



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ความพยายามในการนำระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม
ของประเทศตะวันตกมาใช้ในประเทศไทยโดยคณะราษฎร

จัดทำโดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์
รหัส ๕๙๐๔๐๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความพยายามในการนำระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ของประเทศตะวันตกมาใช้ในประเทศไทยโดยคณะราษฎร

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์*

บทคัดย่อ

ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมได้ถือกำเนิดในประเทศตะวันตกมาเป็นเวลาช้านาน สำหรับประเทศไทยนั้น ในสมัยโบราณได้ใช้รูปแบบการเมืองการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดินอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยธนบุรี จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น แต่ในรัชสมัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดกระแสเรียกร้องจากปัญญาชนที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุดโดยจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จนเกิดการก่อตั้งคณะราษฎรขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๗๐ จากนั้น คณะราษฎรได้ยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนับแต่นั้นเป็นต้นมา

คำสำคัญ

ประชาธิปไตย

ระบบการเมือง

คณะราษฎร

* ปริญญาตรีทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายประชาคมยุโรป, ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางกฎหมายมหาชนภายใน, ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางกฎหมายทะเลและการขนส่ง, ปริญญาเอกทางกฎหมายมหาชนภายใน, มหาวิทยาลัย Aix-Marseille III, ประเทศฝรั่งเศส, ศาสตราจารย์(พิเศษ) สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รองประธานศาลปกครองสูงสุด

๑. ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของระบบการเมืองตามแนวความคิด ของประเทศตะวันตก

ศาสตราจารย์ *ชาร์ล กาดู* อธิบาย^(๑)ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญคือกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐและการใช้อำนาจทางการเมือง โดยในส่วนของโครงสร้างของรัฐนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการจัดองค์กรของสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ (ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ) ไม่ว่าจะเป็นในด้านขององค์ประกอบและการปฏิบัติงานของสถาบันดังกล่าว และในส่วนของใช้อำนาจทางการเมืองนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยมีข้อพิจารณาว่าจะคัดเลือกผู้ปกครองกันอย่างไร จะให้ผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่ได้มากน้อยเพียงใด ผู้อยู่ใต้ปกครองจะมีสิทธิเสรีภาพเพียงใด

ในส่วนของใช้อำนาจทางการเมืองนั้น ในอดีตนักปราชญ์ได้พยายามจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองโดยใช้เกณฑ์ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นจำนวนของผู้ปกครอง (คนเดียว) คณะบุคคลจำนวนน้อย คณะบุคคลจำนวนมาก) เป้าประสงค์ของผู้ปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โครงสร้างของอำนาจ (มีการแบ่งอำนาจหรือไม่) โดยพอยกตัวอย่างที่มีชื่อเสียงได้ดังนี้

(๑) การจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองที่เสนอโดย *อริสโตเติล* (Aristotle) ซึ่งอาศัยจำนวนผู้ปกครองและประโยชน์ที่ผู้ปกครองมุ่งประสงค์ โดยแยกระบบการเมืองในรูปแบบที่บริสุทธิ์ซึ่งผู้ปกครองมุ่งประสงค์ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งมีอยู่ ๓ ระบบ คือ ระบบราชาธิปไตย (la monarchie) ระบบอภิชนาธิปไตย (l'aristocratie) และระบบสาธารณรัฐ (la république) กับระบบการเมืองในรูปแบบที่ผิดเพี้ยนไปซึ่งผู้ปกครองมุ่งประสงค์ประโยชน์ส่วนตัวของตน ซึ่งมีอยู่ ๓ ระบบ คือ ระบบทรราชธิปไตย (la tyrannie) ระบบคณาธิปไตย (l'oligarchie) และระบบประชาธิปไตย (la démocratie)

ระบบที่ *อริสโตเติล* เรียกว่า สาธารณรัฐ (ซึ่งเป็นระบบที่เป็นรัฐบาลของคณะบุคคลจำนวนมากซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม) นั้นตรงกับระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

(๒) การจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองที่เสนอโดย *ล๊อค* (Locke) และ *มงเตสกีเยอ* (Montesquieu) ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ โดยอาศัยโครงสร้างของอำนาจและหลักของการดำเนินงาน

^(๑) Charles Cadoux, Droit constitutionnel et institutions politiques : Théorie générale des institutions politiques, ๔^e édition, Cujas, ๑๙๙๕, pp. ๒๑-๒๔

ทางการเมืองเป็นเกณฑ์โดยแยกเป็น ๓ ระบบ คือ ระบบสาธารณรัฐซึ่งมีผู้ปกครองจำนวนน้อยหรือจำนวนมากโดยตั้งอยู่บนคุณธรรม ระบบราชาธิปไตยโดยมีผู้ปกครองคนเดียวหรือพระราชินีซึ่งแสวงหาเกียรติยศ และระบบทราชาธิปไตยซึ่งใช้ความเกรงกลัวเป็นหลักในการปกครอง

(๓) การจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองที่เสนอโดย ฌ็อง-ฌัก รูสโซ (Rousseau) ซึ่งนำเอาการจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองที่เสนอโดย อริสโตเติล มาจัดใหม่ให้ง่ายขึ้นโดยเขาแยกออกเป็น ๓ ระบบ คือ ระบบประชาธิปไตยโดยตรง (la démocratie directe) ระบบราชาธิปไตย และระบบอภิชนาธิปไตย โดยเขาให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง

ศาสตราจารย์ ชาร์ล กาดู เห็นว่าการจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองดังกล่าวข้างต้น ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ หลักการแบ่งแยกอำนาจก็มีจุดอ่อน จำนวนผู้ปกครองก็ได้มีผลกระทบต่อระบบการปกครอง การใช้คณะบุคคลเป็นผู้ปกครองก็มีใช้กันอยู่ทั้งในสวิตเซอร์แลนด์และในอดีตสหภาพโซเวียตหรือจีน เช่นเดียวกับการใช้เกณฑ์ทางการเมือง ก็ไม่เป็นการเพียงพอ ดังจะเห็นได้จากความหมายของระบบประชาธิปไตยซึ่งมีความหมาย ๒ ความหมายที่ตรงกันข้ามกันระหว่างประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมซึ่งเน้นที่การเคารพเสรีภาพและให้สิทธิแก่ประชาชนที่เลือกผู้แทนราษฎรได้จากผู้สมัครหลายคน กับระบบประชาธิปไตยประชาชนที่ใช้กันอยู่ในประเทศคอมมิวนิสต์ซึ่งเน้นความเสมอภาคโดยอาจจำกัดหรือยุบเลิกเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อนำสังคมไปสู่ความเสมอภาคให้จงได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาสตราจารย์ชาร์ล กาดู จึงเสนอให้ใช้เกณฑ์ที่ว่ามีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้หรือไม่ และเกณฑ์ที่ว่ามีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันได้หรือไม่ โดยอาจจัดแบ่งประเภทของระบบการเมืองออกได้เป็น ๓ ระบบคือ ระบบการเมืองแบบที่มีทางเลือก régime pluralist) ระบบการเมืองแบบที่ไม่มีทางเลือก (régime autoritaire) และระบบการเมืองแบบผสม (régime mixte)

(๑) ระบบการเมืองแบบที่มีทางเลือก หรือที่เรียกกันว่า ระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมอาจแบ่งได้เป็น ๓ ระบบ

- (ก) ระบบประชาธิปไตยโดยตรง (la démocratie directe)
- (ข) ระบบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทน (la démocratie représentative)
- (ค) ระบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรง (la démocratie semi-directe)

วิธีการทำงานของระบบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเป็นผลของการจัดมาตรการของการมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยอาจแบ่งเป็นระบบสมัชชา (régime d'assemblée) ระบบประธานาธิบดี (régime présidentiel) และระบบรัฐสภา (régime parlementaire)

การพิจารณาว่าระบอบการเมืองใดเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมหรือไม่นั้น ก็จะใช้เกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้นจัดว่าเป็นระบอบการเมืองแบบที่มีทางเลือกในกรอบของประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทนโดยใช้ระบบประธานาธิบดี ในกรณีของสหราชอาณาจักรนั้น จัดว่าเป็นระบอบการเมืองแบบที่มีทางเลือกในกรอบของระบอบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทนโดยใช้ระบบรัฐสภา ในกรณีของสวิสเซอร์แลนด์นั้น จัดว่าเป็นระบอบการเมืองแบบที่มีทางเลือกในกรอบของระบอบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงโดยใช้ระบบสมัชชา

(๒) ระบอบการเมืองแบบที่ไม่มีทางเลือกคือ ระบอบการเมืองที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ไม่ยอมให้มีการความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เสรีภาพส่วนบุคคลของประชาชนถูกจำกัดเป็นอย่างยิ่งหรือไม่ยอมให้มีเลย และรัฐต้องมาก่อนปัจเจกชนเสมอ โดยนักวิชาการเรียก ระบอบการเมืองแบบนี้ว่า “ระบอบเผด็จการ” (dictatures) บ้าง “เอกราธิปไตย” (monocracies) บ้าง โดยอาจมีความแตกต่างอันในทางอุดมการณ์โดยมีตั้งแต่อุดมการณ์มาร์กซิสต์-คอมมิวนิสต์จนถึงอุดมการณ์แบบฟาสซิสต์

(๓) ระบอบการเมืองแบบผสมเป็นระบอบการเมืองที่อ้างหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม แต่ก็มี การนำเอาบางลักษณะของระบอบการเมืองแบบไม่มีทางเลือกมาใช้ประโยชน์เหมือนกัน เช่น ในประเทศที่มีการรัฐประหารโดยทหาร ก็มีการใช้ระบอบการเมืองแบบผสมเป็นการชั่วคราวโดยตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะนำประเทศกลับคืนสู่ระบอบประชาธิปไตยในระยะต่อไป^(๒)

๒. ความหมายและหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยตามความเห็นของนักวิชาการของไทย

๒.๑ ความหมายของระบอบประชาธิปไตยตามความเห็นของนักวิชาการของไทย

พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์^(๓) ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้^(๓) ว่า ประชาธิปไตยเป็นคำที่มีความหมายตรงกับคำว่า “democracy” คือ “demos” ซึ่งแปลว่าประชาชน และคำว่า “kratia” ซึ่งแปลว่า เป็นใหญ่ ประชาธิปไตยจึงแปลว่า ประชาชนเป็นใหญ่

ปรีดี พนมยงค์^(๔) ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้^(๔) ว่า คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

^(๒) Charles Cadoux, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๑), หน้า ๓๓๗-๓๔๘

^(๓) พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์, “ประชาธิปไตยแบบไทย” ใน ๑๐๐ ปี พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์, อมรินทร์ ปริ้นติ้ง : กรุงเทพฯ, ๒๕๓๔, น. ๑๓๒

^(๔) ปรีดี พนมยงค์, ประชาธิปไตยเบื้องต้นสำหรับสามัญชน, www.pridi-phoonsuk.org

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยไว้^(๕) ว่า แก่นของประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่ไม่แน่ว่าเสียงของคนข้างมากจะดีเสมอไป ถ้าเอาโจร ๕๐๐ คนกับพระ ๕ รูป มาอภิปรายลงมติกันว่าปล้นเขา ดีหรือไม่ดี การที่โจร ๕๐๐ คน ผู้มีเสียงข้างมากลงมติว่าปล้นเขาดี ไม่ได้แปลว่าเสียงข้างมากดีและถูกต้อง จะให้เป็นประชาธิปไตยที่ดี จึงต้องมากทั้งเสียง ความรู้ ความจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมือง การเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่เสียงมากลากกันเข้าพง

วิชฌู เกรื่องาม ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้^(๖) ว่า คำว่า “ประชาธิปไตย” มีความหมายอยู่ในตัวว่า ประชาชนเป็นใหญ่ ในภาษาอังกฤษเรียกว่า “democracy” ซึ่งมาจากภาษากรีกว่า “demo” (ประชาชน) กับ “kratein” (การปกครอง)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้^(๗) ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดของรัฐ และเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากที่จะต้องเคารพเสียงข้างน้อย

๒.๒ หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยตามความเห็นของนักวิชาการไทย

สมบัติ อารังธัญวงศ์ ให้ความเห็นไว้^(๘) ว่า ระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วย หลักการสำคัญต่าง ๆ ๕ ประการดังต่อไปนี้

(๑) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

หลักการนี้ให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยที่จะต้องเป็นของประชาชนเพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริงโดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครองและรวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าไปอีกด้วย

(๒) หลักเสรีภาพ (Liberty)

หลักการนี้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชนซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน

^(๕) ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, “การเมืองไทย” ในรัฐศาสตร์ ฉบับ “ปฏิวัติและประชาธิปไตย” เจริญวิทย์การพิมพ์ : กรุงเทพฯ, ๒๕๑๗, น. ๑๑๖

^(๖) วิชฌู เกรื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ : ๒๕๓๐, น. ๒๔๖

^(๗) วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : ๒๕๕๕, น. ๑๘๔

^(๘) สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, สำนักพิมพ์เสมาธรรม, กรุงเทพฯ : หน้า ๒๕๘ – ๒๗๓

(๓) หลักความเสมอภาค (Equality)

หลักการนี้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ถึงแม้ว่ามนุษย์เราจะเกิดมาด้วยความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างกันทางกายภาพ สำหรับความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา

(๔) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักการนี้ให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยมีความชอบธรรม บังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรม และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่นอกกฎหมายหรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

(๕) หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule)

ปัจจุบันประชากรของรัฐแต่ละรัฐนั้นมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นการที่จะให้ทุกคนในรัฐมีความคิดเห็นเหมือนกัน ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมาก เพราะเสียงเอกฉันท์คงจะเป็นไปได้ยาก ส่วนการใช้เสียงข้างมากแค่ไหนเป็นเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา ถ้าสำคัญมาก คงต้องใช้เสียงข้างมากที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลักการเสียงข้างมากนั้นก็ไม่ว่าจะละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อยได้ ทั้งนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อยเพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อยและเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกเขาตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

โดยสรุป ประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองโดยประชาชน ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดของรัฐ เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย โดยอาจเป็นการปกครองตนเองหรือเป็นการปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชนก็ได้ โดยเป็นการปกครองโดยอาศัยเสียงข้างมาก แต่ก็ต้องมีหลักประกันที่จะเคารพและให้ความคุ้มครองแก่เสียงข้างน้อยด้วย และต้องดำเนินการควบคู่ไปกับหลักนิติธรรม กล่าวคือ ต้องปกครองโดยยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ จะมีใครอยู่เหนือกฎหมายไม่ได้ อันเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

๓. วิวัฒนาการของแนวความคิดทางการเมืองของไทยในสมัยโบราณจนถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕

๓.๑ แนวความคิดทางการเมืองของไทยในสมัยสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัย การจัดระเบียบการปกครองเป็นแบบพ่อปกครองลูกซึ่งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

(๑) ผู้ปกครองอาณาจักร ซึ่งเรียกว่า “พ่อขุน” มีอำนาจเด็ดขาดและเป็นอำนาจสูงสุด

(๒) พ่อขุนสามารถใช้อำนาจเด็ดขาดและสูงสุดในการปกครองราษฎรได้ แต่ทั้งนี้ยอมอยู่บนพื้นฐานของความเอื้ออาทรและความเมตตาที่เปรียบเสมือนบิดาที่ให้ต่อบุตร ตลอดจนอยู่ภายใต้หลักพุทธศาสนาและทศพิธราชธรรม

(๓) แม้ว่าพ่อขุนจะมีอำนาจเด็ดขาดและสูงสุด แต่สถานะของบุคคลไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองก็อยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยมีการแบ่งหน้าที่กันตามแต่สถานะของบุคคลที่ได้รับในชุมชน กล่าวคือ เมื่อผู้ปกครองมีหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชน ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน ผู้อยู่ใต้ปกครองย่อมมีหน้าที่เชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของพ่อขุนโดยเคร่งครัด หากผู้ใดฝ่าฝืน พ่อขุนสามารถลงโทษได้

ประเทศไทยในขณะนั้นยังรู้จักคำว่า “อำนาจอธิปไตย” ในความหมายปัจจุบัน การที่พ่อขุนมีอำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชนและลงโทษผู้กระทำผิดได้นั้นเป็นกรณีที่ราษฎรยอมสละอำนาจบางประการของตนเองเพื่อที่จะได้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ฉะนั้น จึงเป็น “สัญญาประชาคม” ที่ออกเสียงให้แก่พ่อขุนตามหลักในเรื่องจารีตประเพณีหรือการปกครองของชุมชนดั้งเดิมเท่านั้น อันพอจะเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคมของ *โทมัส ฮอบส์* (Thomas Hobbes) เพราะสภาพสังคมในสมัยสุโขทัยนั้นราษฎรทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน แต่จำเป็นที่จะต้องมีการตกลงร่วมกันเพื่อคัดเลือกบุคคลขึ้นทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองที่เรียกกันว่า “พ่อขุน”^(๙)

๓.๒ แนวความคิดทางการเมืองของไทยในสมัยอยุธยา

^(๙) เอกลักษณ์ ลีเมธีลักษณ์, แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๑๑ ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖, หน้า ๗๘ - ๗๙

ในสมัยนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐในฐานะองค์กรที่สามารถแยกเป็นเอกเทศจากตัวบุคคลของผู้ปกครองยังไม่เกิดขึ้นโดยมีความเข้าใจกันว่ารัฐเป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์ รัฐกับสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นสิ่งที่แนบเนื่องกันโดยไม่อาจจะแยกออกจากกันได้^(๑๐) ในสมัยนั้นมีการถ่ายทอดประเพณีขอมที่ถือว่ากษัตริย์เป็นเทพเจ้า แบ่งภาคลงมาปกครองโลกมนุษย์ กษัตริย์จึงมีฐานะเป็นเทวราช ปกครองประชาชนอย่างนายปกครองบ่าวโดยมีคติเรื่อง “จักรพรรดิราช” ซึ่งหมายถึงการเป็นผู้ปกครองที่มีคุณธรรมสูงส่งอย่างมหาศาลและเป็นผู้นำพาสรรพสัตว์ข้ามห้วงแห่งความทุกข์^(๑๑) ดังนั้น กษัตริย์อยุธยาจึงต้องแสดงให้ราษฎรทั้งปวงเห็นว่าทรงเป็นผู้ทรงคุณธรรมอันประเสริฐซึ่งแสดงออกโดยการที่ทรงอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาโดยประการต่าง ๆ เช่น การสร้างวัดวาอารามใหญ่โต^(๑๒)

ด้วยคติเกี่ยวกับกษัตริย์ตามลัทธิเทวราชตามแบบเขมร ทำให้กษัตริย์กลายเป็นสถาบันที่มีแบบแผนเคร่งครัด มีการวางระเบียบพระราชพิธีต่าง ๆ ซึ่งกระทำโดยพราหมณ์ ภาษาที่ใช้ในราชสำนักเป็นราชาศัพท์ รวมถึงธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นแบบแผนที่ทำให้กษัตริย์เป็นเทวราชา ทรงดำรงฐานะอันศักดิ์สิทธิ์และห่างไกลประชาชน รวมทั้งมีการตรากฎหมายเพื่อยืนยันว่าพระบรมเดชาานุภาพของกษัตริย์ที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ พระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ มีบทลงโทษที่รุนแรงมากสำหรับการกระทำละเมิดอันศักดิ์สิทธิ์ของกษัตริย์^(๑๓)

๓.๓ แนวความคิดทางการเมืองของไทยในสมัยธนบุรี

ระบบการปกครองสมัยธนบุรียังคงยึดถือแบบอย่างตามสมัยอยุธยา แต่กรุงธนบุรีเป็นราชธานีได้เพียง ๑๕ ปี ก็สิ้นสุดลงเพราะเกิดเหตุการณ์วุ่นวายปลายรัชกาล สมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกจึงต้องกลับจากการปราบจลาจลในกัมพูชา มาระงับเหตุการณ์วุ่นวายในกรุงธนบุรีและปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์และสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีแห่งใหม่^(๑๔)

๓.๔ แนวความคิดทางการเมืองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

แนวความคิดทางการเมืองในสมัยรัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๓ ยังคงเป็นไปตามแบบอย่างของอยุธยาตอนปลาย แต่ที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่บ้างก็คือ สถานะของพระมหากษัตริย์และความสัมพันธ์ที่พระองค์ทรงมีต่อราษฎรโดยพระมหากษัตริย์ทรงดำรงพระองค์ในฐานะที่เป็น “ธรรมราชา” ยิ่งกว่าในสมัยอยุธยา ถึงแม้ว่าในตบวงกฎหมายที่ตกทอดมาจากสมัยอยุธยา จะเน้นถึง

(๑๐) อาคม พัดยยะ และ นิธิ เอียวศรีวงศ์, ศรีรามเทพนคร, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๕, หน้า ๒๒

(๑๑) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, แนวความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ, กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙, หน้า ๖๒ - ๖๓

(๑๒) จาตุรงค์ รอดก้านิต, แนวความคิดทางกฎหมายปกครองในรัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙, หน้า ๗๖ - ๗๗

(๑๓) จาตุรงค์ รอดก้านิต, อ่างแล้วในเชิงอรรถ (๑๒) หน้า ๗๘ - ๗๙

(๑๔) ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนารากกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓, หน้า ๑๗๒ - ๑๗๔

ความสำคัญและสถานะที่สูงส่งของพระมหากษัตริย์ตามลัทธิเทวราชที่รับรูปแบบมาจากขอม แต่ในทางปฏิบัติ กษัตริย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นทรงพยายามเน้นบทบาทในฐานะที่เป็นธรรมราชา^(๑๕)

ในสมัยรัชกาลที่ ๔ ได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากเนื่องจากนโยบายทางการค้าและการเมืองของประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของไทยให้มีลักษณะที่ก้าวหน้ามากขึ้น พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินพระราชโบายเปิดการติดต่อกับชาวตะวันตกอย่างกว้างขวางและทรงใฝ่พระราชหฤทัยที่จะศึกษาหาความรู้เพื่อให้รู้เท่าทันโลกตะวันตกซึ่งทรงเห็นว่า จะเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทย จึงทรงเน้นถึงส่วนดีของวิทยาการต่าง ๆ ทางตะวันตก รวมทั้งแนวคิดเรื่องวิทยาศาสตร์ ซึ่งทำให้ทรงอ้างอิงที่มาของพระราชอำนาจจากข้อเท็จจริงมากกว่าพระบุญญาธิการ นอกจากนี้ อิทธิพลเรื่องสิทธิเสรีภาพจากตะวันตกที่ผ่านทางมิชชันนารีสอนศาสนา ก็น่าจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติของพระองค์ต่อราษฎรทั่วไปด้วย^(๑๖) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า อิทธิพลทางความคิดแบบตะวันตกได้เริ่มเข้ามาในประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยของพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๓.๕ แนวความคิดทางการเมืองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ใน พ.ศ. ๒๔๑๑ เมื่อพระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง ๑๕ ปี พระองค์มิได้ทรงมีอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริงเนื่องจากยังทรงพระเยาว์ และต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินว่าราชการแทนพระองค์ อีกทั้งฐานอำนาจของกลุ่มอำนาจเก่าก็ยังคงมีอยู่อย่างมั่นคง จนไม่ทรงสามารถดำเนินนโยบายการปฏิรูปได้อย่างเต็มที่ จึงทรงมุ่งดำเนินการเปลี่ยนแปลงไปที่ละเรื่องอย่างค่อยเป็นค่อยไป^(๑๗)

แต่หลังจากพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ ๒ แล้ว พระองค์ทรงเริ่มต้นบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระองค์เองโดยดำเนินนโยบายสร้างความมั่นคงในพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ พระองค์ทรงตระหนักถึงภัยอันตรายของลัทธิจักรวรรดินิยมของมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังแผ่อำนาจเข้ามาในภูมิภาคนี้ พระองค์ทรงตระหนักดีว่าวิธีที่จะต่อต้านการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้ก็คือ การปรับปรุงประเทศไทยให้ก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยม เพราะมหาอำนาจตะวันตกมักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองประเทศต่าง ๆ ว่า เพื่อช่วยสร้างความเจริญให้แก่ดินแดน “ที่ล่าหลัง” “ป่าเถื่อน”^(๑๘) พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะตรวจค้นตำราของต่างประเทศเพื่อเลือกเฟ้นแบบแผน

^(๑๕) จาตุรงค์ รอดกานิต, อ้างแล้วในเชิงอรธ (๑๒), หน้า ๑๐๘

^(๑๖) จาตุรงค์ รอดกานิต, อ้างแล้วในเชิงอรธ (๑๒), หน้า ๑๐๙

^(๑๗) จาตุรงค์ รอดกานิต, อ้างแล้วในเชิงอรธ (๑๒), หน้า ๑๔๒

^(๑๘) พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๑ จนถึง พ.ศ. ๒๔๗๘, วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๔๕ - ๕๐

มาใช้ในการต่าง ๆ ที่จะทรงจัดขึ้นในประเทศไทย พระองค์จึงได้ทรงเรียกใช้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์และสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการซึ่งเป็นผู้รู้ภาษาอังกฤษ เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดพระองค์เพื่อรับราชการเกี่ยวเนื่องในการต่างประเทศ^(๑๙)

ในการปรับปรุงประเทศให้เจริญก้าวหน้าในทุกด้านเพื่อให้เจริญตามมาตรฐานต่างประเทศ และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหละหลวมต่าง ๆ ในการปรับปรุงประเทศนี้เอง จำเป็นต้องมีคนที่มีความรู้ความสามารถเพื่อใช้เป็นข้าราชการในหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นตะวันตกที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ และเป็นแรงสนับสนุนกระทำตามพระราโชบาย แต่ปรากฏว่ายังทรงได้คนมาช่วยราชการได้ไม่พอพระราชประสงค์^(๒๐) พระองค์จึงทรงจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาราชการโดยเริ่มในราวปี พ.ศ. ๒๔๑๖ ประกอบด้วยตำแหน่ง “ที่ปรึกษาราชการทั่วไป” (General Advisers) ที่ปรึกษาประจำกระทรวงประจำกรมต่าง ๆ และข้าราชการประจำ^(๒๑) ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าพระยาอภัยราชา (Rolin Jacquemyns) ซึ่งเป็นชาวเบลเยียม ได้มีบทบาทสำคัญในการถวายคำปรึกษาแนะนำแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศและการทำให้ประเทศไทยสามารถรักษาเอกราชไว้ได้โดยการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ และการปฏิรูประบบกฎหมายไทย^(๒๒)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีวิสัยทัศน์และอัจฉริยภาพในการดำเนินการปฏิรูปทางด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยโดยทรงคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมให้มาร่วมงานกับพระองค์ท่าน ไม่ว่าจะเป็นพระเจ้าน้องยาเธอต่าง ๆ และที่ปรึกษาชาวต่างประเทศและทรงเลือกระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการแต่ละเรื่องอย่างเป็นระบบ เป็นขั้น เป็นตอน ว่าควรจะเริ่มดำเนินการในเรื่องใด ก่อนหรือหลังกันอย่างไร ซึ่งพอจำแนกการปฏิรูปทางการบริหารราชการแผ่นดินของพระองค์ท่านได้เป็น ๓ ด้าน ดังนี้คือ

๓.๕.๑ การทำให้อำนาจรัฐเป็นสถาบันขึ้นมา

เมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์ในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ พระองค์ทรงมีพระชนมายุเพียง ๑๕ พรรษา จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ อำนาจทางการเมืองภายในประเทศในขณะนั้น

^(๑๙) พระประวัติสมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์โรปกการ, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพสมเด็จพระยาเทวะวงศ์โรปกการ ณ พระเมรุท้องสนามหลวง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๖, หน้า ๑๔

^(๒๐) ม.ร.ว. นริศรา จักรพงษ์ และไพศาลย์ เปี่ยมมัตตาวัฒน์ (บรรณาธิการ), สมุดภาพรัชกาลที่ ๕, พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๓๕, บริษัทริเวอร์ บุ๊คส์ จำกัด, หน้า ๙๖ - ๙๗

^(๒๑) พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย, เล่ม ๑ ข้อ ๑๗ ว่าด้วยการจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ

^(๒๒) “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน (องค์ผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและปฏิรูประบบกฎหมายไทย)” หนังสือ ๑๒๐ ปี เคา์นชิลออฟสเตต : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๑๗ - ๒๕๓๗, พ.ศ. ๒๕๓๗, หน้า ๖

ยังไม่มีลักษณะเป็นสถาบัน แต่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล อำนาจทางการเมืองในขณะนั้นมิได้อยู่ที่พระเจ้าแผ่นดิน แต่อยู่ที่ขุนนางและเสนาบดีทั้งหลาย พระองค์ทรงพยายามที่จะต่อสู้กับกลุ่มอำนาจเก่าของขุนนางต่าง ๆ โดยทรงนำหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า การดำเนินการอะไร จะต้องมีความหมายมารับรอง มาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับอำนาจของบุคคล ด้วยเหตุนี้ พระองค์จึงทรงทำพิธีราชาภิเษกครั้งที่สองในปี พ.ศ. ๒๔๑๖ เมื่อทรงมีพระชนมายุได้ ๒๐ พรรษา เพื่อทรงตั้งอำนาจทางการเมืองกลับคืนมาจากผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์^(๒๓)

จากนั้น พระองค์ทรงดำเนินพระบรมราโชบายในการพัฒนาประเทศโดยเริ่มทำการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและการศาลก่อน โดยพระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ที่ปลุกราชาการแผ่นดิน” ขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๑๗ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตามแบบอย่าง “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Council of State หรือ Conseil d’Etat) ของประเทศฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากทรงเรียกชื่อสถาบันดังกล่าวทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “เคาน์ซิลออฟสเตต” (Council of State) อันที่จริง การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นมาก็คือการตั้งอำนาจจากขุนนางทั้งหลายกลับคืนมาสู่พระองค์

ต่อมา พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้ข้าราชการเข้ามาติดต่อกับพระองค์ ได้โดยตรง แทนที่พระองค์จะต้องทรงถูกแวดล้อมและรับฟังความเห็นของเสนาบดีเท่านั้น ดังนั้น ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ พระองค์จึงทรงตั้งคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ขึ้นโดยทรงเรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “ปริวีเคาน์ซิล” (Privy Council) โดยให้มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์และช่วยปฏิบัติราชการอื่น ๆ ตามแต่ที่พระองค์จะทรงมอบภารกิจให้^(๒๔)

๓.๕.๒ การสร้างรัฐชาติและการสถาปนารัฐสมัยใหม่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๑๖ เพื่อปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เป็นของแผ่นดินจริง ๆ ไม่ใช่เป็นของขุนนางกินเมือง ดังแต่ก่อนและทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้น วางระเบียบให้ผู้เก็บภาษีปฏิบัติทางเดียวกัน แทนที่จะให้ใช้ระบบหักภาษีเป็นของตน เหลือเท่าใด ส่งเข้าคลัง ก็ทรงให้ส่งเข้าคลังให้หมด แล้วเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็รับ

^(๒๓) คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์ ดร.โกศล พลกุล ในการอภิปรายเรื่อง “พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย” จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๓๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑๔ ตอน ๒, หน้า ๓๖

^(๒๔) พลาดิสัย สิทธิธัญกิจ, “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว”, สำนักพิมพ์ เอ็ม บี เอ, พ.ศ. ๒๕๓๖, หน้า ๖๒ - ๖๓

พระราชทานเงินเดือนแทน การปฏิรูปการคลังทำให้รายได้เข้าแผ่นดินนำมาใช้จ่ายเงินเดือนของระบบข้าราชการใหม่และในการปรับปรุงพัฒนาประเทศอื่น ๆ อีกมาก^(๒๕)

พระองค์ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเสียใหม่เพื่อสร้างรัฐชาติโดยทรงจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางเสียใหม่ ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ด้วยการจัดตั้งกระทรวงขึ้น ๑๒ กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา^(๒๖)

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยทรงนำรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้แทนรูปแบบการปกครองหัวเมืองที่เป็นการปกครองแบบหลวม ๆ ทรงเลิกระบบ “กินเมือง” และส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเป็นข้าหลวงใหญ่หัวเมืองในเขตมณฑลและได้ทรงนำระบบเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านมาใช้แทนระบบการแต่งตั้งโดยเจ้าเมือง ซึ่งเท่ากับว่าเจ้าเมืองสูญเสียอำนาจในการแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้กลายมาเป็นเจ้าหน้าที่ของพระมหากษัตริย์^(๒๗)

ในส่วนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นในรูปของสุขาภิบาลเป็นครั้งแรกในกรุงเทพในปี พ.ศ. ๒๔๔๐^(๒๘)

พระองค์ได้ทรงเร่งรัดปฏิรูปการศาลโดยทางรวบรวมนศาลซึ่งพิจารณาคดีแพ่งของราษฎรและคดีอาญา ซึ่งแต่เดิมกระจัดกระจายอยู่ตามศาลในกระทรวงต่าง ๆ มาไว้ให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงยุติธรรมที่ทรงสถาปนาขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๓๔^(๒๙)

ในส่วนของกาปฏิรูประบบกฎหมาย พระองค์ได้ทรงจ้างนายโรแล็ง ยัคแมงส์ (Rolin Jacquemyms) นักกฎหมายชาวเบลเยียม เข้ามาทำงานเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไป^(๓๐) ซึ่งนายยัคแมงส์ได้กราบบังคมทูลให้จ้างนักกฎหมายต่างประเทศเข้ามาจัดทำกฎหมายแบบตะวันตกอย่างที่มีญี่ปุ่นเคยทำและประสบผลสำเร็จในการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตมาแล้ว^(๓๑)

พระองค์ทรงเลิกระบบทาสและระบบไพร่แบบค่อยเป็นค่อยไป ใน พ.ศ. ๒๔๔๘ พระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. ๑๒๔ ขึ้นใช้ นับเป็นการเลิกระบบไพร่ให้ความเป็นไทแก่คนส่วนใหญ่ ๓ ใน ๔ ของประเทศ

^(๒๕) คำอภิปรายของรองศาสตราจารย์โกคิน พลกุล, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๒๓), หน้า ๓๖

^(๒๖) บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๗), หน้า ๑๖๙ – ๑๗๐

^(๒๗) คำอภิปรายของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ในการอภิปรายที่อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (๒๓), หน้า ๓๗

^(๒๘) โกคิน พลกุล และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, พ.ศ. ๒๕๓๘, หน้า ๕๗ – ๕๘

^(๒๙) พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๑๘), หน้า ๑๘

^(๓๐) กัลยา จุลนวล, เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ (ศุภตพา โรลัน ยัคมินส์), พ.ศ. ๒๕๑๕, หน้า ๕ – ๖

^(๓๑) พัชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๑๘), หน้า ๕๙ – ๖๐

เมื่อราชการฝ่ายทหารเปลี่ยนมาเป็นทหารอาชีพ ไม่ใช่ระบบไพร่แล้ว พระองค์ก็ทรงยกเลิกระบบ “กินเมือง” โดยเปลี่ยนมาเป็นระบบข้าราชการ รับราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และรับพระราชทานเงินเดือนแทนการกินเมือง โดยทรงตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ โรงเรียนข้าราชการพลเรือน และขยายการศึกษาออกไปยังสามัญชนเพื่อคัดคนใหม่ ๆ เข้ามาฝึกหัดเพื่อรับราชการต่อไปโดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นวงศ์วานญาติของขุนนางดังแต่ก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ ขุนนางก็หมดอำนาจลงและข้าราชการก็เป็นคนของแผ่นดินและพระมหากษัตริย์^(๓๒)

๓.๕.๓ การพัฒนาทางการเมือง

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์นั้น มีเรื่องสำคัญที่จะต้องทรงดำเนินการเร่งด่วนอยู่ ๒ เรื่อง ซึ่งพระองค์ทรงใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Government Reform” และ “Political Reform” โดยพระองค์ได้ทรงดำเนินการในเรื่องแรกไปได้ค่อนข้างมาก โดยการสร้างรัฐชาติและการสถาปนารัฐสมัยใหม่ขึ้นมาดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ส่วนเรื่องที่สองนั้น พระองค์ได้ทรงตระเตรียมและริเริ่มไปบ้างแล้ว แต่สถานการณ์ในขณะนั้นยังไม่เอื้ออำนวยให้พระองค์ทรงดำเนินการได้มากนัก^(๓๓)

ในปี พ.ศ. ๒๔๒๗ อันเป็นเวลา ๑๐ ปีหลังจากที่ได้ทรงจัดตั้ง “เคาน์ซิลออฟสเตต” และบ้านเมืองได้พัฒนาไปได้ถึงระดับหนึ่งแล้ว ก็มีพระบรมวงศานุวงศ์ ๓ พระองค์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่อีก ๕ คน รวมเป็น ๘ คน ได้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเรื่องสมควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองใหม่โดยระบุว่า ถึงเวลาแล้วที่จะมี “คอนสติติวชัน” ในสยาม และระบุด้วยว่า “ขอเดชะอำนาจอยู่ที่พระองค์เดียว ไม่เหมาะสม ควรจะมอบให้คนอื่น” ซึ่งพระองค์ก็ได้ทรงมี “พระราชหัตถเลขา ทรงอธิบายการแก้ไขการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ” ตอบฎีกาของคณะบุคคลดังกล่าวในทุกประเด็น ประเด็นใดทรงเห็นด้วย ประเด็นใดทรงไม่เห็นด้วย ประเด็นใดให้รอไว้ก่อน

คำตอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ อำนาจเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ถ้าหากจะเอาออกจากพระเจ้าแผ่นดินแล้ว จะไปไหน จะเอาไปให้ใคร โดยพระองค์ทรงยกตัวอย่างของการตั้ง “เคาน์ซิลออฟสเตต” ว่า ทรงตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะประชุมกันออกกฎหมาย เพื่อที่จะรับฎีกาของประชาชน เพื่อที่จะดูแลเรื่องต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ แต่ในที่สุด เมื่อทำไปได้ในระยะหนึ่ง ก็ทำท่าจะล้มเหลว เพราะว่าทุกคนกลัวพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อส่งการบ้านไปให้พิจารณา ก็จะตอบกลับมาว่า คณะเคาน์ซิลออฟสเตต มีมติเห็นพ้องต้องกันว่า สุดแต่จะมีพระราชวินิจฉัย ซึ่งพระองค์ทรงชี้ให้เห็นว่า “เราได้พยายามแล้ว” แต่คนที่มาเข้า course ฝึก ไม่ยอมรับการฝึก

^(๓๒) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๒๖), หน้า ๑๖๕ - ๑๖๖

^(๓๓) คำอภิปรายของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ในการอภิปรายที่อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๒๓), หน้า ๔๗

คำตอบอีกประการหนึ่งของพระองค์ท่านก็คือ เราได้พยายามแล้วที่จะแยกการ “Legislative” ออกจากการ “Executive” ซึ่งก็คือแยกการนิติบัญญัติออกจากการบริหาร โดยเราให้บุคคลฝ่ายหนึ่งไปทำเรื่อง “Legislative” และเราก็พยายามหนุนอยู่ จนกระทั่งเราเห็นว่าพอใช้ได้ เราจึงถอนตัวเข้ามาอยู่ข้างฝ่าย “Executive” ซึ่ง “Executive” กับ Legislative” จำเป็นต้องเป็น “Opposition” กัน แต่ “Legislative” ก็ไม่กล้าเป็น “Opposition” กับพระเจ้าแผ่นดิน เราก็เลยถอนออกจากการเป็น “Executive” เพื่อให้เขาเป็น “Opposition” ต่อกันไปได้ แต่เมื่อพระองค์ทรงถอนออกมา การ “Legislative” และ “Executive” ก็ล้มครืนลงไปทั้งหมด จนไม่มีใครจะทำอะไรต่ออีก

พระองค์ทรงรับสั่งต่อไปว่า “วิธีที่จะทำเรื่องนี้คือต้องทำ “Government Reform” แต่การจะ “reform” ได้ ก็ต้องเปลี่ยนความคิดของบรรดาเสนาบดีทั้งหลายที่มีอยู่ในเวลานี้ แต่เราเปลี่ยนความคิดเสนาบดีไม่ได้ วิธีที่จะทำ “Government Reform” ได้ อันดับแรกคือต้องให้ “Minister” ทั้งหลาย “resign” ลงพร้อม ๆ กัน คือ ลาออกให้หมด” แต่เมื่อทำอย่างนั้นไม่ได้ จึงติดขัดไปหมด ไม่รู้จะทำอย่างไรต่อ

พระองค์ทรงรับสั่งต่อไปว่า “ที่พวกท่านทั้งหลายต้องการให้มี “คอนสติติวชัน” ขึ้นในสยามนั้น เห็นด้วย เพราะควรจะต้องมีกฎหมายกำหนดกรอบธรรมเนียมอำนาจพระเจ้าแผ่นดินได้ ... แต่ต้องเข้าใจว่าในยุโรป เพราะพระเจ้าแผ่นดินกดขี่ข่มเหงเขา มหาชนจึงพร้อมใจตั้งอำนาจพระเจ้าแผ่นดินออกมา ในประเทศสยาม ยังไม่ปรากฏเหตุการณ์อย่างนั้น จึงเป็นปัญหาว่า จะตั้งอำนาจจากพระเจ้าแผ่นดินไปอยู่ที่ไหน ถ้าหากไม่มีการฝึกคนให้เตรียมรองรับสิ่งเหล่านี้”^(๓๔)

นอกจากนี้ พระองค์ทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงพระยาประสิทธิศัลยาภิบาล (สะอาด สิงหนเสนีย์) ซึ่งเป็นราชทูตไทยประจำประเทศอังกฤษขณะนั้น เนื่องจากในขณะนั้น มกุฎราชกุมารคือ สมเด็จเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กำลังศึกษาอยู่ที่อังกฤษ พระองค์ทรงรับสั่งว่าสิ่งที่สำคัญของมกุฎราชกุมารที่ต้องตั้งต้นใหม่คือ “Political Science” อย่างหนึ่ง มีการเล่าเรียนลักษณะทำกฎหมายสำหรับบ้านเมืองและเรียนหลักการซึ่งเป็นหัวใจต้นเค้าของกฎหมาย (Principle of Legislation of Jurisprudence) เรียนหลักการ “Function” ของนานาประเทศ ขอให้ทราบเรื่องไว้บ้าง และเรียน “Political Academy”^(๓๕)

จากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในส่วนของ “Political Reform” นั้น พระองค์ได้ทรงพยายามวางรากฐานของการพัฒนาทางการเมืองของประเทศไทยในขณะนั้นไว้อย่างเต็มที่แล้ว

๓.๖ แนวความคิดทางการเมืองในรัชสมัยของพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

^(๓๔) คำอภิปรายของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ในการอภิปรายที่อ้างแล้วในเชิงอรธ (๒๓) หน้า ๒๖ - ๒๗

^(๓๕) คำอภิปรายของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ในการอภิปรายที่อ้างแล้วในเชิงอรธ (๒๓), หน้า ๔๗ - ๔๘

๓.๖.๑ ความต่อเนื่องของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐในประเทศไทยได้เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งปรากฏให้เห็นจากการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองแผ่นดินให้เข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์และการสร้างกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การใช้อำนาจที่มีความแน่นอนซึ่งก็คือการสืบราชสมบัติซึ่งทำให้อำนาจที่เคยเป็นของตัวบุคคลได้สิ้นสุดลงและเปลี่ยนไปเป็นของรัฐโดยมีบุคคลเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น

เมื่อพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๓ พระมกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นมกุฎราชกุมารอันเป็นตำแหน่งรัชทายาทตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ก็ได้สืบราชสมบัติขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นพระมหากษัตริย์สืบต่อมาในทันทีโดยปราศจากปัญหาการแย่งชิงราชสมบัติหรือการที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากบรรดาขุนนางอย่างที่เคยเกิดขึ้นในอดีต รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงดำเนินสืบมาอย่างต่อเนื่องจากสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงสมัยพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐสืบต่อมา^(๓๖)

๓.๖.๒ พระราชดำริเกี่ยวกับระบอบการเมืองการปกครอง

หลังจากที่พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงขึ้นครองราชย์ได้เพียงปีเศษ ก็ได้มีคณะนายทหารและพลเรือนกลุ่มหนึ่งได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคม “อนาธิช” (Anarchist) (ซึ่งแปลความหมายได้ว่า พวกก่อการจลาจลจุ่นวาย) ได้วางแผนที่จะก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อลดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ลงมาอยู่ภายใต้กฎหมาย ดังเช่นพระมหากษัตริย์อังกฤษหรือพระมหาจักรพรรดิญี่ปุ่น^(๓๗) ซึ่งการก่อกบฏดังกล่าวใน พ.ศ. ๒๔๕๔ ถูกจับได้เสียก่อน แต่ก็ได้ส่งผลให้พระราชดำริทางการเมืองการปกครองของพระองค์เปลี่ยนแปลงไปโดยพระองค์ได้ทรงปฏิเสธแนวความคิดแบบสังคมนิยมอย่างสิ้นเชิง^(๓๘) โดยพระองค์ทรงเห็นว่า แม้ในทางทฤษฎีจะถือว่าระบบการเมืองนี้เป็นรูปแบบที่จะสร้างความเสมอภาคให้แก่บุคคลทุกคนในสังคม โดยทุกคนจะมีความเท่าเทียมกันและถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำงานและปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างเคร่งครัด อันจะทำให้ปราศจากซึ่งความเหลื่อมล้ำของแต่ละบุคคล แต่ในความเป็นจริง

^(๓๖) นพวัชร ฤทธิกาญจน์, พัฒนาการและที่มาของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔, หน้า ๑๗๓-๑๗๔

^(๓๗) มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, จดหมายเหตุรายวันของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ร.ศ. ๑๓๑, พระนคร : ดวงกมล, ม.ป.ป., หน้า ๓๘

^(๓๘) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔

หาได้เป็นไปตามที่คาดหวังไม่ กลับจะมีผลในทางตรงกันข้ามเพราะจะเป็นเครื่องนำพามาซึ่งความแตกแยก ความฉิบหายมาสู่คน สู้ชาติ สู้บ้าน และจะเป็นเครื่องทำลายอิสรภาพเป็นแน่แท้^(๓๙)

จากพระราชดำริดังกล่าวข้างต้นของพระองค์นั้น นักวิชาการไทยมีความเห็นที่แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายแรกมีความเห็นว่าพระองค์ทรงเป็นนักประชาธิปไตย ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่า พระองค์ทรงต้องการที่จะรักษาระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป

๓.๗ แนวความคิดทางการเมืองในรัชสมัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

นับตั้งแต่พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ใน พ.ศ. ๒๔๖๘ แม้ว่าพระองค์จะทรงทราบถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาตั้งแต่ในรัชกาลก่อน รวมทั้งการเรียกร้องของปัญญาชนที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศซึ่งเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุดโดยจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ยังประสงค์จะให้มียุทธศาสตร์เพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองในการใช้อำนาจอธิปไตยพระมหากษัตริย์ด้วย แต่พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองเนื่องจาก “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงยากที่จะเป็นไปได้ในประเทศไทยโดยฉับพลันทันทีและยังอาจจะเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนอีกด้วย”^(๔๐)

๓.๗.๑ แนวความคิดในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงสภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) ที่พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๑๗ โดยพระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๐ บัญญัติให้มีสภากรรมการองคมนตรี จำนวน ๔๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี และมีอำนาจหน้าที่ในการประชุมปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ ที่ทรงพระราชทานลงมาจากพระมหากษัตริย์ แต่โดยที่สภากรรมการองคมนตรีมิใช่รัฐสภาอย่างเช่นที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากแต่จุดประสงค์ของการจัดตั้งนั้นได้กำหนดเอาไว้อย่างแน่ชัดว่า เพื่อจะแก้ไขรูปแบบการปกครองประเทศให้เหมาะสม ทำให้เกิดความชอบธรรมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชด้วยการนำเอาหลักการของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนสมัยใหม่มาใช้

๓.๗.๒ แนวความคิดในการจัดตั้งอภิรัฐมนตรี

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้น เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ รับผิดชอบโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์โดยไม่ปรากฏว่าเสนาบดีมีความรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน ขาดการติดต่อประสานงานระหว่างกระทรวงด้วยกัน ฉะนั้น พระปกเกล้า

^(๓๙) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕

^(๔๐) พจช., ๕.๗ สป. ๒. ๔๒/๖๗ เรื่อง Democracy in Siam

เจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง “อภิรัฐมนตรีสภา” ขึ้นเพื่อให้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่จะช่วยบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ที่กำลังตกอยู่ในภาวะตกต่ำตั้งแต่ในรัชกาลก่อน

๓.๗.๓ แนวความคิดในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะจัดรูปแบบการปกครองแบบเทศบาลขึ้น อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นเพื่อที่จะได้เป็นประโยชน์ต่อการเปลี่ยนแปลงในระบอบประชาธิปไตยที่กำลังจะมีขึ้นในภายหน้า อันจะสอดคล้องกับพระราชบันทึกใน “Democracy in Siam” ที่ว่า “การให้การศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตย (แก่ประชาชน) ก็คือการจัดการประชาธิปไตย (เทศบาล) ซึ่งจะเป็นการสอนให้ประชาชนรู้จักกับการเลือกตั้ง การทดลองการประชาธิปไตยจะเป็นประโยชน์และเป็นบทเรียนไปด้วย ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่ามันจะเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะได้เริ่มต้นด้วยการลองควบคุมกิจการของท้องถิ่นตนก่อนที่จะลองควบคุมกิจการของรัฐผ่านรัฐสภา ข้าพเจ้ามีความเชื่ออย่างจริงใจว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะดำเนินไปที่ละเล็กทีละน้อยอย่างวิธีที่กล่าวมานี้ ก็เชื่อว่าน่าจะนำเอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ได้โดยไม่มีอันตรายมากนัก แต่กระบวนการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปอย่างช้า ๆ และระมัดระวังทีละขั้น ๆ ถ้าหากการทดลองล้มเหลวทุก ๆ ขั้นตอน นั้นแหละ เราอาจจะชี้ให้ประชาชนเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยไม่เหมาะสมสำหรับประเทศเรา อันตรายมันอยู่ที่การขาดความอดทน^(๔๑)

แต่ร่างพระราชบัญญัติที่จะจัดตั้งให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลไปติดอยู่ที่กรมร่างกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓ จนกระทั่งคณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน^(๔๒)

๓.๗.๔ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพระราชทานให้แก่ประชาชน

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริที่จะจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพระราชทานให้แก่ประชาชนถึง ๒ ครั้ง

^(๔๑) หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, “Democracy in Siam” เอกสารส่วนพระองค์กรมตำรวจฯ ๔๒/๖๗ (เสนาบดีปรีภิกษาร่างพระราชบัญญัติองคมนตรี) ใน “Prince Damrong’s Memorandum, ๑st August m ๒๖. Cited in Batson, comp. Siam’s Political Future : Documents from the End of the Absolute Monarchy, Cornell University, data paper no. ๙๖, ๑๙๗๔, pp. ๔๘ - ๔๙

^(๔๒) สนธิ เตชานันท์, “พระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว”, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ ๑๐๐ ปี พระราชสมภพ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง สังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, จัดโดยสถาบันไทยศึกษาและฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ ๗-๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๓ - ๔

๓.๗.๔.๑ ครั้งแรกในตอนต้นรัชกาล

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทยโดยทรงมีพระราชดำริจะให้มีการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy)^(๔๓) โดยพระองค์ได้ทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยากัลยาณไมตรี (Francis B. Sayre) เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ในหัวข้อเรื่อง “Problems of Siam” ซึ่งเป็นพระราชปุจฉา ๙ ข้อ เกี่ยวกับความพร้อมของประเทศไทย หากจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้เป็นระบบรัฐสภาโดยมีผู้แทนของปวงชนอย่างเช่นที่ใช้อยู่ในแถบประเทศยุโรป ในกรณีนี้ พระกัลยาณไมตรีได้ตอบพระราชปุจฉาทุกข้อ รวมทั้งยังได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นพร้อมทั้งจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นการจัดโครงสร้างของรัฐบาลตามความเห็นของตนเอง โดยใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Outline of Preliminary Draft”

ตามความเห็นของพระกัลยาณไมตรีนั้น ประเทศไทยยังไม่ควรมีการปกครองเป็นระบบรัฐสภาเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังได้รับการศึกษาน้อย จึงทำให้ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองแบบรัฐสภาได้ดี ทั้งนี้ เนื่องจากความสำเร็จและประสิทธิภาพของระบบรัฐสภาจะขึ้นอยู่กับความสามารถของประชาชนในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน ซึ่งหมายความว่าต้องมีความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองเป็นอย่างดีเสียก่อน เพราะหากรัฐสภาขาดความควบคุมจากประชาชนแล้ว อาจก่อให้เกิดเป็นระบบเผด็จการทางรัฐสภาได้ ดังนั้น จึงควรรอให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษามากขึ้นเสียก่อน จึงจะจัดให้มีรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง พระยากัลยาณไมตรีจึงเห็นควรคงระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป แต่ได้แนะนำให้มีตำแหน่ง “นายกรัฐมนตรี (Premier)” เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแทนพระมหากษัตริย์ในฐานะหัวหน้าของรัฐบาล ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ประจำกระทรวงต่าง ๆ มีความเป็นระเบียบแบ่งแยกงานและหน้าที่ของแต่ละบุคคลได้อย่างเหมาะสม^(๔๔)

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงส่งบันทึกความเห็นของพระองค์เอง พร้อมกับความเห็นและเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของพระยากัลยาณไมตรีไปให้อภิรัฐมนตรีสภาพิจารณาว่าจะมีความคิดเห็นเช่นไร ซึ่งปรากฏแต่เพียงหลักฐานของกรมพระยาดำรงราชานุภาพแต่เพียงพระองค์เดียว^(๔๕) โดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพระยากัลยาณไมตรี ซึ่งถือว่าเป็นแรง

^(๔๓) สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. ๒๔๖๙ - ๒๔๗๕), หน้า ๑๔๐

^(๔๔) หจช. ร.๗ สบ. ๒.๔๗/๓๒ บันทึกการปกครอง เรื่อง Sayre's Memorandum ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๖๙

^(๔๕) สนธิ เตชานันท์, อ้างแล้วในเชิงอรธ (๔๓), หน้า ๑๔๑

ชักจูงที่สำคัญต่อการตัดสินใจของพระทัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมากเนื่องจากการที่ตัดทานของพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ และในที่สุดพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพระทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนดังพระราชประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิม

๓.๗.๔.๒ ครั้งที่สองในตอนปลายรัชกาล

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ระหว่างที่ทรงรักษาพระจักษุที่ประเทศสหรัฐอเมริกาว่ากำลังทรงเตรียมการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น ฉะนั้น เมื่อเสด็จกลับถึงประเทศไทยแล้ว จึงได้มีพระบรมราชโองการให้กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปathy เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจะพระราชทานให้แก่พสกนิกรชาวไทยเนื่องในโอกาสวันครบรอบ ๑๕๐ ปีแห่งจักรีวงศ์ คือในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งกรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปathy ได้มอบหมายให้นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศและพระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการร่างเค้าโครงเป็นภาษาอังกฤษซึ่งเรียกว่า “An Outline of Change in the Form of Government” หรือที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “ร่างรัฐธรรมนูญ” เพราะเป็นเอกสารที่กำหนดถึงหลักการปกครองในระบอบรัฐสภาโดยกำหนดรูปแบบการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและนิติบัญญัติ ให้มีกลไกการบริหารประเทศ ประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ ทรงดำรงตำแหน่งประมุขทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศแทนพระองค์ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อช่วยในการบริหารประเทศ ส่วนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทคือ สมาชิกที่มีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อีกด้วย^(๔๖) ทั้งนี้ นายสตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาจาได้เสนอบันทึกความเห็นของตนเองประกอบไปด้วยโดยมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ยังไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยให้เหตุผลว่ายังไม่ถึงเวลาเนื่องจากคนไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่ควรจะต้องให้ประชาชนได้มีประสบการณ์ในการปกครองตนเองโดยเริ่มต้นจากการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน^(๔๗)

เมื่อได้มีการเสนอเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง พร้อมบันทึกความเห็นของบุคคลทั้งสองไปยังอภิรัฐมนตรีสภาเพื่อพิจารณาว่ามีความเห็นเช่นไร ปรากฏหลักฐานว่ากรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของบุคคลทั้งสองว่า “ยังไม่ถึงเวลาที่จะจัด

^(๔๖) หจช., ร.๗ สบ. ๒.๔๗/๑๔๒ เรื่อง An Outline of Change in the Form of Government ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๗๕

^(๔๗) หจช., ร.๗ สบ. ๒.๔๗/๒๔๒ เรื่อง Memorandum Concerning the Proposal Changes in the Form of Government ของนายสตีเวนส์และ Memorandum ของพระยาศรีวิสารวาจา ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๕

ให้มีการเปลี่ยนแปลงในขณะนี้”^(๔๘) ส่วนสมาชิกอภิรัฐมนตรีท่านอื่น ๆ พอสันนิษฐานได้ว่าไม่เห็นด้วย ในขณะที่กรมหมื่นเทวะวงศ์วโรปกษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาที่จะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) อย่างเช่นประเทศในยุโรป^(๔๙) แต่ด้วยความลึกลับพระทัย จึงทำให้เกิดการรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

๔. แนวความคิดทางการเมืองของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕

๔.๑ แนวความคิดในการปฏิเสชาำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของคณะราษฎร

นายปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการวางรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนและเป็นผู้ซึ่งมีแนวความคิดในการปฏิเสชาำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และถือว่าเป็นมันสมองของคณะราษฎรโดยนายปรีดี ได้รับทุนรัฐบาลไทยให้ไปศึกษากฎหมายที่ประเทศฝรั่งเศส โดยไปศึกษาอยู่เป็นเวลา ๗ ปี (ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๖๓ - ๒๔๗๐)^(๕๐) ในช่วงเวลานั้นนายปรีดีศึกษาอยู่ในฝรั่งเศส ได้ร่วมกับนักเรียนไทยในฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ และในประเทศอื่นที่ขึ้นตรงต่อสถานทูตไทย ณ กรุงปารีส จัดตั้งสมาคมชื่อ “สามัคยานุเคราะห์” ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ นายปรีดีได้รับเลือกเป็นนายกสมาคมฯ โดยได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเพื่อนนักเรียนไทยที่กรุงปารีสและได้ตกลงกันที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยได้มีการประชุมกับเพื่อนอีก ๖ คน ที่กรุงปารีสในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๐ ก่อตั้ง “คณะราษฎร” ขึ้น ซึ่งที่ประชุมมีมติให้นายปรีดีเป็นหัวหน้าคณะราษฎร จนกว่าจะมีบุคคลที่เหมาะสมเป็นหัวหน้าคณะราษฎรในกาลต่อไป^(๕๑)

จากแนวความคิดของคณะราษฎรที่ได้มีการวางแผนเตรียมการไว้ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการมอบหมายให้พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้าใหญ่ฝ่ายทหารในการวางแผนใช้กำลังเข้ายึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์โดยพระยาสุรเดชบันทึกไว้ว่าตนเป็นผู้คิดแผนการยึดอำนาจและ

^(๔๘) หจข., ร.๗ สบ. ๒.๕๒/๓๓๕ เรื่อง ร่างลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพถึงเจ้าพระยามหิธร

^(๔๙) หจข., ร.๗ ต.๓๘/๑๗ เรื่อง พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ต่อความเห็นของนายมุสโสลินี เรื่อง การศึกษาของอิตาลี ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๗๕

^(๕๐) ปรีดี พนมยงค์, ชีวิตประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๔๔, หน้า ๒

^(๕๑) ปรีดี พนมยงค์, แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, กรุงเทพฯ : มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ ๖๐ ปี ประชาธิปไตย, ๒๕๓๕, หน้า ๓

เปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งมี ๒ ขั้นตอน คือ ยึดอำนาจปกครองและสถาปนากองการปกครองแบบประชาธิปไตย^(๕๒)

ในขณะที่พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จแปรพระราชฐานไปประชุมอยู่ที่ ณ พระที่นั่งไกลกังวล หัวหิน คณะราษฎรก็ได้เริ่มปฏิบัติการในคืนวันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนยึดอำนาจได้สำเร็จ ในวันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

๔.๑.๑ แนวความคิดที่ปรากฏในประกาศคณะราษฎรฉบับแรก

พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้อ่านคำแถลงการณ์ของคณะราษฎรฉบับแรก (ซึ่งเชื่อว่าร่างโดยนายปรีดี พนมยงค์) โดยมีแนวความคิดที่สำคัญ ๓ ประการคือ

(๑) แนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและมีสิทธิในการปฏิวัติของประชาชน

(๒) แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์

(๓) แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ^(๕๓)

๔.๑.๒ แนวความคิดของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร

ในหนังสือกราบบังคมทูลอันเชิญพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงเป็นกษัตริย์ซึ่งลงนามโดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา พันเอกพระยาทรงสุรเดช และพันเอกพระยาฤทธิอัคเนย์ ในฐานะคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประกาศคณะราษฎรฉบับแรกแล้ว มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวโดยจำกัดการใช้อำนาจพระมหากษัตริย์ให้อยู่ใต้กฎหมายโดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่มีแนวความคิดที่ต่างกันในเรื่องการสถาปนารูปแบบการปกครอง ดังนี้

(๑) แนวความคิดของคณะราษฎร (ซึ่งเชื่อกันว่าร่างโดยนายปรีดี พนมยงค์) กำหนดรูปแบบการปกครองเป็น ๒ รูปแบบ คือ

(ก) แบบที่หนึ่ง คือ การปกครองระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยินยอมเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมาย

(ข) แบบที่สอง คือ การปกครองระบอบรัฐสภาที่มีสามัญชนเป็นประมุขของประเทศภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิเสธการเป็นประมุขของประเทศ

^(๕๒) นายสุจินดา, พระปกเกล้าฯ กษัตริย์นักประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๑๙, หน้า ๒๘๔ - ๒๘๕

^(๕๓) ชำนาญวิทย์ เตร์ตัน, แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึงพุทธศักราช ๒๕๒๐, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๗๘ - ๗๙

ซึ่งเท่ากับเป็นการล้มเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์ และให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสามัญชนเป็นประมุขของประเทศให้อยู่ในตำแหน่งภายในกำหนดเวลา อันเป็นแนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(๒) แนวความคิดของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารที่ยังคงยึดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ว่าพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงยินยอมหรือจะทรงปฏิเสธก็ยังคงมีสถาบันพระมหากษัตริย์ต่อไป โดยจะเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่เห็นสมควรมาเป็นกษัตริย์

ความแตกต่างทางแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งภายในคณะราษฎรในเวลาต่อมา ทำให้คณะราษฎรแตกแยกเป็นฝ่ายอนุรักษนิยมและฝ่ายก้าวหน้าที่ถูกโจมตีว่าเป็นฝ่ายซ้ายหรือคอมมิวนิสต์ในเวลาต่อมา^(๕๔)

๕. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ยึดอำนาจได้สำเร็จเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ก็ได้จัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ขึ้นเพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งแม้ว่าจะมีชื่อเรียกว่าพระราชบัญญัติก็ตาม แต่ก็มีเนื้อหาที่เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญนั่นเองโดยมีสาระสำคัญและข้อสังเกตดังนี้

๕.๑ สาระสำคัญ

พระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงสถาบัน ๓ สถาบันคือ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร และ คณะกรรมการราษฎร

๕.๑.๑ สภาผู้แทนราษฎร

๕.๑.๑.๑ อำนาจหน้าที่

- (๑) สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ
- (๒) สภาฯ เป็นผู้เลือกสมาชิกในสภา ๑ คนให้เป็นประธานกรรมการราษฎรและให้ประธานฯ เลือกสมาชิกในสภาฯ อีก ๑๔ คน เพื่อเป็นกรรมการราษฎร ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบของสภาฯ แล้ว ให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกนั้นเป็นกรรมการราษฎร แต่เมื่อสภาฯ เห็นว่า คณะกรรมการราษฎรมิได้ดำเนินการตามรัฐประศาสนโยบายของสภาฯ สภาฯ ก็มีอำนาจเชิญ คณะกรรมการราษฎรให้ออกจากหน้าที่แล้วเลือกใหม่ได้

^(๕๔) ชำนาญวิทย์ เตรีตน์, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๕๓), หน้า ๗๙

(ก) กษัตริย์ทรงมีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้ภายในกำหนด ๗ วัน แต่หากสภาฯ มีมติยืนยันตามเดิม สภาฯ ก็มีอำนาจประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายได้เอง

(ข) สภาฯ มีอำนาจวินิจฉัยคดีอาชญาที่กษัตริย์ถูกฟ้องร้องได้

๕.๑.๑.๒ การดำรงตำแหน่ง

การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาฯ ให้แบ่งออกเป็น ๓ ช่วงเวลาดังนี้

(๑) สมัยที่ ๑ : นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ ๒ จะเข้ารับตำแหน่ง

สำหรับสมาชิกสภาฯ ในสมัยที่ ๑ นี้ คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารซึ่งใช้อำนาจแทนคณะราษฎรเป็นผู้จัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน ๗๐ คน เป็นสมาชิกสภาฯ

(๒) สมัยที่ ๒ : ภายในเวลา ๖ เดือน หรือจนกว่าจะจัดประเทศให้เป็นปกติเรียบร้อย

สมาชิกในสภาฯ จะต้องมีบุคคล ๒ ประเภททำกิจการร่วมกัน คือ

(ก) ประเภทที่ ๑ ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ ๑ คน ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกเกินกว่าหนึ่งแสนคน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน ทุก ๆ แสนคนเศษของแสนคน ถ้าเกินกว่าครึ่ง ให้นับเพิ่มขึ้นอีก ๑

(ข) ประเภทที่ ๒ ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ ๑ มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑ ถ้ามีจำนวนเกิน ให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาด ให้ผู้ที่มีตัวอยู่เลือกบุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

(๓) สมัยที่ ๓ : เมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกในสภาฯ จะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นอันไม่มีอีกต่อไป

๕.๑.๑.๓ ระบบการเลือกตั้ง

(๑) ประชาชนที่มีอายุ ๒๐ ปี มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ได้

(๒) ใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อมโดยให้ดำเนินการดังนี้

(ก) ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนเพื่อให้เป็นผู้เลือกผู้แทนตำบล

(ข) ผู้แทนหมู่บ้านตาม (ก) เลือกผู้แทนตำบล

(ค) ผู้แทนตำบลตาม (ข) เลือกตั้ง ส.ส.

(๓) การนับคะแนนถือหลักเสียงข้างมากหลายรอบ การเลือกตั้ง ส.ส. ให้ถือตามคะแนนเสียงข้างมาก ถ้าผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน ให้มีการเลือกตั้งในรอบสอง ถ้ายังมีผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงเท่ากันในรอบสองอีก ให้ตั้งคนกลางออกเสียงชี้ขาด

๕.๑.๒ คณะกรรมการราษฎร

๕.๑.๒.๑ อำนาจหน้าที่

(๑) คณะกรรมการราษฎรเป็นฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาฯ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของสภาฯ

(๒) คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจออกกฎหมายในกรณีฉุกเฉินได้ แต่ต้องรีบนำกฎหมายนั้นเสนอให้สภาฯ รับรอง

๕.๑.๒.๒ ที่มา

สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกในสภาฯ หนึ่งคนให้เป็นประธานกรรมการราษฎรและให้ประธานกรรมการราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกในสภาฯ อีก ๑๔ คน เพื่อเป็นกรรมการราษฎร ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบของสภาฯ แล้ว ให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกนั้นเป็นกรรมการราษฎร^(๕๕)

๕.๒ ข้อสังเกตของผู้เขียน

(๑) มนตรี รูปสุวรรณ ได้นำความคิดเห็นของปรีดี พนมยงค์^(๕๖) และพลโท ประยูร ภมรมนตรี^(๕๗) มาวิเคราะห์แล้วลงความเห็นว่า คณะราษฎรมีเจตนารมณ์ที่จะนำระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งของอังกฤษมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย^(๕๘) แต่ในส่วนที่เป็นบทวิเคราะห์ระบบการเมืองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มนตรี รูปสุวรรณ ได้สรุปว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา (Assembly Government) ซึ่งฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการราษฎร) อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) แต่ผู้เขียนเห็นต่างจากความเห็นข้างต้น โดยผู้เขียนเห็นว่า ระบบการเมืองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นความพยายามในการนำบางส่วนของระบบสมัชชาที่ฝรั่งเศสเคยใช้

^(๕๕) สรุปจาก มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ ๗, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๑๖๘ และมานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๔๙ พร้อมข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐), สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๘, พ.ศ. ๒๕๔๙, หน้า ๑๐ - ๑๒

^(๕๖) ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, ๒๕๒๖, หน้า ๓๔๖

^(๕๗) ประยูร ภมรมนตรี, บันทึกการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕, กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, ๒๕๑๔, หน้า ๙

^(๕๘) มนตรี รูปสุวรรณ, อ้างแล้วในเชิงอรอด (๕๕), หน้า ๑๖๗

ในภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ มาผสมผสานกับระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

ภายหลังจากที่ได้ยึดอำนาจได้สำเร็จแล้ว คณะราษฎรได้พยายามร่วมมือและประนีประนอมกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างมากด้วยการเข้าเฝ้าขอพระราชทานอภัยโทษถึง ๒ ครั้ง และพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้ความร่วมมือและช่วยเหลือสนับสนุนคณะราษฎรในการบริหารประเทศด้วยการนิรโทษกรรมให้กับคณะราษฎรตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวที่เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕^(๕๙) ส่วนคณะราษฎรได้เข้าเฝ้าขอมาต่อพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

การขอขมาและการขอพระราชทานอภัยโทษของคณะราษฎรเท่ากับเป็นการยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่เพราะหากการปฏิวัติของคณะราษฎรเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบล็อค แล้ว ย่อมถือว่าคณะราษฎรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดหรือรัฐอธิปไตย ย่อมมีอำนาจออกกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย อีกทั้งพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองโดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงมีผลเท่ากับว่าพระมหากษัตริย์ทรงสละอำนาจกลับคืนมาที่ประชาชน ดังนั้น การปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ในทางกฎหมาย ถือว่าอำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ถูกลบล้างไปและยังคงเป็นพระมหากษัตริย์อยู่^(๖๐)

เมื่อพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทยใน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นรัฐอธิปไตยก็หมดไป โดยทรงกลายมาเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศและทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นของปวงชนชาวไทยโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล^(๖๑)

๖.๑ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ

๖.๑.๑ สถาผู้แทนราษฎร

๖.๑.๑.๑ อำนาจหน้าที่

^(๕๙) เสถียร ลายลักษณ์, เปิดประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๔๕, กรุงเทพฯ : นิติเวชช์, ๒๔๘๓, หน้า ๑๒๙

^(๖๐) ชำนาญวิทย์ เตรีตน์, อ้างแล้วในเชิงอรธ (๕๓), หน้า ๘๑ - ๘๓

^(๖๑) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๑๙, หน้า ๒๔-๒๗

(๑) สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้ ๑ เดือน

(๒) สภาฯ มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ส.ส. มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี

(๓) สภาฯ มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

๖.๑.๑.๒ การดำรงตำแหน่ง

(๑) สภาฯ มีสมาชิก ๒ ประเภท จำนวนเท่ากัน คือ

(ก) ประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง

(ข) ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง

(๒) สภาฯ มีวาระ ๔ ปี

๖.๑.๒ คณะรัฐมนตรี

๖.๑.๒.๑ อำนาจหน้าที่

(๑) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน

(๒) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน แต่จะต้องเสนอสภาฯ เพื่อพิจารณาอนุมัติในการประชุมสภาฯ ครั้งต่อไป

(๓) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาฯ ได้

๖.๑.๒.๒ การดำรงตำแหน่ง

(๑) คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอย่างน้อย ๑๔ คนซึ่งต้องเลือกจาก ส.ส. นอกจากนั้น จะเลือกผู้ที่ไม่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็น ส.ส. ก็ได้

(๒) คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาฯ ลงมติไม่ไว้วางใจทั้งคณะหรือเมื่อสภาฯ ชุติให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง

๖.๑.๓ ศาล

(๑) การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

(๒) ศาลจะตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ^(๖๒)

๖.๒ ข้อสังเกต

(๑) ระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นระบบรัฐสภา

^(๖๒) สรุปรจากมนตรี รุปรุวรรณ, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๕๕), หน้า ๑๖๘ - ๑๗๐ และมานิตย์ จุมปา, อ้างแล้วในเชิงอรรถ (๕๕), หน้า ๑๒ - ๑๖

(๒) ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว คณะราษฎรได้เกิดความแตกแยกกันระหว่างคณะราษฎรฝ่ายบริหารและคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนเกี่ยวกับร่างเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ โดยฝ่ายอนุรักษนิยมกล่าวหาว่าร่างเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี เป็นแบบคอมมิวนิสต์ นายปรีดีจึงถูกบังคับให้เดินทางออกนอกประเทศในวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่นายปรีดียืนยันว่าร่างเค้าโครงเศรษฐกิจไม่ใช่คอมมิวนิสต์และตนเองก็ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ตามที่ถูกกล่าวหา^(๖๓) ต่อมาจึงมีการประนีประนอมกันระหว่างคณะราษฎรกับพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยนายปรีดีสัญญาว่าจะไม่ดำเนินการตามร่างเค้าโครงเศรษฐกิจอีก^(๖๔)

(๓) หลังจากนั้น ก็มีการรัฐประหารโดยคณะผู้นำทหารอีกหลายครั้งสลับกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่พยายามนำระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมของประเทศตะวันตกมาใช้ในประเทศไทย

^(๖๓) ชำนาญวิทย์ เตร์ตัน, อ้างแล้วในเชิงอรธ (๕๓), หน้า ๑๔๓ - ๑๔๕

^(๖๔) ชำนาญวิทย์ เตร์ตัน, อ้างแล้วในเชิงอรธ (๕๓), หน้า ๑๔๖