

เอกสารทางวิชาการ

การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ

วิภาลัย อีร์ชัย

หมวดสังคมศึกษา

โรงเรียนวัดเบญจมบพิตร



มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ

วิภาลัย อีร์ชัย

หมวดสังคมศึกษา

โรงเรียนวัดเบญจมบพิตร

เอกสารทางวิชาการ

หมายเลข 2/007

(เมษายน 2524)

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

เลขที่ 413/38 ถนนอรุณอมรินทร์ บางกอกน้อย

กรุงเทพมหานคร. โทร. 424-5768.

อธิบดีบริหารการ

จาก

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

คำนำ

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 และต่อมาได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิในปี พ.ศ. 2521 โดยมีเป้าหมายหลักในการส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการจัดพิมพ์หนังสือตำราทุกประเภทในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งที่เป็นงานแปลโดยตรง งานแปลและเรียบเรียง งานถอดความ งานรวบรวม งานแต่ง และงานวิจัย ในระยะแรกเราได้นำส่งเสริมงานแปลเป็นงานหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานแปลตำราทางวิชาการ แต่ต่อมาตำราในสาขาวิชาเหล่านี้ได้มีมากขึ้น ในปัจจุบันมูลนิธิ จึงกำหนดเป้าหมายหลักในการส่งเสริมให้มีการผลิตตำราและหนังสือประกอบการศึกษาที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเมืองไทย อาเซียนอาเซียนและอื่นๆ โดยเฉพาะ

ในปี พ.ศ. 2523 มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มีนโยบายที่จะผลิตเอกสารทางวิชาการ เพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ทั้งของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ โครงการเอกสารวิชาการดังกล่าวนี้ จะประกอบด้วยเอกสารทางวิชาการรวม 2 ชุดคือ

ชุดที่หนึ่ง รวมบทแปลและเรียบเรียงบทความ หรือเอกสารทางวิชาการที่ชาวต่างประเทศเขียนเกี่ยวกับเมืองไทยในแง่มุมต่าง ๆ ในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เอกสารทางวิชาการชุดนี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับ จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ซึ่งมูลนิธิ ได้เคยจัดทำมาแล้วในระหว่างปี พ.ศ. 2516 - 2519 ต่างกันแต่เพียงว่า จะมีการรวบรวมบทความในหัวข้อเดียวกันให้เป็นกลุ่มก้อน และนอกจากนี้เอกสารต้นฉบับที่อยู่ในข่ายของการจัดทำเอกสารทางวิชาการชุดนี้มิได้จำกัดเฉพาะภาษาอังกฤษทั้งที่เคยเป็นมาในอดีต หากแต่จะขยายวงกรอบให้ครอบคลุมผลงานในภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ด้วย

ชุดที่สอง เป็นรายงานผลการวิจัย ทั้งที่เป็นงานวิจัยอิสระและงานวิจัยที่ได้รับเงินอุดหนุนจากสถาบันต่าง ๆ รวมตลอดจนถึงงานวิทยานิพนธ์

เจตนารมณ์ของการจัดทำเอกสารทางวิชาการดังกล่าวนี้ มิใช่มีเฉพาะแต่การ
เผยแพร่ผลงานทางวิชาการเท่านั้น หากทว่ายังเป็นการเตรียมต้นฉบับสำหรับการจัด
ทำหนังสืออ่านประกอบการศึกษาลักษณะวิชาต่าง ๆ (Readings) ในภาคหน้าอีกด้วย

ท่านที่สนใจเสนอเอกสารทางวิชาการให้มูลนิธิ จักรพันธ์ โปรคติดต่อเจ้าหน้าที่
มูลนิธิฯ ทางจดหมาย หรือทางโทรศัพท์ เอกสารทางวิชาการเรื่องใดที่ได้รับการพิจารณา
จากมูลนิธิฯ ผู้เขียนจะได้รับเงินสมนาคุณจากมูลนิธิฯ ในอัตราอันสมควร

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

413/38 ถนนอรุณอมรินทร์

บางกอกน้อย กรุงเทพฯ 7

โทร. 424-5768.

การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ

(A Historical Study of Thai Constitutions)

1. บทนำ

การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ถึงรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย ซึ่งเป็นโครงร่างสำคัญในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย และเป็นกฎหมายหลักอันสำคัญสูงสุดของประเทศนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญของไทยอยู่ในฐานะที่ไม่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา หลายครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงถึงกับมีการปฏิวัติ รัฐประหาร เป็นผลให้รัฐธรรมนูญถูกทำลาย เจะจะได้มีการพยายามสร้างระบอบการปกครองให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญมากเพียงใดก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงตัวอักษรเท่านั้น เพราะปัจจัยที่สำคัญของระบอบการปกครองตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น จะสร้างได้ก็ต่อเมื่อได้มีการยอมรับสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ตลอดจนการยอมรับในทางปฏิบัติของบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองอีกด้วย

แนวความคิดทางด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญเริ่มเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงเมื่อ พ.ศ. 2475 ซึ่งปรากฏว่าปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทยเราเริ่มเป็นการปกครองโดยรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดจากความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนโดยตรง โดยตระหนักหรือเข้าใจถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ

บทความนี้มุ่งที่จะพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตลอดจนการล้มเลิกของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กับรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจในการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญของไทยได้ดียิ่งขึ้น

2. ความหมาย ลักษณะทั่วไป และวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญ

2.1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญ

ความหมายของรัฐธรรมนูญ

คำว่า "รัฐธรรมนูญ" ของไทยเรานั้น ประกอบด้วยคำว่า "รัฐ" หมายถึง บ้านเมืองหรือแผ่นดิน กับคำว่า "ธรรมนูญ" หมายถึงบทกฎหมายว่าด้วยระเบียบการ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงหมายถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบการปกครองแผ่นดินหรือรัฐ¹ ซึ่งในทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศประชาธิปไตยหรือประเทศคอมมิวนิสต์ ต่างก็มีรัฐธรรมนูญด้วยกันทั้งสิ้น เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่วางรูปของระบอบการปกครองประเทศ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรสำคัญแห่งรัฐ ระบอบการปกครอง และถ้าเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงแล้ว ก็จะต้องมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรไว้ด้วย² นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำนิยามของรัฐธรรมนูญไว้อย่างต่าง ๆ กันอีกเช่น

1. รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ซึ่งกำหนดอำนาจของส่วนหรือหน่วยต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยระบุว่าจะใช้อำนาจอย่างไร และอำนาจของรัฐบาลมีมากน้อยเพียงใดในการบริหารงาน³

2. รัฐธรรมนูญ คือ บรรทัดฐานที่ควบคุมตัวบทกฎหมายที่รัฐประกาศใช้กับราษฎร⁴

¹ปรีดี พนมยงค์, ระบอบประชาธิปไตยและการร่างรัฐธรรมนูญ (พระนคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2518), หน้า 272.

²ฐานันท์ กรชัยเชียร, ระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์สุรัสวดี, 2520), หน้า 7 - 8.

³บรรพต วโรบล, สุโขทัย นวลสกุล และบรรพต วโรบล, ประเพณี, รัฐศาสตร์ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520).

⁴G.A. Jacobson and H.K. Lippman, Political Science. (Barnes and Noble, 1969)

3. กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ กฎข้อบังคับทางกฎหมายที่จัดตั้งอำนาจของผู้ปกครองของรัฐ กำหนดการสืบทอดอำนาจและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อประชาชนอย่างมาก ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผู้ปกครองจะละเมิดมิได้เท่านั้น แต่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง และป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอีกด้วย

ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญจัดเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนภายใน ซึ่งบัญญัติถึงความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐ กำหนดระเบียบและ ความเกี่ยวพันระหว่างองค์ทั้งหลายของรัฐ เราอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการ คือ

1. กำหนดรูปของรัฐ
2. กำหนดรูปและองค์กรของรัฐบาล
3. กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิทั้งหลายของรัฐ⁶

รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้น มีลักษณะไม่เหมือนกัน ถ้าจะพิจารณาดูในทางรูปของรัฐธรรมนูญซึ่งแสดงออกเป็นบทบัญญัติต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญอยู่ 2 ประเภท คือ

1. รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารฉบับเดียว แต่เขียนไว้ในเอกสารหลายฉบับ และปรากฏในรูปประเพณีนิยมที่ยึดถือกันมาเป็นเวลานาน เช่น รัฐธรรมนูญของอังกฤษ เป็นต้น

⁵ Marcel Prelot, อ้างถึงใน พงศ์พิชญ์ ตูณตาทัญ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (พระนคร : หน่วยบริการเอกสารจุฬาลงกรณ์), หน้า 39.

⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2482), หน้า 4 - 5.

2. รัฐธรรมนูญที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรในเอกสารฉบับเดียวและอาจปรากฏในรูปของประเพณีที่ยึดถือกันมาเป็นเวลานานบ้างเหมือนกัน เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส⁷

ขณะเดียวกันถ้าเราจะแบ่งรัฐธรรมนูญตามวัตถุประสงค์ผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญแล้วจะแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

1. รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชนผู้ถือการปกครองประเภทหนึ่ง
2. รัฐธรรมนูญกษัตริย์ไทย ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อคณะผู้ปกครองอีกประเภทหนึ่ง⁸

2.2 วิวัฒนาการและกำเนิดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ นั้นมีวิวัฒนาการและกำเนิดมาไม่เหมือนกัน เราอาจรวมได้ว่า กำเนิดของรัฐธรรมนูญอยู่ 3 ทางด้วยกัน เรียงเป็นลำดับกันไปตามความเจริญของบ้านเมือง ดังนี้คือ

ทางที่ 1 รัฐธรรมนูญที่ประมุขแห่งรัฐให้เอง รัฐธรรมนูญชนิดนี้เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของพระมหากษัตริย์ฝ่ายเดียว ซึ่งในชั้นเดิมทรงปกครองประเทศอย่างสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ภายหลังยอมจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองให้รัฐสภาขึ้น และยอมรับสิทธิเสรีภาพบางอย่างของราษฎร รัฐธรรมนูญชนิดนี้ยังถือว่า พระมหากษัตริย์ยังอยู่เหนือราษฎรโดยปริยาย และไม่มีหลักประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เพราะพระมหากษัตริย์พระราชทานเอง จึงยังสงวนพระราชอำนาจของพระองค์ไว้มาก อย่างใดที่เห็นสมควรให้จึงจะให้ แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญชนิดนี้เป็นสิ่งแสดงน้ำพระทัยอันดีในเชิงการเมืองของพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงรู้สึกว่สมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นจะใช้ต่อไปไม่ได้ เพราะบ้านเมืองเจริญเพียงพอที่จะให้ราษฎรมีส่วนปกครองตนเองได้แล้ว จึง

⁷ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร : บรรณกิจ-
เทรตกิจ, 2520), หน้า 2.

⁸ กรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ, เรื่องเดิม, หน้า 25.

พระราชทานรัฐธรรมนูญเสียเอง เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิวัติในภายหลัง รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยลักษณะเช่นนี้ ช่วยให้องค์พระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพยำเกรงและเพิ่มความรักใคร่ของราษฎรมากขึ้นอีก ตัวอย่างรัฐธรรมนูญชนิดนี้ก็มีเช่น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น⁹

ทางที่ 2 รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐกับราษฎร รัฐธรรมนูญชนิดนี้คือข้อตกลงระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรหรือบุคคลคนหนึ่ง ซึ่งกระทำในนามของราษฎรจัดการร่วมกันใหม่ขึ้น รัฐธรรมนูญชนิดนี้จึงแตกต่างกับรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาแล้วในทางที่ 1 และมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่า โดยที่ตามธรรมดาแล้วมักเกิดจากการปฏิวัติซึ่งต้องการให้พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติอยู่ แต่จำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และพระมหากษัตริย์ก็ยอมรับรองรัฐธรรมนูญนั้น

สำหรับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ของเราก็จัดเข้าอยู่ในประเภทนี้ ทั้งนี้เห็นจากข้อความตอนหนึ่งในพระราชปรารภว่า "โดยที่คณะราษฎรได้ขอรองให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้นและโดยที่โคตรจยอมรับตามคำขอของคณะราษฎร"¹⁰

ทางที่ 3 รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยราษฎรร่างขึ้นหรือเลือกผู้แทนขึ้นให้ทำหน้าที่เป็นผู้ร่าง รัฐธรรมนูญที่ราษฎรร่างขึ้นนั้นอาจจะไม่ร่างเองโดยตรง คือมีคณะกรรมการสำหรับยกร่าง

⁹ พระจักรพรรดิเมกุชิโตะ ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แกราษฎรญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 นับว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่มีการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิใช่รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยโดยแท้ สิทธิในการเลือกตั้งที่ให้แก่ประชาชนยังอยู่ในวงจำกัด ฝ่ายบริหารรวบรวมอำนาจไว้มาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้ใช้สืบมาจนสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อ ค.ศ. 1945.

¹⁰

พระราชปรารภพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.

ขึ้น แล้วนำร่างนั้นไปให้ราษฎรลงคะแนนรับรองก็ได้ตามแบบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจ
อธิปไตยโดยตรง หรือตามแบบการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง¹¹

สำหรับในกรณีที่ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนขึ้นให้ทำหน้าที่เป็นผู้ร่างนั้น เมื่อผู้แทนเหล่านี้
ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ป็นอันหมดหน้าที่ของตนคือตนได้รับเลือกมาเฉพาะเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ
นั้น ราษฎรจะต้องเลือกผู้แทนขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยวิธีที่
ผู้แทนราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้นนี้เรียกว่า Convention เช่นรัฐธรรมนูญเยอรมัน (ค.ศ. 1919)
รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นเช่นนี้มักเนื่องมาจากการปฏิวัติซึ่งล้มระบอบการปกครองอย่างเก่าเสียสิ้นเชิง
และร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญสเปน (ค.ศ. 1931) อันเกิดขึ้นโดยการเปลี่ยน
แปลงการปกครองจากที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาเป็นสาธารณรัฐ ราษฎรได้เลือกตั้งผู้แทน
ราษฎรสำหรับทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นชุดหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรนี้จึงเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ
โดยแท้ เมื่อร่างและลงมติเสร็จแล้วก็หมดอายุไปเอง และมีการเลือกตั้งผู้แทนกันใหม่¹²

3. การเคลื่อนไหวตามแนวความคิดประชาธิปไตยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475

3.1 การแผยบายแนวความคิดประชาธิปไตยเข้ามาในประเทศไทย

นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 17 (พุทธศตวรรษที่ 22) เป็นต้นมา ประชาชนของประเทศ
ต่าง ๆ ทางตะวันตกได้เริ่มต้นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิทาง
การเมืองจากพระมหากษัตริย์ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบ

¹¹ การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเกือบโดยตรง เป็นการปกครองแบบผสมระหว่าง
การปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยเองโดยตรง และการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจ
อธิปไตยโดยทางผู้แทน ถือนอกจากราษฎรจะตั้งผู้แทนให้ใช้อำนาจสูงสุดแทนตนแล้ว ยังสงวน
สิทธิในการใช้อำนาจนี้เองโดยตรงสำหรับกิจการบางอย่างด้วย เช่น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลง
มติในร่างกฎหมายเรื่องใดแล้ว ต้องนำไปให้ราษฎรออกเสียงรับรองเห็นชอบด้วย จึงจะใช้ได้
สมบูรณ์ เป็นต้น.

¹² ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 17 - 21.

สมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งให้ราษฎรเข้ามามีสิทธิ มีเสียงในการบริหารประเทศ การเรียกร้องสิทธิของประชาชนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ระบอบการปกครองจากระบอบเก่าไปสู่ระบอบใหม่ สำหรับประเทศไทยจากการติดต่อกับ ต่างประเทศในปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงเปิดประเทศ ทำให้แนวความคิดประชาธิปไตยภายในระบอบรัฐธรรมนูญแพร่หลาย แต่ ยังคงอยู่ในวงแคบ ดังนั้น การสนใจศึกษาวิทยาการของตะวันตกยังคงจำกัดอยู่เฉพาะชั้นชน ปกครองจำนวนน้อย สำหรับองค์พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงสนใจศึกษา วิธีการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาของพระองค์ซึ่งมีไปถึง นายเฟรงกินเฟียซ์ ประธานาธิบดีคนที่ 14 แห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. 2403 มีความตอน หนึ่งว่า "ในแผ่นดินยูไนเต็ดอเมริกาฉันบรรพบุรุษเดิมตั้งไว้และสืบมาตั้งแต่ครั้งปรีโสเคนต์ยอค วัคซิงตัน ให้ราษฎรทั้งแผ่นดินผู้ซึ่งข้าพเจ้าทราบการบ้านเมืองเป็นवार เป็นคราว ... ไม่มีการ ชักขวางแย่งแย่งแก่กัน ด้วยคุณนั้น ๆ จะช่วงชิงอิสรียศเป็นใหญ่ในแผ่นดินดังเมืองอื่น ๆ ซึ่ง เป็นอยู่เนื่อง ๆ นั้นได้ ก็เห็นว่าเป็นการอัศจรรย์ยิ่งนัก เป็นชนบทธรรมเนียมที่ควรจะสรรเสริญ"¹³ มีน้ำพระทัยนิยมชมชื่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานที่จะแสดงให้เห็นว่าทรงมีพระราชดำรินำแนวความคิดแบบใหม่มาใช้ในการปกครองของไทยแต่ประการใด รวมทั้งไม่ปรากฏว่ามีการเคลื่อนไหวของพระราชวงศ์หรือขุนนางชั้นสูงที่ได้รับการศึกษาแต่ประ- การใด อาจจะเป็นเพราะแนวความคิดประชาธิปไตยเป็นของใหม่ และผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับ เรื่องนี้มีจำนวนจำกัด และการปกครองตามระบอบเดิมยังคงสามารถดำเนินไปด้วยดี

3.2 สภาพทางการเมืองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระองค์เสด็จขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ. 2411 นั้น ทรงมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของข้าราชการและพระ- บรมวงศานุวงศ์ จึงได้ตกลงให้สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เป็นผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาพทางการเมืองในระยะนี้มีลักษณะแห่งการต่อสู้เพื่อ

¹³พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า- เจ้าอยู่หัว เล่ม 3 (พระนคร : ศิริสภา, 2506), หน้า 238 - 239.

รวมอำนาจขึ้นมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสถาปนาสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาที่ปรึกษาในพระองค์ในปี พ.ศ. 2417 โดยทรงมีพระราชดำริว่า ราชการบ้านเมืองที่จะเกิดขึ้นใหม่และที่คั่งค้างมาแต่เดิมนั้น ไม่สามารถที่จะทรงจัดการให้สำเร็จโดยลำพังพระองค์เอง " ... ถ้ามีผู้ช่วยกันคิดหลาย บัญญาแล้ว การที่รกร้างมาแต่เดิมก็จะไต่ปลดเปลี่ยนไปทีละน้อย ๆ ความดี ความเจริญก็จะ บังเกิดแก่บ้านเมือง"¹⁴ จากการจัดตั้งสภาทั้งสองนี้ ก่อให้เกิดปฏิกริยาจากกลุ่มที่เคยมีอำนาจ มาก่อนหลายประการ เช่นแต่สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาสุริยวงศ์ ไซยวัฒน์ (บุตรของสมเด็จพระยาฯ) เองก็ไม่ยอมรับเป็นที่ปรึกษาราชการในพระองค์ โดยอ้างเหตุว่าไม่อาจได้นำพิตินัสตยาเป็นครั้งที่สอง และไม่อาจรับคำสาบานเหมือนคน หนึ่งหลายได้ ..."¹⁵

โดยหลักการเมื่อพิจารณาหน้าที่และลักษณะการประชุมของสภาที่ปรึกษาทั้งสอง¹⁶ จะเห็นว่าสมาชิกจะได้รับการฝึกฝนให้รู้จักแสดงความคิดเห็นรวมทั้งคุ้นเคยกับระเบียบวิธีการ ประชุมตามแนวทางของระบอบรัฐสภา แต่เมื่อพิจารณาผลในทางปฏิบัติแล้ว แสดงให้เห็นว่า สมาชิกของสภาทั้งสองใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ ขัดต่อพระราชดำริ ทั้งนี้ เมื่อ พ.ศ. 2435 คำแถลง "ที่ปรึกษาในพระองค์" ได้เปลี่ยน เป็น "องคมนตรี" คำว่า สภาที่ปรึกษาในพระองค์จึงสิ้นสูลงในบัดนี้ ต่อมาจึงได้มีการ ประกาศยกเลิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2437 การเคลื่อนไหวทางการเมือง ที่จะให้มีการปรับปรุงการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดขึ้น เป็นครั้งแรก ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2427 (ร.ศ. 103) เมื่อกลุ่มพระราชวงศ์และขุนนาง

¹⁴ "ประกาศว่าด้วยการตั้งเจ้าน้อย", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1, จ.ศ. 1236, หน้า 2.

¹⁵ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในกรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารแผนก หนังสือตัวเขียนและจารึกเรื่อง พระราชหัตถเลขาสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เลขที่ 1523 มัทธิ 153/1.

¹⁶ ดูรายละเอียดใน "พระราชบัญญัติเจ้าน้อยออกุสเตด" และ "พระราชบัญญัติปริวีเจ้าน้อย", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1, จ.ศ. 1236, หน้า 14 และ 159 ตามลำดับ.

ซึ่งรับราชการ ณ สถานทูตไทยในกรุงลอนดอนและปารีส ไคร่วมกันลงชื่อในหนังสือถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยใ้ส่งสำเนาหนังสือพร้อมกับจดหมายชักชวนให้บุคคลอื่น ๆ ในสยาม เช่น จมื่นไวยวรนาถ (เจิม แสงชูโต) ร่วมลงชื่อด้วย แต่จมื่นไวยวรนาถมิได้ลงชื่อในนั้น หากมีหนังสือทูลเกล้าถวายความเห็นในเรื่องนี้โดยตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹⁷ และใ้ถวายความเห็นว่า พระเจ้าอยู่หัวควรเสด็จประพาสทวีปยุโรป เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง แนวความคิดของจมื่นไวยวรนาถเป็นไปในทางที่สนับสนุนความเห็นของคณะทูตที่ลอนดอนและปารีส แต่ "รุนแรง" น้อยกว่า

ข้อความซึ่งกลุ่ม ร.ศ. 103 ไ้กราบบังคมทูลพระกรุณามีข้อความซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ ไ้กล่าวถึงภัยของจักรวรรดินิยมซึ่งไ้ทวีความรุนแรงมากขึ้น จนอาจเป็นอันตรายต่ออธิปไตยของชาติ อันเป็นการยากที่จะปกครองแบบ "แอบโซลูตโมนากี" ซึ่งมีพระมหากษัตริย์รับผิดชอบแต่เพียงพระองค์เดียวจะสกัดกั้นไว้ได้ วิธีทางเดียวที่เห็นว่าน่าจะเป็นทางรอดทางเดียวของประเทศก็คือ จะต้องเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบ "คอนสติติวชันแนลโมนากี" ซึ่งการบริหารประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประธานภายใต้รัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองในลักษณะที่กว้างขวางกว่าเดิม เพื่อขจัดความคดขยประสิทธิภาพของระบอบเก่า"¹⁸

อาจกล่าวได้ว่า คำกราบบังคมทูลของพระราชวงศ์และข้าราชการ ร.ศ. 103 เป็นแรงกระตุ้นประการหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตัดสินใจที่จะเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครอง โดยอาศัยกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกำลังสนับสนุนทั้งที่ทรงสรุปไว้ในพระราชหัตถเลขาว่า "บัดนี้ ... เป็นเวลาที่เราควรจะจัดใ้เราจึงขบอทุกท่านทั้งปวงว่า การเรื่องนี้เรากำลังคิดจะจัดอยู่ที่เดียว เมื่อท่านทั้งปวงจะช่วยคิดแล้วจงคิดการเรื่องนี้เถิด"¹⁹

¹⁷ ฎีกาสารที่ ข. 14/1 หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เรื่องจมื่นไวยวรนาถทูลเกล้าถวายความเห็นเรื่องจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน จ.ศ. 1247.

¹⁸ ฎีกายกเถียงใน หจข., ร.5 ข. 1 4/1, เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103.

¹⁹ หจข., ร.5 บ 14/4, พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้นี้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247.

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

อาจจะกล่าวได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงยอมรับความ
เจริญของตะวันตกทางเศรษฐกิจและสังคม เข้ามาปรับปรุงประเทศ แต่สำหรับในด้านรูปแบบ
ของการปกครองนั้น ทรงพิจารณาอย่างระมัดระวังมาก ในฐานะองค์พระมหากษัตริย์ พระองค์
ได้ทรงมีพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับความเหมาะสมของสถาบันการเมืองแบบตะวันตก กับสภาพของ
สังคมไทยหลายครั้ง เช่นในพระราชดำรัสตอบกลุ่มเจ้านายและข้าราชการ ร.ศ. 103 ได้ทรง
แสดงทัศนะว่า สิ่งที่เป็นแรงกดดันคือ การปฏิรูปการบริหารระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ส่วน
ปัญหาคำอื่น ๆ เช่น การมีรัฐธรรมนูญและการจัดตั้งองค์การทางนิติบัญญัตินั้น เป็นสิ่งที่จะต้อง
พิจารณาในภายหลัง เมื่อการปฏิรูปการบริหารเป็นผลสำเร็จแล้ว ถึงที่ทรงมีพระราชดำรัสว่า
"การอื่น ๆ ที่จำจะต้องรื้อรื้อบ้างจัดขึ้นใหม่บ้างนั้น เราขอคงไว้ชุกภายหลัง" ²⁰
นอกจากนี้ความล้มเหลวในการทดลองจัดตั้งสภาที่ปรึกษาในฐานะองค์การทางนิติบัญญัติได้กล่าว
มาแล้วข้างต้น ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเชื่อมั่นว่าประเทศไทยยัง
ไม่พร้อมที่จะมีการปกครองตามระบอบรัฐสภา ²¹ จะทรงเห็นความจำเป็นของการที่จะมีฝ่าย
นิติบัญญัติ แต่พระองค์มิได้ทรงทอดทิ้งพระราชภาระในตำแหน่งเสียเลยทีเดียว มีหลักฐานว่า
ได้มีการร่าง "ราชประเพณี" ขึ้นพลเอกอภัย มีลักษณะเป็นร่างกฎหมาย 20 มาตรา กำหนด
ขอบเขตของพระบรมเดชานุภาพ การสืบสันตติวงศ์ และบทบาทเสนาบดีทั้งสามคือ เสนาบดีสภา
องคมนตรีสภา และรัฐมนตรีสภา ²² โดยมีสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวง
ต่างประเทศเป็นผู้ยกร่างขึ้นก่อน พ.ศ. 2431 ²³ แต่ก็มีได้มีการประกาศใช้ เพราะยังไม่มีเวลา
จำเป็นนัก อย่างไรก็ตามแม้ว่าร่างราชประเพณีฉบับนี้เป็นร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีคุณค่าทางประวัติ-
ศาสตร์และนิติศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งถ้าหากมีการประกาศใช้จริง ก็คงถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญ

²⁰ หจพ., ร.5 บ.14/4 พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง
จ.ศ. 1247.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² ดูรายละเอียดใน ประยุทธ์ สิริพันธ์, แผ่นดินพระมหากษัตริย์เจ้าหลวง (พระนคร : ธรรมเสวี,
2501), หน้า 259 - 264.

²³ เรื่องเดียวกัน.

สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชที่สมเด็จพระที่นั่งสุริยาศน์อมรินทร์²⁴ เมาพระราชดำริของพระองค์อาจสังเกตได้จากพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับการปกครองที่ปรากฏออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ซึ่งทรงมุ่งไปยังบุคคล 2 จำพวกคือ พวกที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงไปตามแบบตะวันตกทุกประการ โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมกับสภาพของประเทศ และพวกที่ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีเดิม ไม่ยอมรับแนวความคิดแบบตะวันตกเลย ทรงเห็นว่าควรจะยึดมั่นในทางสายกลาง คือรับมาแต่สิ่งที่ดีและเหมาะสมแก่ประเทศ ดังจะเห็นได้จากความในพระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามารถที่ใน พ.ศ. 2446 ซึ่งยืนยันพระราชดำริของพระองค์ซึ่งทรงเห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถจะรับรูปแบบการปกครองแบบตะวันตกได้อย่างเต็มที่ "เนื่องจากสภาพการณ์ที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในยุโรปราษฎรปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลง แต่ผู้ปกครองขัดขวางการเปลี่ยนแปลงนั้น ในขณะที่ราษฎรไทยยังคอยการศึกษา ขาดความตื่นตัวทางการเมือง ไม่มีความปรารถนาอยากเปลี่ยนแปลงอันใด การที่อยากเปลี่ยนแปลงนั้นกลับเป็นของผู้ที่ปกครองบ้านเมืองอยากเปลี่ยนแปลง เพราะรัฐธรรมนูญประเทศอื่นที่เห็นว่าดีกว่านั้น "²⁵ ทั้งยังทรงชี้แจงให้เห็นว่าเมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะมีรัฐสภาหรือระบบพรรคการเมือง เพราะยังขาดคนที่มีความรู้ความสามารถ และระบอบนี้ก็ยังไม่ใช่สิ่งที่ต้องการของคนส่วนใหญ่ นอกจากผู้ที่ยอยากเอาอย่างประเทศยุโรปเพียงไม่กี่คน อาจสรุปได้ว่า พระองค์ทรงเชื่อมั่นว่าการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยยังไม่เหมาะสมกับสังคมไทยในขณะนั้น แต่การปกครองที่เหมาะสมที่สุดคือ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงทศพิธราชธรรม และทรงพระปรีชาสามารถเป็นประมุข นำอาณาประชาราษฎรไปสู่ความเจริญ ซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ในรัชสมัยของพระองค์ แต่ปัญหาที่คือไม่มีสิ่งใดเป็นหลักประกันได้ว่าพระมหากษัตริย์องค์ต่อ ๆ ไปจะดำเนินตามรอยพระยุคลบาทใดหรือไม่

²⁴ วิชาญ เจริญงามและบรรจงศักดิ์ อูรรณโณ, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพหุองค์การ 2520 (พระนคร : นานาอักษรการพิมพ์, 2520), หน้า 13.

²⁵ ภูรายละเอียดยกในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามารถ" ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยติยา กรรณสูต, รวมเอกสารการเมืองการปกครองไทย (พระนคร : โครงการตำราสังคมศาสตร์, 2518), หน้า 116.

3.3 สภาพทางการเมืองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

อาจกล่าวได้ว่ารัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ตรงกับระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงในโลกอันสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นช่วงเวลาที่ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในประเทศต่าง ๆ เลื่อนกำลังลงและถูกล้มล้างไปโดยมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ และการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญ สำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์ถ้าไม่ถูกล้มล้างไป ก็มีฐานะทางอำนาจจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ²⁶ ซึ่งจะเห็นได้จากกบฏ ร.ศ. 130 ซึ่งเป็นการพยายามที่จะเปลี่ยนระบอบการปกครองมากกว่าการแบ่งชิงอำนาจส่วนบุคคล ดังที่ผู้ก่อการ ร.ศ. 130 ได้บันทึกไว้ว่า " เรื่องเศรษฐกิจของชาติ ... ยังหาได้ดำเนินการไปเยี่ยงอารยประเทศไม่ อย่างน้อยก็เยี่ยงประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงเช่นประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเคยเดินคู่กันมาแต่ ๆ กับประเทศสมัยที่เบิกเมืองท่า แต่ครั้งนี้เปลี่ยนระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยตามกฎหมายแล้ว มิชามินานเท่าใดนัก ความเจริญก้าวหน้าก็วิ่งเข้ามาหาประชาชาติของเขาอย่างรวดเร็วจนเกินหน้าประเทศไทยอย่างไกลลิบ ... แต่ส่วนไทยเรายังล้าหลังอย่างน่าเวทนา ยากที่จะหนีบขบวนที่จะอันเป็นความเจริญก้าวหน้ามาเทียบเคียงให้ทันออกขึ้นใจ มิหนำซ้ำเหตุการณ์ภายในบ้านเมืองค่อนข้างยุ่งเหยิงไม่เป็นลำดับเป็นสัน ถึงกับขาดความพึงพอใจจากพลเมืองผู้เป็นเจ้าของประเทศอีกด้วย เพราะอำนาจการปกครองประเทศชาติได้ตกอยู่ในอุ้งมือของชน ๆ เดียว"²⁷

จากการที่แนวความคิดประชาธิปไตยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญแผ่ขยายในวงกว้างขวางขึ้น เพราะอิทธิพลของแนวความคิดจากทางตะวันตก ตลอดจนบทบาทของสื่อมวลชน มีบทบาทความใจที่ระบอบเก่าและในบางครั้งถึงกับออกมาในลักษณะตำหนิพระมหากษัตริย์ ในปี พ.ศ. 2464 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) องคมนตรี เสนาบดีสภาฯ ได้ทูลเกล้า

²⁶ มัทนา เกษมกล, เรื่องการวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว.

²⁷ ร.ศ. เจริญ ศรีจันทร์ และ ร.ศ. เนตร ทุนวิวัฒน์, กบฏ ร.ศ. 130 (พิมพ์ครั้งที่ 5, พระนคร : อักษรสัมพันธ์), หน้า 51 - 52.

กราบบังคมทูลให้ทรงฟื้นฟูรัฐธรรมนูญสภานี้มาช่วยแก้ไขสถานการณ์ของประเทศให้ดีขึ้น เช่นเดียวกับพระธำมรงค์ของกรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ พร้อมทั้งทูลเสนอให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระกระแสผ่านมาทางพระยาประสิทธิศุภการ (ม.ล. เพื่อ พึ่งบุญ) ในทำนองปฏิเสธ โดยทรงอ้างว่าถ้ารัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์จริง ก็จะต้องอยู่มาจนถึงปัจจุบันนี้ไม่ล้มเลิกไปเสียตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอย่างแน่นอน²⁸ ในตอนปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชกรณียกิจประการหนึ่ง ซึ่งอาจแสดงถึงแนวพระราชดำริที่โน้มเอียงไปในทางประชาธิปไตยมากกว่าช่วงอื่น ๆ ได้แก่การสร้างตุลาการใน พ.ศ. 2461 แต่ในทางปฏิบัติแล้วบางครั้งก็ออกมาในรูปแบบของการทดลองประชาธิปไตย บางครั้งก็ออกมาในรูปแบบของความต้องการการทำงานของข้าราชการบริหารที่ใกล้ชิดพระองค์ จึงเป็นสาเหตุทำให้พระองค์ไม่ทรงเลือกรูปแบบการปกครองใดไว้อย่างถาวรปฏิบัติ หรือวางพื้นฐานการปกครองให้ประชาชน ทั้งนี้ พระองค์จึงหันมาดำเนินการทางอ้อมอื่น เช่น

1. หันมาทำนุบำรุงสถานการศึกษา เช่น ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาเมื่อ พ.ศ. 2464 และขยายการศึกษาถึงขั้นอุดมศึกษา โดยการยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2453 ให้เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. 2458

2. ปลุกฝังความรู้สึกชาตินิยมให้ประชาชนมีความรู้สึกรักชาติ มีความสามัคคี และจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ ทรงเน้นถึงภัยทางเศรษฐกิจของชาวจีน เป็นการสร้างศัตรูใหม่เพื่อเบนความสนใจไปจากการเมือง²⁹ ซึ่งพระองค์สามารถทำได้ผลพอสมควร เพราะทำให้การเรียกร้องทางการเมืองต่าง ๆ ค่อย ๆ ลดลง เปลี่ยนเป็นโจมตีชาวจีนว่าเป็นยิวแห่งบูรพาทิศ

²⁸ กองทัพเรือ, สำนวนหนังสือพระยาประสิทธิศุภการถึงเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี, 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2464, อ้างใน มัทนา เกษมผล, การวิเคราะห์ในเชิงประวัติเรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 123.

²⁹ โปรดดูรายละเอียดใน จุลลา งอนรด, กำเนิดของลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2513).

และเป็นผู้ทำความเสื่อมเสียให้แก่เศรษฐกิจของไทยอย่างใหญ่หลวง ทรงเบนความสนใจออกมา
ในรูปแตกต่างกัน ทรงบทกวี ร้อยแก้ว และบทละคร เมื่อเปลี่ยนความสนใจของประชาชน
มาสู่ยุคใหม่แล้ว ก็ทรงแสดงถึงผลดีของการมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และผลเสียของการ
ปกครองในระบอบรัฐสภา ซึ่งจะเห็นได้จากบทพระราชนิพนธ์ต่าง ๆ ของพระองค์ซึ่งแสดงให้เห็น
เห็นถึงแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระองค์ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยภายในรัฐธรรมนูญ

เราอาจพิจารณาอย่างเด่นชัดได้จากจดหมายเหตุนายวันส่วนพระองค์³⁰ ที่ทรงบันทึก
ในเดือนมีนาคม 2454 และเดือนเมษายน 2455 ซึ่งอาจจะสันนิษฐานได้ว่า การที่ทรงบันทึก
จดหมายเหตุนายวันส่วนพระองค์นี้แรงกระตุ้นมาจากบท ร.ศ. 130 โดยตรง เพราะเพียงจะ
การจับกุมคณะผู้ก่อการไปในปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2454 บันทึกฉบับนี้ของพระองค์เป็นการ
สะท้อนความรู้สึกที่มีต่อความคิดที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองดังกล่าว ข้อความ
ในพระราชบันทึกแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงให้พระทัยแนวความคิดและระบบการเมืองแบบ
ประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ แต่ในทางทฤษฎีไม่อาจนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ และโดยทางทฤษฎีแล้ว
การมีรัฐธรรมนูญในการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมีข้อดีในแง่ที่คัดค้านไม่แน่นอนในเรื่องคุณสมบัติ
ของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่ได้ เพราะอำนาจ
การปกครองประเทศไม่ตกอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว แต่ในทางปฏิบัติแล้วทรงเห็นว่าจะต้องให้
การศึกษาแก่ประชาชนให้พอแก่พอควรเสียก่อน มิฉะนั้นการมีรัฐสภาจะเป็นโทษมากกว่าคุณ³¹
ประกอบกับพระองค์ทรงเชื่อมั่นว่าทรงคุ้นเคยและเข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบ
มีรัฐสภานี้มากกว่าผู้อื่น เพราะทรงเสด็จไปศึกษาที่ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นเอกราชของการปกครอง

³⁰ จดหมายเหตุนายวันในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์ในงานพระราชทาน
เพลิงศพ หม่อมเจ้ารัชชวลิต เกษมสันต์, วันที่ 1 สิงหาคม 2517 (พระนคร : โรงพิมพ์มหา-
มกุฏราชวิทยาลัย, 2517).

³¹ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, วิทยานิพนธ์เรื่อง การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย (เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2512), หน้า 32.

ระบอบประชาธิปไตยเป็นเวลานาน ย่อมคุ้นเคยกับการปกครองที่ดีพอสมควร ทรงเห็นพระทัยว่า การปกครองในระบอบรัฐสภาไม่มีผลดีเป็นที่น่าพอใจ แม้แต่ประเทศอังกฤษเองก็ยังล้มเหลวกับ ระบอบประชาธิปไตย หลังจากพระราชวินิจฉัยแล้วก็ทรงเชื่อมั่นว่าการปกครองระบอบราชาธิปไตย ของไทยแต่เดิมนี้ เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมไทย โดยทรงกล่าวว่า

" ถ้าว่าด้วยการปกครองบ้านเมืองแล้ว วิธีการปกครองอย่างราชาธิปไตยเป็นนิติกรรม ของเราสืบมาแต่ในโบราณกาล ถ้อยคำเราพระเจ้าแผ่นดินกล่าวเช่นนี้ได้ จะกล่าวเข้ากับตัวเอง ถ้าหากเรามีพระเจ้าแผ่นดินเราก็จะต้องกล่าวเช่นนี้เหมือนกัน เพราะเรากล่าวด้วยความเห็น อันแนบใจเรา "32

3.4 สภาพทางการเมืองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นช่วงเวลาที่สยามกำลังประสบ วิกฤตทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างหนัก ปัญหาทางเศรษฐกิจเห็นได้จากงบประมาณแผ่นดิน ไม่สมดุลกัน เพราะรายจ่ายมีมากกว่ารายรับ ทรงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการตัดรายจ่ายของประเทศ เช่น ทรงพิจารณาปลดข้าราชการที่มีจำนวนมากเกินความจำเป็นออกเสียหลายร้อยคน³³ ซึ่งทำให้ งบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2475 สมดุลขึ้น คือรายจ่ายไม่สูงกว่ารายได้ ในปี 2475 รายได้ ของประเทศประมาณ 74,846,000 บาท ส่วนรายจ่ายมี 74,455,160 บาท³⁴ แต่ข้าราชการ ที่ถูกปลดต้องกลายเป็นผู้ไร้งาน นอกจากนี้รัฐบาลยังให้การเก็บภาษีเงินได้ ผู้ที่กระทบกระเทือน จากการเก็บภาษีนี้มากที่สุดคือข้าราชการ ความไม่พอใจเช่นนี้จึงเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้ บุคคลคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และข้าราชการพลเรือน รวมกันก่อการปฏิวัติล้มระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ส่วนปัญหาทาง การเมืองที่สำคัญคือ ปัญหาการเมืองภายในประเทศ สำหรับปัญหาการเมืองที่ใกล้พระองค์มากที่สุด คือฐานะความมั่นคงของราชวงศ์ พระองค์จึงได้สถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้น เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2468³⁵ สถานีประกอบด้วยเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีประสบการณ์ในการรับราชการมามาก ทำหน้าที่

32 หจข. รัชกาลที่ 6-7 เช่นส่วนพระองค์สมเด็จพระยาเจ้าบรมราชานุภาพที่ 47 ม. 13/32 บันทึกการปกครอง.

33 Rong Syamanada, A History of Thailand, (Bangkok: Thai Wattana Penich, 1973) p.171

34 Ibid, p. 172

35 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 42 ตอนพิเศษวันที่ 28 พฤศจิกายน 2468, หน้า 2818.

ถวายคำแนะนำพระเจ้าแผ่นดินในการบริหารบ้านเมืองและช่วยควบคุมการบริหารงานของ
คณะเสนาบดี ส่วนเสนาบดีที่สภานั้นเป็นรูปแบบองค์การฝ่ายบริหารที่มีมาตั้งแต่สมัยพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจาก
สมาชิกในอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภาแล้ว ได้มีการจัดตั้ง "สภากรรมการองคมนตรี"
ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2470 พระราชประสงค์ในการจัดตั้งสภานี้ตลอดจนวิธีการดำเนินการประชุม
ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตยและเห็นว่าสมาชิก
กรรมการองคมนตรีจะไม่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง แต่สภานี้ย่อมจะมีบทบาท
" ทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียง ให้สำเร็จเป็นมติตามแบบ
อย่างการประชุมใหญ่ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองก็จะทำได้
สะดวก"³⁶

โครงการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองเพื่อรับกระแสความคิดประชาธิปไตยของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ นอกจากสภากรรมการองคมนตรีซึ่งเป็นการขยายฐานอำนาจ
ของการบริหารประเทศไปสู่ข้าราชการในระดับสูงแล้ว ยังมีการเตรียมการสำหรับกระจายอำนาจ
เบื้องล่างไปสู่ท้องถิ่น โดยทรงมีพระราชประสงค์ที่จะปรับปรุงการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบบริหาร
ส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล มีการตั้งคณะกรรมการจัดการสุขาภิบาลขึ้นเพื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับการ
การปกครองแบบเทศบาล คณะกรรมการนี้ได้นำพระราชบัญญัติเทศบาลและให้นำเสนอต่อที่
ประชุมสมุหเทศาภิบาล ในวันที่ 11 พฤศจิกายน 2473 ที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม
เป็นบางมาตรา และอนุมัติให้เป็นร่างฉบับสุดท้าย จากนั้นสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์
วรพินิต เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้นำขึ้นทูลเกล้าถวาย³⁷ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราช
บัญญัติก็มิได้ประกาศใช้จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน
พ.ศ. 2475

³⁶ หจช. ร.7 รล. 6/9 พระราชดำรัสในวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรี วันที่ 30
พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 (เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ เป็นผู้อัญเชิญกระแสพระราชดำรัส)

³⁷ หจช. ร.7 ม. 7.5/1 หนังสือกราบบังคมทูลของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต
ที่ 452/10905 วันที่ 17 ธันวาคม 2473.

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ภายใต้รัฐธรรมนูญ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรชาวไทย ทั้งที่ทรงมีพระราชบันทึกการปกครอง
ถึงพระยาภิรมย์ภักดีว่า "ความเคลื่อนไหวในความคิดประเภทนี้ชี้ให้เห็นสัญญาณอันแน่ชัดว่า
วันเวลาของการปกครองแบบผู้นำคืออำนาจสิทธิขาดผู้เดียวใกล้จะหมดลงไปในทุกที่" ³⁸

นอกจากนี้ก็มีบทความเรียกร้องให้รัฐสภาออกมาตามหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ อยู่เรื่อย ๆ
เช่น สยามรีวิว ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2470 ว่า "สภาราษฎรควรมีในประเทศไทยหรือไม่"
นอกจากลงตามหนังสือพิมพ์แล้ว ก็มีผู้ทำหนังสือกราบบังคมทูลสนับสนุนให้พระราชทานรัฐธรรมนูญ
เช่น นายภักดี นายไทยว่า " นานาประเทศรู้สึกว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีคุณค่า
กว้างพอที่จะเล็ดลอดไปจากสายตาของใคร่ครวญโดยเต็มกำลังอย่างประเทศเอกราช
ทั้งหลายในโลก มิได้มั่งงายอยู่ในสิ่งที่ตนสงสัยแล้ว" ³⁹ ดังนั้นเมื่อพระองค์เสด็จกลับจากประเทศ
สหรัฐอเมริกา พระองค์ทรงรับสั่งให้พระยาตรีวิสารวาจา ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงต่างประเทศ
และนายเรมอนต์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศเข้า
เฝ้า ทรงปรารภเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พระองค์ทรงตรัส
ว่า "ฉันมีความประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญแก่ราษฎรโดยเร็วที่สุด และต้องให้ทันวันที่ 6 เมษายน
พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นวันครบรอบมหากรี" ⁴⁰ นายเรมอนต์ สตีเวนส์ จึงยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็น
ภาษาอังกฤษและใช้ชื่อว่า "An Outline of Changes in the Form of Government"
และได้นำร่างดังกล่าวมาถวายเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2474 ร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ มี
ลักษณะใกล้เคียงประชาธิปไตยพอสมควร เพราะอนุญาตให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ ต่อมา

³⁸ พจน. ร.7 ฉบับ 2.47/32 บันทึกการปกครองพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงพระยาภิรมย์ภักดี ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2469 แปลโดย ดร. ชัยวัฒน์ สุนทรวิชัย.

³⁹ พจน. ร.7 ฉบับ 2.1/7 หนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวของ นายภักดี นายไทย ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2468.

⁴⁰ วิชัย ประสงค์สี, แผ่นดินพระปกเกล้า (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสาส์น, 2505), หน้า 174.

พระยาศรีวิสารวาทได้ถวายความเห็นว่ายังไม่สมควร และยังไม่ถึงเวลาพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนเพราะประชาชนมีความรู้ทางการเมืองน้อย และมีระดับการศึกษาต่ำ ควรให้ประชาชนมีประสบการณ์ด้านการปกครองตนเองโดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นเสียก่อนเป็นอันดับแรก⁴¹ นอกจากนี้ยังมีร่างรัฐธรรมนูญของพระยาอภัยภูเบศร (Francis E. Sayre) ซึ่งไม่มีลักษณะประชาธิปไตย เพราะเป็นเพียงร่างกฎหมายซึ่งบัญญัติถึงพระราชอำนาจอันหาขอบเขตมิได้ลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น คงจะเห็นได้ว่า พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอีกด้วย การมีนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการหาคนมาแบ่งเบาพระราชภาระทางการบริหาร

เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่ประชุมอภิรัฐมนตรีและพระบรมวงศานุวงศ์ได้พากันกราบทูลคัดค้าน มีหลักฐานแน่ชัดเฉพาะในกรณีของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการว่า ไม่ทรงเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างทันทีทันใดตามเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ ทั้งนี้จะเห็นได้จากร่างลายพระหัตถ์เลขานับหนึ่งถึงเจ้าพระยามหิธร ความว่า "วันนี้ฉันได้รับหนังสือราชการสำคัญเรื่องวิธีปกครองแผ่นดินที่เจ้าคุณส่งมาเก็บหนังสือลับสำหรับหน้าที่อภิรัฐมนตรีฉันได้อ่านทุกตอนบันทึกทั้ง 3 ฉบับ เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของบิสเตอร์สตีเวนส์และพระยาศรีวิสารวาทว่าเวลานี้ยังไม่ถึงเวลาจัดการเรื่องนี้"⁴² โดยให้เหตุผลว่า ยังไม่ถึงเวลาอันควร เนื่องจากราษฎรยังมีการศึกษาไม่เพียงพอ เกรงว่าเมื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายในภายหลัง ดังนั้นพระองค์จึงมิได้พระราชทานรัฐธรรมนูญจนกระทั่งเกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งช่วยให้พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าประกาศผลเร็วขึ้น พระองค์จึงทรงยอมปฏิบัติตามความประสงค์ของคณะราษฎร โดยคิดว่าพระองค์เองก็คงจะมีบทบาทในการให้คำปรึกษาหารือแก่คณะผู้ปกครองประเทศใดมาก ด้วยทรงมีการเตรียมการไวล่วงหน้าที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วเช่นกัน แต่ขอมาปรากฏว่าคณะราษฎรได้พยายามบีบบังคับพระองค์มากกว่าที่จะแสวงหาโอกาสร่วมมือกับพระองค์ในการบำรุงการปกครองในระบอบนี้ให้เข้ากันหลักการของประชาธิปไตยภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

⁴¹ ร.7 สบ. 2.47/242 Memorandum ของพระยาศรีวิสารวาท ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2474.

⁴² ร.7 สบ. 2.5 ม/335 ร่างพระราชหัตถ์เลขาสั่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ วันที่ เดือน ปี ถึงเจ้าพระยามหิธร.

4. สภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง
2475 - 2490

4.1 การยือำนาจการปกครองของคณะราษฎร

การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นับว่าเป็นจุดสุดยอดของการสะสมความต้องการในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ได้มีการประกาศ "พระราชกำหนดนิรโทษกรรม" แก่คณะราษฎร และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

4.1.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ซึ่งหลวงประดิษฐมนูธรรม นำขึ้นทูลเกล้าถวาย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 39 มาตรา ร่างโดยคณะราษฎร จากธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราวแสดงว่า คณะราษฎรได้อำนาจควบคุมการปกครองไว้ทั้งหมด แม้แต่เส้นาบทักก็ต้องขึ้นกับคณะราษฎร สภาผู้แทนราษฎรเปิดประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ที่ประชุมเลือกเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเป็นประธานสภาราษฎรคนแรก หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นเลขาธิการ ในการประชุมครั้งนี้ หลวงประดิษฐมนูธรรม เสนอให้พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นประธานกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรี) ที่ประชุมเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ ประกอบด้วยการราษฎร (รัฐมนตรี) อีก 14 นาย ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวิธิต่างแห่งธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราวเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

4.1.2 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475"

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 68 มาตรา ร่างโดยอนุกรรมการซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้แต่งตั้งขึ้น และ

ได้แสดงความหวังว่า "ขอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรของเรานี้ยืนยงอยู่ คู่กับสยามรัฐ ราชสีมาตราบนเทือกปลิวसान สมเด็จพระบรมราชปรีชิตานทุกประการ เทอญ"⁴³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2475 นี้ ก็ได้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรเหมือนกับรัฐธรรมนูญอังกฤษหรืออเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากความผันผวนทางการเมือง ตามาตมระบอบการเกิดแตกแยกกัน ประกอบกับประชาชนสนใจระบอบประชาธิปไตยเพิ่มขึ้น ประสงค์ที่จะให้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์⁴⁴ แต่ก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอายุการใช้ยาวนานที่สุด โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เคยมีมา คือใช้เกือบ 14 ปี นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้รับการยกย่องว่า ร่างกระต๊อที่สุ่สุด และร่างขึ้นโดยการออมซ่อมและการผอมปรนของทุกฝ่าย⁴⁵

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2489 คณะรัฐมนตรีเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้าสมัย จึงได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรขอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาผู้แทนฯ ก็เห็นชอบ และได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

4.2 รัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ พันเอกพลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎรไม่ได้เป็นหัวหน้ารัฐบาลเอง คณะราษฎรโดยหมายให้พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นผู้นำรัฐบาล ทั้งนี้โดยหวังว่าคณะรัฐบาลซึ่งส่วนใหญ่เป็นขุนนางเก่าจะเป็น "ตัวเชื่อม" หรือ "กันชน" ระหว่างระบอบเก่ากับระบอบใหม่⁴⁶

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475.

⁴⁴ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 58 - 59.

⁴⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (นครหลวงฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 25.

⁴⁶ แสดงการณ์เรื่องสมาคมคณะราษฎร ในหนังสือพิมพ์ศรีกรุง ฉบับวันที่ 2 กรกฎาคม 2475.

แต่แล้วเหตุการณ์ก็ผันแปรไปจากที่คณะราษฎรคาดหวังไว้ เป็นเหตุให้ หักโทหลวงพิบูลสงคราม
รวมมือกับพันเอกพระยาพหลฯ นาวาโทสุภะลาภัย ซึ่งก่อการรัฐประหารเสียก่อน เมื่อวันที่ 20
มิถุนายน 2476 แล้วบังคับให้พระยามโนฯ ลาออกจากตำแหน่ง หลังจากนั้นอำนาจไว้ได้โดย
เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลคณะรัฐประหารก็ได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงสาเหตุแห่งการทำรัฐประหาร
ในครั้งนี มีใจความว่า "ด้วยคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน ณ บัดนี้ ไม่ถูกต้องครบถ้วนตาม
รัฐธรรมนูญ โดยเริ่มตนปิดสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นอันมากหลาย คณะ-
ทหารบก ทหารเรือและพลเรือน จึงเห็นเหตุจำเป็นต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองเพื่อให้มีการ
เปิดสภาผู้แทนฯ ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ขอประกาศให้ราษฎร ประชาชนทั้งหลาย อย่ามี
ความตระหนกตกใจ จงช่วยกันรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง"⁴⁷

การรัฐประหารครั้งนี้ นับเป็นก้าวแรกที่น่าทึ่ง เข้ามาควบคุมระบอบการเมืองอย่าง
เต็มที่ อำนาจทางการเมืองอยู่ในความควบคุมของกลุ่มพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ทำให้
ฐานะของคณะราษฎรดีขึ้น แต่ความขัดแย้งกับกลุ่มเจ้านายยังคงมีอยู่ และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น
อันเป็นสาเหตุนำไปสู่กบฏบวรเดชในระยะต่อมา

4.3 กบฏบวรเดช

กบฏบวรเดช เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 11-25 ตุลาคม พ.ศ. 2476 ซึ่งมีพระวรวงศ์เธอ
เจ้าบวรเดช กฤดากร เป็นหัวหน้า ผู้รวมก่อการกบฏประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน
ประชาชน และเจ้านายที่ไม่พอใจเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก ฝ่ายกบฏมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ
ในการก่อกบฏในครั้งนี้คือ ต้องการให้รัฐบาลจัดการปกครองประเทศให้เป็นประชาธิปไตยตาม
กติกากาเมืองที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง และด้วยความไม่พึงพอใจในการกระทำของ
รัฐบาล เริ่มตั้งแต่การเข้ามามีอำนาจทางการเมือง โดยใช้กำลังเป็นเครื่องมือและใช้กลวิธี
ต่าง ๆ ในการบริหารบ้านเมือง โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมแก่ประชาชน และการ
ยินยอมให้ข้าราชการประจำเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง

⁴⁷สิริ เปรมาจิตต์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย 30 ปี (พระนคร : โรงพิมพ์
เพ็ญอักษร, 2505), หน้า 51.

ผลจากการปราบปรามกบฏ รัฐบาลทำการกวาดล้าง จับกุม และสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก โดยอาศัยอำนาจจากการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช 2476 ซึ่งผลของคำพิพากษาถือเป็นเด็ดขาด ใช้บังคับคดีทันที ไม่มีอุทธรณ์ ฎีกา⁴⁸

การเกิดกบฏบวรเดชในครั้งนี้ ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะและราชบัลลังก์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าตลอดเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ พระองค์ทรงเป็นกลาง แต่ความเข้าใจของรัฐบาลต่างก็เชื่อว่า พระองค์มีส่วนช่วยเหลือเพื่อตั้งอำนาจเข้าสู่ระบอบเก่าอีก⁴⁹

4.4 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสละราชสมบัติ

หลังจากที่คณะราษฎรโดยการนำของพระยาพหลพลพยุหเสนา เข้าครอบครองอำนาจปกครองในฐานะรัฐบาลอย่างเปิดเผย ความขัดแย้งระหว่างพระปกเกล้าฯ กับรัฐบาลในเรื่องการบริหารประเทศก็เกิดขึ้นบ่อยครั้ง กรณีกบฏบวรเดช ทำให้รัฐบาลไม่ไว้วางใจพวกเจ้านายมากขึ้น โดยเข้าใจว่าพวกเจ้านายต้องการที่จะยึดอำนาจกลับคืนสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช⁵⁰ ส่วนพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ทรงมีความรู้สึกว่ารัฐบาลและสภาผู้แทนไม่เห็นความสำคัญของสถาบันกษัตริย์ การดำเนินการในเรื่องสำคัญ ๆ รัฐบาลทำไปโดยไม่ปรึกษา และพอใจที่จะขัดพระราชดำริเสียทุกอย่าง⁵¹ ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งเสด็จไปประทับรักษาพระองค์อยู่ที่ประเทศอังกฤษได้ส่งพระราชบัญญัติต่อรัฐบาล ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2477

จากพระราชบัญญัติที่ส่งมาให้รัฐบาลส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลไม่อาจจัดถวายตามพระราชประสงค์ได้ โดยรัฐบาลได้ตอบพระราชบัญญัติแบบเสียงที่จะปฏิบัติตาม⁵² เมื่อพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นว่าไม่สามารถปกป้องคุ้มครองบุคคลใดได้ตามรัฐธรรมนูญ พระองค์จึงตัดสินใจสละราชสมบัติโดยทรงมีพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 2 มีนาคม 2477

⁴⁸โปรดเกล้าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2476, หน้า 602.

⁴⁹เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, การปฏิวัติ 2475, หน้า 64.

⁵⁰พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, หน้า 706-709.

⁵¹รำไพพรรณี, "บันทึกทรงเลา", เบื้องแรกประชาธิปไตย, หน้า 16 - 17.

⁵²เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, ปฏิวัติ 2475, หน้า 76-78.

4.5 บทบาทของรัฐบาลทหารสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม พ.ศ. 2471-2487

รัฐบาลทหารจอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามำรงตำแหน่งต่อจากรัฐบาลพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นรัฐบาลที่ใช้อำนาจการปกครองอย่างเฉียบขาด นับตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่งครั้งแรกจนกระทั่งสิ้นสุดอำนาจ ทั้งนี้เห็นได้จากการเสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พุทธศักราช 2482 เพื่อกำจัดบุคคลที่สงสัยว่าเป็นศัตรูทางการเมืองของบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาล นอกจากนี้ยังดำเนินนโยบายปกครองประเทศในลักษณะที่ส่งเสริมอำนาจเผด็จการ มีการส่งเสริมลัทธิชาตินิยมเพื่อปลุกฝังให้คนไทยเกิดความรักชาติอย่างแรงกล้า ในขณะเดียวกันก็ควบคุมวิถีชีวิตของคนไทยทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ทางการเมืองรัฐบาลผูกขาดอำนาจโดยคณะราษฎรไม่ยินยอมให้ตั้งพรรคการเมืองอย่างอื่นขึ้นมาแข่งขัน ต่อมาได้จำกัดสิทธิการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยไม่ให้มีการเลือกตั้งตามวาระ ทางเศรษฐกิจรัฐบาลส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ทางสังคมรัฐบาลใช้นโยบายควบคุมวิถีชีวิตในสังคมนับแต่การกินอยู่หลับนอน ไปจนถึงการแต่งกายและอื่น ๆ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ใช้นโยบายให้ตามผู้นำ ซึ่งมีคำขวัญกล่าวว่า "เชื่อนำชาติพ้นภัย" ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับระบอบเผด็จการฟาสซิสต์และนาซีที่ใช้ปกครองอยู่ในประเทศอิตาลีและเยอรมนี สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยส่งเสริมลัทธิทหารนิยม และทำให้อำนาจเผด็จการทางทหารมีลักษณะเด่นชัดยิ่งกว่าครั้งใด ๆ ในประวัติศาสตร์ไทยยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังยินยอมให้รัฐสภาเป็นสถาบันรองรับความชอบธรรมในการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีกคราวละ 2 ปี โดยไม่ต้องมีการเลือกตั้ง เนื่องจากประเทศอยู่ในภาวะสงคราม ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้นำคณะรัฐบาลลาออก เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติโอนมติพระราชกำหนดนครบาลเพชรบูรณ์ และร่างพระราชบัญญัติโอนมติพระราชกำหนดพุทธบุรีมณฑล ไม่ผ่านรัฐสภาภายหลังจากที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้โอนมติโบลลาออกของจอมพล ป. พิบูลสงครามแล้ว สภาฯ ได้ทำการเปิดประชุมเพื่อชาวเสี่ยงเลือกนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2487 ในการประชุมครั้งแรกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เลือกให้พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าท่ามกลางเสียงโศกอย่างว่าสุขุมภาพไม่สมบูรณ์ แต่เหตุผลที่แท้จริงเนื่องจาก

พันเอกพระยาพลฯ เห็นว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังต้องการดำรงตำแหน่งต่อไป ท่านจึง
ไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁵³

4.6 บทบาทของรัฐบาลพลเรือน พ.ศ. 2487 - 2490

ในระบอบที่มีรัฐบาลพลเรือน 6 ชุด คือ

4.6.1 รัฐบาลพลเรือนชุดที่หนึ่ง อภัยวงศ์ (1 สิงหาคม 2487-17 กรกฎาคม 2488)

ในขณะที่นายอภัยวงศ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าทางราชการ
ตอนปรนชอบบังคับต่าง ๆ ซึ่งออกประกาศใช้ตามนโยบายรัฐนิยม และกฎอัยการศึกสมัยจอมพล ป.
พิบูลสงคราม ครั้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2487 ประเทศไทยทราบข่าวการยอมแพ้ของญี่ปุ่น
นายอภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีทันที เพื่อพิจารณาเรื่องการกราบ
ถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง⁵⁴ แต่ปรากฏว่า นายปรีดี พนมยงค์ ต้องการให้นายอภัยวงศ์ อยู่
บริหารประเทศต่อไป ดังนั้น นายอภัยวงศ์ จึงได้นำเรื่องนี้เข้าประชุมปรึกษาในคณะรัฐมนตรี
ต่อมานายอภัยวงศ์ ได้นำมติของคณะรัฐมนตรีไปแจ้งแก่นายปรีดีฯ เพื่อยืนยันการลาออกโดยชี้แจงว่า
ตนเองเป็นรัฐบาลชุดที่ร่วมสงครามกับญี่ปุ่น เมื่อญี่ปุ่นแพ้ก็ต้องลาออก ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
จึงยอมอนุมัติการลาออกของนายอภัยวงศ์

4.6.2 รัฐบาลพลเรือนสมัยนายทวี นวมิไทย เป็นนายกรัฐมนตรี (31 สิงหาคม - 17 กันยายน 2488)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง การเมืองไทยตกอยู่ภายใต้การควบคุมของ
นายปรีดี พนมยงค์ มาโดยตลอด ทั้งนี้เพราะนายปรีดีฯ เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการวางแผน
ล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และมีบทบาทในการจัดให้รัฐบาลนายอภัยวงศ์ เข้าบริหาร

⁵³ ชลอ สีสรากร, สันติบาลใต้ดิน (พระนคร : โรงพิมพ์มิตรไทย, 2499), หน้า 24.

⁵⁴ แผนกเก็บ สสร. รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒๘/๒๔๘๗ (15 สิงหาคม 2487) เรื่องการลาออก.

ประเทศ สำหรับนายทวิ บุญเกตุ เป็นบุคคลที่นายปรีดี และสภาผู้แทนราษฎรให้ความเชื่อถือ และไว้วางใจให้รักษาการในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นการชั่วคราว เนื่องจากนายทวิฯ มีส่วนร่วมกับคณะราษฎรมาตั้งแต่แรก ถึงแม้จะบริหารประเทศในระยะสั้น แต่รัฐบาลก็ได้นำเนินการแก้ไขปัญหาที่สำคัญหลายประการ เช่น การเจรจากับฝ่ายสัมพันธมิตร เกี่ยวกับข้อตกลงเบื้องต้นทางทหารและเศรษฐกิจ

4.6.3 รัฐบาลพลเรือนชุดพมอมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี

(17 กันยายน 2488 - 24 มกราคม 2489)

เนื่องจาก ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ทำให้รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยความยากลำบากเพราะสภา คอยคัดค้านรัฐบาลอยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องจาก ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นบุคคลที่ถูกนายปรีดีฯ กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนั้น นายกรัฐมนตรีไม่มีพรรคพวกในสภาฯ เลย เพราะไม่เคยมีส่วนร่วมทางการเมืองภายในประเทศมาก่อน เมื่อรัฐบาลไม่สามารถควบคุมสภาฯ ได้เช่นนี้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จึงตัดสินใจยุบสภาฯ เพื่อเลือกตั้งใหม่ แต่รัฐบาลก็ออกไปตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ แต่ในระหว่างที่เป็นรัฐบาลรักษาการ เพื่อรอการเลือกตั้งได้ดำเนินการทางการเมืองที่สำคัญหลายประการ เช่น ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489

4.6.4 รัฐบาลพลเรือนชุดนายควง อภัยวงศ์ (31 มกราคม - 18 มีนาคม 2489)

นายควง อภัยวงศ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2489⁵⁵ เมื่อพิจารณาฐานะของคณะรัฐมนตรีแล้วปรากฏว่าไม่มีพรรคพวกของนายปรีดีฯ รวมอยู่เลย ทั้งนี้ เพราะนายควงฯ ไม่ต้องการอยู่ใต้อาณัติของนายปรีดีฯ อีกต่อไป แต่ในที่สุด นายควงฯ จึงนำคณะรัฐมนตรีลาออกตามวิถีทางประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2489 เนื่องจากรัฐบาลไม่อาจรับหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขันได้

⁵⁵ "ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 9 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2489.

4.6.5 รัฐบาลพลเรือนชุด นายปรีดี พนมยงค์ (24 มีนาคม - 21 สิงหาคม 2489)

ผลงานที่สำคัญของรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ ได้แก่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ซึ่งดำเนินการร่างมาตั้งแต่สมัยนายทวง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ จึงนำคณะรัฐมนตรีกราบบังคมทูลออกจากตำแหน่งตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2489 นายปรีดีฯ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ยังไม่ทันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภา ก็เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้นเสียก่อน กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาสน์มหิตลต้องพระแสงปืนสวรรคต ในเช้าวันที่ 9 มิถุนายน รัฐบาลตกอยู่ในสภาวะที่ลำบากที่สุด จึงกราบบังคมทูลออกจากตำแหน่งในวันเดียวกัน ต่อมาวันที่ 11 มิถุนายน ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายปรีดีฯ ดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เสียงคำหับรัฐบาลหาได้ลดลงแต่อย่างใดไม่ นายปรีดี พนมยงค์ จึงนำคณะรัฐมนตรีกราบบังคมทูลออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2489 โดยอ้างเหตุผลว่า "เนื่องจากทำงานสนองคุณของชาติมาเป็นเวลานานพอสมควร รู้สึกว่าอนามัยเสื่อมโทรมลง ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างเต็มที่" 56

4.6.6 รัฐบาลพลเรือนชุดพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ (23 สิงหาคม 2489- 8 พฤศจิกายน 2490)

เมื่อนายปรีดี พนมยงค์ กราบบังคมทูลออกจากตำแหน่งไปก็ได้อีกไม่นานหลังจากการเมืองอย่างเดิม โดยสนับสนุนให้พรรคสหชีพ และพรรคแนวรัฐธรรมนูญร่วมกันเสนอพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งสืบแทนต่อมา ปัญหาต่าง ๆ ที่รัฐบาลต้องเผชิญและดำเนินการแก้ไขพอสรุปได้คือ ปัญหาทางด้านการคลัง และกรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ซึ่งเป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากรัฐบาลสมัยนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งคณะกรรมการไม่สามารถให้ความกระจ่างแก่ประชาชนได้ เป็นเหตุให้ฝ่ายค้านกล่าวโจมตีรัฐบาลทั้งในและนอกสภา ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่คณะรัฐประหารอ้างความชอบธรรมในการก่อรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490

⁵⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมชนการช่าง, 2517), หน้า 550.

4.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงภายในประเทศอยู่ตลอดเวลา เมื่อสงครามยุติลงจึงได้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2489 ปรากฏว่าสมาชิกสภาได้เลือกให้นายทอง อภัยวงศ์ได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป แต่ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2489 นายทองฯ ก็ต้องลาออกจากตำแหน่งเพราะไม่สามารถรับหลักการในพระราชบัญญัติเครื่องคำใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. 2489 ได้ แต่รัฐสภาได้ลงมติรับหลักการพระราชบัญญัตินี้⁵⁷ สมาชิกสภาจึงเลือกให้นายปรีดี พนมยงค์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารแต่อย่างใด

เมื่อวิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ต้องการให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนสมาชิกพฤฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาทั้งสองไม่เป็นข้าราชการประจำ เป็นการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองครั้งแรก นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังระบุให้สิทธิเสรีภาพในการเลือกตั้งพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็อำนวยความสะดวกให้กับบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการร่างอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ ในบทเฉพาะกาลระบุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกพฤฒิสภา ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ เลือกสมัครพรรคพวกเป็นสมาชิกพฤฒิสภาเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ การห้ามข้าราชการประจำยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเป็นการกีดกันและสกัดกั้นอิทธิพลของทหารประจำการมิให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะไม่สงบทางเศรษฐกิจ รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้สำเร็จ จึงทำให้รัฐธรรมนูญมีอายุเพียง 18 เดือนและหมดอายุไปพร้อมกับรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อเกิดรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

⁵⁷ วิเทศกรณีย์, ประวัติศาสตร์ชาติไทย, หน้า 370.

4.8 รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490

รัฐประหารเมื่อ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นับเป็นความพยายามของทหารบกที่ต้องการเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง หลังจากหมดอำนาจลงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นระยะที่จอมพล ป. พิบูลสงครามและพวกถูกจับในข้อหาอาชญากรรมสงคราม ระบบรัฐสภาเพื่อมุ่งชิงชัย รัฐบาลเข้าออกตามวิถีทางรัฐสภา ที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ได้วางหลักการแยกข้าราชการประจำกับการเมือง ทำให้ทหารต้องถอดเครื่องแบบจึงจะเข้ามาแข่งขันทางการเมืองได้ รัฐประหารครั้งนี้เป็นการกระทำของฝ่ายทหารบกซึ่งมีหัวหน้าคนสำคัญได้แก่ พลโทผิน ชุณหะวัณ อดีตแม่ทัพภาคพายัพแต่ฝ่ายเดียว ผิดกับการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 อันเกิดจากการร่วมมือทั้งสามฝ่ายของพลเรือน ทหารบก ทหารเรือ จึงทำให้ฝ่ายทหารบกครองอำนาจตั้งแต่นั้นมา

ภายหลังยึดอำนาจได้สำเร็จคณะรัฐประหารจึงนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไปให้รัฐสภาการแทนพระองค์ลงพระนามเพื่อประกาศใช้

4.8.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

มีบทบัญญัติรวม 98 มาตรา โดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงพระนามประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้อำนาจการร่างโดยนาวาอากาศเอกกวาง กางสงคราม และมีบุคคลร่วมทำการร่างอีกหลายคน เช่น พระยาสิทธิ์ธรรมประคัลภ์ อธิบดีศาลฎีกา พันเอกสุวัตร คุ้มจันทร์ เจ้าหน้าที่กรมพระธรรมนูญทหารบก นายเข้มชาติ บุญรัตน์ นายเลื่อน พงษ์โสภณ ร้อยเอกประเสริฐ สุตบรรทัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ฯลฯ⁵⁸ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้สมญานามว่า "รัฐธรรมนูญตุ้มเตง" หรือ "รัฐธรรมนูญฉบับไต๋ตุ้ม" เนื่องจากเมื่อร่างเสร็จแล้ว พันเอกกวาง กางสงคราม ได้นำไปซ่อนไว้ในตุ้มน้ำก่อนกระทำรัฐประหาร เพราะเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่รัฐบาลค้นพบ และถูกขอร้องหาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ตนใช้ในการประกาศใช้ว่า เพราะ

⁵⁸ หนังสือพิมพ์สยามนิกร ฉบับวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490.

รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เหมาะสมกับประเทศชาติและกาลสมัยที่ล่วงมาแล้ว และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคมได้ คณะรัฐประหารเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะเป็นวิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วัฒนาถาวร อีกทั้งเป็นการนำบัญญัติของประชาชนทั้งปวงให้สู่ภาวะปรกติได้สืบไป⁵⁹ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญถาวรแล้วเสร็จ และนำมาประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

5. สภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2491 - 2520

หลังจากที่คณะรัฐประหาร 2490 สามารถโค่นล้มอำนาจของรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ลงได้แล้ว คณะรัฐประหารจึงเชิญนายทอง อภัยวงศ์ ไปปรึกษาเพื่อมอบอำนาจให้เป็นรัฐบาลชุดต่อไป ซึ่งนายทองฯ ก็ยอมตกลงด้วยที่ คณะรัฐประหารมอบอำนาจบริหารราชการแผ่นดินให้แก่รัฐบาลนายทอง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2490⁶⁰ รัฐบาลได้ดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 นายทอง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ขณะเดียวกันคณะรัฐประหารได้เข้าแทรกแซงกิจการบริหารของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ของนายทอง อภัยวงศ์ ว่า "ถูกแทรกแซงไปเสียทุกอย่าง จนไม่สามารถจะอยู่ต่อไปได้"⁶¹ นอกจากนี้ คณะรัฐประหารยังสนับสนุนให้บุคคลบางกลุ่มเรียกร้องให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี⁶² ดังนั้นในวันที่ 6 เมษายน 2491 คณะรัฐประหารจึงได้จัดส่งผู้แทนไปบีบบังคับให้นายทอง อภัยวงศ์ ว่าคณะรัฐมนตรีลาออกภายใน 24 ชั่วโมง

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.

⁶⁰ หนังสือที่ 281/2490 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2490, จากผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องขอมอบอำนาจของคณะทหารให้แก่รัฐบาล.

⁶¹ หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 8 เมษายน 2491.

⁶² หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2491.

การที่ฝ่ายพลเรือนสามารถเข้ามาเป็นบทบาทในการบริหารประเทศ นับแต่ก่อนสงคราม-
โลกครั้งที่ 2 ยุติลงเพียงเล็กน้อย ก็เนื่องมาจากสถานการณ์ของสงครามภายนอกซึ่งมีผลให้
รัฐบาลทหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม และกลุ่มนักการเมืองที่สนับสนุนระบอบเผด็จการครอง
สิ้นสุดอำนาจลงระยะหนึ่ง ทั้งนี้บรรยากาศทางการเมืองในระยะหลังสงครามจึงเปิดโอกาส
ให้นักการเมืองฝ่ายพลเรือนสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่
โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มีลักษณะส่งเสริมระบอบ-
ประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แต่เป็นที่น่าเสียดายที่กลุ่มนักการเมืองฝ่ายพลเรือนไม่ได้ฉวยโอกาส
สร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยลงไปสู่ระดับประชาชนอย่างทั่วถึง ฉะนั้น
การเมืองยังคงเป็นของบุคคลระดับสูง รากฐานทางการเมืองจึงไม่มั่นคง นอกจากนี้ยังมีการ
แย่งชิงอำนาจกันเองในกลุ่มพลเรือน ทำให้เกิดความแตกแยกกันอย่างรุนแรง ต่างฝ่ายต่างหา
ทางทำลายซึ่งกันและกัน ทวิวิธทางรัฐสภา อันเป็นช่องทางให้กลุ่มอำนาจทางทหารซึ่งคอย
โอกาสอยู่ ถือโอกาสโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนลง

5.1 การกลับคืนสู่อำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ภายหลังที่บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ นำคณะรัฐมนตรีกราบถวายบังคมลาออกจาก
ตำแหน่ง เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 คณะรัฐประหารมีมติเสนอให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม
เข้าดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวันเดียวกัน⁶³
การเข้าดำรงตำแหน่งนี้ต้องประสบปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะความพยายามหาทางกลั้มา
ยิ่ออำนาจทางการเมืองคืน และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายทหารเรือนและทหารบก ในระหว่าง
เดือนเมษายน 2491 ถึงก่อนรัฐประหารเงี้ยว พ.ศ. 2494 มีการกบฏจลาจลเกิดขึ้นไม่ต่ำกว่า
10 ครั้ง⁶⁴ กบฏครั้งสำคัญได้แก่กบฏวังหลวง และกบฏแมนฮัตตัน แต่ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐ
ธรรมนูญฉบับถาวร ในวันที่ 23 มีนาคม 2492

⁶³ "ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี", รายกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 20 (13 เมษายน 2491).

⁶⁴ สมุท สุนทรภะกะ, 26 การปฏิวัติและรัฐประหารในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์
สื่อการพิมพ์, 2507) หน้า 435.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

ร่างรัฐธรรมนูญ มี 188 มาตรา วางการกฎหมายไทยดังก่อนว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นฉบับที่ดีที่สุด หรือเรียกได้ว่าเป็นฉบับชั้นครู โดยที่เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างประณีตทุกแง่มุม ทั้งได้ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎรเป็นอย่างดี การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความดีเด่นเช่นนั้น อาจสืบเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1. รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นักกฎหมายชั้นยอดและผู้ทรงคุณวุฒิชั้นเยี่ยมในสาขาวิชาการต่าง ๆ เป็นผู้ร่าง

2. สมาชิกส่วนใหญ่ของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ให้ความยินยอม และเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผู้ที่มีทั้งความรู้ความเข้าใจ และความสุจริต ทั้งตระหนักในคุณค่าของรัฐธรรมนูญ จึงได้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญในวาระต่อมา⁶⁵

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์พระประมุขโดยตรง จึงมีผู้กล่าวว่า "รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นเสมือนความตกลงระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์"⁶⁶

5.2 รัฐประหารเงียบ 29 พฤศจิกายน 2494

ภายหลังกบฏแมนฮัตตัน รัฐบาลเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสมกับภาวะบ้านเมือง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีอำนาจน้อยเกินควร จึงทำการปฏิวัติตนเองเพื่อปรับปรุงคณะรัฐมนตรีและแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศเข้าร่วมด้วย การปฏิวัติครั้งนี้ขึ้นในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดยพลเอกผิน ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้า เหตุผลในการยึดอำนาจได้แก่การแถลงการณ์ประกาศทางวิทยุกระจายเสียง มีใจความว่า เนื่องจากสถานการณ์ของโลกปัจจุบันตกอยู่ในความกำกวมโดยทั่วไป ภัยแห่งคอมมิวนิสต์ได้คุกคามเข้ามอย่างรุนแรง

⁶⁵ธานีทร์ กรัยวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, หน้า 8.

⁶⁶หยุด แสงอุทัย, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน", นิติสาร ปีที่ 20 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2492), หน้า 498.

ในขณะรัฐนครปัจจุบันนี้ก็ดี ในรัฐภาคีก็มีอิทธิพลของคอมมิวนิสต์เข้าแทรกซึมอยู่เป็นอันมาก
แม้ว่ารัฐบาลจะหาความพยายามสักเพียงใดก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ได้ ทั้งไม่
สามารถปราบการทุจริตที่เรียกว่าคอร์รัปชัน ทั้งที่มุ่งหมายว่าจะปราบปรามนั้น ด้วยความเลื่อม
ใหลมีมากขึ้นจนเป็นที่วิตกกังวลไปว่า ประเทศชาติจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในสถานการณ์
การเมืองอย่างนี้ คณะทหารบก เรือ อากาศ และตำรวจ ผูกการเปลี่ยนแปลงการปกครอง
พ.ศ. 2475 คณะรัฐประหาร 2490 พร้อมด้วยประชาชนผู้รักชาติ มุ่งความมั่นคงดำรงอยู่แห่ง
ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ บรรดาช่วงศักราช และรัฐธรรมนูญ ได้พร้อมใจกันเป็นเอกฉันท์
กระทำการเพื่อเอกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475
กลับมาใช้เป็นความรุ่งเรืองสถาพรแห่งประชาธิปไตยโดยสืบไป ... 67

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 มีบทบัญญัติรวม 123 มาตรา
คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการนำเอกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475
กลับมาใช้อีกโดยแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เหมาะสมกับเหตุการณ์ในขณะนั้น
ยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เคยมีมาแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นการอ้างเหตุผลที่ไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับ
ฟังได้เลย ทั้งนี้ก็เพราะเหตุผลที่แท้จริงเนื่องมาจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ประสงค์ให้หา
ความยุ่งยากในการบริหารประเทศตามแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2492 เพราะไม่สามารถควบคุมเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอด
ไป จึงคิดหาทางออกโดยการนำเอกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้⁶⁸ บทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 ที่แก้ไขให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ-
ศักราช 2475 ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่
พิจารณากฎหมายต่าง ๆ ว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ไม่ระบุไว้

⁶⁷ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 66.

⁶⁸ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 66.

5.3 รัฐประหาร 10 กันยายน 2500

ถ้าจะพิจารณาถึงมูลเหตุที่ทำให้เกิดการรัฐประหารขึ้นนี้ นอกจากเหตุที่รัฐบาลมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ตลอดจนการบริหารประเทศอำเภोज อันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ และไม่เป็นที่วางใจของประชาชนแล้ว⁶⁹ ก็ยังมีมูลเหตุสำคัญอีกหลายประการทั้งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจอยู่ในเวลานั้น⁷⁰ เมื่อทางฝ่ายคณะทหารอันมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าได้สืบทราบว่ รัฐบาลจะเริ่มทำการจับกุมบุคคลสำคัญของคณะทหารในคืนที่ 16 กันยายน 2500 คณะทหารจึงตัดสินใจใช้กำลังเข้ายึดสถานที่สำคัญ ๆ ไว้ไว้ก่อน ซึ่งเริ่มลงมือปฏิบัติการตามแผนในเวลา 20.00 น. การรัฐประหารครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปอย่างรวดเร็วในเวลาไม่กี่ชั่วโมง โดยไม่มีการเสียเลือดเนื้อและชีวิตเลย และในวันเดียวกันนั้นเอง ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการตั้งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหาร และนับว่าเป็นพระบรมราชโองการฉบับแรกในประวัติศาสตร์การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศใดวางรัฐบาลลงชั่วคราวหนึ่ง จึงเท่ากับว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงใช้พระราชอำนาจอันสมบูรณ์แทนราชฎานั้นเอง

5.4 ปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501

ภายหลังที่คณะทหารได้เข้าทำการรัฐประหารขับไล่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม แล้ว ก็ได้จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ โดยเชิญนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 พรรคชาติสังคม ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรค มีเสียงข้างมากในสภา จึงได้สนับสนุนให้พลโทถนอม กิตติขจร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนนายพจน์ สารสิน เพราะนายพจน์ สารสิน ปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก⁷¹ แต่

⁶⁹ "ประกาศพระบรมราชโองการตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 76 (16 กันยายน 2500), หน้า 1.

⁷⁰ สมุห สรุทกษะ, 26 การปฏิวัติและรัฐประหารในประเทศไทย, หน้า 622 - 627.

⁷¹ อนุต์ แจงกลีบ, "การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย" วิทยานิพนธ์เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507.

สภาพทางการเมืองไม่ค่อยจะราบรื่นเพราะมีการแบ่งแย่งชิงดีในหมู่สมาชิกพรรคชาติสังคม สมาชิกบางคนก็แสวงหาผลประโยชน์และความก้าวหน้าทางการเมือง การปฏิวัติครั้งนี้มีความสำคัญต่อประวัติการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยอย่างยิ่ง เพราะการปฏิวัติครั้งนี้เป็นการปฏิวัติเลิกล้มสถาบันทางการเมืองที่สืบทอดมาโดยสิ้นเชิง รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2495 ต้องยกเลิกไป

การบริหารประเทศตกเป็นหน้าที่ของคณะปฏิวัติ โดยมีกองบัญชาการปฏิวัติซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด คณะปฏิวัติได้ประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้จัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศโดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ สภานี้นอกจากมีหน้าที่ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เหมาะสมกับสถานการณ์แล้ว ยังให้หน้าที่เป็นสมานิติบัญญัติในระยะเวลาปฏิวัติอีกด้วย⁷²

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา และวางโครงสร้างการปกครองในลักษณะที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกจากกัน โดยให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างขวาง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยกเลิกไปเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว และประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511

5.5 การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาล

จอมพลถนอม กิตติขจร

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

คณะปฏิวัติโดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้บริหารราชการแผ่นดินตามจุดประสงค์ที่ได้อ้างไว้ ทั้งนี้โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติรวม 57 ฉบับ นับตั้งแต่วันที่ 20

⁷²ถนอม กิตติขจร, การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย, หน้า 156.

พ.ศ. 2501 ถึงวันที่ 28 มกราคม 2502 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 ประกาศของคณะปฏิวัติเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในคำที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนั้น ได้ระบุไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 มีข้อความคือ คณะปฏิวัติจะได้อัปเดตร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง นอกจากหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว จะได้อัปเดตร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่เป็นสภานิติบัญญัติในระยะเวลาปฏิวัติอีกด้วย นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่อย่างอื่นซึ่งจะได้อัปเดตไว้ในประกาศตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ⁷³

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้บริหารประเทศมาจนกระทั่งถึงอสัญกรรมเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 ในขณะนั้นประเทศไทยอยู่ในสภาพเจริญก้าวหน้า มีเสถียรภาพทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งดำเนินการบริหารประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ด้านเศรษฐกิจมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3 ฉบับ ด้านการเมืองมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ร่างคือสภาร่างรัฐธรรมนูญมี 183 มาตรา ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และใช้เวลาร่างยาวนานที่สุดคือ สภาได้เริ่มร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2504 และร่างเสร็จเรียบร้อยเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ใช้เวลาร่างรวมทั้งสิ้น 7 ปี 11 วัน โดยเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดเป็นเงิน 105,156,553 บาท⁷⁴ ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำ

⁷³ "ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11", ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 75 ตอน 84 (22 ตุลาคม 2501) : 1.

⁷⁴ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 394.

หน้าที่รัฐสภา ไกลงมติเป็นเอกฉันท์ด้วยคะแนนเสียง 115 เสียง ให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ซึ่งถูกละทิ้ง ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แก่ประชาชนชาวไทย ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม วุฒิสภายไ้รัฐธรรมนูญ 2511 มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทน ในเงื่อนไขเช่นนี้ระบอบที่ให้อำนาจการประจำเข้าคุณอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มที่มีอยู่ตลอดมาของไทย คือระบอบอำมาตยาธิปไตย หรือการปกครองโดยข้าราชการ หรือของข้าราชการ⁷⁵

5.6 การปฏิวัติ พ.ศ. 2514

การปฏิวัติครั้งนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 เนื่องจากรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ประสบอุปสรรคหลายประการในการบริหารประเทศ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพยายามแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว มีการนัดหมายหยุดงานอันทำให้เกิดความระส่ำระสายอยู่เสมอ จะเห็นได้ว่าการที่คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ตนได้มีส่วนสำคัญในการสร้างขึ้นมา และให้ประโยชน์กับคณะปฏิวัติอย่างมาก ได้ชี้ให้เห็นถึงความผิดพลาดของทฤษฎีว่าด้วยความคงทนของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับกันมานาน ทั้งนี้ก็เพราะทฤษฎีที่ว่านี้ อธิบายว่าคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากหลักการของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในสมัยหนึ่ง ๆ จะพยายามรักษาหลักการของรัฐธรรมนูญนั้นไว้ให้เท่าที่สุดที่จะนานได้ และถ้าจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงการนั้นก็จะต้องให้เปลี่ยนแปลงทีละน้อย ๆ ⁷⁶ จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเปลี่ยนสภาพมาเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ก็ทำการปกครองประเทศโดยใช้อำนาจปฏิวัติเป็นเครื่องมืออยู่นานถึง 13 เดือน จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515

เมื่อยึดอำนาจได้แล้ว คณะปฏิวัติได้เข้าบริหารประเทศ โดยอาศัยสิทธิ์ขาดของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นเวลาประมาณปีเศษ จึงได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร

⁷⁵ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย" ในรัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (พระนคร : สำนักพิมพ์พิเศษ), หน้า 42.

⁷⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 89.

พ.ศ. 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มี 23 มาตรา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาดัดแปลงแก้ไขใหม่ แต่โครงการสร้างปกครองยังมีลักษณะเหมือนเดิม เพียงแต่ให้รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างเดียว คือมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 299 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ สภานิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมายและอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอมาให้พิจารณาเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ร่างด้วย แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ ส่วนรัฐธรรมนูญถาวรนั้นได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญ

5.7 การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ 2516

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ (2515) จะให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าจะพลตอม กิตติขจร ไม่สามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้รักษาเสถียรภาพและป้องกันมิให้ประชาชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะนิสิต นักศึกษาและปัญญาชน ซึ่งกล้ากระทำการท้าทายอำนาจของรัฐบาลได้ ทั้งนี้เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้มองไม่เห็นว่าเป็นเหตุใดรัฐบาลจอมพลตอม กิตติขจร จึงต้องใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถึง 3 ปี กลุ่มบุคคลดังกล่าวจึงเริ่มทำการรณรงค์เรียกร้องให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว และนำมาซึ่งเหตุการณ์ "วันมหาวิปโยค" เมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นผลให้จอมพลตอม กิตติขจร ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ราชบุรุษ มีกระแสพระดำรัสทางโทรทัศน์ ประกาศแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีด้วยพระองค์เอง ในตอนค่ำของวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ต่อมานายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงประกาศคว่ำทางโทรทัศน์ และให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 6 เดือน และจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศโดยเร็ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 238 มาตรา รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นร่างตามบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 โดยหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระ-

ปรมาภิไธย ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 เพื่อประกาศใช้ต่อไป รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ถูกร่างขึ้นในบรรยากาศที่เสรี⁷⁷ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีบทบัญญัติหลายเรื่องที่จะช่วยให้เป็นไปตามอุดมคติของประชาธิปไตย แต่ก็น่าจะถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับเอาหลักการและวิธีการปกครองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาบัญญัติไว้ครบถ้วน รวมทั้งเพิ่มหลักการและวิธีการในการปกครองขึ้นใหม่หลายประการ เช่น ถวายสิทธิแก่ราชธิดาให้สืบราชสันตติวงศ์ได้ในกรณีที่ไม่มีราชโอรส (มาตรา 23)

จากที่กล่าวมาก็คงพอจะเห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการของประชาธิปไตยมากที่สุด จึงถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตามปรากฏว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับได้เพียง 2 ปีเท่านั้น ก็ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินล้มล้างเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

5.8 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 6 ตุลาคม 2519

สภาวะการเมืองของไทยหลังจาก 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519 เป็นช่วงที่ปลอดจากอิทธิพลของทหารทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เคยปรากฏมาแล้วในระบอบหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งในครั้งนั้นผู้นำฝ่ายพลเรือนมีโอกาสเข้ามาเป็นรัฐบาลตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ รัฐสภามีบทบาทสูงสุดในการกำหนดการเข้าออกของรัฐบาล หลักการแยกข้าราชการประจำกับการเมือง ตลอดจนการต่อสู้ทางการเมืองก็ไต่กระทำในนามพรรคการเมือง⁷⁸

รัฐบาลพลเรือนเข้ามาทำการบริหารประเทศในระยะ 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519 ได้แก่ รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (ครั้งที่ 1) รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (ครั้งที่ 2)

⁷⁷ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 12.

⁷⁸ สุชิน ตันติกุล, "กบฏ ปฏิวัติ รัฐประหาร" การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพฯ.: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520) หน้า 81.

ซึ่งรัฐบาลผสมชุดใหม่ยังไม่เห็นที่จะแถลงขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก็ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจการปกครอง โดยคณะปฏิรูปฯ เชื่อว่ารัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในขณะนั้นมีอุปสรรคขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ อีกทั้งผู้แทนราษฎรก็ไม่เคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ⁷⁹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519

เมื่อได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517 แล้ว คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 ซึ่งมีจำนวน 23 มาตรา

ตามโครงสร้างการปกครองรัฐธรรมนูญฉบับนี้คล้ายกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 และ 2515 คือ รัฐสภา (สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) มาจากการแต่งตั้ง มีจำนวน 300-400 คน ไม่มีอำนาจให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 20 คน และแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยกำหนดว่า รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ นอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมาก แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้อย่างแน่ชัดว่า เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในฐานะรัฐสภาที่จะเปลี่ยนรัฐบาลได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กลายเป็นรัฐธรรมนูญที่มีอายุสั้นที่สุด คือใช้บังคับยังไม่ครบปีก็ถูกคณะปฏิรูปในนามใหม่ว่า คณะปฏิวัติยกเลิก ในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 หัก ๆ ที่คณะปฏิรูปฯ เองเป็นผู้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะปฏิวัติซึ่งนำโดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และประธานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นผลสำเร็จ เมื่อเข้ายึดอำนาจปกครองแล้ว หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติหลายฉบับ

⁷⁹"คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 93 ตอนที่ 120 (6 ตุลาคม 2519) หน้า 12.

ต่อมาหัวหน้าคณะปฏิวัติได้อนุญาตคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นตามนโยบายที่คณะปฏิวัติกำหนด เมื่อร่างเสร็จแล้วได้ส่งให้คณะปฏิวัติพิจารณาแก้ไข หลังจากนั้นได้นำขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน 2520

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2520

มี 32 มาตรา กำหนดอายุของรัฐธรรมนูญไว้ว่าอย่างน้อยว่าจะใช้บังคับเพียงชั่วคราว คือจะให้บังคับใช้ไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน 2522 อันเป็นเวลาแน่นอนที่ธรรมนูญการปกครองกำหนดไว้ว่าจะต้องมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่⁸⁰ นอกจากนี้ยังกำหนดภาระกิจให้แก่อำนาจอธิปไตยในการร่างรัฐธรรมนูญควรให้เสร็จโดยเร็ว นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้รับรองคณะปฏิวัติให้ฐานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่ง ภายใต้ชื่อว่า "สภานโยบายแห่งชาติ" และมีฐานะเหนือกว่าคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญเสียอีก เพราะประธานสภานโยบายแห่งชาติยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น มีอำนาจในการกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีและแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติด้วย⁸¹ เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนรัฐบาลซึ่งไม่อาจทำได้โดยวิธีร่างรัฐธรรมนูญและจำต้องล้มเลิกรัฐธรรมนูญจึงจะเปลี่ยนรัฐบาลกันได้อีก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับมี 206 มาตรา ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 สืบเนื่องมาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2520 เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่คณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น และได้มอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ให้การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรภายในพุทธศักราช 2521 ทั้งนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น

⁸⁰ "มาตรา 11 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอน 111 (9 พฤศจิกายน 2520) หน้า 6.

⁸¹ มาตรา 21, 22, 23, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

คณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนี้เป็น 3 วาระ โดยยึดถือแนวทางอันเป็นนิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การพิทักษ์รักษาตำแหน่งให้สถิตสถาพร การเทอดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของปวงชนชาวไทย การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การเชิดชูและคุ้มครองรักษาสีทิวและเสรีภาพของชนชาวไทย และการร่วมกันสร้างความเป็นธรรม ความเจริญและความผาสุกให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนชาวไทยโดยทั่วหน้ากัน

6. บทสรุป

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (2524) ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาแล้ว 13 ฉบับ ประเทศไทยเห็นจะเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจำนวนมากฉบับที่สุดประเทศหนึ่งในโลก⁸² โดยมีที่มาดังนี้

1. คณะปฏิวัติยกร่างขึ้น โทแบ

1.1 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 คณะราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475

1.2 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เป็นผู้ร่างและประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490

1.3 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2502 คณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501 มอบหมายให้คณะกรรมการการยกร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502

1.4 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 มอบหมายให้คณะกรรมการการยกร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515

1.5 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มอบหมายให้คณะกรรมการชุดหนึ่งยกร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ต.ค. 2519.

⁸² อานันท์ กรวีวีเฮอร์, ระบอบประชาธิปไตย, หน้า 8.

1.6 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2520 คณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520
มอบหมายให้คณะกรรมการชุดหนึ่งยกร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520

2. สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการยกร่างขึ้น ได้แก่

2.1 รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว
มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างขึ้นประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

2.2 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้คณะกรรมการ
วิสามัญเป็นผู้ยกร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2489

2.3 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่างและประกาศ
ใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

2.4 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่างและประกาศ
ใช้เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2511

2.5 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการ
ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นชุดหนึ่งเพื่อยกร่างและเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้พิจารณา และได้
ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

2.6 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการ
ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่าง
รัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 นั้น แปรออกไป
กว่าฉบับอื่น คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่าง แต่คณะรัฐประหาร 29 พฤศจิกายน พ.ศ.
2494 เป็นผู้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทั้ง 13 ฉบับของไทยได้เลิกล้มไปแล้ว 12 ฉบับ ฉบับ
ปัจจุบันเป็นฉบับที่ 13 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 รัฐธรรมนูญทั้ง 13
ฉบับที่ประกาศใช้มาแล้วนี้แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ประเภทที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการปกครองประเทศเป็น
การชั่วคราว มีอยู่ทั้งหมด 5 ฉบับ ได้แก่

- 1.1 รัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475
- 1.2 รัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490
- 1.3 รัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502
- 1.4 รัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515
- 1.5 รัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520

ข้อที่น่าสนใจก็คือ รัฐธรรมนูญที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นการชั่วคราวนั้น บางฉบับใช้บังคับอยู่ยาวนานกว่ารัฐธรรมนูญที่ตั้งใจจะใช้เป็นการถาวรเสียอีก เช่น รัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 นั้นใช้บังคับอยู่จนถึง 9 ปี 5 เดือน นานกว่ารัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับยกเว้นฉบับถาวรฉบับแรก คือฉบับที่ประกาศใช้เมื่อ 10 ธันวาคม 2475 เท่านั้น

2. ประเภทที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการและแนวทางในการปกครองประเทศอย่างถาวรมีอยู่ทั้งหมด 8 ฉบับ ได้แก่

- 2.1 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475
- 2.2 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489
- 2.3 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492
- 2.4 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495
- 2.5 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511
- 2.6 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517
- 2.7 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519
- 2.8 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521

ความแตกต่างของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและฉบับถาวรที่สำคัญได้แก่

1. รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมีกำหนดเวลาในการใช้อย่างแจ้งชัดว่า จะใช้บังคับอยู่เป็นการชั่วคราวเพราะจะยกเลิกไปเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมันไม่มีกำหนดเวลาในการใช้ เพราะมักจะหวังกันไว้ว่า "ให้มันยังคงอยู่คู่กับสยามรัฐราชสีมาตราบนานเท่านาน ..."⁸³ ดังนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจึงมี

⁸³ คำปรารภของรัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับ.

ความยาวและละเอียดละออมากกว่าฉบับชั่วคราว

2. รัฐธรรมนูญชั่วคราวเกือบทุกฉบับสร้างขึ้นใช้แทนฉบับถาวรที่ถูกคณะปฏิวัติรัฐประหารประกาศยกเลิกไป เพราะคณะรัฐประหารต้องการใช้รัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจที่ตนได้มาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายในระยะแรกใหม่ในองก่อน จึงจะได้นำประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเกือบทุกฉบับจึงมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลของคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้น ๆ อย่างมาก ขณะเดียวกันก็จำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนอย่างมาก เช่น รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ยกฐานะของคณะราษฎรไว้สูงเท่าพระมหากษัตริย์สามารถใช้อำนาจแทนราษฎรได้เท่ากัพระมหากษัตริย์ หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2502 ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง

3. รัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับจะมีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมักจะเขียนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้น้อยหรือไม่เขียนไว้เลย

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอจะเห็นได้ว่า เนการใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศจะประสบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ แต่ที่น่าที่จะเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องยกเลิกมรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น น่าจะสามารถแก้ไขได้โดยวิธีทางรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญไทยทั้ง 13 ฉบับที่ได้นำประกาศใช้มาแล้วนั้น ต้องถูกคัดค้านและล้มเลิกอยู่เสมอ น่าจะมีสาเหตุมาจากทัศนคติทางการเมืองและพฤติกรรมของบุคคลแทนทั้งสิ้นมิได้เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้การที่จะรักษารัฐธรรมนูญโดยการเขียนบทบัญญัติ หรือสร้างกลไกในรัฐธรรมนูญให้ละเอียดละออจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้เขียนบทบัญญัติห้ามมิให้กระทำความผิดที่ทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบัญญัติกลไกในการปกครองไว้อย่างละเอียดละออมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นทั้งหมดก็ไม่อาจป้องกันการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ ต้องล้มล้างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ที่ตนเองเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้

ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่ดีและเหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศไทย โดยอย่างถาวรก็จำเป็นรัฐธรรมนูญที่จะต้องให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร มากพอที่จะสามารถตรวจสอบและรักษาดุลยมีให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจได้ตามใจชอบโดยไม่ รับผิดชอบแต่อย่างใด ขณะเดียวกันจะต้องให้อำนาจบริหารแก่คณะรัฐมนตรีมากพอที่จะสามารถ บริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งสามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาติได้อย่าง รวดเร็ว แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ ประชาชนไทยทุกฝ่ายจะต้องมีความอดทนยอมรับการประนีประนอม ระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้ง โดยยึดเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ เช่น คณะทหารจะต้องยอมรับว่าการมีรัฐธรรมนูญเป็น หลักในการปกครองประเทศนั้นไม่เหมือนกับการให้อำนาจปฏิวัติ เพราะรัฐธรรมนูญเกิดจากการ ร่างของคณะปฏิวัติซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลของคณะปฏิวัติไว้มาก และจำกัดสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนไว้มากเช่นกันก็อาจถูกล้มเลิกไปได้ เช่น รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2515 ซึ่งร่าง ขึ้นโดยคณะปฏิวัติ พ.ศ. 2514 ต้องถูกล้มเลิกไปเพราะการเรียกร้องของนิสิต นักศึกษา และ ประชาชนที่ต้องการรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่เหมาะสมกับประเทศ ส่วนนักการเมืองที่ได้รับการ เลือกตั้งก็ต้องเคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่กับให้มากที่สุด โดยไม่ฉวยโอกาสอาศัย ขอบการที่ให้อยู่ในรัฐธรรมนูญแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน หรือทำตนให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา ขณะเดียวกันประชาชนจะต้องเคารพต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนหน้าที่ของบุคคลนั้น ๆ เพราะแม้จะได้มีการสร้างระบอบการปกครองให้เป็นไปตาม ระบอบรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นมากเพียงใดก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงแต่ตัวอักษรและไม่ใช่ จะสามารถสร้างขึ้นมาด้วยการเขียนเป็นตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องขึ้นอยู่กับสิ่งที่ทุกฝ่าย ยอมรับสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ตลอดจนยอมรับการปฏิบัติของแต่ละฝ่ายภายในขอบ เขตของรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

1. เอกสารต้นฉบับที่ยังไม่ได้พิมพ์

1.1 เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

- จดหมายเหตุแห่งชาติ, หอ. เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.14/1 เจ้านายและข้าราชการ
กราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน (8 ม.ค. ร.ศ. 103)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 5 บ.14/4 พระราชดำรัสแสดงความ
เห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247
(ร.ศ. 104)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 6 ส.บ. 001/6 ความเห็นเรื่องควร
จัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นได้มีกรำและออกพระราชบัญญัติ
กำหนดหน้าที่ของสภา (21-30 เมษายน 2460)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 7 บ.2.1/7 นายภักดี, นายไทย
เห็นควรจัดตั้งกฎหมายตอนสติทูขึ้น (5 ธ.ค. 2468)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.7.5/1 จัดการประชานิบาล
(เทศบาล) (12 ส.ค. 2469-11 ก.ย. 2471)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 7 ม.7.5/2 พระราชบัญญัติเทศบาล
(16 เม.ย. 2472-มิ.ย. 2475)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 6/2 ตั้งองคมนตรี (2 ธ.ค.
2468-28 มี.ค. 2474)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 6/3 พระราชบัญญัติองคมนตรี
(27 ต.ค. 2469-8 มิ.ย. 2470)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 6/4 พระราชบัญญัติองคมนตรี
(11 เม.ย.-15 ส.ค. 2472)
- _____ เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 6/25 ให้กรรมการองคมนตรี
ถวายความเห็นด้วยเรื่องราชการต่าง ๆ (31 ธ.ค. 2474)

- จดหมายเหตุแห่งชาติ, หอ. เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 7/1 ตั้งอภิรัฐมนตรี (28 พ.ศ.
2468-21 ต.ศ. 2474)
- เอกสารรัชกาลที่ 7 รล. 7/2 เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี
แสดงความเห็นเรื่องให้จัดตั้งสภารัฐมนตรี (18-22 ก.ค. 2469)
- เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ.2.42/317 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล
(27 ธ.ค.-17 ม.ค. 2473)
- เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ.2.47/1 อภิรัฐมนตรี (9 เม.ย. 2465-
1 เม.ย. 2471)
- เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ.2.47/32 บันทึกการปกครอง (23 ก.ค.-
1 ส.ค. 2469)
- เอกสารรัชกาลที่ 7 สบ.2.47/242 ลับ. โปรดเกล้าฯ ให้ส่ง
บันทึกความเห็นของเสนาบดีกระทรวงต่างประเทศ, นายเรนอนด์
บี. สตีเวนส์. พระยาศรีวิสารวาจาเรื่อง "เค้าโครงแห่งระบบ
การปกครองที่จะเปลี่ยนแปลง" (12 มี.ค. 2474)

1.2 เอกสารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- เอกสารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ปีที่ 44 ตอนที่ 2 เรื่องการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครองประเทศไทย
- ปีที่ 44 ตอนที่ 9 เรื่องคณะผู้เริ่มกิจการเปลี่ยน-
แปลงการปกครองกราบบังคมทูลขอพระราชทาน
อภัยโทษ
- ปีที่ 44 ตอนที่ 27 เรื่องยึดอำนาจการปกครอง
เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2476
- ปีที่ 163 เรื่องกฎบรรณคดี
- ปีที่ 190 ตอนที่ 31 เรื่องพระราชบัญญัติการ
ค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน

2. ประกาศของทางราชการ

"พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1, จ.ศ. 1236

(พ.ศ. 2417)

"พระราชบัญญัติปรีวิเคาน์ซิล", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1, จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417)

"ประกาศว่าด้วยการตั้งเคาน์ซิล", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 1, จ.ศ. 1236

(พ.ศ. 2417)

"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475",

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 49 ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475

"รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรสยาม", ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ลงวันที่ 10

ธันวาคม พ.ศ. 2475

3. หนังสือพิมพ์

พิมพ์ไทย. ฉบับวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491

พิมพ์ไทย. ฉบับวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491

ศรีกรุง. ฉบับวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2475

สยามนิกร. ฉบับวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490

4. หนังสือ

4.1 หนังสือภาษาไทย

กมล สมวิเชียร. ประชาธิปไตยกับสังคมไทย. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516.

_____. พัฒนาการเมืองไทย. พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์
แห่งประเทศไทย, 2513.

กระมล ทองธรรมชาติ. ความร่ำรวยรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์เมืองอักษร, 2518.

_____. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย. พระนคร :
บรรณกิจเทรดดิ้ง, 2520.

เกียรติ (สละสิทธิ์). พงศาวดารการเมือง. พระนคร : สำนักพิมพ์เกียรติศักดิ์, 2493

เกียรติชัย หงษ์พาณิชย์. การปฏิวัติ 2475. พระนคร : แพรวพิทยา, 2514.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-

เกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 3, พระนคร : กุรุสภา, 2506.

จุลจักรพงษ์, พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. เจ้าชีวิต. พระนคร : คลังวิทยา, 2515.

ชลอ ศรีตรากร. สันติบาลใต้ดิน. พระนคร : โรงพิมพ์มิตรไทย, 2499.

ชยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย (พ.ศ. 1893-2475)

โรเนียวเย็บเล่ม, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มกราคม 2519.

_____ . และชาติยา กรรณสูตร. เอกสารการเมืองการปกครองไทย.

พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518

ชาติ เอี่ยมกระสุนธุ์. เบื้องหลังพระปกเกล้าสละราชสมบัติ. พระนคร : โรงพิมพ์วิชา-

นุกูล, 2516

ธานีทร กรัณวิเชียร. ระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ 2520

ประยูทธ สิทธิพันธ์. ประวัติการเมืองไทย. พระนคร : โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2511

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี. (2475-2517). กรุงเทพมหานคร :

ทางด่วนส่วนจำกัด ช.ปทุมอย่าง, 2517

ไพโรจน์ ชัยนาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และการเมือง, 2482.

_____ . สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย

นครหลวงฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515

รอง ต๋ายามานนท์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

ไทยวัฒนาพานิช, 2520

วิเทศกรณีย์. ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตย. พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2511

สมุทร สุรักษกะ. 26 การปฏิวัติไทยและรัฐประหารสมัย 2089-2502. พระนคร :

โรงพิมพ์สื่อการพิมพ์, 2507

สิริ เปรมจิตต์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย 30 ปี. พระนคร : โรงพิมพ์

เฟื่องอักษร, 2517

หยุด แสงอุทัย. พรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิษณุ, 2507.

4.2 หนังสือภาษาอังกฤษ

Jacobsen, G.A. and Lipman M.H., Political Science Barnes and Noble, 1969.

Rigg, Fred W. Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity.

Honolulu: East-West Center press, 1966.

Cyamanada, Bong A History of Thailand. Bangkok : Thai Wattana Panich, 1973.

Thompson, Virginia. Thailand: The New Siam. New York: Macmillan Company, 1941.

Wilson, David. Politics in Thailand New York: Cornell University Press, 1966

Wyatt, David. Politic Reform: Education in the Reign of King Chulalongkorn
Bangkok: Thai Wattana Panich, 1969.

5. วิทยานิพนธ์

เกียรติชัย พงษ์พานิช. "การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 กับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของไทย". วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512.

จุลลา งอนรถ, ม.ล. "กำเนิดและความเป็นมาของลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.

มัทนา เกษกมล. "การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เรื่องการเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.

รายชื่อเอกสารทางวิชาการที่จัดพิมพ์แล้ว

- (1) เฉลิมลาภย์ ราชภัฏธารักษ์. พัฒนาการเกษตรกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไทย พ.ศ. 2435 - 2475. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/001 (พฤศจิกายน 23)
- (2) ลำพรรณ นวมนุญดิอ. สิทธิและหน้าที่ของสตรีตามกฎหมายไทย. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/002 (พฤศจิกายน 23)
- (3) พัทธินทร เปี่ยมสมบูรณ์. การปฏิรูปกฎหมายของประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2411-2470 เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/003 (ธันวาคม 23)
- (4) พวงเพชร สุรัตน์กุล. เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ พ.ศ. 2435 - 2475. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/004 (มกราคม 24)
- (5) ชมพูนท นาศิริรักษ์. บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/005 (กุมภาพันธ์ 24)
- (6) อัจฉรา กาญจนไฉย. การฟื้นฟูพระพุทธศาสนาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น พ.ศ. 2325 ถึง พ.ศ. 2394. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 2/006 (มีนาคม 24)

รายชื่อเอกสารทางวิชาการที่กำลังจะดำเนินการจัดพิมพ์

- (1) ปิยะฉัตร ปิตะวรนธ. การยกเลิกระบบไพร่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - 2453.
- (2) ละอองทอง อัมรินทร์รัตน์. การส่งนักเรียนไปศึกษาต่อต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2411 - 2475.
- (3) ชมัยโณม สุนทรสวัสดิ์. การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกิจการป่าไม้ทางภาคเหนือของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2439 - พ.ศ. 2475.
- (4) สุนทรี อาสะไวย์. การพัฒนาระบบการชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431-พ.ศ. 2493.
- (5) สุภรณ์ โอเจริญ. ข้าวมอญในประเทศไทย : วิเคราะห์ฐานะหลายบทบาทในสังคมไทย ตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนกลาง ถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น.

รายชื่อคณะกรรมการบริหารมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| 1. นายเสน่ห์ จามริก | ประธานกรรมการ |
| 2. นางเพ็ญรี สุมิตร | รองประธานกรรมการ |
| 3. นางสาวกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา | กรรมการ |
| 4. นายรัชชัย ยงกิตติกุล | กรรมการ |
| 5. นายสุเทพ สุนทรเกสัช | กรรมการ |
| 6. นางสาวสทชน ชัยประสาธน์ | กรรมการ |
| 7. นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ | กรรมการ |
| 8. นายธนนิติ เศรษฐบุตร | กรรมการ |
| 9. นายเฉลิม ทองศรีพวงศ์ | กรรมการและที่ปรึกษากฎหมาย |
| 10. นายบัณฑิต อัครวณิชชัย | กรรมการและที่ปรึกษากฎหมาย |
| 11. นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม | กรรมการและเหรัญญิก |
| 12. นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ | กรรมการและเลขานุการ |
| 13. นายรังสรรค์ ณะพรพันธุ์ | กรรมการและผู้จัดการ |
-