

ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพรรคการเมืองไทยในอดีต

สภาพทางการเมืองการปกครองของไทย ภายหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี 2475 เป็นต้นมา แม้ว่าจะจะเป็นความพยายามริเริ่มแนวทางประชาธิปไตย และสร้างสรรค์พัฒนาระบบการเมืองการปกครองให้ก้าวไปสู่ยุคใหม่ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็ตาม แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นั้น เป็นเพียงการเปลี่ยนศูนย์อำนาจการปกครองจากพระมหากษัตริย์ มาสู่คณะบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งได้แก่คณะราษฎร¹ และยิ่งไปกว่านั้นบรรดากลุ่มบุคคลที่มีโอกาสหรือเข้าช่วงชิงโอกาสในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองที่แท้จริงก็คือ กลุ่มทหาร² เห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลา 50 ปีเศษที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ได้มีการปฏิวัติรัฐประหารถึง 9 ครั้ง³ โดยไม่นับรวมถึงการพยายามของทหารกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งทำการรัฐประหารแต่ล้มเหลวอีกหลายครั้ง คณะรัฐประหารที่กระทำสำเร็จส่วนใหญ่เป็นทหารบก ซึ่งแสดงให้เห็นบทบาทของทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทหารบกที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างเต็มทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การใช้กำลังทำการรัฐปฏิวัติรัฐประหาร การกำหนดและเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง การเข้าเป็นตัวแทนในรัฐสภาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบัญญัติกฎหมายใช้อำนาจอิทธิพลผลักดันในการกำหนดทิศทางการ

¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2521), หน้า 13.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 305.

³ สุจิต บุญบงการ, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย" ใน กนลา สุขพานิช และวชิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ), ทหารกับการเมือง : วิเคราะห์เปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2523), หน้า 226.

เมืองตามที่ต้องการ อาทิ การปรับปรุงคณะกรรมการ การยุบสภาผู้แทนราษฎรและการบีบบังคับให้รัฐบาลลาออก เป็นต้น

จากสภาพการณ์ที่ทหารมีบทบาททางการเมืองอย่างสูง ในฐานะของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและใช้ทรัพยากรทางการเมือง เพื่อสนองความต้องการตามแนวทางของกลุ่มทหารนั้น นับว่าเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประชาธิปไตย⁴ กล่าวคือ ในขณะที่การปกครองแบบประชาธิปไตยเสื่อมโทรมลงมาเป็นลำดับและล้มลุกคลุกคลานตลอดมานั้น บทบาททางการเมืองของทหารนับวันยิ่งเพิ่มมากขึ้น⁵ ขณะเดียวกัน ความผูกพันของคณะทหารที่มีต่อประชาธิปไตยก็ลดต่ำลงมาเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังปี 2501 เป็นต้นมา การปฏิวัติรัฐประหารทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องชะงักงันเป็นเวลาหลายปี แม้ว่าจะได้มีความพยายาม เชิดชูแนวความคิดประชาธิปไตย โดยการแสดงความคิดและการกระทำแบบประชาธิปไตย เช่น การเปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป หรือการจัดตั้งพรรคการเมืองก็ตาม แท้ที่จริงแล้วเป็นการแสวงหาทางสร้างความชอบธรรมในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารนั่นเอง ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทยอย่างมาก

ถ้าพิจารณาให้รอบคอบแล้วจะพบว่าบทบาททางการเมืองของทหารมีผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมืองและต่อการพัฒนาทางการเมืองหลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบก็ย่อมมีความสำคัญและมีอิทธิพลมากน้อยแตกต่างกันไป ซึ่งในบทนี้จะแยกการพิจารณาใน 2 แนวทางดังนี้คือ

⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และทหาร, หน้า 303.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 304.

1. บทบาททางการเมืองของทหารในช่วงก่อนมีระบบพรรคการเมือง (2475-2489)

ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะทหารที่ทำการยึดอำนาจมีบทบาทเพิ่มเติมในการเมืองการปกครอง แม้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้จะมีการเลือกตั้งอยู่บ้างในปี 2475, 2476, และ 2489 ก็ตาม แต่กล่าวได้ว่าสภาพการเมืองโดยทั่วไปตกอยู่ภายใต้การควบคุม และมีอิทธิพลอย่างเปิดเผยของบรรดากลุ่มนายทหาร ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ประกอบกับในช่วงนี้ยังไม่มีระบบพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ

2. บทบาททางการเมืองของทหารในช่วงที่มีระบบพรรคการเมือง (2490-ปัจจุบัน)

ช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ได้มีการนำเอาระบบพรรคการเมืองเข้ามาใช้ในกระบวนการเมืองการปกครอง โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2489 ในช่วงนี้ได้เกิดมีการปฏิวัติรัฐประหารที่กระทำสำเร็จถึง 7 ครั้ง⁶ ในปี 2490, 2494, 2500, 2501, 2514, 2519, และ 2520 ซึ่งคณะผู้ทำการยึดอำนาจได้ครอบครองและเข้าใช้อำนาจทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาของการครองอำนาจดังกล่าวนี้ ได้มีการกีดกันและยกเลิกการเมืองของสถาบันที่สำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมือง รัฐสภา และการเลือกตั้ง

บทบาททางการเมืองของทหารในช่วงก่อนมีระบบพรรคการเมือง (2475-2490)

ภายหลังจากที่คณะราษฎร ประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2475 ได้เป็นผลสำเร็จ คณะราษฎรได้ออกแถลงการณ์ถึงเป้าหมายของหลักการหรือนโยบายในการปกครอง

⁶ สัจจิต บุญบงการ, การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย, หน้า 28.

ประเทศไว้ 6 ประการ⁷ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายตามหลักการที่วางไว้ คณะราษฎรได้ทำการยุบเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถาบันการเมืองการปกครองเสียใหม่ โดยการวางรากฐานระบบรัฐธรรมนูญ เพื่อสถาปนาสถาบันทางการเมืองใหม่ทดแทนสถาบันการเมืองที่ยุบเลิกไป เช่น การเปลี่ยนแปลงฐานะสถาบันกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ยุบเลิกอภิรัฐมนตรีสภา และสภากรรมการองคมนตรี⁸ จัดให้มีสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ และศาลทำหน้าที่ตุลาการ โดยกำหนดที่มาแห่งอำนาจหน้าที่ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ จะเห็นได้ว่ามิได้สื่อความหมายถึงลักษณะของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเท่าใดนัก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท และในมาตรา 65 ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างสมบูรณ์นั้น ราษฎรจะต้องมีการศึกษาจากชั้นประถมศึกษาสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่งเสียก่อน ซึ่งกำหนดช่วงเวลาไว้ 10 ปี ต่อมาแก้ไขเพิ่มเติมเลื่อนไปเป็น 20 ปี⁹ โดยไม่ได้ระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับระดับการศึกษาไว้ การที่รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องอย่างนี้ จึงเป็นโอกาสให้คณะราษฎรแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าไปเพื่อสนับสนุนตนเองในสภาผู้แทนราษฎรได้สะดวก กล่าวคือ สมาชิกประเภท 2 จำนวน 70 คน มีผู้ก่อการถึง 47 คน¹⁰

⁷ดูรายละเอียดใน เกียรติชัย พงษ์พานิช, "การปฏิวัติ 2475," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร 2513).

⁸ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การปฏิรูประบบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยราชาธิปไตย," สัตว์การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 53.

⁹ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 57 วันที่ 30 ตุลาคม 2493, ตอนที่ 36, หน้า 459.

¹⁰ชาลี เอี่ยมกระสินธุ์ (ผู้จัดพิมพ์), เบื้องหลังพระปกเกล้าฯ สละราชสมบัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิธานุกุล, 2516), หน้า 140.

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบทหารกับพลเรือนในสภาผู้แทนราษฎร 2475

ทหารและพลเรือน	จำนวน	ร้อยละ
ทหาร	14	20.00
พลตรี พลเรือตรี	4	5.71
พันเอก นาวาเอก	4	5.71
พันโท นาวาโท	1	1.53
พันตรี นาวาตรี	4	5.71
เรือเอก	1	1.43
พลเรือน	56	80.00
เจ้าพระยา	3	4.29
พระยา	15	21.43
พระ	2	2.86
หลวง	14	20.00
อื่น ๆ	22	31.42
รวม	70	100.00

หมายเหตุ : อื่น ๆ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนที่ยังไม่มีบรรดาศักดิ์ และคหบดี.

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวจำนวน 70 คน ที่แต่งตั้งโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรชั่วคราว 28 มิถุนายน 2475 นั้น มีจำนวนของนายทหารรวมอยู่ด้วย 14 คน อีก 56 คนเป็นข้าราชการพลเรือน เมื่อเปรียบเทียบดูสัดส่วน จะพบว่าทหารน้อยกว่าพลเรือนอยู่มาก แต่ทั้งนี้ก็ไม่เป็นที่น่าแปลกใจอะไร เพราะว่าการกระทำเช่นนี้อาจจะเนื่องจากความจำเป็นของคณะราษฎร เองในการแสวงหาความชอบธรรม และแนวร่วมพันธมิตรระหว่างเหล่าทัพและระดับชั้นยศต่าง ๆ กับพลเรือน ทั้งที่เป็นขุนนางในระบอบเก่ากับภายในกลุ่มผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยตนเอง ทำให้มีการแบ่งสรรปันส่วนตำแหน่งทางการเมืองทั้งที่เป็นตำแหน่งในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะที่ทำให้มีกลุ่มข้าราชการ พ่อค้า ได้เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในชั้นชั้นนำทางการเมืองอย่างค่อนข้างทัดเทียมกัน เห็นได้ว่านายทหารส่วนใหญ่ที่เข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวนั้น เป็นนายทหารชั้นผู้ใหญ่ในระบบการปกครองเก่าและในจำนวนพลเรือน 56 คนนั้น ส่วนมากก็เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และบางส่วนก็เป็น คหบดี

กล่าวโดยสรุปการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แม้ว่าคณะราษฎรจะประกอบด้วยทหารและพลเรือน แต่ผู้มีบทบาทที่แท้จริงก็คือทหาร เป็นกำลังหลักในการปฏิบัติการ แม้แต่รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้ข้าราชการประจำเข้ามามีตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นการเปิดโอกาสให้ทหารเข้าครอบงำทั้งอำนาจทางการเมืองและบริหาร แม้ว่าสัดส่วนของทหารจะมีจำนวนน้อยกว่าพลเรือน แต่ก็ เป็นเพราะสาเหตุข้อจำกัดในการสร้างความชอบธรรม ส่วนอำนาจการครอบงำนั้นกลุ่มทหารผู้ก่อการยังมีบทบาทสำคัญอยู่ ซึ่งกรณีนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476

การเกิดรัฐประหาร 20 มิถุนายน 2476 เป็นผลให้รัฐบาลพลเรือน นำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา สิ้นสุดลง ผลจากการรัฐประหารครั้งนี้นับเป็นชัยชนะของกลุ่มทหารหนุ่มที่นำโดยหลวงพิบูลสงครามทำรัฐประหารล้มรัฐบาลพระยามโนฯ แล้วแต่งตั้งให้พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี ช่วงนี้การครอบงำอำนาจการเมืองของกลุ่มทหารได้ปรากฏอย่างชัดเจน โดยเฉพาะกลุ่มทหารบก นอกจากเป็นผู้นำในการใช้กำลังอาวุธเข้าโค่นล้มรัฐบาล ซึ่งเป็นบทบาทการแทรกแซงทางการเมืองในทางตรงแล้ว จะเห็นได้ว่าผลสะท้อนในทางอ้อมภายหลังก่อการรัฐประหารนั้น มีผลให้องค์ประกอบของรัฐสภามีความเปลี่ยนแปลงในอัตราส่วนระหว่างทหารกับพลเรือนอย่างมาก

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบทหารกับพลเรือนในสภาผู้แทนราษฎร 2746 (เฉพาะสมาชิกประเภทที่ 2)

ทหารและพลเรือน	จำนวน	ร้อยละ
ทหาร	48	61.54
พลตรี พลเรือตรี	2	2.56
พันเอก นาวาเอก	4	5.13
พันโท นาวาโท	8	10.26
พันตรี นาวาตรี	16	20.51
เรือเอก เรือเอก	17	21.79
ร้อยโท เรือโท	-	-
ร้อยตรี เรือตรี	1	1.28
พลเรือน	30	38.46
เจ้าพระยา	2	2.56
พระยา	6	7.69
พระ	1	1.28
หลวง	10	12.82
ขุน	1	1.28
อื่น ๆ	10	12.82
รวม	78	100.00

ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

จากข้อมูลในตารางที่ 3.2 แสดงให้เห็นว่าสมาชิกประเภทที่สองจำนวนทั้งสิ้น 78 คนนั้น ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นทหารถึง 48 คน ขณะที่สมาชิกที่เป็นพลเรือนเพียง 30 คน เท่านั้น ตรงข้ามกับสภาสมัย 2745 ซึ่งมีสมาชิกที่เป็นทหารเพียง 14 คน ขณะที่สมาชิกที่เป็นพลเรือนถึง 56 คน ในจำนวนทั้งสิ้น 70 คน

นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทของทหารบกในทางการเมืองได้มีความสำคัญมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนประเภท 2 ของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2476 เป็นทหารบกถึง 23 คน และทหารเรือเพียง 15 คน และในแง่ของชั้นยศก็จะ เป็นกลุ่มทหารหนุ่มที่มียศต่ำกว่าครึ่ง 2475 สาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก็เนื่อง มาจากพันธมิตรเก่า ระหว่างคณะผู้ก่อการกับขุนนางในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้ขาด สะบั้นลง เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างพระยามโนปกรณนิติธาดา กับผู้ก่อการ เมื่อคณะ ผู้ก่อการได้ทำการยึดอำนาจจากพระยามโนฯ แล้ว ก็ได้ขจัดฝ่ายขุนนางเก่าออกไป แต่งตั้ง สมาชิกคณะผู้ก่อการเข้ามาแทนในสภามากขึ้น จึงกล่าวได้ว่าการทำรัฐประหารของกลุ่ม ทหารหนุ่มครั้งนี้ เป็นการทำให้ฝ่ายทหารซึ่งมีบทบาทในการปกครองประเทศอยู่แล้วมี ความมั่นคงมากขึ้น ซึ่งก็คือฝ่ายทหารหนุ่มของคณะราษฎรนั่นเอง¹¹

เมื่ออำนาจทางการเมืองการปกครองประเทศถูกควบคุมโดยกลุ่มทหาร จึงทำให้ อำนาจการเมืองการบริหารในช่วงดังกล่าวถูกกำหนดให้ดำเนินไปในทิศทางที่ฝ่ายตนต้องการ ซึ่งเป็นลักษณะที่สวนทางกับความต้องการของคณะราษฎรที่ตั้งไว้แต่เดิม การที่พระยาพหลฯ ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรี และการเข้ามามีอำนาจของพระยาพหลฯ ครั้งนี้ ได้รับการสนับสนุนจากทหารบก อันมีพันโทหลวงพิบูลสงคราม เป็นผู้นำ ซึ่งเป็นวิธีที่มิได้มี ความชอบธรรมเท่าใดนักในแง่ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการใช้กำลังอาวุธเข้ามาบังคับ ดังนั้นการผูกขาดอำนาจการเมืองการปกครองใด ๆ จึงสามารถกระทำได้สะดวกขึ้น เช่น ในการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามกฎหมายเลือกตั้ง พ.ศ.2476 ก็เป็นการดำเนิน

¹¹ สุจิต บุญบงการ, "การแทรกแซงทางการเมืองของทหารไทย," ใน กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ), ทหารกับการเมือง : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, หน้า 226.

การเพื่อพวกพ้องของรัฐบาลเอง หรืออย่างน้อยก็เป็นคนซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลทั้งสิ้น

การที่สภาพการเมืองถูกปิดกั้นโอกาสให้กลุ่มการเมืองหรือกลุ่มอำนาจอื่น เข้ามาแข่งขันกันตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในหลักการของคณะราษฎร จึงเป็นการสร้างความกดดันและเป็นการสร้างปฏิกิริยาต่อต้านจากบรรดากลุ่มข้าราชการและขุนนางเก่า จนก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงในเวลาต่อมา เช่น กบฏวรเดช ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในถ้อยแถลงตอนหนึ่งว่า ตนมีความต้องการที่จะให้รัฐบาลปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง มิให้ใช้กำลังทหารและอาวุธเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง และต้องการให้มี "คณะกรรมการเมือง" ขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์ให้ประชาชนได้มีโอกาสทางการเมือง มีเสรีภาพและชอบธรรม ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง¹²

กรณีกบฏวรเดช นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการเมืองการปกครองที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มทหารแล้ว ภายหลังจากปราบปรามกบฏแล้วยังมีส่วนส่งเสริมให้สภาพการเมืองของไทยถูกครอบงำโดยทหารในระดับที่มีความเข้มข้นที่สูงขึ้นอีก แม้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะชนะ แต่ปรากฏว่าภายหลังจากที่ฝ่ายกบฏถูกปราบปรามลงเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2475 บทบาทของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม กลับได้รับการส่งเสริมให้มีฐานะทางการเมืองสูงขึ้น และเป็นการยอมรับบทบาทของทหารที่มีส่วนอย่างยิ่งในกระบวนการเมืองไทย

นอกจากนี้ ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญตามมายุ่งหลังเหตุการณ์ดังกล่าว คือ การตราพระราชบัญญัติให้จัดตั้งศาลพิเศษ¹³ และพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2476¹⁴

¹²นิคม จารุมณี, "ความขัดแย้งทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 : กรณีกบฏวรเดช" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รายงานการวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 386.

¹³ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 25 ตุลาคม 2476, หน้า 602.

¹⁴ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50 วันที่ 12 พฤศจิกายน 2476, หน้า 635-638.

การใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ ซึ่งมีสาระสำคัญให้รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมเป็นผู้มีอำนาจในการตั้งประธานกรรมการและกรรมการ อัยการ เจ้าหน้าที่ประจำศาล เพื่อพิจารณาพิพากษาบรรดาที่เกี่ยวเนื่องกับการกบฏและการจลาจล นอกจากนี้ยังถือคำพิพากษาของศาลพิเศษนี้เสร็จเด็ดขาดบังคับคดีได้โดยทันที ไม่มีอุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นนี้ได้พิพากษาจำคุกกบฏ รวม 37 คน ตั้งแต่ 9 ปี ถึง 16 ปี และกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตลดหย่อนด้วย¹⁵

นอกจากการใช้ศาลพิเศษในการปราบปรามปรักหักพังทางการเมืองแล้ว ยังใช้พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรัฐธรรมนูญ ตั้งข้อหาจับกุมกบฏจำนวน 16 คน ในวันที่ 7 สิงหาคม 2477 ในข้อหาผู้กบฏล้มล้างรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองของทหาร นอกจากจะใช้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและการรักษาอำนาจแล้ว ยังเป็นการปิดกั้นโอกาสการใช้สิทธิทางการเมืองของกลุ่มการเมืองอื่น ๆ อันส่งผลให้การพัฒนาการต่อสู้ทางการเมืองโดยกลุ่มการเมืองที่ปลอดอาวุธมีอุปสรรค ทำให้การต่อสู้โดยสันติไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มที่มีอาวุธหรือกำลังทหารได้ ลักษณะการเมืองจึงจำกัดอำนาจในเฉพาะกลุ่มเล็ก ๆ ที่คุมกำลังทหารเสียส่วนใหญ่ การที่จอมพล ป. เข้าควบคุมตำแหน่งสำคัญทางทหารมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้อิทธิพลและอำนาจทางการเมืองแผ่ขยายกว้างยิ่งขึ้น ครอบคลุมไปถึงกระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติทั้ง 2 ถูกใช้เป็นเครื่องมือให้เกิดความชอบธรรม ในการขจัดคู่แข่งทางการเมืองอย่างได้ผล จึงเป็นทางสะดวกให้จอมพล ป. ก้าวขึ้นสู่อำนาจสูงสุดทางการเมือง โดยสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจาก พ.ศ. 2481-2487 ติดต่อกันถึง 6 ปีเศษ ขณะที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่นั้น ยังคุมตำแหน่งสำคัญทางทหารอื่นอีกหลายตำแหน่ง ตั้งแต่ผู้บัญชาการทหารบกจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และเป็นหน้าสั่งเกตว่านอกจากผู้นำรัฐบาลจะเป็นผู้นำทางทหารแล้ว จะเห็นว่า

¹⁵ ซาลี เอียมกระสินธ์, เบื้องหลังพระปกเกล้าสละราชสมบัติ, หน้า 195-196.

รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครองอำนาจประกอบไปด้วยรัฐมนตรีที่เป็นทหารอยู่ในสัดส่วนถึงร้อยละ 61.21 ขณะที่จำนวนพลเรือนมีเพียงร้อยละ 34.73¹⁶

การปกครองของรัฐบาลทหารภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในช่วง 2 ปีแรก คือ พ.ศ.2481-2482 อาจกล่าวได้ว่าภารกิจหลักเน้นหนักทางด้านการใช้ความรุนแรง เพื่อเสริมสร้างอำนาจและมีและปราบปรามศัตรูทางการเมือง สำหรับบทบาททางด้านรัฐสภาในช่วงสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ครองอำนาจ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถึง 3 ครั้ง โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 ว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 มาตรา 3 ให้ยึดอายุการมีสมาชิกประเภท 2 ไปอีก 10 ปี รวมเป็น 20 ปี นับแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว¹⁷ การกำหนดบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญด้วยการยึดอายุสมาชิกสภาประเภท 2 ดังกล่าว จึงเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มที่สนับสนุนตน เข้าครอบครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ต่อไป ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต่อความเห็นเกี่ยวกับการยึดบทเฉพาะ กาลออกไปใช้อีก 10 ปีว่า นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 เป็นต้นมา คณะราษฎรอยู่ในฐานะที่เสี่ยงต่อความเป็นความตายอยู่ทุกขณะ ด้วยเหตุที่มีพวกนิยมระบบเก่า และพวกต่อต้านรัฐธรรมนูญอยู่เป็นจำนวนมาก การที่บ้านเมืองเป็นสันติสุขได้นั้นก็ขึ้นอยู่กับความปลอดภัยของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ แต่เท่าที่ผ่านมารัฐธรรมนูญไม่มีความปลอดภัย เนื่องจากมิได้มีการที่เล่นการเมืองอย่างบริสุทธิ์ตรงไปตรงมา ด้วยเหตุนี้เมื่อยังมีภัยต่อรัฐธรรมนูญและรัฐบาลจึงขอร้องต่อรัฐสภาให้ยึดบทเฉพาะกาลออกไปอีก

¹⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลมูลที่เกี่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525), หน้า 69.

¹⁷ ลีรี เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2511), หน้า 151.

คำร้องขอของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นเสมือนเครื่องชี้ขาดให้สภาลงมติรับหลักการเป็นเอกฉันท์ และสามารถผ่านการพิจารณาจนประกาศเป็นกฎหมายได้ในที่สุด การใช้อำนาจบริหารมีทางทหารกดดันสภาให้ผ่านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการรองรับอำนาจโดยการสนับสนุนจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่โดยสมาชิกสภาประเภท 2

ในการสร้างเสริมเสถียรภาพทางการเมืองของผู้นำทหารได้เป็นอย่างดี รัฐบาลทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงดำรงอยู่ได้โดยไม่ค่อยประสบกับการต่อต้านหรือต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจบุคคลฝ่ายอื่น ๆ นอกจากการต่อสู้ภายในคณะราษฎรด้วยกันเอง ลักษณะทางการเมืองของไทยในช่วงนี้จึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองโดยกลุ่มผูกขาดกลุ่มหนึ่ง โดยไม่มีพรรคหรือกลุ่มการเมืองอื่นใดสามารถเข้ามามีพลังเพื่อแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมืองการบริหารประเทศตามระบบพรรคการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐบาลไม่ยอมเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นใดขึ้นมาตนเอง โดยอ้างสถานการณ์ของบ้านเมืองว่าไม่สมควรให้มีพรรคหรือกลุ่มการเมืองใดขึ้นมาต่อสู้ เพราะจะเป็นผลร้ายต่อฝ่ายตนมากกว่าจะเป็นผลดี

เมื่อรัฐบาลสามารถสถาปนาอำนาจความแข็งแกร่งของฝ่ายบริหารได้ รัฐบาลก็ดำเนินกิจการต่าง ๆ ทางการเมืองได้เป็นที่สะดวก เช่น การปลุกฝังค่านิยม ความรักชาติ วัฒนธรรม ตลอดจนการเคลื่อนไหวเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส จนกระทั่งเกิดการสู้รบกับฝรั่งเศส และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น คือการสถาปนาตนเองขึ้นเป็นจอมพลและผู้นำขบวนการทหารสูงสุด คุมทหารทุกเหล่าทัพ กิจกรรมทางการเมืองโดยส่วนใหญ่จึงเน้นหนักไปทางด้านการทหารการปรับปรุงกองทัพให้มีความแข็งแกร่ง และการจัดตั้งยุวทหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นทั้งผู้นำทหาร จะสามารถขจัดอิทธิพลในการเข้าต่อสู้แข่งขันทางการเมืองจากกลุ่มภายนอก ได้เป็นผลสำเร็จ และผูกขาดอำนาจการปกครองแบบเด็ดขาดมาได้เป็นระยะเวลาอันยาวนาน แต่ภายในกลุ่มคณะราษฎรด้วยกันเองก็ยังมีผู้นำพลเรือนที่มีอำนาจจะทำลายจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ โดยเฉพาะสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ ช่วงระยะสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างปี 2484-2487 ลักษณะการต่อสู้ทางการเมืองเป็นการต่อสู้กันภายในรัฐสภา ระหว่างนายปรีดี

พนมยงค์ ผู้นำฝ่ายพลเรือน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกประเภท 1 อาทิ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายเตียง ศิริขันธ์ นายจำลอง ดาวเรือง นายทองเปลว ชลภูมิ และนายถวิล อุดล ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนั้นนายปรีดี พนมยงค์ ยังได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกประเภท 2 ที่เป็นพลเรือนอีกด้วย ส่วนฐานอำนาจภายในสภาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้น ผู้ที่ให้การสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากสมาชิกสภาประเภท 2 ซึ่งเป็นทหาร¹⁸ การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของรัฐบาลทหาร โดยการนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงนี้จึงมีอุปสรรคและความลำบาก เนื่องจากมีความแตกแยกในคณะรัฐบาล คือกรณีความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้นำทางทหารกับนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำพลเรือน จอมพล ป. พยายามขจัดนายปรีดีออกจากเส้นทางการเมืองให้พ้นจากการร่วมรัฐบาล โดยการถือโอกาสในจังหวะที่ตำแหน่งในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ว่างลง เสนอให้สภาลงมติแต่งตั้งให้นายปรีดี เข้ารับตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในเวลาต่อมา จึงทำให้นายปรีดี พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการคลังและสมาชิกสภาประเภท 2 จอมพล ป. ได้ใช้โอกาสนี้โดยการลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ หลังจากการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นในวันที่ 16 มีนาคม 2485 แล้ว สภามีมติให้ความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงเพียง 94 ต่อ 42 เท่านั้น ถ้าเปรียบเทียบกับคะแนนเสียงสนับสนุนในสภา เมื่อครั้งแถลงนโยบายครั้งแรกเมื่อ 26 ธันวาคม 2481 นั้น จอมพล ป. ได้รับคะแนนเสียงถึง 111 เสียงต่อ 2 ซึ่งมีความแตกต่างอย่างมาก กรณีนี้ย่อมทำให้จอมพล ป. ตระหนักดีว่าฝ่ายพลเรือนกำลังมีอำนาจอิทธิพลมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้น เพื่อหยั่งเชิงอำนาจทางฝ่ายตรงข้าม จอมพล ป. ยื่นใบลาออกอีกครั้งเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2484

การหยั่งเชิงอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในครั้งนี้เกือบจะทำให้สูญเสียตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจริง ๆ ทั้งนี้เพราะการลาออกเป็นไปตามกระบวนการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ก็ฉวยโอกาสดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อโค่นล้ม

¹⁸ สิริ เปรมจิตต์, ชีวิตทางการเมืองของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พระนคร : อักษรการพิมพ์, 2500), หน้า 65-67.

รัฐบาลจอมพล ป. แต่ทางรัฐบาลก็ใช้วิธีการทางทหารคุกคามพระองค์เจ้าอาทิตย์อาภากร ซึ่งเป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตลอดจนใช้กลยุธนอกกรอบรัฐธรรมนูญ รูปแบบต่าง ๆ อันเป็นมาตรการป้องกันมิให้ตนหลุดพ้นออกจากอำนาจสูญเสียตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การลาออกแต่ไม่ยอมออกครั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า จอมพล ป. มิได้มีความประสงค์จะลาออกและปฏิบัติตามกระบวนการของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

จอมพล ป. พิบูลสงคราม มิได้ละความพยายามในการอาศัยฐานอำนาจและวิถีทางการทหารเข้าจัดการกับคู่แข่งทางการเมืองตามความเคยชิน กล่าวคือ จอมพล ป. ได้ออกคำสั่งในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด ให้พระองค์เจ้าอาทิตย์อาภากรกับนายปรีดี พนมยงค์ ไปประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด เพื่อควบคุมบังคับบัญชาบุคคลทั้ง 2 ได้อย่างใกล้ชิด เนื่องจากตนได้รับบทเรียนมาจากบุคคลทั้ง 2 โดยเฉพาะนายปรีดี เกือบจะทำให้ตนต้องหลุดจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไป กระนั้นก็ตามนายปรีดี มิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลว่า "ตนมีตำแหน่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นจอมทัพตามรัฐธรรมนูญ ถ้าไปรายงานตัวยอมอยู่ภายใต้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดก็เท่ากับว่าลดพระราโชอำนาจพระมหากษัตริย์ลงอยู่ภายใต้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด"¹⁹ เมื่อความพยายามครั้งนั้นล้มเหลว จอมพล ป. ก็ได้ยังพยายามอย่างต่อเนื่องในการต่อต้านกำจัดอำนาจอิทธิพลของฝ่ายนายปรีดี ต่อไป โดยอาศัยอำนาจจากตำแหน่งทางทหารของตน เช่น การออกคำสั่งเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2486 ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยคำสั่งท.สนาม ให้นายทองเปลว ชลภูมิ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนนายปรีดี ไปประจำที่กรมประสานงานสัมพันธมิตร²⁰ เพื่อลดอิทธิพลทางการเมืองในสภาของฝ่ายนายปรีดี นอกจากนั้นยังไม่ยอมลงนามในฐานะนายกรัฐมนตรี เพื่อรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายทวี บุญยเกษตรและนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนายปรีดี ให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภาตามลำดับ ตามมติของสภาเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

²⁰ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517) (พระนคร : ช.ชุมนุมการช่าง, 2517), หน้า 420.

2484 เป็นผลให้สภาต้องมีการประชุมใหญ่ในวันรุ่งขึ้น มีมติให้ พล.ร.ต.กระแส ประวาหะนาวิศรียุทธเสนี เป็นประธานสภา และให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นรองประธานสภาอย่างเดิม แต่จอมพล ป. ก็ยอมรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานสภาเพียงคนเดียวโดยไม่ยอมรับนายควง อภัยวงศ์ ที่ประชุมสภาจึงมีมติให้ พล.ต.ประจวบ ประจวบปัจฉิม เป็นรองประธานสภาแทนนายควง อภัยวงศ์²¹

ด้วยสถานการณ์ผันแปรอันเนื่องมาจากสงครามโลก นายปรีดี พนมยงค์ ได้ดำเนินการเคลื่อนไหวอย่างลับ ๆ โดยก่อตั้งขบวนการเสรีไทยตั้งแต่ปลายปี 2484 ประสบความสำเร็จมาเป็นลำดับ นอกจากการดำเนินงานด้านขบวนการกู้ชาติเสรีไทยแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้เตรียมการโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของขบวนการ โดยการเร่งดำเนินการรวบรวมเสียงสนับสนุนภายในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อรอโอกาสโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในสภาตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสมาชิกสภาประเภทที่ 1 ให้การสนับสนุน รวมทั้งบรรดาสมาชิกสภาที่รวมอยู่ในขบวนการเสรีไทย ทำการชักจูงสมาชิกอื่น ๆ ให้หันมาร่วมมือกันนายปรีดี²² นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือจาก พล.ต.อ.หลวงอดุลเดชจรัส อธิบดีกรมตำรวจ ให้ผ่อนคลายความกดดันทางการเมืองที่มีต่อสมาชิกสภาประเภทที่ 1 เพื่อให้อิสระในการดำเนินงานทางการเมืองด้วย

สภาพการเมืองการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงระยะ 2485-2487 ปรากฏว่านโยบายการสร้างไทยให้เป็นมหาอำนาจ โดยการปรับปรุงวัฒนธรรมและเสริมสร้างลัทธิชาตินิยมของจอมพล ป. ไม่เป็นที่นิยมในหมู่ประชาชน เนื่องจากทำให้ประชาชนไม่พอใจ จากการที่รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ปฏิบัติตามแนวทางวัฒนธรรมสมัยใหม่ ซึ่งเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้นการสร้างตนเป็นผู้นำด้วยลัทธิเชื่อกู้ชาติพันภัย และทำนุผู้นำไปทางไหนฉันจะตามไปด้วยนั้นก็

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 421.

²² อิศรเดช เดชวูธ, เบื้องหลังชีวิตนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลสุภาวสุ (พระนคร : โรงพิมพ์อาทิตย์, 2491), หน้า 121-223.

ทำให้ความนิยมต่อจอมพล ป. ตกต่ำลงไป จึงเป็นโอกาสให้ฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ โจมตีจอมพล ป. อย่างรุนแรง พร้อมกันนั้นก็ทำการโน้มน้าวชกจูงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้หันมาสนับสนุน สำหรับกรณีวิกฤตนำไปสู่การโค่นล้มรัฐบาลของจอมพล ป. คือแผนการย้ายเมืองหลวงจากกรุงเทพฯ ไปอยู่เพชรบูรณ์ ฝ่ายนายปรีดี ได้ยับยั้งกรณีการเกณฑ์แรงงานราษฎรไปสร้างถนนและสร้าง เมืองหลวงใหม่ที่เพชรบูรณ์มาโจมตีรัฐบาล และสามารถชกจูงสมาชิกสภาประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 บางส่วนเข้าร่วม โดยอ้างเหตุผลของการมีรัฐบาลใหม่ที่ เป็นประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่

ความพ่ายแพ้ในสภาของจอมพล ป. จึงเกิดขึ้น เมื่อรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล เมื่อวันที่ 20 และ 22 กรกฎาคม 2487 การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ถูกคัดค้านจากสภาจนพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับตกไป เป็นผลให้จอมพล ป. ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 นับว่าเป็นชัยชนะของฝ่ายนายปรีดี ที่สามารถโค่นล้มรัฐบาลทหารของจอมพล ป. ลง ได้สำเร็จด้วยวิถีทางรัฐสภา²³

ภายหลังจากการลาออกของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 แล้ว หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การเมืองการปกครองไทยเป็นช่วงระยะของรัฐบาลพลเรือน โดยผู้นำพลเรือนผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจเป็นนายกรัฐมนตรีถึง 5 คนภายในระยะเวลา 3 ปี (ก่อนรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490) คือ นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายปรีดี พนมยงค์ และพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ทั้งหมดรวมกันจัดตั้งรัฐบาลถึง 8 คณะ

²³ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย 2475-2525 : ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองการ เมืองไทย, หน้า 28. (อัดสำเนา)

ในระยะเวลา 3 ปี ของช่วงสมัยการปกครองของรัฐบาลพลเรือน แม้ว่ารัฐบาลแต่ละคณะจะอยู่ในอำนาจเพียงระยะสั้นและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง แต่การเปลี่ยนแปลงก็เป็นไปตามวิถีทางรัฐสภาและรัฐธรรมนูญ ปราศจากความกดดันจากฐานอำนาจทางทหารอย่างสมัยต้น แต่ด้วยเหตุอันเนื่องมาจากสภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามซึ่งทั่วโลกต้องประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน จึงเป็นภารกิจอันหนักหน่วงของรัฐบาลที่จะต้องแก้ไขสภาพปัญหา ทั้งนี้เกิดจากความกดดันจากต่างประเทศในฐานะคู่แพ้สงคราม และปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองภายในประเทศ จะเห็นว่าประเด็นปัญหาที่นำมาอภิปรายในสภาที่สำคัญ ๆ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาปากท้องของประชาชน หรือปัญหาทางด้านเศรษฐกิจนั่นเอง เช่น ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาเรื่องข้าวขาดแคลน ปัญหาราคาสินค้าแพง ปัญหาสถานะทางการเงินตกต่ำ เป็นต้น ด้วยสภาพปัญหาที่ประดังเข้ามาหลาย ๆ ด้านพร้อมกันทำให้รัฐบาลพลเรือนมีอันสั่นคลอนทางด้านเสถียรภาพ และเกิดการเปลี่ยนแปลงถึง 8 ครั้ง อาทิ นายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลครั้งที่ 1 (1 สิงหาคม 2487-31 สิงหาคม 2488) นายทวี บุณยเกตุ (31 สิงหาคม 2488-17 กันยายน 2488) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (17 กันยายน 2488-31 มกราคม 2489) นายควง อภัยวงศ์ ครั้งที่ 2 (31 มกราคม 2489-24 มีนาคม 2489) นายปรีดี พนมยงค์ (24 มีนาคม 2489-9 มิถุนายน 2489 และ 11 มิถุนายน 2489-23 สิงหาคม 2489) พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489 - 30 พฤษภาคม 2490 และ 30 พฤษภาคม 2490 - 8 พฤศจิกายน 2490)²⁴

ในการเปลี่ยนแปลงครั้งแรก เป็นการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายควง อภัยวงศ์ เพื่อให้ผู้เหมาะสมในกรณีที่จะสร้างมิตรภาพและดำเนินการเจรจา เพื่อความปลอดภัยของประเทศชาติจากผลกระทบจากสงคราม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการลาออกเพื่อรอกการมอบหมายให้คนอื่นที่มีความเหมาะสมกว่านั่นเอง แม้ว่า นายทวี บุณยเกตุจะเป็นผู้รับช่วงต่อ แต่ก็ก็เป็นเพียงชั่วคราว เพื่อให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่ทำการเจรจากับพันธมิตร ภายหลังจากที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นหัวหน้ารัฐบาลก็มีการยุบสภา ในวันที่ 15 ตุลาคม 2488 เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน

²⁴ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525, หน้า 39-40.

ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ผลจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 ปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมี สมาชิกทั้งหมด 96 คนนั้น พรรคประชาธิปไตยของนายควง อภัยวงศ์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับเสียงส่วนใหญ่ จัดตั้งรัฐบาลโดยนายควง อภัยวงศ์ จนกระทั่ง 18 มีนาคม 2489 รัฐบาลแพ้มติสภา เรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชน (หรือพระราชบัญญัติปักฝ้าย ข้าวเหนียว) ซึ่งนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เป็นผู้เสนอ เป็นผลให้รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ต้องลาออกไปตามวิถีทางรัฐสภาแล้วจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 24 มีนาคม 2489 แม้ว่ารัฐบาลนายปรีดี จะดำรงตำแหน่งในช่วงระยะเวลาอันสั้น จำต้องลาออกเพียงชั่ว 3 เดือน ก็ในวันที่ 9 มิถุนายน 2489 อันเนื่องมาจากกรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 แต่สิ่งสำคัญที่รัฐบาลพลเรือนได้ปรากฏฐานอันสำคัญให้แก่ระบอบการเมืองการปกครองประชาธิปไตยคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยมีบทบัญญัติให้อำนาจนิติบัญญัติแก่รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจำนวน 96 คน พหุติสภา สมาชิกต้องได้รับการเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 80 คน และไม่เป็นข้าราชการประจำ ที่สำคัญยิ่งคือกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยผู้นำฝ่ายพลเรือนนี้ จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมมาก โดยเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 สภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าฝ่ายบริหาร และยังมีลักษณะถ่วงดุลย์ (check and balance) ตามหลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยเฉพาะการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง นับว่าเป็นการถูกต้องตามหลักการปกครองแบบหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 แม้ว่าจะแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในระบอบประชาธิปไตยของไทยมากยิ่งขั้นก็ตาม แต่สาระสำคัญในบท

บัญญัติดังกล่าวเป็นการทำลายฐานอำนาจทางการเมืองของบรรดาข้าราชการประจำ โดยเฉพาะกลุ่มทหาร ซึ่งเคยมีบทบาททางการเมืองอย่างสูง ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงเป็นเหตุให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้อย่างมากมาย²⁵ และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือกลุ่มทหารที่สนับสนุนจอมพล ป. ได้วิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญฉบับนั้นว่า²⁶

"...รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่หาประโยชน์ให้บ้านเมืองก็จริง แต่การดำเนินงานของรัฐบาล และการควบคุมราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อความมุ่งหมายที่จะช่วยกันแก้ไขให้ดีขึ้นตามทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ไม่ประสบผลดีแม้แต่น้อย เป็นการผิดหวังของประชาชนทั้งประเทศ และตรงกันข้าม กลับทำให้เห็นว่า การแก้ไขทุกอย่างเป็นเหตุให้ประเทศชาติทรุดโทรมลงเป็นลำดับ ถ้าจะปล่อยให้ไปเป็นไปตามยถากรรมก็จะนำมาซึ่งความหายนะแก่ประเทศชาติอย่างไม่มีที่สิ้นสุด จนถึงกับไม่ดำรงอยู่ในวาระอันควรแก่ความเป็นไทยต่อไปอีกได้..."

โดยสภาพเงื่อนไขข้อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ปิดกั้นโอกาสการแข่งขันทางการเมืองของข้าราชการประจำ ดังนั้นโอกาสที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเคยคุมอำนาจทหารเก่า จะเข้ามาต่อสู้โดยวิธีทางของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการยากลำบากมาก เหตุนี้จึงนำไปสู่การทำรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 โดยการนำของ พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ น.อ.กาจ กาจสงคราม และ พ.อ.เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งเป็นกลุ่มทหารที่สนับสนุนจอมพล ป. เป็นอันปิดฉากการเมืองไทยยุคพลเรือนและเปิดฉากสู่การปกครองโดยผู้นำทหารอีกครั้งหนึ่ง

²⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเศรษสุพร คูศรีพิทักษ์, กลไกรัฐสภา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิชเนส, 2519), หน้า 6-9.

²⁷ ร.ต.ท.เสถียร วิชัยลักษณ์ (รวบรวม), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์นิติเวช, 2512), หน้า 1-2.

สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในตอนต้น นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2475 นั้น เป็นการชี้ให้เห็นว่าเป็นเพียงการใช้ความรุนแรงทางการเมือง เพื่อล้มล้างอำนาจเดิม (กษัตริย์) ต่อจากนั้นแม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 3 ครั้ง เมื่อ 15 พฤศจิกายน 2476, 7 พฤศจิกายน 2480 และ 12 พฤศจิกายน 2481 ก็ได้มีความหมาย ในแง่ของการแข่งขันการรักษา และการสืบทอดอำนาจทางการเมืองการบริหารประเทศแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงกลุ่มอำนาจใหม่ที่ร่วมก่อการเปลี่ยนแปลงได้นำเอาอุดมการณ์ใหม่ ที่เรียกว่า ประชาธิปไตยมาใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้การเมืองการปกครองใหม่ ส่วนการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาทางการเมือง เพียงเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่รู้สึกว่าจะเป็นแบบทางการเมืองมากขึ้น ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการเป็นสำคัญ กล่าวคือ เป็นการสร้างกติกาและกลไกทางการเมือง เพื่อมุ่งขจัดกลุ่มอำนาจเดิม แต่ไม่ได้มีความมุ่งหมายที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างการแข่งขัน หรือการช่วงชิงอำนาจ การบริหารในระบอบใหม่ที่ควบคู่ไปกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จาก การมีระบบสภาเดี่ยว สมาชิก 2 ประเภท ที่มีจำนวนเท่ากัน ทั้งสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งและแต่งตั้ง และที่สำคัญอย่างยิ่งคือการไม่ยอมให้มีพรรคการเมืองอื่น ๆ จัดตั้งขึ้นมาแข่งขันจนกระทั่ง พ.ศ. 2489 ตลอดจนการอาศัยการโค่นล้ม หรือสืบทอดอำนาจทางการเมือง ด้วยวิธีการทางรัฐประหารโดยทหารถึง 2 ครั้ง

การที่โครงสร้างการเมืองของรัฐ ขาดองค์กรที่เป็นสถาบันทางการเมืองสนับสนุน โดยเฉพาะพรรคการเมืองไม่สามารถขยายบทบาทในการแข่งขันทางการเมือง จึงทำให้องค์กรหลักของอำนาจรัฐ ซึ่งได้แก่กองทัพและข้าราชการประจำ ทำหน้าที่ทางการเมืองในขอบเขตที่จำกัด ดังจะเห็นได้จากการช่วงชิงอำนาจรัฐที่จำกัดวงอยู่ในกลุ่มคณะราษฎร ที่เป็นทหารและข้าราชการพลเรือนเท่านั้น และที่ปรากฏชัดคือ จอมพล ป. พิบูลสงครามและนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งทำให้ขบวนการเลือกหรือตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ พลอยถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ ๆ ด้วย ทั้งนี้เพราะว่าคนที่มีความรู้ความสามารถมิใช่มีเพียงผู้นำทหารหรือพลเรือน

คนหนึ่งคนใดเท่านั้น การปราศจากพรรคการเมืองในยุคนั้น จึงทำให้กระบวนการพัฒนาทางการเมืองในระดับประชาธิปไตยของไทยไม่มีความคืบหน้าในการขยายตัวหยั่งรากลงสู่ฐานมวลชนส่วนใหญ่เท่าที่ควร

จากการที่วิถีทางการเมืองการปกครองของไทยได้มีการคลี่คลายเข้าสู่ลู่วาง ที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ในช่วงสมัยการปกครองของรัฐบาลพลเรือนเพียงระยะสั้น (พ.ศ. 2490) โดยจะสังเกตได้จากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยสันติ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรจากฉบับปี พ.ศ. 2475 มาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ในสมัยรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ นอกจากนี้ในเนื้อหาของสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ก็เป็นการเคลื่อนย้ายอำนาจจากฝ่ายบริหารมาสู่ฝ่ายนิติบัญญัติสูงขึ้น กล่าวคือ ได้ยกเลิกสมาชิกสภาสูงที่เลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชนอีกทีหนึ่ง และหลักการที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น คือการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง โดยกำหนดให้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้

บทบาททางการเมืองของทหารในช่วงที่มีระบบพรรคการเมือง 2490-ปัจจุบัน

ในที่สุดอำนาจทางทหารก็ได้เข้าครอบงำชีวิตการเมืองของไทยอีกครั้งหนึ่ง เหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2490 แม้ว่าคณะรัฐประหารจะไม่เข้าเป็นรัฐบาลเสียเอง ในภายหลังกระทำการสำเร็จโดยทันทีก็ตามแต่ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญภายหลังจากคณะรัฐประหารโดยการนำของ พล.ท. ผิน ชุณหวัน น.อ. กาจ กาจสงคราม รวมทั้ง พ.อ. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 คือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 หรือที่เรียกกันว่า "รัฐธรรมนูญฉบับไต๋ตุ้ม" เป็นอันว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 ต้องยกเลิกไปโดยปริยาย ไม่เพียงแต่เพราะการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนเลือกตั้ง มีคณะอภิรัฐมนตรี ซึ่งพระมหา

กษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวน 5 คน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจทางการเมืองแก่สถาบันพระมหากษัตริย์มากเป็นพิเศษ²⁷ เป็นต้นว่า การออกพระราชกำหนด ตามมาตรา 80 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดใช้บังคับ ดังเช่น พระราชบัญญัติในกรณีฉุกเฉินรีบด่วน ไม่อาจเรียกประชุมสภาได้ทัน และในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ แต่ไม่ได้กำหนดว่ารัฐสภามีอำนาจในการคัดค้านหรือลงมติไม่เห็นด้วย ให้นำพระราชกำหนดนั้นมาใช้ได้ต่อไปหรือไม่แต่อย่างใด ส่วนมาตรา 81 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินหรือภาษีอากร ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ ตามคำแนะนำของรัฐมนตรี จึงเห็นได้ว่ามาตราทั้ง 2 นี้ เป็นบทบัญญัติที่คิดหลักการของระบบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย เพราะเป็นการกระทำที่อาจกล่าวได้ว่า ให้ฝ่ายบริหาร สามารถออกกฎหมายมาใช้ได้เอง จึงเท่ากับเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการดึงเอาอำนาจในการออกกฎหมายมาให้ฝ่ายบริหารกระทำได้ตามใจชอบ หรือที่เกิดการเพิกถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งในมาตรา 78 และมาตรา 79 अनुมาตรา 1 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ จะทรงเพิกถอนรัฐมนตรีแต่ละคนหรือทั้งหมดออกจากตำแหน่งได้โดยพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นการขัดกับวิธีการปกครองโดยรัฐสภา (parliamentary system) เพราะคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนนั้นย่อมบริหารราชการแผ่นดินอยู่ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา

การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเปิดช่องทางดังกล่าว จึงเป็นแนวทางสะดวกในการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ จากผู้นำพลเรือนมาสู่ผู้นำทหารได้อย่างเรียบง่าย กล่าวคือ ภายหลังจากการลาออกจากรัฐมนตรีของนายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2491 ปรากฏว่าในวันที่ 8 เมษายน ในปีเดียวกันนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งขณะนั้นไม่มีตำแหน่งสำคัญทางการเมืองอย่างสมัยแรกที่เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับความเห็นชอบจากคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่ง

²⁷ดูรายละเอียดใน ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495).

นายกรัฐมนตรีสืบทอดแทนนายควง อภัยวงศ์ โดยมีได้หาหรือหรือขอความเห็นชอบจากประธานรัฐสภาและสมาชิกวุฒิสภา จากนั้นให้ประธานอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 โดยมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้คณะรัฐประหารเข้ามามีบทบาทในวุฒิสภาหลายประการ เช่น วุฒิสภาจะแต่งตั้งจากราชการเข้าดำรงตำแหน่งวุฒิสภาได้โดยไม่ต้องลาออก แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่า ผู้ที่มีอิทธิพลในการกำหนดชื่อวุฒิสภาที่แท้จริงคือ นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งสังเกตเห็นได้ว่าจำนวนวุฒิสมาชิกปี พ.ศ.2490 ซึ่งมีทั้งหมด 100 คนนั้นมีพลเรือน 66 คน ทหารมีจำนวน 34 คน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าพลเรือน

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2490 จำแนกเป็นทหารและพลเรือน

ประเภทของสมาชิกวุฒิสภา	จำนวน
ทหาร	34
พลเรือน	66
รวม	100

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้วุฒิสภามีบทบาทค่อนข้างอิสระในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยปราศจากการควบคุมของทหาร ดังนั้นรัฐบาลจอมพล ป. ในช่วงนี้จึงประสบความสำเร็จอย่างมากในการบริหารและการปกครองมากขึ้น เพราะขาดฐานอำนาจจากรัฐสภาจะสนับสนุนอย่างเพียงพอ รัฐบาลจอมพล ป. จึงถูกกดดันจากวุฒิสภามาก

ภายหลังจากที่การเคลื่อนไหวโดยทางรัฐสภา เพื่อทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างมีเสถียรภาพในประเทศไทย ในทางปฏิบัติได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมฟังได้ แต่ด้วยเหตุที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 นี้ ถูกกำหนดขึ้นโดยภาวะจำยอมของรัฐบาลจอมพล ป. เพราะว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กระทำโดยถูกต้องตามกระบวนการที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นผลผลิตจากพรรคประชาธิปัตย์²⁸ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นความพยายามของฝ่ายพลเรือนในการที่จะใช้วิถีทางรัฐสภาที่ถูกต้องตามกระบวนการประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง ดังในมาตรา 60 ระบุว่า

"...กำลังทหารที่ใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม หรือเพื่อปราบปรามจลาจล และจะใช้ได้ก็แต่กระแสนพระบรมราชโองการ เว้นแต่ในกรณีที่ประกาศใช้กฏอัยการศึก การใช้กำลังทหารเพื่อช่วยราชการอื่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 61 เอกชนก็ดี คณะบุคคลก็ดี พรรคการเมืองก็ดี จะใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมืองมิได้ ทหารและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหาร ในระหว่างรับราชการประจำจะเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในทางการเมืองหรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ มิได้..."

²⁸ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การเมืองไทย", วารสารธรรมศาสตร์ 3

นอกจากนี้ในแง่ของการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 ได้กำหนดคบทบัญญัติที่ป้องกันการใช้อิทธิพลของทหารอย่างแข็งขัน โดยการบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการอีกที สำหรับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีน้อยมาก กล่าวคือ วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แม้ว่าจะมีอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติได้ก็ตาม

การบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ได้สร้างความยุ่งยากและต้องเผชิญมรสุมทางการเมืองอยู่เสมอ เพราะไม่สามารถคุมเสียงสนับสนุนในวุฒิสภาได้ เนื่องจากวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์ ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกประกาศใช้ท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาล โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร 2490 กับฝ่ายวุฒิสมาชิก ซึ่งเป็นพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์ ในที่สุดเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามสามารถคุมกองทัพได้โดยเด็ดขาด โดยสามารถปราบกบฏแมนฮัตตันและควบคุมกองทัพเรือไว้ได้สำเร็จ จึงได้ทำรัฐประหารตัวเองหรือเรียกว่ารัฐประหารเงียบเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2494 ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ซึ่งตนเคยใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองมากกว่า 10 ปี ก่อนขึ้นอำนาจมาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้ใหม่ในวันที่ 6 ธันวาคม 2495²⁹ ด้วยเหตุที่กลุ่มนายทหารที่ผลักดันให้เกิดรัฐประหาร 2494 ส่วนใหญ่เป็นทหารหนุ่มที่ยังไม่ได้รับการตอบแทนทางการเมือง ดังนั้นนายทหารกลุ่มนี้จึงผลักดันให้เกิดรัฐประหาร 2494 เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงกติกากการปกครอง ในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยให้พวกตนสามารถเข้าไปมีบทบาทและตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงโดยการหวนกลับไปใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 อีกครั้ง ซึ่งกำหนดให้สถาบันนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี โดยการตั้งกระทู้ถาม แต่รัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบก็ได้เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ไม่ควรเปิดเผย (มาตรา 74) แต่

²⁹ โกลิโนห์ วงศ์สุววัฒน์, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 115.

ทั้งนี้ภายใต้บทเฉพาะกาล (มาตรา 115) กำหนดไว้ว่าภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้ให้มีสมาชิก 2 ประเภทจำนวนเท่ากัน ในระหว่างยังไม่มีสมาชิกประเภทที่ 1 ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ทำหน้าที่ไปพลางก่อน การที่บทเฉพาะกาลกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อจุดมุ่งหมายให้รัฐบาลสามารถคุมเสียงของสมาชิกซึ่งมีเพียงสภาเดียวได้ เป็นที่สังเกตว่าภายหลังทำรัฐประหารในวันรุ่งขึ้น คณะรัฐประหารก็ได้แต่งตั้งสมาชิกสภาประเภท 2 ขึ้นมาทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎรทันที ซึ่งมีจำนวน 123 คน ในจำนวนนี้เป็นทหารตำรวจถึง 109 คน

ส่วนสถาบันบริหารนั้นคณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเป็นรัฐมนตรีได้ โดยไม่ต้องลาออกจากสมาชิก (มาตรา 83) ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ (มาตรา 123) ถึงแม้ว่าในมาตรา 87 จะกำหนดว่าคณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมติไม่ไว้วางใจ แต่ข้อกำหนดเช่นนี้พิจารณาแล้วเกิดขึ้นได้ยากยิ่ง เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลมีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 คำจุนสนับสนุนเป็นฐานอำนาจของฝ่ายตนอยู่ เกี่ยวกับหลักประกันเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ก็มิได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ดังที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2489 ได้บัญญัติไว้³⁰

จาก พ.ศ.2494-2498 ประเทศไทยมีการปกครองโดยปราศจากพรรคการเมือง จนถึง พ.ศ.2496 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเดินทางไปทัศนจักรอบโลก ได้ตระหนักถึงความสำคัญของพรรคการเมืองเหมือนในต่างประเทศ จึงได้ร่างเสนอกฎหมายพรรคการเมืองเข้าสภา และได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2498 นับเป็นกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก ทำให้มีพรรคการเมืองต่าง ๆ เกิดขึ้นจำนวนมากถึง 23 พรรค อาจกล่าวได้ว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีกฎหมายรองรับ ปราบกฏขึ้นครั้งแรกในกระบวนการเมืองการปกครองไทย

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

พรรคการเมืองที่สำคัญในช่วงนี้ คือพรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งมี จอมพล ป. พิบูล-สงคราม เป็นหัวหน้าพรรค พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นเลขาธิการ สมาชิกส่วนใหญ่มาจากกลุ่มสมาชิกสภาที่มีอยู่เดิม ส่วนพรรคสำคัญอื่น ๆ เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ของนายควง อภัยวงศ์ พรรคเสรีประชาธิปไตยของนายเมธ รัตนประสิทธิ์ และพรรคชาตินิยมของนายเนตร พูนวิวัฒน์³¹

แม้ว่าเจตนาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นอย่างมาก ตลอดจนการผลักดันให้มีกฎหมายพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองของจอมพล ป. ก็ได้ถูกใช้หรือทำหน้าที่ทางการเมืองที่ถูกต้องตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย เมื่อถึงกำหนดการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2500 ปรากฏว่าพรรคเสรีมนังคศิลา ของจอมพล ป. ชนะการเลือกตั้งด้วยวิธีการสกปรก โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่จังหวัดสระบุรี และในกรุงเทพฯ เป็นเหตุให้นำไปสู่เหตุการณ์รัฐประหารโดย พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบก ในวันที่ 16 กันยายน 2500 เป็นผลให้จอมพล ป. และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ ต้องหนีออกนอกประเทศ

การรัฐประหารเมื่อ 16 กันยายน 2500 มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการรัฐประหารมีหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ รัฐบาลในขณะนั้นมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ตลอดจนบริหารประเทศตามอำเภอใจ อันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ และไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน³² นอกจากนี้ ยังมีมูลเหตุที่สำคัญอีกหลายประการ ทั้งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจใน

³¹ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองในไทย, หน้า 64-66.

³²"ประกาศพระบรมราชโองการตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร,," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 วันที่ 16 กันยายน 2500, ตอนที่ 76 หน้า 1.

เวลานั้น³³ เหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองโดยตรงพรรคเสรีมันังคศิลา มีการแตกแยกกันในบรรดาสมาชิก ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายพรรคหลายกลุ่มเป็นเหตุให้ฐานะของรัฐบาลไม่มั่นคง³⁴

ภายหลังที่คณะทหารได้เข้าทำการรัฐประหารขับไล่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 แล้ว ได้จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่โดยเชิญนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2500 พรรคชาติสังคมซึ่งมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรคมีเสียงข้างมากในสภา ได้สนับสนุนให้ พล.ท. ถนอม กิตติขจรขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แทนนายพจน์ สารสิน ซึ่งปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลของพลโท ถนอม กิตติขจร ไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้อย่างราบรื่น เนื่องจากการแก่งแย่งชิงดีกันในกลุ่มสมาชิกพรรคชาติสังคม ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมาก สนับสนุนรัฐบาลอยู่ ก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางการเมืองอย่างมาก ดังนั้นในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงทำการปฏิวัติ ซึ่งนับว่าเป็นการปฏิวัติที่มีความสำคัญต่อประวัติการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยอย่างยิ่ง เพราะการปฏิวัติครั้งนี้เป็นการปฏิวัติล้มสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้นโดยสิ้นเชิง³⁵

ต่อมาได้มีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 240 คน ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยการเสนอชื่อของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ใช้เวลาถึง 10 ปี จึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 ระหว่างร่างรัฐธรรมนูญ

³³สุนทร สุรักษกะ, 26 การปฏิวัติไทยและรัฐประหาร สมัย 2098-2507 (พระนคร : โรงพิมพ์สื่อสารการพิมพ์, 2507), หน้า 206.

³⁴วิชัย สุวรรณรัตน์, "การปฏิวัติรับประหารและกบฏภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475," ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัตว์การเมือง, หน้า 116.

³⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 117-127.

นั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2506 พลเอกถนอม กิตติขจร จึงได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อมามีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2511 ทำให้มีพรรคการเมืองต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปถึง 14 พรรค พรรคที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

พรรคสหประชาไทย มีจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าพรรค พลเอกประภาส จารุเสถียร นายพจน์ สารสิน และ พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นรองหัวหน้าพรรค มี พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ เป็นเลขาธิการพรรค³⁶

รัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ปรากฏว่า พรรคสหประชาไทยได้รับการเลือกเข้าไปมากที่สุดคือ 76 ที่นั่ง เป็นผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลจอมพลถนอม บริหารประเทศอยู่ได้ไม่นานสร้างความยุ่งเหยิงในสภาและสถานการณ์ภายนอก แล้วทำการรัฐประหารตัวเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่ก็ยังไม่ทันใจของนิสิตนักศึกษาและประชาชนจำนวนหนึ่ง ซึ่งเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็วและพร้อมที่จะมีการเลือกตั้ง รัฐบาลจับกุมกลุ่มผู้เรียกร้องในข้อหากบฏจึงได้เกิดการต่อต้านครั้งใหญ่ ในวันที่ 14-15 ตุลาคม 2516 เหตุการณ์ครั้งนี้รุนแรงจนถึงขั้นนองเลือด ในที่สุด จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี และจอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งและเดินทางหนีไปยังต่างประเทศ

หลังจากรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ถูกโค่นล้มลง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลรักษาการขึ้น และได้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 299 คน โดยแต่งตั้งจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาแห่งชาติ 2,347 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

ต่อมาในวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2517 ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ระบุให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และนายกรัฐมนตรีย่อมต้องเป็นสมาชิก ผู้แทนราษฎรด้วย

รัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518³⁷ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกเป็นเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518 สภาผู้แทนราษฎรได้เลือก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับ พรรคเกษตร สังคมขึ้น แต่รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็ต้องพ้นจากหน้าที่เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 เนื่องจากไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2518 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากสภาผู้แทนราษฎร ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมหลายพรรคขึ้นบริหารประเทศ แต่เนื่องจากรัฐบาลผสมชุดดังกล่าวประสบปัญหา การขาดเสถียรภาพตลอดมา จึงทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 เมษายน 2519

ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด แต่ยังไม่เสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ดังนั้น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์จึงได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคธรรมสังคมนิยมและพรรคสังคมนิยม ในเดือนเมษายน 2519

รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องประสบกับปัญหาการแตกแยกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และในพรรคประชาธิปัตย์เอง โดยที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ไม่สามารถจะประสานความแตกแยกเหล่านั้นได้ ประกอบกับในขณะนั้นมีการปะทะกันระหว่าง

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-76.

กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มนิสิตนักศึกษาซึ่งแบ่งออกเป็น "กลุ่มซ้าย" และ "กลุ่มขวา" จนถึงกับใช้กำลังเข้าปะทะกัน รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ จนในที่สุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน 2519 แต่ต่อมาก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกในเดือนตุลาคม 2519 แต่ก็ยังไม่สามารถขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อีก สถานการณ์ทางการเมืองเกิดความวุ่นวายสับสน จนกระทั่งในที่สุดได้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นโดยคณะทหาร โดยการนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2519 โดยคณะปฏิรูปได้แถลงถึงเหตุผลถึงการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในครั้งนี้ว่า ได้มีเหตุการณ์เลวร้ายและรุนแรงในบ้านเมือง ซึ่งคณะรัฐบาล (ของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) ไม่สามารถจะรักษาและควบคุมสถานการณ์ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญเอาไว้ได้ หากปล่อยไว้ให้เหตุการณ์เป็นเช่นนี้ต่อไปก็จะเป็นภัยพิบัติต่อชาติบ้านเมือง จนยากที่จะแก้ไขได้³⁸ หลังจากนั้นนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำการบริหารประเทศต่อมา และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 แต่การบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่บ้านเมืองหลายประการ จึงถูกคณะปฏิรูปชุดเดิมทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติและ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นเลขาธิการคณะปฏิวัติ โดยคณะปฏิวัติได้แถลงถึงสาเหตุของการปฏิวัติว่า

"...นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ติดตามการบริหารแผ่นดินของรัฐบาลและเหตุการณ์บ้านเมืองมาตลอดเวลา ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า ตามราชประเพณีในหมู่ข้าราชการ ประชาชน มีการแตกแยก ข้าราชการมีความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจและการลงทุนของชาวต่างประเทศลดลงและไม่

³⁸ ทหารเก่า (นามแฝง), "ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญเมืองไทย," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2526), หน้า 27.

แน่นอน หากปล่อยให้มันเป็นเช่นนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข อนึ่งคณะกรรมการตำรวจและพลเรือน ได้ตระหนักว่าการที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ตอนละ 4 ปี เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะกรรมการตำรวจและพลเรือน เห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสียใหม่ คือ กำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช 2521"³⁹

หลังจากนั้น พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็น นายกรัฐมนตรี และได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติจำนวน 360 คน ประกอบด้วยพลเรือน 128 คน และทหารทั้งทหารบก ทหารเรือและทหารอากาศทั้งประจำการและนอกประจำการจำนวน 232 คน เพื่อร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งวันที่ 22 ธันวาคม 2521 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ทำการปกครองประเทศมาจนถึงปัจจุบันนี้

ต่อมารัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 โดยที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมืองแต่อย่างใด บรรดานักการเมืองทั้งหลายรวมตัวกันเป็น "กลุ่มการเมือง" แต่เรียกชื่ออย่างไม่เป็นทางการว่า "พรรค" ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า กลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่สนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับเลือกตั้ง และได้ร่วมมือกับวุฒิสมาชิกซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นผู้เสนอชื่อในการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสนับสนุนให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ฐานสนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่สำคัญคือ กลุ่มวุฒิสมาชิกนั่นเอง ซึ่งประกอบด้วยนายทหาร 173 คน ตำรวจ 6 คน และพลเรือน 46 คน⁴⁰

³⁹ ทหารเก่า (นามแฝง), "ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย," หน้า 29.

⁴⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีระศัถย จันทรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 60.

กล่าวถึง เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ใน ประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นในการกล่าวอ้าง เพื่อจะให้มีการแก้ไขในเวลาต่อ ๆ มา ทั้งวุฒิสมาชิกและของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญ ดังนี้ คือ⁴¹

- กำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- มีบทบัญญัติบังคับให้ประธานวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งมีอำนาจเหนือกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง กล่าวคือ ประธานวุฒิสภาต้องเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง ซึ่งหมายความว่า อำนาจสูงสุดในรัฐสภา หาได้มาจากประชาชนโดยตรงไม่
- การเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจของประธานรัฐสภา เพราะประธานรัฐสภาจะเป็นผู้เลือกและถวายรายชื่อต่อองค์พระมหากษัตริย์ ตลอดจนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีด้วย
- ไม่ได้กำหนดถึงคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นรัฐบาลที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้รับเสียงข้างมากในวุฒิสภา ทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลประสบกับความยุ่งยาก ทั้งในด้านสภาผู้แทนราษฎรและในด้านคณะรัฐมนตรี จนกระทั่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่เป็นฝ่ายทหารเห็นว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะพาบ้านเมืองไปไม่รอด เพราะการบริหารราชการบ้านเมืองนั้น รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องปฏิบัติราชการตามใจฝ้ายค้ำในสภาผู้แทนราษฎร ยิ่งกว่าปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ หากรัฐบาลจะต้องการออกกฎหมายใด ๆ สักฉบับหนึ่ง เพื่อให้กฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการบังคับในการบริหารราชการบ้านเมือง รัฐบาลก็ไม่สามารถจะออกกฎหมายได้ เพราะพรรคฝ่ายค้าน 4 พรรคซึ่งรวมกันมีเสียงส่วนมากในสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมผ่าน

⁴¹ทหารเก่า(นามแฝง), "ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญเมืองไทย," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 5 (กรกฎาคม 2526) : 28.

กฎหมายนั้นให้ แต่ในทางตรงกันข้าม หากพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องการให้รัฐบาลทำอะไรตามใจฝ่ายค้าน แม้รัฐบาลจะไม่อยากทำหรือไม่เต็มใจที่จะทำ พรรคฝ่ายค้านก็จะร่วมกันเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรบังคับให้รัฐบาลต้องทำ

ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 สภาผู้แทนเท่านั้นเป็นสภาที่ออกกฎหมายได้ วุฒิสภาไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะออกกฎหมายได้

ดังนั้นความหมายของรัฐบาลที่จะบริหารราชการบ้านเมือง จึงไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ แต่กลับต้องไปเอานโยบายของพรรคฝ่ายค้านมาปฏิบัติแทนฐานะของรัฐบาลในสายตาของประชาชน จึงเห็นว่าไม่มีคุณค่าใด ๆ ทางการเมือง

เมื่อเป็นเช่นนี้ สมาชิกสภาจึงเห็นว่าจะปล่อยปละละเลยให้รัฐบาลดำรงอยู่ในลักษณะนั้นไม่ได้เสียแล้ว เพราะเป็นการคิดแบบแผนของระบอบประชาธิปไตย สมาชิกวุฒิสภาสายทหาร จึงถอนการสนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นผลให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2523 และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ก็ได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 จนถึงปัจจุบัน ในส่วนอำนาจหน้าที่และบทบาทของวุฒิสมาชิกในปัจจุบันซึ่งยังคงใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จะได้กล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป

สรุป

ถ้าจะกล่าวถึงสถาบันที่สำคัญทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ก็จะต้องพบว่าการกระบวนกรทางการเมืองการปกครองของไทยในช่วงสมัยที่กล่าวมานี้ มีองค์ประกอบของสถาบันทางการเมืองรวมอยู่หลายประการด้วยกัน อาทิ สถาบันรัฐธรรมนูญ รัฐสภา การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง ขณะเดียวกันสถาบันที่ควบคู่ไปกับสถาบันการเมืองดังกล่าวคือสถาบันทหารและข้าราชการ โดยเฉพาะสถาบันทหารเป็นคู่เข้ามามีบทบาทหลักในกระบวนกรทางการเมืองการปกครองมาตลอด ทั้งในรูปของการแทรกแซงโดยการทำรัฐประหาร

ยึดอำนาจการปกครอง เข้าเป็นผู้นำทางการเมือง รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกพรรคการเมือง

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สภาพการเมืองการปกครองไทยในช่วงนี้เป็นการเมืองแบบ "รูปของประชาธิปไตยภายใต้อิทธิพลทหาร" กล่าวคือ ทหารเข้ามามีบทบาทแทรกแซงในกระบวนการเมือง โดยวิธีการที่บิดเบือนต่อหลักการของกระบวนการประชาธิปไตยที่ถูกต้องตามครรลองของกระบวนการประชาธิปไตยที่ถูกต้องตามครรลองของกฎหมาย ซึ่งสามารถเห็นได้จากปรากฏการณ์ของการกระทำเหล่านี้ คือ

การยกเลิกรัฐธรรมนูญ เช่น การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 โดยคณะรัฐประหารของ พลโทผิน ชุณหะวัณ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ซึ่งคณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างขึ้นมาเอง การยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 โดยคณะรัฐประหารของจอมพล ป. มาใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 การยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 โดยการปฏิบัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 โดยการปฏิบัติตัวเองของจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2515 ซึ่งดัดแปลงมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 การยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 โดยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ มาใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 โดยคณะปฏิบัติของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ มาใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2520 ซึ่งร่างโดยคณะปฏิบัติ

การยุบสภา เช่น การยุบสภาโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2501 การยุบเลิกฝ่ายนิติบัญญัติ โดยคณะปฏิบัติของจอมพลถนอม กิตติขจร

การแต่งตั้งสมาชิกทำหน้าที่นิติบัญญัติ เช่น การแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน ทำหน้าที่รัฐสภา ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน โดยแต่งตั้งจากการ

เลือกตั้งกันเองของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 2,347 คน ในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติของพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ โดยแต่งตั้งนายธานีร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 360 คน ในสมัยที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี

การเลิกและการจัดตั้งพรรคการเมือง เช่น การจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา สนับสนุนจอมพล ป. ใน พ.ศ. 2491 ภายหลังจากทำรัฐประหารเจียบของจอมพล ป. แต่ใน พ.ศ. 2494 ก็ได้ประกาศห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองใด ๆ ขึ้น ครั้นในปี พ.ศ. 2498 ก็ได้มีกฎหมายพรรคการเมือง จัดตั้งพรรคการเมืองเสรีมันังคศิลา โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม พอถึงปี พ.ศ. 2501 ภายหลังจากเลือกตั้งสปรก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติ ประกาศยุบเลิกพรรคการเมืองทั้งหมด มาเริ่มกฎหมายพรรคการเมืองใหม่อีกใน พ.ศ. 2511 จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นรัฐบาลขณะนั้นได้จัดตั้งพรรคสหประชาไทย เมื่อเกิดการปฏิวัติตนเองของจอมพลถนอม ในปี 2514 ก็ได้ประกาศห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองอีก มาประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองอีกในปี 2517 ถูกคณะปฏิรูปการปกครองโดยการนำของพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และประกาศห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2519 ต่อเนื่องไปจนถึง พ.ศ. 2524 รัฐสภาจึงจะมีมติอนุมัติให้มีพรรคการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งดำเนินการจนถึงปัจจุบันนี้ โดยมีพรรคต่าง ๆ เข้าจดทะเบียนตามกฎหมายพรรคการเมือง

การเมืองไทยจึงเป็นลักษณะของการหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันอยู่ระหว่างการมีรัฐธรรมนูญ มีสภา มีการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็หาได้เป็นรัฐบาลที่ปราศจากอำนาจอิทธิพลของทหารไม่ ในบางช่วงทหารก็ได้วางหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญไว้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นำทางทหาร ได้มีโอกาสก้าวเข้ามามีตำแหน่งเป็นผู้นำในทางการเมืองด้วย ได้แก่ สมัยที่มีการเลือกตั้งนั้น ผู้นำทหาร อาทิ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร หรือแม้แต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งยังคงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ก็สามารถเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อีกด้วย ถ้าจะพิจารณาในแง่ของกฎหมายอันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็ได้บัญญัติให้ทหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำเข้ามามีตำแหน่งทางการเมืองได้ ดังนั้น นอกเหนือจากการเข้าดำรง

ตำแหน่งผู้นำรัฐบาลแล้ว ทหารยังสามารถเข้าดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก โดยที่มีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้แก่รัฐบาลอีกที หรือบางครั้งผู้นำเหล่านั้นก็ได้จัดตั้งพรรคการเมืองของตนขึ้นมาแข่งขันเข้ารับการเลือกตั้ง เช่น พรรคเสรีมนังคศิลา ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2500 พรรคชาติสังคม ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2501 และพรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2512 แม้กระนั้นก็ตามการจัดตั้งพรรคการเมืองของทหารนั้น เป็นเพียงแนวทางหนึ่งในความพยายามเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพื่อใช้เป็นช่องทางเข้าสู่การครอบครองอำนาจทางการเมือง ตามครรลองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งความจริงแล้วแม้ว่าจะอาศัยพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนอำนาจทางการเมือง แต่ทหารก็ยังไม่ละทิ้งการใช้อำนาจเผด็จการทหาร เห็นได้จากการที่ต้องพึ่งพาอำนาจของกองทัพอยู่

ด้วยเหตุนี้ การที่นำเอาระบบการเลือกตั้งและการนำเอาพรรคการเมืองมาใช้ในกระบวนการเมืองการปกครองไทย จึงเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น มิได้มีความหมายต่อการแข่งขัน การสืบทอดและการรักษาอำนาจทางการเมืองบริหารประเทศแต่อย่างใด เพราะผู้มีบทบาทในองค์กรหลักของอำนาจรัฐยังคงอยู่ที่กองทัพและระบบราชการ

ผลกระทบจากบทบาทการแทรกแซงทางการเมืองของทหารที่มีต่อระบบพรรคการเมืองไทย

จากการศึกษาถึงปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร ในกระบวนการเมือง การปกครองไทยนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมืองของไทยในลักษณะต่าง ๆ ที่สามารถแยกแยะออกเป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้ คือ

1. การพัฒนาพรรคการเมืองของไทยขาดความต่อเนื่องการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 แต่การมีพรรคการเมืองที่เป็นทางการหรือพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น เพิ่งจะเริ่มในปี พ.ศ. 2498 ดังนั้นในช่วงระยะ 50 ปีเศษของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเพิ่งเกิดขึ้นเพียงในช่วง 30 ปีเท่านั้น แม้กระนั้นก็ตามมิได้หมายความว่าในช่วง 30 ปีแห่งการสถาปนาพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองสามารถดำเนินไปได้



อย่างต่อเนื่อง หากแต่ต้องหยุดชะงัก โดยการปฏิวัติรัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่า แทนทุกครั้งที่มีการทำรัฐประหารพรรคการเมืองถูกประกาศยุบเลิกไป เช่น การทำรัฐประหาร พ.ศ. 2494 โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม การปฏิวัติ พ.ศ. 2501 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ การปฏิวัติของจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี 2514 และการปฏิวัติโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2519 โดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นต้น เมื่อเป็นดังนี้ โอกาสในการพัฒนาให้พรรคการเมืองมีความต่อเนื่องและมั่นคง ย่อมจะเป็นอุปสรรคและกระทำด้วยความยากลำบาก เพราะว่าพรรคไม่มีอำนาจในการกำหนดสถานการณ์ของตัวเอง เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับการจัดตั้งพรรคการเมือง ย่อมไม่ได้รับความชอบธรรมและศรัทธาจากประชาชนอีกด้วย

2. พรรคการเมืองไม่มีบทบาทในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง การยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นเพียงลักษณะของการสร้างกลไกทางการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมในการครอบครองอำนาจอธิปไตยของทหาร แต่ในความเป็นจริงพรรคการเมืองมิได้มีความสำคัญ ในการแสดงบทบาทของการเป็นสถาบันหลักในการแข่งขันเข้าทำหน้าที่ทางการเมือง โดยเป็นองค์กรหลักในการควบคุมและใช้อำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารจะไม่มีอำนาจจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาททางการเมือง เนื่องจากบทบาทของพรรคการเมืองจะถูกบั่นทอนโดยกลุ่มผู้ทำการยึดอำนาจการปกครอง โดยการจำกัดและควบคุมอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นบุคคลากรทางการเมืองที่มาจากพรรคการเมือง แต่อำนาจที่แท้จริงจะถูกยกย้ายถ่ายเทไปสู่สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง ของกลุ่มทหารที่ยึดอำนาจเอง เช่น การปฏิวัติตนเองของจอมพล ป. ในปี 2494 ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเสนอต่อประมุขแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เข้ามาทำงานร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีอำนาจและจำนวนเท่าเทียมกัน จากการปฏิวัติโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2501 นั้น มิได้บัญญัติถึงฐานะของสภาผู้แทนราษฎรไว้เลย สภาผู้แทนจึงสูญหายไปจากการเมืองไทยเป็นเวลาถึง 10 ปี ส่วนผู้ที่มีอำนาจในการเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายบริหารและออกเสียงอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี กลับเป็นวุฒิสมาชิกซึ่งก็มาจากการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้น จึงเป็นไปได้อย่างมากที่วุฒิสมาชิกจะทำหน้าที่ในการถ่วงดุลย์ และควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง

3. พรรคการเมืองอ่อนแอและไม่สามารถต่อสู้กับคู่แข่งซึ่งเป็นองค์กรทางทหาร กิจกรรมที่สำคัญของพรรคการเมืองในฐานะสถาบันหลักของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

คือการแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจบริหารประเทศ อย่างไรก็ตามในกระบวนการแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจรัฐในการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น สิ่งสำคัญที่ขาดเสียไม่ได้คือ ระบบของกลไก กติกาหลัก กฎระเบียบต่าง ๆ สถาบันตลอดจนรูปแบบและทรัพยากรที่ใช้ในการแข่งขันเพื่อให้ได้มา ซึ่งอำนาจรัฐ การรักษาอำนาจ และการสืบทอดอำนาจทางการเมืองอีกด้วย ในการเมืองไทยที่ผ่านมา นั้น ถ้าพิจารณาในแง่ของการแข่งขันกันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองและการสนับสนุนจากประชาชนในระยะยาวแล้ว จะพบว่าไม่ว่าในด้านกลไกขององค์กร ทรัพยากร รูปแบบวิธีการที่ใช้ในการแข่งขันทางการเมืองการบริหารประเทศนั้น องค์กรที่เป็นสถาบันของทหารมีความได้เปรียบพรรคการเมืองมากกว่า เพราะอุดมการณ์ กลไกหรือองค์กรสถาบัน กติกา กฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นขององค์กรอำนาจเก่า หรือสถาบันทหารนั้นมีความต่อเนื่องมายาวนานกว่าพรรคการเมือง นอกจากนี้ ทหารยังสามารถเข้าไปคุมทรัพยากรทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางกว่าอีกด้วย เช่น งบประมาณ กำลังทหาร ข้อมูลข่าวสาร สื่อวิทยุ-โทรทัศน์ เป็นต้น ที่สำคัญคือทหารนิยมใช้วิธีการแข่งขันในการช่วงชิงอำนาจด้วยวิธีการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งกระทำได้ในเวลารวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง ขณะที่พรรคการเมืองเพิ่งเกิดขึ้นมาเพียงระยะเวลา 30 กว่าปี นอกจากต้องต่อสู้เพื่อการสนับสนุนจากประชาชนแล้ว ยังต้องต่อสู้กับพลังอำนาจของทหารที่สามารถใช้กำลังบีบบังคับหรือยึดอำนาจการปกครองประเทศได้โดยตรง

การที่กองทัพ ซึ่งอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่า ยังไม่สามารถยอมรับและเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้าทำหน้าที่ทางการเมืองได้อย่างอิสระ ดังจะเห็นได้จากการใช้กำลังทหารเข้าทำรัฐประหารเพื่อโค่นล้มการปกครองของรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง สกัดกั้นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยการประกาศกฎอัยการศึก การยุบสภา การจับกุมคุมขังนักการเมืองพลเรือน และปัญญาชนฝ่ายค้าน การประกาศยกเลิกการเลือกตั้งทั่วประเทศ และการยกเลิกพรรคการเมือง เป็นต้น ดังนั้นสถานภาพและบทบาททางการเมืองของพรรคการเมือง ก็ยังคงจำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตที่ทหารต้องการเท่านั้น โอกาสที่พรรคการเมืองจะได้พัฒนาให้เข้มแข็งจึงประสบกับอุปสรรคที่ไม่สามารถแก้ไขได้

4. พรรคการเมืองถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของทหาร ปราบกฏการผิดที่ควบคู่ไปกับการทำปฏิวัติรัฐประหารของทหาร คือการรวบรวมบรรดาสมาชิกสภาและนักการเมือง

เมืองต่าง ๆ เข้าเป็นกลุ่มและจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น

ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคเสรีมนังคศิลา ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมา อันเป็นผลเนื่องมาจากการที่คณะรัฐประหารได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของนายควง อภัยวงศ์ เมื่อปี พ.ศ. 2494 และจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาบริหารประเทศโดยมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับการครองอำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2495 ในกรณีนี้ จอมพล ป. จึงได้จัดตั้งพรรคเสรีมนังคศิลา ขึ้นมาเพื่อเตรียมการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในปี 2500

ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้จัดตั้งพรรคสังคมนิยมขึ้นมาภายหลังจากได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2500 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของจอมพลสฤษดิ์ โดยตรง

สมัยของจอมพล ถนอม กิตติขจร ก็ได้จัดตั้งพรรคสหประชาชาติไทย ขึ้นในขณะที่กำลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลและรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐบาลชุดนี้หลายคน มีการดำรงตำแหน่งระดับสูงในพรรค เช่น พลเอกประภาส จารุเสถียร เป็นรองหัวหน้าพรรคสหประชาชาติไทย เป็นต้น

จากลักษณะของการที่ผู้นำทหารทำการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นในช่วงเวลา ที่ตนยังคุมอำนาจบริหารอยู่ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่คณะรัฐบาลประกาศห้ามการชุมนุมทางการเมือง หรือจากลักษณะที่การจัดตั้งพรรคการเมืองของทหารเป็นการรวบรวมจากบรรดาสมาชิกที่สนับสนุน หรือร่วมอยู่ในรัฐบาลนั้นอยู่แล้ว เท่ากับว่าเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองแบบพรรครัฐบาลขึ้นมาครอบงำอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้เพราะว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการรวบรัดและอาศัยช่วงเวลาของกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคการเมืองอื่น ๆ ที่มีใช้ฝ่ายรัฐบาล ยังไม่สามารถรวบรวมกำลังได้คิดหรือมีความเข้มแข็งพอ เนื่องจากไม่สามารถออกมาต่อสู้ได้อย่างเปิดเผย

การที่ทหารจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพียง เพื่อเป็นการรวมกลุ่มพลังทางการเมืองแบบฉาบฉวย โดยมุ่งหวังผลทางการเมืองเฉพาะช่วงเวลา เช่น ช่วงก่อนการเลือกตั้ง หรือเพื่อการสนับสนุนผู้นำทางการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในขณะนั้น มิได้หวังที่จะให้พรรคการเมืองได้รับการพัฒนาเป็นพรรคการเมืองแห่งมวลชน ตามระบอบประชาธิปไตย และมีพื้นฐานอยู่ที่ประชาชน แต่ใช้พรรคการเมืองในฐานะที่เป็นรูปแบบของสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ตนเองเห็นว่าจำต้องมี เพื่อให้เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นแม้ว่าในระบบการเมืองไทยจะมีการนำเอาองค์กรสถาบันทางการเมืองมาใช้ แต่ก็มีได้ถูกใช้ทำหน้าที่ทางการเมืองอย่างถูกต้องสมบูรณ์แท้จริง ดังนั้นพรรคการเมืองของไทยจึงได้มีโอกาสพิสูจน์คุณสมบัติให้ประชาชนได้เห็นถึงคุณค่าที่แท้จริงของพรรคการเมือง | อันเนื่องมาจากพรรคการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อการรับใช้คนบางกลุ่ม หากได้เป็นองค์กรที่รับใช้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ประชาชนจึงมองไม่เห็นถึงคุณค่าของพรรคการเมือง และนำไปสู่ความไม่ศรัทธาพรรคการเมืองของประชาชนในที่สุด.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย