนาจสูงสุดที่พระราชทานให้ราษฎร โดยผ่านการพระราชทานรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 27 มิถุนายน 2475 และทรงยอมรับอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 ก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 ก็ดี ได้กลับคืนมาสู่องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดนี้แต่เดิม และทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนตามรัฐธรรมนูญมาตลอด กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามกฎหมายกลับคืนไปสู่องค์รัฐาธิปัตย์เดิมอันได้แก่ พระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐประหารจึงต้องย้อนกลับไปขอพระราชทานรัฐธรรมนูญใหม่จากองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ตามกฎหมาย การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในรัฐธรรมนูญของผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย แสดงฐานะความเป็น “ผู้เสนอ” ร่างรัฐธรรมนูญให้องค์รัฐาธิปัตย์พิจารณา และเปลี่ยนฐานะของหัวหน้าคณะรัฐประหารจากผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ มาเป็นองค์การผู้เสนอรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลทางกฎหมายที่ตามมาก็คือ ทำให้ต้องถือว่าอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) อยู่ที่ประมุขของรัฐและคณะรัฐประหาร¹⁵²

ภายหลังทำการรัฐประหารได้สำเร็จ คณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2489 แล้วจึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พ.ศ.2490 ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกวางขึ้นโดยคณะรัฐประหาร และได้ขอพระบรมราชโองการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีฉายาว่า “รัฐธรรมนูญฉบับไต๋ตุ้มแดง” เนื่องจาก พลโท หลวงกาจสงคราม ผู้นำในคณะรัฐประหารได้ร่างและเก็บซ่อนไว้ใต้ตุ้มแดงโดยเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค้นพบและถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า

“...เนื่องจากประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตการณ์ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพราะขาดแคลนอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่น ๆ นานัปการ เครื่องบริโภคและอุปโภคทุกอย่างมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมทรามในศีลธรรมอย่างไม่เคยมีมาก่อน รัฐบาลและรัฐสภาไม่อาจดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ดีให้กลับเข้าสู่

¹⁵¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2 , หน้า 251 – 252.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน , หน้า 256.

ภาวะอย่างเต็มได้ การดำเนินการของรัฐบาลและการควบคุมราชการฝ่ายบริหารของรัฐสภาเพื่อความมุ่งหมายช่วยกันแก้ไขให้ดีขึ้นตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไม่ประสบผลดีแต่น้อย...”¹⁵³

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักการและกลไกที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับอิทธิพลจากฝ่ายอนุรักษนิยมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีบทบัญญัติที่ให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเพิ่มขึ้น เช่น พระราชอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติได้โดยเด็ดขาด (มาตรา 30) พระราชอำนาจเพิกถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 78,79) และการรื้อฟื้นระบบอภิรัฐมนตรีโดยการกำหนดให้มีคณะอภิรัฐมนตรี 5 คน เพื่อทำหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ (มาตรา 2) และอภิรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และในการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากนั้นได้มีการวิเคราะห์ว่า บทบัญญัติดังกล่าวนั้นขัดต่อหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดเป็นของปวงชนที่การดำเนินการบริหารประเทศจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเจตนาของประชาชน และเป็นการดึงเอาพระมหากษัตริย์มาเกี่ยวข้องกับการเมือง อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์นั้น ในทางปฏิบัติก็หมายถึงถึงอำนาจรัฐบาลมีมากขึ้นนั่นเอง ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ¹⁵⁴ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงมีหลักการบางอย่างคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม เช่น การกำหนดรูปแบบการปกครองไว้ในระบบรัฐสภา โดยกำหนดให้มีสองสภา แต่เปลี่ยนชื่อเรียกของสภาสูงจาก “พฤษสภา” เป็น “วุฒิสภา” โดยสมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์เท่านั้น (มาตรา 33) และมีส่วนร่วมในการให้ความไว้วางใจในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 77) ไม่มีอำนาจเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไป แต่มีอำนาจที่จะเปิดประชุมได้ถ้าหากมีความจำเป็นในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ (มาตรา 36) โดยในวาระเริ่มแรกรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นภายใน 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ โดยให้วุฒิสภากำหนดที่รัฐสภาจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเรียบร้อยซึ่งได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงห้ามข้าราชการประจำมิให้เป็นรัฐมนตรีเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิม แต่ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐประหารต้องการให้วุฒิสภา

¹⁵³ พระราชปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.

¹⁵⁴ สุนีย์ อธิมฤตภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 10.

เป็นฐานคำจุนอำนาจรัฐบาลของคณะรัฐประหารต่อไป¹⁵⁵ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการแก้ไขรวมสามครั้ง ในครั้งแรกได้มีการแก้ไขเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่สองแก้ไขเรื่องกำหนดเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา และครั้งที่สาม แก้ไขเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สำหรับในการจัดตั้งรัฐบาลหลังการรัฐประหารนั้น คณะรัฐประหารได้แต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร ,พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต, พล.ท. พระองค์เจ้าอลองกภู, พระยามานวราชเสวี และ พล.อ.อดุล อดุลเดชจรัส เป็นคณะอภิรัฐมนตรี หลังจากนั้นคณะรัฐประหารได้เชิญ นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในเวลานั้นไปพบและมอบให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น ในวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งรัฐบาลเข้าทำหน้าที่ในการบริหารประเทศต่อไป สำหรับเหตุผลที่คณะรัฐประหารไม่เข้าจัดตั้งรัฐบาลเองนั้นเป็นเพราะ¹⁵⁶

1. ต้องการสร้างความนิยมและความเชื่อถือในหมู่ประชาชนให้กับฝ่ายรัฐประหารที่ไม่มีความต้องการหรือหวังผลประโยชน์ทางการเมืองแต่ประการใด การทำรัฐประหารเพื่อประโยชน์ของประชาชนและบ้านเมืองอย่างแท้จริง

2. เป็นการขัดวิถีทางที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ฝ่ายตรงข้ามที่เสียอำนาจไปจะนำมาเป็นข้ออ้างในการช่วงชิงอำนาจคืน ซึ่งคณะรัฐประหารยังห่วงเกรงอิทธิพลของนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและไม่แน่ใจในสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้น เพราะพรรคพวกของ นายปรีดี พนมยงค์ ประกอบด้วยทหารเรือบางหน่วย อดีตพลพรรคใต้ดินของเสรีไทยและพรรคพวกที่ให้การสนับสนุนอีกเป็นจำนวนมาก

3. ปัญหาเกี่ยวกับความนิยมของประชาชน คณะรัฐประหารและจอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่แน่ใจในความนิยมของประชาชนที่จะให้การสนับสนุนแก่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม และคณะ รัฐประหาร เพราะ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เห็นทางการเมืองไปนานและประชาชนยังไม่ลืมเหตุการณ์ทางการเมืองที่ลัทธิสมัยที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

¹⁵⁵ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, “ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 154.

¹⁵⁶ “ปลาทอง” พรรคการเมืองไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า , 2508) , หน้า 129 - 136. อ้างถึงใน สุนีย์ อธิมุตภาพ , “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 11 - 13.

ประกอบกับ บุคคลในคณะรัฐประหารเป็นบุคคลหน้าใหม่ในทางการเมือง ไม่เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อนอีกด้วย

4.พรรคประชาธิปัตย์ กำลังได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูง ในฐานะที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน ในการเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ การอภิปรายครั้งนั้นมีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงให้ประชาชนได้รับฟังทั่วประเทศ ผลการอภิปรายครั้งนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยให้คณะรัฐประหารทำการสำเร็จ เพราะเป็นการโฆษณาความเหลวแหลกของรัฐบาลให้ประชาชนทราบได้อย่างแพร่หลาย นอกจากนี้ พรรคประชาธิปัตย์เองก็ยังประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความสามารถพร้อมที่จะให้ความร่วมมือด้วยจำนวนมาก

5.ปัญหาเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ทำตัวเป็นฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ตกอยู่ในฐานะแพ้สงคราม ได้ถูกจับกุมด้วยข้อหาอาชญากรรมสงคราม จึงเกรงฝ่ายสัมพันธมิตรและต่างประเทศไม่ให้การรับรองฐานะของรัฐบาล ซึ่งในขณะนั้นการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศยังไม่เรียบร้อย นอกจากนี้บุคคลในคณะรัฐประหาร ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่เป็นที่รู้จักของต่างประเทศ ต่างกับพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ เป็นที่รู้จักและนิยมในกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรในฐานะหัวหน้าเสรีไทย หาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งรัฐบาลเองก็อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตรงข้ามที่จะนำเป็นข้ออ้างในการขอความช่วยเหลือ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการช่วงชิงอำนาจคืนได้

6.ทางด้านท่าทีของต่างประเทศที่มีต่อคณะรัฐประหาร¹⁵⁷ เอกอัครราชทูตอังกฤษและอเมริกาได้แสดงว่าไม่เห็นด้วยกับการขับไล่รัฐบาลโดยการใช้กำลังโดยไม่เชื่อถือต่อวิถีทางในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในฐานะทางการเมืองด้านต่างประเทศของคณะรัฐประหารจึงไม่สู้มั่นคงนัก เพราะนอกจากจะเพิ่งเล็งการปฏิบัติการในอดีตของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม แล้ว วิถีทางการเข้ามาสู่อำนาจโดยวิธีการรัฐประหารที่ใช้กำลังไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศมหาอำนาจตะวันตก เพราะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ผิดวิถีทางประชาธิปไตย ประกอบกับความกลัวว่า จอมพล ป.พิบูลสงคราม จะดำเนินนโยบายร่วมกับฝ่ายอักษะอย่างระหว่างสงคราม รัฐบาลอังกฤษ อเมริกา และจีนชาติ¹⁵⁸ ไม่ยอมรับนับถือรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหาร ภายหลังการเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนโดยถูกต้องแล้วจึงได้ให้การรับรองในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.2491

2.3.2 รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์

การจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้ นายควง อภัยวงศ์ ได้พยายามคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาร่วมรัฐบาล คณะรัฐประหารได้ปล่อยให้ นายควง

¹⁵⁷ Edwin F.Stanton , Brief Authority (New York : Harper and Brother ,1965) , p 209.

¹⁵⁸ ดิเรก ชัยนาม , ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 , หน้า 431 - 432.

อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลโดยอิสระเนื่องจากคณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมตำแหน่งสำคัญ ๆ ในวง การทหารและพลเรือนไว้แล้ว นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐประหารจึงไม่อาจเป็นรัฐบาลได้ ภายหลังจากนั้นจึงได้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งฝ่ายคณะรัฐประหารได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรไปยัง รัฐบาล 100 ชื่อ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลได้ประชุมและคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาที่มีรายชื่อตรงกับบัญชี ของคณะรัฐประหารเพียง 10 คน เท่านั้น¹⁵⁹ เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกในครั้งนี้ ม.จ.สิทธิพร กฤดากร ได้ทรงบันทึกไว้มีประเด็นน่าสนใจดังนี้

“นายควง อภัยวงศ์ ระมัดระวังไม่ให้มี “ประชาธิปไตยจอมปลอม” เกิดขึ้นอีกได้ ในการเลือกตั้งและการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จึงได้ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ภายใต้ กรมชัชวาลฯ องค์ประธานอย่างใกล้ชิด และเลือกเฟ้นเอาข้าราชการบำนาญที่เข้าชื่อในการทำงาน สาขาต่างๆ ประกอบกับพ่อค้าวานิชที่มีชื่อเสียง และไม่ให้มีข้าราชการประจำหรือสมาชิกพรรค ของนายควงสักคนเดียว ฉะนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งกันใหม่แล้ว รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราวจึง ประกอบด้วย ส.ส.ที่ราษฎรเลือกตั้งกับสมาชิกแต่งตั้งที่เป็นอิสระ ปราศจากอิทธิพลของรัฐบาล ทั้งสิ้น จึงเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตยคือไม่ใช่ประชาธิปไตย “จอมปลอม”...”¹⁶⁰

และเมื่อได้พิจารณาจากวุฒิสมาชิกจะเห็นว่าโดยส่วนใหญ่เป็นพวกขุนนาง ข้าราชการ และเชื้อพระวงศ์ ซึ่งแสดงให้เห็นแนวคิดอนุรักษนิยมของนายควง อภัยวงศ์ ที่มุ่งจะตั้ง วุฒิสภาด้วยแนวคิดสภาขุนนางแบบอังกฤษ¹⁶¹ และยังแสดงให้เห็นว่านายควง อภัยวงศ์ ไม่ยอม ให้คณะรัฐประหารเจ้ามามืออิทธิพลในการเสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกแต่ อย่างไม่ใด นอกจากนี้ แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก แต่ นายควง อภัยวงศ์ ก็ได้นำหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยพยายามหลีกเลี่ยง การตั้งข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก¹⁶²

แม้ว่า นายควง อภัยวงศ์ จะพยายามหลีกเลี่ยงอิทธิพลและการแทรกแซงทางการเมืองจากคณะรัฐประหาร ทั้งในการดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล และการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก แต่ก็มีได้ เกิดข้อขัดแย้งที่รุนแรงแต่อย่างใด เพราะในเบื้องต้นทั้งสองฝ่ายต่างก็พยายามที่จะประนีประนอม

¹⁵⁹ แมลงหู่, “เบื้องหลังประวัติศาสตร์”, ใน ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, ชุมนุมวรรณคดีทาง การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511) , หน้า 84.

¹⁶⁰ อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พันตรีควง อภัยวงศ์ มิถุนายน 2511 หน้า 87 - 88. อ้างถึงใน เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ , หน้า 194 - 195.

¹⁶¹ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 111 - 112.

¹⁶² พันตรี ควง อภัยวงศ์, “เรื่องราวของ พ.ต.ควง อภัยวงศ์” ใน หนังสืออนุสรณ์ในงาน พระราชทานเพลิงศพ พ.ต.ควง อภัยวงศ์ (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์ 2511), หน้า 86.

ต่อกันเนื่องจากฝ่ายรัฐประหารต้องอาศัยรัฐบาลในการสร้างความชอบธรรมและการรับรองจากต่างประเทศ ส่วนฝ่ายรัฐบาลก็อาศัยให้ฝ่ายคณะรัฐประหารช่วยปราบปรามศัตรูทางการเมืองได้แก่ พรรคพวกฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ รวมทั้งการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐบาลออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่คณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2490 เพื่อรับรองว่าการดำเนินการของฝ่ายคณะรัฐประหารถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้คำสั่งของคณะรัฐประหารบังคับใช้ได้เช่นเดียวกับกฎหมายด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ออกพระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุขเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 โดยมอบอำนาจให้แก่คณะรัฐประหารในการกวาดล้างจับกุมและคุมขัง “บุคคลอันมีเหตุผลอันสมควรสงสัยว่าจะขัดขวางการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” และยังให้อำนาจในการตรวจค้นสถานที่เพื่อสืบค้นหาหลักฐานในกรณีที่จะมีการดำเนินการเพื่อขัดขวางการดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย¹⁶³ ซึ่งการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนี้ได้นำมาซึ่งการกวาดล้างจับกุมพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ หลายคน

ภายหลังการประกาศแต่งตั้งวุฒิสภาแล้ว รัฐบาลจึงได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 ทั้งในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง ครั้งแรกได้มีการแก้ไขในเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยกำหนดว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี¹⁶⁴ และในครั้งที่สองมีการแก้ไขเรื่องกำหนดเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา¹⁶⁵ สำหรับการเลือกตั้งนั้นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2491 การเลือกตั้งครั้งนี้มีพรรคการเมืองที่แข่งขันลงสมัครรับเลือกตั้งได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์, พรรคประชาชน และพรรคธรรมาธิปัตย์ ซึ่งมีหลวงวิจิตรวาทการเป็นหัวหน้าพรรค มินโยบายสนับสนุน จอมพล ป.พิบูลสงคราม ผลการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับความนิยมอย่างสูงในกลุ่มประชาชน ได้ที่นั่ง 53 ที่นั่ง พรรคประชาชนได้ 12 ที่นั่ง พรรคธรรมาธิปัตย์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากทหาร และกลุ่มผู้มั่งมีได้ 5 ที่นั่ง สมาชิกอิสระไม่สังกัดพรรคใด ซึ่งบางคนสนับสนุน นายปรีดี พนมยงค์ ได้ 30 ที่นั่ง¹⁶⁶ ส่วนพรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญ ได้สลายตัวไป เนื่องจากแกนนำของพรรค

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115 - 116.

¹⁶⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 64 ตอนที่ 60 (วันที่ 9 ธันวาคม 2490), หน้า 719.

¹⁶⁵ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 65 ตอนที่ 7 (วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2491), หน้า 47.

¹⁶⁶ Frank C. Darling, Thailand and the United States (Washington D.C. : Public Affairs Press, C1965), p.63.

ถูกคณะรัฐประหารจับกุม จากผลการเลือกตั้ง นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์จึงเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลโดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารอีกต่อไป

ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้ให้การรับรองรัฐบาลอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2491 ในการบริหารประเทศนั้น รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ต้องเผชิญกับปัญหาทั้งจากภายในและภายนอกสภา กล่าวคือ ภายหลังจากที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ได้ให้การรับรองรัฐบาลชุดใหม่ที่จัดตั้งขึ้นแล้ว คณะรัฐประหารก็แสดงท่าทีต้องการให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีการรวมกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคฝ่ายค้าน ได้แก่ พรรคธรรมมาธิปัตย์, พรรคประชาชน และพรรคอิสระ ประกาศตัวขึ้นในนาม “คณะประชาธิปไตย” เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2491 เพื่อให้การสนับสนุน จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และทำการโจมตีรัฐบาลอย่างหนัก ส่วนปัญหาภายนอกสภานั้น รัฐบาลก็ต้องประสบกับปัญหาด้านเศรษฐกิจ ความไม่สงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และการแทรกแซงของคณะรัฐประหารจนทำให้ นายควง อภัยวงศ์ ให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งว่า “ถูกแทรกแซงไปเสียทุกอย่าง จนไม่สามารถจะอยู่ต่อไปได้”¹⁶⁷ คณะรัฐบาลชุดนี้บริหารราชการได้ประมาณหนึ่งเดือน คณะรัฐประหารจึงได้บีบบังคับให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2491¹⁶⁸ ซึ่งก่อนการตัดสินใจลาออกในครั้งนี้ รัฐบาลควง อภัยวงศ์ ได้พยายามติดต่อขอความช่วยเหลือจากกองทัพเรือ กองทัพอากาศ และตำรวจ แต่ได้รับการปฏิเสธ¹⁶⁹ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวได้รับการวิเคราะห์ว่า การที่รัฐบาลควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมีเสียงข้างมากในสภา กลับต้องจำนนต่อการใช้กำลังบังคับ โดยไม่ได้คิดอ่านที่จะไปพึ่งฐานอำนาจอันชอบธรรมของตนเลย ซึ่งแสดงถึงทัศนคติที่มีต่อปัญหาอำนาจและความชอบธรรมทางการเมืองที่ค่อนข้างโน้มเอียงไปในทางที่จะหันไปหาฝ่ายกุมกำลังเป็นเครื่องชี้ขาดมากกว่าจะอิงฐานความถูกต้องตามกฎหมาย และยังแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาคงแทบจะไม่ได้อยู่ในสายตาแม้ของรัฐบาลพลเรือนเองเลยจึงต้อง ทัศนคติและพฤติกรรมเช่นนี้อาจไม่ใช่เรื่องผิดปกติอะไรนักสำหรับ “ประชาธิปไตยอันปราศจากมหาชน” แต่อย่างน้อยก็พอจะเป็นเครื่องวัดให้เห็นได้ว่าระบอบรัฐธรรมนูญของไทยอยู่ในฐานะอะไร และมีความหมายเพียงใดในทัศนะของผู้นำโดยเฉพะอย่างยิ่งฝ่ายพลเรือนเอง¹⁷⁰

¹⁶⁷ หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย ฉบับลงวันที่ 8 เมษายน 2491,อ้างถึงใน วิชาลัย ธีรชัย, “การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ”, หน้า 185.

¹⁶⁸ วิเทศกรณีชัย, ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตยของไทย (พระนคร : ผ่านฟ้าพิทยฯ, 2511), หน้า 1374.

¹⁶⁹ สิริรัตน์ เรืองวงษ์วาร, “บทบาททางการเมืองของนายควง อภัยวงศ์ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ถึง 2491”(วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 355.

¹⁷¹ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 192.

2.3.3 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม

หลังจากที่คณะรัฐประหารได้จับบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้สนับสนุนให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 8 เมษายน 2491¹⁷¹ ในการจัดตั้งรัฐบาลของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในครั้งนี้เป็นรัฐบาลที่มีลักษณะสำคัญ 2 ด้าน คือ รัฐบาลชุดนี้ได้อำนาจมาด้วยวิถีทางแห่งการใช้อำนาจ สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือการที่พลังแห่งอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ “คณะรัฐประหาร” เป็นผู้หนุนอย่างสำคัญอยู่เบื้องหลัง สิทธิธรรมแห่งอำนาจอันแท้จริงของรัฐบาลจึงอยู่ที่กองทัพ แต่กระนั้นรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ยังมีความพยายามที่จะบริหารประเทศตามระบอบรัฐสภา ที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจแต่เพียงจำกัด ตั้งแต่ระยะแรกการขึ้นรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่เป็นการดำเนินการที่มุ่งจะรักษาความสืบเนื่องจากรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ดังนั้นจึงมิได้มีการรัฐประหาร การยุบสภา ล้มรัฐธรรมนูญ หรือเลิกวุฒิสภาแต่อย่างใด นั่นหมายความว่ากระบวนการทางการเมืองที่เป็นอยู่ก็จะดำเนินไปเช่นเดิม นอกจากนี้ ในการตั้งรัฐบาลยังได้ชี้แจงแนวโน้มให้เห็นว่าพยายามตั้งรัฐบาลในลักษณะที่เป็นรัฐบาลผสมแห่งชาติที่ประกอบด้วยทุกฝ่ายขึ้นมาดังที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้แสดงท่าทีว่าต้องการจะนำรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์มาเข้าร่วมด้วยแต่ปรากฏว่าบุคคลส่วนใหญ่ที่ได้รับการทาบทามนั้นให้การปฏิเสธ¹⁷² อย่างไรก็ตาม จอมพล ป.พิบูลสงคราม และ พ.ท.กาจ กางสงคราม ซึ่งเป็นผู้เข้าช่วยประสานงานในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี ก็ยังสามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้สำเร็จโดยการพยายามแสวงหาความสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในขณะนั้นด้วยการดึงเอาสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาเข้ามาเป็นสมัครพรรคพวกแล้วแจกจ่ายตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อสร้างให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้พยายามรวบรวมเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการจัดตั้งเป็น “สหพรรค” ประกอบด้วยพรรคประชาชน พรรคอิสระ, พรรคธรรมาธิปัตย์ และสมาชิกจากพรรคประชาธิปไตยบางส่วน เข้าร่วมโดย จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เสนอตำแหน่งและผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นการตอบแทนกับการให้ความสนับสนุนรัฐบาลทั้งนี้ได้จัดเป็นโควตาตำแหน่งรัฐมนตรีไว้ในอัตราส่วนดังนี้¹⁷³

¹⁷¹ ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี, ราชกิจจานุเบกษา แผนกกฎหมาย เล่ม 65 ตอนที่ 20 (13 เมษายน 2491), หน้า 241.

¹⁷² สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491 – 2500)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 101 – 104.

¹⁷³ สมุทร สุรักษะ, 26 การปฏิวัติไทยและรัฐประหารสมัย 2089 ถึง 2507 (พระนคร : โรงพิมพ์สื่อการพิมพ์, 2507), หน้า 500 – 501.

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แยกมาจากพรรคประชาธิปไตยจะได้ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีหรือเลขานุการรัฐมนตรี
2. ผู้ทรงคุณวุฒิของ จอมพล ป. ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญ ๆ
3. พรรคที่สนับสนุนรัฐบาลจะได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีพรรคละ 2 คน

และในสมัยรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ด้วยการเสนอญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2490¹⁷⁴ และได้มีการอนุมัติให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระขึ้นทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้น ก็ได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จและได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ซึ่งควรกล่าวไว้ในที่นี้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรครั้งนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการประชุมโดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุม และยังมี การตั้งสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย จึงกล่าวได้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำกันอย่างละเอียดรอบคอบมากที่สุด¹⁷⁵ แม้ว่าคณะรัฐประหารจะได้แสดงท่าทีไม่พอใจในร่างรัฐธรรมนูญ แต่ไม่สามารถใช้มาตรการรุนแรงอย่างใดได้ เนื่องจากไม่มีข้ออ้างเพียงพอที่จะกระทำเช่นนั้น เพราะเหตุผลประการหนึ่งที่คณะรัฐประหารอ้างความชอบธรรมในการทำรัฐประหารก็เพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น¹⁷⁶ อย่างไรก็ตามคณะรัฐประหารก็ได้พยายามเคลื่อนไหวใช้อิทธิพลแทรกแซงต่อการร่างรัฐธรรมนูญโดยการอาศัย พ.อ. กำนัน จานง ภูมิเวท บุคคลในคณะรัฐประหารเพียงคนเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นสื่อกลางในการแสดงเจตนาของคณะรัฐประหารที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏว่า พ.อ. กำนัน จานง ภูมิเวท ได้พิมพ์รัฐธรรมนูญแจกจ่ายสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตนเองเป็นรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร เพื่อให้เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แต่หลักการในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะรัฐประหารได้เสนอนั้นกลับไม่มีผลต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่อย่างใด และภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้นำเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐประหารได้มีการเคลื่อนไหวแสดงท่าทีไม่พอใจ โดย พลโท ผิน ชุณหะวัณ และ พลโท กาจ กางสงคราม ได้เรียกประชุมคณะรัฐประหารเพื่อแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญซึ่งที่ประชุมฝ่ายรัฐประหารไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่¹⁷⁷ ส่วนทางรัฐบาลก็ได้แสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และได้ทำการอภิปรายคัดค้านไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างรุนแรง ซึ่งในประเด็นที่ได้รับการอภิปรายมากที่สุดก็คือบทบัญญัติที่

¹⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา . รายงานการประชุมวุฒิสภา (สามัญ) พ.ศ. 2490 . หน้า 433 - 457.

¹⁷⁵ กระทบ ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย , หน้า 27 - 28.

¹⁷⁶ ประชัน รักษ์พงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 - 2500)”, หน้า 281.

¹⁷⁷ สุนีย์ อธิมุติภาพ , “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 78 - 80.

เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งวุฒิสภา และอำนาจทางทหาร และแม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญจะได้รับการพิจารณาของสภาไปแล้ว ก็ยังคงปรากฏข่าวการเคลื่อนไหว และความพยายามใช้สิทธิพลล้มเลิกการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่โดยตลอด¹⁷⁶

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 นี้ กำหนดหลักการสำคัญให้ใช้ระบบสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน และยังได้เพิ่มเติมวิธีการที่จะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ดำรงอย่างมั่นคงอีกหลายประการเช่น ได้มีการวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้น การห้ามฝ่ายบริหารบั่นทอนเสรีภาพในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาโดยวิธีการปิดโรงพิมพ์ (มาตรา 35) และการห้ามฝ่ายบริหารจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นใหม่เพื่อคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลธรรมดาที่มีอยู่ตามกฎหมาย ,การห้ามเอกชน คณะบุคคล และพรรคการเมืองใช้กำลังทหาร ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเป็นเครื่องมือทางการเมือง นอกจากนี้ ทหารและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหารที่ยังรับราชการอยู่ยังถูกห้ามมิให้เป็นสมาชิก และเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้กำลังทหารทั้งหมดอยู่ในบังคับบัญชาของกษัตริย์โดยตรง (มาตรา 59) และกำหนดให้ผู้ใช้กำลังทหารเพื่อการรบหรือการสงคราม หรือเพื่อปราบจลาจล ต้องขอพระบรมราชโองการก่อนจึงจะสั่งการได้ (มาตรา 60) เห็นได้ชัดว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้แม่ทัพหรือผู้บัญชาการกองพลใช้กำลังทหารออกปฏิบัติการดังกล่าวโดยมิได้กราบบังคมทูลเพื่อขอพระบรมราชานุญาต ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจจะไม่อนุมัติก็ได้ถ้าไม่มีเหตุผลสมควร นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้พยายามถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากขึ้น พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ , พระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ในวาระแรกนี้ บทเฉพาะกาลกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไปจนครบวาระของการดำรงตำแหน่ง (มาตรา 181) และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้น (มาตรา 122) และมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น (มาตรา 129,130 และ 131) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีมีตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือรับสัมปทานจากหน่วยราชการ หรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ (มาตรา 80) และห้ามรัฐมนตรีโดยเฉพาะทำการค้าหรือรับประโยชน์ใดจากบริษัทหรือองค์การใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร (มาตรา 143)

และภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2492 แล้ว ก็ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 21 คน ผลจากการเลือกตั้งในครั้งนี้ปรากฏว่าฝ่ายสหพรรคซึ่งให้การสนับสนุน จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้รับเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด

¹⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85 - 86.

ดังนั้น จอมพล ป.พิบูลสงครามจึงยังคงรับหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ซึ่งในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้มีการเปลี่ยนรัฐมนตรีชุดเดิมที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากตำแหน่ง 5 คน และได้เพิ่มที่นั่งในคณะรัฐมนตรีให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็น 13 คน¹⁷⁹ แม้ว่า จอมพล ป.พิบูลสงคราม จะสามารถรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภาได้แต่ ลักษณะของการจัดตั้งรัฐบาลในรูปของ “สหพรรค” กลับทำให้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องประสบกับปัญหาการเรียกร้องตำแหน่งและผลประโยชน์ต่างๆ จากสมาชิกพรรคที่ร่วมรัฐบาล นั้นเอง ดังจะพิจารณาได้จากการสับเปลี่ยนตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลถึง 7 ครั้ง¹⁸⁰ โดยมี อัตราส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมากขึ้น ถึงกระนั้นก็ต้องกล่าวได้ว่า ด้วยว่า การที่ปล่อยให้คณะรัฐมนตรีส่วนข้างมากประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ เกิดขึ้น จากการสมยอมของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร ตราบเท่าที่ จอมพล ป.พิบูล สงคราม ยังต้องการที่จะรักษาภาพพจน์ว่าเป็นรัฐบาลที่มี “เจตน์จำนงอันแน่วแน่ที่จะผดุงรักษา ระบอบประชาธิปไตย” ทั้งนี้ เพราะด้วยวิธีการดังกล่าวทำให้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ยัง รักษาเสถียรภาพอยู่ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจสรุปได้ว่ารัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงครามในระยะ พ.ศ.2491 - 2494 นี้ แม้จะเป็นรัฐบาลที่อยู่ได้ด้วยอาศัยการค้ำจุนของคณะรัฐประหาร แต่ก็ เป็น รัฐบาลที่ดำเนินการบริหารด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบอบดังกล่าวนี้จึงเรียกได้ว่าเป็นทวิ ลักษณะ หรือ “กึ่งเผด็จการ” นั่นคือ ระบอบการบริหารที่อาศัยกองทัพเป็นรากฐาน และดำเนินงานโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำให้เป็นรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จในการรักษาเสถียรภาพ ทางรัฐสภาอย่างมาก เพราะผลแห่งการตั้งสหพรรค ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ของ นายควง อภัยวงศ์ ต้องแตกแยกและอ่อนกำลังลงอย่างมาก เนื่องจากสมาชิกพรรคในสภาได้ย้ายมาอยู่ ฝ่ายสหพรรคมากขึ้นทุกที จากนั้นในท้ายที่สุดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงกลายเป็นฐานกำลังสำคัญของ รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จนแม้กระทั่งได้กลายเป็นฐานของรัฐบาลในการโต้แย้งกับวุฒิสภา หลายครั้ง¹⁸¹ เพราะโดยเหตุที่วุฒิสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์นั้น คณะรัฐประหารไม่สามารถใช้อิทธิพลแทรกแซงในการแต่งตั้งได้เลย ประกอบกับ การที่ คณะรัฐประหารได้บังคับให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ก่อให้เกิด ความไม่พอใจต่อสมาชิกวุฒิสภาที่ให้การสนับสนุน นายควง อภัยวงศ์ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเผชิญ กับการตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากวุฒิสภา กล่าวคือ ภายในระยะเวลา 30 เดือน (ตั้งแต่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2492 ถึง 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2494) วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวม 60 ฉบับ แบ่งเป็นเสนอโดยรัฐบาล 46 ฉบับ และเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 14

¹⁷⁹ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ , “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491 - 2500)”, หน้า 106.

¹⁸⁰ สุชิน ตันติกุล , “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 158 - 160.

¹⁸¹ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ , “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491 - 2500)”, หน้า 108 - 109.

ฉบับ ในจำนวนที่เสนอโดยรัฐบาลนี้ ถูกส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรโดยแก้ไขข้อปลีกย่อย 9 ฉบับ แก้ไขในสาระสำคัญ 16 ฉบับ และไม่รับหลักการส่งกลับคืนทันที 2 ฉบับ ส่วนจำนวนที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรก็ถูกส่งกลับคืนโดยแก้ไขข้อปลีกย่อย 2 ฉบับ แก้ไขในสาระสำคัญ 6 ฉบับ¹⁶² นอกจากนี้ วุฒิสภายังได้แสดงบทบาทครั้งสำคัญในการเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกรณีกบฏจลาจล เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2494 (กบฏแมนฮัตตัน) ซึ่งเปิดอภิปรายเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2494 นำโดย พระยาศรีธรรมราช และมีผู้ร่วมลงนามรวม 26 คน ซึ่งการเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ นับว่าเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลครั้งสำคัญ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมาก เนื่องจากวุฒิสมาชิกได้หยิบยกเอาปัจจัยอันเป็นมูลเหตุของการกบฏมากล่าวโจมตีรัฐบาล ได้แก่ ปัญหาความบกพร่องของรัฐบาลและคณะรัฐประหาร เช่น การคอร์รัปชันในวงการรัฐบาล การค้าฝิ่น ปัญหาค่าครองชีพไม่ลดลง เป็นต้น การแถลงข้อเท็จจริงในบางกรณีรัฐบาลไม่สามารถโต้ตอบและแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างชัดเจน จึงเป็นที่สงสัยแก่วุฒิสมาชิก และประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลเองก็มีความลำบากใจเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภาในครั้งนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494¹⁶³

สำหรับเหตุการณ์ภายนอกรัฐสภานั้น ฝ่ายทหารได้เริ่มใช้กำลังและอำนาจเหนือกลไกของรัฐบาลทำการกวาดล้างศัตรูทางการเมือง แต่ก็ได้มีการแสวงหาต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรงและต่อเนื่องจนก่อให้เกิดการกบฏที่สำคัญถึง 3 ครั้ง คือ

1. กบฏเสนาธิการ

เหตุการณ์ในครั้งนี้เกิดขึ้นจากผลผลิตของการต่อต้านคณะรัฐประหารภายในกองทัพ ซึ่งได้มีการพิจารณาปัจจัย 2 ประการที่จะนำไปสู่การเคลื่อนไหวดังกล่าว ในด้านดุลแห่งอำนาจในกองทัพ และปัจจัยทางด้านความคิดที่มีผลให้เกิดการเคลื่อนไหว¹⁶⁴ กล่าวคือ ในด้านดุลอำนาจนั้น คณะรัฐประหาร พ.ศ.2490 มีองค์ประกอบสำคัญคือ นายทหารนอกราชการกลุ่มหนึ่ง ซึ่งทหารในประจำการที่เข้าร่วมการรัฐประหารนั้น มีข้อสังเกตว่าเป็นทหารระดับเพียงนายพันและนายร้อย ดังนั้น เมื่อคณะรัฐประหารเข้ายึดอำนาจได้แล้วจึงต้องพยายามประนีประนอมกับ

¹⁶² กริช สืบสนธิ , “บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516) , หน้า 150 - 151.

¹⁶³ ประชัน รักษ์พงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ.2481 - 2500)”, หน้า 285 - 286.

¹⁶⁴ สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ , “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491 - 2500)” , หน้า 114 - 125.

ทหารฝ่ายอื่นเพื่อลดกระแสการต่อต้านจากทหารฝ่ายอื่น ดังนั้นการที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ประกาศตั้ง “กองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย” ขึ้นก็เป็นวิธีการหนึ่งในการประนีประนอม คือทำให้ไม่ต้องปลดตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและนายทหารในกองบัญชาการกองทัพบกกรายอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้นยังได้โอกาสในการแต่งตั้งนายทหารสำคัญในกองทัพบกเข้าผสมผสานกับคณะรัฐประหาร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในระยะแรกที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐประหารก็ยังมีอำนาจในกองทัพบกมากนักรวมทั้งยังต้องอาศัยการประสานกับทหารฝ่ายอื่น ๆ ในการควบคุมกำลัง สภาพกองทัพบกในสมัยรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ก็ยังคงราบรื่น แต่เมื่อคณะรัฐประหารจี้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ออกและสถาปนาอำนาจของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ความรู้สึกไม่พอใจก็เริ่มประทุขึ้น และยัง พล.ท.กาจ กางสงคราม ดำเนินการก้าวก่ายทางการเมือง และการเคลื่อนไหวทางทหารตามใจชอบจนรัฐมนตรีกลาโหมต้องขอลาออกจากตำแหน่ง กับการที่ พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ ตั้งองค์การทหารผ่านศึกขึ้น และเริ่มเข้าไปพัวพันกับการค้า ส่วน พล.ท.กาจ กางสงคราม ก็เข้าไปเป็นกรรมการองค์การจัดซื้อและขายสินค้า และเริ่มมีข่าวพัวพันการทุจริตก็ยิ่งทำให้ความไม่พอใจขยายตัวออกไป และนำมาซึ่งความพยายามในการก่อการยึดอำนาจ โดยนายทหารที่ต่อต้านรัฐบาลและคณะรัฐประหารก็คือนายทหารฝ่ายเสนาธิการ นำโดย พล.ต.สมบุรณ์ ศรานุชิต, พล.ต.เนตร เขมะโยธิน และ พล.ต.หลวงธรรมาภิบาลโกวิท รวมทั้งครูและนักเรียนในโรงเรียนเสนาธิการทหาร สำหรับปัจจัยด้านความคิดก็น่าที่จะเป็นตัวแปรสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดต่อต้านครั้งนี้ เนื่องจากนายทหารกลุ่มนี้มีความเชื่อมั่นในแนวความคิดทหารอาชีพ คือเป็นทหารที่ปฏิบัติภารกิจที่จำเป็นของฝ่ายทหาร และพยายามไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และถ้าหากจะเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็จะลาออกจากทหารประจำการ แนวคิดดังกล่าวจึงค่อนข้างสวนทางกับคณะรัฐประหาร ที่เห็นว่าทหารจะต้องมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเมืองจะต้องเข้าแก้ไขและนำพาชาติในภาวะวิกฤต ดังนั้น นายทหารฝ่ายเสนาธิการจึงไม่ยอมรับในการที่ทหารฝ่ายรัฐประหาร เช่น พล.ท.กาจ กางสงคราม, พ.ท.นรงค์ วรรณบุตร ที่ออกมาโฆษณาให้ทหารยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และยังเห็นว่าการที่นายทหารชั้นผู้ใหญ่เข้าไปแทรกแซงทางการเมืองนั้นเป็นความเสื่อมโทรม ดังที่ พล.ต.สมบุรณ์ ศรานุชิต ให้การหลังจากถูกจับกุมว่า

“ต้องการปรับปรุงกองทัพบก เพราะเสื่อมโทรม ผู้บังคับบัญชาไม่เอาใจใส่ไม่ใส่ใจไปยุ่งการค้าการเศรษฐกิจซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของทหาร...คิดว่าถ้าปล่อยให้เป็นไปดังนั้นกองทัพบกของประเทศจะอยู่ในสภาพหน้าอายุที่สุด จึงคิดปรับปรุงใหม่”

นอกจากนี้ก็คือความไม่พอใจต่อการใช้อิทธิพลของคณะรัฐประหารในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เช่น กรณีที่บุคคลสำคัญในคณะรัฐประหารได้แก่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม , พลโทผิน ชุณหะวัณ และพลโทกาจ กางสงคราม เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ร่วมกันเปิดบริษัทชื่อ บริษัทบูรพาสากลเศรษฐกิจ เพื่อทำการผูกขาดการส่งสินค้าเข้าที่สำคัญ ๆ ของทางราชการ เช่น หัวรถจักร อาวุธในราชการทหาร รวมถึง ความไม่พอใจในกรณีที่บุคคลในคณะรัฐประหารมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตเกี่ยวกับเงินค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหารจำนวน 8 ล้านบาท และความไม่พอ

ใจต่อบทบาทของ พล.ท. กาจ กาจสงคราม ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ที่เข้าแทรกแซงกิจการใน กองทัพบกมากเกินไป โดยเฉพาะมีแผนเปลี่ยนแปลงการจัดกำลังพลในกองทัพบกซึ่งจะทำให้กองทัพบกต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารโดยสิ้นเชิง คณะผู้ก่อการไม่ต้องการให้กองทัพบกต้องตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของกลุ่มใดๆ และไม่ต้องการให้ทหารยุ่งเกี่ยวกับการเมือง จึงคิดหาทางล้มล้างอำนาจของคณะรัฐประหาร เพื่อให้ทหารทำหน้าที่เป็นทหารของชาติแต่เพียงอย่างเดียว¹⁸⁵ แต่การก่อการในครั้งนี้ยังไม่ทันได้ลงมือกระทำก็ถูก พลตำรวจเผ่า ศรียานนท์ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ และ พลตรี สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จับกุมเสียก่อน

2. กบฏวังหลวง

การขึ้นสู่อำนาจของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก่อให้เกิดสภาวะความขัดแย้งทางการเมืองมากยิ่งขึ้น กลุ่มที่ได้รับผลกระทบกระเทือนมากที่สุดคือ กลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ เพราะคณะรัฐประหารได้ทำลายบทบาททางการเมืองและอิทธิพลทางรัฐสภา และยังได้ทำลายฐานสนับสนุนทางการเมืองของ นายปรีดี พนมยงค์ อันประกอบด้วยอดีตสมาชิกเสรีไทย โดยในปี พ.ศ.2491 รัฐบาลได้กล่าวหาว่าอดีตสมาชิกเสรีไทยภาคอีสาน ประกอบด้วย นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์, นายฟอง สิทธิธรรม, นายถวิล อุดล และนายเตียง ศิริขันธ์ พยายามที่จะดำเนินการแบ่งแยกดินแดนภาคอีสานบางส่วนออกเป็นอิสระ บุคคลเหล่านี้ถูกจับกุมและได้รับการปล่อยตัวในเวลาต่อมา เนื่องจากทหารเรือมีส่วนช่วยเหลือ นายปรีดี พนมยงค์ เสมอมา ทำให้กองทัพบกเฟื่องเล็งกองทัพเรือเป็นพิเศษ ซึ่งความกดดันที่รัฐบาลมีต่อฝ่ายตรงข้ามกล่าวเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดแรงต่อต้านที่รวมตัวกันระหว่างกองทัพเรือ กับกลุ่มนักการเมืองฝ่ายพลเรือน และเสรีไทยซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นหัวหน้า พยายามที่จะใช้กำลังอาวุธเข้าทำการโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เพื่อทวงอำนาจทางการเมืองที่สูญเสียไปเมื่อครั้งรัฐประหาร พ.ศ.2490 ให้กลับคืนมา¹⁸⁶

ความพยายามต่อต้านรัฐบาลคณะรัฐประหารในครั้งนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2492 นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งหลบหนีไปพำนักอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับเข้ามาเป็นผู้นำในการก่อการครั้งนี้ โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเสรีไทย และทหารเรือบางส่วน นำกำลังบุกยึดพระบรมมหาราชวังและประกาศให้รัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ลาออกทั้งหมด ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลได้มอบหมายให้ พล.ต.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 เป็นผู้ทำการ

¹⁸⁵ ประจันต์ รักษ์พงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ.2481 – 2500)”, หน้า 263 – 264.

¹⁸⁶ ประทีป สายเสน, “กบฏวังหลวงกับสถานะของปรีดี พนมยงค์”, หน้า 60 – 61.

ปราบปรามกบฏในครั้งนี้¹⁸⁷ และผลปรากฏว่าฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ เป็นฝ่ายพ่ายแพ้และหลังจากนั้นจึงได้มีการดำเนินการกวาดล้างอดีตนักการเมืองกลุ่มที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ โดยมอบให้ พลตำรวจตรี เผ่า ศรียานนท์ รองอธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้ดำเนินการจับกุม¹⁸⁸ การดำเนินการจับกุมสอบสวนผู้ต้องหาเป็นไปอย่างเฉียบขาดและใช้วิธีการรุนแรง เช่น กรณีอดีตรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลเสรีไทย 4 คน ที่ถูกจับกุมและถูกยิงเสียชีวิตในขณะที่ตำรวจควบคุมตัวย้ายที่ฝากขัง โดยตำรวจอ้างว่าถูกคนร้ายเข้าแย่งชิงตัว ซึ่งการดำเนินการปราบปรามในครั้งนั้นนอกจากจะเป็นการทำลายศัตรูทางการเมืองลงได้อย่างราบคาบแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อกระเทือนถึงประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากหวาดกลัวภัยมืดจากการปฏิบัติงานที่เกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายในสภาก็ต้องวิพากษ์วิจารณ์อย่างระมัดระวังเนื่องจากหวาดกลัวภัยจากอำนาจและอิทธิพลของ พลตำรวจ เผ่า ศรียานนท์ ที่มีมักจะเข้าไปแทรกแซงกิจการของสภาอยู่เสมอ ๆ เช่น การส่งกำลังตำรวจไปล้อมสภาเมื่อคราวพิจารณางบประมาณประจำปี พ.ศ.2492 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2491 เพื่อจับกุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน นับเป็นการคุกคามต่อความปลอดภัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างรุนแรง โดยมีได้คำนึงถึงเอกสิทธิ์คุ้มครองจากรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด นอกจากนี้ ภายหลังเหตุการณ์กบฏวังหลวง พลตำรวจเผ่า ศรียานนท์ ยังได้ใช้อิทธิพลข่มขู่ในสภาด้วยการส่งตำรวจนอกเครื่องแบบเข้าไปฟังการอภิปรายของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรในคราวพิจารณาญัตติ หรือร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญของรัฐบาลอยู่เสมอ ๆ¹⁸⁹

ซึ่งผลจากกรณีกบฏวังหลวงทำให้คณะราษฎรสายพลเรือน และเสรีไทยซึ่งเป็นองค์การฝ่ายพลเรือนที่เข้มแข็งที่สุดหลัง พ.ศ.2475 ต้องสลายตัวอย่างสิ้นเชิง พลังพลเรือนที่จะถ่วงอำนาจฝ่ายทหารนั้นหมดไป¹⁹⁰ สำหรับกลุ่มทหารเรือซึ่งเข้าร่วมในการกบฏด้วยนั้นฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารได้ทำการประนีประนอมกับกองทัพเรือด้วยการออกแถลงการณ์ปรับความเข้าใจกับทหารเรือ โดยไม่มีแนวโน้มว่าจะใช้ความรุนแรงดังเช่นที่ทำกับฝ่ายพลเรือน แม้ว่าคณะรัฐประหารจะหวาดระแวงต่อฝ่ายทหารเรือเพียงใดก็ยังไม่อาจดำเนินการรุนแรงได้เนื่องจากกองทัพเรือมีแสนยานุภาพที่เหนือกว่ากองทัพบก แต่การกบฏในครั้งนี้ก็ได้ทำให้ความสัมพันธ์

¹⁸⁷ แผนกเก็บ สสร. เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปีที่ 24 แฟ้มที่ 11 เรื่องกบฏวังหลวง อ้างถึงใน ประชัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ.2481 – 2500)”, หน้า 268.

¹⁸⁸ รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 3/2492 (14 มีนาคม 2492) เรื่อง การปราบกบฏจลาจล อ้างถึงใน ประชัน รักพงษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 269.

¹⁸⁹ ประชัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ.2481 – 2500)”, หน้า 270

¹⁹⁰ สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491 – 2500)”, หน้า 149.

ระหว่างทั้งสองฝ่ายอยู่ในลักษณะของความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้นและดำเนินไปถึงจุดแตกหักในกรณีกบฏแมนฮัตตัน

3. กบฏแมนฮัตตัน

ในภาวะที่สถานการณ์ระหว่างกองทัพกำลังตึงเครียด ทหารเรือชั้นผู้น้อยกลุ่มหนึ่งก็เริ่มจับกลุ่มรวมตัวกันเป็นองค์กรที่มีการคบคิดทางการเมืองเพื่อหากทาล้มล้างรัฐบาลคณะรัฐประหาร และตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้น อันจะต้องเป็นรัฐบาลที่โน้มนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย และห้ามทหารเข้าเกี่ยวข้องกับการเมือง ผู้ที่เป็นแกนสำคัญและริเริ่ม “คณะกู้ชาติ” ก็คือ น.ต. มนัส จารุภา ซึ่งมีความไม่พอใจต่อบทบาทของคณะรัฐประหารในการเข้ายึดอำนาจเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 เป็นอย่างมากโดยได้แสดงความเห็นว่าคณะรัฐประหารปกครองประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงชื่อ แท้จริงแล้วควรเรียกว่าคณะธิปไตยจึงจะเหมาะสมกว่า เนื่องจาก คณะรัฐประหารมีแนวโน้มไปสู่อำนาจนิยม และ จอมพล ป.พิบูลสงคราม พยายามสร้างอำนาจ คำจูงรัฐบาลด้วยการใช้ ตำแหน่งทางการเมือง ผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้เกิดระบบอภิสิทธิ์ต่างๆ และการคอร์รัปชันขึ้น ดังนั้น น.ต.มนัส จารุภา จึงได้เริ่มหาสมัครพรรคพวกในกองทัพเรือเพื่อทำการโค่นล้มอำนาจของรัฐบาลคณะรัฐประหาร หดหยิ่งการใช้อำนาจนอกกติกาของฝ่ายตำรวจ¹⁹¹ ดังนั้น ในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2494 น.ต.มนัส จารุภา จึงได้ทำการจับกุม จอมพล ป.พิบูลสงคราม ขณะทำพิธีรับมอบเรือชุดชื่อ แมนฮัตตัน ที่ท่าทางสหรัฐอเมริกามอบให้แก่รัฐบาลไทย และได้แถลงการณ์ยึดอำนาจ และแต่งตั้งคณะรัฐบาลใหม่ทันที¹⁹²

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมอย่างเคร่งเครียด เพื่อพิจารณาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและมีมติไม่ดำเนินการตามข้อเรียกร้องของกองทัพเรือใด ๆ ทั้งสิ้น รวมทั้งมีการให้ นายวรการ บัญชา เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว ต่อมารัฐบาลออกแถลงการณ์ประกาศให้ประชาชนตระหนักถึงการเรียกร้องของฝ่ายทหารเรือ ทางรัฐบาลไม่ยินยอมกระทำตามใด ๆ ทั้งสิ้น ขอให้ปล่อยตัว จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นอิสระภาพโดยเร็ว ถ้าไม่ปล่อยทางรัฐบาลจะดำเนินการขั้นรุนแรง ทางฝ่ายทหารเรือมีความเข้าใจว่ารัฐบาลคงต้องเป็นห่วงชีวิตของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นอย่างมากและจะสามารถเรียกร้องสิทธิทางการเมืองได้เป็นอย่างดี และเข้าใจว่าไม่มีเหตุการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้น แต่ทางฝ่ายรัฐบาลไม่ได้เป็นห่วงต่อสวัสดิภาพของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม แม้แต่น้อย ได้มีการส่งกองกำลังเข้ากวาดล้างฝ่ายทหารเรือจนถอยร่นแตกกระจาย โดยทั้งสองฝ่ายทำการสู้รบกันเป็นเวลา 2 วัน 3 คืน และภายหลังจากที่รัฐบาลประกาศให้ส่งตัว จอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่ฝ่ายทหารเรือไม่ยอมปฏิบัติตาม ฝ่ายรัฐบาลจึงส่งเครื่องบินจาก

¹⁹¹ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ , “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491 – 2500)”, หน้า 158 – 162.

¹⁹² เรื่องเดียวกัน , หน้า 165 – 166.

กองทัพอากาศมาทิ้งระเบิดรอบเรือรบศรีอยุธยา เพื่อบีบคั้นฝ่ายทหารเรือ แต่ น.ต.มนัส จารุกา ยังคงต้องการเอาไว้เป็นตัวประกันทำการเจรจา รัฐบาลจึงสั่งทิ้งระเบิดเรือรบศรีอยุธยาโดยไม่คำนึงถึงชีวิตของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อเรือใกล้จมปรากฏว่ามีทหารเรือได้ช่วยเหลือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ให้รอดชีวิตได้¹⁹³

หลังจากการกบฏรัฐบาลได้ทำการกวาดล้างจับกุมตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2494 โดยมีทหารเรือถูกจับกุมตัวมากถึง 700 - 1,000 คน¹⁹⁴ ต่อมารัฐบาลและคณะรัฐประหารจึงหาทางปรับปรุงกองทัพเรือเสียใหม่เพื่อให้สามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิด ในการปรับปรุงกองทัพเรือในครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลในคณะรัฐประหารเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งผลจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ครั้งนี้ทำให้กองทัพเรือถูกลดอำนาจ อิทธิพลและขนาดลงอย่างมาก ทั้งด้านกำลังพลและอาวุธยุทธโธปกรณ์ เนื่องจากบุคคลสำคัญของกองทัพเรือถูกสั่งปลดและถูกจับกุมเป็นจำนวนมาก ส่วนอาวุธยุทธโธปกรณ์บางส่วนถูกยึดแล้วโอนไปให้กองทัพบกและกองทัพอากาศ จึงทำให้อิทธิพลของทหารเรือซึ่งเคยร่วมแสดงบทบาททางการเมืองมาแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ต้องถูกจำกัดลงอย่างสิ้นเชิง และหากได้พิจารณาถึงเหตุการณ์กบฏในครั้งนี้ จะเห็นได้ว่า อิทธิพลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในคณะรัฐประหารเริ่มลดน้อยลงมาก ดังจะเห็นได้จากการตัดสินใจทิ้งระเบิดเรือรบหลวงศรีอยุธยา ซึ่งเท่ากับเป็นการแลกชีวิต จอมพล ป.พิบูลสงคราม กับชัยชนะของฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหาร¹⁹⁵ นอกจากนี้ ผลจากการกบฏแมนฮัตตันที่ล้มเหลวนี้กลับยิ่งเพิ่มการสนับสนุนของคณะรัฐประหารยิ่งขึ้น การเมืองไทยในขณะนั้นจึงตกอยู่ภายใต้อำนาจคณะรัฐประหารอันมีกองทัพบกเป็นผู้นำ และเนื่องจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังเป็นที่นิยมของสหรัฐอเมริกาจึงมีอำนาจต่อไปโดยการสนับสนุนของคณะรัฐประหาร

แม้ว่ารัฐบาลคณะรัฐประหารจะสามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองและการทหารได้ทั้งหมดแล้ว แต่กลับต้องประกับความยุ่งยากในสภาวะอยู่เสมอ รัฐบาลของคณะรัฐประหารพิจารณาเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ที่ใช้อยู่เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการเนื่องจากไม่มีสมาชิกสภาประเภทที่สองสนับสนุนรัฐบาล มีแต่วุฒิสมาชิกที่รัฐบาลควบคุมไม่ได้ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังห้ามข้าราชการประจำ ซึ่งรวมทั้งทหารบกเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือ

¹⁹³ ชุมสาย ชัยวัต, “บทบาททางการเมืองของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 - 2500” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 105 - 106.

¹⁹⁴ สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ, “การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม (พ.ศ.2491 - 2500)”, หน้า 170 - 172.

¹⁹⁵ ประชัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ.2481 - 2500)”, หน้า 274 - 277.

คณะรัฐมนตรี ประกอบกับ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่อาจควบคุมสมาชิกผู้แทนราษฎรได้อย่างเต็มที่ คณะรัฐประหารจึงทำการรัฐประหารรัฐบาลของตนเอง ในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 และนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาใช้อีกครั้ง