

บริบททางการเมืองของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

4.1 บริบททางการเมืองการปกครองก่อนการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 คณะบริหารประเทศชั่วคราวได้มีแถลงการณ์ให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทุกฉบับกลับมาใช้ ต่อมาได้ประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชั่วคราวขึ้นคณะหนึ่ง โดยมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรีอีกจำนวน 16 คน เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 หลังจากนั้นจึงได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ขึ้น มีจำนวน 123 คน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎรไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ขึ้น ดังนั้น คณะรัฐประหารจึงได้แต่งตั้งบุคคลที่ตนเห็นชอบเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 123 คน ในจำนวนนี้เป็น ทหารบก 63 คน ,ทหารอากาศ 14 คน ,ทหารเรือ 13 คน, ตำรวจ 11 คน และพลเรือน 22 คน<sup>1</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลปรากฏว่ามีที่มาจากราชการประจำเป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 75.60 อันสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของคณะรัฐประหารที่ต้องการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยการแต่งตั้งข้าราชการประจำที่เป็นพรรคพวกของคณะรัฐประหารเข้าเป็นฐานสนับสนุนของตนได้เป็นอย่างดี ดังนั้น อำนาจทางการเมืองตอนนี้เกือบจะถูกผูกขาดโดยทหาร ทั้งพวกเสรีนิยม และพวกอนุรักษนิยมต่างก็เสียอำนาจทางการเมืองหมด การรัฐประหารในครั้งนี้ทำให้อำนาจของฝ่ายตรงข้ามสิ้นสุดลงและทหารก็ได้ครองอำนาจอย่างมากมาย<sup>2</sup>

ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงได้เสด็จนิวัตรถกลับสู่พระนครแล้ว คณะบริหารประเทศชั่วคราวได้ถวายคำแนะนำให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยในประกาศพระบรมราชโองการ 2 ฉบับ โดยฉบับแรกพระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2475 พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2494 และเนื่อง

<sup>1</sup> ปลาทอง (นามแฝง) , พรรคการเมืองไทย (พระนคร : ก้าวหน้า, 2508) ,หน้า 201.

<sup>2</sup> ลิขิต ธีรเวคิน , วัฒนาการการเมืองการปกครองไทย , พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2535), หน้า 138.

จากบทบัญญัติบางมาตราไม่เหมาะสมกับสถานการณ์พระองค์จึงทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 สำหรับพระบรมราชโองการฉบับที่ 2 นั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 2 ไปพลางก่อน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 1 ในวันเดียวกันนั้นเอง พระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2494 ทรงโปรดเกล้าฯแต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวน 25 คน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลในคณะรัฐประหารและพรรคพวกของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม

ในระหว่างการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 นั้น รัฐบาลจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จำนวน 123 คน เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495 โดยรัฐบาลมีความต้องการที่จะควบคุมสมาชิกประเภทที่ 1 ไว้เป็นฐานอำนาจด้วย ในการเลือกตั้งครั้งนี้จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขในการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เป็นประโยชน์สำหรับบุคคลบางกลุ่มและตัดสิทธิกีดกันผู้ไม่พึงปรารถนาไม่ให้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้ง ดังปรากฏในกฎหมายเลือกตั้งว่ามีการกำหนดวงเงินประกันการสมัครไว้สูงมากถึง 3,000 บาทดังที่ บทบัญญัติมาตรา 22 ของ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2494 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2494 ว่า

“ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดได้ประกาศรับสมัครไว้แล้ว ต้องนำเงินประกันการสมัครสามพันบาท...ไปมอบให้กับข้าหลวงประจำจังหวัดภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการสมัคร

เงินประกันการสมัครนั้น เมื่อเสร็จการเลือกตั้งแล้วให้ข้าหลวงประจำจังหวัดคืนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เว้นแต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้รับการเลือกตั้ง และไม่ได้คะแนนเลือกตั้งถึงร้อยละสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก็ดี หรือ ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งถอนการสมัครเสียเองก็ดี ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ยินยอมให้เงินประกันนั้นตกเป็นของรัฐ”<sup>3</sup>

หลักการข้อนี้เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่าน ๆ มา ซึ่งเป็นการตัดสิทธิและกีดกันผู้ไม่มีทุนทรัพย์ หรือนักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม่มั่นใจว่าจะได้รับเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการชิงชัยระหว่างนักการเมืองหน้าเก่า ๆ แทบทั้งสิ้น ทั้งนี้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เคยมีบทบาทในอดีตไม่สามารถเคลื่อนไหวมีบทบาททางการเมืองได้ เนื่องจากอยู่ในช่วงของการประกาศใช้ประกาศคณะบริหารประเทศชั่วคราว ฉบับที่ 5 ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องลงสมัครใน

<sup>3</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม , รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) , หน้า 813 - 814.

ฐานะอิสระไม่สังกัดพรรคการเมือง และเป็นโอกาสให้คณะรัฐประหารและรัฐบาลในเวลานั้นส่งพรรคพวกสมัครรับเลือกตั้งและให้การสนับสนุนทางการเงินและอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง<sup>4</sup> นอกจากนี้ยังห้ามผู้สมัครโจมตีรัฐบาล ทำให้นายควง อภัยวงศ์ และพรรคประชาธิปัตย์คว่ำบาตรการเลือกตั้งในครั้งนั้น<sup>5</sup> เช่น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รองหัวหน้าพรรคได้ชี้แจงว่า ระบบที่มีสมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งถึงครึ่งสภาเช่นนี้ไม่เป็นประชาธิปไตย และว่า “ผมเห็นจะตัดสินใจไม่สมัครละ พอใจที่จะตายประชดป่าช้าดีกว่าที่จะเข้าไปนั่งในสภาครึ่งสภาประชดประชาธิปัตย์”<sup>6</sup> ผลการเลือกตั้งจึงปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลชนะ ได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 85 คน ฝ่ายค้าน 29 คน และอิสระ 9 คน ภายหลังการเลือกตั้ง และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2495 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 แล้ว คณะรัฐมนตรีชั่วคราวจึงสิ้นสุดลง จากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาเสนอให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2495 และได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจำนวน 26 คน<sup>7</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงสามารถสร้างฐานอำนาจทางการเมืองด้วยการแต่งตั้งบุคคลในคณะรัฐประหาร และพรรคพวกของตนเข้าดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นที่สังเกตว่าการแต่งตั้งรัฐมนตรีในครั้งนี้แตกต่างกับคณะรัฐมนตรีชุดวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2492 ที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องแต่งตั้งรัฐมนตรีเพื่อเอาใจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>8</sup>

<sup>4</sup> แหลมทอง พันธูราณี, “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย : การครอบงำของระบบราชการ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519), หน้า 103.

<sup>5</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 165.

<sup>6</sup> ชิต วิภาสวัช, เผ่าสารภาพ (บุรุษเหล็กแห่งเอเชีย) (พระนคร : เพ็ชรพิทยา, 2503), หน้า 73. อ้างถึงใน สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมานพันธ์, 2539), หน้า 193.

<sup>7</sup> ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) (กรุงเทพฯ : ช. ชุมชุมช่าง, 2517), หน้า 729 - 730.

<sup>8</sup> สุรุทธิ ปัดไธสง, รายงานการวิจัยฉบับที่ 51 เรื่อง อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพล ป.พิบูลสงคราม, สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มศว.ประสานมิตร, หน้า 88 - 89.

#### 4.1.1 การปกครองแบบเผด็จการของอำนาจสามฐาน

การเมืองไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถึงปี พ.ศ.2498 นั้น ได้รับการอธิบายว่าการเมืองได้ก่อกองอยู่ภายใต้ผู้นำสามคนซึ่ง แฟรงค์ ซี ดาร์ลิง เรียกว่า “authoritarian triumvirate rule) (การปกครองแบบเผด็จการของอำนาจสามฐาน) ซึ่งเป็นช่วงที่ไม่มีผู้นำเด่นในการปกครอง การถ่วงดุลขออำนาจเกิดจากการแข่งขันอย่างมากระหว่าง พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเป็นผู้คุมกำลังตำรวจ และ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งคุมกองทัพบก ส่วน จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้แต่เล่นเกมถ่วงดุลระหว่างสองฝ่ายและอาศัยสถานภาพในส่วนที่เกี่ยวกับต่างประเทศ และที่สำคัญคือการสนับสนุนของอเมริกา แต่การแข่งขันทางการเมืองระหว่าง พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ กับ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลับกลายเป็นสถานการณ์ที่แก้ไม่ได้ และในที่สุดเกมการถ่วงดุลของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ไม่ได้ผล<sup>9</sup> สำหรับสาเหตุที่สหรัฐอเมริกาเข้ามาเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งในการเมืองของประเทศไทยนั้นเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเลือกประเทศไทยเป็นประเทศที่ป้องกันการรุกรานของการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคแถบนี้ เนื่องด้วยประเทศไทยมีปัจจัยหลายด้านที่เหมาะสมไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกของผู้นำประเทศที่มีต่อนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ หรือความเข้าข้างของผู้ทำหน้าที่ควบคุมกรมตำรวจที่เป็นกลไกของรัฐที่ใช้ในการปราบปรามอย่างมีความชอบธรรม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาเลือกประเทศไทย และพร้อมให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่จะสามารถใช้กลไกของรัฐเป็นเครื่องมือให้สิ่งที่สหรัฐอเมริกาคาดหวังเอาไว้ประสบความสำเร็จ ทำให้บุคคลทั้งสามสามารถใช้การสนับสนุนของสหรัฐอเมริกามาเป็นฐานอำนาจในการสร้างเสริมอำนาจของตนให้เกิดประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง โดยแต่ละฝ่ายพยายามแสวงหาผลประโยชน์จากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกามาเป็นของตนให้มากที่สุด<sup>10</sup>

สถานการณ์ความขัดแย้งภายในคณะรัฐประหารนี้ได้รับการอธิบายว่า เป็นกระบวนการที่ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นหลังจากที่คณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมอำนาจอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่งการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 ซึ่งปรากฏว่าในกระบวนการพัฒนาแห่งอำนาจได้ทำให้ฝ่ายของ พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเรียกกันว่า “กลุ่มราชครู” นั้นมีฐานะสูงเด่น โดย พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ นั้นได้เป็นผู้บัญชาการทหารบกมาตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ.2491 และการที่ พล.ท.กาจ กางสงคราม ซึ่งเป็นคู่แข่งทางอำนาจถูกขจัดจากอำนาจไปทำให้ พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ เป็นผู้นำคณะรัฐประหารที่โดดเด่นเพียงผู้เดียว ส่วน

<sup>9</sup> ลิขิต อีร์เวคิน , *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* , หน้า 138.

<sup>10</sup> ชุมสาย ไชยวัต, “บทบาททางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 – 2500”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 139 – 140.

พล.ต.ท.เผ่า ก็ได้เป็นอธิบดีกรมตำรวจมาตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2494 หลังกรณี กบฏแมนฮัตตันและได้สร้างเสริมกำลังตำรวจจนเติบโตใหญ่ขึ้นมาก โดยอาศัยความช่วยเหลือที่ได้จากองค์การสืบราชการลับ (ซีไอเอ) ของสหรัฐ ดังนั้น พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ จึงเป็นฝ่ายที่คุมกำลังไว้มากที่สุด และผลจากการที่ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้เข้ามาเป็นเลขาธิการของคณะกรรมการนิติบัญญัติทำให้ฐานะทางการเมืองของกลุ่มราชครูโดดเด่นยิ่งขึ้น ต่อมา พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้เสนอต่อคณะรัฐประหารให้สนับสนุน พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ เป็นทนายทางการเมืองที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป แต่ปรากฏว่าฝ่ายทหารจำนวนหนึ่งนำโดย พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ รองผู้บัญชาการทหารบกได้จัดประชุมลับเพื่อทำการต่อต้านข้อเสนอนี้ ซึ่งในภาวะการณ์เช่นนี้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้ใช้วิธีการสร้างดุลแห่งอำนาจด้วยการสนับสนุนการขยายตัวของกองทัพอากาศ และยังได้ใช้วิธีเลื่อนยศ พล.ท.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้เท่าเทียมกับ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ อยู่เสมอ เช่น ในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2494 ได้มอบหมายให้ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการมหาดไทย ก็ได้ตั้งให้ พล.ท.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกลาโหม ต่อมาได้ให้ยศ นายพลตำรวจเอก และ พลเอก พร้อมกันทั้งสองคน ต่อมาในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2497 ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงแห่งอำนาจครั้งสำคัญเนื่องจาก จอมพล ผิน ชุณหะวัณ สละตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งในตอนแรก จอมพล ป.พิบูลสงคราม แสดงความปรารถนาที่จะดำรงตำแหน่งนี้เอง เนื่องจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม ตระหนักดีว่าตนเองปราศจากอำนาจในการควบคุมกองทัพทำให้บทบาทและความสำคัญของตนในกองทัพพลดลง ดังจะเห็นได้จากกรณีกบฏแมนฮัตตันที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ถูกจับเป็นตัวประกันเพื่อต่อรองกับรัฐบาล แต่คณะรัฐประหารกลับไม่ยอมเจรจาด้วยและได้ดำเนินการตอบโต้ด้วยความรุนแรงอย่างไม่เห็นแก่ชีวิตของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่ในที่สุด พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลับได้รับตำแหน่งแทน ซึ่งในการขึ้นรับตำแหน่งของ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้การแยกหัวอำนาจภายในคณะรัฐประหารอย่างชัดเจนระหว่าง พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ หรือฝ่ายราชครู ซึ่งควบคุมกำลังตำรวจไว้ และฝ่ายของ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือฝ่ายสี่เสาเทเวศร์ ซึ่งควบคุมกองทัพบก<sup>11</sup> ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็แข่งขันทางอำนาจ และการหาผลประโยชน์จากธุรกิจการค้า เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมืองอย่างรุนแรง

4.1.2 คณะกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล : การครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้ รัฐบาลค่อนข้างจะมีเสถียรภาพที่มั่นคงเนื่องจากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ที่คณะรัฐประหารสนับสนุนจนได้เป็นผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ส่วนใหญ่เป็นทหารที่รัฐบาลของคณะรัฐประหารแต่งตั้งรวมทั้งรัฐบาล

<sup>11</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ , แผนชิงชาติไทย , หน้า 239 - 241.

สามารถดึงสมาชิกพรรคต่าง ๆ มาเป็นฝ่ายรัฐบาลได้เกือบทั้งหมด สำหรับการดำเนินการรวบรวมเสียงในสภานั้น พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการติดต่อกับพรรคการเมืองต่าง ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งรัฐบาลได้รับเสียงสนับสนุนถึง 85 เสียง ซึ่งในการติดต่อให้เข้าร่วมสนับสนุนรัฐบาลนั้นได้มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ด้วย เช่น กรณีการชักชวนให้พรรคสหชีพเข้าร่วมสนับสนุนรัฐบาลนั้น ได้มีการตกลงกันว่าไม่ป้ายสีพวกพรรคสหชีพว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ส่วนที่ตายก็จะไม่จองเวรกัน<sup>12</sup> ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดตั้ง “คณะกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล” ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีทั้งหมดเป็นกรรมการ ,พลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการ,จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นประธาน,พลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นรองประธาน โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีอำนาจในการตั้งอนุกรรมการช่วยบริหารงาน ซึ่งได้มีการตั้งอนุกรรมการขึ้นหนึ่งชุด เรียกว่า “อนุกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาลประจำกระทรวง” ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีและมอบหมายให้ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ เป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>13</sup> ซึ่งอนุกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติของรัฐบาลที่ได้นำเข้าพิจารณาในสภา อันเป็นการประชุมพิจารณาให้ความเห็นและรับฟังปัญหาในสภา ซึ่งโดยแท้จริงแล้ววิธีการนี้เป็นการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ให้เข้ามาร่วมสนับสนุนกับฝ่ายรัฐบาล ซึ่งการเข้าเป็นฝ่ายรัฐบาลนี้ สมาชิกสภาที่เป็นอนุกรรมการจะได้รับผลประโยชน์ซึ่งผลประโยชน์นี้จะเป็นตัวผูกมัดให้สมาชิกยอมให้การสนับสนุนรัฐบาล กล่าวกันว่าผลประโยชน์ที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนเขาด้วยเงินที่นอกเหนือจากเงินเดือนอีกคนละ 2,400 บาท ต่อเดือน ซึ่งเงินนี้อ้างว่าเป็นเบี้ยประชุม และยังให้อภิสิทธิ์ต่าง ๆ อีกมากมาย<sup>14</sup>

การดำเนินการในรูปของ “คณะกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล” นี้ทำให้รัฐบาลมีฐานะมั่นคง และการออกกฎหมายก็สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว การทำงานของคณะกรรมการชุดนี้จึงคล้ายกับพรรคการเมือง และจากลักษณะโครงสร้างของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเช่นนี้ทำให้รัฐบาลสามารถผูกขาดอำนาจทางการเมืองได้แต่ฝ่ายเดียว ดังนั้น กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด การทำงานของคณะกรรมการชุดนี้มีทำหน้าที่คล้ายกับพรรคการเมืองในการรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา แต่ไม่ได้จัดตั้งเป็น

<sup>12</sup> ชิต วิภาสวัช, เผ่าสารภาพ, หน้า 38.

<sup>13</sup> ชุมสาย ไชยวัต , “บทบาททางการเมืองของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 - 2500” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) , หน้า 52.

<sup>14</sup> สุรวุฒิ ปัดไธสง , รายงานการวิจัยฉบับที่ 51 เรื่อง อำนาจและทรัพยากรทางการเมือง : ศึกษากรณีจอมพล ป.พิบูลสงคราม , หน้า 84 - 85.

พรรคการเมืองเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งฝ่ายค้านได้พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองหลายครั้งแต่ก็มีอันตกไปเนื่องจากฝ่ายรัฐบาลไม่ให้การสนับสนุน เนื่องจากไม่ต้องการให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เพราะเกรงว่าหากปล่อยให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จะยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลหรือไม่ อาจจะมีการแยกตัวไปจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ หรือฝ่ายค้านอาจรวบรวมสมาชิกจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโจมตีรัฐบาลได้ง่ายขึ้น<sup>15</sup> ซึ่ง พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้กล่าวโจมตีข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนเรื่องการออกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองที่เสนอให้มีพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองไม่เป็นสิ่งจำเป็นและว่าพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์พรรคการเมืองจะละเมิดเสรีภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 นั้น พรรคการเมืองจะก่อตั้งได้โดยปราศจากข้อจำกัดตราบเท่าที่พรรคการเมืองนั้น ๆ มิได้ขัดกับตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ มิได้กล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การชุมนุมทางพรรคการเมืองยังถูกห้ามอยู่ตามคำสั่งของคณะรัฐประหารหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2494<sup>16</sup>

สำหรับกรณีที่แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการทางรัฐสภาในลักษณะดังกล่าวทำให้สามารถออกกฎหมายได้ตามความต้องการของรัฐบาล เช่น กรณีการออกกฎหมายป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2495 ที่รัฐบาลต้องการใช้กฎหมายฉบับนี้ในการกำจัดฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งก่อนที่จะได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้นั้น ฝ่ายที่ต่อต้านจะถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ ซึ่งข้อหาดังกล่าวต้องอาศัยหลักฐานในการเอาผิด แต่กฎหมายป้องกันการคอมมิวนิสต์นี้สามารถจะจับกุมได้ง่ายขึ้น ซึ่งในการเสนอพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฉบับนี้ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ได้เสนอต่อสภาโดยขอเปลี่ยนวาระการประชุมเอาพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่วาระการประชุมก่อน ซึ่งฝ่ายค้านได้กล่าวโจมตีการดำเนินการดังกล่าว แต่ได้มีการเสนอขอปิดการประชุมโดย ขุนวิเทศธรรมาการ (ส.ส.เพชรบุรี) โดยมีสมาชิกรับรองครบ ซึ่ง นายแพทย์ โชติประดิษฐ์ (ส.ส.ธนบุรี) เสนอขอให้เปิดอภิปรายต่อเพื่อพูดให้กระจ่างขึ้น ประธานรัฐสภาจึงขอมติจากที่ประชุม ที่ประชุมเห็นสมควรปิดด้วยคะแนนเสียง 144 ต่อ 14 และลงมติรับหลักการ 131 ต่อ 2 หลังจากนั้นได้มีการเสนอตั้งคณะกรรมการ 15 นาย เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่ง พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ได้เสนอให้สภาแปรญัตติในตอนเที่ยง และขอให้กรรมการเสนอเข้าพิจารณาวาระ 2 และ 3 ในตอนบ่าย ซึ่งทำให้สมาชิกฝ่ายค้านได้อภิปรายคัดค้านต่อการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว แต่พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์

<sup>15</sup> ประชัน รัชพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย พ.ศ. 2481 – 2500” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 299 – 301.

<sup>16</sup> ทักษิณ เจริญธรรม, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 104 – 105.

ได้ให้เหตุผลที่ต้องเร่งออกกฎหมายฉบับดังกล่าวว่า ได้รับรายงานว่าต่างประเทศรวม 7 ชาติ จะเข้าทำการยึดครองประเทศไทยภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2495 ฝ่ายค้านได้ขอเวลา 3 วัน เพื่อพิจารณา แต่ฝ่ายรัฐบาลก็ใช้เสียงข้างมากในสภายืนยันในการที่จะแปรญัตติในตอนเที่ยง และเข้าวาระ 2 และ 3 ในตอนบ่ายให้ได้ ในที่สุดการพิจารณาในวาระ 2 และ 3 ได้ทำในตอนบ่ายตามความต้องการของรัฐบาล และแม้ นายสวัสดิ์ คำประกอบ (ส.ส.นครสวรรค์) จะได้เสนอเพิ่มเติมว่าไม่ให้มีการเอาผิดกับการกระทำที่ผ่านมาก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับแต่ก็ไม่ได้รับความสนใจ โดย นายเพทาย อมาตยกุล (ส.ส.พระนคร) ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลได้เสนอขอให้ปิดอภิปราย ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านการการประชุมพิจารณาของสภาให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในเวลาเพียง 1 วันเท่านั้น<sup>17</sup>

ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ฉบับนี้ รัฐบาลก็ได้ทำการกวาดล้าง ช่มชู้ และทำลายคู่แข่งหรือศัตรูทางการเมืองอย่างรุนแรง ดังเช่นกรณีคณะผู้เข้าร่วมประชุมสภาสันติภาพที่ปักกิ่งถูกรัฐบาลกล่าวหาว่าเป็นผู้ขายชาติ และอ้างว่าขบวนการสันติภาพมีแผนโค่นล้มพระมหากษัตริย์ ในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2495 มีนักหนังสือพิมพ์กลุ่มหนึ่งเขียนข้อความโจมตีรัฐบาลว่าเป็นเผด็จการ และสนับสนุนให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาบีบบทบาทในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และทหาร รัฐบาลจึงได้ประกาศห้ามชุมนุมทางการเมือง และจับกุมนักเขียน นักหนังสือพิมพ์ ผู้นำคนงาน และผู้คัดค้านรัฐบาลในข้อหาสงสัยว่ากระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ นอกจากนั้นยังมีความพยายามกำจัดข้าราชการที่ต้องสงสัย ผู้ใดก็แล้วแต่ที่สงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์หรือเป็นพวกที่มีจิตใจฝักใฝ่คอมมิวนิสต์ ตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม เองก็ได้กำชับให้รัฐมนตรีรับผิดชอบตรวจหาเรื่องนี้ในกระทรวงของตน มีการทำรายชื่อของพวกที่มีกิจกรรมทางการเมืองเพื่อคอยตรวจตราพวกที่ต่อต้านรัฐบาล หลังจากการกระชับอำนาจในระดับชาติได้เสร็จสิ้นลง รัฐบาลเริ่มเคลื่อนความสนใจลงไปในระดับท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2496 รัฐบาลยกเลิกการเลือกตั้งทุกรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดแล้ว ประกาศว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกเพียงกิ่งหนึ่งของหน่วยงานระดับท้องถิ่นเหล่านี้ กระบวนการรวบอำนาจดังกล่าวได้มีผลต่อกระทรวงมหาดไทย และกฎหมายปฏิรูปเทศบาลใหม่ก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลของทุก ๆ เทศบาลและครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถปลดนายกเทศมนตรีและยุบสภาเทศบาลได้<sup>18</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลคณะรัฐประหารมีความพยายามอย่างที่สุดในการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่คณะของตนเอง

<sup>17</sup> ชุมสาย ไชยวัต , “บทบาททางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 - 2500”, หน้า 54 - 55.

<sup>18</sup> ลิขิต อีร์เวคิน , วัฒนาการการเมืองการปกครองไทย , หน้า 140.



แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามควบคุมเสียงในสภาด้วยวิธีการต่าง ๆ ก็ตาม แต่ฝ่ายค้านก็ได้พยายามทำหน้าที่อย่างเต็มความสามารถในการที่จะผลักดันอิทธิพลของข้าราชการให้พ้นไปจากการเมืองด้วยการเสนอร่างกฎหมาย 34 มาตราของ นายเทพ โชติณัฐิต (ส.ส.ศรีสะเกษ) ที่เสนอห้ามข้าราชการทหาร ตำรวจ และข้าราชการประจำเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ปรากฏว่าจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้อภิปรายคัดค้านโดยกล่าวตอนหนึ่งว่า “...นี่เรื่องพรรคการเมืองเป็นเรื่องยิ่งใหญ่ ถ้าเอาไปใช้กันไม่เป็น แหมเหมือนมิดโกนมันบาดคอตาย แล้วพาเอาผมไปตายด้วย แล้วพารัฐธรรมนูญไปตายด้วย เลยพากันตายใหญ่...”<sup>19</sup> ดังนั้นร่างกฎหมายฉบับนี้จึงได้ตกไป แต่ความพยายามที่จะให้มีพรรคการเมืองได้มีขึ้นอยู่โดยตลอด เช่น เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2495 นายเผด็จ จิราภรณ์ (ส.ส.พิจิตร) และนายประภาส คงสมัย (ส.ส.ตรัง) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเข้าสู่สภา แต่ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ได้โต้แย้งว่าถ้าต้องการตั้งพรรคการเมืองก็ไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายขึ้นมาจำกัดสิทธิของตนเอง ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงตกไป เนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องการให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นเครื่องบั่นทอนอำนาจทางการเมืองของพวกเขา<sup>20</sup>

ดังที่กล่าวข้างต้นว่าการเมืองไทยในช่วงนี้มีลักษณะเป็นการคานอำนาจกันภายในคณะรัฐประหารระหว่างผู้นำสามคนคือ กลุ่มชอวยราชครูของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ,กลุ่มสี่เสาเทเวศน์ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเคยถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มทั้งสอง แต่เนื่องจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่สามารถที่จะรักษาสถานการณ์ที่จะเอื้ออำนวยให้อยู่ในอำนาจต่อไปได้ สถานการณ์ทางอำนาจจึงเริ่มไม่มั่นคง เนื่องจากกลุ่มที่สนับสนุนต่างมีความเข้มแข็งขึ้น รวมทั้งแรงกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ เริ่มมีมากขึ้น เช่น นักการเมือง นักคิดนักเขียน นักหนังสือพิมพ์ และกลุ่มนิสิตนักศึกษา

ดังนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงต้องการสร้างพลังสนับสนุนจากมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเป็นฐานอำนาจ จึงได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม เช่น พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรม พ.ศ.2497, พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2479, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2497 รวมทั้งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 ดังนั้น ผลประโยชน์ที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้รับโดยตรงก็คือ ผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองภายในประเทศลงระยะหนึ่ง และประชาชน หนังสือพิมพ์หันมานิยม จอมพล ป.พิบูลสงคราม มากขึ้น และทำให้รัฐบาลจอมพล ป.

<sup>19</sup> รายงานประชุมสภา ครั้งที่ 8/2496 อ้างถึงใน เทพ โชติณัฐิต , 2496 หน้า 92.

<sup>20</sup> สุธาสัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 261.

พิบูลสงคราม มีความรู้สึกว่ายังมีเสียงสนับสนุนเพียงพอที่จะต้านทานกับฝ่ายตรงข้ามโดยอ้างสิทธิอำนาจปกครองที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน<sup>21</sup>

#### 4.2 การฟื้นฟูประชาธิปไตย พ.ศ.2498 – 2500

ภายหลังจากที่ จอมพล ป พิบูลสงคราม เริ่มตระหนักถึงความไม่มั่นคงในสภาพทางอำนาจของตนจึงพยายามสร้างความเข้มแข็งให้ตนเองเพื่อคานอำนาจกับกลุ่มทั้งสอง ซึ่งหลังจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม กลับจากการเดินทางไปราชการต่างประเทศในช่วงปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ.2498 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้พยายามนำมาตรการและกลไกประชาธิปไตยมาใช้ด้วยการเริ่มรณรงค์ “ประชาธิปไตย” ซึ่งมีการเปิดให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ทุก ๆ วันศุกร์ ในบางครั้งสมาชิกวุฒิสภาก็ถูกบังคับให้เข้าร่วมด้วย จอมพล ป.พิบูลสงคราม คิดว่าตนสามารถใช้หนังสือพิมพ์ทำให้รัฐบาลของตนได้ใกล้ชิดกับประชาชนยิ่งขึ้น และทำให้รัฐบาลของตนได้ใกล้ชิดกับประชาชนยิ่งขึ้น ถึงตอนนี้การตรวจเซ็นเซอร์ก็ผ่อนคลายลง<sup>22</sup> เพื่อเสริมการให้สัมภาษณ์ทางหนังสือพิมพ์ได้มีการอนุญาตให้เปิดชุมนุมทางการเมืองได้ และใช้สนามหลวงเป็นไฮด์ปาร์คของไทย<sup>23</sup> และในประการสำคัญก็คือ การกลับมาให้ความสำคัญกับการเมืองในระบบพรรค ด้วยการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 เนื่องจากต้องการนำการเมืองในระบบพรรคมาเป็นฐานอำนาจทางการเมือง และปัจจัยในการต่อรองถ่วงดุลกับอำนาจของคณะรัฐประหาร เนื่องจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่ได้ดำรงตำแหน่งประจำในการควบคุมกำลังในกองทัพแต่อย่างใด ประกอบกับ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ได้แสดงที่ท่าสนใจการเมืองเป็นอย่างมาก จึงเป็นไปได้ว่า จอมพล ป.พิบูลสงคราม เริ่มระแวงต่อ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ดังนั้นในวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2498 จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงปรับเปลี่ยนนโยบายทางการเมืองด้วยการมีคำสั่งให้ยกเลิกคณะกรรมการนิติบัญญัติลงเพื่อให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยเปิดเผย นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีซึ่ง จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งเป็นทั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกลาโหม และรัฐมนตรีมหาดไทย และต่อมายังได้มีการปรับปรุงคณะ รัฐมนตรีอีกครั้งซึ่งผลจากการปรับคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้เป็นการลดบทบาทของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ และลดการที่รัฐบาลต้องพึ่งพิงคณะรัฐประหารมากเกินไป<sup>24</sup>

<sup>21</sup> อีรณันต์ ไกรนิธิตสม, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาาระบบรัฐสภาไทยภายใต้ระบอบมลายูประชาธิปไตย ในช่วงปี พ.ศ. 2487 – 2500” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 261 – 276.

<sup>22</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ , การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ , หน้า 135.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 135.

<sup>24</sup> สุธัชชัย ยิ้มประเสริฐ , แผนชิงชาติไทย , หน้า 242 – 243.

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี้นับเป็นความพยายามของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่จะลดทอนอำนาจของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเดิมอำนาจรัฐสภาตกอยู่ภายใต้ อิทธิพลของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ผู้มีบทบาทในการรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภาในฐานะ เลขานุการคณะกรรมการนิติบัญญัติ ผลจากการยกเลิกคณะกรรมการนิติบัญญัติในครั้งนี้ทำให้ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ไม่สามารถใช้อำนาจในการควบคุมสภาได้เหมือนดังก่อน ทำให้ สถานภาพในการเป็นผู้นำของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดดเด่นขึ้นอีกครั้งหนึ่งในภาพของผู้นำที่ เลื่อมใสระบอบประชาธิปไตยที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ หรือการไฮด์ปาร์ค สิ่งเหล่านี้นับเป็นผลเสียต่ออำนาจของรัฐบาลแม้ว่า จะเป็นการรื้อถอนอำนาจของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ก็ตาม แต่อีกนัยหนึ่งแล้วการกระทำต่าง ๆ ของ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ก็เปรียบเสมือนเป็นการรักษาอำนาจให้แก่รัฐบาลเหมือนกัน<sup>25</sup> นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี่ยังได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรประเภทที่ 1 ซึ่งอยู่ในคณะกรรมการนิติบัญญัติ เนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้รับผลประโยชน์ อย่างเช่นที่เคยได้รับ แม้ว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะได้ชี้แจงว่าในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ก็จะต้องประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 1 ก็ตาม แต่ก็ได้เกิดปฏิกิริยาจากสมาชิกประเภทที่ 1 เช่น กรณีที่ฝ่ายค้านได้เสนอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชยกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและฐานะของสตรีซึ่งรัฐบาลได้เห็นชอบและรับไว้พิจารณาก่อนรับ หลักการ แต่สมาชิกกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลกลับไม่รับหลักการ และในกรณีการเสนอกฎหมายทุน สงเคราะห์ข้าราชการซึ่งสมาชิกฝ่ายค้านได้เสนอต่อสภา ทางฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยแต่สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรกลุ่มที่ขัดแย้งกับรัฐบาลในครั้งก่อนกลับให้การสนับสนุนร่างกฎหมายฉบับนี้และ ขอไว้พิจารณาก่อนรับหลักการโดยไม่ยอมฟังเสียงของรัฐบาล แต่ในท้ายที่สุดสมาชิกกลุ่มนี้ก็ กลับมาให้การสนับสนุนรัฐบาลในเวลาต่อมา<sup>26</sup>

#### 4.2.1 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498

พระราชบัญญัติฉบับนี้สืบเนื่องมาจาก รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการ ให้มีพรรคการเมืองขึ้น จึงได้มีการเสนอในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2495 ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าสมควรที่จะให้มีพรรคการเมืองขึ้นใน ประเทศเพื่อเป็นการฝึกและทดลอง แต่ในขั้นต้นนี้กำหนดให้มีเพียง 2 พรรค คือพรรคสนับสนุน รัฐบาล กับพรรคฝ่ายค้าน ในที่สุดได้มีการลงมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราช

<sup>25</sup> ชุมสาย ไขว้วัด , “บทบาททางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 - 2500”, หน้า 54 - 55.

<sup>26</sup> ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2511), หน้า 219 - 220.

บัญญัติพรรคการเมือง และได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองต่อสภาในนามของ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สภาฯได้เริ่มพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2489<sup>27</sup> จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เป็นผู้นำเสนอโดยมีหลักการว่า ให้มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง และมีเหตุผลว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 ได้ให้เสรีภาพบริบูรณ์ในการมีพรรคการเมือง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองยังไม่มี จึงเป็นการสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองขึ้น เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย และให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่ใช้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยมีให้ต้องหวาดเกรงว่า จะได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง สภาฯได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ สมาชิกสภาได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และได้ลงมติเห็นสมควรรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 101 ต่อ 1 หลังจากนั้นจึงได้มีการแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นทำหน้าที่พิจารณาแปรญัตติภายใน 3 วัน และเมื่อได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในวาระที่สองแล้ว สภาฯได้พิจารณาในวาระที่สามโดยสมาชิกสภาฯได้ให้การเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2498

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 ได้ทำให้นักการเมืองเริ่มปรับตัวเองเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้อย่างจริงจัง และได้มีผู้มียื่นขอจดทะเบียนพรรคการเมืองทั้งสิ้น 23 พรรค<sup>28</sup> แม้ผลจากการยกเลิกคณะกรรมการนิติบัญญัติ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง จะทำให้ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ สูญเสียอำนาจทางการเมืองไปบ้าง แต่ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ก็ได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพของตนมาเป็นเลขาธิการพรรคการเมืองแทน และได้นำพรรคเสรีมิ่งคศิลาที่ก่อตั้งขึ้นใหม่นี้ไปจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองพรรคแรก เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2498 โดยมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าพรรค และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการพรรค ซึ่งในการบริหารพรรคเสรีมิ่งคศิลานั้นก็คือ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจมากที่สุด ในพรรค เพราะภาระต่าง ๆ ตกอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของเลขาธิการพรรคทั้งสิ้น เช่น การหารายได้ การรวบรวมสมาชิกให้เข้ามาสังกัดพรรค<sup>29</sup>

<sup>27</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2498 (สามัญ) ชุดที่ 1 วันที่ 10 กันยายน 2498.

<sup>28</sup> ชุมสาย ไชยวัตติ์ , “บทบาททางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 - 2500”, หน้า 59.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 63 - 67.

#### 4.2.2 การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500

รัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้มีพรรคการเมืองสมัครเข้าแข่งขันมากที่สุดถึง 23 พรรค ซึ่งผลการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่ามีเพียง 8 พรรค เท่านั้นที่สมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ พรรคเสรีมนังคศิลา, พรรคประชาธิปัตย์, พรรคเสรีประชาธิปไตย, พรรคธรรมาธิปัตย์, พรรคเศรษฐกิจ, พรรคชาตินิยม, พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค, พรรคอิสระ โดยที่ พรรคเสรีมนังคศิลา เป็นพรรคที่คุมเสียงข้างมากในสภา เพราะมีสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ประมาณ 80 กว่าคน จึงนับเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งที่สุด<sup>30</sup> จึงเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลโดยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีฉบับลงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2500<sup>31</sup>

แต่ผลจากการเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริต มีบุคคลบางกลุ่มได้อภิสิทธิ์ในการลงคะแนนกันคนละหลายครั้ง มีการขู่และทำร้ายผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่ไม่สนับสนุนรัฐบาล พรรคเสรีมนังคศิลา กับทั้งพบว่ามีกรทุจริตในหน่วยเลือกตั้งหลายหน่วย โดยเหตุนี้เองจึงก่อให้เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างยิ่งในหมู่นักศึกษาและประชาชนโดยทั่วไป ถึงกับได้เดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง<sup>32</sup> บรรดานิสิตนักศึกษาและประชาชนได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลมีสาระสำคัญคือ<sup>33</sup>

1. เรียกร้องให้รัฐบาลเลิกประกาศภาวะฉุกเฉินโดยฉับพลัน ข้ออ้างที่ว่าชาติอื่นเข้าแทรกแซงนั้นคือชาติใด

2. เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศว่า การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 เป็นโมฆะ และให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยด่วน

<sup>30</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์ , การเมืองและพรรคการเมืองของไทยนับแต่ยุคแรกถึงปัจจุบัน (พระนคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2511) , หน้า 213.

<sup>31</sup> บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2500 , ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 36 (9 เมษายน 2500) , หน้า 932.

<sup>32</sup> สุทัศน์ ชมดี , “บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 80.

<sup>33</sup> คทาตา (นามแฝง), ฆ่าบุคคลสำคัญ (พระนคร : โรงพิมพ์โอเดียนการพิมพ์, 2503) , หน้า 673 – 674. อ้างถึงใน สุทัศน์ ชมดี , “บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป” , หน้า 81 – 82.

- 3.ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ให้ตั้งบรรดานิสิตและนักศึกษาเป็นกรรมการคุมหน่วยลงคะแนน
- 4.ให้สอบสวนและลงโทษผู้กระทำความผิดในการเลือกตั้ง 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 โดยรีบด่วน
- 5.ขอให้กระทรวงมหาดไทยผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งตอบข้อเรียกร้องภายใน 24 ชั่วโมง

สำหรับความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2500 ก็ได้มีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปของผู้แทนฝ่ายค้าน ซึ่งนำโดยนายควง อภัยวงศ์ (หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์) นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ (หัวหน้าพรรคสหภูมิ) พร้อมทั้งสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลา (พรรคของรัฐบาล) รวมสมาชิกที่เข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั้งหมด 68 คน (เป็นจำนวนตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 75 ) แต่ที่ไม่เปิดอภิปรายทั่วไปตาม มาตรา 76 นั้น เพราะมีข้อจำกัดอยู่ที่จำนวนสมาชิกที่จะรับรองมติ (มาตรา 76 กำหนดไว้ 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด) ซึ่งสาระสำคัญในการเสนอขอเปิดอภิปรายในครั้งนี้มี

ดังนี้<sup>34</sup>

- 1.รัฐบาลไม่สามารถรักษากฎหมายของบ้านเมือง เป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย และได้มีการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพขึ้นในประเทศไทย
- 2.รัฐบาลบริหารการคลังของประเทศไปในทางที่ไม่ชอบ ทำให้ฐานะการคลังของประเทศเสื่อมโทรมจนก่อให้เกิดหนี้สินพอกพูนมากขึ้น
- 3.รัฐบาลนี้ไม่สามารถบริหารกิจการด้านต่างประเทศตามที่ได้แถลงไว้ และไม่สามารถดำเนินการต่างประเทศได้โดยอิสระ ทั้งไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- 4.รัฐบาลนี้ไม่สามารถจัดการศึกษาให้ได้ผลดีแก่ประชาชน
- 5.รัฐบาลนี้ไม่สามารถดำเนินการในด้านเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนตามที่ได้แถลงไว้ ทั้งไม่มีนโยบายที่จะลดค่าครองชีพของประชาชน
- 6.รัฐบาลนี้ไม่สามารถดำเนินการในด้านเศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชน
- 7.รัฐบาลนี้ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน ทั้งยังส่งเสริมให้มีการคอร์รัปชันมากขึ้น
- 8.รัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้ไม่รักษาสัจจะวาจาที่กล่าวไว้จนเป็นเหตุให้เสื่อมความนิยมเชื่อถือจากประชาชน

---

<sup>34</sup> สุทัศน์ ชมดี , “บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป” , หน้า 81 - 82.

9.ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ ได้สื่อสำแดงให้เห็นว่าไม่รับผิดชอบ ต่อประชาชน และไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย

จากญัตติที่ฝ่ายค้านเสนอเพื่ออภิปรายเพื่อให้รัฐบาลตอบชี้แจงข้อเท็จจริงแก่สภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าฝ่ายค้าน ได้กล่าวถึงสาเหตุในการขอเปิดอภิปรายในครั้งนี้ว่า

“...การที่เราจำเป็นต้องเปิดอภิปรายรัฐบาลนี้ เพราะเราเห็นว่าถึงเวลาอันควรแล้ว ความจริงทางฝ่ายรัฐบาลอาจจะว่า พุทโธ่ ก็ฉันเพิ่งบงการได้ 6 เดือนเท่านั้น แต่ว่าเราไม่ได้ถืออย่างนั้น คือ ท่านจอมพลท่านก็เป็นรัฐบาลติดต่อกันมา ถึงรัฐบาลชุดใหม่นี้ก็หน้าเก่าทั้งนั้นจะมีใหม่เข้ามาก็ไม่กี่คนจะเปลี่ยนที่นั่งกันบ้างก็ตามใจ แต่ว่ามันก็รัฐบาลในชุดที่ท่านจอมพลท่านเอง เพราะฉะนั้นเราเห็นว่าถึงเวลาแล้วเพราะทำไมจึงถึงเวลาแล้ว เพราะว่าเวลานี้เท่าที่เราเข้าใจและเรานึกถึงประชาชนโดยทั่วไป รู้สึกรำคาญว่าอย่างนั้นเดะอย่าไปถึงกับรุนแรงไปเลยว่ารำคาญรัฐบาลนี้เต็มที่แล้ว เพราะฉะนั้น หากเป็นฝ่ายค้านเรามีหน้าที่ที่จะต้องซักฟอกรัฐบาลในแง่ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม...”

จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้กล่าวตอบชี้แจงข้อซักถามของฝ่ายค้านมีความตอนหนึ่งว่า

“...รัฐบาลในต่างประเทศซึ่งเขาเป็นฝ่ายค้านนั้น โดยมากเขาเป็นรัฐบาลกันมานาน ๆ ดังเช่น รัฐบาลในประเทศอังกฤษ ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ท่านแอดลีได้เคยเป็นรัฐบาลบริหารราชการมานานับเป็นเวลาหลายครั้งหลายหน เพราะฉะนั้นเอง รัฐบาลต่างประเทศถึงแม้ว่าจะ เป็นฝ่ายค้านเขาก็ย่อมรู้จักการภายในของรัฐบาลและการบริหารราชการเป็นอย่างดี แต่มีความเสียใจที่ฝ่ายค้านของเมืองไทยนี้ยังไม่เคยเป็นรัฐบาล เพราะฉะนั้น กิจการภายในนั้นของรัฐบาลก็ไม่สามารถจะทราบได้ เพราะฉะนั้น โดยมากที่พูดกันมาแล้ว โดยมากก็ไปได้มาจากหนังสือพิมพ์บ้าง มาจากวงข้างนอกบ้าง เพราะฉะนั้น การพูดก็เป็นที่น่าสงสารว่าต่อไปมันจะผิดหมด...”

การเปิดอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ใช้เวลา 2 วัน 2 คืน คือในวันที่ 29 และ 30 สิงหาคม พ.ศ.2500 นับเป็นการอภิปรายทั่วไปครั้งสุดท้ายในสมัยที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ารัฐบาลและผลจากการที่เกิดขึ้นจากการอภิปรายทั่วไปในครั้งนี้ ถึงแม้จะไม่ได้ส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล คือ ลาออก หรือยุบสภาก็ตาม แต่ก็ เป็นลักษณะที่สะท้อนให้เห็นถึงความปั่นป่วนและวุ่นวายในวงการบริหารของรัฐบาลในอีกแง่หนึ่ง ทั้งนี้ เพราะสถานการณ์ทางการเมืองของไทยในระบอบนั้นมีความยุ่งยากมาก ถึงแม้ว่าการเปิดอภิปรายทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ได้เป็นภาพที่สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการ

ควบคุมรัฐบาลก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุดก็ช่วยให้รัฐบาลได้ระมัดระวังตัวในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนให้มากที่สุด

ซึ่งผลที่ติดตามมาภายหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไปไปสิ้นสุดลงทำให้มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล มีการแยกตัวของสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลา (พรรครัฐบาล) และในที่สุดจึงได้เกิดการรัฐประหารในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500<sup>35</sup>

#### 4.3 การสิ้นสุดของเกมการถ่วงดุลอำนาจ

การทุจริตในการเลือกตั้งเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 ทำให้เกิดกระแสต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง หนังสือพิมพ์และพรรคประชาธิปัตย์พากันโจมตีที่รัฐบาลเข้าไปยุ่งกับการลงคะแนน และใช้พวกอันธพาลข่มขู่ผู้ออกเสียงลงคะแนนและผู้สมัคร การเลือกตั้งที่คดโกงทำให้นักศึกษาโกรธแค้นมาก และที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็มีการประชุมกันเพื่อจะวางแผนชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาล เนื่องจากความไม่พอใจของประชาชนที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับปฏิบัติการแบบ “ประชาธิปไตย” ของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องกลับมาใช้วิธีการปราบปรามด้วยการประกาศภาวะฉุกเฉิน และแต่งตั้งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพื่อรักษาไว้ซึ่งระเบียบวินัย เห็นได้ชัดว่าความพยายามที่จะให้มีสิทธิอันชอบธรรมใหม่ไม่ประสบความสำเร็จ และเครื่องหมายที่แสดงว่ารัฐบาลเสื่อมนั้นในตอนนั้นก็เริ่มปรากฏให้เห็นชัดอย่างรวดเร็ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้อาศัยโอกาสดังกล่าวสร้างความนิยมในหมู่นิสิตและหนังสือพิมพ์ด้วยการปรากฏตัวขึ้นและได้พูดกับนิสิตอย่างเปิดเผย วิธีการพูดและท่าทางที่เด็ดขาดของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นที่พอใจของพวกนิสิต ซึ่งเมื่อถูกถามถึงการเลือกตั้ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตอบว่า “ถ้าคุณถามผมโดยตรง ผมจะตอบว่าเป็นการเลือกตั้งที่สกปรกสกปรกที่สุด ทุก ๆ คนโกง” ด้วยการเอาอกเอาใจเช่นนี้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงสามารถแยกตัวเองออกจากเล่ห์ทุจริตของพรรครัฐบาลซึ่งมีตนเป็นรองหัวหน้า เมื่อคำนึงถึงการขอร้องของนักศึกษาให้คุ้มครองในระหว่างการนัดชุมนุมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของพวกนิสิต จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวว่า ตนจะไม่ขัดขวางการกระทำของนิสิต ดังนั้น พวกนิสิตจึงได้รับการสนับสนุนโดยปริยายจาก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งพวกตนเห็นว่าเป็นบุคคลที่ซื่อตรง ซึ่งสามารถจะให้ความคุ้มครองพวกตน จากตำรวจ และอันธพาลรับจ้างของพวก พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ได้<sup>36</sup>

<sup>35</sup> สุทัศน์ ชมดี , “บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาล โดยอาศัยการเปิดอภิปรายทั่วไป” , หน้า 83 – 84.

<sup>36</sup> ทักษ์ เฉลิมเตียรณ์ , การเมืองระบบพ้องอนุอุปถัมภ์แบบเผด็จการ , หน้า 140 – 141.



ในสภาวะการณ์ที่รัฐบาลต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ อยู่นี้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ยังคงพยายามที่จะจัดการกับฝ่ายปรีภักซ์ที่สำคัญของตนลงไป โดยในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2500 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ออกหนังสือเวียนตามมติคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีทุกคนถอนตัวออกจากการค้าและอุตสาหกรรมทั้งหมดทั้งที่เป็นของรัฐบาลและของเอกชนภายในเดือน สิงหาคม พ.ศ.2500 รัฐมนตรีคนใดปรารถนาจะอยู่ในตำแหน่งการค้าก็ให้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี คำสั่งนี้มีผลกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของนักการเมืองและฝ่ายทหารเป็นอย่างมาก เพราะนักการเมืองและทหารหลายคนมีหุ้นส่วนในบริษัทการค้าและการอุตสาหกรรมของรัฐและเอกชนมาก<sup>37</sup> การประกาศให้รัฐมนตรีทุกคนไม่ควรทำธุรกิจ เพื่อต้องการที่จะเปิดเผยถึงการเข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อย่างไรก็ตาม จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้อาศัยประโยชน์จากสถานการณ์นี้โดยการลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2500 เป็นการประท้วงความไม่มีสมรรถภาพของรัฐบาลในการที่จะปฏิรูปตามที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เร่งเร้า พร้อมกันนั้น นายทหารบกที่สำคัญ ๆ ในคณะรัฐบาล เช่น พล.อ.ถนอม กิตติขจร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการกองทัพอากาศที่ 1, พล.อ.ประภาส จารุเสถียร รองผู้บัญชาการกองทัพอากาศที่ 1 และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้ง พล.ต.อ.เฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตร ก็ลาออกด้วย ซึ่งการลาออกของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเสรีมนังคศิลาซึ่งเป็นพรรคของรัฐบาลในขณะนั้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 นั้น ได้แยกตัวออกจากสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นการประกาศตัวออกมาอย่างเปิดเผยว่าจะไม่ให้การสนับสนุนนโยบายของพรรค และการบริหารงานของรัฐบาลอีกต่อไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างมาก สำหรับสาเหตุที่สมาชิกประเภทที่ 2 ลาออกนั้นสมาชิกประเภทที่ 2 อ้างว่า บรรดาสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นในระยะเริ่มแรกที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้สมาชิกประเภทที่สองได้เป็นพี่เลี้ยงสมาชิกประเภทที่หนึ่งในสภา เพราะสมาชิกประเภทที่สองเป็นผู้รอบรู้คุ้นเคยกับการบริหารราชการมาแล้ว สมาชิกประเภทที่สองจึงไม่ควรสังกัดพรรคการเมืองใด เพราะเหตุที่พรรคการเมืองนั้นย่อมอาจผลัดเปลี่ยนกันได้ตามกาลสมัย หากสมาชิกประเภทที่สองสังกัดพรรคการเมืองแล้วและภายหลังเกิดพรรคการเมืองนั้นมีได้เป็นรัฐบาล กลายเป็นฝ่ายค้าน ก็ต้องกลายเป็นฝ่ายค้านรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไปด้วย ซึ่งเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและรอบประชาติปไทย จึงขอลาออกจากสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป เพื่อบำเพ็ญภาระ

<sup>37</sup> ชุมสาย ไชยวัตติ , “บทบาททางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 - 2500”, หน้า 164.

ก็ทำตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และดำเนินการเป็นอิสระด้วย<sup>38</sup> แต่เมื่อได้พิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าสมาชิกประเภทที่สองเหล่านั้นเป็นนายทหารผู้ใหญ่ที่มีความสนิทชิดชอบกับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การแยกตัวออกมาครั้งนี้ก็ได้เข้าไปสังกัดในพรรคสหภูมิ ซึ่งมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ให้การสนับสนุน และภายหลังจากที่สมาชิกประเภทที่สองได้ทำหนังสือขอลาออกแล้ว ปรากฏว่ายังมีสมาชิกหลายคนที่ทราบเรื่องได้ร่วมลงชื่อขอลาออกด้วย รวมจำนวน ถึง 82 คน ซึ่งเกินกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองที่มีอยู่ในขณะนั้น ซึ่งในการที่สมาชิกประเภทที่สองจำนวนมากได้แยกตัวออกจากพรรคเสรีมนังคศิลาดังกล่าว เป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมาก สาเหตุที่แท้จริงแล้วเป็นเกมทางการเมือง เพราะสมาชิกประเภทที่สองเหล่านั้นพิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐบาลไม่เสถียรภาพ และฐานะที่จะบริหารประเทศต่อไปได้ ประกอบกับ รัฐบาลได้รับการประท้วงและต่อต้านจากประชาชนอย่างรุนแรง ดังนั้น สมาชิกสภาประเภทที่สองจึงต้องการแสดงให้เห็นว่าตนไม่มีความเกี่ยวข้องหรือเป็นพวกพ้องของรัฐบาลแต่อย่างใด

#### 4.3.1 รัฐประหาร 16 กันยายน พ.ศ.2500

จากสถานการณ์ความผันผวนทางการเมืองที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้เรียกประชุมคณะรัฐประหาร และตั้งข้อเสนอต่อรัฐบาลให้ปฏิบัติการดังนี้คือ

- 1.ให้รัฐบาลลาออก
- 2.ให้ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และตำแหน่งราชการอื่น ๆ ทั้งหมด

ภายหลังจากที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม แล้ว จอมพล ป. ได้ทำการประนีประนอมด้วยการให้คำมั่นสัญญาว่าจะไม่ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจะจัดตั้งรัฐบาลตามวิถีแห่งรัฐธรรมนูญ แต่คณะรัฐประหารได้ประชุมกันและมีมติให้ยืนยันตามข้อเสนอเดิมทั้งสองข้อ จอมพล ป.ได้โทรศัพท์มาตาม จอมพลสฤษดิ์ และ ส.ส.ประเภทที่ 2 ไปร่วมหารือที่ทำเนียบรัฐบาล ในที่สุด จอมพล ป. ได้แจ้งต่อคณะรัฐประหารว่า พล.ต.อ.เผ่า ของสงวนตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้ และขอให้ หลวงชาติตระการโกศลเป็นอธิบดีกรมตำรวจแทน และแจ้งอีกว่า จอมพล ป. จะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่เอง และขอให้เห็นใจถ้านายกรัฐมนตรีลาออกต้องตั้งนายกใหม่ ซึ่ง จอมพล ป. คิดว่าคณะรัฐประหารจะตั้งตนเองอีก แต่

<sup>38</sup> “ปลาทอง”, พรรคการเมืองในประเทศไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2508), หน้า 318 - 322.

เป็นการยุ่งยากที่จะทรงพระกรุณาแต่งตั้ง เพราะต้องขอความไว้วางใจจากสภาฯ จึงขอให้ถือเป็นเรื่องภายในครอบครัวแก้ไขกันเองดีกว่า คณะรัฐประหารจึงโต้เถียงว่าควรลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญดีกว่า จอมพล ป.ได้กล่าวบ้ายเบี่ยงการลาออกจากตำแหน่ง อ้างว่าจะทำให้กระทบกระเทือนถึงความเชื่อถือต่างประเทศ และกล่าวว่ายินดีจะให้คณะรัฐประหารปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ ส่วนการลาออกนั้นจะให้คำตอบในวันรุ่งขึ้นหลังจากเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อรายงานสถานการณ์ ซึ่งที่จริงแล้ว จอมพล ป. เข้าเฝ้าในหลวงก็เพื่อกราบบังคมทูลขอพระบรมราชโองการปลด จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก แต่ไม่ได้รับพระราชดำริเห็นชอบจากในหลวง<sup>39</sup> จากการที่ฝ่าย จอมพล ป. และ พล.ต.อ.เผ่า พยายามสงวนท่าทีอยู่นี้ ยังผลให้บังเกิดความกระหึ้นกระหือรือขึ้นเป็นทวีคูณในหมู่ประชาชนซึ่งกำลังรอรับฟังข่าวด้วยความสนใจ ดังนั้นในตอนหัวค่ำของวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2500 คลื่นมหาชนนับหมื่นก็พร้อมใจกันเดินขบวนขับไล่รัฐบาล และเคลื่อนไปตามท้องถนนสู่บ้านพักสี่เสาเทเวศร์ เมื่อถึงที่พักแล้ว เสียงตะโกนของประชาชนก็ดังกึกก้องว่า “จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์จงอยู่กับประชาชน”<sup>40</sup> ในขณะนั้น จอมพลสฤษดิ์ มิได้อยู่ที่บ้าน ประชาชนจึงได้เขียนข้อเสนอฝากไว้กับทหารที่รักษาการณ์มีใจความว่า

- 1.ให้จอมพล ป.กับคณะลาออกจากตำแหน่งภายในวันที่ 20 กันยายน 2500
- 2.ให้พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ออกจากราชการทุกตำแหน่งภายในวันที่ 18 กันยายน 2500
- 3.ให้จอมพล สฤษดิ์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด มีอำนาจบังคับบัญชาทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ โดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว
- 4.ให้จอมพล สฤษดิ์ เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ภายในวันที่ 25 กันยายน 2500
- 5.ให้จอมพล สฤษดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อควบคุมสถานการณ์ไว้และ
- 6.ให้ขับไล่ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ออกไปนอกประเทศภายในวันที่ 20 กันยายน 2500

จนกระทั่งถึงเวลา 21.00 น.เศษ คลื่นประชาชนก็ย้อนกลับมาและได้ปราศรัยกับประชาชนว่า “ในนามของกองทัพบกและผู้แทนประเภทสอง ข้าพเจ้าได้กระทำการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประชาชนและประโยชน์ของประชาชน การมาของท่าน ณ ที่นี้ ข้าพเจ้าถือว่าเป็นการให้การสนับสนุนกำลังใจแก่ข้าพเจ้าที่จะดำเนินการสืบไป” ต่อมาเมื่อทางฝ่ายคณะทหารอันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้า ได้สืบทราบมาว่าฝ่ายรัฐบาลได้วางแผนจะใช้กำลังทำการ

<sup>39</sup> ชุมสาย ไชยวัตติ , “บทบาททางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 - 2500”, หน้า 168 - 169.

<sup>40</sup> ประยุทธ์ สิทธิพันธ์, ประวัติการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สยาม,2511) , หน้า 642 - 645.

ตอบโต้ด้วยการจับกุมบุคคลสำคัญในตอนตีวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 จอมพลสฤษดิ์ จึงตัดสินใจทำการรัฐประหาร ซึ่งภายหลังการรัฐประหาร จอมพลสฤษดิ์ ได้ประกาศเรียกให้ จอมพล ป. และ พล.ต.อ.เผ่า มาปรับความเข้าใจ แต่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้หนีออกจากประเทศไปทันที ส่วน พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ก็ได้เข้ามาอบตัวและขอร้องให้อนุญาตให้ตนลี้ภัยไปยังประเทศสวิตเซอร์แลนด์<sup>41</sup>

ภายหลังจากรัฐประหารสำเร็จแล้วในวันเดียวกันนั้นเองก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการตั้งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร โดยมีใจความว่า

“เนื่องด้วยปรากฏว่า รัฐบาลอันมีจอมพล. ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้บริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ทั้งไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ คณะทหารซึ่งมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าได้เข้ายึดอำนาจการปกครองไว้ได้ และทำหน้าที่เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ขอให้ประชาชนทั้งหลายจงอยู่ในความสงบ และให้ข้าราชการทุกฝ่ายฟังคำสั่ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป”<sup>42</sup>

ต่อมาฝ่ายทหารก็ได้ออกแถลงการณ์แสดงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการยึดอำนาจครั้งนี้ว่า

“บัดนี้ บ้านเมืองอยู่ในสถานการณ์อันแสนจะยุ่งยาก และมีแต่จะทำให้ความทุกข์ลำบากมาสู่ประชาชนชาวไทยทั้บทวีขึ้นทุกวัน ฉะนั้น คณะทหารจึงเห็นเป็นภาระอันสุดแสนที่จะดำเนินการโดยสงบ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ได้ต่อไป จึงจำเป็นต้องส่งกำลังเข้ายึดพระนครและตำบลสำคัญต่าง ๆ ไว้โดยสิ้นเชิง”<sup>43</sup>

<sup>41</sup> ชุมสาย ไชยวัตติ , “บทบาททางการเมืองของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พ.ศ.2490 - 2500”, หน้า 171 - 172.

<sup>42</sup> “ประกาศพระบรมราชโองการตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 76 (16 กันยายน 2500) :1.

<sup>43</sup> “แถลงการณ์คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1” ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 74 ตอนที่ 76 (16 กันยายน 2500) : 4.

ต่อมาได้ประกาศว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ให้คงบังคับใช้ต่อไปโดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>44</sup>

(ก) ให้สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สิ้นสุดลงในวันประกาศพระบรมราชโองการ

(ข) ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ

(ค) จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จากบุคคลซึ่งเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 123 นาย ในวันและภายหลังวันประกาศพระบรมราชโองการ

ในระหว่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ยังไม่ได้เข้ารับหน้าที่ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ทำหน้าที่ไปพลางก่อน

(ง) ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นหน้าที่ของผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ต่อมาในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2500 ก็ได้มีประกาศของผู้รักษาของพระนครฝ่ายทหารได้ประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จนถึงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2500 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นรัฐบาลชั่วคราว 90 วัน ทั้งนี้เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศ<sup>45</sup> สำหรับการตั้งนายพจน์ สารสิน ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ได้มีการวิเคราะห์ว่า นอกจากคณะรัฐประหารต้องการจะให้ภาพพจน์ว่า “มิได้มีความมักใหญ่ใฝ่สูงในทางการเมือง...(หรือ)ในทางส่วนตัว” แล้ว ยังมีความสำคัญต่อปัญหาการรับรู้รับรองของประเทศเสียยิ่งกว่าเมื่อครั้งคณะรัฐประหาร 2490 ตั้งนายควง อภัยวงศ์ กล่าวคือเป็นการดึง นายพจน์ สารสิน ผู้เป็นตัวจักรสำคัญขององค์การซีไอเออันมีเป้าหมายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคย่านนี้ด้วยความสนับสนุนแข่งขันของสหรัฐอเมริกา ให้เข้ามามีบทบาทกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐในนโยบายเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะก่อนหน้านั้นในช่วงที่ยังต้องต่อสู้ขัดแย้งกันทางการเมือง สหรัฐได้ให้ความช่วยเหลือพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ อย่างมากมาย ซึ่งเท่ากับเป็นการทำลายพลังอำนาจฝ่ายทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังนั้น ทั้งสหรัฐและองค์การซีไอเอจึงตกเป็นเป้าโจมตีจากหนังสือพิมพ์

<sup>44</sup> ประกาศเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับเพิ่มเติม) 74 ตอนที่ 78 (18 กันยายน 2500) : 2 - 3. อ้างถึงใน สุชาติ พันธุ์, “บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ.2500 - 2506)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) , หน้า 12 - 13.

<sup>45</sup> ประยุทธ์ ลิทธิพันธ์, ประวัติการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สยาม, 2511) , หน้า 653.

กระบอกเสียงของฝ่ายจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเดือน กุมภาพันธ์ ถึงกับชี้แนะให้ใช้นโยบายเป็นกลางสำหรับประเทศไทย แต่ครั้นเมื่อยึดอำนาจการปกครองได้เด็ดขาดแล้ว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เปลี่ยนท่าทีทันที และนายพจน์ สารสิน ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลก็ประกาศยืนยันที่จะสนับสนุนองค์การซีโต้ และรับการช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจจากสหรัฐต่อไป ผลจากวิเทโศบายนี้ก็เป็นที่ทราบกันคือ องค์การซีโต้ได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง และรัฐบาลไทยได้รับการช่วยเหลือทั้งทางทหารและเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนในด้านภายใน กองกำลังตำรวจต้องถูกตัดทอนลงไปและเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาโดยตรงของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์<sup>46</sup>

#### 4.3.2 การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2500 พรรคชาติสังคม ซึ่งมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะมีเสียงข้างมากในสภาจึงได้สนับสนุนให้พลโท ถนอม กิตติขจร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนนายพจน์ สารสิน เพราะ นายพจน์ สารสิน ปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก<sup>47</sup>

หลังพลโท ถนอม กิตติขจร เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ปรากฏว่าสถานการณ์ก็ไม่ค่อยจะราบรื่นนักเพราะปรากฏว่าได้มีการแก่งแย่งแข่งขันกันในกลุ่มสมาชิกพรรคชาติสังคม ผู้แทนราษฎรทั้งหลายพยายามแย่งกันเป็นรัฐมนตรี โดยขู่เชิญรัฐบาลว่าถ้าไม่แต่งตั้งแล้วก็จะถอนตัวออกจากพรรคสนับสนุนรัฐบาล พวกกันไปตั้งพรรคฝ่ายค้านขึ้นใหม่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่าจะไม่มีทางแก้ไขสถานการณ์ที่ยุ่งยากได้ ถ้าหากไม่ได้มีการแก้ไขรูปการปกครองเสียใหม่ โดยดำเนินการให้มีรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุดมาใช้ในการบริหารประเทศ ในกรณีนี้ จอมพลสฤษดิ์ ได้เชิญ นายถนัด คอมันตร์ และหลวงวิจิตรวาทการ นำรัฐธรรมนูญของบางประเทศมาปรึกษาหารือกันด้วย ในที่สุดมีความเห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องทำการ “ปฏิวัติ” ประเทศไทยเพื่อให้มีกลไกที่เหมาะสมมาใช้ในการปกครองประเทศต่อไป เพราะเพียงแต่การทำ “รัฐประหาร” นั้น จะไม่มีทางแก้ไขอะไรได้มาก ดังนั้น ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 คณะรัฐบาลอันมี พล.อ.ถนอม เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง

<sup>46</sup> Donald E. Nuechterlein, Thailand and the Struggle for Southeast Asia, New York, Ithaca : Cornell University Press, 1965. P. 132 - 137. อ้างถึงใน เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 201 - 202.

<sup>47</sup> อนันต์ แจ็งกลีบ, “การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), หน้า 42.

หลังจากนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ทำการปฏิวัติ ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง<sup>46</sup>

#### 4.4 วิเคราะห์บทบาท และพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดรูปแบบของสภาให้มีเพียงสภาเดียว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

ดังนั้น ในวาระเริ่มแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญคือ ภายในระยะเวลา 5 ปี บทเฉพาะกาลกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 และโดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ผู้ที่หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้เป็นการเฉพาะ และมีได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรี จึงเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นชอบเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจของรัฐบาลในสภาได้ ซึ่งไม่ชอบด้วยหลักการที่ให้ข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลได้ในขณะเดียวกัน โดยที่สมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระยะเวลานานถึง 10 ปี และไม่อาจถูกยุบเลิกได้โดยผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สมาชิกประเภทที่ 2 จึงเป็นหลักประกันเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลในการที่จะสามารถบริหารประเทศต่อไปได้ถึง 10 ปี

##### 4.4.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจแก่สมาชิกประเภทที่ 2 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 1 แต่สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ใช้อำนาจดังกล่าว น้อยมาก กล่าวคือ มีสมาชิกประเภทที่ 2 เสนอร่างพระราชบัญญัติเพียงรายเดียวจำนวน 3 ฉบับ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ๗ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่สภาจำนวนทั้งสิ้น 443 ฉบับ เป็นร่างของสมาชิกประเภทที่ 1 จำนวน 129 ฉบับ ร่างของสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 3 ฉบับ และร่างของคณะรัฐมนตรี จำนวน 311 ฉบับ สภาผู้แทน

<sup>46</sup> ประยุทธ์ สิทธิพันธ์, ประวัติการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สยาม, 2511) , หน้า 661 - 663.

ราษฎรได้อนุมัติร่างของสมาชิกประเภทที่ 1 เป็นกฎหมายเพียง 4 ฉบับ ตกไปจำนวนถึง 76 ฉบับ ขณะที่อนุมัติร่างของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่เสนอทั้ง 3 ฉบับ และอนุมัติร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนถึง 302 ฉบับ ตกไปเพียง 1 ฉบับ ซึ่งพิจารณาเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ก็มีลักษณะไม่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะผ่านร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกประเภทที่ 2 เสนอเป็นจำนวนมากกว่าร่างที่เสนอโดยสมาชิกประเภทที่ 1 เช่นในปี พ.ศ.2495 สมาชิกประเภทที่ 1 ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 23 ฉบับ แต่กลับได้รับอนุมัติเพียง 1 ฉบับ ตกไปถึง 14 ฉบับ ในขณะที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ 43 ฉบับ ได้รับอนุมัติทั้ง 43 ฉบับ และ พ.ศ.2497 สมาชิกประเภทที่ 1 เสนอร่างพระราชบัญญัติ 9 ฉบับ แต่ไม่ได้รับอนุมัติเลย ขณะที่รัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติ 69 ฉบับ ได้รับอนุมัติทุกฉบับ การที่สมาชิกประเภทที่ 2 และคณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติของตนและได้รับอนุมัติเป็นกฎหมายตามความประสงค์ทุกฉบับย่อมแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสมาชิกประเภทแต่งตั้งและรัฐบาลที่มีอยู่เหนือกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร และสะท้อนถึงอิทธิพลของฝ่ายรัฐบาลที่สามารถครอบงำสภาผู้แทนราษฎรให้แสดงบทบาทคล้ายตามความประสงค์ของรัฐบาล โดยมีสมาชิกแต่งตั้งสนับสนุนอยู่ด้วย<sup>49</sup>

สำหรับบทบาทและพฤติกรรมของสมาชิกประเภทที่ 2 ที่มีต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 ไม่ให้ความสนใจร่วมอภิปราย หรือมีการซักถามน้อยมาก และบางครั้งไม่ปรากฏมีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมอภิปรายหรือซักถามด้วยเลย โดยเฉพาะกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 จะไม่คัดค้านแล้วบางครั้งปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 กล่าวอภิปรายสนับสนุนหรือกล่าวแก้แทนรัฐบาล ทำให้ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับการต่อต้านจากสมาชิกประเภทที่ 1 มากนัก ดังเช่นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 ซึ่งได้เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหลักการรื้อถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้อย่างกว้างขวางนั้น แต่การพิจารณาในวาระที่ 1 กลับปรากฏว่าไม่มีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นเลย หลังจากสมาชิกประเภทที่ 1 อภิปรายได้เล็กน้อยที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 131 เสียง ไม่รับหลักการ 2 เสียง แต่ในการพิจารณาชั้นแปรญัตติมีสมาชิกประเภทที่ 1 หลายรายได้พยายามขอแก้ไขหลักการบางประการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ซึ่งรื้อถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญของสภาซึ่งทำหน้าที่ในการแปรญัตติจำนวน 15 คน ประกอบด้วยสมาชิก

<sup>49</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ.2475 - 2527” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) , หน้า 161 - 162.



ประเภทที่ 2 ที่รัฐบาลเสนอแต่งตั้งจำนวนถึง 9 คน ไม่ยอมให้สมาชิกประเภทที่ 1 แปรญัตติ ในการพิจารณาวาระที่ 2 จึงเกิดการโต้เถียงกันระหว่างสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นกรรมาธิการกับ สมาชิกประเภทที่ 1 ผู้ของสงวนคำแปรญัตติ แต่ในที่สุตรางพระราชบัญญัติของรัฐบาลดังกล่าวก็ ผ่านเป็นกฎหมายไปได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก<sup>50</sup>

#### 4.4.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

##### 4.4.2.1 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารประเทศ

ในการลงมติให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารประเทศปรากฏว่า สมาชิกประเภทที่ 2 มีบทบาทสำคัญอย่างมากที่ทำให้รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าโดยส่วนรวมสมาชิกประเภทที่ 2 จะไม่ร่วมอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของ รัฐบาลก็ตาม เช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม และคณะรัฐมนตรีร่วม คณะ 25 คน เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2495 ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้รับความไว้วางใจ จากสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2495 ด้วยคะแนนเสียง 144 เสียง ต่อ 60 เสียง และการแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พร้อมคณะ 28 คน เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2501 ก็ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียง ข้างมากด้วยคะแนน 162 เสียง ต่อ 40 เสียง

นอกจากรัฐบาลจะอาศัยสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมลงมติให้ความไว้วางใจแก่ รัฐบาลในการแถลงนโยบายต่อสภาดังกล่าวแล้ว ยังปรากฏด้วยว่ารัฐบาลได้อาศัยสมาชิกประเภท ที่ 2 เป็นเครื่องสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ หลังจาก คณะรัฐประหารภายใต้การนำของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 และได้ประกาศยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นพรรคพวก ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม คณะรัฐประหารก็ได้แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ชุดใหม่ ซึ่งเป็น พรรคพวกของตนเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2500 มีจำนวนทั้งสิ้น 121 คน<sup>51</sup> และต่อมาอีก 6 วัน คือ วันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2500 รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งมีนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมรัฐมนตรีร่วมคณะอีก 26 คน โดยการสนับสนุนของคณะรัฐประหารก็ได้แถลงนโยบายต่อ

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 164.

<sup>51</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475 - 2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง ไทย (กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2526) , หน้า 34 - 35.

สมาชิกประเภทที่ 2 ในฐานะรัฐสภา ผลปรากฏว่ารัฐบาลชุดนี้ได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกประเภทที่ 2 ด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์<sup>52</sup>

#### 4.4.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐบาลซึ่งมักจะเป็นเป้าหมายดีของสมาชิกประเภทที่ 1 หรือสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเสมอมา ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ 2 นอกจากจะไม่เข้าร่วมวงโจมตีรัฐบาลแล้ว ยังทำหน้าที่ช่วยเหลือแก้ต่างแทนรัฐบาล ทำให้สมาชิกประเภทที่ 1 ไม่สามารถโจมตีรัฐบาลได้ถนัดนัก และทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านเป็นกฎหมายโดยสะดวกขึ้น ดังเช่นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2496 ไม่มีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 เข้าร่วมการอภิปรายด้วยเลย หลังจากสมาชิกประเภทที่ 1 อภิปรายได้เพียงเล็กน้อย สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนรัฐบาลโดยเสนอขอปิดการอภิปราย และในที่สุดสภาก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนน 132 ต่อ 10 เสียง และงดออกเสียงเป็นจำนวนมากถึง 104 เสียง โดยใช้เวลาอภิปรายไม่นานนัก<sup>53</sup>

#### 4.4.2.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในด้านการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลนั้น ปรากฏว่าตลอดระยะเวลา 7 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเป็นจำนวนถึง 532 กระทู้ ซึ่งกระทู้ถามเกือบทั้งหมดล้วนเป็นกระทู้ถามของสมาชิกประเภทที่ 1 และเป็นกระทู้ถามที่มีลักษณะควบคุมสอดส่องการทำงานของรัฐบาล ขณะที่สมาชิกประเภทที่ 2 ไม่สนใจควบคุมสอดส่องการทำงานของรัฐบาลแม้แต่น้อย

ในด้านการควบคุมรัฐบาลของสมาชิกประเภทที่ 2 ไม่ว่าจะเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะตามที่

---

<sup>52</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ.2475 - 2527”, หน้า 165 - 166.

<sup>53</sup> โปรดดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 2/2495 (วิสามัญ) ชุดที่ 1 ,” 6 พฤศจิกายน 2495, หน้า 48 - 386. อ้างถึงใน

รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ไม่ปรากฏเลยว่าสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ใช้อำนาจเหล่านี้ควบคุมรัฐบาล แม้แต่น้อย<sup>54</sup>

#### 4.5 การรั้งถ่วงดุลย์สมาชิกประเภทที่ 1

หลังจากที่ จอมพลป. พิบูลสงคราม ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินเป็นครั้งที่สอง ได้เพียงประมาณ 5 เดือน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 นำโดยนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ,นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ หัวหน้าพรรคสหภูมิ และสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาของรัฐบาลบางคน จำนวนรวม 68 คน ได้ร่วมชักพอกรัฐบาลในการเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงโดยไม่มีการลงมติตามมาตรา 75 (เนื่อง จากจำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อเสนอญัตติมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 76 ได้ ) เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2500 โดยมีหลักการสำคัญ 9 ข้อ ในการเปิดอภิปรายครั้งนี้ มีสมาชิกประเภทที่ 2 หลายคน ร่วมอภิปรายโจมตีบรรดาสมาชิกประเภทที่ 1 และได้กล่าวแก้ให้ ฝ่ายรัฐบาลตั้งการอภิปรายของ พันเอก ช่าง เวงศักดิ์สงคราม และ นายสุวิชัย พันธเศรษฐ และ ได้กล่าวตำหนิการเปิดอภิปรายของสมาชิกประเภทที่ 1 ดังที่ นายसानนท์ สายสว่าง ด้วย นอกจากนี้ สมาชิกประเภทที่ 2 จะสนับสนุนช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาลดังกล่าวแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังขัดขวางการกระทำของสมาชิกประเภทที่ 1 อันจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ด้วยการไม่ให้ความเห็นชอบกับญัตติของสมาชิกประเภทที่ 1 เช่น ญัตติการเปิดอภิปรายตามนโยบายของรัฐ (พ.ศ.2501) ,ญัตติขอให้รัฐบาลถอนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ.2501 ไปปรับปรุงใหม่ ญัตติขอให้สภาตั้งกรรมาธิการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประชาชน และญัตติให้ออกเสียงลงคะแนนไว้วางใจรัฐบาลตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 74 (4) เป็นผลให้ญัตติดังกล่าวของสมาชิกประเภทที่ 1 ต้องตกไป ญัตติที่มีลักษณะควบคุม และอาจกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลจึงมักถูกกีดกันจากสมาชิกประเภทที่ 2 จนต้องตกไป ดังเช่นที่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร พลเอกประจันตจินิก สมาชิกประเภทที่ 2 ได้สั่งระงับญัตติของสมาชิกประเภทที่ 1 เรื่อง ขอให้รัฐบาลแจ้งเรื่องที่ประเทศไทยได้ตกลงประกาศสถาปนาความมั่นคงร่วมกันให้รัฐบาลทราบ และเรื่องการเกิดกบฏจลาจลเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2501

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า สมาชิกประเภทที่ 2 หากได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของสมาชิกประเภทที่ 1 เพื่อส่งเสริมและประดับประคองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังเหตุผลที่กล่าวอ้างในการนำสมาชิกประเภทที่ 2 มาใช้ไม่ ตรงกันข้าม สมาชิกประเภทที่ 2 กลับ

<sup>54</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ.2475 - 2527”, หน้า 166 - 167.

ใช้อำนาจที่มีอยู่รังแกวงดุสยและขัดขวางการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จนไม่สามารถควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลตามระบอบรัฐสภาได้มากนัก ซึ่งเนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมสมาชิกประเภทที่ 2 ได้โดยวิธีการแต่งตั้งจากผู้ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล สมาชิกประเภทที่ 2 จึงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเครื่องมือค้ำจุนเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลอันเป็นจุดหมายหลัก ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจที่แม้ว่าสมาชิกประเภทที่ 2 จะมีอำนาจควบคุมรัฐบาลอย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง แต่สมาชิกประเภทที่ 2 ก็ไม่ได้ใช้อำนาจเหล่านี้ควบคุมรัฐบาลแต่อย่างใด<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ.2475 - 2527”, หน้า 167 - 171.