

แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ  
ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520

นายชำนาญวิทย์ เตรัตน

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-4693-8

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CONCEPT OF PUBLIC LAW IN THAILAND ON STATE POWER  
FROM B.E. 2475 TO B.E. 2520**

**Mr. Chamnanwit Terat**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws**

**Faculty of Law**

**Chulalongkorn University**

**Academic Year 2003**

**ISBN 974-17-4693-8**

หัวข้อวิทยานิพนธ์      แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ  
ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520  
โดย                              นายชานาญวิทย์ เตรีตน์  
สาขาวิชา                      นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา              ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทิชย์ โสติพิพันธุ์  
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม       รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ ฟินิจภูวดล

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทิชย์ โสติพิพันธุ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ ฟินิจภูวดล)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

.....กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์)

.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

ชำนาญวิทย์ เตรีตน์ : แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วย  
อำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520. CONCEPT OF  
PUBLIC LAW IN THAILAND ON STATE POWER FROM B.E. 2475 TO  
B.E. 2520. อ.ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.ฉันทิชย์ โสทธิพันธุ์, อ.ที่ปรึกษาร่วม : รศ.ดร.  
ศุภลักษณ์ พิณีภูวาล, 229 หน้า. ISBN 974-17-4693-8.

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วย  
อำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520” ทำให้เห็นถึงการที่อำนาจอธิปไตย  
เป็นของพระมหากษัตริย์และคงอยู่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งพัฒนาการของแนวความคิดทางด้าน  
กฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐ ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจาก  
การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มี  
รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ผลการศึกษาพบว่า แนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียว  
ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจรัฐและรูปแบบการปกครองจากระบอบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครอง เป็นการ  
ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ถูกจำกัดพระราชอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ แต่  
แนวความคิดดังกล่าวยังจำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้มีความรู้และมีการศึกษาจากต่างประเทศเท่านั้น  
ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในแนวความคิดนี้ และยังได้รับการปฏิเสธจาก  
กลุ่มเจ้าและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีอำนาจอยู่เดิมซึ่งยังนิยมการปกครองระบอบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้การพัฒนาแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐต้อง  
หยุดชะงัก ขาดความต่อเนื่อง แม้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะมีรัฐธรรมนูญในการจัดระเบียบ  
องค์การการใช้อำนาจรัฐประกาศใช้หลายฉบับก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเหล่านั้นมีลักษณะเป็น  
รัฐธรรมนูญแต่เพียงรูปแบบส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญยังไม่สอดคล้องกับแนวความคิดการ  
แบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐส่วนใหญ่ยังอยู่กับกลุ่มของผู้ทำการปฏิวัติหรือ  
รัฐประหารและยังได้รับการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศ คำสั่ง และการทำ  
ปฏิวัติหรือรัฐประหารจากศาล ประกอบกับอิทธิพลของแนวความคิดทางจารีตประเพณีและ  
วัฒนธรรมการปกครองดั้งเดิม และความไม่พร้อมที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองของ  
ประชาชนเป็นผลให้การใช้อำนาจรัฐส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

สาขาวิชา นิติศาสตร์ .....ลายมือชื่อนิสิต.....  
ปีการศึกษา 2546 .....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## 4386071134 : MAJOR LAWS

KEY WORD: PUBLIC LAW /CONSTITUTION /STATE POWER /SOVEREIGNTY /POWER  
 CHAMNANWIT TERAT: CONCEPT OF PUBLIC LAW IN THAILAND ON STATE  
 POWER FROM B.E.2475 TO B.E.2520.THESIS ADVISOR : ASST. PROF.  
 CHANTICH SOTTHIBANDHU Ph.D. , THESIS CO-ADVISOR : ASSOC. PROF.  
 SUPALAK PINITPUVADOL Ph.D. ,229 pp. ISBN 974-17-4693-8.

Research report on “Concept of Public Law in Thailand on State Power from B.E. 2475 to B.E. 2520” indicated that Monarch still had the greatest sovereign power consecutively including the development of the concept of public law relating to state power which influenced on administration change in Thailand. The administrative power and regime were transformed to the democracy regime that the constitution is the most powerful law from the absolute monarchy regime.

The result from the study indicated that concept about the limitations of state power by only one-person generated change in administrative power and regime from absolute monarchy regime (Monarch has the greatest administrative power) to democracy regime (Monarch’s administrative power is limited by the constitution). However, there was only the scholars who graduated from aboard comprehended the concept of democracy regime, not including the majority of Thai people. Furthermore, the superiors and the higher government officers were against the concept of democracy regime because of having the administrative power and favoring of absolute monarchy regime. Consequently, the development of certain limitations on state power was stopped and discontinuous by the above factors. Although there were many constitutions on state power for organizing corporation at that time, but they were only constitution forms. The content of those constitutions did not conform to the concept of breaking administrative power on state power. Most state power was on people whose took part in and supported a revolution or a coup d’ etat. Besides, they were allowed and recognized by the laws of announcement, order, revolution and coup d’ etat from the court comprising with the effects from the original concepts of custom and cultural administration. Other than that, Thai people lacked of readiness for participating in administration. Consequently, most state power was still on only a group of people.

Field of study..... Laws..... Student’s signature.....  
 Academic year..... 2003..... Advisor’s signature.....  
 Co-advisor’s signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความกรุณาและการอนุเคราะห์ช่วยเหลือ สนับสนุนอย่างดียิ่งของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฉันทิชย์ โสทธิพันธ์ อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวาล อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งคอยให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ข้อคิด และข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งกรุณาตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ และติดตามการทำวิทยานิพนธ์ของ ข้าพเจ้าตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโน ที่ กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ ท่านรองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำข้อเสนอแนะ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านเฉลิมชัย รัตนจันทร์ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย ท่านเยี่ยมสุริยา พาลุสุข ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ และนางชุลี พร เตรีรัตน์ ภริยาที่ช่วยเป็นธุระจัดพิมพ์ต้นฉบับและคอยเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา รวมถึงบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่ไม่ได้เอ่ยนามไว้ในที่นี้ ทุกท่าน คุณความดีอันใดที่เกิดขึ้นจากการทำวิทยานิพนธ์นี้ ข้าพเจ้าขอมอบให้แก่บิดา มารดา พี่น้อง ภริยา ครูอาจารย์ ผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน และผู้ให้การสนับสนุนทุกท่านที่มี ส่วนผลักดันให้สามารถจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จด้วยดี หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มี ข้อผิดพลาดบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ และขออ้อมรับผิดไว้แต่ เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
<b>บทที่ 1 บทนำ</b> .....	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
ขอบเขตของการวิจัย.....	6
สมมุติฐานการวิจัย.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
<b>บทที่ 2 แนวความคิดอำนาจรัฐตามหลักกฎหมายมหาชน</b> .....	<b>9</b>
2.1 อำนาจรัฐทางกฎหมายมหาชน.....	9
2.1.1 ที่มาของอำนาจ.....	9
2.1.2 ความหมายของอำนาจรัฐ(State Power).....	10
2.1.3 รูปแบบของอำนาจรัฐ.....	11
2.2 รัฐในทางกฎหมายมหาชน.....	12
2.2.1 ความหมายของรัฐ.....	12
2.2.2 ที่มาของสถาบันรัฐ.....	13
2.2.3 ลักษณะทางกฎหมายของรัฐ.....	15
2.2.3.1 องค์ประกอบของรัฐ.....	15
2.2.3.2 รัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ.....	16
2.2.3.3 ลักษณะความเป็นนิติบุคคลของรัฐทางกฎหมายมหาชน.....	17
2.3 แนวความคิดเกี่ยวอำนาจอธิปไตย.....	17
2.3.1 ที่มาของอำนาจอธิปไตย.....	17
2.3.2 ความสัมพันธ์ของสถาบันรัฐกับอำนาจอธิปไตย.....	18
2.3.3 แนวความคิดการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียว (พระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์).....	19

## สารบัญ(ต่อ)

## หน้า

2.3.3.1 แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของ ฌอง โบแดง.....	19
2.3.3.2 แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของโทมัส ฮอบส์.....	20
2.3.4 แนวความคิดจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลเพียงคนเดียว.....	22
2.3.4.1 แนวความคิดสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก.....	22
2.3.4.2 แนวความคิดสัญญาประชาคมของรูสโซ.....	25
2.3.4.3 ซีเอเยส์กับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ.....	29
2.3.4.4 มงเตสกิเออ Montesquieuกับแนวความคิด การแบ่งแยกอำนาจ.....	31
2.4 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม(Constitutionalism).....	33
2.4.1 พัฒนาการของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	34
2.4.1.1 แนวความคิดรัฐธรรมนูญในยุคแรกเริ่ม.....	34
2.4.1.2 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลาง.....	35
2.4.1.3 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่.....	36
2.4.2 แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยม.....	37
2.4.2.1 หลักการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามทฤษฎี สัญญาประชาคม.....	37
2.4.2.2 หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	38
2.4.2.3 หลักการจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตย.....	39
2.4.2.4 หลักนิติรัฐ.....	40
2.4.3 วัตถุประสงค์ของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	42
2.5 แนวความคิดลัทธิชาตินิยม (Nationalism).....	43
2.5.1 ความเป็นมาของลัทธิชาตินิยม.....	43
2.5.2 ลักษณะสำคัญของลัทธิชาตินิยม.....	43
2.5.2.1.ความเป็นตัวของตัวเองทางวัฒนธรรม.....	43
2.5.2.2.ความบริสุทธิ์ทางเชื้อชาติ.....	44
2.5.2.3.การถือว่าชาติของตนสูงสุด.....	44
2.6 สรุปแนวความคิดอำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชน.....	44



สารบัญญ(ต่อ)

หน้า

<b>บทที่ 3 แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ</b>	
<b>ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520</b> .....	47
3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและผู้ปกครองก่อน	
เปลี่ยนแปลงการปกครอง .....	47
3.1.1 การเกิดสถาบันรัฐตามกฎหมายมหาชนในประเทศไทย .....	47
3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับพระมหากษัตริย์ .....	48
3.1.2.1 การใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ .....	48
3.1.2.2 การใช้พระราชอำนาจทางบริหาร .....	49
3.1.2.3 การใช้พระราชอำนาจทางตุลาการ .....	50
3.1.3 แนวความคิดจำกัดการใช้อำนาจรัฐในระบอบ	
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ .....	50
3.1.4 แนวพระราชดำริรัชกาลที่ 7 กับการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐภายใต้	
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ .....	51
3.1.4.1 แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นใน	
รูปแบบเทศบาล .....	51
3.1.4.2 แนวความคิดการจัดตั้งสภากรรมการรองคมนตรี .....	53
3.1.4.3 แนวความคิดการจัดตั้งอภิรัฐมนตรี .....	57
3.1.5 สภาพทางสังคมและการเมืองที่มีผลกระทบต่ออำนาจรัฐในระบอบ	
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ .....	58
3.1.5.1 ด้านเศรษฐกิจ .....	58
3.1.5.2 ความตกต่ำของสถาบันพระมหากษัตริย์ .....	58
3.1.5.3 ความไม่พอใจในการแก้ไขปัญหารัฐบาลกษัตริย์	
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ .....	60
3.1.5.4 อิทธิพลของหนังสือพิมพ์กับการเผยแพร่	
แนวความคิดอำนาจรัฐ .....	60
3.1.5.5 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น .....	61
3.2 แนวความคิดในการปฏิเสชาำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ .....	62
3.2.1 ปรีดี พนมยงค์กับแนวความคิดปฏิเสชาำนาจรัฐ .....	62
3.2.1.1 แนวความคิดช่วงศึกษาอยู่ในประเทศไทย .....	62

## สารบัญ(ต่อ)

## หน้า

3.2.1.2 แนวความคิดช่วงศึกษาอยู่ที่ฝรั่งเศส .....	65
3.2.1.3 การเผยแพร่แนวความคิดภายหลังกลับมาประเทศไทย.....	66
3.2.2 คณะราษฎรกับแนวความคิดปฏิเสชาำนาจรัฐ.....	70
3.2.2.1 แนวความคิดที่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของคณะราษฎร.....	71
3.2.2.2 คณะราษฎรกับเหตุการณ์ปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 .....	72
3.2.2.3 แนวความคิดที่ปรากฏในประกาศคณะราษฎร ฉบับแรก .....	73
3.2.3 แนวความคิดของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร.....	78
3.3 การผสมผสานแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กับพระมหากษัตริย์ .....	80
3.3.1 การขอพระราชทานอภัยโทษของคณะราษฎร.....	80
3.3.2 ที่มาของรัฐธรรมนูญไทย .....	82
3.3.3 พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์กับการ ประสานแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับ พระมหากษัตริย์.....	85
3.4 แนวความคิดการจำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญไทย .....	91
3.4.1 ฐานะของพระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญ .....	92
3.4.2 ฐานะของพระมหากษัตริย์ไทยในทางนิติราชประเพณี.....	93
3.5 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของไทย .....	94
3.5.1 แนวความคิดพุทธศาสนา “เอนกนิกรสโมสรรสมมติ” .....	94
3.5.2 แนวความคิดอำนาจอธิปไตย “เป็นของ” หรือ “มาจาก”ปวงชนชาวไทย .....	99
3.6 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย.....	106
3.6.1 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐสูงสุด.....	106
3.6.1.1 องค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ .....	106
3.6.1.2 องค์กรใช้อำนาจทางบริหาร .....	111
3.6.1.3 องค์กรใช้อำนาจทางตุลาการ .....	115
3.6.1.4 สถาบันพระมหากษัตริย์.....	116
3.6.2 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	117

## สารบัญ(ต่อ)

หน้า

3.6.2.1	ตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	117
3.6.2.2	ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา .....	120
3.6.2.3	ศาลปกครอง.....	121
3.7	แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย.....	122
3.7.1	แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย.....	122
3.7.1.1	รัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อย .....	123
3.7.1.2	รัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาก .....	125
3.8	สรุป .....	128
<b>บทที่ 4 แนวความคิดปฏิเสธรและสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน</b>		
	<b>ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520.....</b>	<b>133</b>
4.1	แนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน .....	133
4.1.1	แนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนของพระบาท. สมเด็จพระปกเกล้าฯ .....	133
4.1.1.1	แนวความคิดเกี่ยวกับ “เอนกนิกรสโมสรสมมติ” .....	133
4.1.1.2	แนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจของคณะราษฎรในการปฏิวัติ .....	134
4.1.1.3	แนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจของคณะราษฎรที่ปรากฏ ในพระราชหัตถเลขาเสลาเสลาสมมติ.....	135
4.1.2	แนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนของ พระยามโนปกรณนิติธาดา .....	136
4.1.2.1	การตราพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ .....	136
4.1.2.2	การตราพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ .....	143
4.1.3	กบฏบวรเดชกับแนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน .....	146
4.2	แนวความคิดในการปฏิเสธรการใช้อำนาจรัฐเป็นของประชาชนในยุค ชาตินิยม(พ.ศ. 2481-2487 และ พ.ศ. 2491-2500) .....	147
4.2.1	วิวัฒนาการของลัทธิชาตินิยม .....	148
4.2.2	ลักษณะของลัทธิชาตินิยม .....	148
4.2.3	แนวความคิดเกี่ยวกับลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย.....	149
4.2.3.1	แนวความคิดชาตินิยมสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม.....	150
4.2.3.2	แนวความคิดชาตินิยมยุคจอมพลถนอม.....	154

## สารบัญ(ต่อ)

หน้า

4.2.3.3 หลวงวิจิตรวาทการกับการเผยแพร่แนวความคิดชาตินิยม .....	154
4.3 แนวความคิดในการปฏิเธรการใช้อำนาจรัฐในยุคเผด็จการ .....	159
4.3.1 “การปฏิวัติ” ตามแนวคิดของหลวงวิจิตรวาทการ .....	159
4.3.2 มูลเหตุการทำรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ .....	161
4.3.3 การสร้างความชอบธรรมในการปกครองระบอบเผด็จการ .....	161
4.3.4 แนวความคิดของกลุ่มข้าราชการประจำกับการไม่ยอมรับ ใช้อำนาจโดยประชาชน .....	165
4.3.5 แนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับการปฏิเธร ใช้อำนาจรัฐของประชาชน (2501-2506) .....	167
4.3.6 แนวความคิดรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร กับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2519 .....	174
4.3.7 แนวความคิดรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ กับรัฐธรรมนูญ 2521 .....	180
4.4 แนวความคิดในการสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน .....	182
4.4.1 คณะราษฎรกับการยึดอำนาจการปกครอง 20 มิถุนายน 2476 .....	182
4.4.2 แนวความคิดในการตรากฎหมายป้องกันรัฐธรรมนูญ .....	184
4.4.3 การปฏิวัติ 14 ตุลาคม 2516 : การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2517 .....	185
4.5 แนวความคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของศาลไทย .....	188
4.5.1. ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของคณะปฏิวัติ:สนับสนุนการใช้ อำนาจรัฐของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร .....	188
4.5.2 ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตรวจสอบว่าบทบัญญัติใดขัดหรือ แย้งกับรัฐธรรมนูญ .....	191
4.5.3 อำนาจฝ่ายบริหารของคณะรัฐมนตรีต้องมีกฎหมายให้อำนาจ .....	193
4.5.4 รัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล .....	195
4.5.5 ความหมายของรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย:สนับสนุนการใช้อำนาจรัฐ ของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร .....	196
4.6 ระบอบปฏิวัติกับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน .....	197
บทที่ 5 บทสรุป .....	206
รายการอ้างอิง .....	218
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	229

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายมหาชนเป็นผลมาจากสภาพความต้องการของสังคมในการคิดหาทางแก้ไขปัญหาของสังคม การศึกษาแนวความคิดอำนาจรัฐในทางหลักกฎหมายมหาชน จึงจำเป็นต้องศึกษาประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปรัชญาของสังคมนั้น ๆ ประกอบด้วย แต่เดิมกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการปกครองแต่เพียงด้านเดียว ต่อมาแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนมีอิทธิพลทำให้กฎหมายมหาชนพัฒนามาเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐขณะเดียวกันก็จำกัดการใช้อำนาจรัฐไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ให้พ้นจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของผู้ปกครอง

กฎหมายมหาชนในประเทศไทยมีหลักฐานปรากฏในกฎหมายสมัยอยุธยาหลายฉบับที่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน เช่น กฎมณเฑียรบาล พระไอยการกบดศึก พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน เป็นต้น แต่ในสมัยนั้นยังไม่รู้จักกฎหมายมหาชนและยังไม่มี การแบ่งประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายสำหรับผู้ปกครองใช้กับผู้ใต้ปกครอง ส่วนกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่ราษฎรกับราษฎรผู้อยู่ใต้ปกครองใช้ระหว่างราษฎรด้วยกันเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายมหาชนมาก่อนแล้วตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เพียงแต่ไม่ได้จัดระบบ และกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายลักษณะต่าง ๆ โดยมีได้มีการศึกษาพัฒนาแต่อย่างใด

สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 ได้โปรดชำระและรวบรวมกฎหมายตราสามดวง และใช้เป็นกฎหมายปกครองบ้านเมือง ซึ่งเป็นการจำลองแบบกฎหมายของกรุงศรีอยุธยามาใช้จนกระทั่งรัชกาลของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ต้องเผชิญวิกฤตการณ์อันเกิดจาก ลัทธิล่าอาณานิคมของชาติมหาอำนาจตะวันตก ทำให้ต้องเร่งรีบทำการปฏิรูปครั้งใหญ่ และได้มีการนำกฎหมายมหาชนมาใช้อย่างกว้างขวาง ทั้งการปฏิรูปทางด้านกฎหมาย การเมือง การปกครอง และสังคม ในสมัยนั้นยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์คือผู้ใช้อำนาจรัฐ พระบรมราชโองการทั้งหลายของพระมหากษัตริย์จึงเป็น กฎหมาย ดังนั้น พระบรมราชโองการที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและการจัดระบบการ ปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และ

การเมือง จึงเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของกฎหมายมหาชน

ตามแนวคิดตะวันตกอำนาจอธิปไตยมีหลายแนวความคิด เช่น อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ถ้าพิจารณาตามทฤษฎีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมาให้แก่รัฐแล้วจะพบว่า พระเจ้า พระมหากษัตริย์ ประชาชน ชาติ ต่างเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐทั้งสิ้น เพราะรัฐนั้นเป็นนิติบุคคลไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้ด้วยตนเอง อำนาจดังกล่าวเป็นของรัฐตลอดเวลาแนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของอำนาจว่าเป็นของประชาชน ของพระมหากษัตริย์ ของชาติ หรือของพระเจ้า สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อในระบอบการปกครองที่แตกต่างกันออกไปในระบอบประชาธิปไตย ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือระบอบเทวสิทธิ แนวคิดอำนาจอธิปไตยผูกติดกับอำนาจอธิปไตย เพราะเป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดไม่มีขอบเขตจำกัด จึงอาศัยอำนาจนี้ในการจัดตั้งองค์กรสูงสุด อันเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐในการใช้อำนาจ หรือที่เรียกว่าเป็นการแบ่งแยกอำนาจหรือการแบ่งแยกหน้าที่ อำนาจอธิปไตยจึงไม่อาจแบ่งแยกออกจากรัฐได้ โดยมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นตัวกำหนดการใช้อำนาจสูงสุด<sup>1</sup>

กลุ่มชนชั้นนำที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ เจ้านายเป็นกลุ่มสังคมที่ยึดถือชาติกำเนิด เป็นหลัก มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของชาติกำเนิดเป็นตัวบ่งบอกสกุลยศ<sup>2</sup> เป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการปกครองมากในสังคมสยามก่อนปี พ.ศ. 2475 อำนาจควบคุมกลไกของรัฐมาจากพระมหากษัตริย์และมาจากการแต่งตั้งพระราชวงศ์เข้ารับราชการ การรับราชการในความหมายของเจ้านายคือ หน้าที่ ส่วนขุนนางและข้าราชการหมายถึง การแสวงหาเกียรติยศ การตระหนักในภาระหน้าที่ที่มีต่อบ้านเมืองของกลุ่มเจ้านายได้รับการถ่ายทอดผ่านการอบรมเลี้ยงดู<sup>3</sup> เป็นการปลูกฝังแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นราชาธิปไตยหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ลักษณะพื้นฐานของแนวความคิดของกลุ่มนี้เชื่อว่าในสังคมมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่แล้วโดยธรรมชาติ ตระกูลของเจ้าเป็น “ขัตติยวงศ์” ซึ่งมีมานานและมีภาระหน้าที่ในการจัดการปกครองประเทศ เพื่อให้สังคมการเมืองมีความสงบ

<sup>1</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย”, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2545), หน้า 380-381.

<sup>2</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิชาการ, 2540), หน้า 21.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

สุข<sup>4</sup> ระบบราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบบราชการที่เน้นประสิทธิภาพและความจงรักภักดี โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการระดับบน เป็นระบบที่เป็นปฏิบัติของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์น้อยมาก<sup>5</sup>

แนวความคิดที่จะจำกัดการใช้อำนาจรัฐเกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อมีการรับรู้เกี่ยวกับระบอบการเมืองแบบอื่นที่ไม่ใช่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นับตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 5 แนวความคิดระบอบรัฐธรรมนูญเป็นทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงที่มีมาตลอดรัชสมัยของพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กระบวนการสร้างความทันสมัยของไทยเป็นการริเริ่มและควบคุมโดยผู้มีอำนาจรัฐ คือพระมหากษัตริย์ การจัดรูปการปกครองและการบริหารของไทยมีพัฒนาการที่แตกต่างไปจากประเทศอื่นที่เคยตกเป็นอาณานิคม และมีแนวคิดต่อต้านเพื่อกอบกู้เอกราช<sup>6</sup> การสร้างรัฐของไทยไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของประชาชนและประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐหรือสร้างกลไกในการควบคุมอำนาจรัฐ

กลุ่มผู้นำใหม่ที่มีแนวความคิดจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ใต้รัฐธรรมนูญคือกลุ่มข้าราชการระดับกลางบางส่วน โดยเฉพาะทหารและนักกฎหมายซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจากการศึกษาในต่างประเทศมีความมุ่งหมายที่จะสร้างระบบราชการใหม่เพื่อเป็นระบบราชการแห่งชาติที่สามารถผลักดันความคิดชาตินิยม คือการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเนื่องจากเห็นว่าการเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตตามหลักวิชาความรู้ทางกฎหมายและหลักอำนาจอธิปไตยถือว่าประเทศไทยยังไม่มีเอกราชที่สมบูรณ์การเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศสและการขยายกลไกการพัฒนาชาติให้ทัดเทียมอารยประเทศรวมทั้งผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

บุคคลที่เป็นผู้นำทางความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญได้แก่ หลวงประดิษฐมนูธรรม(ปรีดี พนมยงค์) ถือว่าเป็นบุคคลสำคัญระดับมันสมองของคณะราษฎร เป็นผู้มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่น เป็นผู้ร่างคำประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวฉบับวันที่ 27 มิถุนายน 2475 เป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 และนับว่าเป็นผู้นำในแนวความคิดการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวโดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดจาก

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

<sup>6</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), หน้า 3.

ประเทศฝรั่งเศส เห็นว่ากฎหมายจะต้องสร้างขึ้นบนพื้นฐานของหลัก สิทธิมนุษยชน เนื่องจาก มนุษย์นั้นเกิดมามีทั้งสิทธิและหน้าที่ที่จะดำรงชีวิตและรวมกันเป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่ เหล่านี้ย่อมมีขึ้นจากสภาพตามธรรมชาติของการเป็นมนุษย์นั่นเอง มีความเป็นอิสระหรือ เสรีภาพ เสมอภาคหรือสมภาพ และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันอันพี่น้องหรือภราดรภาพ<sup>7</sup> รัฐ มีหน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งถือเป็นหน้าที่พื้นฐานของทุกรัฐ และหน้าที่ ส่งเสริมบำรุงฐานะความเป็นอยู่และความสุขสมบูรณ์ของราษฎร หน้าที่ประการที่สองนี้ถือว่าเป็น หน้าที่สำคัญที่รัฐสมัยใหม่ไม่อาจจะละเลยได้<sup>8</sup>

การปฏิวัติ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 เป็นความพยายามของกลุ่มผู้นำใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและทหารระดับกลางของระบบราชการสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดิม ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการศึกษาในต่างประเทศและมีแนวความคิดที่ต้องการให้มีกฎหมาย รัฐธรรมนูญปกครองประเทศ มีการจัดองค์กรใช้อำนาจอรัฐ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ อันเป็นการสร้างรัฐประชาชาติหรือรัฐชาติไทย(Nation-State)แบบตะวันตก<sup>9</sup>

เหตุการณ์ปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 ถูกอธิบายเพื่อเชื่อมโยงแนวความคิดทาง กฎหมายมหาชนโดยเดือน บุญนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม อธิบายที่มาของรัฐธรรมนูญไว้ว่า รัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้สามทาง คือ เกิดจากการที่ประมุขแห่งรัฐมอบให้ เกิดจากความตกลง ระหว่างประมุขแห่งรัฐกับประชาชน และ เกิดจากราษฎรร่างขึ้นเองโดยตรง<sup>10</sup> แต่แนวคิดของ ปรีดี พนมยงค์ และของคณะราษฎรไม่ต้องการรัฐธรรมนูญที่เกิดจากประมุขแห่งรัฐเป็นผู้ให้ หากแต่ต้องการรัฐธรรมนูญที่จำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์โดยให้พระมหากษัตริย์อยู่ ใต้กฎหมายไม่ใช่อยู่เหนือกฎหมาย<sup>11</sup> แนวคิดดังกล่าวเป็นการปฏิเสธว่าอำนาจสูงสุดมิได้เป็น ของพระมหากษัตริย์ แนวความคิดเรื่องกำเนิดรัฐธรรมนูญภายหลังที่มีรัฐธรรมนูญแล้วมี ความคิดขัดแย้งเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ารัฐธรรมนูญเกิดจากการตกลงระหว่างประมุข แห่งรัฐกับราษฎร แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ารัฐธรรมนูญเกิดจากประมุขเป็นผู้ให้ หรือเกิดจากการ

<sup>7</sup>ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 151-158.

<sup>8</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.

<sup>9</sup>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475, หน้า 2-3.

<sup>10</sup>เดือน บุญนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 2, (พระนคร: นิติสารสัน, 2477), หน้า 18-20.

<sup>11</sup>ปรีดี พนมยงค์, เกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย, ใน รัฐศาสตร์ 14 ฉบับปฏิวัติและประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: ชมรมหนังสือรุ่งรำแพน, 2517), หน้า 212.



พระราชทาน หากพิจารณาจากหลักหลักการของคณะราษฎร สะท้อนให้เห็นแนวความคิดของปรีดี พนมยงค์ ซึ่งถือว่าความเป็นเอกราชของชาติเป็นเรื่องสำคัญที่สุดจึงได้กำหนดไว้ในข้อแรกของหลักหลักการเนื่องจากขณะนั้นสยามยังเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจึงไม่อาจกล่าวได้อย่างภาคภูมิใจว่าสยามมีเอกราชสมบูรณ์

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 เป็นการเปลี่ยนแนวความคิดผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจากพระมหากษัตริย์มาเป็นของประชาชน โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรใช้อำนาจตามแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจ การดูแลและคานของอำนาจ และจำกัดการใช้อำนาจ การเปลี่ยนแปลงการปกครองสะท้อนให้เห็นแนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยที่อยู่เบื้องหลัง ดังนั้น การศึกษาแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 จึงจำเป็นต้องศึกษาบริบทของสังคมไทย บทบาทและแนวความคิดของกลุ่มชนชั้นนำของสังคม ไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมาย นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ ข้าราชการ เจ้านายและผู้นำประเทศ ตลอดจนกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ตราออกมาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

แม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแล้วก็ตามก็ยังคงมีความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับที่มาของอำนาจอธิปไตย และผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐระหว่างกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และเจ้านายเห็นว่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเกิดจากการพระราชทาน(Charter) เนื่องด้วยพระมหากษัตริย์ทรงได้รับอำนาจมาจากประชาชนทั้งหมดและเป็นการมอบอำนาจเด็ดขาด พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ซึ่งไม่อาจแบ่งแยกได้และไม่มีองค์กรใดสามารถอ้างว่าเป็นตัวแทนของราษฎรมาแบ่งแยกพระราชอำนาจนั้นได้ ดังนั้น คณะราษฎร จึงไม่อาจอ้างได้เลยว่าเป็นตัวแทนของราษฎรทั้งหมด สิ่งที่คณะราษฎรทำไปเป็นเพียงแต่ขอ พระราชทาน พระราชอำนาจลงมาเท่านั้น และเป็นการขอพระราชทานในแบบพิธีที่ไม่ถูกต้อง อีกกลุ่มหนึ่ง เห็นในทางตรงกันข้ามว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเกิดจากการยึดอำนาจแล้วจึงมีการตกลงกันระหว่างพระประมุขเดิมกับกลุ่มตัวแทนของราษฎร(Pact) ไม่ใช่เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการร่างเองของฝ่ายราษฎร(Convention) หรือเกิดจากการพระราชทานอย่างที่ฝ่ายแรกเข้าใจ กลุ่มนี้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยในนามธรรมเป็นของราษฎรทั้งหมด ซึ่งเกิดมาเป็นมนุษย์มีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคโดยธรรมชาติ การมอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครองเป็นการมอบเพียงชั่วคราว ซึ่งราษฎรและตัวแทนสามารถเรียกร้องเอากลับคืนมาได้<sup>12</sup> ความแตกต่างในหลักการความคิดและความเชื่อกลายเป็นความขัดแย้งสูงสุดตามมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 เมื่อคณะกู้บ้านเมือง นำโดย

<sup>12</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475, หน้า 260-262.

พระองค์เจ้าบรมเทศและคณะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้นำกำลังทหารจากต่างจังหวัดเข้าปิดล้อม บังคับให้รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาลาออก แต่ต้องพ่ายแพ้แก่ฝ่ายรัฐบาล

ความขัดแย้งทางแนวความคิดในการจัดกลไกการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในเรื่อง ของระบบราชการบริหาร กลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความพยายามที่จะรักษาระบบราชการ แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เอาไว้โดยพิจารณาภารกิจที่รัฐพึงกระทำในด้านการรักษาความ สงบเรียบร้อยเป็นสำคัญ ในขณะที่กลุ่มข้าราชการระดับกลางและผู้นำใหม่มีแนวคิดที่จะจำกัด การใช้อำนาจพระมหากษัตริย์โดยการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย สูงสุดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ

หลังการปฏิวัติสยาม 2475 แม้จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจรัฐ มีการ จัดระเบียบการปกครองและการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐโดยรัฐธรรมนูญตามแนวความคิด รัฐธรรมนูญนิยม ก็มีได้หมายความว่าแนวความคิดจำกัดการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์ โดยรัฐธรรมนูญจะดำเนินไปอย่างมีเสถียรภาพ ในทางตรงกันข้ามกลับถูกปฏิบัติเสถียรแนวความคิด จากกลุ่มชนชั้นเจ้านายและข้าราชการระดับสูงซึ่งนิยมการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิ ราชย์ทำให้อำนาจรัฐถูกใช้โดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ผู้เขียนจึงเห็นว่าการศึกษ แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มา การใช้ และการตรวจสอบอำนาจสูงสุดของรัฐ ไทย เป็นสิ่งที่น่าสนใจ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยเกี่ยวกับที่มา การใช้ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520
2. เพื่อศึกษาเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิด อำนาจสูงสุดของรัฐไทย
3. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจรัฐและ การจำกัดการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย

### ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้กำหนดขอบเขตการศึกษา แนวความคิดทางกฎหมายมหาชน ในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ เฉพาะตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 ซึ่งในห้วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็น ประมุข หลังการปฏิวัติสยาม 2475 ผู้เขียนจะศึกษาเน้นไปในเรื่องแนวความคิดอำนาจรัฐ

เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดของรัฐไทย แนวความคิดในการปฏิเสศการใช้อำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยจะทำการศึกษาในแง่มุมของความหมาย ที่มาของรัฐและอำนาจสูงสุด การใช้อำนาจและการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐของไทย โดยศึกษาผ่านทางเอกสารและแนวความคิดของบุคคลสำคัญที่มีอิทธิพลและบทบาทที่มีส่วนผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย

### สมมุติฐานการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของรัฐธรรมนูญและอำนาจสูงสุดของรัฐไทยตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 แบ่งเป็นสองแนวความคิด แนวความคิดแรก เชื่อว่ารัฐธรรมนูญมาจากการยึดอำนาจและการตกลงประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎร อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนทั้งปวง เนื่องจากมนุษย์เกิดมามีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคโดยธรรมชาติการมอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครองเป็นการมอบเพียงชั่วคราวและสามารถเรียกร้องเอากลับคืนมาได้ แนวคิดที่สอง เชื่อว่ารัฐธรรมนูญมาจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์เนื่องด้วยพระมหากษัตริย์ทรงได้รับอำนาจมาจากประชาชนทั้งปวงและเป็นการมอบอำนาจเด็ดขาด พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ซึ่งไม่อาจแบ่งแยกได้และไม่มียोगค์กรใดสามารถอ้างว่าเป็นตัวแทนของราษฎรมาแบ่งแยกพระราชอำนาจนั้นได้ ซึ่งแนวความคิดหลังได้รับการยอมรับมากกว่าแนวคิดแรกเพราะมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และเจ้านาย รวมทั้งอิทธิพลของชนบทรวมนิยมประเพณีระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เกือบทุกคนประกอบกับมีการปฏิบัติตามแนวความคิดที่เป็นรูปธรรมมากกว่า ส่งผลให้แนวความคิดนี้มีอิทธิพลและถูกนำไปใช้เพื่อปฏิเสศแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งนำประเทศไทยไปสู่การดำเนินนโยบายลัทธิชาตินิยมและเผด็จการ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับที่มา การใช้ และการตรวจสอบการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐไทยในช่วงปีพุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520
2. ทำให้ทราบถึงอิทธิพลแนวความคิดที่มาจาก การใช้อำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจสูงสุดที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองของไทยในช่วงปีพุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520
3. ทำให้ทราบวิวัฒนาการและแนวโน้มของแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดของรัฐไทย

4.สามารถนำข้อสรุปและผลที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ไปใช้เป็นข้อพิจารณาหรือเป็นแนวทางในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดที่มา การใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมไทย

### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลด้านเอกสารเป็นหลัก(Documentary Research) โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสำคัญ 2 ส่วน คือ

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) อันได้แก่งานเขียนของบุคคลนั้นโดยตรง ปาฐกถา สุนทรพจน์ พระราชบัญญัติ ประกาศ คำแถลงการณ์ บันทึก พระราชบันทึก และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 รวมทั้งเอกสารหลักฐานของทางราชการที่สำคัญอื่นๆ เป็นต้น

2. เอกสารชั้นรอง(Secondary Sources) อันได้แก่ บทความและงานเขียนของผู้อื่นที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ และอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ในการศึกษาวิจัยนี้จะอาศัยเอกสารหลักฐานทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับแนวความคิดทางการเมือง และแนวความคิดทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2520 ที่มีต่อแนวความคิดเรื่องรัฐ อำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจ อธิปไตย การถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจสูงสุดในทางกฎหมายมหาชน โดยจะทำการรวบรวมเอกสารทางด้านกฎหมาย เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับในห้วงระยะเวลาดังกล่าว แนวคิดของบุคคลสำคัญที่มีอิทธิพลและมีบทบาทต่อแนวความคิดเกี่ยวกับการกำเนิดรัฐ อำนาจอธิปไตย ตลอดจนสภาพการเมือง สังคม เศรษฐกิจของประเทศไทย ในห้วงเวลาดังกล่าว โดยสืบค้นจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดรัฐสภา หอสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หอสมุดประชาชน หอสมุดมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตลอดจนแหล่งข้อมูลอื่นๆ เมื่อได้เอกสารหลักฐานดังกล่าวมาแล้วจะทำการร้อยเรียงโดยจัดเรียงลำดับตามห้วงเวลา และจัดหมวดหมู่ของเรื่องแล้วนำมาเขียนในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ต่อไป

## บทที่ 2

### แนวความคิดอำนาจรัฐตามหลักกฎหมายมหาชน

อำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชน เกิดจากพัฒนาการของการใช้อำนาจในสังคมของมนุษย์ รูปแบบของการใช้อำนาจในสังคมแต่ดั้งเดิมจะผูกติดอยู่กับบุคคล คุณสมบัติ ความรู้และความสามารถเฉพาะตัวของผู้นำจะมีความสัมพันธ์กับอำนาจในสังคม และถูกท้าทายอยู่ตลอดเวลาทำให้สังคมเกิดความไม่มั่นคงปลอดภัย จึงเกิดแนวความคิดที่จะรักษาอำนาจของผู้นำในสังคมให้ยั่งยืนมั่นคงด้วยการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ เพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันแห่งอำนาจ และพัฒนามาเป็น “รัฐ” ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันแห่งอำนาจสูงสุดในทางกฎหมายมหาชน ดังนั้น การศึกษาอำนาจรัฐจึงจำเป็นต้องศึกษาเรื่องอำนาจ รัฐ อำนาจอธิปไตย และอำนาจทางปกครองหรืออำนาจรัฐ

#### 2.1 อำนาจรัฐทางกฎหมายมหาชน

**2.1.1 ที่มาของอำนาจ** มนุษย์จำเป็นต้องอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการดำรงชีพ เรียกว่า “สังคม”<sup>1</sup> ภายในสังคมจะประกอบไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม ที่มีความสัมพันธ์กันด้วยความสมัครใจเพื่อกระทำการบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มภายในสังคมกลายเป็นสังคมขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการบังคับควบคุมที่เรียกว่า “อำนาจ” อำนาจจึงเป็นเรื่องของคนส่วนรวมมิได้เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลและไม่อาจเกิดขึ้นได้หากอยู่ลำพังคนเดียว ดังนั้น การรวมตัวเป็นสังคมจึงจำเป็นต้องมีอำนาจเป็นกลไกในการกำกับดูแลสังคมให้เรียบร้อย

**Oppenheimer** เห็นว่า อำนาจ เกิดจากการใช้กำลังเถื่อนบังคับเอาของ ๆ ผู้อื่นมาเป็นของตน ดังนั้น ในระยะแรกอำนาจจึงมีพื้นฐานอยู่บนพื้นฐานของการมีกำลังเหนือกว่า<sup>2</sup>

**แมซ์ เวเบอร์(Max Weber)** ให้ความหมายของ “อำนาจ” หมายถึงความสามารถหรือความสามารถที่จะกระทำให้เป็นไปตามเจตนาของความสัมพันธ์ทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคล ระหว่างรัฐกับรัฐ

---

<sup>1</sup>ปรีดี พนมยงค์, รวมข้อเขียนปรีดี พนมยงค์: ปรีดีพนมยงค์กับสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 27.

<sup>2</sup>ชโยนนันต์ สมุทรวณิช, รัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 34-37.

หรือ ระหว่างรัฐกับบุคคล อำนาจจึงเป็นผลมาจากการใช้กำลังบังคับ อำนาจที่ได้การยอมรับจากสังคม ได้แก่ อำนาจหน้าที่(authority) และ ความชอบธรรม(legitimacy)<sup>3</sup>

ตามแนวความคิดสัญญาประชาคมเชื่อว่า อำนาจ เกิดจากการที่ประชาชนในสังคมยินยอมพร้อมใจกันสละสิทธิตามธรรมชาติของตนเองให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองสังคม หรือตามแนวความคิดธรรมชาติ อำนาจเกิดจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ปกครองที่มีความเฉลียวฉลาดมีความสามารถในการเป็นผู้นำ แต่สิ่งที่เหมือนกันอย่างหนึ่งคือการใช้อำนาจดังกล่าวจะถูกใช้ไปเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์สาธารณะของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองรักษาความสงบสุขของสังคม ดังนั้น อำนาจจึงมีที่มาจากความชอบธรรมและการยอมรับของคนในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากคำว่า “อิทธิพล” ซึ่งเป็นความสามารถในการบังคับให้บุคคลกระทำการหรือไม่กระทำการสิ่งใดในลักษณะที่เป็นการข่มขู่ ขู่เข็ญ ข่มขืนใจ ด้วยการใช้อำนาจหรือกระทำด้วยประการใดที่ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม เป็นความหมายในทางลบและไม่ได้มีพื้นฐานมาจากความชอบธรรมหรือการยอมรับของสังคม

ดังนั้น อำนาจจึงเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของการรวมตัวเป็นสังคมของมนุษย์ มีลักษณะเป็นการบังคับให้จำต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการและไม่อาจหลีกเลี่ยงขัดขืนได้ เป็นการใช้อำนาจเหนืออีกบุคคลหนึ่ง โดยได้รับการยอมรับจากสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมและประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมมีหลายระดับขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอำนาจเหนือบุคคลทุกคนในสังคมหรือรัฐ เรียกว่า “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจการเมือง”

**2.1.2 ความหมายของอำนาจรัฐ(State Power)** อำนาจเกิดขึ้นมาพร้อมกับการที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสังคม หากมนุษย์อยู่คนเดียวโดยลำพังไม่มีการรวมกลุ่มเป็นสังคมและไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันปัญหาความขัดแย้งจึงไม่มี แต่โดยธรรมชาติของมนุษย์มักจะอยู่รวมกันเป็นเผ่า เป็นกลุ่ม เป็นสังคม การที่มนุษย์หลายคนหลายกลุ่มหลายสังคมมาอยู่รวมกันมากๆ และมีการติดต่อสัมพันธ์กันจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มได้

อำนาจทางสังคมหรืออำนาจรัฐจึงเป็นกลไกสำคัญที่มนุษย์นำมาใช้ในการกำกับดูแลและจัดระเบียบภายในสังคมเพื่อให้ทุกกลุ่มผลประโยชน์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ดังนั้นอำนาจรัฐจึงมีความแตกต่างไปจากอำนาจระหว่างบุคคลภายในกลุ่มเดียวกันหรือระหว่างกลุ่มอื่นๆ เนื่องจากเป็นอำนาจที่อยู่เหนืออำนาจอื่นของบุคคลหรือกลุ่มทุกคนทุกกลุ่มในสังคม เป็นอำนาจที่มีความเด็ดขาดและสูงสุด เพราะอำนาจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดระเบียบ บังคับ ควบคุม ให้ทุกคนได้อยู่ร่วมกันอย่างสงบปลอดภัยและเป็นไปเพื่อประโยชน์

<sup>3</sup>นิยม รัฐอมฤต, เอกสารการบรรยาย PS 611(รัฐ อำนาจและนโยบายสาธารณะ), (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), หน้า 42.

ของบุคคลทุกคนทุกกลุ่มในสังคมหรือรัฐ หากมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์หรือข้อห้ามทางสังคมจนเกิดความเสียหายแก่บุคคลในสังคมผู้กระทำการละเมิดกฎเกณฑ์ก็จะถูกลงโทษจากอำนาจรัฐ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับอื่นใดของบุคคลหรือกลุ่มในสังคมอีกอำนาจรัฐหรือในทางรัฐศาสตร์หมายถึงอำนาจทางการเมือง เกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดสังคมมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบสุขภายในสังคมหรือรัฐ

สรุป อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมือง หมายถึง กำลัง ความสามารถในการบังคับที่มีอยู่เหนือบุคคลภายในและภายนอกรัฐ ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการสิ่งใดได้ อำนาจรัฐจึงมีบทบาทสำคัญประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นที่มาของหลักกฎหมายมหาชน ว่า "ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถกระทำได้" ดังนั้น อำนาจรัฐจึงสืบเนื่องมาจากอำนาจสูงสุดในรัฐ<sup>4</sup>

**2.1.3 รูปแบบของอำนาจรัฐ** อำนาจรัฐเกิดขึ้นมาพร้อมกับการรวมตัวกันเป็นสังคมของมนุษย์ อยู่เหนือประชาชนทุกคนในรัฐเนื่องจากการได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้ได้ปกครอง ดังนั้น ความชอบธรรมของผู้ปกครองจึงเป็นตัวกำหนดรูปแบบอำนาจรัฐ แมทซ์ เวเบอร์ เห็นว่ารูปแบบของอำนาจรัฐในแง่ของความชอบธรรมของผู้ปกครองมี 3 แบบ<sup>5</sup> คือ

**2.1.3.1 อำนาจรัฐตามประเพณี** ผู้ปกครองมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดระเบียบหรือปกครองตนในสังคมโดยการสืบทอดต่อกันมาตามจารีตประเพณีหรือหลักเกณฑ์ของสังคม เป็นลักษณะของอำนาจรัฐที่เกิดในสังคมมนุษย์ยุคแรกๆ ที่สังคมยังไม่มี ความซับซ้อน

**2.1.3.2 อำนาจรัฐตามความสามารถของผู้ปกครอง** ความชอบธรรมแห่งอำนาจรัฐขึ้นอยู่กับความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางสังคม การปกครองสังคมโดยอาศัยความสามารถของผู้ปกครองสังคมจะสงบสุขหรือทุกข์ร้อนอยู่ที่ผู้ปกครอง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและมั่นคงของการดำรงอยู่ของอำนาจรัฐ รูปแบบของอำนาจรัฐในลักษณะนี้จึงเสื่อมสลายไป และเกิดแนวความคิดที่จะพัฒนาให้อำนาจรัฐมีความมั่นคงด้วยการแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลมอบให้แก่องค์กรหรือสถาบันที่เป็นนามธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจแทน

**2.1.3.3 อำนาจรัฐตามกฎหมาย** เป็นผลมาจากการพัฒนาอำนาจรัฐตามประเพณี และอำนาจรัฐตามความสามารถเฉพาะตัวให้เกิดความแน่นอนมั่นคงของการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองโดยมีพื้นฐานมาจากความชอบธรรมในการปกครองที่มาจากกฎเกณฑ์ประเพณี และพัฒนาให้มีความแน่นอนเป็นกฎหมาย

<sup>4</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ", [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net>, [20 พฤษภาคม, 2544].

<sup>5</sup> นิยม รัฐอมฤต, เอกสารการบรรยาย PS 611(รัฐ อำนาจและนโยบายสาธารณะ), หน้า 42.

## 2.2 รัฐในทางกฎหมายมหาชน

**2.2.1 ความหมายของรัฐ "รัฐ"** ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "State" ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า "Etat" ส่วนภาษาเยอรมันใช้คำว่า "Staat" มาจากคำลาตินว่า "status" ไกล่เคียงกับคำว่า Civitas(ประชารัฐ,รัฐ,รัฐบาล) และ Res publica(สาธารณรัฐ,รัฐ,รัฐบาล) ในยุคก่อนจะใช้คำว่า Polis, res publica, civitas, regnum, communitas perfecta ในความหมายว่า โครงสร้างทางการเมือง (Le corps politique)หรือใช้คำว่า la Couronne de royaume ในความหมายว่า อาณาจักรแห่งพระราชา ซึ่งแสดงถึงการก่อบริการของมนุษย์อันเป็นการสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่ใช้อำนาจและผู้ที่อยู่ใต้การปกครองที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำสั่งนั้น<sup>6</sup>

**J.P. Nettle** ให้ความหมายรัฐไว้ในบทความ "State as Conceptual Variable" World Politic หมายถึง องค์การรวมศูนย์การทำหน้าที่และโครงสร้าง เน้นเรื่องอำนาจอธิปไตย และรัฐอธิปไตย (Sovereign State) มีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่นๆ ในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ กับรัฐอื่นๆ มีบทบาทสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน<sup>7</sup>

**หลวงประดิษฐมนูธรรม** ให้ความหมายเกี่ยวกับ "รัฐ" ไว้ว่า คำที่ใช้และสื่อความหมายเหมือนกับ "รัฐ" ได้แก่ "ประเทศ" หรือ "แผ่นดิน" ซึ่งใช้ในความหมายเช่นเดียวกับคำว่า "รัฐ" (State หรือ Etat) แต่มีความหมายแตกต่างกับคำว่า "ชาติ" (Nation) ซึ่งหมายถึง คณะบุคคลที่มีเชื้อสายอันเดียวกัน พูดภาษาเหมือนกัน แต่คณะบุคคลเหล่านี้ไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>8</sup>

**พระองค์วรรณไวยากร วรวรรณ** ให้ความหมาย"รัฐ" ว่าเป็นศัพท์ทางกฎหมาย ตรงกับคำสามัญคำว่า "ประเทศ" หมายถึง องค์การที่มีประชาชนอยู่ในอาณาเขตเดียวกันและอยู่ในความปกครองแห่งรัฐบาลเดียวกัน<sup>9</sup>

สรุป การให้คำจำกัดความของรัฐมีให้ครอบคลุมชัดเจนนั้นเป็นเรื่องยาก ตามอนุสนธิสัญญามอนเตวิเดโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ.1933 มาตรา 1 นิยามความหมายของ "รัฐ" ประกอบด้วย ดินแดน ประชากร รัฐบาลและอำนาจอธิปไตย เป็นการอธิบาย

<sup>6</sup>พิชัยศักดิ์ ทรยางกูร, รวมศัพท์และภาษิตกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 135,792.

<sup>7</sup>ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, รัฐ, หน้า 25-26.

<sup>8</sup>หลวงประดิษฐมนูธรรม(ปรีดี พนมยงค์), คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), หน้า 37.

<sup>9</sup>นราธิปพงศ์ประพันธ์, "ศัพท์การเมืองและการทูต", วิสัยทัศน์พระองค์วรรณ, (กรุงเทพฯ: มูลนิธินราธิปประพันธ์พงศ์วรรณ, 2544), หน้า 197.



ความหมายโดยมีวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศในทางรัฐศาสตร์เท่านั้น ไม่ได้นิยามความหมายเพื่ออธิบายการแยกอำนาจจากตัวบุคคลมาเป็นของสถาบันรัฐตามความหมายในทางกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐ ในทางกฎหมายมหาชนจึงเป็นศูนย์รวมเจตจำนงของคนในรัฐ หน้าที่ของรัฐ คือ การรักษาความสงบสุขของสังคม เป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้ประชาชนในรัฐ เป็นโครงสร้างทางอุดมการณ์(The State as Normative Order)<sup>10</sup>ที่เป็นนามธรรม ถูกสมมุติขึ้นให้มีอำนาจสูงสุดในสังคม มีประชาชน และอาณาเขตแน่นอน มีการจัดโครงสร้างการปกครองและกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆภายใน ภายใต้ระบอบการปกครองเดียวกัน มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐนั้นได้เองโดยตรงต้องใช้อำนาจตัวแทนขององค์กรของรัฐ หรือผู้ ปกครอง การที่ผู้ปกครองมีอำนาจเหนือผู้ใต้ปกครองเพราะเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจแทนรัฐ

**2.2.2 ที่มาของสถาบันรัฐ** รัฐตามแนวความคิดธรรมชาติเชื่อว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองเนื่องจากความจำเป็นตามธรรมชาติของมนุษย์<sup>11</sup> การจัดระเบียบการปกครองขึ้นอยู่กับความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ปกครองไม่มีแนวความคิดในการแยกประโยชน์ส่วนตัว และอำนาจส่วนบุคคลออกจากประโยชน์ส่วนรวมและอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจรัฐ แม้การปกครองในลักษณะนี้จะเกิดเอกภาพแต่มีข้อบกพร่องหลายประการ คือ ความไม่แน่นอนมั่นคงของอำนาจรัฐทำให้ขาดความเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองเนื่องจากถูกท้าทายจากบุคคลที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติที่เหนือกว่าตลอดเวลา ผู้พ่ายแพ้จะเป็นผู้สูญเสียอำนาจรัฐและผู้ชนะจะเป็นผู้ใช้อำนาจต่อไป ประการที่สอง ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปกครองสืบเนื่องจากผู้ปกครองเดิมถูกท้าทายจากผู้ที่มีความสามารถและคุณสมบัติที่เหนือกว่าทำให้มีการเปลี่ยนตัวผู้ปกครองคนใหม่อยู่ตลอดเวลา นโยบายในการปกครองจึงอาจเปลี่ยนแปลงไปตามผู้นำคนใหม่ ประการที่สาม การที่ผู้ปกครองเข้าสู่ตำแหน่งด้วยความสามารถเฉพาะตัวจึงมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจปกครองแต่ผู้เดียวและอาจถูกใช้ไปในทางที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้

รัฐสมัยใหม่ตามแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชน เกิดจากแนวความคิดที่จะรักษาอำนาจของผู้ปกครองไว้ให้มั่นคงเพื่อความคงอยู่ของรัฐ ไม่ว่าจะใช้วิธีการเช่นใด แม้วิธีการนั้นจะไม่ถูกต้อง โหดร้าย ขัดต่อคุณธรรมและจริยธรรมก็ตาม<sup>12</sup> แนวความคิดดังกล่าวได้พัฒนาต่อมาเป็นแนวความคิดในการจัดตั้งรัฐเป็นสถาบัน เพื่อแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลตามความหมายของรัฐสมัยใหม่ นิโคโลส แมคเคียเวลลี (Nicolas Machiaveli) นักปรัชญา

<sup>10</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, รัฐ, หน้า 25.

<sup>11</sup> ปรีชา ช่างขวัญยืน, ปรัชญาแห่งอุดมการณ์ทางการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 104-105.

<sup>12</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมือง:แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544), หน้า 89.

ชาวอิตาลีสมัยใหม่ เป็นผู้วางรากฐานแนวความคิดในการจัดตั้งรัฐเป็นองค์กรหรือสถาบัน และได้มีการพัฒนาแนวความคิด รัฐ ในแง่สถาบันให้มีอำนาจสูงสุดเพื่อใช้ในการปกครองรัฐโดย ฌอง โบแตง

นิโคลาส แมคเคียเวลลี (Nicolas Machiaveli) เป็นผู้วางรากฐานแนวความคิด รัฐสมัยใหม่ ให้มีความหมายในแง่ที่เป็นสถาบัน เพื่อแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคล ตามความหมายของรัฐสมัยใหม่

Lo Stato (State) หรือ รัฐ โดยทั่วไปมักแปลกันไปหลายอย่าง เช่น อาณาจักร การปกครอง รัฐบาล ตำแหน่ง ฐานะ อำนาจ เขตแดน ฯลฯ สำหรับแมคเคียเวลลีแล้ว Lo Stato ไม่ใช่ตัวการที่กระทำแต่กลับเป็นสิ่งที่ถูกกระทำโดยการได้มา ถูกยึด ถูกครอบครอง ถูกรักษาไว้ ถูกทำลาย ถูกแย่งเอาไป และสูญหายไป ทำให้เข้าใจว่าเป็นความหมายของ “รัฐ” ที่มีลักษณะเป็นองค์กรหรือสถาบัน<sup>13</sup> “รัฐ” แตกต่างจาก “แว่นแคว้น” เพราะ แว่นแคว้น หมายถึง ดินแดนและผู้ที่อาศัยอยู่ในดินแดนนั้น แว่นแคว้นหรือประเทศ เป็นวัตถุที่เจ้าผู้ปกครองสามารถกำหนดกฎระเบียบ ใดๆ ที่เขาปรารถนาได้ แต่รัฐหมายถึงเจตนารมณ์ (Will) ของกฎระเบียบที่เจ้าผู้ปกครองจัดตั้งขึ้นมานั่นเอง กฎระเบียบ คือ ผลผลิตของจิตใจมนุษย์ เนื่องจาก “รัฐ” คือผลผลิตของจิตใจและเจตนารมณ์ จึงอาจจะเพิ่มหรือลดในแว่นแคว้นเดียวกันได้ รัฐ คือ การทำเจตนารมณ์ของคนบางคนให้เป็นจริงขึ้นมา เป็นตัวแสดงขอบเขตที่เจตนารมณ์ของคนผู้นั้น แมคเคียเวลลี พูดถึงรัฐว่าเป็นของใครคนหนึ่งอยู่ตลอดเวลาดูเหมือนรัฐจะไม่มีตัวตนแยกต่างหากจากความสามารถที่จะกระทำของใครคนใดคนหนึ่ง เป็นการแสดงออกที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของคุณธรรมหรือความประเสริฐของมนุษย์<sup>14</sup> แมคเคียเวลลี แบ่งรัฐ เป็น 2 ประเภท คือ รัฐโดยเจ้าผู้ปกครองในงานเขียนเรื่อง The Prince และมหาชนรัฐ ในงานเขียนเรื่อง The Discourses<sup>15</sup> แมคเคียเวลลี เชื่อว่าเจ้าผู้ปกครองที่สืบตระกูลมานั้น หากไม่ละเลยระเบียบแบบแผนของบรรพบุรุษเสียแล้วก็จะสามารถรักษาตนเองไว้ได้ตลอดไป เว้นแต่จะมีกำลังเหนือกว่ามากมาแย่งชิงไปซึ่งถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นเช่นนั้น เมื่อสูญเสยรัฐไปเจ้าผู้ปกครองที่สืบตระกูลกันมากก็อาจจะยึดรัฐกลับคืนมาได้โดยง่าย<sup>16</sup>

รัฐตามแนวความคิดของแมคเคียเวลลีคืออะไรก็ตามที่เจ้าผู้ปกครองเจตนาให้เกิดขึ้น ตามที่เจ้าผู้ปกครองพอใจ ไม่มีระเบียบแบบแผน ไม่มีขอบเขตจำกัด ข้อจำกัดของรัฐที่มีเกิดจากสภาพแวดล้อม เป็นเรื่องความบังเอิญเป็นเรื่องโชคชะตา ดังนั้น รัฐ จึงไม่ได้หมายถึงดินแดนแต่เป็นอะไรอย่างหนึ่งที่นอกเหนือไปว่าการปกครอง อำนาจ อำนาจปกครอง หรือ รัฐบาล หากจำเป็นต้องรักษาอำนาจนั้นไว้เพื่อความคงอยู่ของรัฐ แม้จะต้องกระทำการ

<sup>13</sup> สมบัติ จันทรวงศ์, เจ้าผู้ปกครอง, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์, 2538), หน้า 24-25.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

บางอย่างที่ไม่ชอบธรรมเพื่อให้อำนาจของเจ้าผู้ปกครองไม่ถูกยึดครองและกระทบกระเทือน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนใหญ่ยอมที่จะกระทำได้โดย “เหตุผลแห่งรัฐ” (Reason of State)<sup>17</sup>

สรุป แมคเคียวเวลล์เป็นผู้วางรากฐานแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันรัฐ โดยการแยกอำนาจปกครองของรัฐออกจากตัวบุคคลไปให้แก่องค์กรหรือสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ”(State) โดยอาศัย “เหตุผลแห่งรัฐ” เป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบัน โดยยังไม่ปรากฏแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดแต่อย่างใด

แนวความคิดการจัดตั้งสถาบันรัฐซึ่งเป็นรากฐานความคิดในเรื่องการแยกอำนาจปกครองหรืออำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลให้กลายเป็นของสถาบันที่มีความมั่นคงและแน่นอน แทนตัวบุคคลที่ไม่มีความแน่นอน ถูกพัฒนาต่อโดย ฌอง โบบแตง ในหนังสือเรื่อง “สาธารณรัฐ” โดยการผสมผสานกับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยทำให้อำนาจรัฐซึ่งแยกจากตัวบุคคลมาเป็นของสถาบัน กลายเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐนั่นเอง

### 2.2.3 ลักษณะทางกฎหมายของรัฐ

**2.2.3.1 องค์ประกอบของรัฐ** รัฐจะก่อกำเนิดขึ้นได้จะต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการ คือ มีดินแดนที่มีเอกภาพและมีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจนเนื่องจากมีส่วนสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองและประชาชนผู้ใต้ปกครอง เนื่องจากอำนาจรัฐมีผลบังคับเฉพาะแต่ประชาชนภายในดินแดนของรัฐเท่านั้น ดินแดนจึงมีความสำคัญกับการเกิดรัฐและการใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะการใช้อำนาจรัฐต้องมีความเป็นเอกภาพเหนือดินแดนอย่างเป็นอิสระภายในเขตดินแดนที่เป็นของรัฐเท่านั้น และสามารถใช้อำนาจรัฐบังคับต่อประชากรภายในบังคับตนเองได้ด้วย

องค์ประกอบประการที่สองรัฐต้องมีประชากรเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐมีชีวิต จิตใจ และกระทำการได้ ประชากรจึงเป็นพลังขับเคลื่อนของรัฐทำให้รัฐสามารถใช้อำนาจเป็นเจ้าของอำนาจได้โดยผ่านการแสดงเจตนาของประชากรภายในรัฐก่อให้เกิดแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน นอกจากนี้ความรู้สึกของคนในชาติ ความรักชาติและถือว่าชาติอยู่เหนือสิ่งอื่นใดและชาติมาก่อนรัฐ ชาติเป็นการสมมุติขึ้นจากความรู้สึกของคนในรัฐและได้รับการยอมรับทางกฎหมายว่าเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ ที่เรียกว่า รัฐ เป็นผลมาจากแนวความคิดการแยกอำนาจของผู้ปกครองออกจากตัวบุคคลและมอบให้แก่รัฐ ชาติจึงเป็นที่มาของความรู้สึกรักชาติของประชากรภายในรัฐ ชาติจึงมาก่อนรัฐและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มีประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนชาติ

<sup>17</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, (กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2536), หน้า 14-16.

องค์ประกอบประการที่สามรัฐต้องมีการจัดระเบียบการปกครองโดยมีกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุดที่จะใช้บังคับได้อย่างเด็ดขาดหรือมีอำนาจอธิปไตยนั่นเอง อำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดรัฐและอำนาจ แต่รัฐจะมีอำนาจสูงสุดได้ต่อเมื่อมีการแยกอำนาจผู้ปกครองรัฐและมอบไว้แก่สถาบันรัฐ จึงเกิดเป็นอำนาจอธิปไตยที่สมบูรณ์ รัฐในทางกฎหมายมหาชนมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามสภาพแต่ไม่สามารถระบุแน่นอนว่าเกิดขึ้นเมื่อใด ต่างกับการเกิดสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือองค์กรนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน ปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาการเกิดรัฐที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนพิจารณาได้จาก<sup>18</sup>

1. มีเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจแน่นอน เนื่องจากการทำให้รัฐมีความเป็นสถาบันส่งผลให้รัฐมีอำนาจที่แน่นอน ถาวรและเด็ดขาดสูงสุด ผู้ใช้อำนาจปกครองไม่ได้ใช้การแย่งชิงอำนาจโดยอาศัยความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้นำ แต่ได้เปลี่ยนมาใช้การวางกฎเกณฑ์ ระเบียบการเข้าสู่ตำแหน่งโดยกฎหมายแทนแม้บุคคลนั้นจะมีความสามารถเฉพาะและมีคุณสมบัติส่วนตัวยอดเยี่ยมเพียงใดหากไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายเกณฑ์ก็ไม่อาจเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจได้

2. อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ เป็นอำนาจควบคุมบังคับบัญชาสังคมสูงสุดภายในรัฐแสดงออกโดยการตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และการตัดสินข้อพิพาท ซึ่งบ่งบอกถึงความเป็นรัฐที่มีเอกราช<sup>19</sup>

3. มีความต่อเนื่อง เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวมในสังคมเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เมื่อรัฐเป็นสถาบันนามธรรมที่มีความถาวร คงทนอำนาจที่ติดอยู่กับรัฐจึงไม่ตายหรือสูญสลายไปพร้อมกับผู้ใช้อำนาจรัฐ เพราะผู้ใช้อำนาจรัฐเป็นเพียงผู้แทนของรัฐในการใช้อำนาจเท่านั้น ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า"กษัตริย์ไม่สวรรคต" อันเป็นรากฐานสำคัญของรัฐสมัยใหม่ รัฐจึงมีความต่อเนื่องของการใช้อำนาจเพราะอำนาจไม่ได้ผูกติดกับตัวบุคคลที่เป็นเพียงผู้แสดงเจตนาแทนรัฐเท่านั้น<sup>20</sup>

**2.2.3.2 รัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ** รัฐเกิดจากแนวความคิดทางกฎหมายร่วมกันของคนในสังคมว่าเกิดจากการแยกอำนาจที่ติดกับบุคคลมามอบไว้แก่สถาบันที่เรียกว่า รัฐ ซึ่งมีลักษณะที่เป็นนามธรรม ดังนั้น รัฐจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนโดยสภาพของตัวเอง โดยไม่ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ชัดเจนอย่างกฎหมาย

<sup>18</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม1:วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (กรุงเทพฯ:นิติธรรม, 2537), หน้า 46.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42

เอกชนหรือมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรระบุให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเหมือนกับการจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายมหาชน<sup>21</sup>

### 2.2.3.3 ลักษณะความเป็นนิติบุคคลของรัฐทางกฎหมายมหาชน รัฐ

เป็นสถาบันทางการเมืองที่มาจากความต้องการร่วมกันของประชาชนในสังคมที่ต้องการให้ทุกคนได้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบเรียบร้อย ด้วยการยินยอมมอบอำนาจให้ไว้กับรัฐเรียกว่า อำนาจอธิปไตย เพื่อใช้ในการควบคุมจัดระเบียบสังคมให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน การทำรัฐให้เป็นสถาบันทำให้สถานะของรัฐมีความมั่นคงและมีความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ แต่รัฐเป็นองค์กรที่สมมุติขึ้นจึงจำเป็นต้องแสดงเจตนาผ่านตัวแทนจุดนี้เองที่แสดงให้เห็นว่าการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลและมอบให้รัฐทำให้รัฐเป็นสถาบันและต้องแสดงเจตนาผ่านตัวแทนมีผลให้รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และเหตุที่รัฐได้เกิดขึ้นจากเจตจำนงทั่วไปของทุกคนในสังคมจึงไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติหรือจดทะเบียนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เหมือนกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีก เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพแล้วย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายมหาชนและกฎหมายระหว่างประเทศ มีอำนาจอยู่เหนือดินแดนพื้นที่ที่มีเขตจำกัดเหนือบุคคลที่อยู่ในดินแดนตลอดจนควบคุมดำเนินกิจกรรมทั้งหลายได้ภายในเขตดินแดน การที่รัฐเป็นนิติบุคคลจึงต้องแสดงเจตนาโดยตัวแทนรัฐจึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อใช้อำนาจแทนรัฐที่มีความชัดเจนแน่นอน และรัฐจะต้องมีมาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐคือการคุ้มครองความปลอดภัยและประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมกรณีผู้ใช้อำนาจขัดต่อเจตนาของประชาชน บุคคลที่ได้รับความเสียหายก็ฟ้องร้องรัฐได้โดยตรงเพราะมีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ การที่รัฐมีสภาพเป็นนิติบุคคลจึงทำให้การใช้อำนาจรัฐมีความต่อเนื่องไม่ขาดตอน ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า The King never dies

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

2.3.1 ที่มาของอำนาจอธิปไตย ฌอง โบแดง Jean Bodin อธิบายว่า “รัฐ” มีรากฐานมาจากครอบครัวที่มีบิดาเป็นหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ใช้อำนาจภายในครอบครัวโดยเน้นอำนาจเด็ดขาดสูงสุดของบิดาในฐานะหัวหน้าครอบครัว เมื่อครอบครัวหลายๆครอบครัวรวมกันเป็นสังคมหรือรัฐ และรัฐจะเกิดขึ้นได้ต้องมีอำนาจหนึ่งที่ถาวร เด็ดขาด มีความสูงสุดไม่มีขีดจำกัดและไม่อาจแบ่งแยกได้ อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยนี้ก็คือ อำนาจออกกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย เป็นอำนาจที่ติดมากับรัฐโดยธรรมชาติ รัฐที่ปราศจากอำนาจสูงสุดไม่อาจเป็น “รัฐ” ได้ อำนาจอธิปไตย คือ พลังที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาคมการเมือง หากปราศจากพลังเช่นว่านี้ประชาคมการเมืองก็ต้องล่มสลายลง อำนาจ

<sup>21</sup> โภคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส”, วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530): 214.

อธิปไตยแสดงถึง การปกครองบังคับบัญชาและการเชื่อฟัง ซึ่งต้องมีอยู่ตามธรรมชาติในทุกกลุ่มสังคม เป็นพลังอำนาจที่เด็ดขาดและถาวรของรัฐ<sup>22</sup> แม้อำนาจอธิปไตยจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติพร้อมกับสังคมมนุษย์เมื่อกลายเป็นของผู้ปกครองแล้วย่อมไม่อาจลุกขึ้นต่อต้านหรือเรียกคืนได้ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงไม่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นแต่ยังคงอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายธรรมชาติ โดยไม่อาจออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงความยุติธรรมตามธรรมชาติได้<sup>23</sup>

สรุป ตามแนวความคิดของโบแดง เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมกับการเกิดรัฐ เป็นอำนาจที่ถาวร เด็ดขาด และมีความสูงสุดปราศจากข้อจำกัด แสดงออกโดยการตรากฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย และไม่มีกฎหมายใดมายกเลิกหรือจำกัดอำนาจอธิปไตยได้นอกจากกฎหมายตามธรรมชาติ

### 2.3.2 ความสัมพันธ์ของสถาบันรัฐกับอำนาจอธิปไตย ก่อนการเกิดสถาบันรัฐ

อำนาจในการปกครองของสังคมหรืออำนาจการเมืองขึ้นอยู่กับความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะของผู้ปกครอง การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองปราศจากความแน่นอนและขึ้นอยู่กับความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะของผู้นำที่มีอำนาจเหนือเป็นอำนาจสูงสุดในสังคมที่แท้จริง ยังไม่เกิดขึ้น ในยุคต่อมาได้มีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคลมอบให้กับสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนรูปแบบการปกครองเดิมทำให้เกิดความต่อเนื่องและถาวรและไม่แปรเปลี่ยนไปตามตัวบุคคล เพราะรัฐได้ถูกสมมุติให้มีลักษณะที่เป็นนามธรรม การใช้อำนาจของสถาบันรัฐจึงต้องใช้การแสดงเจตนาของบุคคลเพื่อกระทำการแทนรัฐที่เป็นองค์กร จึงทำให้อำนาจรัฐมีความถาวรไม่เปลี่ยนแปลงไปตามตัวผู้ปกครอง

อำนาจรัฐเป็นอำนาจที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองถูกใช้โดยองค์กรรัฐ ทำให้อำนาจนี้มีความสูงสุดอำนาจเดียวในรัฐ เรียกว่า อำนาจอธิปไตย แสดงออกได้ด้วยการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม เมื่ออำนาจรัฐมีความสูงสุดถูกใช้โดยองค์กรรัฐและมีความแน่นอน ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจแทนรัฐจึงต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความไม่ชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครอง

แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดภายในรัฐ และแสดงออกโดยการออกกฎหมายและยกเลิกกฎหมายได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่ว่า “กฎหมาย คือ คำสั่งของรัฐาธิปไตยที่ต้องปฏิบัติตามมิฉะนั้นจะได้รับผลร้าย”<sup>24</sup>

<sup>22</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, *ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่*, หน้า 24-25.

<sup>23</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 133.

<sup>24</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, *กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), หน้า

ซึ่งเป็นรากฐานของแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่ว่า "เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ(รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ)ไว้จะทำมิได้(โดยเฉพาะเมื่อกระทบถึงสิทธิเสรีภาพปัจเจกชน)"<sup>25</sup> ดังนั้น รัฐและอำนาจอธิปไตยจึงเป็นที่มาของกฎหมาย แนวความคิดการจัดตั้งสถาบันรัฐของแมคเคียอาเวลลีและแนวความคิดอำนาจอธิปไตยของโบแดง มีบทบาทและเป็นรากฐานแนวความคิดทางด้านกฎหมายมหาชนอย่างมาก รัฐและอำนาจอธิปไตยมีความสัมพันธ์กันกล่าวคือ เมื่อมนุษย์รวมตัวเป็นสังคมทำให้เกิดอำนาจ การแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมอบไว้แก่องค์กรหรือสถาบันที่เรียกว่ารัฐ ทำให้อำนาจมีความสูงสุดและเป็นนิรันดร การเกิดสถาบันรัฐจึงมีความสัมพันธ์กับการเกิดอำนาจอธิปไตย ดังนั้น สถาบันรัฐและอำนาจอธิปไตยจึงเกิดขึ้นมาพร้อมกันและมีสวนสัมพันธ์กับการเกิดรูปแบบการปกครองรัฐ

### 2.3.3 แนวความคิดการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียว

(พระมหากษัตริย์เป็นรัฐาธิปัตย์) แนวความคิดดังกล่าวดังกล่าวสนับสนุนการปกครองระบอบกษัตริย์ และเห็นว่ากษัตริย์มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐในนามของรัฐาธิปัตย์แต่ผู้เดียว นักปรัชญาที่เสนอแนวความคิดนี้ให้มีบทบาทในทางการเมืองการปกครองและเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนคือ โบแดงและฮอบส์

#### 2.3.3.1 แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของ ฌอง โบแดง แบ่งการใช้อำนาจ

ของผู้ปกครองภายในรัฐเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ คือ ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยเรียกว่า การปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้าคณะบุคคลบางกลุ่มเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เรียกว่า การปกครองแบบอภิชนาธิปไตย และหากบุคคลเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เรียกว่า ระบอบราชาธิปไตย โบแดงให้ความสำคัญกับการปกครองระบอบราชาธิปไตยมากที่สุดเพราะเชื่อว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองภายในรัฐไว้ที่กษัตริย์แต่ผู้เดียว ทำให้กษัตริย์ปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายธรรมชาติที่มีหัวหน้าครอบครัวคนเดียวหรือมีดวงอาทิตย์เพียงดวงเดียว เป็นต้น<sup>26</sup> อำนาจอธิปไตยที่ถูกใช้โดยกษัตริย์ด้วยการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมาย ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเกิดจากองค์อธิปัตย์ การอ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตยของกษัตริย์จะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนภายในรัฐด้วย ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งของกษัตริย์จึงต้องมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แน่นอน เช่น การกำหนดรัชทายาทไว้ชัดเจน รัฐและกษัตริย์จึงต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของธรรมชาติและไม้อาจกระทำการใดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ธรรมชาติได้ เพราะอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นตามธรรมชาติและเป็นของสถาบันรัฐตามแนวความคิดทางกฎหมาย ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐจึงต้องใช้ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>26</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า 30.

ของการเกิดสถาบันรัฐที่ต้องการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข

### 2.3.3.2 แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของโทมัส ฮอบส์ Thomas

**Hobbes** ฮอบส์ ไม่ยอมรับความคิดที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และปฏิเสธสิ่งที่อยู่เหนือธรรมชาติที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง สนับสนุนระบอบอำนาจเด็ดขาดเพื่อประโยชน์ของบุคคลและการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ<sup>27</sup> ฮอบส์เชื่อว่าสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดจึงมีความเห็นแก่ตัวและมีความโหดร้ายเป็นพื้นฐาน ต่างไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันต้องระวังว่าจะถูกทำร้ายตลอดเวลา เสมือนตกอยู่ในภาวะสงคราม ทุกคนจึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะปกป้องและรักษาชีวิตของตนเองเพื่อให้มีชีวิตดำรงอย่างปลอดภัย เพราะว่าทุกคนมีสิทธิตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันดังที่ฮอบส์ได้กล่าวว่า "คนเราตามธรรมชาติมีความเท่าเทียมกัน ธรรมชาติได้สร้างให้คนเรามีความเท่าเทียมกันทั้งทางกายและใจ..."<sup>28</sup> แต่ความเท่าเทียมกันดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งเพราะทุกคนต่างคิดว่ามีความเท่าเทียมกัน เมื่อต้องการสิ่งใดมาเป็นของตนเองจึงต้องต่อสู้แย่งชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งนั้นก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัย และตกอยู่ในสภาวะอันตรายซึ่งเป็นสภาวะที่มนุษย์ไม่มีสังคมตามธรรมชาติที่ไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใดๆมาควบคุม<sup>29</sup> ดังนั้น มนุษย์ทุกคนจึงเข้าทำพันธสัญญากันโดยสละเสรีภาพส่วนที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น เสรีภาพส่วนที่สละนี้จะมีค่าเท่ากับสิทธิของตนที่จะไม่ถูกผู้อื่นละเมิด และมอบให้อำนาจอธิปไตยให้รัฐอธิปไตยทำหน้าที่ปกครองและเป็นหลักประกันว่าสิทธิของตนเองจะไม่ถูกละเมิดจากบุคคลอื่นและไม่อาจเรียกคืนได้ ดังนั้น สังคมการเมืองจึงเกิดขึ้นจากเจตนาของมนุษย์มิได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวโดยตรากฎหมายมาเป็นกลไกในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของคนทุกคนในประชาคม

สำหรับฮอบส์อำนาจอธิปไตยไม่อาจแบ่งแยกได้ สัญลักษณ์ของความสูงสุดเด็ดขาดและแบ่งแยกไม่ได้แห่งอำนาจอธิปไตยก็คืออำนาจบัญญัติกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย องค์อธิปัตย์ คือ อำนาจนิติบัญญัติ กฎหมายจะออกมาได้ก็แต่บัญชาขององค์อธิปัตย์ กฎหมายเท่านั้นที่จะตัดสินว่าอะไรยุติธรรมและอะไรไม่ยุติธรรม นอกเหนือจากกฎหมายไปแล้วไม่มีอะไรที่จะถือได้ว่าเป็นความยุติธรรม กฎหมายอาจจะขัดกับกฎธรรมชาติได้ แต่ไม่อาจจะไม่ยุติธรรมได้ เมื่อรัฐเป็นผู้ออกกฎหมายจึงถือว่ากฎหมายนั้นมีความยุติธรรม อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจอิสระจากกฎหมายแม้กระนั้นก็ตามองค์อธิปัตย์ก็ต้องเคารพกฎหมายที่

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

<sup>28</sup> ทินพันธ์ นาคะตะ, นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลกปรัชญาและทฤษฎีการเมือง, (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิต้า, 2541), หน้า59.

<sup>29</sup> ปรีชา ช่างขวัญยืน, ปรัชญาแห่งอุดมการณ์ทางการเมือง, หน้า125.



องค์อธิปัตย์ได้ตราออกมาตราบที่องค์อธิปัตย์ยังไม่คิดที่จะยกเลิกในเงื่อนไขนี้เองที่ทำให้  
อำนาจเด็ดขาดขององค์อธิปัตย์ไม่ใช่อำนาจพลการ องค์อธิปัตย์จะต้องสนองตอบจุดมุ่งหมาย  
ของการที่รัฐได้ถูกจัดตั้งขึ้น คือ ให้ความคุ้มครองป้องกันความปลอดภัยแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง  
รวมถึงการให้ผู้อยู่ใต้ปกครองสามารถใช้ชีวิตอย่างสมบูรณ์สุข มีเสรีภาพที่ไม่กระทบกระเทือน  
ความสันติสุข มีความเสมอภาคกันในกฎหมายและภาระหน้าที่สาธารณะ ให้การศึกษา จัดหา  
งานให้แก่แต่ละคนและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ไม่สามารถทำงานได้ ถ้าองค์อธิปัตย์อ่อนแอถึง  
ขนาดไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้อยู่ใต้ปกครองได้ ผู้อยู่ใต้ปกครองก็เป็นอันหลุดพ้นจาก  
พันธะทั้งหมดซึ่งเป็นข้อยกเว้นเดียวของหลักเรียกกลับคืนไม่ได้แห่งการมอบโอนสิทธิ  
ธรรมชาติของแต่ละคนให้กับรัฐ<sup>30</sup> รัฐจะสูญเสียความเป็นรัฐถ้าไม่สามารถรักษาความปลอดภัย  
หรือไม่สามารถรักษาอำนาจเอาไว้ได้ ระบบอบอำนาจเด็ดขาดของฮอบส์โดยแท้จริงแล้วมี  
พื้นฐานมาจากแนวความคิดในเรื่องประโยชน์นิยม รากฐานของระบบอำนาจเด็ดขาดของฮ  
อบส์ก็คือ สิทธิของบุคคลที่จะดำรงชีวิตอยู่ ที่มาของระบบอำนาจเด็ดขาดคือ ความรักตัวเอง  
อย่างชอบเหตุผลของมนุษย์ บุคคลจะประสบความเจริญรุ่งเรืองมากที่สุดก็แต่ในรัฐที่ใช้อำนาจ  
เด็ดขาดมากที่สุด ผลประโยชน์ของบุคคล ความสุขของบุคคล ความกินดีอยู่ดีจะมีอยู่ได้ก็แต่ใน  
รัฐ ฮอบส์เห็นว่าความยุติธรรม คุณธรรม มีความสำคัญน้อยกว่าสันติสุขและความผาสุก<sup>31</sup>

ตามทฤษฎีของฮอบส์ องค์อธิปัตย์จะเป็นบุคคลหรือสภา ไม่มีความสำคัญ  
เพราะไม่ได้สั่งให้เนื้อหาของอำนาจอธิปไตยต้องเปลี่ยนแปลงไป แต่เกี่ยวกับรูปแบบของรัฐ  
มากกว่า ถ้าผู้ได้รับมอบอำนาจเป็นบุคคลคนเดียว รัฐนั้นก็ป็น รัฐกษัตริย์ ถ้ามอบอำนาจให้  
สภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐนั้นก็ป็นรัฐประชาชนหรือประชาธิปไตย แต่ถ้าป็น  
สภาที่ประกอบด้วยคนเพียงบางส่วน รัฐก็ป็นรัฐอภิชนาธิปไตย ความแตกต่างในเรื่องรูปแบบ  
ของรัฐมีความสำคัญมากเพราะว่าแต่ละรูปแบบต่างก็มีสมรรถนะไม่เหมือนกันในการที่จะธำรง  
ไว้ซึ่งสันติภาพและความปลอดภัย ฮอบส์สนับสนุนรัฐกษัตริย์และเห็นว่าสิ่งที่ระบอบกษัตริย์  
บกพร่องก็มีอยู่ในระบอบอื่นด้วยเช่นกันโดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตย มนุษย์มีแนวโน้ม  
ธรรมชาติที่จะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาก่อนผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนี้ ระบอบการปกครองใด  
ก็ตามที่สามารถทำให้ผลประโยชน์ทั้งสองสอดคล้องกันได้ ระบอบการปกครองนั้นป็นระบอบ  
ที่ดีที่สุด และระบอบกษัตริย์นี้เองที่ผลประโยชน์ขององค์อธิปัตย์กับผลประโยชน์ส่วนรวมป็น  
สิ่งเดียวกัน ความมั่นคง พลังอำนาจ และเกียรติยศของกษัตริย์ล้วนแต่มาจากความมั่นคง พลัง  
และเกียรติคุณของผู้อยู่ใต้ปกครองของกษัตริย์ ไม่มีกษัตริย์องค์ใดจะร่ำรวย ยิ่งใหญ่ มีความ  
มั่นคงขึ้นมาได้ถ้าผู้อยู่ใต้ปกครองของพระองค์ยากจน<sup>32</sup>

<sup>30</sup> ฟงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิ, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า 42-44.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

กล่าวโดยสรุปแล้วโบแดงและฮอบส์สนับสนุนการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลส่วนน้อยเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความขัดแย้งทางการเมืองการปกครองเพื่อต่อต้านการปกครองของศาสนจักรในยุคกลาง ก่อให้เกิดการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แนวความคิดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ ต้องการจัดระเบียบสังคมในอดีตด้วยการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐที่ถือความสำคัญของคุณสมบัติและความสามารถเฉพาะของผู้ปกครองที่ไม่ถาวรและมั่นคง ขาดความต่อเนื่อง และความสูงสุดไปสู่ความเป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เรียกว่า “รัฐ” โดยมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ในทางกฎหมายมหาชนถือว่าแมคคิอาเวลลีเป็นผู้ให้กำเนิด “รัฐ” ในความหมายที่เป็นสถาบัน ส่วน ฌอง โบแดง เป็นผู้ทำให้สถาบันรัฐมีอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย

การจัดตั้งสถาบันรัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ทำให้เกิดความต่อเนื่องของการใช้อำนาจรัฐ เพราะเป็นการใช้ผ่านองค์กรหรือสถาบันที่สมมุติขึ้นโดยมีบุคคลเข้ามาเป็นตัวแทนใช้อำนาจแทนองค์กรเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงตัวผู้ใช้อำนาจแทนองค์กรไม่มีผลกระทบต่อกรกระทำใดที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจแทนรัฐของบุคคลในอดีต เมื่อรัฐเป็นสถาบันจึงต้องมีกฎเกณฑ์ของการเข้าสู่ตำแหน่งที่แน่นอนของบุคคลที่จะมาใช้อำนาจแทนรัฐ ผู้ที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจแทนรัฐ จะเห็นได้จากการปกครองโดยบุคคลคนเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจตามระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทางสังคมจะเปลี่ยนไปเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามกฎหมายหรือรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>33</sup> แต่การที่อำนาจอธิปไตยตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวหรือคณะบุคคลเดียวแล้วย่อมจะทำให้เกิดการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตและอาจเป็นการละเมิดต่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวมได้ จึงเกิดแนวความคิดที่จะจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลเพียงคนเดียวให้ไปเป็นของประชาชนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบ ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือรัฐประชาธิปไตย

### 2.3.4 แนวความคิดจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลเพียงคนเดียว

**2.3.4.1 แนวความคิดสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อค John Lock** ในหนังสือ Essay Concerning Human Understanding ล็อคอธิบายธรรมชาติมนุษย์ไว้ว่ามนุษย์ไม่มีความรู้ติดตัวมาแต่เกิดแต่ได้มาจากประสบการณ์และมีเพิ่มขึ้นได้แต่ไม่อาจมีความรู้ที่สมบูรณ์ได้ ดังนั้น มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นสัตว์โลกที่มีความบริสุทธิ์มีจริยธรรมมาแต่กำเนิด มีความรักตนเองและมีเหตุผล หน้าที่ของมนุษย์คือ แสวงสุขและเลี่ยงทุกข์<sup>34</sup>

<sup>33</sup> นพัทธ ฤทธิกาญจน์, พัฒนาการและที่มาของอำนาจและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 37.

<sup>34</sup> ปรีชา ช่างขวัญยืน, ปรัชญาแห่งอุดมการณ์ทางการเมือง, หน้า 129-130.

ลือค เชื่อว่า มนุษย์ในสภาวะธรรมชาติไม่มีผู้ปกครองไม่มีรัฐทุกคนมีสิทธิตามธรรมชาติในอิสรภาพและทรัพย์สิน มีอิสรภาพที่จะกระทำการได้ตามความปรารถนาเมื่อการกระทำนั้นไม่ขัดกับกฎธรรมชาติ มนุษย์ดีกว่าสัตว์เพราะมนุษย์มีเหตุผล มนุษย์ส่วนใหญ่เป็นคนดีรู้จักสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายธรรมชาติ แต่มีส่วนน้อยที่ฝ่าฝืนทำให้เกิดภัยอันตรายต่างๆ มนุษย์จึงต้องมีกฎหมายที่แน่นอน ผู้ตัดสินที่เที่ยงธรรมและอำนาจบริหารที่ทำให้การตัดสินเรื่องต่างๆ ดำเนินไปอย่างถูกต้อง มนุษย์สร้างพันธสัญญาเพื่อให้พ้นจากสภาวะธรรมชาติ พันธสัญญาทำให้เกิดรัฐหรือสังคมการเมืองขึ้น พันธสัญญาเกิดจากความพร้อมใจกันของทุกคนและยอมรับมติของส่วนใหญ่เพื่อให้รัฐคงอยู่ได้ พันธสัญญาทำให้มนุษย์ไม่มีเสรีภาพตามสภาวะธรรมชาติอีกต่อไป เนื่องจากได้มอบสิทธิหรืออำนาจบางอย่างให้แก่รัฐเป็นผู้ใช้สิทธิหรืออำนาจแทน รัฐจึงมีหน้าที่ใช้อำนาจออกกฎหมายเพื่อรักษาทรัพย์สินของประชาชนและป้องกันประเทศให้พ้นจากศัตรูภายนอก รัฐจะออกกฎหมายมาละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เพราะขัดกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ตามธรรมชาติ ประชาชนมีสิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเมื่อเห็นว่าขัดกับจุดมุ่งหมายของรัฐ ดังนั้นประชาชนส่วนรวมมีสิทธิปฏิบัติได้เมื่อรัฐบาลปฏิบัติการไม่เป็นไปตามที่ส่วนรวมต้องการ แต่ต้องเป็นคนส่วนมาก คนส่วนน้อยไม่มีสิทธิปฏิบัติ รัฐที่ดีต้องรับฟังความเห็นที่แตกต่างกันไม่เปลี่ยนแปลงชีวิตของประชาชน เพียงแต่รักษาอิสรภาพของประชาชนไว้เท่านั้น โดยแปลงความเห็นแก่ตัวของปัจเจกชนไปเป็นความดีส่วนรวม<sup>35</sup>

ลือคมีแนวความคิดเกี่ยวกับสภาวะธรรมชาติของมนุษย์แตกต่างจากฮอบส์ โดยมองสภาวะธรรมชาติมนุษย์เป็นสภาวะของความบริสุทธิ์เป็นคนดีมีความรักและเหตุผล การที่มนุษย์เข้าทำสัญญาต่อกันเพื่อชีวิตที่ดีกว่าเป็นการมองในแง่ดี ส่วนฮอบส์มองสภาวะธรรมชาติเป็นสภาวะสงครามต้องต่อสู้แข่งขันฆ่าฟันกันมนุษย์เข้าทำสัญญาต่อกันเพื่อหนีจากสภาวะสงครามเป็นการมองในแง่ร้าย ข้อแตกต่างประการที่สอง พันธสัญญาตามแนวความคิดของลือคมี 2 พันธสัญญา แต่ตามแนวความคิดฮอบส์มีพันธสัญญาเดียว กล่าวคือ พันธสัญญาที่มนุษย์ทุกคนสละเสรีภาพส่วนที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่นมอบให้องค์อธิปัตย์ โดยไม่ได้มองว่าการที่ประชาชนมอบอำนาจให้องค์อธิปัตย์เป็นการทำพันธสัญญากับรัฐแต่เป็นการหาคนกลางมาใช้อำนาจแทน รัฐเป็นเพียงคนกลางที่ถูกสมมุติขึ้นเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวโดยมีตัวแทนที่เรียกว่ารัฐอธิปัตย์ รัฐจึงมิใช่คู่พันธสัญญาเพราะรัฐมีอำนาจเหนือกว่าทุกคนในประชาคมเป็นแนวความคิดในการส่งเสริมระบบสวามิภักดิ์ ส่วนลือคเห็นว่า มีสองพันธสัญญา พันธสัญญาแรกเกิดจากประชาชนในประชาคมต้องยินยอมรับสภาพปกครองแต่ต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐโดยกฎหมายที่ออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ พันธสัญญาที่สอง เป็นพันธสัญญาที่ประชาชนทำกับรัฐ(รัฐบาล) รัฐบาลต้องเคารพกฎหมายที่ตราออกมาถ้ารัฐบาลละเมิดกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงเจตนาถอดถอนหรือ

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130-133.

เปลี่ยนตัวรัฐบาลได้ แนวความคิดนี้ต้องการจะต่อต้านอำนาจเผด็จการอำนาจนิยม ประการสุดท้ายลึอกไม่ได้เรียกองค์การการเมืองที่มีและใช้อำนาจอธิปไตยอย่างไม่จำกัดว่า “องค์อธิปัตย์(Sovereign)” เหมือนฮอบส์ แต่อธิบายว่ารัฐบาลหรือผู้ปกครองอาจถูกจำกัดการใช้อำนาจได้โดยประชาชน เพราะผู้มีอำนาจสูงสุดที่แท้จริง คือประชาชน รัฐบาลเป็นเพียงตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนและต้องกระทำการใดๆ ภายใต้กฎหมายหรือกฎแห่งธรรมชาติโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุปแล้วพันธะสัญญาหรืออำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดของลึอกนั้นเกิดขึ้นมาเพื่อให้มนุษย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่มีเสรีภาพ กฎหมายจึงเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพ ความเห็นดังกล่าวของลึอกแสดงว่าเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นต้องถูกจำกัดโดยกฎหมายเพื่อความสงบและมั่นคงในชีวิตของทุกคน ถ้าไม่มีการทำสัญญาประชาคมกันแล้วแล้ว มนุษย์ก็จะใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจนอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในประชาคมนั้นได้ รัฐ(รัฐบาล)เข้ามาเป็นคู่กรณีในพันธะสัญญากับประชาชนก็เพื่อที่จะมาควบคุมและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวตามกฎหมาย และถ้ารัฐบาลไม่เคารพเสรีภาพของประชาชนก็เท่ากับรัฐละเมิดพันธะสัญญาดังกล่าวประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงหรือถอดถอนรัฐบาลได้ เป็นแนวความคิดต่อต้านระบอบอำนาจเด็ดขาด เพื่อจำกัดการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตที่ได้รับความยินยอมจากประชาชนและเพื่อคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ลึอกเห็นว่าลัทธิเทวสิทธิเอาพระเจ้ามาเป็นเกราะคุ้มกันการรุกรานอำนาจ โดยกล่าวหาว่าราษฎรที่ลุกฮือขึ้นต่อต้านอำนาจกษัตริย์ว่าเป็นการหมิ่นเดชะนภาพของพระเจ้า ราษฎรจำต้องทนทุกข์ทรมานในทุกสิ่งทุกอย่างด้วยเหตุผลเดียวที่ว่าองค์อธิปัตย์ทั้งหลายต่างได้อำนาจโดยตรงมาจากพระเจ้า และพระเจ้าเท่านั้นที่มีสิทธิตรวจสอบความประพฤติของกษัตริย์ ดังนั้น ลัทธิเทวสิทธิจึงสมควรถูกล้มล้าง

ลึอกมีแนวความคิดในจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยโดยการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรืออำนาจสมพันธ์ และจำกัดไม่ให้มอบการใช้อำนาจดังกล่าวให้กับกลุ่มบุคคลเดียวกันทั้งหมด แต่จะต้องแยกอำนาจออกกฎหมายออกจากอำนาจบังคับใช้กฎหมายและมอบให้เป็นของสภานิติบัญญัติส่วนอำนาจบังคับใช้กฎหมายควรมอบหมายให้กับฝ่ายบริหาร สำหรับอำนาจสมพันธ์นั้นจะเอาไปรวมอยู่กับอำนาจบริหารก็ได้ ดังนั้น ตามแนวความคิดลึอกจำแนกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามประเภท และมอบให้องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจเพียงสององค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร การจำแนกการใช้อำนาจและมอบให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจโดยไม่มอบให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดทั้งหมด เพื่อจำกัดการใช้อำนาจและต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการ

ลึอก เห็นว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารซึ่งแยกออกจากกันนี้ เป็นอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะกฎหมายฉบับแรกของทุกรัฐก็คือกฎหมายที่จัดตั้งอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจที่จะต้องธำรงรักษาสังคมเอาไว้เช่นเดียวกับกฎหมายมูลฐานต่างๆ ของธรรมชาติ

ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นอำนาจสูงสุดและศักดิ์สิทธิ์ คือ จิตวิญญาณขององค์คณะการเมืองซึ่งสมาชิกทุกคนของรัฐต่างได้รับทุกสิ่งที่เป็นต่อการดำรงอยู่และความผาสุก ด้วยเหตุนี้ อำนาจบริหารย่อมต้องอยู่ใต้อำนาจนิติบัญญัติ แต่อำนาจบริหารก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่คอยฟังแต่คำสั่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ผลประโยชน์ของสังคมทำให้การตัดสินใจหลายสิ่งหลายอย่างต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ที่มีอำนาจบริหาร ทั้งนี้เพราะว่าผู้ออกกฎหมายไม่อาจคาดการณ์อะไรล่วงหน้าได้ทุกเรื่อง และในบางกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างแคบและเคร่งครัดก็อาจสร้างความเสียหายได้ ผลประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนส่วนรวมจึงเป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้อำนาจนิติบัญญัติจะเป็นอำนาจสูงสุดและศักดิ์สิทธิ์ ก็มีได้หมายความว่า รัฐสภาจะมีอำนาจที่ปราศจากขอบเขต เนื่องจากประชาชนได้ยินยอมสละสิทธิและเสรีภาพ(อำนาจอธิปไตย)และมอบให้กับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจแทนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในสังคม ฝ่ายบริหารก็เช่นเดียวกัน ถ้าผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาหรือกษัตริย์ ไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายของการมอบอำนาจไม่อาจให้การคุ้มครองประโยชน์ของสังคมได้ ประชาชนก็จะถอนความไว้วางใจถอนอำนาจกลับคืนมา เพื่อมอบหมายให้กับผู้ที่เห็นสมควรต่อไป ตามแนวความคิดของล็อคคือว่าประชาชนคือผู้ครอบครองอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ไม่ใช่รัฐสภา<sup>36</sup> การใช้สิทธิถอนถอนของประชาชนเป็นการต่อต้านอำนาจอธิปไตยวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ผู้ปกครองต้องไตร่ตรองให้ดีก่อนกระทำการ และทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายได้รับการเคารพปฏิบัติตาม สิทธิในการถอนถอนของผู้ปกครองตามแนวความคิดของล็อค คือ การเรียกร้องให้ใช้ความสุขุมและการประนีประนอมกัน

ล็อคมีแนวความคิดการจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการโดยจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบอำนาจโดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญและต้องไม่ใช้อำนาจนั้นไปในทางละเมิดสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และไม่อาจสละอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการออกกฎหมายให้แก่องค์กรหรือบุคคลใดได้ เนื่องจากประชาชนเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิมอบอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น อำนาจนิติบัญญัติจึงอยู่เหนืออำนาจอื่นทุกองค์กรแต่ไม่อาจอยู่เหนือประชาชนซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งอำนาจได้

**2.3.4.2 แนวความคิดสัญญาประชาคมของรูสโซ (Rousseau)** รูสโซเสนอความคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ไว้ในหนังสือ Discourse on The Arts and Science ว่า ในสภาวะธรรมชาติมนุษย์มีความเห็นแก่ตัวกับความสงสารเห็นอกเห็นใจกันพร้อมที่จะเชื่อฟัง มนุษย์ตามธรรมชาติเกิดมาดีมีมนุษย์ที่ดีและมีความสุขมากที่สุดต้องอยู่ไกลเคียดธรรมชาติมากที่สุด แต่ อารยธรรมและสังคมทำให้มนุษย์เสื่อมและดูร้าย ผลที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงลงสถาบันต่างๆ ของสังคมและมนุษยชาติเพื่อให้พบกับ

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ความดีดั้งเดิมของมนุษย์ ความเห็นแก่ตัวตื้นหนาต่างๆ ที่เลวร้ายจะถูกขจัดออกไปจากโลก<sup>37</sup> รุสโซเห็นว่าความไม่เสมอภาคของมนุษย์มี 2 ประการ คือ ความไม่เสมอภาคตามธรรมชาติ เนื่องจากมนุษย์เกิดมามีความแตกต่างทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญาและความสามารถ ความไม่เสมอภาคประการที่สอง เป็นความไม่เสมอภาคทางสังคมอันเกิดจากความมั่งคั่งของคนในสังคม ได้แก่ ความมั่งคั่ง เกียรติยศ ชื่อเสียงและอำนาจ เป็นต้น การยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลเกิดขึ้นเพราะมนุษย์คนแรกได้เข้าถือครองที่ดินไว้ส่วนหนึ่ง และประกาศว่าที่ดินนี้เป็นของเขา มนุษย์ทุกคนก็ให้การยอมรับโดยง่ายมนุษย์ผู้นี้เป็นผู้สร้างสังคมขึ้นมาเป็นคนแรก การยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคลนี้เองที่ก่อให้เกิดการสะสมความมั่งคั่ง<sup>38</sup> คนรวยเหล่านั้นกดขี่และปล้นคนจนสังคมที่เกิดขึ้นใหม่จึงมุ่งไปสู่สงคราม คนรวยจึงต้องวางแผนเพื่อให้ตนใช้อำนาจและทรัพย์สินโดยไม่ต้องเผชิญกับสงคราม โดยสร้างกฎหมายและรัฐบาลขึ้นเพื่อรักษาสันติภาพด้วยการใช้กำลังคนจนเพื่อค้ำจุนรัฐบาลเพื่อรักษาทรัพย์สินของคนรวยทำให้คนรวยได้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจชนิดใหม่และทำลายเสรีภาพตามธรรมชาติ ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินและความไม่เท่าเทียมกันคงอยู่อย่างยั่งยืน เปลี่ยนการกดขี่อย่างฉลาดไปเป็นสิทธิซึ่งเปลี่ยนแปลงไม่ได้<sup>39</sup>

แนวความคิดนี้ได้กลายเป็นพื้นฐานของลัทธิคอลเลกติวิสม์ (Collectivisme) สมัยใหม่ซึ่งต้องการยกเลิกกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดินและเครื่องมือทุกอย่างในการทำงาน ในขณะเดียวกันก็เป็นรากฐานของทฤษฎีอนาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งต้องการยุบองค์การทางการเมืองทั้งหมดที่เป็นต้นกำเนิดแห่งความไม่เสมอภาคระหว่างมนุษย์

สัญญาประชาคม ตามแนวความคิดของรุสโซเชื่อว่าในสภาวะธรรมชาติมนุษย์มีเสรีภาพแห่งการดำรงอยู่ แต่ในสภาวะดังกล่าวไม่มีความปลอดภัย ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและในเสรีภาพ ทำให้ทุกคนจำเป็นต้องมารวมตัวกันเพื่อทำสัญญาประชาคม จำกัดการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตของทุกคน ดังที่รุสโซกล่าวไว้ว่า "มนุษย์เกิดมามีเสรี แต่ทุกหนทุกแห่งเขาอยู่ในเครื่องพันธนาการ"<sup>40</sup> รุสโซเชื่อว่าพันธระสังคมไม่อาจมีพื้นฐานมาจากการใช้กำลังบังคับโดยธรรมชาติ และไม่ได้มีพื้นฐานมาจากอำนาจธรรมชาติของพ่อหรือหัวหน้าที่อ้างว่าเป็นผู้เกิดมาเพื่อบังคับบัญชาตามธรรมชาติซึ่งเป็นความคิดของพวกเขาผิดใจ รากฐานเดียวที่ชอบธรรมของพันธมาจากสัญญาซึ่งได้กระทำระหว่างสมาชิกขององค์คณะที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นสังคมและเป็นสัญญาที่แต่ละคนกระทำ โดยมอบตัวเองและพลังอำนาจทั้งหมดให้ตกอยู่ใต้เจตจำนงทั่วไปเพื่อให้ได้มาองค์อธิปัตย์ รุสโซเห็นว่าสมาชิกแต่ละคนขององค์อธิปัตย์หรือองค์คณะ

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-85.

<sup>38</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า 86-88.

<sup>39</sup> ปรีชา ช่างขวัญยืน, ปรัชญาแห่งอุดมการณ์ทางการเมือง, หน้า 134-135.

<sup>40</sup> จัง จากส์ รุสโซ, สัญญาประชาคม, แปลและเรียบเรียงโดย จินดา จินตนะเสรี, (กรุงเทพฯ: ศรีพรการพิมพ์, 2522), หน้า 21.

การเมืองเป็นทั้งราษฎรและผู้อยู่ใต้ปกครองเป็นราษฎรเมื่อเขาเข้าไปร่วมในกิจกรรมขององค์กร  
คณะการเมืองซึ่งเมื่อปฏิบัติการเรียกว่า “องค์กรปิตัย” ไม่ปฏิบัติการเรียกว่า “รัฐ” เป็นผู้อยู่  
ใต้ปกครองเมื่อเขาเคารพกฎหมายที่องค์กรการเมืองหรือองค์กรปิตัย ซึ่งเขาเป็นสมาชิกอยู่  
ได้ให้ความเห็นชอบ<sup>41</sup>

อำนาจอธิปไตยหรือเจตจำนงทั่วไป ไม่ใช่การเอาเจตจำนงส่วนบุคคลมา  
รวมกันเข้าและก็ไม่ใช่เจตจำนงเอกฉันท์ของทุกคนหมดหรือของคนจำนวนมาก แต่เป็น  
เจตจำนงของประชาคมหรือของรัฐ เจตจำนงทั่วไปนี้แสดงออกโดยเสียงข้างมากไม่จำเป็น  
เสมอไปต้องเป็นเสียงเอกฉันท์ องค์กรปิตัยเป็นผู้กำหนดเจตจำนงทั่วไป เจตจำนงทั่วไปนี้ที่  
จริงคือ ประโยชน์ร่วมกัน การบังคับผู้ที่ไม่ยอมรับเจตจำนงทั่วไปต้องเคารพเชื่อฟังกฎหมาย  
ที่เสียงข้างมากได้ลงมติ คือการทำเสรีภาพให้เป็นผลไม่ใช่เป็นการละเมิด เพราะการลงมติใน  
ร่างกฎหมายฉบับหนึ่งโดยแท้จริงแล้วไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ความเห็นชอบด้วยหรือไม่  
เห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นแต่ต้องการชี้ลงไปว่าร่างกฎหมายนั้นสอดคล้องหรือไม่กับ  
เจตจำนงทั่วไปซึ่งจะรู้ได้ภายหลังการลงมติ<sup>42</sup> กฎหมายคือการแสดงออกของเจตจำนง  
ทั่วไป เสรีภาพมีอยู่ได้โดยกฎหมาย กฎหมายจะเข้าไปเกี่ยวพันกับเรื่องที่เป็นการทั่วไป  
เช่นเดียวกับเจตจำนงทั่วไป ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมาย กฎหมายอาจกำหนดสิทธิพิเศษ  
ต่างๆได้ แต่ไม่อาจเจาะจงให้สิทธิพิเศษเหล่านั้นแก่บุคคลใดได้ กฎหมายไม่อาจจะไม่ยุติธรรม  
ได้ เพราะองค์กรปิตัยหรือองค์กรประชาชนเท่านั้นที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ออกกฎหมายได้  
องค์กรปิตัยก็คือพวกเราแต่ละคน จึงไม่มีใครที่จะไม่ยุติธรรมกับตัวเอง ฝ่ายบริหารเป็นแต่  
เพียงผู้ปฏิบัติการขององค์กรปิตัย การอยู่ใต้กฎหมายทำให้เราเป็นอิสระเพราะว่ากฎหมาย  
ต่างๆ ก็คือบันทึกเจตจำนงของพวกเราซึ่งอยู่ใต้กฎหมายและจะต้องเป็นผู้ออกกฎหมาย  
เหล่านั้นเอง อำนาจออกกฎหมายเป็นเรื่องของผู้ที่เข้ามารวมกันเพื่อวางระเบียบสังคม รูสโซ  
เห็นว่าโดยทั่วไปทุกคนต้องการสิ่งดีงามเสมอแต่อาจมองไม่เห็นจึงต้องหาทางช่วยประชาชน  
โดยหาผู้นำทางในกิจการนิติบัญญัติเข้ามาจัดระบบนิติบัญญัติจัดทำกฎหมายมูลฐานให้กับ  
ประชาชนในระยะเริ่มต้น กฎหมายมูลฐานเหล่านี้จะเป็นแหล่งกำเนิดของสถาบันต่างๆที่ถาวร  
หรือในปัจจุบันเรียกว่า รัฐธรรมนูญโดยอาศัยความเป็นอัจฉริยะบุคคลและความชาญฉลาด  
เหนือมนุษย์ผู้นำทางกิจการนิติบัญญัติจะค้นพบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ดีที่สุดในสังคมที่จะ  
เหมาะสมกับประชาชนต่างๆ ผู้นำทางนิติบัญญัตินี้ไม่ใช่องค์กรปิตัยไม่ปกครองบังคับบัญชา  
มนุษย์เขาบัญญัติแต่กฎหมาย เขาคือผู้ก่อตั้งรัฐแต่ไม่มาร่วมเป็นสมาชิกของรัฐ กฎหมายที่  
ผู้นำทางได้ตราขึ้นมาเขาไม่เป็นผู้บังคับใช้ องค์กรประชาชนหรือองค์กรปิตัยเท่านั้นที่จะใช้  
อำนาจนี้<sup>43</sup>

<sup>41</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า 93-94.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-95.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-100.

กล่าวโดยสรุปแล้วอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดของรูโซเกิดจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคม ที่เรียกว่าเจตจำนงส่วนรวม (General Will) ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสูงสุดที่จะตอบสนองความต้องการและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนอันเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตย กฎหมายที่ไม่ได้ออกโดยความเห็นชอบหรือเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชนย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ รูโซเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยไม่อาจแบ่งแยกและไม่อาจมอบให้ผู้อื่นได้ เนื่องจากอำนาจอธิปไตยคือเจตจำนงส่วนรวมของประชาชนจะให้ใครเป็นผู้แทนไม่ได้ จะเป็นไปได้แต่เพียงการปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น โดยควรแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการบัญญัติกฎหมายกับหน้าที่ในการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ตามแนวความคิดของรูโซถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเพราะเกิดขึ้นมาจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคมโดยการมอบหรือโอนให้แก่รัฐชาติ กฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับกับประชาชน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผู้ทรงสิทธิอำนาจอธิปไตยเสียก่อนโดยการออกเสียงลงประชามติ กฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากบรรดาสมาชิกรัฐสภาแล้วจะต้องได้รับการลงประชามติอีกครั้ง ฉบับ กฎหมายฉบับใดที่ไม่ผ่านการยอมรับจากประชาชนก็ถือว่ากฎหมายฉบับนั้นหาไม่ผลไม่ แนวความคิดนี้เป็นรากฐานของแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและก่อให้เกิดระบอบการปกครอง ที่เรียกว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง เมื่อประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย รัฐสภาจึงเป็นแค่เพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชาชน สมาชิกรัฐสภาเป็นเพียงผู้แทนที่ประชาชนตั้งขึ้นมาเท่านั้นและต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับเจตนารมณ์ของปวงชน มิเช่นนั้นอาจถูกถอดได้โดยประชาชน

การออกเสียงทางการเมืองถือว่าเป็นสิทธิอันหนึ่งที่ใช้โดยพลเมืองแต่ละคน สำหรับการลงคะแนนในการตัดสินใจทุกๆเรื่อง โดยเฉพาะการออกกฎหมาย แต่แนวความคิดของการมีส่วนร่วมของมหาชนดังกล่าวทำให้เกิดการแบ่งแยกทางการเมืองในสังคมระหว่างฝ่ายเสียงข้างมากกับฝ่ายเสียงข้างน้อย การจำกัดขอบเขตของการใช้สิทธิในการเลือกตั้งของพลเมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักแนวความคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่ว่าพลเมืองทุกคนและพลเมืองแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการตัดสินใจ มีรัฐอยู่ไม่น้อยที่ยอมให้ประชาชนเข้าแทรกแซงโดยตรงในการกำหนดทิศทางและกิจการทางการเมือง และในความเป็นจริงประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรงทุกๆเรื่อง ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมอบการใช้อำนาจดังกล่าวของตนไปยังผู้แทนของตน ตามแนวความคิดนี้จึงเกิดทฤษฎีการเป็นผู้แทนเกิดขึ้นซึ่งรูโซเห็นว่าผู้แทนดังกล่าวนั้นต้องทำตามประชาชนที่เลือกตนมาและสามารถถูกถอดถอนโดยประชาชนได้เมื่อพบว่ากระทำการใดๆที่เป็นปฏิปักษ์กับเจตนารมณ์ส่วนรวมหรือเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้แทนของตนได้ ตามแนวความคิดสัญญาประชาคมของรูโซพันธะสัญญาระหว่างผู้แทนของประชาชนกับประชาชนถือว่า ผู้แทนของประชาชนไม่ใช่เป็นผู้แทนของประชาชนคนใดคนหนึ่งแต่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศซึ่งแสดงออกทางเจตนารมณ์ส่วนรวม



### 2.3.4.3 ซีเอเยส์ กับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

แนวความคิดที่สำคัญที่เป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและต่อต้านอำนาจกษัตริย์คือ แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ตามแนวความคิดของรูสโซ และแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติของซีเอเยส์ ทั้งสองแนวความคิดเกี่ยวข้องกับผู้ที่ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตย ซึ่งมีผลต่อการจัดระบบการปกครอง<sup>44</sup> หลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 สภาร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้เสนอแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของ “ชาติ” แทนแนวความคิดเดิมที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของ “ประชาชน” โดยให้เหตุผลว่า ชาติตามสภาพความเป็นจริงอยู่เหนือประชาชน ประชาชนมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่งๆ เท่านั้น แต่ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจดำรงอยู่คงทนถาวรกว่าประชาชน ชาติจึงเป็นสิ่งที่เหนือกว่าประชาชน แนวความคิดนี้ก่อให้เกิดผล<sup>45</sup> ดังนี้

1. ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ประชาชน เนื่องการแสดงเจตจำนงร่วมกันของประชาชนเป็นการกระทำที่แสดงออกในนามชาติ(Nation) ชาติจึงเกิดมาจากเจตนารมณ์หรือสัญญาประชาคมที่ประชาชนได้รวมกันก่อตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านอำนาจปกครองของขุนนางและกษัตริย์ชาติจึงมีอยู่ก่อนสิ่งใด เป็นที่มาของทุกสิ่งและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ชาติมีชีวิตและจิตใจจึงใช้อำนาจควบคุมดูแลเหนือราษฎรเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในสังคมโดยประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการปกครองแต่อย่างใด การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนเป็นการเลือกผู้แทนเข้าไปกระทำการแทนชาติเท่านั้น ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกตัวแทนของชาติ เพื่อให้ผู้แทนเหล่านั้นแสดงเจตนาแทนชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่เป็นการใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึงอาจมีการจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งได้

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนชาติ ซีเอเยส์(Sieyes) เห็นว่าอำนาจอธิปไตยไม่อาจแบ่งแยกได้ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตย การรวมตัวของประชาชนทั้งหมดเป็นการรวมตัวในนามของชาติ ดังนั้น “ชาติ” จึงเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ซีเอเยส์ เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใดๆเลยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย

<sup>44</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส”, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), หน้า 329-330.

<sup>45</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง, ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาวิชาการ เรื่อง “ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันในสภาวะการณ์ปัจจุบัน”, รวบรวมและจัดพิมพ์โดยภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, 2527), หน้า 194.

และไม่มีสิทธิในการออกกฎหมาย หรือออกเสียงลงประชามติ ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิเพียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ดังนั้นผู้ที่ได้รับเลือกเข้าไปจึงเป็นตัวแทนของชาติไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนมีอิสระจากอำนาจของประชาชน และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ก็คืออำนาจของผู้แทน ซึ่งเป็นที่มาของทฤษฎีของการเป็นตัวแทน ทฤษฎีดังกล่าวมีส่วนสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม

กล่าวโดยสรุปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือตัวแทนชาติจึงไม่มีความสัมพันธ์ใดๆกับประชาชนและไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังประชาชนและสามารถกระทำการใดๆ ได้อย่างเต็มที่ในนามชาติหรือรัฐ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง เพราะถือว่าการกระทำของตัวแทนคือการแสดงออกของชาติ

แนวความคิดของซีเอเย่ส์ยังก่อให้เกิดแนวความคิดสำคัญทางกฎหมายมหาชน คือ แนวความคิดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด และอำนาจที่ได้รับมอบจากองค์กรทางการเมืองสูงสุด ซึ่งอำนาจทั้งสองประการมีความแตกต่างกันและมีผลต่อแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนอย่างมาก อำนาจในการก่อตั้งองค์กรการเมืองสูงสุดเป็นของชาติใช้ผ่านผู้แทนชาติให้เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองอื่นๆ ในการปกครองประเทศ อำนาจดังกล่าวจึงต้องเป็นอำนาจสูงสุดปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใดๆ มีความแตกต่างจากอำนาจประการที่สอง คือ อำนาจขององค์กรที่ได้รับมอบจากรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงที่สุดไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรตุลาการ หรือองค์กรอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แนวความคิดนี้ทำให้การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายซึ่งอาจจำแนกเป็นกฎหมายธรรมชาติจะมีสถานะสูงที่สุดซึ่งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ รองลงมาคือกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเกิดจากองค์กรที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญเพื่อตรากฎหมายระดับรอง เป็นต้น

อิทธิพลของซีเอเย่ส์ ปรากฏอยู่ในมาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและความในมาตรา 105 และมาตรา 106 ยังกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้อีกด้วย เป็นการนำหลักการแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาบัญญัติไว้ ส่วนรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2475 ถึง ปี 2520 ถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิมิใช่เป็นหน้าที่ตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แต่ยังคงกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ตามหลักแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ความแตกต่างของแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กับแนวความคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อาจสรุปได้ดังนี้

1) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่าการเลือกตั้ง เป็น “สิทธิ” แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เห็นว่าการเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” เนื่องจากประชาชนไม่มี

สิทธิออกเสียงในนามของชาติ ชาติมาจากการรวมตัวของประชาชน ชาติจะต้องมาก่อนสิ่งอื่นใด ดังนั้นการเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องกระทำเพื่อชาติ ๆจะเป็นผู้กำหนดคัดเลือกกว่าประชาชนคนใดมีความสามารถเพียงพอที่จะมีหน้าที่ดังกล่าว สิทธิในการเลือกตั้งดังกล่าวตามแนวความคิดนี้เรียกว่า สิทธิในการลงคะแนนเสียงที่สงวนไว้สำหรับผู้ที่มีความสมบัติเฉพาะ

2) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่าการเลือกตั้งต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน โดยให้เหตุผลว่า ทุกๆคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การตัดสิทธิผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้ใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะเหตุเนื่องจากพื้นเพแหล่งกำเนิด ความยากดีมีจน หรือ การศึกษาอบรมนั้นทำไม่ได้ แต่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เจตนารมณ์ของชาติแสดงผ่านโดยทางผู้แทนรัฐสภาที่กระทำการในนามของชาติและชาติจะเป็นผู้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเอง

3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเห็นว่า สมาชิกรัฐสภาจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกเข้ามา โดยประชาชน ในขณะที่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเห็นว่าสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกจากประชาชนนั้นเป็นอิสระจากประชาชนเพราะว่าสมาชิกเหล่านั้นได้ผันตัวเองมาเป็นผู้แทนของชาติ ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาจึงมีอิสระและมีอำนาจของตัวเอง

#### 2.3.4.4 มงเตสกีเออ Montesquieu กับแนวความคิดการแบ่งแยก

อำนาจ มงเตสกีเออปฏิเสธการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียว มงเตสกีเออเชื่อว่าทุกอย่างจะพังพินาศหมดถ้าคนๆ เดียว หรือองค์คณะบุคคลเดียวกัน ชุนนาง หรือ ประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามคือ อำนาจออกกฎหมาย อำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามข้อมติต่างๆ อันเกี่ยวกับกิจการสาธารณะและอำนาจตัดสินอาชญากรรมหรือข้อพิพาทของเอกชน ทั้งนี้เพราะเสรีภาพจะมีอยู่ไม่ได้เลยถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวบเข้าอยู่ในมือคนๆ เดียว หรือองค์คณะบุคคลเดียวกัน ในความเป็นจริงทฤษฎีการแยกอำนาจของมงเตสกีเออต้องการยืนยันเพียงว่าอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการจะต้องไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน โดยไม่ได้คิดไปไกลถึงกับจะมีการแยกอำนาจทั้งสามอย่างเด็ดขาดสิ่งที่มงเตสกีเออต้องการคือ ให้สามองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดร่วมกัน คือ กษัตริย์ ประชาชน และ ชุนนาง ทฤษฎีการเมืองของมงเตสกีเออเป็นทฤษฎีแห่งการถ่วงดุลระหว่างพลังอำนาจต่างๆ ซึ่งได้แก่ กษัตริย์ ประชาชน และชุนนาง<sup>46</sup>

มงเตสกีเออแบ่งการปกครองออกเป็นสามรูปแบบ คือ ระบบสาธารณรัฐ ระบบกษัตริย์ และระบบทรราช แต่ละรูปแบบมีหลักการและโครงสร้าง ต่างกัน ดังนี้

<sup>46</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่, หน้า 73-77.

1. ระบอบสาธารณรัฐ มองเตสกีเออจำแนกสาธารณรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตย มีโครงสร้างหลักการการปกครองโดยถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์คณะประชาชน องค์คณะประชาชนเป็นองค์อธิปัตย์ “เจตจำนงขององค์อธิปัตย์ก็คือตัวองค์อธิปัตย์นั่นเอง” มองเตสกีเออเห็นว่า ประชาชนมีความสามารถในการเลือกผู้ที่เขาจะมอบหมายอำนาจบางส่วนของเขาให้และเขาก็จะทำได้เป็นอย่างดี แต่ไม่สามารถเข้ามาบริหารกิจการของรัฐด้วยตัวเองเพราะประชาชนไม่รู้จักความพอดีบางครั้งก็ทำมากเกินไป บางครั้งก็ทำน้อยไปหรือซ้ำเกินไป แต่กิจการทั้งหลายต้องดำเนินไปอย่างเหมาะสมไม่ซ้ำเกินไปและไม่เร็วเกินไประบอบประชาธิปไตยจึงต้องการพลังทางการศึกษาเป็นอย่างมากเนื่องจากระบอบประชาธิปไตยอำนาจการปกครองได้ถูกมอบหมายให้กับราษฎรแต่ละคน ดังนั้น ราษฎรแต่ละคนจึงต้องได้รับการปลูกฝังให้รักประชาธิปไตยและในขณะเดียวกันก็ให้รักความเสมอภาค<sup>47</sup> ประเภทที่สอง คือ สาธารณรัฐอภิชนาธิปไตย การปกครองในรูปแบบนี้ อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่คนกลุ่มหนึ่ง ไม่ได้อยู่ที่องค์คณะประชาชน อภิชนาธิปไตยที่ดีที่สุดก็คือ อภิชนาธิปไตยที่ประชาชนที่ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจมีอยู่จำนวนน้อยและยากจนมากเสียจนผู้มีอำนาจไม่มีผลประโยชน์อันใดที่จะไปกดขี่คนเหล่านั้น ในทัศนะของมองเตสกีเอออภิชนาธิปไตยคือประชาธิปไตยในวงจำกัด เป็นประชาธิปไตยแบบเลือกเฟ้นที่เข้มข้นด้วยคุณภาพ เป็นประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดจะถูกสงวนไว้ให้กับราษฎรที่เด่นด้วยชาติกำเนิดและได้รับการเตรียมตัวมาโดยการศึกษาให้มาปกครอง หลักการปกครองระบอบนี้ คือ การรู้จักมอบหมายต่อตัวของผู้ที่มิอำนาจปกครองบังคับบัญชา คือ พวกขุนนาง จิตสำนึกอันนี้จะช่วยให้ความไม่เสมอภาคอันติดมากับการปกครองระบอบนี้บรรเทาเบาบางลง<sup>48</sup>

(2) ระบอบกษัตริย์ เป็นการปกครองโดยคนๆ เดียว ปกครองด้วยกฎหมายที่แน่นอนและที่ได้จัดตั้งขึ้นมา รากฐานของราชอาณาจักรก็คือ กฎหมายมูลฐานต่างๆ ในการจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของกษัตริย์ และยังมีกลุ่มอำนาจอื่นอีกที่มาคอยถ่วงดุลอำนาจกษัตริย์คือ กลุ่มขุนนางซึ่งอยู่ใต้กษัตริย์และขึ้นต่อกษัตริย์ กลุ่มขุนนางจะทำให้พลังอำนาจของกษัตริย์ดำเนินไปอย่างมีระบบระเบียบ เป็นกลุ่มที่เป็นอันตรายต่อระบอบอำนาจรัฐมองเตสกีเออเห็นว่าถ้าเลิกลัทธิอภิสิทธิ์ของพวกขุนนางชั้นสูง พวกพระ ขุนนางและเมืองต่างๆ ในระบอบกษัตริย์เสียเมื่อใดก็จะได้มาซึ่งรัฐประชาชนหรือรัฐทรราช ในรัฐทรราชเมื่อประชาชนลุกขึ้นแข็งข้อต่ออำนาจจะไม่มีอะไรมาหยุดยั้งได้ แต่ในรัฐกษัตริย์ปรากฏการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นน้อยมาก เพราะขบวนการต่อต้านอำนาจจะถูกหยุดยั้งโดยกลไกดุลพลัง กลุ่มต่อต้านอำนาจจะขาดความมั่นใจ กลุ่มขุนนางก็ไม่ต้องการให้ประชาชนขึ้นมาอำนาจครอบงำ ระบอบกษัตริย์จึงเหมาะสำหรับรัฐขนาดกลางในขณะที่รูปแบบสาธารณรัฐเหมาะกับรัฐเล็ก<sup>49</sup>

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

(3) **ระบอบทรราช** มองเตสกีเออประณามว่าเป็นระบอบการปกครองที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อปกครองสัตว์มากกว่าปกครองมนุษย์ ความแตกต่างระหว่างระบอบกษัตริย์กับระบอบทรราชไม่ใช่ความแตกต่างในทางระดับศีลธรรมแต่เป็นความแตกต่างมูลฐานทั้งในด้านหลักการและโครงสร้าง ระบอบทรราชเป็นระบอบการปกครองที่คนๆเดียวปกครองโดยปราศจากกฎหมาย แต่ปกครองโดยเจตจำนงของตัวเองและตามอำเภอใจตน มีหลักการสำคัญคือ “ความกลัว” จุดมุ่งหมายของการปกครองนี้คือ “ความสงบ” ซึ่งลือคเรียกว่า ความสงบแห่งสุสานฝังศพ แต่มองเตสกีเออเห็นว่าเป็นความสงบเจียมของเมืองที่ศัตรูพร้อมที่จะเข้ามายึดครอง ทรราชจึงต้องระวังตัวอยู่เสมอและจะผ่อนคลายอำนาจไม่ได้เลย การศึกษาในระบอบทรราชจึงไม่ได้มีคุณค่าอะไรความรอบรู้เป็นสิ่งที่เป็อันตรายมากของระบอบนี้ กฎหมายเกือบไม่มีความจำเป็นอะไร มองเตสกีเออปฏิเสธระบอบทรราชเห็นว่าเป็นระบอบการปกครองที่ป่าเถื่อนและสร้างความสูญเสียมากโดยเปรียบเทียบได้กับคนป่าต้องการผลไม้ก็จะโค่นต้นไม้แห้งแล้วจึงเก็บผล<sup>50</sup>

มองเตสกีเออมีแนวความคิดปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวโดยเสนอแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยการใช้อำนาจทั้งสามจะต้องไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน

#### 2.4 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม(Constitutionism)

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นแนวความคิดที่ต้องการให้รัฐมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐสมัยใหม่<sup>51</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดการใช้อำนาจผู้ปกครอง ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมจึงต้องอาศัยหลักการในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์ค้ำครองผู้อ่อนแอกว่า แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง<sup>52</sup> โดยรัฐมีหน้าที่ให้การรับรองและค้ำครองสิทธิเสรีภาพของผู้ได้ปกครองและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทาง

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-71.

<sup>51</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย, (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 14.

<sup>52</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รวมคำบรรยายเนติภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2544), หน้า 59.

การเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวความคิดในการจัดระเบียบ  
โครงสร้างองค์กรของรัฐสมัยใหม่เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเก่า

#### 2.4.1 พัฒนาการของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

**2.4.1.1 แนวความคิดรัฐธรรมนูญในยุคแรกเริ่ม** ให้ความสำคัญกับ  
กฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติของผู้ปกครอง อันจะนำมาซึ่ง  
ผู้ปกครองที่ดี โดยมีเพลโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีกเป็นเจ้าของแนวความคิดดังกล่าว<sup>53</sup>  
แนวความคิดนี้พัฒนามาเป็น ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ตามแนวความคิดที่ว่า  
กฎหมายคือสัญญาร่วมกันของประชาชนและได้กลายเป็นส่วนประกอบสำคัญที่สุดของ  
แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในเวลาต่อมาอริสโตเติล (Aristotal) เป็นนักปรัชญาอีกผู้หนึ่ง  
ที่เสนอแนวความคิดการปกครองด้วยกฎหมายโดยมีรัฐธรรมนูญอันเป็นเครื่องมือของรัฐในการ  
วางโครงสร้างและกลไกในการปกครองประเทศโดยคำนึงถึงแนวการดำเนินชีวิตของราษฎร  
ด้วย แนวความคิดรัฐธรรมนูญในยุคนี้มีระบบการปกครองแบบจารีตประเพณีเป็นหลักยังไม่มี  
รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ที่ใช้เป็นกลไกในการกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของ  
ผู้ปกครองและการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แต่หลักฐานในทางประวัติศาสตร์พบว่า  
แนวความคิดของรัฐธรรมนูญเรื่องการจำกัดอำนาจผู้ปกครองได้ปรากฏในประเทศอังกฤษต้น  
คริสต์ศตวรรษที่ 13 พระเจ้าจอห์นซึ่งเป็นพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษถูกมองว่าประพฤติผิด  
ประเพณีการปกครองจึงถูกขุนนางชั้นบารอนจำนวนหนึ่งต่อต้านและโค่นล้มอำนาจ เมื่อรบ  
ชนะพระเจ้าจอห์น ขุนนางเหล่านั้นจึงบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในเอกสารชิ้นหนึ่ง คือ  
Magna Carta หรือ มหาบัตรรัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1646 มีการขอให้พระเจ้าชาร์ลลงพระ  
ปรมาภิไธยในกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า Petition of Rights หรือ คำขอสิทธิ ซึ่งมีการจำกัด  
พระราชอำนาจของกษัตริย์มิให้ทรงใช้พระราชอำนาจโดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภา  
ในปี ค.ศ. 1688 มีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า Bill of Rights หรือ พระราชบัญญัติสิทธิ  
เสรีภาพของประชาชน แนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมที่สำคัญสองประการ  
คือ<sup>54</sup> เป็นการนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรเข้ามาแทนที่จารีตประเพณีที่ไม่มีความแน่นอนเพื่อ  
จำกัดอำนาจผู้ปกครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ประการ  
ที่สองกษัตริย์ต้องปกครองประชาชนตามจารีตประเพณีที่เป็นเสมือนสัญญาสังคมที่ได้รับการ

<sup>53</sup>ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา ภาค 2 บทนำทางประวัติศาสตร์, เอกสาร  
ประกอบการศึกษาชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ: มิตร  
นราการพิมพ์, 2526), หน้า 96.

<sup>54</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รวมคำบรรยายเนติภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่  
ที่ 3, หน้า 60-61.

ยอมรับมาในอดีต เมื่อผู้ปกครองไม่ทำตามคำมั่นสัญญาที่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองคือขุนนาง และประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้ปกครองปฏิบัติตามสัญญาได้

**2.4.1.2 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลาง** แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลางได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติและประชาธิปไตยเสรี ดังนี้

1) ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural law) อริสโตเติล และ อีควินัสเห็นว่าเป็นผลมาจากธรรมชาติและเหตุผลที่เกิดจากการรวมตัวของมนุษย์ก็เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยได้สร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองมนุษย์จากการรุกรานของบุคคลอื่นไม่ว่าในสังคมด้วยตนเองหรือจากสังคมภายนอก และมนุษย์ยอมรับสังคมนี้ได้ด้วยเหตุผล เหตุผลนี้เองเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้มนุษย์สามารถออกกฎหมายมาแก้ไขสิ่งที่ไม่ดีไม่มีเหตุผลสอดคล้องกับธรรมชาติได้<sup>55</sup> ปรัชญาของสำนักกฎหมายธรรมชาติได้เปลี่ยนความเชื่อในทางศาสนาที่ถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่มาจากเจตจำนงของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของซึ่งมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น โดยหันมาให้ความสำคัญกับ "เหตุผล" ของมนุษย์และการออกกฎหมายมาจำกัดความไร้เหตุผลของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น นำไปสู่การจัดทำกฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์<sup>56</sup> ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมกฎหมายธรรมชาติจึงเป็นรากฐานของการจำกัดการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ กฎหมายธรรมชาติมีอำนาจเหนือรัฐเพราะรัฐต้องเคารพกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ<sup>57</sup>

ปรัชญากฎหมายธรรมชาติมีอิทธิพลต่อหลักการรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลางเป็นอย่างยิ่ง เพราะแสดงให้เห็นว่านอกเหนือจากอำนาจของผู้ปกครองยังมีอำนาจที่เหนือกว่าคือกฎหมายธรรมชาติอันเป็นกฎของเหตุผล<sup>58</sup> ซึ่งจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมิถูกละเมิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครอง และหลักการนี้ได้นำไปสู่การจำกัด

<sup>55</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่าง ๆ, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า 51.

<sup>56</sup> Rene David, Les grands systemes de droit contemporain, (paris : Dalloz, 1978) อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 52 .

<sup>57</sup> Jean Rivero, Libertes publiques paris Presse universitaire de frence, 1973 อ้างถึงใน วีระ โลจายะ, เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 467.

<sup>58</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รวมคำบรรยายเนติษภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3, หน้า 60-61.

อำนาจของผู้ปกครองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในเวลาต่อมา และเป็นที่มาของคำประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ.1776 และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยม เป็นรากฐานแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลางอีกทฤษฎีหนึ่งซึ่งมีรากฐานแนวความคิดมาจาก "สัญญาประชาคม" ที่ประชาชนตกลงยินยอมสละสิทธิเสรีภาพที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติบางประการให้แก่ผู้ปกครองเพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบสังคม สัญญาสังคมอันเป็นข้อตกลงต่างๆ ได้พัฒนามาเป็นเอกสารที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไกในการจัดระเบียบโครงสร้างสังคมนั่นเอง ทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีว่าด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยยังสนับสนุนแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในเรื่องการจำกัดอำนาจรัฐซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งสนับสนุนให้มีการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐเพราะหากการใช้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวก็มีแนวโน้มในการใช้อำนาจในลักษณะที่จะไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะทำให้เกิดการหยุดยั้งการใช้อำนาจอันมิชอบมากระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยจึงเป็นทฤษฎีรากฐานของรัฐธรรมนูญนิยมอีกทฤษฎีหนึ่ง

แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ สัญญาประชาคม และการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ได้พัฒนาไปเป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเห็นได้จากการประกาศเอกราชของประเทศอเมริกาปี ค.ศ. 1776 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ.1787 และการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสปี ค.ศ.1789 อันนำไปสู่การจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ.1789 และการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และได้พัฒนาเป็นหลักการของรัฐธรรมนูญในระบบสากลปัจจุบัน คือ ต้องให้คนทั้งสังคมมีส่วนร่วมในการจัดทำ คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้มีความสำคัญกับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในการจัดโครงสร้างการปกครองของรัฐ เป็นการปกครองโดยความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง และโดยกฎหมายที่เรียกว่า นิติรัฐ<sup>59</sup>

**2.4.1.3 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่** เนื่องจากในความเป็นจริงนั้นมนุษย์ยังมีฐานะที่แตกต่างกันมาก และคนรวยได้นำหลักความเสมอภาคในกฎหมายมาเอารัดเอาเปรียบคนจน ดังนั้น รัฐธรรมนูญสมัยใหม่จึงบังคับให้รัฐต้องให้การคุ้มครองคนที่ด้อยกว่าในสังคม เพื่อสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมตามความเป็นจริงให้เกิดขึ้น รัฐธรรมนูญสมัยใหม่มีหน้าที่สร้างระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เนื่องจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่าระบบการปกครองของหลายๆประเทศต้องล้มเหลวเนื่องจากได้ลอกเลียนการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาใช้ หลักการเสริมสร้างเสถียรภาพและ ประสิทธิภาพให้รัฐบาล ที่ปรากฏขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการ

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66-67.



กำหนดโครงสร้างการปกครองที่ไม่ส่งเสริมเสถียรภาพให้แก่พรรคการเมืองอันเป็นพื้นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลที่ดีอันจะนำไปสู่การบริหารบ้านเมืองด้วยความมีประสิทธิภาพและรัฐต้องมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจตามหลักการจำกัดอำนาจรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดจากรัฐได้รับการรับรองและคุ้มครองได้ซึ่งเป็นหลักของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ คือ การใช้รัฐธรรมนูญมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมโดยคุ้มครองคนที่อ่อนแอกว่า พร้อมกับการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในระบบการเมือง

หลักการดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่ประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการปกครองประเทศ ซึ่งต้องมีการพัฒนาในรายละเอียดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอย่างเหมาะสม จึงจะทำให้แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเมืองการปกครองในแต่ละประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**2.4.2 แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยม** แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมประกอบด้วยแนวความคิดอันเป็นรากฐานสำคัญ คือ

**2.4.2.1 หลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตามทฤษฎีสัญญาประชาคม**

แนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดแนวความคิดสัญญาประชาคมและมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักปราชญ์หลายท่าน ได้แก่ โทมัส ฮอบส์ (Thomus Hobbes) เชื่อว่าทุกคนต้องทำพันธสัญญาซึ่งกันและกันมอบอำนาจสิทธิขาดให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการปกครองคนในสังคม เพื่อให้สังคมสงบสุข จอห์น ล็อก (John Locke) เห็นว่า "รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎหมายแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุผลอันได้แก่ กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน ได้รับการคุ้มครองอิสระภาพและเสรีภาพ"<sup>60</sup> มนุษย์และสังคมแยกจากกันไม่ได้และการที่มนุษย์มารวมตัวกันเป็นสังคมและทำสัญญาสังคมขึ้น (Social Contract) โดยแต่ละคนยินดีที่จะสละสิทธิเสรีภาพในการที่จะบังคับตนเองเมื่อมีการละเมิดสิทธิมาเป็นการบังคับโดยกฎหมาย และรูสโซกล่าวว่า "โดยสัญญาประชาคมมนุษย์ดำรงอยู่ในทางการเมืองชั่วชีวิต เราสามารถเคลื่อนไหวและมีเจตจำนงเสรีโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้...ทั้งนี้เป็นไปตามธรรมชาติ"<sup>61</sup> รูสโซแสดงเห็นว่า

<sup>60</sup> John Locke, Two Treatises of Civil Government, the Great Legal Philosophers, edited by Clarence Mossis (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1963), p.137.

<sup>61</sup> Jean Jacques Rousseau, The social contract, the Great Legal Philosophers, edited by Clarence Mossis, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1963), p.223.

สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ กรรมสิทธิ์นำมาซึ่งความไม่เสมอภาคของมนุษย์ จึงต้องหารูปแบบการปกครองใหม่โดยให้แต่ละคนทำสัญญาซึ่งเป็นเจตนา ร่วมกัน (General Will) ของสังคมไม่ใช่ของปัจเจกบุคคลแต่ละคนเพื่อกำหนดหลักประกันให้เพียงพอแก่สิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติ จึงส่งผลให้ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินได้รับการคุ้มครองจากสังคม<sup>62</sup>

กล่าวโดยสรุปแนวความคิดของสิทธิตามธรรมชาติมีอิทธิต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามสัญญาที่ปัจเจกชนพึงมี ตามที่กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในสังคมที่ยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางประการให้ผู้ปกครองออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมได้ ทั้งนี้กฎหมายที่กำหนดขึ้นนั้นจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกับธรรมชาติ และกฎหมายตามสัญญาอันเกิดจากแนวความคิดสัญญาประชาคมนี้อาจได้กลายเป็นรากฐานประการสำคัญในระบอบการปกครองในปัจจุบัน เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดจากสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบบการเมืองการปกครองของสังคมนั้นๆขึ้น รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมการเมืองนั้นๆ<sup>63</sup> โดยสมาชิกในสังคมยินยอมอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม ดังนั้น ประชาชนย่อมจะได้รับความคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากสังคมนั้นๆ ทั้งยังเป็นการนำมาซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่มุ่งหมายให้รัฐทำหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และขณะเดียวกันประชาชนก็อาจจากรัฐจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้เช่นกัน

**2.4.2.2 หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ** หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitutional) เป็นแนวความคิดพื้นฐานประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ<sup>64</sup> จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาเพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิให้มีการออกกฎหมายมาลบล้างละเมิดอำนาจนี้ได้ ในทางตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า "Judicial Review Power" ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

<sup>62</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1, หน้า 56.

<sup>63</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 18.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

และทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริงตามที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด<sup>65</sup> ตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมกำหนดกลไกในการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกอบกับความสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้างโดยกฎเกณฑ์ที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้เป็นผลให้แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมบรรลุผล

#### 2.4.2.3 หลักการจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตย ตามทฤษฎีแบ่งแยก

อำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเพราะบุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ดังที่ ลอร์ด แอ็กตัน (Lord Acton) ได้กล่าวว่าอำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีชอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มีชอบอย่างแน่นอน (Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมีชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยวิธีที่มีชอบ จึงได้เกิดแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้นโดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้เสนอแนวความคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเพื่อทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้มีการแบ่งแยกกันอย่างเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (checks and balances) ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด และเป็นฝ่ายดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว<sup>66</sup> นอกจากนี้มองเตสกีเออได้เสนอแนวความคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน<sup>67</sup> ซึ่งถือเป็น

<sup>65</sup> วิชาญ เครื่องงาม, "สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ", สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาราช, 2535), หน้า 42.

<sup>66</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, "การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ", รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), หน้า 22-23.

<sup>67</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 146.

หลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้แตกต่างกันนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้มีอำนาจมากเกินไปจนสามารถใช้อำนาจกระทบสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้ ดังนั้นแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำหลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

**2.4.2.4 หลักนิติรัฐ** หลักนิติรัฐเป็นหลักการแห่งกฎหมายที่เกิดทุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์<sup>68</sup> หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง โดยมีหลักการว่าการกระทำใดอันเป็นการลบล้างสิทธิของประชาชน จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นโดยรัฐและหน่วยงานของรัฐซึ่งกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยไม่สมควรใจได้ การที่กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายนั้นเองก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย<sup>69</sup> กาเร เดอ มัลแบร์ กล่าวไว้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักที่รัฐต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐต้องยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์สองนัยคือ การกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐสามารถใช้เพื่อบรรลุมิตรประสงค์ จากหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลสองประการคือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชนฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ และเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยไม่สมควรใจไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นได้ให้อำนาจไว้โดยตรง ดังนั้นหลักนิติรัฐต้องดำเนินการตามหลักความชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง หากฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมาย ปัจเจกชนสามารถนำคดีไปสู่ผู้วินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายได้จึงเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองได้นั่นเอง<sup>70</sup>

<sup>68</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 3, หน้า 20.

<sup>69</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 33.

<sup>70</sup> Claude Leclercq, Institutions politiques et droit constitutionnel, (Paris : Litec, 2<sup>e</sup> ed.), pp. 89-90, อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 3, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 277.

หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิติรัฐนั้นไม่ได้ใช้บังคับแต่เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้นแต่ผูกพันต่อกิจกรรมทั้งปวงของรัฐให้ต้องอยู่ภายใต้ระบบนิติรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ประกอบด้วยองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ย่อมส่งผลให้องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามหลักนิติรัฐด้วย กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพโดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ และกฎหมายที่ออกมากำกัสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็หาเป็นการกระทำโดยเป็นการกระทำความสำคัญแห่งสิทธิหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมาจากประชาชนหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนองค์กรตุลาการก็มีภาระหลักในการคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหากการกระทำนั้นก่อความเสียหายก็มีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำต้องชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งมีผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ถูกกระทบได้รับการเยียวยา จึงถือว่าอิสระขององค์กรตุลาการเป็นสิ่งที่สำคัญโดยจะต้องไม่ถูกรองรับโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การพิพากษาคดีเป็นไปโดยชอบธรรมแต่ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการเองก็ย่อมต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน<sup>71</sup>

หลักนิติรัฐมีหลักสำคัญอยู่สามประการตามแนวความคิดของ A.V.Dicey (1835 -1922) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายดังนี้คือ<sup>72</sup>

- 1)กฎหมายของบ้านเมืองย่อมมีความสำคัญยิ่งใหญ่และเด็ดขาดกว่าอำนาจอื่น บุคคลจะถูกลงโทษแต่เฉพาะเมื่อได้กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายเท่านั้น จะถูกลงโทษเพราะเหตุอื่นไม่ได้ และผู้ที่วินิจฉัยว่าผู้ใดกระทำผิดหรือไม่ก็คือศาลยุติธรรมเท่านั้น
- 2)บุคคลทุกคนย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองซึ่งได้รับการบังคับรับรองโดยศาลยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน
- 3)กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการรองรับสิทธิของมนุษย์ตามที่ศาลได้รับรองและบังคับบัญชาให้เท่านั้น กล่าวคือกฎหมายที่รัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายที่กำหนดฐานะของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายมิใช่เพียงแต่จะรับรองจากตัวหนังสือในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่จะต้องให้บุคคลผู้ถูกละเมิดมีทางแก้ไขโดยใช้สิทธิฟ้องผู้กระทำผิดหรือผู้กระทำละเมิดต่อศาลตามกฎหมายอื่นของบ้านเมืองได้ด้วย

หลักนิติรัฐมีหลักการสำคัญเพื่อจำกัดอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยคำนึงถึง

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

<sup>72</sup> ประสิทธิ์ โฉ่ววิไลกุล, เหลียวหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2540), หน้า 21.

ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อค้ำประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นประการสำคัญ นับได้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการขั้นมูลฐานอันสำคัญของหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

**2.4.3** **วัตถุประสงค์ของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม** แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมนำไปสู่แนวความคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญอันเป็นกรอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญอยู่ 3 ประการ คือ

1. **การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ** เป็นการนำสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเมืองมีผลบังคับใช้ได้จริงและได้รับความคุ้มครองในกรณีสิทธิเสรีภาพถูกละเมิดโดยการเยียวยาจากองค์กรของรัฐได้

2. **การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย** เป็นแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ต้องการแสวงหาการจัดรูปแบบองค์กรทางการเมืองและกลไกการบริหารบ้านเมือง เพื่อขจัดหรือลดข้อเสียที่จะเกิดขึ้นจากพฤติกรรมและการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือไม่ชอบธรรมของผู้ใช้อำนาจการสร้างองค์กรที่มีวิธีการกำกับและถ่วงดุลการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองต่างๆ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจด้วย

3 **การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล** มีความมุ่งหมายทำให้องค์กรทางการเมืองมีประสิทธิภาพ โดยการทำให้ องค์กรบริหารอยู่ในฐานะที่จะกำหนดนโยบายและตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุผลและจำเป็นต้องมีฐานะมั่นคงในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อบริหารนโยบายนั้นให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัย "ความเป็นผู้นำในทางนโยบาย" ของผู้บริหารประเทศด้วย<sup>73</sup> ในทางปฏิบัติการกำหนดกลไกให้เป็นไปตามกรอบหรือวัตถุประสงค์ของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้นั้นก็ต้องอาศัยการเทียบเคียงกลไกในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เพื่อแสวงหากลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการจัดองค์กรทางการเมืองและกลไกการบริหารประเทศโดยมนุษย์ได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่ใช้วางรากฐานในการปกครองที่ประกอบไปด้วยการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมือง การใช้อำนาจของผู้ปกครองตลอดจนการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง กฎเกณฑ์การปกครองตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมดังกล่าวถือได้ว่าเป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพเพราะกลไกในรัฐธรรมนูญถูกกำหนดขึ้นก็เพื่อใช้เป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการดำรงอยู่อย่างผาสุกของมนุษย์ที่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์นั่นเอง

<sup>73</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสต์ทางออกของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นโยบายศึกษา, 2539), หน้า 126.

## 2.5 แนวความคิดลัทธิชาตินิยม (Nationalism)

**2.5.1 ความเป็นมาของลัทธิชาตินิยม** ลัทธิชาตินิยมเป็นลัทธิการเมืองที่เน้นความจงรักภักดีต่อรัฐชาติ โดยถือว่าชาติเป็นที่มาของทุกสิ่งทุกอย่าง ลัทธิชาตินิยมจึงมิได้เป็นเพียงรูปแบบทางการเมืองแต่เป็นอุดมคติในการดำเนินชีวิต การเกิดรัฐชาติและความรู้สึกในเรื่องความเป็นชาติของคนแต่ละสมัยแต่ละท้องถิ่น แม้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันแต่ก็มีส่วนแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์ การเมือง สังคมและ ประวัติศาสตร์ ชาตินิยมของแต่ละชาติจึงมีลักษณะต่างกัน ลัทธิชาตินิยมเจริญในศตวรรษที่ 15-17 เกิดจากกษัตริย์ต้องการพ้นจากอำนาจของศาสนจักรคาทอลิกและอิทธิพลของขุนนางในระบบฟิวดัล ลัทธิชาตินิยมในเมืองต้นเป็นลัทธิชาตินิยมของชนชั้นสูง คือกษัตริย์ ในศตวรรษที่ 18 ระบบการเมืองแบบเสรีนิยมของลอร์ด เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และการปกครองที่ดีเกิดจากความยินยอมพร้อมใจ(Consent)ของประชาชนแนวความคิดนี้ต่อต้านระบบทาสลัทธิ ซึ่งยกย่องกษัตริย์และถือว่าที่มาของอำนาจอยู่ที่พระเจ้า ลัทธิชาตินิยมในช่วงนี้จึงมีลักษณะเป็นการเรียกร้องเสรีภาพและอำนาจการปกครองให้มาอยู่ในมือประชาชนมีประเทศอังกฤษเป็นผู้นำ ชนชั้นกลางมีอำนาจในรัฐสภาและดำเนินการเปลี่ยนแปลงโดยใช้รัฐสภา ส่วนในฝรั่งเศสพวกชาตินิยมปฏิบัติเพื่อล้มล้างระบอบกษัตริย์และสถาปนารัฐที่มีเสรีภาพขึ้น ความเป็นชาติที่แท้จริงกลายเป็นการได้มาซึ่งอำนาจและลัทธิเสรีภาพของประชาชน ผู้ซึ่งได้สิ่งเหล่านี้คือชนชั้นกลาง ก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ลัทธิชาตินิยมได้กลายเป็นลัทธินิยมเชื้อชาติ พยายามรวมคนเชื้อชาติเดียวกันเข้าอยู่ในรัฐเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกัน การปฏิบัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนายทุนกับชนชั้นกรรมมาชีพ แนวความคิดสังคมนิยม ซึ่งเน้นความเสมอภาคได้เข้ามาเป็นหนึ่งในของชาตินิยมยุคนี้ ชัยชนะของคอมมิวนิสต์ในรัสเซียทำให้ลัทธิชาตินิยมพวกสังคมนิยมมีกำลังใจปฏิบัติเปลี่ยนระบบการเมืองใหม่ ลัทธิชาตินิยมช่วงนี้เป็นอุดมคติของชนชั้นกรรมมาชีพ<sup>74</sup>

**2.5.2 ลักษณะสำคัญของลัทธิชาตินิยม** ฮันส์ โคห์นเสนอลักษณะร่วมกันของลัทธิชาตินิยมไว้ ดังนี้<sup>75</sup>

**2.5.2.1.ความเป็นตัวของตัวเองทางวัฒนธรรม** ความเป็นส่วนตัวของตัวเองหรือความเป็นเอกราชทางการเมือง โคห์น แบ่งประเภทของ ลัทธิชาตินิยมของวอลท์ วิทแมน (Walt Whitman) ออกเป็น 2 ประเภทคือลัทธิชาตินิยมแบบเปิด(Open Nationalism) กับลัทธิชาตินิยมแบบปิด (Closed Nationalism)

<sup>74</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 300-302.

<sup>75</sup>Hans Kohn, "Nationalism" *Ideologies of Politics* edited by Anthony De Crespigny and Jeremy Croning, (London : Oxford University Press, 1975), pp. 148-160.

1) ลัทธิชาตินิยมแบบเปิด เน้นเพียงการมีอาณาเขตแน่นอน มีระบบการเมืองที่เป็นตัวของตัวเองโดยไม่เน้นเชื้อชาติและการสืบสายโลหิต เช่น ชาวอเมริกันไม่ใช้การสืบสายโลหิตเดียวกัน เป็นหลักในการวัดความเป็นชาติ แต่ถือความมีอิสระเสรี การประนีประนอม การเปลี่ยนแปลงได้และการให้ความสำคัญแก่ปัจเจกชนเป็นหลัก จุดมุ่งหมายของชาตินิยมอเมริกันคือการเปลี่ยนคนซึ่งมีเชื้อสายและอดีตที่แตกต่างกันให้เป็นคนใหม่และสร้างอนาคตใหม่ร่วมกันในดินแดนใหม่

2) ลัทธิชาตินิยมแบบปิด เน้นวัฒนธรรมประจำชาติเน้นเชื้อชาติและความสำคัญของชาติทางประวัติศาสตร์ เน้นความเป็นบรรพบุรุษ สายเลือดและถิ่นกำเนิดเดียวกัน

**2.5.2.2. ความบริสุทธิ์ทางเชื้อชาติ** เป็นลักษณะพื้นฐานที่พวกชาตินิยมใช้อ้างเป็นเหตุผลในการสร้างชาติมาตลอด เช่นการรวมชาติยิว การสร้างชาติเยอรมัน ลัทธิชาตินิยมเชื้อชาติทำให้ความนิยมเชื้อชาติรุนแรงทำให้คนมีความสำนึกในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งก่อให้เกิดลักษณะสำคัญคือการถือว่าชาติของตนสูงสุด

**2.5.2.3. การถือว่าชาติของตนสูงสุด** การนิยมเชื้อชาติทำให้เกิดชาติขึ้นชาติรวมกันด้วยความรู้สึกชาตินิยมยึดถือวัฒนธรรมร่วมกันและมีอาณาเขตชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติคนที่เชื้อชาติใกล้เคียงกันต่างก็แยกชาติของตนออกจากกันเด็ดขาดด้วยอาณาเขตและต่างอ้างสิทธิเหนือดินแดน ส่วนชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในดินแดนของชนกลุ่มอื่นเป็นส่วนใหญ่มักถูกกดขี่หรือดูหมิ่นจากคนส่วนใหญ่ เนื่องจากมีเชื้อชาติต่างกันและเห็นว่าเชื้อชาติของตนสูงกว่าทำให้เกิดการต่อสู้ทางเชื้อชาติเกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้วความเป็นชาตินิยมทำให้เกิดการแบ่งแยกชาติชัดเจน ลัทธิชาตินิยมทำให้ชาติที่เป็นเมืองขึ้นดินแดนเป็นอิสระและช่วยให้เกิดการรวมพลังกันภายในชาติเพื่อต่อต้านการรุกรานจากภายนอก ดังนั้นชาติใหม่ ๆ จึงมักมีอุดมคติชาตินิยมอยู่ด้วยเสมอ

## 2.6 สรุปแนวความคิดอำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชน

แนวความคิดอำนาจรัฐตามกฎหมายมหาชนมีการพัฒนามายาวนานเชื่อว่ารัฐเกิดมาพร้อมกับอำนาจการรักษาความสงบในสังคม อำนาจรัฐ(Power of State)หรือ อำนาจทางการเมือง จึงเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐเพื่อให้ประชาชนในรัฐสามารถดำรงอยู่อย่างสงบสุข ตามแนวความคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม เชื่อว่ารัฐเกิดจากความขัดแย้งทำให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ประชาคมจึงจำเป็นต้องเข้าทำพันธะสัญญากันขึ้นโดยทุกคนต่างมอบอำนาจที่ตนเป็นเจ้าของอยู่นั้นให้แก่รัฐโดยมีผู้แทนของรัฐที่ทุกคนในประชาคมนั้นให้การยอมรับเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวในฐานะที่เป็นหัวหน้าและเป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดศักดินาสวามิภักดิ์และการปกครองแบบราชาธิปไตย



อำนาจรัฐในยุคแรกจะผูกติดอยู่ที่ตัวบุคคลเป็นสำคัญขึ้นอยู่กับคุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละคนโดยไม่ได้มีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคล ถ้าบุคคลนั้นสูญเสียคุณสมบัติแล้ว อำนาจทางการเมืองของบุคคลนั้นก็สิ้นไปด้วย การที่อำนาจอยู่ที่ตัวบุคคลนั้นจึงทำให้บุคคลนั้นมีอำนาจมากและอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองได้ จึงมีความพยายามที่จะแยกอำนาจทางการเมืองออกจากตัวบุคคลเสียโดยการสร้างแนวความคิดเรื่องการแยกอำนาจทางการเมืองออกจากบุคคลไปให้สถาบัน โดยตั้งสมมติฐานว่า อำนาจทางการเมืองนั้นเป็นของสถาบันที่เรียกว่า รัฐ เป็นการทำให้อำนาจทางการเมืองเป็นสถาบันอิสระแยกออกมาจากตัวบุคคล มาเป็นของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยเหตุนี้ อำนาจทางการเมืองจึงกลายมาเป็นของรัฐ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบราชาธิปไตยหรือประชาธิปไตยก็ตาม กษัตริย์หรือผู้นำประเทศจึงเป็นเพียงตัวแทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนรัฐเท่านั้น อำนาจทางการเมืองยังเป็นของรัฐ สิ่งที่บ่งบอกว่ามีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมาไว้ที่รัฐนั้นมีอยู่หลายประการ เช่น กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งต้องอาศัยความชอบธรรมแห่งกฎหมาย มีได้อาศัยกำลัง ความกล้าหาญหรือคุณสมบัติเฉพาะตัวต่อไป ต้องมีความต่อเนื่องของอำนาจทางการเมืองเพื่อแสดงถึงความคงอยู่ของอำนาจทางการเมือง และเหตุผลแห่งรัฐ คือ รัฐจะต้องทำการไปเพื่อส่วนรวมไม่ใช่ทำไปเพื่อตนเอง เหตุผลของรัฐจึงเป็นสิ่งที่อยู่เหนือทุกคนในประชาคมนั้น

ในสังคมดั้งเดิมนั้น อำนาจทางการเมืองยังมีความไม่แน่นอนเพราะขึ้นอยู่กับความเข้มแข็ง ความกล้าหาญของผู้ปกครอง อำนาจทางการเมืองยังถูกท้าทายโดยบุคคลอื่นได้อยู่ตลอดเวลาและไม่มี ความมั่นคง ผลที่ตามมาคืออำนาจนั้นจึงยังไม่ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในความหมายของคำว่า "อำนาจอธิปไตย" เมื่อรัฐเป็นสิ่งที่ถูกสมมติขึ้นและถูกกำหนดเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจเหนือทุกคนในรัฐในการรักษาความสงบสุขของคนในรัฐ อำนาจอธิปไตยจึงเกิดพร้อมกับการเกิดรัฐนั่นเอง รัฐถูกกำหนดขึ้นเพื่อมิให้อำนาจทางการเมืองถูกผูกขาดโดยบุคคลเพียงคนเดียว จึงจำเป็นต้องแยกอำนาจทางการเมืองออกจากตัวบุคคลและมอบอำนาจทางการเมืองนั้นแก่รัฐโดยให้บุคคลนั้นใช้อำนาจนั้นแทนรัฐ ซึ่งแสดงว่าบุคคลนั้นไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจนั้น ดังนั้นจะเปลี่ยนผู้ปกครองรัฐไปที่คนก็ตาม อำนาจทางการเมืองนั้นก็ยังเป็นของรัฐอยู่ทุกครั้งไปมีความถาวรและสูงสุดในรัฐเพราะเกิดจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชนซึ่งเป็นตัวก่อให้เกิด อำนาจอธิปไตย

การเกิดอำนาจอธิปไตยนั้นมีความสัมพันธ์กับการเกิดของรัฐเมื่อมีการสร้างรัฐเป็นสถาบันที่เป็นนามธรรมและแยกอำนาจทางการเมืองออกจากตัวบุคคลไปให้แก่รัฐ ทำให้อำนาจนั้นมีความถาวรแน่นอนและสูงสุดในรัฐ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดจึงเป็นของรัฐและเกิดขึ้นพร้อมกับสถาบันรัฐ ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น กษัตริย์หรือประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนรัฐ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจไปว่าอำนาจนั้นเป็นของกษัตริย์หรือเป็นของประชาชนแต่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นเพราะเมื่อมีการจัดตั้งรัฐและมีการแยกอำนาจจากตัวบุคคลมาไว้ที่รัฐ รัฐจึงเป็น

เจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่เนื่องจากรัฐเป็นนามธรรมและมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล การแสดงออกของรัฐจึงต้องมีผู้กระทำการแทนผ่านบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือองค์กร ดังนั้น ที่มีการกล่าวกันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์หรือของประชาชนนั้นเป็นการกล่าวถึง รูปแบบของการปกครองของนักทฤษฎีเท่านั้น รากฐานแห่งอำนาจที่แท้จริงนั้นเป็นของรัฐ กษัตริย์หรือประชาชนเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจนั้นแทนรัฐ<sup>76</sup>

เนื่องจากอำนาจอธิปไตยมีความสูงสุดหากถูกใช้โดยบุคคลเพียงคนเดียวจะ ก่อให้เกิดผลเสียและกระทบต่อการล่งละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จึงเกิด แนวความคิดที่จะจำกัดการใช้อำนาจรัฐตามแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของ ประชาชน หรือแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แนวความคิดการแบ่งแยกการใช้ อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยมีให้บุคคลหรือองค์กร เดียวเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามดังกล่าว เพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจทั้งสามจากสามองค์กร หรือแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งล้วนแต่มีแนวความคิดเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของบุคคล คนเดียวเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐนั่นเอง

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>76</sup>เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "แนวความคิดว่าด้วยรัฐ ตอนที่ 2", [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net>, [20 พฤษภาคม, 2544], หน้า 3-4.

### บทที่ 3

## แนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520

### 3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐและผู้ปกครองก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

**3.1.1 การเกิดสถาบันรัฐตามกฎหมายมหาชนในประเทศไทย** ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียวในการปกครองประเทศ ความเป็นรัฐสมัยใหม่ของไทยเกิดขึ้นมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ประกาศยกเลิกตำแหน่งวังหน้าซึ่งเป็นตำแหน่งที่อาจก่อปัญหาความวุ่นวายได้ และได้แต่งตั้งตำแหน่ง “มกุฎราชกุมาร”(Crown Prince) เป็นรัชทายาทโดยกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งรัชทายาทไว้ในกฎมณเฑียรบาลอย่างชัดเจนต่อมารัชกาลที่ 6 ได้ยืนยันแนวความคิดนี้ด้วยการตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของพระมหากษัตริย์ เพื่อยืนยันพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งรัชทายาทและพระราชอำนาจในการจัดลำดับบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้สืบทอดราชสันตติวงศ์ไว้อย่างแน่นอนโดยกฎหมายทำให้ทราบว่าบุคคลที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปคือใครจากการแต่งตั้งมกุฎราชกุมาร ผลในทางกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นการแยกอำนาจที่ผูกติดกับตัวบุคคลไปมอบไว้แก่สถาบันก่อให้เกิดรัฐสมัยใหม่พร้อมกับอำนาจสูงสุดในรัฐ ที่มีลักษณะเป็นสถาบันนามธรรม และทำให้อำนาจที่ติดอยู่กับตัวบุคคลและมอบไว้ที่สถาบันรัฐมีความมั่นคงถาวรมีความสูงสุดและเกิดความต่อเนื่องในการใช้อำนาจ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์ การกำหนดกฎเกณฑ์การสืบต่อพระราชอำนาจไว้แน่นอนทำให้เกิดความต่อเนื่องในการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนที่ว่า “The King never dies” มีผลให้พระมหากษัตริย์กลายเป็นองค์หรือสถาบันในการใช้อำนาจรัฐอีกด้วย เพราะการเสด็จสวรรคตของพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนหาผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์ต้องล่มสลายตามไปพร้อมกับตัวบุคคลด้วย รัชทายาทที่ได้แต่งตั้งไว้ก็จะเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์เพื่อใช้อำนาจแทนรัฐต่อไป ทำให้การปกครองมีความต่อเนื่องและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนและสังคม

สรุป ประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มีลักษณะเป็นสถาบันรัฐตามกฎหมายมหาชนแล้วเพราะมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งรัชทายาทไว้ในกฎมณเฑียรบาล เป็นการแยกพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และมอบไว้แก่สถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจ

อธิปไตยในฐานะองค์อธิปัตย์แทนรัฐเพียงผู้เดียวส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการปกครองและเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง

### 3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับพระมหากษัตริย์ ก่อนการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวประเทศไทยถือว่าเป็นรัฐที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยสมบูรณ์ตามแนวความคิดรัฐสมัยใหม่ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเพียงผู้เดียว ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ ทางด้านบริหารและตุลาการ

**3.1.2.1 การใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ** ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการออกกฎหมาย แต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริที่จะให้มีสภานิติบัญญัติ พระองค์จึงได้ทรงริ่ฟื้นองคมนตรีสภาซึ่งตั้งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ<sup>1</sup> เพื่อจัดระเบียบใหม่ สภากรรณการองคมนตรีเป็นสภาแต่งตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นที่ฝึกฝนงานกิจการรัฐสภาด้วยการมอบร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญๆ ทำการประชุมปรึกษากันตามแบบของสภาผู้แทนราษฎร ตั้งพระราชดำรัสเปิดประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งแรกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อการจัดตั้งสภากรรณการองคมนตรี ดังนี้

“...สภากรรณการองคมนตรีที่เราได้ตั้งขึ้น...เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษา ได้เถียง ให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงได้ดัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้การได้เหมาะสมตามสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไปก็จะทำให้สะดวก...ท่านทั้งหลายพึงเข้าใจว่าเรามีได้เลือกท่านมาเป็นผู้แทนชนคณะใดหรือเหล่าใด โดยเฉพาะท่านทั้งหลายจงออกความเห็นโดยระลึกถึงประโยชน์ส่วนรวมส่วนใหญ่ของแผ่นดินและประชาชนชาวสยามโดยทั่วไปเป็นสำคัญ...”<sup>2</sup>

พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 กำหนดให้มีสภากรรณการองคมนตรี จำนวน 40 คน ซึ่งโปรดเกล้าฯแต่งตั้งจากผู้เป็นองคมนตรี ทรงเลือกเฉพาะบุคคลชั้นสูงที่เคยงานใหญ่ๆ มาแล้วจริงๆ เป็นอภิรัฐมนตรี 5 พระองค์<sup>3</sup> มีวาระ 3 ปี มีอำนาจประชุมปรึกษาหารือเรื่องต่างๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาให้พิจารณา ในกรณีที่มีเรื่องสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประเทศชาติและประชาชนกรรมการองคมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน สามารถทำหน้าที่สื่อกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมรา

<sup>1</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, รล, ร.7 6/3

<sup>2</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 ปี 6 แฟ้มที่ 212 เรื่องเปิดที่ประชุมกรรมการองคมนตรี.

<sup>3</sup> นายสุจินดา, พระปกเกล้าฯ กษัตริย์นักประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2519), หน้า 9-11.

ชาญญาตให้มีการประชุมกันได้ โดยทำหนังสือกราบบังคมทูลผ่านนายกแห่งสภากรรมการองคมนตรี นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของกรรมการองคมนตรี ซึ่งครอบคลุมถึงบุคคลที่สภากรรมการองคมนตรีเชิญมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นต่อสภากรรมการองคมนตรีด้วย<sup>4</sup>

กล่าวโดยสรุปพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งคณะอภิรัฐมนตรีมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาราชการแผ่นดินและราชการในพระองค์ แม้สภากรรมการองคมนตรีจะไม่ใช่สภานิติบัญญัติเหมือนในระบอบรัฐสภา แต่จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 และการทดลองประชุมพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติครอบครัว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะทูลเกล้าฯถวายฎีกา เป็นต้น ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าสภากรรมการองคมนตรีทำหน้าที่คล้ายกับสภานิติบัญญัติเพียงแต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยไม่มีอำนาจออกกฎหมายเพียงแต่มีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้นอำนาจในการออกกฎหมายยังอยู่ที่พระมหากษัตริย์มิได้เป็นของสภากรรมการองคมนตรีแต่อย่างใด แสดงให้เห็นแนวพระราชดำริริเริ่มในการเตรียมการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

**3.1.2.2 การใช้พระราชอำนาจทางบริหาร** การนำแนวความคิดการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามแบบประเทศตะวันตกตามแนวความคิดทางกฎหมายมหาชน เพื่อกำหนดหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้มีความชัดเจนไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้อำนาจรัฐและเกิดเอกภาพ ให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนโดยมีกฎหมายเป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน การใช้พระราชอำนาจในทางบริหารในทางมหาชนเกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 12 กรม และได้พัฒนาต่อมาเป็นกระทรวง การปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของผู้จะเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองมีลักษณะเป็นแบบสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์เพื่อให้สามารถควบคุมทางนโยบายและจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติตามสัดส่วนของตำแหน่งโดยแบ่งสายการบังคับบัญชาข้าราชการภายในกระทรวงเป็น เสนาบดี รองเสนาบดี ปลัดทูลฉลอง อธิบดีหรือเจ้ากรม และเจ้าพนักงานในระดับต่างๆ โดยถือว่าบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชโบายของพระมหากษัตริย์อย่างเคร่งครัด ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยรัฐมนตรีของริชเชอร์โฮเอในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส และการจัดระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษเนื่องจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศมีอำนาจสูงสุดทรงใช้อำนาจผ่านเสนาบดี ข้าราชการตามสายการบังคับ

<sup>4</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สบ.2.42/67 พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470.

บัญชา เท่ากับว่าอำนาจรัฐในทางบริหารยังอยู่ที่พระมหากษัตริย์ทั้งหมด เหมือนระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศและเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์จึงเปรียบเสมือนนายกรัฐมนตรีภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แนวความคิดดังกล่าวได้รับการยืนยันต่อมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

**3.1.2.3 การใช้พระราชอำนาจทางตุลาการ** การปฏิรูประบบราชการสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อให้เกิดกระทรวงยุติธรรมและสถาบันศาลยุติธรรมซึ่งไม่ใช่สิ่งใหม่สำหรับแนวความคิดในการใช้พระราชอำนาจทางตุลาการของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด เป็นเพียงผลิตผลจากการจัดองค์กรอำนาจตุลาการของไทยในอดีตให้มีลักษณะที่เป็นสถาบันมากยิ่งขึ้น ทำให้สถาบันศาลมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารกลายเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ใช้พระราชอำนาจในทางตุลาการแทนพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยพิจารณาได้จากการเข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษาเพื่อใช้อำนาจทางตุลาการจะต้องได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และการใช้อำนาจทางตุลาการของพระมหากษัตริย์โดยผ่านสถาบันทางตุลาการมีข้อแตกต่างไปจากการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางอื่นตามที่กำหนดไว้ในราชประเพณีการปกครองแผ่นดินหรือในรัฐธรรมนูญหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือเป็นการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่ต้องมีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการเหมือนการใช้อำนาจในทางบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติ โดยถือว่าผู้พิพากษาเป็นผู้รับผิดชอบแทน<sup>5</sup> ดังนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการของพระมหากษัตริย์ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจากในอดีตมากนัก

**3.1.3 แนวความคิดจำกัดการใช้อำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์** หลังการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ได้นำแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนมาเป็นแนวทางการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ทำให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงส่งผลให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเด็ดขาด แนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจการปกครองของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เกิดจากหลักธรรมคำสั่งสอนทางพุทธศาสนาเป็นสำคัญและเป็นสิ่งที่ยึดถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติจนกลายเป็นนิติราชประเพณีที่จะใช้ในการควบคุมอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยจนถึงปัจจุบัน แนวความคิดที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมายและมีพระราชอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียวแต่พระราชอำนาจจะถูกจำกัดโดยธรรมทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยได้รับการเคารพตลอดมา แม้หลักธรรมคำสั่งสอนทางศาสนาจะอยู่นอกเหนือแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐตามแนวความคิดทางกฎหมายมหาชน แต่มีบทบาท

<sup>5</sup> วิชาญ เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 370.

และการปฏิบัติสืบทอดกันมาจนเป็นนิติราชประเพณีในทางการปกครองของไทย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แนวความคิดการจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยจึงต่างกับระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุโรป

### 3.1.4 แนวพระราชดำริรัชกาลที่ 7 กับการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐภายใต้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

3.1.4.1 แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริไว้ในพระราชบันทึก “Democracy in Siam” ว่า “การให้การศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตย (แก่ประชาชน) ก็คือการจัดการประชาธิปไตย (เทศบาล) ซึ่งจะเป็นการสอนให้ประชาชนรู้จักกับการเลือกตั้งการทดลองการปกครอง จะเป็นโยบายและเป็นบทเรียนไปด้วย ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่าจะเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะได้เริ่มต้นด้วยการลองควบคุมกิจการของท้องถิ่นตนก่อนที่จะลองควบคุมกิจการของรัฐผ่านรัฐสภา ข้าพเจ้ามีความเชื่ออย่างจริงใจว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะดำเนินไปที่ละเอียดละอออย่างวิธีที่กล่าวมานี้ ก็เชื่อว่าน่าที่จะนำเอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ได้โดยไม่มีอันตรายมากนัก แต่กระบวนการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปอย่างช้าๆ และระมัดระวังที่ละขั้นๆ ถ้าหากการทดลองล้มเหลวทุก ๆ ขั้นตอนนั้นแหละเราอาจจะชี้ให้ประชาชนเห็นได้ว่าประชาธิปไตยไม่เหมาะสำหรับประเทศเรา อันตรายมันอยู่ที่การขาดความอดทน”<sup>6</sup> พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีแนวพระราชดำริที่จัดตั้งเทศบาลขึ้นในที่ต่างๆ เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนในการเรียนรู้การปกครองตนเองรู้จักการใช้สิทธิเลือกตั้งและเป็นการทดลองเพื่อเตรียมความพร้อมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นการดีที่จะให้ประชาชนได้รู้จักควบคุมกิจการท้องถิ่นด้วยตนเองก่อนที่จะพยายามที่จะเข้าควบคุมราชการแผ่นดินโดยผ่านทางรัฐสภา ทรงเชื่อมั่นว่าหากทำการปฏิรูประบอบเป็นค่อยไปตามวิธีการนี้จะสามารถนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ได้อย่างไม่มีอันตรายมากนัก ทรงมีพระราชดำริว่าการให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองด้วยการปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาลเสียก่อน เมื่อประชาชนมีความรู้ทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นก็จะพระราชทานอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนมากขึ้นจนเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด แนวพระราชดำริที่จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลเป็นรูปร่างใกล้ความจริงในรูปของร่างพระราชบัญญัติ แต่ร่าง

<sup>6</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, “Democracy in Siam” เอกสารส่วนพระองค์กรมดำรงฯ 42/67 (เสนาบดี/ปรีภษาร่างพระราชบัญญัติองค์มนตรี) ใน Prince Damrong 's Memorandum, 1st August m 26. Cited in Batson, comp. Siam's Political Future: Documents From the End of the Absolute Monarchy Cornell University, data paper no.96, 1974, pp.48-49.

พระราชบัญญัติดังกล่าวไปติดอยู่ที่กรมร่างกฎหมายตั้งแต่วันที่ 25 มกราคม 2473 จนกระทั่ง คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน<sup>7</sup>

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะราษฎรก็มีความเห็นสอดคล้องกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลโดยเห็นว่า การปกครองในรูปแบบเทศบาลนอกจากจะให้ท้องถิ่นบริหารกิจการท้องถิ่นด้วยตนเองแล้วยังมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นรากฐานแห่งการปกครองในระบบรัฐสภาด้วย ดังปรากฏในคำแถลงของหลวงประดิษฐมนูธรรมต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ตอนหนึ่งว่า “...เพื่อให้ราษฎรได้รู้จักวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามไปในตัว คือราษฎรจะได้ฝึกการปกครองในตำบลย่อยๆ ของตน และเพื่อประโยชน์แก่การที่จะเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรในสภานี้ต่อไป...”<sup>8</sup>

กล่าวโดยสรุปในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯซึ่งเป็นการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีพระมหากษัตริย์เป็นใช้อำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียว และกำลังถูกท้าทายจากผู้ที่มีความคิดที่จะจำกัดการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์ เป็นเหตุให้รัชกาลที่ 7 จะต้องเตรียมการรองรับการปรับเปลี่ยนองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐในอนาคตด้วยการจัดตั้งองค์กรเทศบาล เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ระบบการเมืองการปกครอง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีความคุ้นเคยในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเสียก่อนมิฉะนั้นแล้วการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ความจริงในข้อนี้ปรากฏในภายหลังที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาแล้ว 7 ปี ว่า “...แม้ทุกวันนี้ (พ.ศ. 2482) ราษฎรก็ไม่กระจ่างแจ้งในเรื่องระเบียบการปกครองทั้งที่โฆษณาและมีคนไปชี้แจงให้ฟังเสมอๆ อย่างไรก็ตามแต่ราษฎรชาวนาเลย แม้พวกข้าราชการเองก็มีจำนวนไม่น้อยที่ไม่เข้าใจวิธีการปกครอง...ความไม่เข้าใจและความไม่เอาใจใส่ของราษฎรเราเห็นได้ถนัดเมื่อวันประกาศรัฐธรรมนูญที่พระที่นั่งอนันตสมาคม วันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ต้องต้อนรับราษฎรเข้าไปฟังในพระที่นั่งกันเสียแทบแยะและก็ได้ราษฎรสักหียบมือเดียวไปยืนฟังโดยไม่รู้เรื่องอะไร หากจะมี

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> สนธิ เตชานันท์ , “พระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว” , เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 100 ปี พระราชสมภพพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง สังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า3-4.

<sup>8</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2476(สามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 21 มีนาคม 2476, หน้า 1803.



ละครให้ดูและมีเจ็ทกัวยี่ด้วยแล้วคนจะไปมากกว่านั้นมาก”<sup>9</sup> การที่ประชาชนไม่มีความพร้อมมีผลทำให้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจึงสะท้อนแนวความคิดที่จะตั้งองค์กรเพื่อใช้อำนาจแทนรัฐและแนวความคิดการกระจายอำนาจจากพระมหากษัตริย์ไปให้ประชาชน

### 3.1.4.2 แนวความคิดการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชดำริที่จะให้มีองค์กรนิติบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมาย เพื่อจะสนองการเรียกร้องให้มี “สภา” ประกอบกับในเวลานั้น แนวความคิดแบบคอมมิวนิสต์หรือสังคมนิยมอันมีผลกระทบต่อระบอบกษัตริย์มากกว่าระบอบรัฐสภาก็เริ่มแพร่เข้ามาในหมู่คนไทย พระองค์จึงได้ทรงริ้วฟื้นสภาองคมนตรีซึ่งตั้งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า<sup>10</sup> และทำการปรับปรุงองคมนตรีสภาใหม่เรียกว่า “สภากรรมการองคมนตรี” เพื่อให้เป็นสถาบันที่จะเรียนรู้และทดลองวิธีการแห่งการอภิปรายของรัฐสภา รวมทั้งเป็นองค์กรในการตัดทอนการใช้พระราชอำนาจในทางที่ผิด ปรากฏตามพระราชดำรัสเปิดประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งแรกซึ่งแสดงให้เห็นถึงพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีต่อการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี ดังนี้

“ตั้งแต่เราได้ครองราชสมบัติ... ก็ได้เห็นว่าเสนาบดีและตัวเราจะปกครองบ้านเมืองซึ่งเป็นความรับผิดชอบอันยิ่งใหญ่ นั้น ย่อมต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ความสามารถของผู้อื่นด้วย... สภากรรมการองคมนตรีที่เราได้ตั้งขึ้น... เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษา ได้เถียง ให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างที่เหมาะสมใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงได้ตัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ใช้การได้เหมาะสมตามสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไป ก็จะทำให้สะดวก... ท่านทั้งหลายพึงเข้าใจว่าเรามีได้เลือกท่านมาเป็นผู้แทนชนคณะใดหรือเหล่าใดโดยเฉพาะท่านทั้งหลายจงออกความเห็นโดยระลึกถึงประโยชน์ส่วนรวมส่วนใหญ่ของแผ่นดินและประชาชนชาวสยามโดยทั่วไปเป็นสำคัญ...”<sup>11</sup>

พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 กำหนดให้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง มีอำนาจประชุมปรึกษาหารือเรื่องต่างๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

<sup>9</sup> พันเอกพระยาทรงสุรเดช, “การปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 จากบันทึกพระยาทรงสุรเดช”, เบื้องแรกประชาธิปไตย, บันทึกความทรงจำของผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์สมัย พ.ศ. 2475-2504, (กรุงเทพฯ: สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 100.

<sup>10</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, รล, ร.7 6/3

<sup>11</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 7 ปีก 6 แฟ้มที่ 212 เรื่องเปิดที่ประชุมกรรมการองคมนตรี.

พระราชทานลงมาให้พิจารณา ในกรณีที่มีเรื่องสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประเทศชาติและประชาชนกรรมการองคมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน สามารถทำหนังสือกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีการประชุมกันได้<sup>12</sup> แม้สภากกรรมการองคมนตรีจะไม่ใช้รัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย แต่จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 และการทดลองประชุมพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าสภากกรรมการองคมนตรีเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติคล้ายกับระบอบรัฐสภาในการปกครองแบบประชาธิปไตย และถือเป็นครั้งแรกที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามแบบวิธีของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อบังคับการประชุมสภากกรรมการองคมนตรีซึ่งเปรียบเหมือนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีเอกลักษณ์คุ้มครองเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบรัฐสภา ตามมาตรา 14 พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “กรรมการสภาองคมนตรีมีเอกลักษณ์คุ้มกันไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใดๆ ที่กล่าวหาแสดงเป็นความเห็น ฤในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองคมนตรี” และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรชุดแรกได้นำข้อบังคับการประชุมกรรมการองคมนตรีมาใช้เป็นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยปรากฏตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ว่า “ในชั้นแรกนี้ให้อนุโลมใช้ข้อบังคับสภากกรรมการองคมนตรีเฉพาะที่ไม่ขัดกับธรรมนูญนี้ไปพลางก่อน”<sup>13</sup> ต่อมาภายหลังพระราชทานธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จึงได้มีประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470 รวมทั้งสภากกรรมการองคมนตรีและเพิกถอนตำแหน่งองคมนตรี<sup>14</sup>

แนวความคิดการจำกัดการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์นอกจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้สภากกรรมการองคมนตรีเป็นการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการปรีชาของรัฐบาลแล้ว ยังทรงมีพระราชประสงค์ที่จะใช้เป็นองค์กรถ่วงดุลการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางที่ผิดอีกด้วย ซึ่งจะพิจารณาได้จากกรณีหม่อมเจ้าสิทธิพรกฤดากรกรรมการท่านหนึ่งในคณะกรรมการจัดทำพระราชบัญญัติองคมนตรีใหม่ ได้ทรงเสนอความเห็นของเสียงส่วนน้อยในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของสภากกรรมการองคมนตรีว่าควรเป็น Advisory body หรือ Consultative body โดยหม่อมเจ้าสิทธิพรกฤดากร ได้ทรงสมมติกรณีขึ้น 2 กรณี คือ กรณีพระมหากษัตริย์เมื่อแรกขึ้นครองราชย์

<sup>12</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สบ.2.42/67 พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, 49(27 มิถุนายน 2476) : 166.

<sup>14</sup> เสถียร ลายลักษณ์, “ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470”, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45, (พระนคร: นิติเวช, 2483), หน้า 156.

ความตั้งพระราชหฤทัยดี แต่ต่อมามีภายหลังสติฟั่นเฟือนไป ราชการแผ่นดินเสื่อมเสียลงเป็นลำดับ กรณีหนึ่ง กับกรณีพระมหากษัตริย์เมื่อแรกขึ้นครองราชย์สมบัติพระชันษายังย่อมเยาว์ ต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งในตอนแรกเป็นผู้ที่ตั้งใจดีต่อราชการแต่ต่อมาได้แผ่อำนาจส่วนเกินจนใกล้เคียงเป็นอันตรายต่อแผ่นดิน เหตุการณ์สมมตินี้หม่อมเจ้าสิทธิพรกฤดากรทรงเห็นว่า ถ้าสภากรรมการองคมนตรีเป็นเพียง Consultative body ถึงแม้จะมีภัยอันตรายต่อแผ่นดินเท่าใดสภากรรมการองคมนตรีก็ไม่มีสิทธิจะออกความเห็นทักท้วงได้เลย แต่ถ้าเป็น Advisory body และมีข้อกำหนดในพระราชบัญญัติเปิดโอกาสให้เรียกประชุมกันเองได้แล้ว สภากรรมการองคมนตรีก็อาจเรียกประชุมและยื่นความเห็นทักท้วงให้เปลี่ยนแปลงรัฐศาสตร์นโยบายซึ่งเดินทางไปในทางอันตรายให้กลับมาหาวิธีการที่แน่นอนและมั่นคงได้<sup>15</sup> หม่อมเจ้าสิทธิพรกฤดากรทรงกราบทูลเสนอความเห็นต่อสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต ประธานกรรมการ ผ่านหม่อมเจ้าดำรงตังค์เลขาธิการกรรมการเพื่อขอพระราชวินิจฉัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้พระราชทานพระราชบัญญัติว่า “Democracy in Siam” มายังคณะกรรมการเกี่ยวกับความเห็นของหม่อมเจ้าสิทธิพรกฤดากรนั้น ทรงมีพระราชดำริว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจและได้ทรงแสดงพระราชดำริสนับสนุนว่าสภากรรมการองคมนตรีที่กำลังปรับปรุงนี้อาจใช้เป็นพลังที่คอยยับยั้งการใช้พระราชอำนาจในทางที่ผิดได้ ดังความตอนหนึ่งในพระราชบันทึกว่า

“...ปัญหาหนึ่งซึ่งอยู่ในใจนักคิดในประเทศสยาม คือ ปัญหาเรื่องอำนาจอันล้นพ้นของพระเจ้าแผ่นดินซึ่งไม่มีผู้ใดทัดทานได้ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นก็เหมือนกับระบอบประชาธิปไตยในข้อที่ว่า อาจเป็นอันตรายขึ้นเมื่อใดก็ได้ เพราะหลักการของทั้งสองระบอบนี้ขึ้นอยู่กับความเจริญสุดแห่งธรรมชาติของมนุษย์ อันเป็นสิ่งอ่อนแอเหลือเกินที่จะพึ่งพาอาศัยได้ ระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงนั้น ก็ขึ้นอยู่กับจิตใจอันมั่นคงของประชาชนและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีแต่ความกรุณานั้นก็ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติเฉพาะพระองค์ของพระเจ้าแผ่นดิน เป็นความจริงที่น่าเสียดายว่าราชวงศ์ทุกราชวงศ์ไม่ว่าจะประเสริฐอย่างไรจะต้องเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดีในวันใดวันหนึ่งและอันตรายที่จะมีพระเจ้าแผ่นดินที่ไม่ดีในวันใดวันหนึ่งนั้นเป็นของที่เกือบจะแน่นอน ข้าพเจ้าเชื่อว่าวิธีต่างๆ ที่จะทำให้มีพระเจ้าแผ่นดินที่ดีอยู่บนราชบัลลังก์เสมอไปนั้น ได้ถูกนำมาใช้จนหมดแล้วและวิธีการทุกวิธีการก็ได้มีความบกพร่องปรากฏขึ้นแล้ววิธีให้ประชาชนเลือกพระเจ้าแผ่นดินนั้นดูเหมือนจะดีอยู่ในหลักการแต่ถึงกระนั้นก็ได้ทำให้เกิดทรราชย์อันร้ายแรงขึ้นหลายองค์แล้ว เช่น จักรพรรดิแห่งกรุงโรมบางองค์ เป็นต้น

วิธีการอีกวิธีหนึ่งที่น่ามาใช้ก็คือ การเสี่ยงที่จะมีพระเจ้าแผ่นดินที่ไม่ดีแต่ในขณะเดียวกันก็สร้างสถาบันขึ้นอันหนึ่ง เพื่อควบคุมพระเจ้าแผ่นดิน วิธีการนี้ก็ล้มเหลวไป

<sup>15</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สป.2.42/67 ความเห็นส่วนน้อย เรื่อง ข้อที่ว่าสภากรรมการองคมนตรีควรเป็น Advisory หรือ Consultative body

บางครั้งบางคราวเหมือนกันเช่น ในกรณีพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ของอังกฤษ แต่ถ้าจะพิจารณาโดยทั่วไปแล้ววิธีนี้ได้ผลดีตามสมควร

ข้าพเจ้ามีความต้องการอันแน่วแน่ที่จะจัดตั้งสถาบันอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นซึ่งจะมีอำนาจยับยั้งการกระทำของพระเจ้าแผ่นดินสยามที่กระทำไปโดยพลการหรือด้วยความไม่ฉลาด(ข้าพเจ้าเข้าใจเอาเองว่าจะไม่มีผู้ใดต้องการที่จะยับยั้งการกระทำที่ดีของพระเจ้าแผ่นดิน ข้าพเจ้ารู้สึกว่ถ้าหากว่าข้าพเจ้าทำการได้สำเร็จในอันที่จะนำเอาสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีประโยชน์อันแท้จริงมาใช้ได้แล้ว ข้าพเจ้าก็คงจะได้ทำหน้าที่อันยิ่งใหญ่ให้แก่ประเทศชาติของข้าพเจ้าและแก่พระราชวงศ์)

ปัญหาจึงมีอยู่ว่า เราจะจัดตั้งสถาบันใดขึ้นในขณะนี้ โดยยอมรับว่าระบอบรัฐสภานั้นยังเป็นไปไม่ได้สำหรับเวลาปัจจุบันนี้

บางทีกรรมการองคมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่นี้จะใช้การตามวัตถุประสงค์นี้ได้บ้างกระมัง? ด้วยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงคิดว่า ความเห็นของหม่อมเจ้าสิทธิพรนั้นน่าสนใจอยู่แต่ข้าพเจ้าใคร่เสนอการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย โดยเพิ่มอีกมาตราหนึ่งเข้าไปในมาตราสิบสามหรือหลังมาตราสิบสามมีข้อความว่า ถ้ากรรมการองคมนตรีมีจำนวนสิบห้าคนร่วมกันทำหนังสือถึงประธานสภากรรมการองคมนตรี ให้นำความกราบบังคมทูลว่ามีข้อราชการบางอย่างซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อประโยชน์ของแผ่นดินและประชาชน และควรที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สภากรรมการนำเรื่องเหล่านั้นมาพิจารณาได้ ให้ประธานสภากรรมการองคมนตรีนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตที่จะเรียกประชุมสภากรรมการองคมนตรี เพื่อพิจารณาเรื่องเหล่านั้น ทั้งนี้ ก็เป็นที่เข้าใจว่าพระเจ้าแผ่นดินอาจพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เปิดประชุมก็ได้ หรือไม่พระราชทานพระบรมราชานุญาตก็ได้สุดแล้วแต่พระราชดำริ(นี่คือสิทธิของพระเจ้าแผ่นดินที่จะไว้โต อันเป็นสิทธิที่ยอมรับกันในระบอบประชาธิปไตยทั้งปวง พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชอำนาจที่จะยุบรัฐสภาได้อีกด้วย) ข้าพเจ้าคิดว่าตามรูปนี้ก็จะยอมกันได้ และยังดีกว่าที่จะให้สิทธิทั่วไปแก่สถาบันที่มีได้มาจากการเลือกตั้งที่จะประชุมกันเมื่อไรก็ได้ ข้าพเจ้าเชื่อว่าสิทธิของกรรมการองคมนตรีนี้จะสามารถทำงานตามวัตถุประสงค์ได้ คือ เป็นเครื่องกีดขวางผู้ที่มีอำนาจมิให้กระทำการใดๆ ตามใจตนหรือกระทำการใดๆ อันขัดต่อผลประโยชน์ของรัฐ ใครก็ตามที่มีอำนาจคงจะไม่ปฏิเสธคำร้องของง่าย ๆ นอกจากจะมีเหตุผลที่ดีจริงๆ จริงอยู่คนที่ไม่มีศีลธรรมเลยอาจปฏิเสธคำขอร้องเช่นนั้น แต่สำหรับคนเช่นนั้นแล้วสถาบันใดๆ ก็ไม่สามารถที่จะป้องกันมิให้เขาทำชั่วได้ แม้แต่รัฐสภาป้องกันไม่ได้(ดูตัวอย่างพระเจ้าชาร์ลส์) และสิ่งที่จะต้องทำเมื่อถึงขั้นนั้นก็ตดหัวคนๆ นั้นเสีย”<sup>16</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้วพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีแนวพระราชดำริในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีโดยมีพระราชประสงค์หลัก 2 ประการ คือ เป็นสภาทดลองและศึกษาวิธีการการประชุม การอภิปรายในรัฐสภา และเป็นสภาที่ทำหน้าที่ยับยั้งการใช้

<sup>16</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สบ.42/67 “Democracy in Siam”

อำนาจในทางที่ผิด ดังนั้น การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี นอกจากจะสะท้อนแนวความคิดทางมหาชนในเรื่องการจัดตั้งองค์กรเพื่อใช้อำนาจรัฐด้านนิติบัญญัติแทนพระมหากษัตริย์ ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการใช้อำนาจรัฐแต่ผู้เดียวแล้ว การจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรียังสะท้อนแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจโดยบุคคลคนเดียวอีกด้วยโดยยอมรับให้กรรมการสภาองคมนตรีเป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจและถ่วงดุลการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และยังเป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติให้กับองค์กรตามแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอีกด้วย

**3.1.4.3 แนวความคิดการจัดตั้งอภิรัฐมนตรี** พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งคณะอภิรัฐมนตรีมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาราชการแผ่นดินและราชการในพระองค์ การตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นนี้ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต(ทรงสถาปนาเป็นพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร เมื่อ 8 พฤษภาคม 2493) ทรงเชื่อว่าเป็นพระราชดำริแต่แรกเพราะ จำได้ว่าในวันที่ 27 พฤศจิกายน ภายหลังเสวยราชย์ได้มีพระราชดำรัสเล่าให้ฟังด้วยว่า ทรงพระราชดำริจะตั้งคณะที่ปรึกษาชั้นสูงขึ้นไว้สำหรับปรึกษาราชการทั่วไประหว่างที่ยังทรงใหม่ในหน้าที่ คณะใหม่ที่ทรงพระราชดำริจะตั้งขึ้นนี้หน้าที่เจาะจงเป็นที่ปรึกษาและทรงเลือกเฉพาะบุคคลชั้นสูงที่เคยงานใหญ่ๆ มากมาแล้วจริงๆ เรียกว่า “อภิรัฐมนตรี” มีจำนวน 5 พระองค์ คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าฯ กรมหลวงนครสวรรค์ วรพินิต สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าฯ กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ และพระเจ้าฟ้างุ้ม กรมพระจันทบุรีนฤนาถ<sup>17</sup> อภิรัฐมนตรีจะมีหน้าที่ถวายคำปรึกษาทั้งราชการแผ่นดินและราชการในพระองค์ซึ่งรวมถึงการถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับการตรากฎหมายด้วยแต่ไม่มีอำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการออกกฎหมายยังอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งอภิรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นกระบวนการหนึ่งในการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้ปกครองได้ใช้อำนาจอย่างรอบคอบ การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีเพื่อฝึกฝนการประชุมออกกฎหมายในรูปแบบสภาและทรงพระกรุณาแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งที่มีพระองค์มีราชอำนาจเต็มและสูงสุดในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่มิได้ทรงใช้อำนาจตามอำเภอพระทัยโดยยอมรับฟังความคิดเห็นของเสนาบดีและเจ้านายอื่นสะท้อนแนวพระราชดำริในการริเริ่มจัดตั้งองค์กรเพื่อใช้อำนาจแทนรัฐ(พระมหากษัตริย์)ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจของบุคคลคนเดียวอีกด้วย แม้ว่าองค์ดังกล่าวที่จัดตั้งจะ

<sup>17</sup> นายสุจินดา, พระปกเกล้าฯ กษัตริย์นักประชาธิปไตย, หน้า 9-11.

ไม่มีอำนาจบริบูรณ์เหมือนประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรก็ตาม เป็นข้อพิสูจน์แสดงให้เห็นชัดถึงแนวพระราชดำริที่พระองค์ทรงเตรียมการเพื่อพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ราษฎร

**3.1.5 สภาพทางสังคมและการเมืองที่มีผลกระทบต่ออำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก่อนพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ** ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นและสะสมมาทั้งด้านเศรษฐกิจการเมืองที่คอยให้พระองค์ทรงแก้ไข<sup>18</sup> คือ

**3.1.5.1 ด้านเศรษฐกิจ** พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงได้แก้ไขปัญห การขาดดุลทางเศรษฐกิจด้วยการปรับรายจ่ายให้สมดุลด้วยการตัดงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ ทุกกระทรวง ยุบรวมหน่วยงานและปลดข้าราชการออก ลดงบประมาณส่วนพระองค์ การประหยัดงบประมาณ งดโครงการที่ไม่จำเป็น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ถูกโจมตีจากสื่อมวลชนว่ามีได้เตรียมกันไว้ล่วงหน้าเพิงมาประกาศศึกคักเอาคุณนี้<sup>19</sup> การดุลข้าราชการออกจะมีส่วนช่วยแก้ภาวะเศรษฐกิจของรัฐบาลก็จริงแต่ผู้ถูกดูลออกย่อมได้รับความเดือดร้อนหา งานใหม่ได้ยาก ควรใช้วิธีการลดเงินเดือนจะเหมาะสมกว่าโดยเห็นว่า “ถ้าหากจะเปลี่ยนการลดจำนวนข้าราชการมาเป็นการลดเงินเดือนข้าราชการให้ทั่วกันทุกชั้นทุกตำแหน่งตามปริมาณมากน้อย (แล้ว) แต่จะควร จนเงินที่จะได้จากส่วนที่ลดนั้นมีจำนวนค้ำกับทำโดยวิธีลดจำนวนข้าราชการแล้วไซ้ ก็จะเป็นการเสียสละสำหรับประเทศโดยทั่วถึง”<sup>20</sup> นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้มาตรการการนำเงินบาทออกจากมาตราชองค้ำมาอิงเงินปอนด์สเตอร์ลิง การเก็บภาษีชนิดใหม่หลายชนิด การเก็บภาษีเพิ่มในยามเศรษฐกิจตกต่ำน่าจะเป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมนักและการเก็บภาษีเงินเดือนก็ทำให้เกิดการประท้วงกันมากในหน้าหนังสือพิมพ์ เพราะภาษีนี้กระทบกระเทือนข้าราชการระดับกลางและลูกจ้างแต่ข้าราชการระดับสูงและเจ้านายกลับไม่กระทบกระเทือนทำให้นักเขียนฝรั่งเศสเขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์ที่ออกที่ไซงอนว่า “ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจมักจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสยามไม่สามารถหลบหลีกพ้นไปจากกฎข้อนี้”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, สาขาศิลปศาสตร์, เอกสารชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย หน่วย 9-15, พิมพ์ครั้งที่ 3, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยธรรมชาติ, 2536), หน้า 459.

<sup>19</sup> จันทรโอสธ (นามแฝง), “กินเกลือด้วยกันก่อนเป็นไร”, ไทยใหม่, 54 : 2 (4 กุมภาพันธ์ 2474), หน้า 6.

<sup>20</sup> “ชาติคือทุกคน”, ไทยใหม่, 59 : 2 ( 10 กันยายน 2474), หน้า 6.

<sup>21</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์ไทย หน่วยที่ 9-15, หน้า 471.

**3.1.5.2 ความตกต่ำของสถาบันพระมหากษัตริย์** ความเสื่อมของสถาบันพระมหากษัตริย์ที่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นที่ตระหนักดีในหมู่พระราชวงศ์ ดังจะเห็นได้จากพระราชบันทึกของรัชกาลที่ 7 ถึง ดร.ฟรานซิส บีแซร์ (Francis B. Sayre) ทรงปรึกษาราชการแผ่นดินโดยใช้หัวข้อว่า Problem's of Siam ตอนหนึ่งว่า “ในรัชสมัยที่เฟื่องถึงที่สุดลงหลายสิ่งหลายอย่างได้ทวีความเลวร้ายไปมากเนื่องจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ซึ่งข้าพเจ้าไม่จำเป็นต้องเอ่ยกับท่านอีก เพราะว่าท่านก็รู้พอเพียงแล้วพระเจ้าแผ่นดินกลายเป็นผู้ที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของข้าราชการคนโปรด ข้าราชการทุกคนถูกเฟื่องเลี้ยงบ้างมาก บ้างน้อย ในด้านนอกราชการบ้างหลวงหรือเล่นพรรคเล่นพวก ยังนับเป็นโชคที่พระบรมวงศานุวงศ์ยังเป็นที่เคารพยกย่องว่าเป็นผู้ที่ซื่อสัตย์ สิ่งที่เป็นที่น่าเสียใจยิ่งคือพระราชสำนักของพระองค์เป็นที่เกลียดชังอย่างรุนแรง”<sup>22</sup> เพื่อเรียกเกียรติภูมิและความเชื่อมั่นในสถาบันพระมหากษัตริย์กลับคืนมา จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นทันทีที่พระองค์ทรงได้รับราชสมบัติ<sup>23</sup> โดยมีเหตุผลคือ เพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่าพระบรมวงศานุวงศ์ต่างให้ความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แสดงว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์จะแสวงหาคำแนะนำจากเจ้านายระดับสูงผู้มีประสบการณ์และได้รับความเคารพนับถือจากประชาชน แสดงว่าพระมหากษัตริย์จะทรงมีโอกาสใช้อำนาจอันมีขอบน้อยลงแต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปสภาองค์มนตรีกลายเป็นเป้าโจมตีว่าพระองค์เป็นกษัตริย์ที่อ่อนแอขาดความเชื่อมั่นในพระองค์เอง และตกอยู่ใต้อำนาจของอภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กล่าวถึงเรื่องนี้ในพระราชบันทึกถึงดร.แซร์ว่า “การมีอภิรัฐมนตรีสภาเป็นการลดเกียรติภูมิของพระมหากษัตริย์ลงไปนั้นข้าพเจ้ายอมรับว่าจริง”<sup>24</sup> พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ได้บันทึกความเห็นไว้ว่า “การยอมรับอย่างเปิดเผยว่าพระองค์ทรงขาดประสบการณ์ในการปกครองแต่เพียงอย่างเดียวก็นับเป็นการเปิดจุดอ่อนอันเป็นฐานของระบอบราชาธิปไตยให้เป็นเป้าของการโจมตี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงแต่งตั้งสามัญชนขึ้นมาดำรงตำแหน่งสูงๆ ในการปกครองประเทศพอกๆกับที่พระองค์ทรงแต่งตั้งเจ้า แต่ในอภิรัฐมนตรีสภานี้หาสามัญชนสักคนไม่และนี่

<sup>22</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.6-7 ส.น. 47 (อภิรัฐมนตรี) /32. “Problem's of Siam” (พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึงดร.แซร์ ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2469) ในสนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ : ไทยเชชม, 2519), หน้า 119.

<sup>23</sup> พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, อัตชีวประวัติ, (พระนคร : โรงพิมพ์ศิรินสาร, 2517), หน้า 83.

<sup>24</sup> Problems of Siam บันทึกการปกครอง ร.6-7 สบ 47 (อภิรัฐมนตรี) 132 ในสนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 119.

จะเป็นจุดสำคัญในอนาคต<sup>25</sup> การตั้งอภิรัฐมนตรีสภาสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่มีสามัญชนเป็นสมาชิกอภิรัฐมนตรีเลยจึงอาจเป็นจุดอ่อนดังที่พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์กล่าวข้างต้น

**3.1.5.3 ความไม่พอใจในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลกษัตริย์ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์** ความไม่พอใจของประชาชนที่เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ส่วนใหญ่เกี่ยวเนื่องกับวิธีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่รัฐบาลแก้ไขปัญห โดยส่อว่ามุ่งรักษาแต่ประโยชน์ของพวกเจ้าและชนชั้นสูงอันเป็นการกระทำที่ขาดความยุติธรรม การเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรมกระทบต่อชนชั้นกลางมากที่สุด ส่วนพวกเจ้าข้าราชการชั้นสูงแทบจะไม่ได้รับผลกระทบเนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ของพวกเจ้าและข้าราชการชั้นสูงมิได้มาจากเงินเดือน หนังสือพิมพ์บางกอกไทม์ กล่าวว่าภาษีเงินเดือนนี้กระทบชนชั้นกลางมากที่สุด คนชั้นกลางนี้เป็นพวกปัญญาชนเมื่อพวกเขาถูกบีบให้จนตรอกก็ยากที่จะทำนายได้ว่าพวกเขาจะทำอะไร แต่ที่รู้แน่ ๆ ก็คือว่าพวกเขาจะไม่ยอมให้อายุยืนๆ เป็นแน่<sup>26</sup> ราษฎรเรียกร้องให้มีการ ปกครองระบอบรัฐสภามีกระแสข่าวลือการล้มล้างรัฐบาล ข่าวลือทหารฝ่ายเสนาริการ จะทำการทำนองเดียวกับพวก ร.ศ. 130 ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2475 ตำรวจพบหลักฐานว่านักเรียนที่จบการศึกษาจากต่างประเทศซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนกลุ่มหนึ่งกำลังคิดเปลี่ยนแปลงการปกครองให้กษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย

**3.1.5.4 อิทธิพลของหนังสือพิมพ์กับการเผยแพร่แนวความคิดอำนาจรัฐ** ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองผ่านหนังสือพิมพ์ เช่น หนังสือพิมพ์บางกอกการเมือง ผู้ใช้นาม “พระจันทร์” กล่าวว่าประเทศสยามเป็นประเทศเดียวที่ยังใช้ระบอบการปกครองที่พระราชาอยู่เหนือกฎหมายและราษฎรไม่มีส่วนร่วมในการปกครองคนรวยได้เปรียบคนจนและยกตัวอย่างการปกครองแบบรีบลิคของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ทำให้ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองอย่างรวดเร็ว ประเทศในยุโรปต่างทิ้งระบบราชาธิปไตยหันมาใช้ระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นระบอบที่ให้ความเสมอภาคและนำความเจริญมาสู่ประเทศชาติ แต่พระจันทร์เห็นว่าประชาธิปไตยไม่เหมาะกับไทยเพราะสยามมีพระมหากษัตริย์ที่ดี ทรงคุณธรรมสิ่งที่ราษฎรต้องการคือให้มีราษฎรสภาเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเหมือนอารยประเทศอื่น ๆ<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Chula Chakrabongse, Brought Up in England, (London: G T. Foulis, 1943), p. 119.

<sup>26</sup> Bangkok Time, (May 3)1932, cited in Benjamin A. Butson, The End of Absolute Monarchy in Siam, p.227.

<sup>27</sup> พระจันทร์ “ตอบภิฉุญญ ด้วยเรื่องการปกครอง”, บางกอกการเมือง, 5: 21(25 มิถุนายน 2470)



หนังสือพิมพ์สยามรีวิวก่อตั้งปิดเนื่องจากงบประมาณในทางยุ่งให้ใช้ความรุนแรงโดยเสนอบทความเรื่อง “ราษฎรตื่นแล้ว” โดยเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงจะต้องใช้ความรุนแรง โดยยกตัวอย่างพระเจ้าชาร์แห่งประเทศรัสเซียว่า “...ซาร์นิโคลาสแห่งประเทศรัสเซีย ซึ่งถูกปลงพระชนม์ด้วยมือราษฎรสามัญ เมื่อหกเจ็ดปีนี้ ถ้ายังพูดได้ในเวลานี้จะต้องแสดงความเสียพระทัยในการที่พระองค์คิดได้เข้าไป ประเทศต่าง ๆ เวลานี้ที่มีพระราชอาเป็นประมุข จึงต้องระวังระไวต้องฟังเสียงราษฎรเป็นส่วนมาก...”<sup>28</sup>

การงบประมาณแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนมีความรุนแรงมากขึ้นจะเห็นได้จากหนังสือพิมพ์ ราษฎรได้ลงบทความว่า “จ้าวเป็นลูกตุ้มถ่วงความเจริญ กลียุคเป็นเหตุเกิดความอสังภาพ มัคสัญญเป็นเหตุให้เกิดความเสมอภาค”<sup>29</sup> เป็นการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิวัติทางชนชั้นว่า การที่จะสร้างสังคมใหม่ที่ดีกว่าเก่าได้นั้นจะต้องทำลายสังคมเดิมไปก่อน ดังนั้น หนังสือพิมพ์จึงมีอิทธิพลต่อการเผยแพร่แนวความคิดให้มีการปรับเปลี่ยนการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นแบบให้มีรัฐธรรมนูญและรัฐสภาที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ จนถึงในสมัยรัชกาลที่ 7

**3.1.5.5 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น** สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงแต่งตั้งสามัญชนมาดำรงตำแหน่งสำคัญทางราชการแทนพวกเจ้าเป็นส่วนใหญ่นั้นเป็นการเปิดปัญหาความขัดแย้งและความเสมอภาคระหว่างชนชั้นเจ้านายกับสามัญชน การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงหันกลับมาแต่งตั้งเจ้านายเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญๆ เข้ามาแทนพวกสามัญชน แม้เจ้านายที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีความเหมาะสมเพียงใดก็ตามย่อมกระทบต่อสำนึกแห่งชนชั้นที่ถูกปลุกให้ตื่นขึ้นมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในยามเศรษฐกิจตกต่ำและการปลดข้าราชการออกเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจทำให้ข้าราชการที่ถูกปลดออกเป็นพวกสามัญชนและแต่งตั้งเจ้าเข้าแทน ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์ว่ารัฐบาลรักษาแต่พวกเจ้าไว้ การแก้ไขเศรษฐกิจโดยการปลดคนออกเป็นครั้งที่ 2 ภายในระยะเวลาไม่กี่ปีเป็นการเพิ่มคนที่เดือดร้อนมากขึ้น ที่มีอยู่ในปี 2469 ให้เพิ่มมากขึ้นทำให้ประชาชนเห็นว่รัฐบาลมิได้พยายามแก้ไขปัญหาเพื่อประชาชนและสร้างความแตกแยกระหว่างชนชั้นซึ่งมีผลกระทบต่อการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

สภาพสังคม การเมืองและเศรษฐกิจก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองภายใต้การนำของรัฐบาลกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่อาจแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนได้โดยเฉพาะปัญหาด้านเศรษฐกิจ มาตรการในการปลดข้าราชการ เกือบสามหมื่นคนก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้นสามัญและเจ้านาย ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อ

<sup>28</sup> ราษฎรตื่นแล้ว, สยามรีวิว, 10 กรกฎาคม 2470.

<sup>29</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 ม.26.5 11 มกราคม 2471, จ้าวเป็นลูกตุ้มถ่วงความเจริญกลียุคเป็นเหตุเกิดความอสังภาพมัคสัญญเป็นเหตุให้เกิดความเสมอภาค

สถาบันพระมหากษัตริย์ ก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะปฏิเสศการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ด้วยการวิพากษ์วิจารณ์การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลกษัตริย์เผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์ พร้อมกับเสนอแนวความคิดการจำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ด้วยการเสนอให้มีการเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นแบบรัฐสภาที่มีรัฐธรรมนูญและมีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย อันเป็นการทำลายอำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างมากและได้ดำเนินอย่างต่อเนื่องมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ

### 3.2 แนวความคิดในการปฏิเสศอำนาจรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

#### 3.2.1 นายปรีดี พนมยงค์ กับแนวความคิดปฏิเสศอำนาจรัฐ

##### 3.2.1.1 แนวความคิดช่วงศึกษาอยู่ในประเทศไทย นายปรีดี พนมยงค์

เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการวางรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนเป็นผู้มีแนวความคิดในการปฏิเสศการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และถือว่าเป็นมันสมองของคณะราษฎร ปรีดีได้กล่าวถึงแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของมหากษัตริย์เหนือกฎหมาย มาเป็นพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้อำนาจกฎหมายโดยแสดงให้เห็นถึงลำดับความเป็นมาของแนวความคิดดังกล่าว ดังนี้

“1. ขณะที่ปรีดีเรียนอยู่ในชั้นประถมนั้น เคยได้ยินบิดาสทนากับชานา ที่ปรับทุกข์ถึงความเดือดร้อนในการทำมาหากิน บิดาได้บอกแก่ชานานั้นๆ ถึงการที่ท่านได้ยินเจ้าคุณแล้วให้ฟังว่า ที่อังกฤษมีสภาผู้แทนราษฎร คือสภาที่ราษฎรเลือกผู้แทนไปประชุม ผู้ใดมีความทุกข์ร้อนอย่างใดก็แจ้งให้แก่ผู้แทนของตนไปขอร้องรัฐบาลได้ ขณะนั้นปรีดียังเป็นเด็กอยู่มาก จึงไม่สนใจเรื่องนี้พอจำได้แต่กลางๆ เท่านั้น

1.1 ต่อมาเมื่อปรีดีได้เข้าเรียนในชั้นมัธยม ซึ่งต้องเรียนภูมิศาสตร์กว้างขวางขึ้นบ้าง รวมทั้งประวัติศาสตร์ของโลกโดยสังเขป ครูสอนว่าแบบการปกครองประเทศแยกออกเป็น 3 ชนิด คือ

(1) พระเจ้าแผ่นดินอยู่เหนือกฎหมายเรียกว่า “สมบูรณาญาสิทธิราช”  
 (2) พระเจ้าแผ่นดินอยู่ใต้กฎหมายแผ่นดิน  
 (3) ราษฎรเลือกตั้งขึ้นเป็นประมุขเรียกว่า “รีพับลิค” (สมัยนั้นแปลเป็นไทยว่า “ประชาธิปไตย” ต่อมาภายหลัง พ.ศ. 2475 จึงแปลคำว่า “รีพับลิค” เป็นภาษาไทยว่า “สาธารณรัฐ”) มีคณะเสนาบดีการปกครองประเทศตามความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ปรีดีจึงทราบวิธีการ ปกครองจากหัวข้อย่อ ๆ นั้น

1.2 ครั้นถึง ร.ศ. 130 คือ พ.ศ. 2454 มีเหตุการณ์สำคัญ 2 ประการเกิดขึ้นที่ทำให้ปรีดีสนใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองของพระเจ้าแผ่นดินเหนือกฎหมายคือ

## (1) หนังสือพิมพ์ลงข่าวตื่นเต้นติดต่อกันถึงสงครามในประเทศจีน

ระหว่างฝ่ายเก๊กเหม็ง (สำเนียงแต้จิ๋ว) ภายใต้การนำของซุนยัตเซ็นฝ่ายกษัตริย์ราชวงศ์แมนจู ครอบงำพื้นที่กวางหนำได้ติดตามข่าวและเอามาวิจารณ์ให้นักเรียนฟังว่าวันไหนฝ่ายใดชนะฝ่ายใดแพ้ ซึ่งทำให้ปรีดีและนักเรียนที่สนใจเกิดสนุกกับข่าวนั้น ฝ่ายพวกจีนเก๊กเหม็งที่อยู่ชุกก็ได้ใช้วิธีโฆษณาโดยเช่าห้องไว้ที่ตลาดหัวรอไว้เป็นห้องอ่านหนังสือมีภาพการรบเพื่อแจกจ่ายแก่ผู้สนใจ ส่วนวันที่ศิลปินจีนแสดงประจำที่วัดเชิง (วัดพนัญเชิง) นั้นก็เปลี่ยนเรื่องเล่นใหม่ให้สมกับสมัย คือเล่นเรื่องกองทหารเก๊กเหม็งรบกับกองทหารกษัตริย์ จึงทำให้คนดูเห็นเป็นการสนุกด้วย ต่อมาในไม่ช้าความปรากฏว่าฝ่ายกษัตริย์แห่งราชวงศ์แมนจูต้องพ่ายแพ้ ครูที่กวางหนำจึงพูดเปรยๆ กับปรีดีว่า ระบบสมบูรณาฯ ก็สิ้นไปแล้วในจีนยังเหลือแต่รัสเซียกับเมืองไทยเท่านั้น ครูไม่รู้วาระบบสมบูรณาฯ ไດใน 2 ประเทศนี้ ประเทศใดจะสิ้นสุดก่อนกัน

## (2) ต่อมาปลายปี ร.ศ.130 ก็มีข่าวแพร่ไปถึงบ้านปรีดีที่อยู่ชุกว่า

นายทหารจำนวนหนึ่งกับพลเรือนบางคนได้เตรียมการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบบสมบูรณาฯ เพื่อให้มีการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้กฎหมายแต่ยังไม่ทันลงมือกระทำก็ถูกรัฐบาลจับกุมส่งศาลพิจารณา ตัดสินลงโทษขนาดหนัก ปรีดีสนใจในข่าวนี้มาก เพราะเห็นว่าเมืองไทยก็มี คณะ ร.ศ. 130 รักชาติ กล้าหาญ เตรียมการเลิกระบบสมบูรณาฯ หากแต่มีคนหนึ่งในขณะนั้นทรยศนำความไปแจ้งแก่ รัฐบาล ปรีดีจึงพยายามสอบถามผู้รู้เรื่องเพื่อทราบเรื่องของคณะ ร.ศ. 130 ด้วยความเห็นใจมาก

2. ต่อมาระหว่าง พ.ศ.2458-2459 ปรีดีได้ออกไปช่วยบิดาท่านาก่อนที่จะเข้าโรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม...ปรีดีได้สัมผัสกับภาวะความเป็นอยู่ตามความเป็นจริง...อันเป็นบทเรียนให้ปรีดีทราบความยากลำบาก อัดคัตขัดสนของชาวนาอาทิ

(1) ในบริเวณเนื้อที่นา เนื้อที่ประมาณ 1 ล้านไร่ที่อยู่ภายในเขตบริษัท ขุดคลอง คุณาสยาม ขาวนาร้อยละ 60 เป็นผู้ชานา ซึ่งต่างกับชาวนาในที่อื่นๆ ซึ่งผู้ชานามีจำนวนน้อยกว่านั้น และต่างกับชาวนาในท้องที่ซึ่งราษฎรบุกเบิกที่ว่างเปล่า หรือจับจองเป็นเจ้าของเอง”...

(2) ชาวนาที่เป็นเจ้าของนาเองก็ดี ที่เช่ามาจากผู้อื่นก็ดีนั้น ต้องประสบความอึดคัตเช่นเดียวกับดังจะกล่าวใน (3) แต่ชาวนาที่เช่าผู้อื่นต้องแบกภาระ โดยต้องเสียค่าเช่าให้เจ้าของนาเป็นเงินหรือข้าวเจ้าของนาหลายรายกตขี้เบียดเบียน

(3) ในฤดูแล้งชาวนาที่อยู่ห่างลำคลองที่มีน้ำตลอดปีนั้นอึดคัตน้ำกินสำหรับคนและสัตว์ ส่วนฤดูฝนชาวนาต้องประสบภัย เช่น ฝนน้อยไม่พอเพาะปลูก หรือฝนตกมากเกินไป ทำให้พันธุ์ข้าวที่ปลูกไว้เสียหายแม้พันธุ์ข้าวที่งอกงามแล้วก็มีศัตรูพืช อาทิที่ชาวนาเรียกว่าเพลี้ย มาลงกินข้าวเสียไปเป็นอันมาก ความซึ่งเป็นพาหนะช่วยแรงคนอย่างสำคัญ ก็ต้องตายเพราะโรคระบาดสัตว์ ชาวนาช่วยตัวเองไม่ไหวจึงทำนาไม่ได้ผลตามที่ลงแรงไว้ เมื่อถึงหน้านาใหม่ก็ต้องกู้เงินผู้มีเงินมาทำทุนเสียดอกเบี้ยแพงมาก และปีต่อไปถ้าประสบเหตุการณ์เช่นเดิมชาวนาก็ต้องมีหนี้สินเพิ่มขึ้นล้นพ้นตัวทางราชการไม่สามารถช่วยได้

(4) โจทย์ร้ายชุกชุมเพราะมีคนมีงานชีพ ลักขโมยควายของชาวนาเพื่อเรียก ค่าไถ่ ชาวนาก็ต้องกู้เงินมาไถ่ ซึ่งเป็นการเพิ่มหนี้สินของตน ทางราชการก็ไม่สามารถช่วยได้

(5) ปีใดชาวนาพอทำข้าวได้บ้าง แต่ก็ต้องขายข้าวเปลือกให้พ่อค้าซึ่งเอาเปรียบในการชั่งตวงและกตราคาข้าว

(6) ถ้าส่งข้าวเปลือกไปที่โรงสี แต่โรงสีมีอุบายล่อใจชาวนาว่าไม่คิดค่าสีข้าว โดยขอเอาแต่แกลบ ปลายข้าวและรำเท่านั้น ชาวนาส่วนมากที่ไม่รู้เท่าทัน ก็พอใจที่ตนไม่ต้องเสียค่าสีข้าว แต่ความจริงโรงสีมีทางเอาเปรียบชาวนา โดยเดินเครื่องให้มีปลายข้าวมากขึ้นเพื่อเป็นของโรงสี ซึ่งคิดแล้วโรงสีได้กำไรจากการสีข้าวมาก

(7) ปีหนึ่งๆ ชาวนาต้องตายเพราะโรคระบาดจำนวนมากไม่น้อย

(8) ความอึดคัดขัดสนของชาวนามีอีกมากมายหลายประการที่แสดงว่าชาวนาไม่ได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการ แต่ชาวนามีภาระที่ต้องเสียเงินรัชชูปการ ถ้าไม่มีเงินเสียก็ต้องถูกเกณฑ์ไปทำงานประมาณปีละ 15-30 วัน และต้องเสียอากรค่านา ปรีดีจึงพูดกับชาวนาที่ผู้ปกครองบ้านเมืองกล่าวว่าชาวนาคือกระดูกสันหลังของชาตินั้น ก็พูดไปโดยตนเองไม่เห็นนั้นเองว่าชาวนานั้นเป็นกระดูกสันหลังหัก จากการที่ปรีดีได้ประสบพบเห็นจากการได้คลุกคลีใกล้ชิดกับชาวนาดังกล่าวแล้ว ปรีดีจึงระลึกถึงคำสอนของครูและเหตุการณ์ต่างๆ ดังกล่าวในข้อ 1.1 และข้อ 1.2 นั้นว่า ถ้าเมืองไทยมี Parliament คือสภาที่ราษฎรเลือกผู้แทนไปประชุม เพื่อเรียกร้องรัฐบาลให้บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรได้แล้วก็จะแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎรได้... ผมขออย่าว่าคำตอบของผมเกี่ยวกับสภาพชาวนาไทยนั้น เป็นเรื่องที่ผมประสบแก่ตนเองที่ก่อให้เกิดจิตสำนึกตั้งแต่ก่อนผมไปศึกษา ณ ประเทศฝรั่งเศส<sup>30</sup>

จากคำบอกเล่าของปรีดี พนมยงค์ จะเห็นได้ว่า ปรีดี พนมยงค์ มีแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาของผู้ยากไร้ เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีขึ้นเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นโดยได้รับอิทธิพลมาจากสภาพสังคมการเมือง และเศรษฐกิจในยุคนั้นและประสบการณ์ชีวิตที่ปรีดี พนมยงค์ ได้รับรู้และเรียนรู้ตั้งแต่วัยเด็กในชั้นเรียนหนังสือพิมพ์ และครอบครัวมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของปรีดีจะเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้มีการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้กฎหมาย เป็นแนวความคิดที่จะจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกิดขึ้นจากการได้พบเห็นสภาพปัญหาสังคม บ้านเมืองในวัยเด็ก

<sup>30</sup> ปรีดี พนมยงค์, ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบาลราษฎรอาวุโส ปรีดี พนมยงค์, อาจารย์ฉัตรทิพย์ นาถสุกุล สัมภาษณ์รัฐบาลอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2525, (กรุงเทพฯ: โครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคม, 2526), หน้า 34-39.

**3.2.1.2 แนวความคิดช่วงศึกษาอยู่ที่ฝรั่งเศส (พ.ศ. 2463-2470)** ปรีดี เริ่มศึกษาภาษาฝรั่งเศสและความรู้ทั่วไปที่วิทยาลัยก็อง และเรียนพิเศษกับอาจารย์ เลอบชอนัวส์ ซึ่งเป็นเลขานุการสถาบันครุศาสตร์ระหว่างประเทศ ศึกษาวิชากฎหมายที่ มหาวิทยาลัยก็อง<sup>31</sup> ปรีดีเป็นคนไทยคนแรกที่สอบได้ดุษฎีบัณฑิตกฏหมายของรัฐ นอกจากนี้ ปรีดียังได้ศึกษาเพิ่มเติมในสาขาเศรษฐศาสตร์ได้ประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นสูงทาง เศรษฐกิจด้วย<sup>32</sup> การศึกษาในทางเศรษฐกิจของปรีดีในช่วงที่อยู่ฝรั่งเศสมีส่วนสำคัญต่อ ความคิดในทางเศรษฐกิจของปรีดี โดยเฉพาะความคิดในการจัดทำเค้าโครงการเศรษฐกิจ แห่งชาติที่ปรีดีได้เสนอภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ปรีดีมีความรู้กว้างขวาง ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความสามารถและได้รับการยกย่องเป็นมันสมองของคณะราษฎร และเป็นผู้นำความคิดคนสำคัญของคณะราษฎรในเวลาต่อมา

ในช่วงที่ปรีดีศึกษาอยู่ในฝรั่งเศสในปี 2466-2467 ได้ร่วมกับนักเรียนไทย ในฝรั่งเศส สวิสเซอร์แลนด์และนักเรียนไทยในประเทศอื่นๆ ที่ขึ้นตรงต่อสถานทูตสยาม ณ กรุงปารีส จัดตั้งสมาคมชื่อ “สามัคยานุเคราะห์”<sup>33</sup> ในปี 2468 ปรีดีได้รับเลือกเป็นสภานายก สมาคมและได้เริ่มต้นดำเนินการตามแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทย โดยการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเพื่อน นักเรียนไทยที่กรุงปารีส รวมทั้งได้เริ่มตกลงกันที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่ง ปรีดีได้เล่าว่า

“รท.ประยูร ภมรมนตรี ...ได้เล่าให้ข้าพเจ้าฟังถึงความเสื่อมโทรมของระบบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเสียงเรียกร้องของราษฎรในสยามก็ต้องการให้เปลี่ยนระบบนั้น ฉะนั้นใน ค.ศ.1925 นั้นเอง ภายหลังที่ข้าพเจ้าได้สนทนากับ รท.ประยูร หลายครั้งแล้วจึงได้ ชวนกันไปเดินเล่นที่ถนน Henri Martin พรารภกันว่า ได้ยินผู้ที่ต้องการเปลี่ยนระบบสมบูรณาญา มามากมายหลายคนแล้วแต่ยังไม่มีใครจะตัดสินใจเอาจริง ฉะนั้นเราจะไม่พูดแต่ปากคือจะต้อง ทำจริงจากน้อยไปสู่มากแล้ววางวิธีการชวนเพื่อนที่ไว้วางใจได้ร่วมเป็นขบวนแรกขึ้น ต่อมาจึงชวน ร.ท.แปลก ร.ต. ทศนัย ซึ่งย้ายมาจากบ้านพักเดิมไปอยู่ถิ่นเดียวกับข้าพเจ้าที่ “Quartier Latin” จึงได้สนทนากันแทบทุกวันแล้วก็ได้ชวนเพื่อนอื่น ๆ ให้ร่วมด้วย”<sup>34</sup>

<sup>31</sup> ปรีดี พนมยงค์, ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2544), หน้า 2.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>34</sup> ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบ ประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: นิติเวช, 2515), หน้า 21-22.

การที่ปรีดีได้เป็นสภานายกสมาคมทำให้การรวมตัวกันของปรีดีและเพื่อนที่มีความคิดต้องการเปลี่ยนแปลงระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เริ่มเป็นรูปธรรมขึ้นในปี พ.ศ. 2468 ปรีดี ได้อาศัยการเป็นสภานายกสมาคมดำเนินการเพื่อชี้ให้เพื่อนนักศึกษาเห็นความจำเป็นต้องเปลี่ยนระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งปรีดีได้กล่าวว่า “เราได้วางแผนปลูกจิตสำนึกเพื่อนนักศึกษาทั่วไปให้เกิดความรู้สึกถึงความจำเป็นต้องเปลี่ยนระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าโอกาสที่เหมาะสมที่สุดคือ ในระหว่างมีการประชุมประจำปี ค.ศ. 1925 ของสมาคมที่ข้าพเจ้าเป็นสภานายกอยู่นั้น จะได้จัดให้เพื่อนไทยอยู่ร่วมกัน ณ คฤหาสน์ใหญ่ที่ ตำบล “Chatresttes” ซึ่งสมาคมเช่าไว้เฉพาะการนี้ มีกำหนด 15 วัน เราได้จัดให้มีกีฬาแทบทุกชนิด รวมทั้งการยิงเป้าเพื่อเป็นพื้นฐานแห่งการฝึกอาวุธ ในเวลาค่ำมีการแสดงปาฐกถา ในเหตุการณ์ระหว่างประเทศและเหตุการณ์ภายในประเทศ...”<sup>35</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้วในช่วงที่ปรีดีศึกษาอยู่ในประเทศฝรั่งเศสเป็นเวลา 7 ปี จึงได้รับอิทธิพลของการศึกษาในประเทศฝรั่งเศสผลักดันให้ปรีดีเริ่มคิดที่จะดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยเวลานั้น มีการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมขึ้นด้วยการก่อตั้งสมาคม “สามัคยานุเคราะห์” เรียกย่อว่า “ส.ย.ว.ม.” ประกอบกับมีปัญหาคความขัดแย้งกับพระองค์เจ้าจรัญศักรดีกฤดาการอัครราชทูตจนถึงขั้นถูกเรียกตัวกลับประเทศแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นไปตามฎีกาของนายเสียง พนมยงค์ บิดา ปรีดีจึงสามารถสอบไล่ได้และสำเร็จชั้นปริญญาตรีบัณฑิตกฏหมายไม่ต้องเลิกกลางคัน แต่ต้องทำทัณฑ์บนไว้<sup>36</sup> เมื่อสำเร็จการศึกษาและต้องเดินทางกลับประเทศไทย ปรีดีได้ร่วมกับเพื่อน 6 คน ประชุมก่อตั้งคณะราษฎรขึ้นที่กรุงปารีส ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1927 (พ.ศ. 2470) ก่อนที่ปรีดีจะเดินทางกลับประเทศไทย ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1927 เป็นการก่อตั้งคณะบุคคลเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมีการวางแผนและกำหนดตำแหน่งหน้าที่ในคณะราษฎร การรับสมาชิกและวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน จึงถือได้ว่าเป็นการนำแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชนมาสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

**3.2.1.3 การเผยแพร่แนวความคิดภายหลังกลับมาประเทศไทย** เมื่อปรีดีสำเร็จการศึกษาและเดินทางกลับประเทศไทยได้เริ่มเข้ารับราชการในตำแหน่งผู้พิพากษาจากนั้นได้เลื่อนตำแหน่งเป็นเลขานุการกรมร่างกฎหมายกระทรวงยุติธรรม และได้รับ

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

<sup>36</sup> ทิววรรณ เทียมธีรสกุล, ปฐมบรรณทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2544), หน้า 33.

พระราชทานยศและบรรดาศักดิ์เป็นรองอำมาตย์เอกหลวงประดิษฐมนูธรรม<sup>37</sup> นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายที่โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งโรงพิมพ์นิติศาสตร์ขึ้นโดยเป็นเจ้าของดำเนินการเองและได้จัดพิมพ์หนังสือ “นิติศาสตร์” รายเดือนมีบทความและความรู้ทางกฎหมายเผยแพร่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 แต่ขณะนั้นยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อมิให้เป็นการทำทลายอำนาจพระมหากษัตริย์ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในขณะนั้นปริทัศน์ได้กล่าวถึงหนังสือ “นิติศาสตร์” ไว้ใน “คำนำ” ของหนังสือนิติศาสตร์ในการพิมพ์ครั้งแรกว่า “หนังสือนี้เป็นหนังสือที่เกี่ยวกับวิชาการไม่ใช่หนังสือที่จะสอนลัทธิการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือเศรษฐกิจของประเทศ...”<sup>38</sup> และในปี 2473 ปริทัศน์ได้จัดพิมพ์ประชุมกฎหมายไทยขึ้นโดยรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายไทยตั้งแต่สมัยกฎหมายตราสามดวงเป็นต้นมา รวมกับบทบัญญัติกฎหมายสมัยใหม่จัดพิมพ์เป็นชุด เรียกว่า “ประชุมกฎหมายไทย” มีทั้งหมด 17 เล่ม<sup>39</sup> ปริทัศน์ยังได้รับเลือกให้เป็นเลขานุการเนติบัณฑิตยสภา<sup>40</sup> เป็นบรรณาธิการหนังสือ “บทบัญญัติ” ได้เขียนบทความลงในบทบัญญัติหลายเรื่อง เช่น การเรียนกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสโดยย่อ<sup>41</sup> คดีปกครองในประเทศฝรั่งเศส<sup>42</sup> สิทธิของรัฐในทรัพย์สินมรดกตามกฎหมายไซเวียต<sup>43</sup>

ท่านปริทัศน์มีผลงานทางด้านกฎหมายหลายเรื่องไม่ว่าจะเป็นบทความ อธิบายกฎหมาย ปาฐกถาและผลงานในฐานะเป็นผู้รวบรวมและบรรณาธิการ สำหรับแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจรัฐของปริทัศน์ จะปรากฏอยู่ในหนังสือ “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ซึ่งปริทัศน์ได้แสดงความคิดเห็นถึงจุดมุ่งหมายไว้ว่า “คำอธิบายกฎหมายปกครองของข้าพเจ้าเป็นคำสอนของข้าพเจ้าในปลายสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีส่วนเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์แห่งการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ...ข้าพเจ้าได้ถือโอกาสนั้นทำการสอนเพื่อปลูกจิตสำนึกนักศึกษาในสมัยนั้นให้สนใจในแนวทางประชาธิปไตย และในทางเศรษฐกิจ

<sup>37</sup> สุพจน์ ด้านตระกูล, นายปริทัศน์ พนมยงค์ กับการอภิวัฒน์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535), หน้า 8-9.

<sup>38</sup> ปริทัศน์ พนมยงค์, “คำนำ”, นิติศาสตร์ 1:1 (2471) : ก-ข.

<sup>39</sup> ทิววรรณ เจียมธีรสกุล, ปฐมพรรณทางการเมืองของปริทัศน์ พนมยงค์, หน้า 55.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>41</sup> ปริทัศน์ พนมยงค์, “การเรียนกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสโดยย่อ”, บทบัญญัติ 4 (มิถุนายน 2469): 660-677.

<sup>42</sup> ปริทัศน์ พนมยงค์, “คดีปกครองในฝรั่งเศส” บทบัญญัติ, 6(กรกฎาคม 2473): 227-232.

<sup>43</sup> ปริทัศน์ พนมยงค์, “สิทธิของรัฐในทรัพย์สินมรดกตามกฎหมายไซเวียต”, บทบัญญัติ 6 (กุมภาพันธ์ 2474): 748-752.

ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานของสังคม ส่วนกฎหมายเป็นแต่โครงสร้างเบื้องต้นของสังคมเท่านั้น”<sup>44</sup> ในคำอธิบายกฎหมายปกครอง ปรีดีได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐในเรื่องรูปแบบการปกครองภายในรัฐ อำนาจอสูงสุดในการปกครองรูปแบบของรัฐ รัฐบาลความสัมพันธ์ของอำนาจอสูงสุดภายในรัฐและการได้มาซึ่งอำนาจอสูงสุด ซึ่งได้แสดงไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2474 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นคำบรรยายที่ใช้บรรยายที่โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมได้แก่

1. แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ปรีดีได้อธิบายถึงความสำคัญของกฎหมายว่ามนุษย์มารวมกันอยู่เป็นประเทศจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อใช้ในการคุ้มครอง รักษา ดูแล ควบคุมเอกชนด้วยกันหรือระหว่างบุคคล ปรีดีเห็นว่าอำนาจอสูงสุดในรัฐ มี 3 ประการคือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการปฏิบัติกฎหมายหรืออำนาจตุลาการ และอำนาจในการวินิจฉัยกฎหมาย หรืออำนาจตุลาการ ดังนั้นการรวมตัวของมนุษย์ในรัฐ จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับความประพฤติต้องมีผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ปฏิบัติหรือรักษาดูแลให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมาย ถ้ามีปัญหาทางปฏิบัติก็สามารถวินิจฉัยปัญหาได้ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการนั้นต้องแยกจากอำนาจบริหาร ถ้ารวมกันแล้วจะทำให้การปกครองไม่เกิดความยุติธรรม<sup>45</sup> และกฎหมายสูงสุดของรัฐก็คือกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจอสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลาย และวิธีการดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้เป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไปแห่งอำนาจอสูงสุดในรัฐ ส่วนกฎหมายปกครองเป็นการจำแนกระเบียบแห่งอำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการให้พิศดารออกไปและว่าด้วยการใช้อำนาจนี้<sup>46</sup> คำอธิบายเกี่ยวกับความจำเป็นของการมีกฎหมายและกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอสูงสุดของรัฐ เป็นการอธิบายหลักการของลอร์ด ส่วนการอธิบายเกี่ยวกับการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการอธิบายตามแนวความคิดของมองเตสกีเออ เป็นการนำหลักแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจแบบตะวันตกมาเผยแพร่ให้นักศึกษากฎหมายไทยได้ทราบเพื่อชี้ให้เห็นว่าอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นต้องแบ่งแยกเป็น 3 อำนาจคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยมีผู้ใช้อำนาจอ สูงสุดในแต่ละอำนาจเพื่อถ่วงดุลอำนาจ โดยเห็นว่าอำนาจตุลาการจะรวมกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่ได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม คำอธิบายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า

<sup>44</sup> ปรีดี พนมยงค์, “คำปรารภ”, ใน คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์เป็นบรรณาการเนื่องในงานบำเพ็ญกุศล พล.ต.ต.พัฒนา นิลพัฒนานนท์, (พระนคร: นิติเวช, 2513), หน้า 4.

<sup>45</sup> ปรีดี พนมยงค์, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พ.ศ.2475 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2513)”, ใน ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน ของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 144.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.



อำนาจสูงสุดของรัฐแบ่งเป็น 3 อำนาจ และมีผู้ใช้อำนาจมากกว่าหนึ่งคน คำอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองอาจทำให้ผู้ที่ศึกษาหลักกฎหมายปกครองเห็นถึงข้อเสียของระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง อำนาจสูงสุดรวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์ และไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บัญญัติระเบียบแห่งการใช้อำนาจและจัดตั้งองค์กร ซึ่งหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจสูงสุดของประเทศมีกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการจุดประกายความคิดและวางรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนให้กับนักศึกษาไทย

2. หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปรีดียังได้กล่าวถึงหลักการที่เป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือหลักสิทธิมนุษยชนอันได้แก่ เสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพ ซึ่งปรีดีอธิบายไว้ว่ามนุษย์ซึ่งเกิดมาย่อมมีสิทธิและหน้าที่ในอันที่จะดำรงชีวิตและรวบรวมกันอยู่ได้เป็นหมู่คณะ สิทธิและหน้าที่เหล่านี้ย่อมมีขึ้นจากสภาพตามธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์นั่นเอง และอาจจำแนกได้เป็น 3 ประการคือ ความเป็นอิสระ ความเสมอภาคหรือสมภาพ และความช่วยเหลือซึ่งกันและกันฉันพี่น้องหรือภราดรภาพ<sup>47</sup> ปรีดีทราบดีว่าหลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่หลักการในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทยในขณะนั้นและทราบถึงข้อจำกัดในเรื่องนี้ดี จึงอธิบายไว้ว่าสิทธิและหน้าที่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายหรือโดยจารีตประเพณีตามกาลเทศะ ซึ่งอาจเป็นว่าในสมัยนั้นมีข้อจำกัดอย่างหนึ่ง ในอีกสมัยหนึ่งเป็นไปอีกอย่างหนึ่งหรือผันแปรไปตามประเทศต่าง ๆ จะให้เหมือนกันทั้งหมดไม่ได้สุดแต่ความต้องการของประเทศนั้นและในสมัยนั้น

3. หน้าที่ของรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาอิสระภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ต้องคุ้มครองร่างกาย ชื่อเสียงทรัพย์สิน หน้าที่ชนิดนี้เป็นหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่ต้องจัดการ สงวนรักษาและกระจายเผยแพร่บำรุงร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินเพื่อยังหมู่คณะหรือประเทศให้ถึงซึ่งความสมบูรณ์ จึงอาจกล่าวได้ว่าหน้าที่ของรัฐตามแนวความคิดของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ มิใช่มีเพียงหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสผู้อ่อนแอให้ดำรงอยู่ในสังคมได้ มีหน้าที่ให้การศึกษาแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีงานทำมีรายได้<sup>48</sup>

สรุป คำอธิบายกฎหมายปกครองสะท้อนแนวความคิดของปรีดี พนมยงค์ เกี่ยวกับอำนาจรัฐ หลักการการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ การแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 151-152.

<sup>48</sup> ปรีดี พนมยงค์ และพระสารสาส์นประพันธ์, "คำอธิบายกฎหมายปกครอง" ใน ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน ของดร.ปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 288-290.

และรูปแบบการปกครอง ได้เป็นอย่างดี ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวถือว่าเป็นเรื่องใหม่มากในเวลานั้น เพราะช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หลักความคิดในเรื่องความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพ หน้าที่ของรัฐและหน้าที่ของประชาชน ยังไม่เคยมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ปรีดีได้เสนอแนวความคิดหลักกฎหมายมหาชน หลักกฎหมายปกครอง หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยสิทธิหน้าที่ของรัฐและพลเมืองหลักเสรีภาพเสมอภาค และภราดรภาพ โดยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส ประกอบกับปรีดี มีพื้นฐานความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์ จึงได้เสนอให้รัฐมีหน้าที่ต้องเข้าทำการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองประชาชนให้เกิดความสุขสมบูรณ์ เป็นการวางรากฐานแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนให้กับนักศึกษา และประชาชนได้รับรู้เกี่ยวกับระบอบการปกครองที่มีอยู่ในโลก นอกจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เพื่อจุดประกายแนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้แก่นักศึกษาและประชาชนเพื่อเป็นแนวร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในอนาคต

**3.2.2 คณะราษฎรกับแนวความคิดปฏิเสธอำนาจรัฐ** การเริ่มปฏิบัติการเพื่อปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยพระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียวมามอบให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนได้เริ่มจากกลุ่มนักศึกษาที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ นำโดยปรีดี พนมยงค์ กับเพื่อน 6 คน ได้มีการประชุมก่อตั้งคณะราษฎรขึ้นที่กรุงปารีส ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2470 มีผู้ร่วมประชุม 7 คน คือ (1) ร.ท. ประยูร ภมรมนตรี นายทหารกองหนุน ซึ่งเคยเป็นผู้บังคับหมวดมหาดเล็กรักษาพระองค์รัชกาลที่ 6 (2) ร.ท.แปลก ชีตตะสังคะ สำเร็จวิชาจากโรงเรียนเสนาธิการทหารบกสยามแล้วมาศึกษาที่โรงเรียนนายทหารปืนใหญ่ฝรั่งเศส (3) ร.ต. ทศนัย มิตรภักดี นายทหารกองหนุนเคยเป็นผู้บังคับหมวดกรมทหารม้าที่ 5 นครราชสีมา แล้วมาศึกษาที่โรงเรียนทหารม้าฝรั่งเศส (4) นายตัว ลพานุกรม นักศึกษาวิทยาศาสตร์ในสวิตเซอร์แลนด์ เคยเป็นจ่านายสิบในกองทหารอาสาสงครามโลกครั้งที่ 1 (5) หลวงสิริราช ไมตรี นามเดิมจรรยา นามสกุลสิงหเสนี ผู้ช่วยสถานทูตสยามประจำกรุงปารีส เคยเป็นนักเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมและเป็นนายสิบตรีในกองทหารอาสาสงครามโลกครั้งที่ 1 (6) นายแหบ พหลโยธิน เนติบัณฑิตอังกฤษ และ (7) นายปรีดี พนมยงค์<sup>49</sup> ที่ประชุมมีมติให้ปรีดีเป็นประธานและเป็นหัวหน้าคณะราษฎรจนกว่าจะมีบุคคลที่ เหมาะสมเป็นหัวหน้าคณะราษฎรในกาลต่อไป โดยมีการประชุมกันเพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การรวมตัวกันของกลุ่มนักศึกษาไทยในต่างประเทศเพื่อก่อตั้งคณะราษฎรเป็นการก่อตัวของกลุ่มผู้นำใหม่ที่มีความคิดปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีปรีดี เป็นแกนนำการจัดตั้งและรวบรวมผู้มีแนวความคิดเดียวกัน

<sup>49</sup> ปรีดี พนมยงค์, แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ 60 ปี ประชาธิปไตย, 2535), หน้า 3.

เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศและเป็นการท้าทายอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในขณะนั้น แต่กลุ่มนักศึกษาที่มีแนวความคิดปฏิเสชาำนาจของพระมหากษัตริย์หาได้มีความเกรงกลัวไม่

**3.2.2.1 แนวความคิดที่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของคณะราษฎร** ในการประชุมของคณะผู้ก่อการจัดตั้งคณะราษฎรได้มีการตกลงและกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรซึ่งเชื่อว่าปรีดี พนมยงค์เป็นผู้ร่างมีเนื้อหาที่สะท้อนแนวความคิดในการปฏิเสชาการปกครองโดยบุคคลคนเดียวแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไว้ ดังนี้

“วัตถุประสงค์ของคณะราษฎร คือ เปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย (นายปรีดี พนมยงค์ อธิบายว่า สมัยนั้นยังไม่มีศัพท์สมัยใหม่ว่า “ปฏิวัติ” หรือ “อภิวัฒน์” เพื่อถ่ายทอดคำฝรั่งเศส อังกฤษ REVOLUTION ดังนั้นเราจึงใช้ศัพท์ธรรมดา) และการดำเนินการเพื่อให้สยามบรรลุหลัก 6 ประการ

(1) รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

(2) รักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มาก

(3) บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

(4) ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน

(5) ให้ราษฎรมีเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ ดังกล่าวแล้ว

(6) ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร<sup>50</sup>

จากวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรจะเห็นได้ชัดเจนว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกท้าทายจากผู้ก่อตั้งคณะราษฎรซึ่งปฏิเสชาการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์และต้องการจำกัดการใช้พระราชอำนาจโดยกฎหมาย ด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงสุดเพียงพระองค์เดียวมาเป็นการปกครองที่พระมหากษัตริย์ต้องใช้พระราชอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแทน วัตถุประสงค์ของคณะราษฎรสะท้อนให้เห็นแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนในเรื่องการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งมีพื้นฐานความคิดมาจากทฤษฎี

<sup>50</sup> ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: นิติเวชช์, 2515), หน้า 2-5.

สัญญาประชาคมและหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแนวความคิดปฏิเสภการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐและตามแนวความคิดแบ่งแยกการใช้อำนาจ

สำหรับหลัก 6 ประการของคณะราษฎร เปรียบเสมือนหลักการของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หรือเจตจำนงทั่วไปของประชาชนตามแนวความคิดของการเกิดรัฐและอำนาจรัฐตามทฤษฎีสัญญาประชาคมที่คนทุกคนได้มอบอำนาจของแต่ละคนให้กับรัฐเพื่อประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหลัก 6 ประการในทางกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นหน้าที่พื้นฐานแห่งรัฐในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประกันความปลอดภัย เพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขเปรียบเสมือนพันธะสัญญาตามแนวความคิดสัญญาประชาคมนั่นเอง

**3.2.2.2 คณะราษฎรกับเหตุการณ์ปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475** จากแนวความคิดของคณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยนักกฎหมาย นายทหาร ได้วางแผนเตรียมการไว้ในประเทศฝรั่งเศส และได้ประชุมกันมอบหมายให้พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้าใหญ่ฝ่ายทหาร การวางแผนยึดอำนาจพระยาทรงสุรเดชบันทึกไว้ว่าตนเป็นผู้คิดแผนการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งมี 2 ขั้นตอน คือ ยึดอำนาจการปกครองและสถาปนาการปกครองแบบประชาธิปไตย ขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จแปรพระราชฐานไปประทับอยู่ ณ พระที่นั่งไกลกังวล หัวหิน คืนวันที่ 23 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรเริ่มลงมือปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อเวลาประมาณ 5.00 นาฬิกา ของวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกขานตนเองว่า “คณะราษฎร”<sup>51</sup> ได้พากำลังของตนมาชุมนุมกัน ณ ลานพระบรมรูปทรงม้าและทำการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์

เหตุการณ์การใช้กำลังเข้าทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบราชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 หากพิจารณาตามแนวความคิดในการเกิดรัฐและอำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบเสรีของลอร์ดที่วาร์รัฐและอำนาจอธิปไตยเกิดจากประชาชนได้รวมกันเป็นสังคมโดยทำสัญญายินยอมมอบสิทธิและอำนาจตามธรรมชาติไว้แก่รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้นประชาชนส่วนรวมมีสิทธิปฏิวัติได้เมื่อรัฐบาลปฏิบัติการณ์ไม่เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนส่วนรวม ดังนั้นหากรัฐบาล(พระมหากษัตริย์)ใช้อำนาจรัฐในทางที่เป็นการละเมิดเจตจำนงทั่วไปประชาชนก็จะถอดถอนความไว้วางใจ ถอดถอนอำนาจนั้นกลับคืนมาเพื่อมอบให้แก่ผู้ที่เหมาะสมต่อไป โดยมีเงื่อนไขว่าสิทธิการปฏิวัติถอดถอนความไว้วางใจหรืออำนาจต้องกระทำ

<sup>51</sup> นายสุจินดา, พระปกเกล้าฯ กษัตริย์นักประชาธิปไตย, หน้า 284-285.

โดยประชาชนส่วนใหญ่ประชาชนส่วนน้อยไม่มีสิทธิปฏิวัตินั้น ผู้เขียนเห็นว่าเหตุการณ์ปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เกิดจากแนวความคิดของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่เรียกว่า “คณะราษฎร” มีจำนวนเพียง 102 คน อ้างเป็นตัวแทนของเข้าทำการปฏิวัติแบบฉลับปล้นโดยที่ไม่มีแนวความคิดร่วมกันของประชาชนส่วนใหญ่ ดังที่พระยาทรงสุรเดชแสดงความเห็นไว้ว่าการที่คณะราษฎรสามารถระดมทหารมาได้หาใช่เป็นเพราะพวกเขาเห็นด้วยในการปฏิวัติ แต่เป็นเพราะทั้งนายทหารนายสิบ พลทหาร ไม่มีใครรู้เรื่องอะไรเลย ตั้งแต่เกิดมาก็ไม่มีใครเคยได้เห็นได้รู้การปฏิวัติทำอะไร เพื่ออะไร ข้อนี้เองเป็นเหตุสำคัญแห่งความสำเร็จ นอกจากนี้ระบบทหารที่ฟังตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ยังเอื้อต่อการสั่งการ<sup>52</sup> จากคำบอกกล่าวของพระยาทรงสุรเดช แสดงให้เห็นว่าการปฏิวัติยึดอำนาจเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 มิได้เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของประชาชนส่วนใหญ่เสมือนเป็นการมาชุมนุมโดยไม่ทราบวัตถุประสงค์ของกลุ่มคณะผู้ก่อการปฏิวัติ จึงอาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์การปฏิวัติวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มิได้เป็นการปฏิวัติเพื่อเพิกถอนอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแนวความคิดของลือค แต่อย่างไรก็ดีประชาชนส่วนใหญ่ก็ได้แสดงปฏิกิริยาต่อต้านหรือคัดค้านการใช้กำลังปฏิวัติยึดอำนาจของคณะราษฎรแต่อย่างใด หากพิจารณาในแง่การสงบนิ่งของประชาชนและไม่ปฏิเสธการปฏิวัติของคณะราษฎร อาจถือได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบกับการยึดอำนาจพระมหากษัตริย์ และถือว่าคณะราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนในการถอดถอนพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลือค

**3.2.2.3 แนวความคิดที่ปรากฏในประกาศคณะราษฎร ฉบับแรก** วันที่ 24 มิถุนายน 2475 (ค.ศ. 1932) ข้าราชการทหารและพลเรือนระดับกลาง จำนวน 102 นาย ในนาม “คณะราษฎร” ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากพระมหากษัตริย์เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย โดยมีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาได้อ่านคำแถลงการณ์ของคณะราษฎร ฉบับแรก ซึ่งมีใจความปฏิเสธการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผู้เดียวด้วยถ้อยคำรุนแรง โดยมุ่งหมายให้ประชาชนทั่วไปให้การสนับสนุนการปฏิวัติโดยปราศจากการขัดขวาง และโฆษณาชวนเชื่อให้ประชาชนมีความหวังในระบอบการปกครองแบบใหม่ที่คณะราษฎรจะนำมาใช้ปกครองประเทศว่าจะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ประเทศชาติจะเจริญเท่าเทียมอารยประเทศ ดังนี้

<sup>52</sup>พระยาทรงสุรเดช, “การปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475” ใน เมืองแรกประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 184.

## “ประกาศของคณะราษฎร

### ราษฎรทั้งหลาย

เมื่อกษัตริย์องค์นี้ได้ครองราชสมบัติสืบต่อพระเชษฐานั้น ในชั้นต้นราษฎรได้หวังกันว่า กษัตริย์องค์ใหม่นี้คงจะปกครองราษฎรให้ร่มเย็น แต่การณหาเป็นไปตามความหวังที่คิดไม่ กษัตริย์ครองทรงอำนาจอยู่เหนือกฎหมายตามเดิม ทรงแต่งตั้งญาติวงศ์และคนสนองพลใจคุณงามความดีให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ ไม่ทรงฟังเสียงราษฎร ปล่อยให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต มีการรับสินบนในการก่อสร้างซื้อของใช้ในราชการ หากำไรในการเปลี่ยนราคาเงิน ผลาญเงินทองของประเทศ ยกพวกเจ้าขึ้นให้สิทธิพิเศษมากกว่าราษฎร ปกครองโดยขาดหลักวิชา ปล่อยให้บ้านเมืองเป็นไปตามยถากรรมดังที่จะเห็นได้ในการตกต่ำในการเศรษฐกิจและความผิดเคืองทำมาหากิน ซึ่งราษฎรได้รู้กันอยู่ทั่วไปแล้ว รัฐบาลของกษัตริย์เหนือกฎหมายมิสามารถแก้ไขให้ฟื้นขึ้นได้ การที่แก้ไขไม่ได้ก็เพราะรัฐบาลของกษัตริย์นี้มิได้ปกครองประเทศเพื่อราษฎรตามที่รัฐบาลอื่นๆ ได้กระทำกัน รัฐบาลของกษัตริย์ได้ถือเอาราษฎรเป็นทาส (ซึ่งเรียกว่าไพร่บ้าง ข้าบ้าง) เป็นสัตว์เดรัจฉาน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์ เพราะฉะนั้นแทนที่จะช่วยราษฎร กลับพากันทำนาบนหลังราษฎร จะเห็นได้ว่าภาษีอากรที่บีบคั้นเอามาจากราษฎรนั้น กษัตริย์ได้หักเอาไว้ใช้ส่วนตัวปีหนึ่งเป็นจำนวนหลายล้าน ส่วนราษฎรสิกว่าจะหาได้แต่เล็กแต่น้อยเลือดตาแทบกระเด็น ถึงคราวเสียภาษีราชการหรือภาษีส่วนตัว ถ้าไม่มีเงินรัฐบาลก็ยึดทรัพย์หรือใช้งานโยธาแต่พวกเจ้ากลับนอนกินกันเป็นสุข ไม่มีประเทศใดในโลกจะให้เงินเจ้ามากเช่นนี้ นอกจากพระเจ้าซาร์และพระเจ้าไกเซอร์ เยอรมันซึ่งชนชาตินั้นได้โค่นราชบัลลังก์เสียแล้ว

รัฐบาลของกษัตริย์ ได้ปกครองอย่างหลอกลวงไม่ซื่อตรงต่อราษฎร มีเป็นต้นว่าจะบำรุงการทำการมาหากินอย่างโน้นอย่างนี้ แต่ครั้นคอยๆ ก็เหลวไป หาได้ทำจริงจึงไม่ มีหน้าซ้ำกล่าวหมิ่นประมาทราษฎรผู้มีบุญคุณเสียภาษีอากรให้พวกเจ้าได้กิน ว่าราษฎรมีเสียงทางการเมืองไม่ได้ เพราะราษฎรยังโง่ ถ้าราษฎรโง่ เจ้าก็โง่เพราะเป็นคนชาติเดียวกัน ที่ราษฎรรู้เท่าไม่ถึงเจ้านั้นไม่ใช่เพราะโง่ เป็นเพราะขาดการศึกษาที่พวกเจ้าปกปิดไว้ไม่ให้เรียนเต็มที่ เพราะเกรงว่าราษฎรได้มีการศึกษาก็จะรู้ความชั่วร้ายที่ทำไว้ และคงจะไม่ยอมให้ทำนาบนหลังคน

ราษฎรทั้งหลาย ฟังรู้เถิดว่าประเทศเรานี้เป็นของราษฎร ไม่ใช่ของกษัตริย์ตามที่เขาหลอกลวง บรรพบุรุษของราษฎรเป็นผู้กู้ให้ประเทศมีอิสระภาพพ้นมือจากข้าศึก พวกเจ้ามีแต่ซุบมือเปิบและกวาดทรัพย์สมบัติเข้าไว้ตั้งหลายร้อยล้าน เงินเหล่านี้เอามาจากไหน? ก็เอามาจากราษฎรเพราะวิธีทำนาบนหลังคนนั่นเอง! บ้านเมืองกำลังอืดคัดต์ผิดเคือง ขาวนาและพ่อแม่ทหารต้องทิ้งนา เพราะทำไม่ได้ผลรัฐบาลไม่บำรุง รัฐบาลไล่คนงานออกอย่างเกลื่อนกลาด นักเรียนที่เรียนสำเร็จแล้วและทหารที่ปลดกองหนุนไม่มีงานทำ จะต้องอดอยากไปตามยถากรรม เหล่านี้เป็นผลของรัฐบาลของกษัตริย์เหนือกฎหมาย บีบคั้นข้าราชการผู้น้อย นายสิบ และเสมียน

เพื่อให้ออกจากงานแล้วไม่ให้เบี้ยบำนาญ ความจริงควรเอาเงินที่กวาดรวบรวมไว้มาจัดบ้านเมืองให้มีความก้าวหน้า จึงจะสมควรที่สนองคุณราษฎรซึ่งได้เสียภาษีอากรให้พวกเขาได้ร่ำรวยมานานแต่พวกเขาทำได้ทำอย่างไร คงสูญเลือดกันเรื่อยไป เงินมีเหลือเท่าไรก็เอาฝากต่างประเทศ คอยเตรียมหนีเมื่อบ้านเมืองทรุดโทรม ปล่อยให้ราษฎรออดยาก การเหล่านี้ย่อมชั่วร้าย

เหตุฉะนั้น ราษฎร ข้าราชการ ทหาร และพลเรือน ที่รู้เท่าถึงการกระทำอันชั่วร้ายของรัฐบาลดังกล่าวแล้วจึงรวมกำลังตั้งเป็นคณะราษฎรขึ้น และได้ยึดอำนาจของรัฐบาลของกษัตริย์ไว้แล้ว คณะราษฎรเห็นว่าการที่จะแก้ความชั่วร้ายก็โดยที่จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภา จะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว ส่วนผู้เป็นประมุขของประเทศนั้น คณะราษฎรไม่มีประสงค์ทำการชิงราชสมบัติ ฉะนั้น จึงขอเชิญให้กษัตริย์องค์นี้ดำรงตำแหน่งกษัตริย์ต่อไป แต่จะต้องอยู่ใต้กฎหมายธรรมนูญการปกครองของแผ่นดินจะทำอะไรโดยลำพังไม่ได้ นอกจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร คณะราษฎรได้แจ้งความเห็นนี้ให้กษัตริย์ทราบแล้ว เวลานี้ยังอยู่ในความรับตอบ ถ้ากษัตริย์ตอบปฏิเสธหรือไม่ตอบภายในกำหนดโดยเห็นแก่ส่วนตนว่าจะถูกถอดอำนาจลงมาก็จะถือว่าทรยศต่อชาติและก็เป็นกาณ์จำเป็นที่ประเทศจะต้องมีการปกครองอย่างมีประชาธิปไตย กล่าวคือประมุขของประเทศจะเป็นบุคคลสามัญ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามกำหนดเวลา ตามวิธีนี้ราษฎรพึงหวังเถิดว่า ราษฎรจะได้รับความบำรุงอย่างดีที่สุด ทุก ๆ คนจะมีงานทำ เพราะประเทศของเราเป็นประเทศที่อุดมอยู่แล้วตามสภาพ เมื่อเราได้ยึดเงินที่พวกเขารวบรวมไว้จากการทำนาบหลังคนตั้งหลายร้อยล้านมาบำรุงประเทศขึ้นแล้ว ประเทศจะต้องเฟื่องฟูขึ้นเป็นแน่แท้ การปกครองซึ่งคณะราษฎรจะพึงกระทำก็คือจำต้องวางโครงการอาศัยหลักวิชา ไม่ทำไปเหมือนคนตาบอด เช่น รัฐบาลที่มีกษัตริย์เหนือกฎหมายมาทำแล้วเป็นหลักใหญ่ ๆ ที่คณะราษฎรวางไว้มีอยู่ว่า

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง การศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรออดยาก
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรเช่นที่เป็นอยู่)
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 5 ประการ ดังคำกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

ราษฎรทั้งหลาย จงพร้อมใจกันช่วยคณะราษฎรให้ทำกิจอันคงจะอยู่ชั่วดินฟ้านี้ให้สำเร็จ คณะราษฎรขอให้ทุกคนที่มีได้ร่วมมือเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลกษัตริย์เหนือกฎหมาย พึงตั้งอยู่ในความสงบและตั้งหน้าทักัน อย่าทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางต่อคณะราษฎรนี้

เท่ากับราษฎรช่วยประเทศและช่วยตัวราษฎร บุตรหลาน เหลน ของตนเอง ประเทศจะมีความเป็นเอกราชอย่างพร้อมบูรณ์ ราษฎรจะได้รับความปลอดภัย ทุกคนจะต้องมีงานทำไม่ต้องอดตาย ทุกคนจะมีสิทธิเสมอกัน และมีเสรีภาพพ้นจากการเป็นไพร่ เป็นข้า เป็นทาสพวกเจ้า หมดสมัยที่เจ้าจะทำนาบนหลังราษฎร สิ่ง que ทุกคนพึงปรารถนา คือ ความสุขความเจริญอย่างประเสริฐ ซึ่งเรียกเป็นศัพท์ว่า “ศรีอารีย์” นั้น ก็จะพึงบังเกิดขึ้นแก่ราษฎรถ้วนหน้า”<sup>53</sup>

ประกาศของคณะราษฎร เชื่อว่าร่างโดยปรีดี พนมยงค์ เป็นการสะท้อนแนวความคิดของคณะราษฎรและปรีดี อย่างชัดเจนถึงแนวความคิดที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีอยู่เดิมมาเป็นการปกครองระบอบสภาโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกาศของคณะราษฎรจึงเป็นเอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนของคณะราษฎรในการปฏิเสธการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมอบอำนาจรัฐให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเพียงผู้เดียว เพื่อลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมายตามแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยกฎหมาย กล่าวคือ

#### 1. แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและสิทธิในการปฏิบัติ

ของประชาชน ประกาศของคณะราษฎรแสดงให้เห็นแนวความคิดในการปฏิเสธการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์และยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนดังถ้อยคำในประกาศคณะราษฎรที่ว่า “ราษฎรทั้งหลาย พึงรู้เถิดว่าประเทศเรานี้เป็นของราษฎร ไม่ใช่ของกษัตริย์ตามที่เขาหลอกลวง” ประกาศดังกล่าวยังกล่าวประนามการปกครองของกษัตริย์ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผ่านมาด้วยถ้อยคำอันรุนแรงว่า “กษัตริย์คงทรงอำนาจอยู่เหนือกฎหมาย...ไม่ทรงฟังเสียงราษฎร...ปกครองโดยขาดหลักวิชา...ถือเอาราษฎรเป็นทาส...ปกครองอย่างหลอกลวงไม่ซื่อตรงต่อราษฎร... ราษฎรมีเสียงทางการเมืองไม่ได้เพราะราษฎรยังโง่ ถ้าราษฎรโง่เจ้าก็โง่เพราะเป็นคนชาติเดียวกัน ที่ราษฎรรู้เท่าไม่ถึงเจ้านั้นไม่ใช่เพราะโง่เป็นเพราะขาดการศึกษาที่พวกเจ้าปกปิดไว้ไม่ให้เรียนเต็มที่...” เพื่อแสดงถึงความล้มเหลวในการบริหารประเทศของรัฐบาลภายใต้การนำของพระมหากษัตริย์ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการ ใช้กำลังเข้ายึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ของคณะราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎร ข้าราชการ ทหารและพลเรือน ในการถอดถอนอำนาจและความไว้วางใจเพื่อมอบให้แก่บุคคลที่มีความเหมาะสมต่อไปตามแนวความคิดสัญญาประชาคมของลอร์ด นอกจากนี้ ประกาศของคณะราษฎรยังมีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อพวกเจ้า ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งว่า “เมื่อเราได้ยึดเงินที่พวกเจ้ารวบรวมไว้จากการทำนาบนหลังคนตั้งหลายร้อย

<sup>53</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 209-211.



ล้านมาบำรุงประเทศขึ้นแล้ว ประเทศจะต้องเฟื่องฟูขึ้นเป็นแม่นมั่น...” การประกาศยึดทรัพย์ของพวกเจ้าเป็นการประกาศความเป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรงระหว่างคณะราษฎรกับพวกเจ้า ถ้าคณะราษฎรได้ดำเนินการยึดทรัพย์พวกเจ้าจริงจะเป็นการทำลายชนชั้นเจ้าและสร้างความขัดแย้งและการประทะกันระหว่าง “เจ้า” กับ “ราษฎร” ในลักษณะที่มีความรุนแรงอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่คณะราษฎรไม่ได้ดำเนินการตามที่ประกาศไว้โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศในเวลาต่อมาว่าจะไม่มีการยึดทรัพย์ของพวกเจ้า<sup>54</sup> ประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 แสดงให้เห็นแนวความคิดของคณะราษฎรเกี่ยวกับระบอบการปกครองที่ปฏิเสธการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และปฏิเสธกษัตริย์และพวกเจ้า และต้องการให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีสภาและพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ

การใช้ถ้อยคำที่รุนแรงกล่าวประนามการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ รัฐบาลกษัตริย์และพวกเจ้า นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความชอบธรรมในการปฏิวัติของคณะราษฎร และต้องการให้ประชาชนได้รับรู้ว่าอำนาจการปกครองประเทศเป็นของประชาชน หากผู้ปกครอง(พระมหากษัตริย์)ปกครองประเทศอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิทำการถอดถอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลี้ดแล้ว การประกาศยึดทรัพย์ของเจ้านายยังก่อให้เกิดความเป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรงระหว่างราษฎร ซึ่งมีคณะราษฎรประกอบด้วยราษฎรข้าราชการ ทหารและพลเรือนเป็นตัวแทน กับฝ่ายเจ้าซึ่งเป็นกลุ่มผู้ปกครองเดิม เท่ากับเป็นการประกาศความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างชนชั้น “ราษฎร” กับ “เจ้า” อีกด้วย

2. แนวความคิดจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐแทนพระมหากษัตริย์ ประกาศการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีข้อความในลักษณะที่รุนแรง โดยไม่มีลักษณะประนีประนอม ดังจะเห็นได้จากข้อความในประกาศคณะราษฎรตอนหนึ่งว่า “คณะราษฎรไม่ประสงค์จะทำการชังชิงราชสมบัติ ฉะนั้น จึงขอเชิญให้กษัตริย์องค์นี้ดำรงตำแหน่งต่อไป แต่จะต้องอยู่ใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน... ถ้ากษัตริย์ตอบปฏิเสธหรือไม่ตอบภายในกำหนดโดยเห็นแก่ส่วนตนว่าจะถูกถอดอำนาจลงมาก็จะถือว่าทรยศต่อชาติ และก็เป็นหน้าที่ประเทศจะต้องมีการปกครองอย่างประชาธิปไตย กล่าวคือ ประมุขของประเทศจะเป็นบุคคลสามัญ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามกำหนด” เป็นการนำแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนในเรื่องการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อต้องการลดหรือจำกัดพระราชอำนาจโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสัญญาประชาคมของลี้ดและแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมอันเป็นกฎหมายสูงสุด นอกจากนี้คณะราษฎรยังสนับสนุนแนวความคิดของลี้ดที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของ

<sup>54</sup> Benjamin A. Batson, The End of Absolute Monarchy in Siam, (Ph d. Diddetraton: Cornell University, 1977), p. 287.

อำนาจอธิปไตยการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหากผู้ปกครองละเมิดกฎหมายเท่ากับเป็นการกระทำผิดสัญญาอันเป็นเจตจำนงทั่วไป ประชาชนส่วนใหญ่ จึงมีอำนาจถอดถอนได้ นอกจากนี้ข้อความของประกาศดังกล่าวยังเสนอแนวความคิดในการสถาปนาการปกครองเป็น 2 รูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวหากทรงยินยอมดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ต่อไปภายใต้รัฐธรรมนูญ ก็จะจัดให้มีการปกครองในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเท่ากับการยอมรับว่าจะยังคงให้มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรส่วนหนึ่งในการใช้อำนาจรัฐต่อไปภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่หากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ทรงยินยอมเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมายกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรทำการเลือกบุคคลสามัญทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศต่อไปเท่ากับเป็นการล้มเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีมาในอดีตของไทยเพื่อสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข นอกจากนี้ยังได้เสนอแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนในด้านการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยโดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจสูงสุดในรัฐโดยมีสภาเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐ และประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐ

3. แนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐ คณะราษฎรและปรีดี พนมยงค์ ยังถ่ายทอดแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐให้ปรากฏในประกาศคณะราษฎรว่า รัฐมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลัก 6 ประการ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในประเทศ ตามแนวความคิดสัญญาประชาคมของการเกิดรัฐและอำนาจรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประชาชนในการรวมตัวเป็นสังคมและมอบอำนาจอธิปไตยเสรีภาพให้แก่รัฐเพื่อให้ผู้แทนรัฐได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความผาสุก ปลอดภัยของคนในสังคมตามเจตจำนงทั่วไปของประชาชนดังปรากฏในประกาศคณะราษฎรตอนหนึ่งว่า “ประเทศจะมีความเป็นเอกราชอย่างพร้อมบริบูรณ์ราษฎรจะได้รับความปลอดภัย ทุกคนจะต้องมีงานทำไม่อดตายทุกคนจะมีสิทธิเสมอกันและมีเสรีภาพพ้นจากการเป็นไพร่ เป็นข้า เป็นทาสพวกเจ้า หมดสมัยที่เจ้าจะทำนาบนหลังราษฎร สิ่ง que ทุกคนปรารถนาถือคือความสุขความเจริญอย่างประเสริฐเรียกว่า ศรีอารีย์”<sup>55</sup>

**3.2.3 แนวความคิดของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร** ภายหลังประกาศแถลงการณ์ยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์แล้วคณะผู้รักษาการฝ่ายทหารได้มีหนังสือกราบบังคมทูลอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเป็นกษัตริย์ ซึ่งลงนามโดยพระยาพลพล พยุหเสนา พ.อ.พระยาทรงสุรเดช และ พ.อ.พระยาฤทธิอัคเนย์ ในฐานะคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร กราบบังคมทูลในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ความว่า “ถ้าได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท

<sup>55</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารทางการเมืองการปกครองไทย, หน้า 212.

ตอบปฏิเสธก็ดี หรือไม่ตอบภายใน 1 ชั่วโมงก็กานับแต่ได้รับหนังสือก็ดี คณะราษฎรก็จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินโดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่เห็นสมควรขึ้นเป็นกษัตริย์”<sup>56</sup>

เมื่อเปรียบเทียบแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนของคณะราษฎรที่ปรากฏในประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 กับแนวความคิดของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารที่ปรากฏในหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเป็นกษัตริย์ จะเห็นว่ามีความคิดที่สอดคล้องกันในเรื่องของแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวโดยจำกัดการใช้อำนาจพระมหากษัตริย์ให้อยู่ใต้กฎหมาย โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่มีแนวความคิดแตกต่างกันในเรื่องของการสถาปนารูปแบบการปกครอง กล่าวคือ แนวความคิดของคณะราษฎรที่ปรากฏในประกาศของคณะราษฎรซึ่งเชื่อว่าร่างโดยปรีดี พนมยงค์ กำหนดรูปแบบการปกครองเป็น 2 รูปแบบ คือ การปกครองระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงยินยอมเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมาย และแบบที่สอง คือ การปกครองระบอบรัฐสภาที่มีสามัญชนเป็นประมุขของประเทศภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ปฏิเสธการเป็นกษัตริย์ประมุขของประเทศ ซึ่งเท่ากับเป็นการล้มเลิกสถาบันพระมหากษัตริย์และให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสามัญชนเป็นประมุขของประเทศให้อยู่ในตำแหน่งภายในกำหนดเวลา อันเป็นแนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ ที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งต่างกับแนวความคิดของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารที่ยังคงยึดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะทรงยินยอมหรือปฏิเสธก็ยังคงมีสถาบันพระมหากษัตริย์ต่อไป กล่าวคือ ในกรณีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ปฏิเสธการเป็นกษัตริย์คณะราษฎรจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน โดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่เห็นสมควรขึ้นเป็นกษัตริย์ ความแตกต่างของแนวความคิดนี้เนื่องมาจากทัศนะต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่แตกต่างกันคณะราษฎรและคณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหาร ซึ่งเป็นผู้นำคณะราษฎรด้วยกันโดยไม่มีการตกลงกันอย่างแน่ชัดว่า ถ้าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงตอบปฏิเสธการเป็นกษัตริย์ภายใต้กฎหมายแล้วจะสถาปนารูปแบบการปกครองเป็นรูปแบบใด ความแตกต่างของแนวความคิดที่มีต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้เองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความขัดแย้งภายในคณะราษฎรในเวลาต่อมา ทำให้คณะราษฎรแตกแยกเป็นฝ่ายอนุรักษนิยม และฝ่ายก้าวหน้าที่ถูกโจมตีว่าเป็นฝ่ายซ้ายหรือลัทธิคอมมิวนิสต์ในเวลาต่อมา แนวความคิดปฏิเสธการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของปรีดีจึงถูกจัดอยู่ฝ่ายก้าวหน้าหรือฝ่ายซ้ายของคณะราษฎร ส่วนแนวความคิดของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยให้คงซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ไว้ต่อไป

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 212.

### 3.3 การผสมผสานแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับพระมหากษัตริย์

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ เป็นการปกครองที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐ เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในทางการปกครองในระบอบเก่ามาเป็นการปกครองระบอบใหม่อย่างรวดเร็วฉับพลัน จึงเกิดการผสมผสานแนวความคิดเดิมกับแนวความคิดใหม่เพื่อให้การปกครองระบอบใหม่ดำเนินไปได้ ซึ่งเป็นไปอย่างประนีประนอมระหว่างคณะราษฎรกับพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ การผสมผสานแนวความคิดระหว่างการปกครองระบอบเก่ากับระบอบใหม่เพื่อให้ประชาชน ข้าราชการ และผู้มีอำนาจการปกครองในระบอบเดิมสามารถให้การยอมรับแนวความคิดในการปกครองแบบใหม่ จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างมากของคณะราษฎร

#### 3.3.1 การขอพระราชทานอภัยโทษของคณะราษฎร ภายหลังการเปลี่ยนแปลง

การปกครองคณะราษฎรได้พยายามร่วมมือและประนีประนอมกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างมาก ด้วยการเข้าเฝ้าขอพระราชทานอภัยโทษถึง 2 ครั้ง และยอมรับผิดในถ้อยคำที่ได้ประกาศใน “ประกาศคณะราษฎร” เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ดังจะเห็นได้จากคำกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษตอนหนึ่งว่า “การที่พวกข้าพระพุทธเจ้าได้ประกาศกล่าวข้อความในวันเปลี่ยนแปลงด้วยถ้อยคำรุนแรง กระทบกระเทือนถึงใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทและพระบรมวงศานุวงศ์ ก็ด้วยมุ่งถึงผลสำเร็จทันทีที่ทันใดเป็นใหญ่ สมเด็จพระมหากษัตริราชในพระบรมวงศ์จักรี ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์หลายพระองค์ได้ทรงมีส่วนทำความเจริญมาสู่ประเทศสยามตามกาลสมัย บัดนี้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พวกข้าพระพุทธเจ้ามาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลายจึงขอพระราชทานพระบรมราชวโรกาสนี้ กราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษอีกครั้งหนึ่ง เป็นคำรบสอง ในถ้อยคำที่ได้ประกาศไป”<sup>57</sup> และพระองค์ได้มีพระราชดำรัสตอบคำกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษในลักษณะประนีประนอมความตอนหนึ่งว่า “ในคำประกาศวันที่ 24 มิถุนายน นั้นข้อความที่ทำให้ข้าพเจ้าเองและสมาชิกของพระราชวงศ์จักรีรู้สึกโทมนัสอย่างยิ่ง คือในข้อที่ทำให้เข้าใจว่า พระราชวงศ์จักรีไม่ได้ทำความเจริญในประเทศสยามอย่างหนึ่งอย่างใดเลย ข้อนั้นทำให้สมาชิกในพระราชวงศ์จักรีทั่วไปโทมนัส น้อยใจและแค้นเคืองมาก... เมื่อท่านได้ทำพิธีเช่นนี้ในวันนี้ ก็แสดงให้เห็นชัดว่า การใดๆ ที่ท่านได้ทำไปนั้นท่านได้ทำไปเพื่อหวังประโยชน์แก่ประเทศแท้จริง ท่านได้แสดงว่าท่านเป็นผู้มีน้ำใจกล้าหาญทุกประการ ท่านกล้ารับผิดเมื่อรู้สึกว่าคุณได้

<sup>57</sup> คำกราบบังคมทูลของผู้เริ่มก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475” ใน แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ, (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2478), หน้า 148-149.

ทำการพลาดพลั้งไปดังนี้ เป็นการที่ทำให้ประชาชนรู้สึกไว้วางใจในตัวของท่านยิ่งขึ้นอีกเป็นอันมาก ในข้อนี้ทำให้ข้าพเจ้ารู้สึกยินดีเป็นอันมาก”<sup>58</sup>

ดังนั้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงมีการประนีประนอมผสมผสานแนวความคิดของการปกครองระบอบเดิมกับระบอบใหม่ ระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ กับคณะราษฎรและคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ให้ความร่วมมือและช่วยเหลือสนับสนุนคณะราษฎรในการบริหารประเทศ ด้วยการนิรโทษกรรมให้กับคณะราษฎร ตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน 2475 โดยตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475<sup>59</sup> ส่วนคณะราษฎรได้เข้าเฝ้าขอมาต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในวันที่ 7 ธันวาคม 2475 ก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 และจากคำกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษ คณะราษฎรได้ยอมรับว่า มีผลสำเร็จด้วยดีเพราะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงช่วยเหลือและสนับสนุนตั้งข้อความตอนหนึ่งว่า “การณ์ได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยด้วยประการทั้งปวงก็เนื่องด้วยใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทได้ทรงตั้งพระราชหฤทัยดีต่อประชาชนชาวสยาม และทรงช่วยเหลือส่งเสริมทุกประการ ตลอดจนพระราชทานอภัยโทษแก่พวกข้าพระพุทธเจ้า”<sup>60</sup>

จึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ สำเร็จลงได้เพราะคณะราษฎร ปรีดี พนมยงค์ และคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารต่างมีแนวความคิดร่วมกันที่จะจำกัดการใช้อำนาจรัฐของสถาบันพระมหากษัตริย์แต่ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นการผสมผสานทางแนวความคิดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวกับแนวความคิดการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยกฎหมายเป็นไปอย่างประนีประนอมระหว่างคณะราษฎรกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ

การขอขมาและการพระราชทานอภัยโทษของคณะราษฎรเป็นการยอมรับว่า อำนาจอธิปไตยนั้นยังเป็นของพระมหากษัตริย์เพราะหากการปฏิวัติของคณะราษฎรเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลือคยอมถือว่าคณะราษฎรเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเป็นรัฐอธิปไตยย่อมมีอำนาจออกกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย หากพิจารณาจากพระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475 จะพบว่าการออกกฎหมายนิรโทษกรรมแก่คณะราษฎรและผู้ร่วมก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 26 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ภายหลังจากการปฏิวัติของคณะราษฎร

<sup>58</sup> พیمان แจ่มจรัส, ราชวลี, (พระนคร: ผ่านฟ้าพิทยา, 2509), หน้า 841-843.

<sup>59</sup> เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45, (กรุงเทพฯ: นิติเวชช์, 2483), หน้า 129.

<sup>60</sup> นายสุจินดา, พระปกเกล้าฯ กษัตริย์นักประชาธิปไตย, หน้า 288-289.

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 แล้วถึง 2 วัน แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดลงนามสนองพระบรมราชโองการ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยลำพังเท่ากับว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ถูกยึดหรือโอนไปเป็นของคณะราษฎรเลย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ยังทรงมีพระราชอำนาจตรากฎหมาย ภายหลังจากปฏิวัติของคณะราษฎร การที่คณะราษฎรต้องขอขมาและของพระราชทานอภัยโทษและมีการออกกฎหมายมายกเว้นโทษโดยมิให้ถือว่าเป็นความผิดเท่ากับยอมรับว่าการปฏิวัติเป็นความผิดกฎหมาย จึงต้องขอให้พระราชทานกฎหมายนิรโทษกรรมให้ถือว่าไม่เป็นความผิดพระมหากษัตริย์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เป็นการเสริมสร้างและสนับสนุนให้คณะราษฎรบริหารประเทศอย่างมีเสถียรภาพมากขึ้น ดังนั้น การปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในทางกฎหมายถือว่าอำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ถูกกลบฝังไปและยังเป็นของพระมหากษัตริย์

**3.3.2 ที่มาของรัฐธรรมนูญไทย** พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ดังนั้น การพิจารณาที่มาของรัฐธรรมนูญของไทยจึงต้องพิจารณาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และการตรารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ เป็นสำคัญ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงที่มาของรัฐธรรมนูญว่าเกิดจากการปฏิวัติยึดอำนาจของคณะราษฎรและการตกลงประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎร หรือเกิดจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ หากพิจารณาในแง่การออกกฎหมายของรัฐบาลปีเตอร์จะพบว่า รัฐธรรมนูญของไทยน่าจะเกิดจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ โดยมีเหตุผลประการแรกตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลีดลอคเชื่อว่าหากผู้ปกครองกระทำผิดพันธสัญญาประชาชนสามารถเรียกอำนาจคืนจากผู้ปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยคนส่วนใหญ่ของสังคม คนส่วนน้อยของสังคมไม่อาจถอดถอนผู้ปกครองได้ เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรกล่าวอ้างเป็นตัวแทนประชาชนทุกหมู่เหล่าทำการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ แต่ในความเป็นจริงเป็นการยึดอำนาจโดยกลุ่มบุคคลเพียงเล็กน้อยมิใช่ประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น การที่คณะราษฎรใช้อำนาจกำลังปฏิวัติยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลีดลอค เพราะมิได้เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่อาจทำการยึดอำนาจและถอดถอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ เหตุผลประการที่สองพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีแนวพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนอยู่ก่อนแล้ว โดยพระองค์ได้ทรงเตรียมการเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ระบอบการปกครองแบบใหม่ ด้วยการจัดตั้งกรรมการสภาองคมนตรี อภิรัฐมนตรี และร่างกฎหมายเทศบาลเพื่อให้ประชาชนปกครองตนเองแต่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเสียก่อน เมื่อมีการปฏิวัติยึดอำนาจโดยคณะราษฎรพระองค์จึงยินดีที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน เพราะสอดคล้องกับแนวพระราชดำริที่มีแต่เดิมอยู่ก่อนแล้ว เหตุผลประการที่สาม หากพิจารณาการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญ

การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะพบว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยล้าพังมิได้มีผู้ใดลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่อย่างใด จึงเป็นการสละอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการออกกฎหมายที่พระองค์มีอยู่กลับคืนมาให้ประชาชนทั้งประเทศด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระองค์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารเลิกล้มรัฐธรรมนูญอำนาจอธิปไตยที่เคยพระราชทานให้ประชาชนก็กลับคืนมายังพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีอำนาจอยู่ก่อนวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศรัฐบาลนานาชาติจึงไม่ต้องรับรองรัฐบาลไทยใหม่เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ<sup>61</sup> ส่วนสถาบันพระมหากษัตริย์ยังดำรงอยู่และเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่กลับคืนมา ส่วนคณะราษฎรไม่ใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตยเลยเป็นเพียงแต่ผู้ใช้อำนาจรัฐในการปกครองบ้านเมืองในขณะนั้นตามความเป็นจริง เพราะในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองมีผลใช้บังคับโดยไม่มีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการจึงมีผลเท่ากับพระมหากษัตริย์ทรงสละอำนาจกลับคืนมาให้ประชาชน หากถือว่าคณะราษฎรมีอำนาจอธิปไตย ย่อมจะใช้อำนาจนั้นในการตราธรรมนูญการปกครองเสียเองโดยไม่ต้องนำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย การทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและไม่มีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวภายหลังการปฏิวัติของคณะราษฎรเท่ากับเป็นการยอมรับว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการออกกฎหมายอยู่นั่นเอง นอกจากนี้ ถ้าคณะราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือรัฐาธิปัตย์จริงเหตุใดจึงต้องกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษ และในการทำรัฐประหารทุกครั้งจะมีการออกกฎหมายเพื่อนิรโทษกรรมแก่ผู้ทำรัฐประหารทุกครั้ง จากเหตุผลดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า ที่มาของรัฐธรรมนูญไทยมาจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการออกกฎหมายถ้าไม่อยู่ที่พระมหากษัตริย์ก็อยู่ที่พระมหากษัตริย์กับประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายแม้กฎหมายนั้นจะผ่านการพิจารณาจากสภาแล้วก็ต้องให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย และยังมีพระราชอำนาจยับยั้งที่จะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในทางการเมืองในการใช้พระราชอำนาจเลยเนื่องจากมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองเสนอและลงนามรับสนอง<sup>62</sup>

ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมาจนถึงปี พุทธศักราช 2520 มีรัฐธรรมนูญและธรรมนูญ

<sup>61</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 การแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), หน้า 190.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

ประกาศใช้หลายฉบับที่มาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ประกาศใช้ในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งมีการทำรัฐประหารปฏิวัติบ่อยครั้งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายสำคัญ ดังที่ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโน อธิบายว่าการปฏิวัติรัฐประหารตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง 2520 เป็น 3 ช่วง คือ<sup>63</sup>

ช่วงแรก นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 อำนาจสูงสุดเดิมอยู่ที่พระมหากษัตริย์ เมื่อเปลี่ยนการปกครองพระมหากษัตริย์ทรงโอนอำนาจสูงสุดของพระองค์ให้ราษฎรโดยพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระราชอำนาจของพระองค์ลงมาเป็นหนึ่งในสี่องค์ที่ใช้ อำนาจแทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ

ช่วงที่สอง ตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 จอมพลผิน ชุณหะวัณ ทำการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจการปกครองอำนาจกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ และเมื่อคณะรัฐประหารกราบบังคมทูลเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และขอพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2489 พระมหากษัตริย์จึงสละพระราชอำนาจคืนกับมาให้ประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใหม่กรณีนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารเป็นการยึดอำนาจเพียงไม่ถึง 1 วัน และไม่มีการออกประกาศคณะรัฐประหาร

ช่วงที่สาม การใช้อำนาจรัฐประหารระหว่างไม่มีรัฐธรรมนูญถือว่าอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาสู่พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นสถาบันและเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบรัฐธรรมนูญที่ถือว่าทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเป็นการใช้กำลังบังคับโดยพฤตินัยเท่านั้นไม่ว่าจะมีผลในทางประกาศหรือคำสั่ง ซึ่งมีผลบังคับเพราะความกลัวต่อการใช้กำลังบังคับ การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในรูปประกาศหรือคำสั่งน่าจะมีสภาพบังคับเฉพาะในช่วงที่ยังไม่มีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้นมิใช่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติ กล่าวโดยสรุป การตรารัฐธรรมนูญคณะรัฐประหารมีอำนาจตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่แทนฉบับที่ยกเลิก เพราะเป็นที่ต้องกระทำต่อไปเพื่อให้การรัฐประหารสำเร็จ และได้ตรารัฐธรรมนูญโดยมีพระบรมราชโองการตามนิตราษประเพณี แต่การใช้อำนาจออกกฎหมายเสียเองในเรื่องที่ไม่จำเป็นในการรักษาบ้านเมืองให้กลับคืนสู่สภาพปกติก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เป็นการใช้อำนาจเผด็จการอันไม่ชอบธรรม และการยอมรับให้ประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติมีผลตลอดไปเป็นการส่งเสริมความไม่ชอบธรรมและสนับสนุนการใช้อำนาจเผด็จการ

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ภายหลังรัฐประหารได้บัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งคณะรัฐประหารไว้ 2 แบบ คือ<sup>64</sup> แบบแรก

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 253-261

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 262-265



บัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศและคำสั่งไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2515 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 การบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่าประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการรับรองนั้นเป็นการรับรองเพียงผลของประกาศหรือคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นไม่ใช่เป็นการบัญญัติให้ประกาศหรือคำสั่งเป็นกฎหมาย การที่รัฐธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารมีผลให้ประกาศหรือคำสั่งนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพราะรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญการปกครองได้ตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์อธิปัตย์โดยคำแนะนำและยินยอมของหัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ แบบที่สอง เป็นการรับรองความชอบด้วยกฎหมายแล้วยังบัญญัติให้การแก้ไขหรือยกเลิกประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ปรากฏตามมาตรา 222 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้เพราะผู้ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดมาจากคณะรัฐประหารจึงต้องการบัญญัติรับรองและคุ้มครองคณะรัฐประหารเหนือองค์กรอื่นๆ ทั้งหมด เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไทยไม่ใช่เอกสารที่มีอุดมการณ์เชิงคุณค่าและคุณธรรมทางกฎหมาย การทำให้อำนาจการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดกลับคืนเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนจึงเป็นการเชื่อมโยงพระมหากษัตริย์และประชาชนซึ่งเป็นรัฐอธิปัตย์ทางกฎหมายและการเมืองเข้าด้วยกันจะทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาเชิงคุณค่าและคุณธรรมเพื่อประโยชน์ประชาชนส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

### 3.3.3 พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์กับการประสาน

แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับพระมหากษัตริย์ พลตรีพระเจ้า วรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครองสมัยใหม่จากการศึกษาในต่างประเทศ และเป็นเชื่อพระเจ้าวรวงศ์จึงมีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และประเทศชาติ ดังที่ ม.ร.ว. วิจารณ์ วรวรรณ เศรษฐบุตร์ ได้กล่าวถึงพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ว่า “ขณะที่ท่านพ่อยังมีพระชนม์ได้ถวายความจงรักภักดีและเทิดทูนพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และพระราชโอรส พระราชธิดาทุกพระองค์ ทุกครั้งที่มีโอกาสได้สนองพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ท่านพ่อทรงพร้อมเสมอที่จะปฏิบัติด้วยความปลื้มปิติและตั้งประทัยที่จะใช้พระปรีชาสามารถอย่างเต็มที่”<sup>65</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระองค์ให้ความเคารพและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้พระองค์ยังให้การรับใช้ชาติอย่างเต็มความสามารถเช่นกัน ดังที่ ม.ร.ว. วิจารณ์ วรวรรณ เศรษฐบุตร์ กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “ท่านพ่อก็ได้รับใช้

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ประเทศชาติด้วยความเสียสละโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ทรงมุ่งหวังที่จะสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติบ้านเมืองอย่างดีที่สุด ในฐานะที่เป็นคนไทยคนหนึ่ง”<sup>66</sup>

พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์จึงมีคุณสมบัติอันเป็นลักษณะพิเศษ คือ พระองค์มีความจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ และมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานรับใช้ประเทศชาติโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขของพระองค์เอง เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและชาติบ้านเมืองเป็นสำคัญ คุณลักษณะดังกล่าวจึงมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของพระองค์ในการประสานแนวความคิดในการปกครองระบอบใหม่ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยกับการปกครองระบอบเก่าที่ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก โดยการใช้ภาษาเป็นสื่อในการประสานแนวความคิด และการที่พระองค์ทรงมีเชื้อพระวงศ์จึงพยายามอธิบายความชอบธรรมในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่ามีความสอดคล้องกับแนวความคิดในการปกครองแบบใหม่ที่ถือว่าอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนได้อย่างแนบเนียนจนได้รับการยอมรับจากกลุ่มเจ้าและกลุ่มอนุรักษนิยมที่ยังมีแนวความคิดสนับสนุนการปกครองระบอบเก่าอยู่

**3.3.3.1 การประสานแนวความคิดด้วยภาษางานชิ้นแรกที่พระเจ้า วรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงบุกเบิก** คือ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2493 ประชาชนชาวไทยและชาวต่างชาติรู้จักราชบัณฑิตยสถานเพราะหนังสือพจนานุกรม นอกจากนี้นงานที่เสด็จในกรมฯ ทำให้ราชบัณฑิตยสถานมีชื่อเสียงอีกงานหนึ่ง คือ งานบัญญัติศัพท์ภาษาไทย เพราะในขณะนั้น วิทยาการต่างๆ ทุกสาขาได้เจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว มีศัพท์เทคนิคเฉพาะวิชามากมายการแปลถ่ายทอดเป็นภาษาไทยติดขัดเกี่ยวกับศัพท์เทคนิค ถ้าใช้ทับศัพท์เป็นภาษาต่างประเทศทุกคำอาจทำให้ภาษาไทยเป็นภาษาพันทางไป ถ้าต่างคนต่างบัญญัติคำเดียวกันอาจบัญญัติต่างกันทำให้ผู้ศึกษาหรือผู้อ่านเกิดความยากลำบาก ดังนั้น ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2484 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการบัญญัติศัพท์ภาษาไทยโดยมอบหมายให้พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการ ทำให้การบัญญัติศัพท์ภาษาไทยคืบหน้ารวดเร็วพระองค์ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้จุดประกายปงานบัญญัติศัพท์ของราชบัณฑิตยสถานโดยแท้<sup>67</sup>

การใช้ภาษาในการประสานแนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดการปกครองระบอบใหม่ด้วยการการบัญญัติศัพท์

<sup>66</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17

<sup>67</sup> จ้านงค์ ทองประเสริฐ, "พระทรงจุดประกายปีให้ราชบัณฑิตยสถาน", อ้างใน นราธิปพงศ์ประพันธ์, วิสัยทัศน์พระองค์วรวงศ์, ครบ 100 ปี วันประสูติ 25 สิงหาคม 2544, (กรุงเทพฯ: มูลนิธินราธิปประพันธ์พงศ์ วรวรรณ, 2544), หน้า 55-66.

เกี่ยวกับรัฐ การเมืองการปกครองจึงเป็นกลไกสำคัญในการถ่ายทอดความคิดให้แก่ประชาชน ข้าราชการ ทุกฝ่ายได้รับรู้ พระองค์วรรณฯ เห็นว่าการบัญญัติศัพท์ เป็นการตั้งศัพท์ให้ หมุนเวียนโดยมีตราอำนาจประทับอยู่ คือ อำนาจแห่งรัฐ ในกรณีศัพท์กฎหมายในประมวล กฎหมายอาญา หรือศัพท์กำหนดโดยราชบัณฑิตยสถาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงกลาโหม ฯลฯ และอำนาจเฉพาะตัวในกรณีบัณฑิต เช่น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่อำนาจนั้นจะสูงอย่างไรก็ตาม ศัพท์ที่ตั้งขึ้นจะไม่หมุนเวียนเป็นการถาวร หากว่าอัจฉริยลักษณะของภาษาไม่อำนวย<sup>68</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า การบัญญัติศัพท์นอกจากต้องอาศัยอำนาจแห่งรัฐแล้วสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้ศัพท์ที่บัญญัติขึ้นมาเป็นที่นิยมและใช้กันสืบไป จะต้องมึลักษณะทางภาษาที่ให้ความหมายตรงกับความหมายเดิม เป็นคำที่ไพเราะ ง่ายต่อการจดจำและเป็นที่ยอมรับกันในหมู่ประชาชน ในการบัญญัติศัพท์ต่างๆ จะต้องระวังไม่ให้ขัดกับศัพท์ในรัฐธรรมนูญ เพราะบรรดาศัพท์ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญควรจะต้องถือว่าเป็นบัญญัติเด็ดขาดแล้ว จะแก้ไขอย่างไรไม่ได้ หรือถ้าได้ก็เป็นการยากยิ่งนัก ดังนั้น ถึงแม้ว่าคำใดในรัฐธรรมนูญ มีความหมายนิยมใช้ยังไม่สนิทก็เป็นหน้าที่ของเราทั้งหลายที่จะใช้คำนั้นๆ ให้มีความหมายนิยม ใช้ให้สนิทตามความประสงค์ในรัฐธรรมนูญ เช่น คำว่า “โฆษณา” ในรัฐธรรมนูญใช้หมายถึง Publish เราก็คควรใช้โดยนัยนี้ แต่ในพระราชบัญญัติการพิมพ์กลับไปใช้ว่า “พิมพ์โฆษณา” , “ผู้พิมพ์โฆษณา” ซึ่งนอกจากขัดกับศัพท์ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีความหมายไม่เหมาะสมเพราะ การพิมพ์และการโฆษณา ผู้พิมพ์และผู้โฆษณาอาจเป็นคนละคนก็ได้ การบัญญัติศัพท์วิชาหนึ่งต้องไม่ขัดกับอีกวิชาหนึ่ง เช่น ศัพท์ทางการทูตไม่ควรจะขัดกับศัพท์ทางกฎหมาย คำว่า “สัญญา” ทางกฎหมายใช้หมายความว่า Contract เราควรสงวนคำว่า “สัญญา” ไว้ใช้ในความหมาย “Contract” เสมอไป ซึ่งความจริงคำว่า “สัญญา” ในภาษาบาลี หมายความว่า ความกำหนดหมายหรือเครื่องหมาย แต่เมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติคำว่า “สัญญา” ให้ตรงกับคำว่า “Contract” แล้วเราควรจะสงวนไว้ใช้ในความหมายนี้ เท่านั้น ดังนั้น การจะแก้ไขคำว่า อาณัติสัญญา เป็น อาณัติสัญญาณ หรือร่นเป็น สัญญาณ ซึ่งหมายถึง Signal เป็นการชอบแล้ว<sup>69</sup> ภาษาไทยเป็นทรัพย์สินมรดกของประเทศไทยเราโดยแท้ ภาษาไทยเป็นหลักประกันแห่งความมั่นคงของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญของไทยบัญญัติโดยใช้ภาษาไทยถ่ายทอดแนวความคิด รัฐศาสตร์หรือการเมืองของต่างประเทศได้อย่างสละสลวยโดยไม่ต้องใช้คำฝรั่งสักคำเดียว เช่น

<sup>68</sup> พระองค์วรรณฯ, “การบัญญัติศัพท์ภาษาไทย”, อ้างใน นราธิปพงศ์ประพันธ์, วิสัยทัศน์พระองค์วรรณฯ, ครบ 100 ปี วันประสูติ 25 สิงหาคม 2544, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ นราธิปประพันธ์พงศ์ วรรณ, 2544), หน้า 106.

<sup>69</sup> พระองค์วรรณฯ, “ข้อคำนึงในการบัญญัติศัพท์”, อ้างใน นราธิปพงศ์ประพันธ์, วิสัยทัศน์พระองค์วรรณฯ, ครบ 100 ปี วันประสูติ 25 สิงหาคม 2544, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ นราธิปประพันธ์พงศ์ วรรณ, 2544), หน้า 120-121.

คำว่า “ปวงชน” ไม่ตรงกับคำว่า “Nation” แต่เมื่อคำนึงถึงคำห้อมล้อมและเติมคำว่า “ชาวสยาม” ลงไปเป็น “ปวงชนชาวสยาม” ก็มีความหมายพอใกล้เคียงกับคำว่า “Nation” และเป็นคำที่เข้าใจง่าย อันที่จริงศัพท์ว่า “ปวงชน” พระองค์วรรณฯ ปรากฏขึ้นก่อนตั้งแต่เมื่อพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวได้ประกาศใช้ แต่พระองค์คิดว่า “ราษฎรทั้งหลาย” นั้นไม่ตรงกับความหมายในภาษาฝรั่งจะเกิดความเข้าใจผิดในหมู่ราษฎรที่ไม่รู้รัฐศาสตร์ ถ้าใช้ “ปวงชน” จึงจะได้ความหมายแต่เมื่อไตร่ตรองดูอีกครั้งเห็นว่า “ปวงชน” หมายถึงส่วนรวมยังไม่หมายถึงชนส่วนใหญ่ ส่วนศัพท์ที่จะกำหนดใช้กับคำว่า “Nation” จะใช้คำว่า “ชาติ” ก็ได้ แต่ตามที่ใช้กันอยู่นี้ คำว่า “ชาติ” ก็น่าจะมีความหมายกว้างไป เช่น ชาติภูมิ มนุษยชาติ พฤษชาติ ชนชาติ และเมื่อกล่าวถึงชาติไทยในเวลานี้ย่อมเข้าใจว่าหมายถึงชนชาติไทยซึ่งไม่ได้อยู่ในประเทศสยามด้วย เราจะกำหนดความหมายให้แคบก็ได้สำหรับเมืองไทยจะใช้คำว่า “ประเทศ” ก็ได้ เพราะเราเป็นประเทศเอกราช แต่ถ้าจะหาคำให้ตรงกับคำว่า “Nation” แล้วพระองค์วรรณฯ เห็นว่า ไม่มีคำใดเหมาะกว่าคำว่า “ประชาชาติ” แต่ “ประชาชาติ” เป็นคำใหม่ที่ยังไม่นำใช้ในรัฐธรรมนูญซึ่งพระองค์วรรณฯ เห็นว่าถึงเวลาอันสมควรแล้ว<sup>70</sup> ศัพท์ต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในกฎหมายในนานาประเทศรัฐบาลหรือรัฐสภาหาได้เป็นผู้คิดศัพท์ที่ไม่ ศัพท์การเมืองไทยไม่ได้รับความสนใจมากนักเพราะฉะนั้น เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเกิดรู้สึกอึดอัดในเรื่องศัพท์การเมือง พระองค์ วรรณฯ ได้บัญญัติศัพท์ที่เกี่ยวกับการเมืองและกฎหมายมหาชนที่สำคัญ คือ

ประเทศ (Country) หมายความว่าอาณาเขต(territory) ที่อยู่ในความปกครองของรัฐบาลเดียวกัน จะเป็นเอกราช (independent) ไม่ขึ้นแก่รัฐอื่นหรือจะสังกัดอยู่ในรัฐอื่นก็ได้

รัฐ(State) เป็นศัพท์กฎหมาย หมายความว่าประเทศในฐานะที่เป็นองค์การ ซึ่งมีประชาชนอยู่ในอาณาเขตเดียวกันและอยู่ในความปกครองแห่งรัฐบาลเดียวกันนี้คือ รัฐ แต่ก่อนใช้ว่า แผ่นดิน

ชาติหรือประชาชาติ(Nation) คือ รัฐที่เป็นเอกราชซึ่งได้แก่ประชาชนที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตเดียวกันและอยู่ในความปกครองแห่งรัฐบาลเอกราชอันเดียวกัน

ประเทศชาติ เป็นคำทั่วไปไม่ใช่ศัพท์วิชาการ หมายถึงบ้านเกิดเมืองนอน คือ Country ในความหมาย Fatherland

Power แปลกันว่าอำนาจ เช่น มหาอำนาจ แต่อำนาจหมายถึง กำลังบังคับ ไม่ใช่พลัง จึงไม่ถูก เพราะรัฐเอกราชไม่มีอำนาจบังคับซึ่งกันและกัน พระองค์วรรณฯ ทรงใช้ ภู

<sup>70</sup> พระองค์วรรณฯ, “สยามพากย์”, อ่างใน นราธิปพงศ์ประพันธ์, วิสัยทัศน์ พระองค์วรรณฯ, ครบ 100 ปี วันประสูติ 25 สิงหาคม 2544, (กรุงเทพฯ: มูลนิธินราธิปประพันธ์พงศ์ วรารณ, 2544), หน้า 124-125.

หรือ ภาวะ เพื่อเลียนเสียงภาษาอังกฤษด้วยแต่ไม่เป็นที่นิยมเพราะไม่เหมาะกับเสียงภาษาไทย จึงปล่อยให้ใช้ “อำนาจ” ต่อมาเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึง “พลัง”

รัฐธรรมนูญ(Constitutional) กฎหมายว่าด้วยรูปของรัฐ อำนาจชั้นสูงและอำนาจซึ่งมีต่อประชาชน คำว่า รัฐธรรมนูญมีผู้อธิบายว่ามาจากภาษาทมิฬ “ตรมฮูล” แปลว่า แนวธรรม แต่พระองค์วรรณถือตามลักษณะพระธรรมนูญว่า อันว่าสภาวะประทับความควรแก่กระทรวงโดยธรรมนั้น อันมโนสาราจารย์กล่าวไว้ ชื่อว่า พระธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจการปกครองชั้นสูง เช่น การแบ่งอำนาจอธิปไตย sovereign power ออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ legislative power อำนาจบริหาร executive power และ อำนาจตุลาการ judicial power

รัฐสภา(Parliament หรือ Congress) ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ถ้ามีสองสภา สภาสูงชื่อว่า วุฒิสภา Senate และสภาล่าง ชื่อว่า สภาผู้แทน House of Representatives

บริหาร(Executive) อำนาจปกครองในการรักษาให้เป็นไปตามกฎหมาย มีอยู่สองระดับ คือ ระดับสูง ได้แก่อำนาจของรัฐบาล Government หรือ คณะรัฐมนตรี อำนาจการปฏิบัติโดยวางนโยบายมีอำนาจระดับสูงสุด เรียกว่า อำนาจบริหารซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ปกครอง(Administrative) อำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจัดดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายมีกำหนดไว้ในกฎหมายปกครอง เช่น ศาลปกครอง คดีปกครอง กฎหมายปกครอง แต่ใช้ไม่ได้เป็นการทั่วไป เพราะ ปกครอง ตรงกับคำว่า Govern มากกว่า รัชกาลที่ 6 ได้พระราชทานคำว่า รัฐประศาสน์ เป็นคำแปล Public Administration แต่มีผู้แย้งว่า ประศาสน์ แปลว่า สั่งการ แต่ Administer หมายความว่า จัดดำเนินการให้เป็นผลไม่ใช่นั่งสั่งการอยู่ที่โต๊ะ พระองค์วรรณเคยคิดจะใช้คำว่า บริบาล แต่คำนี้นำไปใช้สำหรับการบริหารทารกแล้ว จึงเสนอคำว่า บริรักษ์ ซึ่งตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานนิยามว่า ดูแล รักษา ปกครอง แต่บางท่านไม่ชอบ จึงเสนอใหม่ว่า บริหาร

รูปแห่งรัฐ รัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขชื่อว่า ราชาอาณาจักร Kingdom รัฐที่มีประธานาธิบดีเป็นประมุขชื่อว่า สาธารณรัฐ Republic รัฐสองรัฐขึ้นไปอาจรวมกันเพื่อการบางอย่าง เช่น การเศรษฐกิจ หรือ ศุลกากร เรียกว่า สหภาพ Union หรือ สมาคม Association แต่การรวมตัวเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะการบางอย่าง รัฐจึงอาจแบ่งเป็น เอกรัฐ Unitary State เช่น ประเทศไทย หรือรัฐรวมในรูปต่างๆ

พสกนิกร(Inhabitants) คนทั้งหลายที่อยู่ในประเทศจะเป็นคนชาติของประเทศนั้นหรือเป็นคนต่างด้าวก็ดี ชื่อว่าพสกนิกร

ประชาชน(People) ปวงชนที่เป็นเจ้าของประเทศ

ราษฎร (People) หมายถึงประชาชนที่อยู่ในความปกครองของรัฐบาล โดยมากใช้หมายถึงสามัญชนหรือผู้ที่ไม่ใช่ขุนนาง ตั้งที่อังกฤษเรียกว่า Commons สภาผู้แทนราษฎร ก็ตรงกับคำที่อังกฤษเรียกว่า House of Commons

ประชากร(Populace) ประชากรหรืออาณาประชาราษฎร์ หมายถึง  
สามัญชนทั่วไป

ชนชั้นกรรมาชีพ คอมมิวนิสต์ใช้คำว่า Proletariat ตามรากศัพท์ละติน  
แปลว่า ผู้มีแต่ลูก หมายความว่าไม่มีทุน มีแต่ลูกให้รัฐใช้ คอมมิวนิสต์นำมาใช้สำหรับผู้ไม่มีทุน  
หากหาเลี้ยงชีพด้วยค่าจ้างแรงงาน

สัญชาติ(Nationality) คนย่อมมีความผูกพันอยู่กับชาติ เดิมเขียนว่า  
สัญญชาติ(สัญญา-ชาติ) แปลว่า เครื่องกำหนดแห่งชาติ

คนชาติ บุคคลที่มีความผูกพันต่อชาติ

พลเมือง(Citizen) คนชาติของประเทศที่เป็นสาธารณรัฐ เรียกว่า พลเมือง  
เช่น ชาวอเมริกัน เป็นต้น คนชาติฝรั่งเศสที่เป็นพลเมืองได้แก่ผู้ที่มีสิทธิเต็มทั้งสิทธิ  
การเมืองด้วย

คนในบังคับ (Subject) คนชาติแห่งประเทศที่เป็นราชอาณาจักรมี  
พระมหากษัตริย์เป็นประมุข เรียกว่า คนในบังคับ เช่น คนชาติไทย อังกฤษ ญี่ปุ่น มีสิทธิเต็มทั้ง  
รวมทั้งสิทธิการเมืองด้วย

ชนชาติ(Nationalites) คนชาติได้แก่ผู้ที่มีสัญชาติผูกพันอยู่กับชาติ จะเป็น  
คนเชื้อชาติ(Race) ภาษาใด นับถือศาสนาใดก็ตาม

สาธารณะและเอกชน รัฐบาลไม่มีส่วนควบคุมอะไรเกี่ยวกับประชาชน  
ส่วนรวมก็เป็น สาธารณะ(Public) อะไรที่ไม่เกี่ยวกับประชาชนส่วนรวมก็เป็นเรื่องเอกชน  
(Private) สำหรับคำว่าประชาชนส่วนรวมจะควรใช้ “มหาชน” หรือ “สาธารณชน” ผู้ที่ไม่สมควร  
ใจใช้สาธารณชนเพราะถือเครื่องว่าสาธารณชนมิได้แปลว่า คนทั่วไป แต่แปลว่า คนอันเป็นของ  
ทั่วไป เช่น หญิงงามเมือง แต่พระองค์วรรณฯ เห็นว่าจะใช้ มหาชน หรือ สาธารณชนก็ได้

อธิปไตย(Sovereignty) แบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและ  
อำนาจตุลาการ ถ้ามีอำนาจเช่นนี้โดยสมบูรณ์ไม่มีต่างประเทศมาอ้างอำนาจดังกล่าวแม้แต่  
บางส่วนแล้วก็ได้ชื่อว่าเป็นเอกราช(Independent) และถ้าต่างประเทศไม่มีอำนาจในอาณาเขต  
แม้แต่บางส่วน อำนาจปกครองตลอดทั่วราชอาณาจักรอยู่ในมือรัฐบาลอาณาเขตนั้นก็  
บูรณภาพ ซึ่งทางราชการใช้ว่า บูรณภาพอาณาเขต

นิติบัญญัติ(Legislation) อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่อำนาจตราหรือทำ  
กฎหมายขึ้น คำว่ากฎหมาย ก็นับความถึงกฎหมายประเพณีด้วย แต่นิติบัญญัติหมายถึง  
กฎหมายที่ตราขึ้นเท่านั้น อำนาจนิติบัญญัติโดยทั่วไปเป็นของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญมอบให้  
ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้บ้างเหมือนกัน เช่น พระราชกฤษฎีกา

อำนาจหน้าที่(Attributions) เจ้าพนักงานคนหนึ่งย่อมมีอำนาจหรือสิทธิ  
บังคับผู้อื่นให้ทำตามคำสั่งตั้งที่กฎหมายมอบไว้ให้ และมีหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ปฏิบัติ  
ด้วยสองอย่างนี้รวมกัน

สิทธิ (Right) สิ่งใดบุคคลเรียกร้องเอาได้ บุคคลมีสิทธิในสิ่งนั้น

เสรีภาพ(Freedom) สิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยปลอดอุปสรรค”<sup>71</sup>

สรุป พระองค์วรรณฯ ทรงมีแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐตามแบบตะวันตกเพราะได้รับอิทธิพลทางการศึกษาจากตะวันตกถือเป็นเจ้านายที่มีความคิดสมัยใหม่ และมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเนื่องจากบุคลิกลักษณะประนีประนอมจึงทำหน้าที่ผสมผสานแนวความคิดการปกครองแบบเดิมกับแนวความคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยใช้หนังสือพิมพ์ และภาษาในการให้ความรู้ความเข้าใจระบอบการปกครองแบบใหม่เป็นการเชื่อมแนวความคิดของชนทุกชั้นผ่านภาษาในยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยทำให้เกิดศัพท์ทางการเมืองการปกครองและกฎหมาย รวมทั้งศัพท์ทางสาขาวิชาอื่นๆ จำนวนมาก อันเป็นรากฐานสำคัญของการศึกษาในเวลาต่อมา พระองค์วรรณฯกล่าวว่า “ภาษาไทยนี้แหละจะเป็นหลักประกันแห่งความมั่นคงของประเทศชาติไทยต่อไปเพราะว่าถ้าเรานิยมใช้คำฝรั่งทับศัพท์ในคำที่เกี่ยวกับความคิดเห็นแล้วเราอาจเดินเร็วเกินไปก็ได้ กล่าวคือ เราอาจถ่ายแบบของเขามาโดยตรงแทนที่จะดัดแปลงเสียก่อนให้เข้ารูปเข้าทำนองความคิด”<sup>72</sup> พระองค์วรรณฯจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อแนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นการปกครองระบอบใหม่กับแนวความคิดการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในระบอบเก่าโดยใช้ความรู้ความสามารถทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศรวมทั้งความรู้ในเรื่องระบอบการปกครองแบบใหม่และแบบเก่าถ่ายทอดแนวความคิดให้กับประชาชนได้รับรู้และเข้าใจการปกครองในระบอบใหม่ผ่านทางภาษาและการบัญญัติศัพท์ใหม่มาใช้แทนการทับศัพท์ภาษาต่างประเทศและอธิบายความหมายของคำภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับการเมืองการปกครองจนเป็นที่นิยมอย่างมากในสมัยนั้นและใช้สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

#### 3.4 แนวความคิดการจำกัดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญไทย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ประเทศไทยได้เลือกกระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แทนระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งอำนาจสูงสุดเด็ดขาดอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งจ้าวชีวิตและจ้าวแผ่นดินของอาณาประชาราษฎร์และเป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นอำนาจ

<sup>71</sup> นราธิปพงศ์ประพันธ์, วิสัยทัศน์พระองค์วรรณฯ, ครบ 100 ปี วันประสูติ 25 สิงหาคม 2544, (กรุงเทพฯ: มูลนิธินราธิปประพันธ์พงศ์ วรรณ, 2544), หน้า 197-243.

<sup>72</sup> มจ.วรรณไวทยากร วรรณ, “ปาฐกถาพิเศษเรื่องสยามพากย์”, วิทยากรย์, 3:1(2475), หน้า 67.

อธิปไตยเป็นของประชาชนโดยนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีองค์พระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการใช้ผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญและผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

เมื่อทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทยใน พ.ศ. 2475 พระราชอำนาจและฐานะของพระมหากษัตริย์แต่เดิมที่ทรงเป็น รัฐาธิปัตย์(Sovereign) ก็หมดไป ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ(Constitutional Monarchy) ด้วยเหตุนี้ พระราชอำนาจและฐานะจึงมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งมีกำหนดโดยคตินิยมโบราณอันได้แก่นิติราชประเพณีและราชธรรม

**3.4.1 ฐานะของพระมหากษัตริย์ไทยตามรัฐธรรมนูญ** การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น เป็นการปกครองที่มีพื้นฐานแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียว ตามทฤษฎีสัญญาประชาคมและถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐตามหลักแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจมิให้อำนาจรัฐถูกใช้โดยบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ดังนั้น ภายหลังจากปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยจึงถูกจำกัดและกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศ และทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นของปวงชนชาวไทยโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล กล่าวคือ<sup>73</sup>

**3.4.1.1 ฐานะของพระมหากษัตริย์ไทยในทางนิติบัญญัติ** ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วนายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งในกรณีไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นโดยการพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้วมิได้พระราชทานคืนมา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเปิดและปิดสมัยประชุมอีกด้วย

**3.4.1.2 ฐานะของพระมหากษัตริย์ไทยในทางบริหาร** รัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำ ถือว่าเป็นรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ ทรงดำรงตำแหน่งประมุขของฝ่ายบริหารอีกด้วย เนื่องจากทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยการถวายคำแนะนำของประธานรัฐสภา และทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีโดยการถวายคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ทรงมีพระราชอำนาจในการ

<sup>73</sup> ธานีรินทร์ กรยิวีเชีย, พระมหากษัตริย์ในระบบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2519), หน้า 24-27.



แต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนชั้นพิเศษหรือเทียบเท่าและให้พ้นจากตำแหน่งนั้นๆ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือปกป้องภัยพิบัติจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอาการหรือเงินตรา ทรงมีพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด และมีพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารได้ด้วย

**3.4.1.3 ฐานะของพระมหากษัตริย์ไทยในทางตุลาการ** ศาลเป็นผู้พิจารณารรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ปัจจุบันราษฎรที่คิดว่าตนหาที่พึ่งไม่ได้ก็ยังทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฎีกาแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทุกแห่งที่ราษฎรจะเข้าถึงพระองค์ได้ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้รับไว้เรื่องใดอยู่ในพระราชอำนาจก็จะพระราชทานพระบรมราชานุญาตด้วยพระองค์เอง หากอยู่นอกเหนือพระราชอำนาจก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ส่งเรื่องไปยังหน่วยราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งมีกระแสพระราชดำรัสเร่งรัดให้ความช่วยเหลือตามควร และยังทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งและให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่งโดยก่อนเข้ารับหน้าที่ครั้งแรกผู้พิพากษาทุกคนต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระองค์ด้วย

แม้พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ตาม แต่ในระบอบประชาธิปไตยถือว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง เพราะพระองค์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ซึ่งหลักนี้สืบเนื่องมาจากหลักกฎหมายที่ว่า “The King can do no wrong” ดังนั้น ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ ไม่ได้เลย ด้วยเหตุนี้ พระราชกรณียกิจและพระบรมราชวินิจฉัยที่ทรงกระทำในฐานะประมุขของประเทศจึงต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ อาจารย์ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร เห็นว่า แม้จะมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับอยู่ก็ตาม เมื่อเกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหาร รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ก็จะถือว่ามิได้อยู่เฉพาะตัวอักษรเท่านั้นเพราะขาดรัฐาธิปัตย์บังคับการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยที่ไม่เป็นการแน่นอนว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ผู้ใด ในระหว่างที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินไว้ได้ต้องถือว่าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการบริหารราชการแผ่นดินและในระหว่างนั้นก็ยิ่งถือว่าประเทศไทยอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเหมือนเดิม เหตุที่ฐานะของพระมหากษัตริย์ไม่เคยเปลี่ยนแปลงในยุคใดสมัยใดไม่ว่าจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญก็ครั้งก็ตาม เป็นเพราะสถาบันแห่งนี้มีความมั่นคงไพบูลย์และมีความสมบูรณ์พร้อมอยู่ในตัวเอง<sup>74</sup>

**3.4.2 ฐานะของพระมหากษัตริย์ในทางนิติราชประเพณี** นิติราชประเพณีหมายถึง พระบรมราชวินิจฉัยและประเพณีการปกครองแผ่นดินที่บรรพมหากษัตริย์ไทยทรงถือปฏิบัติติดต่อกันมาช้านาน เมื่อสภาวะการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปนิติราชประเพณีก็

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-30.

เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช(absolute monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข(Constitutional monarchy) การเปลี่ยนแปลงนี้เห็นได้ชัด เช่น การสืบทอดสันตติวงศ์ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบทอดสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 กำหนดห้ามมิให้จัดเอาราชนาฬิกาพระองค์ใดๆ เข้าไว้ในลำดับสืบทอดสันตติวงศ์ เป็นอันขาด แต่นิติราชประเพณีได้เปลี่ยนแปลงไปโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดว่าหากพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบทอดสันตติวงศ์ได้<sup>75</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 23 ก็ยังยืนยันในหลักการนี้

### 3.5 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของไทย

**3.5.1 แนวความคิดพุทธศาสนา “เอณกนิกรสโมสรมมติ”** สำนักคิดประเพณีถือกำเนิดในช่วงพุทธศตวรรษที่ 25 โดยกลุ่มนักคิดสายเจ้าและขุนนางโดยได้รับอิทธิพลมาจากความคิดตะวันตกและพัฒนาจนเป็นปรีกแผ่นในช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 25 จนถึงปี พ.ศ. 2475 สำนักคิดประเพณีเริ่มตกต่ำเนื่องจากการทำลายของสำนักคิดตะวันตก แนวความคิดของสำนักประเพณีสอดคล้องกับอำนาจของข้าราชการและทหารทำให้สามารถปรับตัวอยู่ได้เรื่อยมา และเป็นแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบการคิด การประพฤติปฏิบัติของคนในสังคมไทย<sup>76</sup> สำนักคิดประเพณีพยายามเสนอแนวความคิดเพื่ออธิบายความชอบธรรมของระบอบกษัตริย์ว่าเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญของไทย สถานะและที่มาของกษัตริย์แต่เดิมคือระบบพ่อปกครองลูก บางช่วงได้รับอิทธิพลจากเขมร การปกครองจึงเน้นแนวความคิดเทวราชามากกว่าธรรมราชา

ในยุครัตนโกสินทร์ระบอบกษัตริย์ได้ปรับตัวไปตามแนวความคิดพุทธศาสนาอันเป็นหลักยึดมั่นของคนไทย แนวความคิดทางพุทธศาสนาที่นำมาอธิบายความชอบธรรมของกษัตริย์ คือ แนวความคิด “เอณกนิกรสโมสรมมติ” ซึ่งถือว่า พระมหากษัตริย์ของไทยขึ้นครองราชย์โดยความเห็นชอบของชุมชนการเมือง พระองค์ทรงอยู่เหนืออาณาประชาราษฎร์เพียงพระองค์เดียว ในขณะที่ทุกคนที่เหลืออยู่มีความเท่าเทียมกันทั้งหมดไม่มีการแบ่งแยกชนชั้น หากจะมีการแบ่งแยกก็เป็นเรื่องแบ่งงานกันทำและแบ่งเป็นกลุ่มที่จงรักภักดีกับไม่จงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พัฒนาและสืบทอดแนวความคิดดังกล่าวเพื่ออธิบายสถานะของพระองค์ว่าได้ขึ้นครองราชย์โดยมติมหาชน โดยเน้นแนวความคิดทางพุทธศาสนาและแนวความคิดธรรมราชาเพื่อให้เห็นว่าอำนาจของ

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-32.

<sup>76</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน, 2545), หน้า 82-83.

พระมหากษัตริย์มีความผูกพันเกี่ยวเนื่องกับคนในสังคมและมีหน้าที่พึงปฏิบัติในสังคมร่วมกัน<sup>77</sup> และทรงอธิบายว่าการเมืองการปกครองของไทยมีลักษณะเป็นสถาบันไม่จำเป็นต้องเอาอย่างธรรมเนียมการปกครองของคนยุโรป ทรงตรัสว่า “ประเทศอื่นๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำเจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ...”<sup>78</sup> แนวความคิดอำนาจของพระมหากษัตริย์ผูกพันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจและประชาชนได้รับการอธิบายต่อมาใน หมู่เจ้านายและชนชั้นสูง เช่น สมเด็จพระยาตากษัตริย์ทรงเป็นทั้งศูนย์กลางและผู้ผลักดันการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์ไทยและมีพลังมากที่สุดตราบจนปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สืบทอดแนวความคิดสำนักคิดประเพณีโดยพยายามตอบโต้แนวความคิดสำนักตะวันตกโดยตักเตือนคนไทยรุ่นใหม่ด้วยภาษาแบบใหม่ที่ผูกพันกับรากฐานประเพณีของไทย พระองค์ทรงรักและเชื่อมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของไทยและเห็นว่าตามความเป็นจริงคนไทยมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันหมดจะมีแต่พระมหากษัตริย์เท่านั้นซึ่งถูกสมมติขึ้นเป็นองค์ประธานของชุมชนสังคมการเมือง หากพิจารณาในแง่ “ชาติ” ซึ่งเป็นศัพท์การเมืองใหม่จึงดำรงอยู่โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประธาน การขาดองค์พระมหากษัตริย์ย่อมมีผลต่อชาติรุนแรงถึงขนาดชาติไม่อาจตั้งอยู่ได้คล้ายกับร่างกายที่ไม่มีศีรษะจะสิ้นชีวิตและผุกร่อนในที่สุด<sup>79</sup>

พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ได้สืบทอดแนวความคิดเรื่อง “เอกราช สโมสรรวมชาติ” ด้วยการตีความใหม่ว่ามีหลักการเท่ากับหลักการใน “ระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการใช้อำนาจของกลุ่มชนชั้นสูงของไทยในการเชื่อมแนวความคิดแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เข้ากับแนวความคิดแบบประชาธิปไตย เพื่อรักษาความต่อเนื่องในอุดมการณ์ ขนบธรรมเนียมและแนวความคิดระบอบเก่า พระองค์วรรณทรงอธิบายว่าเหตุที่พระองค์ทรงสนใจที่จะถ่ายทอดศัพท์และอธิบายความหมายต่างๆ ของภาษาการเมือง เพราะเชื่อว่าภาษาไทยเป็นหลักประกันแห่งความมั่นคงของประเทศชาติ ไม่ควรใช้คำฝรั่งทับศัพท์ในคำที่เกี่ยวกับความคิดเห็น เราควรประยุกต์เสียก่อนให้เข้ากับแนวความคิดของสังคมไทย<sup>80</sup>

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

<sup>78</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัดติยา กรรณสูต “พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน”, เอกสารการเมือง-การปกครองของไทย พ.ศ. 2417-2477, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 124-125.

<sup>79</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, หน้า 86-87.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89-90.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงมีพระราชดำริยึดมั่นตามแนวความคิดการใช้อำนาจรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทรงมีแนวพระราชดำริว่า อำนาจขององค์พระมหากษัตริย์แม้ว่าจะรวมศูนย์และถือว่าสูงสุดก็ได้ดำเนินไปตามอำเภอใจ ลักษณะการเมืองการปกครองย่อมต้องถือกำเนิดและพัฒนาขึ้นมาจากลักษณะของชนบทรอบนิคมประเพณีและนิสัยใจคอของพลเมือง ไม่ทรงเชื่อว่าประเพณีการปกครองของพวกแองโกลแซกซันจะเหมาะกับคนทั่วทั้งโลก พระมหากษัตริย์ของไทยปกครองดูแลราษฎรอย่างบิดากับบุตรและทรงขึ้นครองราชย์โดยได้รับความเห็นชอบจากชุมชนการเมือง ย่อมถือเป็นแบบแผนการปกครองเฉพาะของไทยเอง<sup>81</sup> ทรงทราบเป็นอย่างดีในหลักการตามแนวความคิดแบบเอกราชนิยมและแนวความคิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม การที่คณะราษฎรอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์ “ใต้” รัฐธรรมนูญและพระองค์ทรงตอบยินดีที่จะเป็นกษัตริย์ “ตาม” รัฐธรรมนูญ<sup>82</sup> การที่พระองค์ตอบเช่นนั้นเป็นการยืนยันในหลักการเดิมที่ว่า พระองค์ทรงได้รับมอบอำนาจมาจากชุมชนการเมือง กลุ่มคนเพียงเล็กน้อยไม่อาจทำผิดข้อตกลงที่มีมาตามประเพณีไม่มีสิทธิและอำนาจอันชอบธรรมที่จะถอดถอนพระราชอำนาจของพระองค์ได้ ความสัมพันธ์ขององค์พระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญถูกอธิบายต่อมา รัฐธรรมนูญสยามเกิดจากการเรียกร้องของกลุ่มบุคคล ดังนั้น สถานะที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญจึงเกิดจากการ “พระราชทาน” การอธิบายว่ารัฐธรรมนูญเกิดจากการ “พระราชทาน” เป็นการอธิบายตามแนวความคิดของกลุ่มคนและนักคิดบางกลุ่มซึ่งยังมีอิทธิพลถึงในปัจจุบัน<sup>83</sup>

แนวความคิดแบบเอกราชนิยมและแนวความคิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ของสำนักคิดประเพณีที่เชื่อว่ามีหลักการเท่ากับระบอบประชาธิปไตย ได้รับการยืนยันจากหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมชในเวลาต่อมาว่า ระบอบประชาธิปไตยของไทยมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหง พระมหากษัตริย์ไทยมีพระราชดำรินำเอียงไปทางประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่<sup>84</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ เห็นว่ารัฐธรรมนูญที่มาจากการพระราชทานมีกำเนิดที่ผิดธรรมชาติมิได้ดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะกลุ่มคนที่ทำการเรียกร้องทำผิดหน้าที่ด้วยการยึดอำนาจเป็นแบบอย่างที่ไม่เลวร้าย ความคิดของคนบางกลุ่มที่ต้องการ “จำกัด” อำนาจของกษัตริย์ถือเป็นสิ่งเลวร้ายเพราะ

<sup>81</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 รล. 6/3 และ ร.7 รล.6/4 พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

<sup>82</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาในรอบสี่สิบสองปี(2475-2517), (กรุงเทพฯ: ช. ชุมชุมช่าง, 2517), หน้า 13.

<sup>83</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, หน้า 91.

<sup>84</sup> แผลงหัว(ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช), “เบื้องหลังประวัติศาสตร์”, (พระนคร: สหอุปกรณ์การพิมพ์, 2490), อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน, 2545), หน้า 89.

พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการกระทำผิดธรรมชาติและขัดกลองที่มีมาตามประเพณี เป็นการกระทำที่ขัดกับวัฒนธรรมไทยและเรียนแบบวัฒนธรรมของตะวันตกอย่างผิดๆ กระทำผิดเวลา เพราะยังไม่มีความพร้อม สิ่งที่มาในการยึดอำนาจคือระบอบ “กษัตริย์หลายองค์” ขึ้นแทน “กษัตริย์” องค์เดียว<sup>85</sup> หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช นักคิดคนสำคัญของสำนักคิดประเพณี กล่าวถึงการเกิดระบอบกษัตริย์หลายองค์และการแก่งแย่งอำนาจกันเองภายหลัง พ.ศ. 2475 ว่า เป็นธรรมชาติของการทำผิดประเพณีการปกครองว่า “การเปลี่ยนแปลงการปกครองนำมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเอาจริงเข้าก็หมายความว่าตัดอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินออกให้หมด แล้วเอาอำนาจนั้นมาโยนให้กับผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้การปรับตัวของระบบราชการก็ไม่ยาก ที่แรกก็งงๆ ว่าต่อไปนี่ใครเป็นพระเป็นเจ้า พอสัก 3-4 เดือนก็รู้ จับได้ว่าท่านเหล่านั้นเอง ก็ไม่ใช่ใคร ก็ข้าราชการของเรา คุณหลวง คุณพระ พระยา ท่านขุน ...แทนที่จะมีพระเจ้าแผ่นดินองค์เดียวอย่างแต่ก่อน ก็มีพระเจ้าแผ่นดินกี่องค์ผมก็ไม่ทราบ...แต่ว่าท่านผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองท่านก็ไม่ใช่จะอยู่ได้ยึดเยื้อ ท่านก็เป็นไปตามธรรมดาสังขาร ก็หมดอำนาจไป แก่ไป ตายไป ที่แรกท่านก็มีอำนาจมาก แล้วท่านก็เริ่มลิดรอนกันเอง...”<sup>86</sup> นอกจากนี้ สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ก็ยืนยันว่าเอกราชนิยมสมมติเป็นหลักการประชาธิปไตยสังคมไทยมีประชาธิปไตยอยู่แล้ว<sup>87</sup>

ตามแนวความคิดของสำนักคิดประเพณีที่ว่า เมื่อมีการจำกัดอำนาจกษัตริย์ลงแล้วจะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองตามมาเป็นวัฏจักรมิใช่เป็นสิ่งเลื่อนลอยแต่เป็นข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้จากเหตุการณ์ในอดีต แนวความคิดสำนักประเพณีได้ถ่ายทอดผ่านผลงานของหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และที่สำคัญคือ ผ่านพระราชกระแส พระบรมราชาโฆวาทและพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ว่าการเป็นกษัตริย์มีหน้าที่ผูกพันตามขนบธรรมเนียมประเพณี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงตระหนักดีในภาระหน้าที่ของกษัตริย์ ดังที่ได้ทรงพระราชดำริว่า บทบาทอันดับแรก คือ เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ และหากทำให้เป็นผลสำเร็จก็จะเป็นเสมือนสัญลักษณ์ที่มีชีวิตของประเทศนั้น พระมหากษัตริย์จะต้องเปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับ

<sup>85</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, หน้า 91.

<sup>86</sup> วรเดช จันทรศร และวนิดา ทรงประทุม, ระบอบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522), หน้า 39-40.

<sup>87</sup> ส.ศิวรักษ์, “ความคิดที่ขัดขวางและส่งเสริมประชาธิปไตยของไทย” , (กรุงเทพฯ: อักษรสาส์น, 2529), อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475 , พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกั้น, 2545), หน้า 89.

ประเทศชาติ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคงสาระของชาติไว้ด้วย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นตัวแทนของสิ่งต่างๆ ในประเทศ หรือเป็นวิญญูณของประเทศ นั้นหมายความว่าประชาชนทั้งหมดนี้รวมกันขึ้นมาเป็นประเทศชาติ อาจมีต่างๆ กันและลักษณะสามัญพื้นฐานเหล่านั้นต้องมีอยู่ในองค์พระผู้เป็นประมุข<sup>88</sup>

สำนักคิดประเพณียังมีอิทธิพลเหนือระบบราชการและทหาร ผู้นำระบบราชการและทหารยอมรับคำอธิบายของสำนักคิดประเพณีขึ้นพื้นฐานว่า"...รัฐศักดิ์นาของไไทยนับว่าแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ...เพราะระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไไทยมีลักษณะประชาธิปไตยเจือปนอยู่ พระร่วงทรงเป็นกษัตริย์ด้วยการสถาปนาของราษฎรและทรงปกครองเพื่อความผาสุกของราษฎรโดยแท้ โดยขัดติยประเพณีของไไทยพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะ "เออนกนิกรสโมสรรสมมติ" มิใช่ทรงได้รับแต่งตั้งจากสรวงสวรรค์"<sup>89</sup> ผู้นำของกลุ่มข้าราชการและทหาร นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพลเอกแสวง เสนาณรงค์ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ และหลวงวิจิตรวาทการ พยายามผลักดันระบอบประชาธิปไตยแบบไไทย ผู้นำทหารและข้าราชการพยายามสร้างระบบการเมืองแบบ "พ่อขุน" การที่สำนักคิดประเพณีถ่ายทอดความคิดผ่านระบบข้าราชการและทหารได้อย่างเป็นทางการด้วยการคัดเลือกกับการใช้อำนาจตีความหมายแนวความคิดและผลิตภาษาการเมืองขึ้นใหม่ด้วยคำบางคำที่ประสานเข้ากับแนวความคิดของสำนักคิดประเพณี เช่น แนวความคิดเรื่อง "มติมหาชน" ซึ่งหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ บัญญัติขึ้นเมื่อช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พยายามใช้แนวความคิด "มติมหาชน" เพื่ออธิบายการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2490 โดยเปรียบเทียบว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการปฏิวัติแต่ในทางทฤษฎีของพวกนิยมตะวันตก ในขณะที่การปฏิวัติ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เป็นการปฏิวัติตามมติมหาชน เพื่อสร้างสรรค์ประชาธิปไตยของไไทยซึ่งมีมาแล้วในขนบธรรมเนียมประเพณีไไทย พลเอกแสวง เสนาณรงค์ ผู้นำทหารและข้าราชการได้ใช้แนวความคิด "มติมหาชน" โดยการตีความในทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนเพื่ออ้างความชอบธรรมในการยึดอำนาจตั้งแต่ พ.ศ. 2500 และ พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา พลเอกแสวง เสนาณรงค์ กล่าวว่า "ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประเทศไทยก็คือว่า วิธีการอย่างของประเทศตะวันตกจะนำมาใช้กับสภาพการณ์ของอย่างประเทศไทยได้มากน้อยแค่ไหน...เรามีความคิดเห็นอยู่ว่าบทบาทของความคิดเห็นของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นการแสดงออกที่สำคัญวิธีหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าใจปัญหาในเรื่องที่ถกเถียงกันได้ดีพอ ก็จำเป็นต้องอาศัยความเห็นของ

<sup>88</sup>แนวพระราชดำริแก้รัชกาล, (กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2527), หน้า 268-286.

<sup>89</sup> ประชาธิปไตยแบบไไทยและข้อคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ: บทความเลือกสรรแล้วของสถานีวิทยุสองศูนย์, (กรุงเทพฯ: โฆคชัยเทวศน์, 2508), หน้า 45-46.

ผู้เชี่ยวชาญที่ได้เคยมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานมานาน...ในเรื่องการที่จะรู้เกี่ยวกับมติมหาชนในประเทศไทยนั้นจำเป็นต้องทราบเสียก่อนว่า วิธีการแสดงออกของมติมหาชนไทยเป็นอย่างไร<sup>90</sup> กล่าวคือเราจะทราบแนวความคิดเรื่องมติมหาชนได้โดยผ่านวิธีการของไทยตามโครงสร้างทางสังคมซึ่งมีความผูกพันทางวัฒนธรรมประเพณี แนวความคิด ประชาธิปไตยแบบไทย มีพื้นฐานการอธิบายสืบทอดมาจากสำนักคิดประเพณี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้เชี่ยวชาญตามความเห็นของพลเอกแสวง เสนาณรงค์ มีความหมายลึกซึ้งถึงการดำรงอยู่ของชาติและความมีเสถียรภาพ ความมั่นคงและสงบสุขของประเทศชาติ การปกครองตามหลัก “ประชาธิปไตยแบบไทย” ยังได้รับการปฏิบัติสืบมาในยุคของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นผู้นำด้วย

การสืบทอดแนวความคิดสำนักคิดประเพณีต่อกลุ่มคนชนชั้นกลางและผู้มีการศึกษา เช่น ชัยอนันต์ สมุทรวณิช กระมล ทองธรรมชาติ และรอง ศยามานนท์ แม้ นักวิชาการกลุ่มนี้จะไม่ยอมรับคำอธิบายของสำนักคิดประเพณี ว่า ประเทศไทยมีประชาธิปไตย มาตั้งแต่สุโขทัย แต่ยอมรับลักษณะการปกครองของไทยว่ามีลักษณะแนวโน้มเป็นประชาธิปไตยโดยการนำของพระมหากษัตริย์ เพราะมีแผนพัฒนาและการปูพื้นฐานไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และอาจหยุดชะงักในรัชกาลที่ 6 แต่รัชกาลที่ 7 ก็ได้เตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญและสร้างระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง นักวิชาการกลุ่มนี้มีแนวความคิดร่วมกับสำนักคิดประเพณีว่า หากมีการพระราชทานรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงโดยไม่มีการทำผิดประเพณี การเมืองไทยก็คงเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ มีผู้ปกครองที่มีคุณธรรม การที่การเมืองไทยหลัง พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2520 เป็นระบบเผด็จการของขุนนาง ข้าราชการและทหาร ซึ่งโฆษณาว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ในช่วง พ.ศ.2500-2520 เป็นเพราะชนชั้นกลางต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง

แนวความคิดเอกราชนิยมสมมติเป็นแนวความคิดทางพุทธศาสนาที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบายความชอบธรรมในการได้มาซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยอย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับแนวความคิดสัญญาประชาคมและได้มีการอธิบายสืบทอดแนวความคิดนี้มาอย่างต่อเนื่องโดยพระมหากษัตริย์และกลุ่มชนชั้นเจ้านาย ข้าราชการระดับสูงซึ่งนิยมการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ว่าเป็นการสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะพระมหากษัตริย์ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนพระมหากษัตริย์ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนตามมติมหาชน

**3.5.2 แนวความคิดอำนาจอธิปไตย“เป็นของ”หรือ“มาจาก”ปวงชนชาวไทย**  
ที่มาของอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยของไทยได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรชัดภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองและปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

มาตรา 1 บัญญัติว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย" บทบัญญัติดังกล่าวได้ล้มเลิกแนวความคิดดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์ โดยการบัญญัติรับรองอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามที่คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ปรากฏตามคำแถลงประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>91</sup>

1. ร่างใหม่นี้เป็นรูปพระธรรมนูญอย่างราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราวฉบับเดิม เพียงแต่จัดรูปเสียใหม่

2. ในการร่างพระธรรมนูญอนุกรรมการได้ติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอยู่ตลอดเวลา ได้ร่วมกันทำข้อความในร่างและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว

3. สภานิติบัญญัติ ควรมี 2 สภา หรือสภาเดียว เห็นว่าการมีสภาเดียวนั้นกิจการดำเนินได้รวดเร็ว การมีสองสภามีความซกซำ ประเทศที่มี 2 สภา เป็นเพราะประเพณีบังคับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญใหม่ๆ มักใช้สภาเดียว จึงตกลงให้มีสภาเดียว อันเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราว

4. ร่างรัฐธรรมนูญแบ่งเป็น 4 ภาค ว่าด้วยอำนาจพระมหากษัตริย์ อำนาจในการออกกฎหมายคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจศาล

5. สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว ซึ่งจะแบ่งแยกจากกันมิได้ ประชาชนชาวสยามไม่ว่าแหล่งกำเนิดหรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน เหตุที่ต้องบัญญัติเช่นนี้เพราะต้องการล้างความรู้สึกของประชาชนไม่ต้องการให้แบ่งเขาแบ่งเรา ความรู้สึกในเรื่องศาสนาซึ่งอาจชวนให้แบ่งพวกแบ่งหมู่ก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเขาเป็นเรา เป็นสิ่งไม่พึงปรารถนา ควรเป็นชาติหนึ่งชาติเดียวกัน

6. อำนาจอธิปไตย ถ้าเราคั่นดูหนังสือโบราณพระนามพระเจ้าแผ่นดินก็ตาม ขนบธรรมเนียมราชประเพณีราชาภิเศกก็ตามจะปรากฏว่าความตอนหนึ่งในพระนามพระเจ้าแผ่นดินนั้นมีว่า อเนกนิกรสโมสรสมมต และในพิธีบรมราชาภิเศกก็มีพราหมณ์และข้าราชการผู้ใหญ่ถวายเครื่องราชกกุธภัณฑ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงว่า พระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติด้วยประชาชนอันเชิญเสด็จขึ้น หากได้เสด็จถวัลยราชสมบัติโดยพระราชอำนาจที่มาจากสวรรค์อย่างต่างประเทศบางแห่งเข้าใจไม่ ทั้งนี้ก็เป็นการแสดงว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมาแต่ปวงชน

7. พระบรมวงศานุวงศ์เป็นบุคคลที่ควรจะอยู่เหนือความติเตียนทั้งหลายควรอยู่แต่ในฐานะที่เป็นพระคุณ ควรอยู่ในฐานะอันประชาชนถึงเคารพนับถือ ดังนั้นจึงไม่ควรอยู่ในฐานะ

<sup>91</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 34/2475 วันพุธที่ 16 พฤศจิกายน 2475, หน้า 359-368.



ทางการเมือง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงเห็นชอบด้วย ปรากฏตามสำเนาลายพระราชหัตถ์เลขาเรื่องเจ้านายเหนือการเมือง ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2475

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 ครั้งที่ 35/2475 วันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475<sup>92</sup> ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ละมาตรา ซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐที่น่าสนใจ ดังนี้

“มาตรา 1 สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวซึ่งจะแบ่งแยกออกจากกันมิได้

ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

แนวความคิดที่เขียนไว้เช่นนี้เพราะมีความประสงค์จะรวมคนไทยซึ่งเวลานี้มีบางคนนึกว่าตัวเป็นไทยเรียกพวกอื่นว่าไม่ใช่ไทย ทั้งมีคนที่นับถือศาสนาต่างกันคิดแตกพวกกันว่าต่างศาสนาซึ่งความรู้สึกเช่นนี้เป็นของไม่พึงปรารถนา จึงหวังจะรวมให้เป็นปึกแผ่นแน่นหนาอันหนึ่งอันเดียวเป็นราชอาณาจักรมีพระเจ้าแผ่นดินทรงปกครองอำนาจจำกัดโดยรัฐธรรมนูญที่ประชุมได้แก้ข้อความมาตรา 1 วรรคแรก ใหม่เป็น “สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้”

มาตรา 2 ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแถลงว่า “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

อำนาจอธิปไตยซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า “Sovereignty” คืออำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติคือ ราษฎรรวมกัน แต่อำนาจนี้ราษฎรรวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอาอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่งแล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริงแต่ท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์แถลงว่า ในทางภาษาคำว่า “ประมุข” ก็แปลว่าสูงสุดอยู่แล้ว “มุข” แปลว่า “หน้า” แปลว่าสูงสุด และคำว่าประมุขนี้แปลตามศัพท์ก็เป็นคนๆ เดียวเท่านั้นไม่ต้องการคุณศัพท์มาแสดงอีกว่าประมุขสูงประมุขต่ำ

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของไทยยังไม่มีความชัดเจนว่า อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย ตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการ

<sup>92</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 35/2475 วันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2475, หน้า 371.

ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 น่าจะเป็นการผสมผสานระหว่าง แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติกับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ข้อความตามมาตรา 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 คล้ายกับรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 ของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 3 บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน..." เพียงแต่ใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน คือ อำนาจสูงสุดกับ อำนาจอธิปไตย ของประเทศกับของชาติ และเป็นของราษฎรทั้งหลายกับเป็นของประชาชน

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะใช้คำว่า "เป็นของราษฎร" ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้ประชาชน ควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตามแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็น ของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในเวลานั้น ปัญหาที่ถกเถียงกันว่าอำนาจอธิปไตย ควรเป็นของชาติหรือของประชาชนไม่ใช่เรื่องสำคัญเท่ากับการต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญา สิทธิ ราชย์และการเผยแพร่ความคิดว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดนั้นเป็นของราษฎร เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะแนวความคิดอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนหรือ ของชาติ ต่างก็เป็นแนวความคิดที่การคัดค้านแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของ พระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (ฉบับถาวร) ได้มีการ เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวในมาตรา 2 บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวง ชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นี้" และมาตรา 20 บัญญัติว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยาม มิใช่แต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ใน ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ"

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงก่อนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่า "เป็นการยกเอาประเพณีของเราแต่ โบราณขึ้นกล่าวซ้ำเท่านั้นเอง ถ้าเราค้นดูหนังสือโบราณ พระนามพระเจ้าแผ่นดินก็ตาม ขนบธรรมเนียมราชประเพณีราชาภิเษกก็ตาม จะปรากฏว่าความตอนหนึ่งในพระนามพระเจ้า แผ่นดินนั้นมีว่า อเนกนิกรสโมสรสมมตและในพิธีราชาภิเษกก็มีพราหมณ์และข้าราชการชั้น ผู้ใหญ่ถวายเครื่องราชกกุธภัณฑ์ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงว่า พระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราช สมบัติโดยพระราชอำนาจที่มาจากดวงสวรรค์อย่างต่างประเทศบางแห่งเข้าใจไม่ ทั้งนี้ก็เป็น การแสดงว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมาจากปวงชน"<sup>93</sup> และในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ

<sup>93</sup>รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่34/2475 วันพฤหัสบดี ที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 362 และ นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475, หนังสือชุดเอกสารการเมืองไทยของศูนย์ศึกษาการพัฒนา ประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 19.

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แถลงว่า "อำนาจอธิปไตยซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า (sovereignty) คืออำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติ คือราษฎร รวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอาอำนาจอันนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ว่าท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ"<sup>94</sup>

มีข้อน่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย" แสดงให้เห็นถึงการยอมรับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตามแนวความคิดของซีเอเยส์มาใช้แล้ว เพราะใช้คำว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศ" สมาชิกสภาผู้แทนจึงเป็นตัวแทนของชาติ ภายหลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในชาติแล้ว ดังนั้นผลที่ตามมาก็คือผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจึงขาดจากประชาชนไปทันที ตรงจุดนี้เองที่เป็นข้อโต้แย้งหนึ่งของผู้ที่ไม่เห็นด้วยที่จะโดยให้เหตุผลว่าไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาได้ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่ต่างก็บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยทั้งสิ้น มีแค่ 2 ฉบับเท่านั้น ที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยซึ่งก็ได้แก่ มาตรา 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475<sup>95</sup> มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517<sup>96</sup> และมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>97</sup>

ความหมายของคำว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หมายความว่าประชาชน แต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและมอบอำนาจอธิปไตยบางอย่างของแต่ละคนไว้แก่สังคมหรือรัฐเรียกว่าอำนาจอธิปไตย ดังนั้น บุคคลแต่ละคนจึงต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยจึงเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของคณาส่วนรวม การตัดสินใจทุกๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐตามแนวความคิดประชาธิปไตยทางตรง ถือว่าประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิหรือเจ้าของสิทธิในอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของสิทธิดังกล่าวก็เช่น การลงประชามติโดยประชาชน การถอดถอนผู้แทนราษฎรโดยประชาชน ในตัวอย่างดังกล่าวเป็นการแสดงออกซึ่ง

<sup>94</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 373.

<sup>95</sup> มาตรา 1 "อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย"

<sup>96</sup> มาตรา 3 "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

<sup>97</sup> มาตรา 3 "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ"

การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงจากประชาชน ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังกล่าวได้มีข้อถกเถียงกันถึงว่าควรจะบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย หรือ เป็นของปวงชนชาวไทยดี ในข้อคิดเห็นดังกล่าวได้แบ่งออกเป็น 2 แนวความคิด ดังนี้<sup>98</sup>

แนวความคิดแรกเห็นควรให้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

1. อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือประชาชนเป็นสำคัญ ประชาชนย่อมเป็นใหญ่และอำนาจนั้นย่อมเป็นของประชาชน

2. การใช้คำว่า "อำนาจอธิปไตยมาจาก..." เป็นการใช้ที่ไม่ถูกต้องตามหลักภาษา เพราะแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยไม่ได้อยู่ที่ประชาชนๆ ไม่มีสิทธิในอำนาจอธิปไตยและไม่ถูกต้องตามหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ โดยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่างก็ยอมรับว่าประชาชนทั้งประเทศย่อมไม่อาจมาใช้อำนาจอโดยตรงได้ จึงบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจดังกล่าวทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล แม้การใช้อำนาจอของพระมหากษัตริย์ทำให้คิดว่า ถ้าเป็นของประชาชนแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจไม่ได้ ซึ่งความจริงมิได้เป็นเช่นนั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดิน อยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ อำนาจอธิปไตยนี้เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ จึงมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะใช้ได้ แต่แท้ที่จริงการใช้อำนาจอของพระมหากษัตริย์ย่อมมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนชาวไทย จึงเป็นการถูกต้องแล้ว

3. การใช้คำว่า "มาจาก" ทำให้มีผู้แทนบางท่านการตีความว่า เมื่ออำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนเลือกผู้แทน ผู้แทนก็เป็นผู้แทนของประชาชนตลอดไป ไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นของประชาชนอีก

แนวความคิดฝ่ายที่สองเห็นว่า ควรบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย โดยให้เหตุผลดังต่อไปนี้

1. ในอดีตมีรัฐธรรมนูญไทยเพียง 2 ฉบับที่บัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของไทยใช้คำว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย โดยอ้างเหตุผลที่ปรากฏในบันทึกการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475ว่า "อำนาจอธิปไตยซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า (sovereignty) คืออำนาจอสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติ คือราษฎร

<sup>98</sup>มนตรี รูปสุวรรณ, กาญจนารัตน์ สิวโรจน์, ฤทัย หงส์สิริ, มานิตย์ จุมปา และคมสัน โพธิ์คง, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า58-61.

รวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอาอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ว่าท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ"

2. รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขส่วนใหญ่ใช้ถ้อยคำอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน

3. การบัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยจะก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องขึ้นในบางเรื่อง ผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้นจะกลายเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของประชาชนและต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชน(le mandat impératif) เมื่อเป็นดังนี้ก็จะทำให้บทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญใช้การไม่ได้ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย บทบัญญัติดังกล่าวก็จะใช้ไม่ได้ เพราะผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเมื่อเป็นตัวแทนของเขตเลือกตั้งแล้ว ประชาชนในเขตเลือกตั้งจะสั่งการอย่างไร ผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นก็ต้องปฏิบัติตาม อีกกรณีก็คือ การบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้นก็ไม่ได้สอดคล้องกับการบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย เพราะถ้าประชาชนเป็นเจ้าของสิทธิในอำนาจอธิปไตยก็แสดงว่า ประชาชนจะใช้สิทธิในอำนาจอธิปไตยหรือไม่ก็ได้ แต่การบัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่เลือกตั้งนั้นเท่ากับเป็นการบังคับประชาชนต้องไปเลือกตั้ง ประชาชนไม่สามารถจะปฏิเสธได้ ไม่สามารถที่จะเลือกไม่ไปเลือกตั้งได้ การเลือกตั้งก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นการบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยจึงไม่ถูกต้อง

4. พิจารณาจากทางประวัติศาสตร์ของไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์แต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยาม พุทธศักราช 2475 นั้นไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ถือว่าเป็นการจัดทำโดยพระมหากษัตริย์ด้วยลำพังพระองค์เอง เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงสละอำนาจดังกล่าวและมีความเห็นร่วมกับประชาชนจัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยาม พุทธศักราช 2475 ขึ้นบทบัญญัติที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยจึงสอดคล้องกับบทบัญญัติที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามก็มีความคิดเห็นว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยนั้นและพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจดังกล่าวนั้นแสดงให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเพณีในสังคมวัฒนธรรมไทยอันเกิดจากการสังคมนั้นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระมหากษัตริย์กับประชาชนและถ้ามองย้อนกลับไปก่อนการปฏิวัติในเดือนมิถุนายน 2475 นั้นอำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ครั้งเมื่อคณะราษฎรเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ก็สละพระราชอำนาจนั้นให้ประชาชนทั้งประเทศ ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระองค์ลง

อยู่ที่รัฐธรรมนูญแต่ยังทรงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชนซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่า พระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน<sup>99</sup>

ดังนั้นถ้าวิเคราะห์โดยนัยนี้แสดงให้เห็นว่าถ้าบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้วก็เป็น การตัดความไปว่าอำนาจอธิปไตยไม่ได้เป็นของพระมหากษัตริย์อีกต่อไป (ซึ่งตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนนั้นยังแสดงให้เห็นถึงว่าอำนาจอธิปไตยยังเป็นทั้งของกษัตริย์และประชาชนอยู่)

กล่าวโดยสรุปแล้วไม่ว่ารัฐธรรมนูญของไทยจะบัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยหรือเป็นของปวงชนชาวไทยนั้นได้เป็นที่ถกเถียงกันมานานแต่การถกเถียงดังกล่าวเป็นการถกเถียงเรื่องความเหมาะสมของคำมากกว่าจะมาถกเถียงถึงเรื่องแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามแนวความคิดของรูสโซหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติตามแนวความคิดของซีเอเยส์ สิ่งที่ควรตระหนักถึงก็คือการบัญญัติอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยนั้น ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนั้น อำนาจอธิปไตยที่ว่า เป็นของปวงชนชาวไทยนั้นเป็นของประชาชนจริงหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด มีกลไกหรือวิธีการใดบ้างที่ให้โอกาสแก่ประชาชนผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยดังกล่าวสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของเขาได้อย่างเกิดมรรคและเกิดผลที่แท้จริง

### 3.6 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย

**3.6.1 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐสูงสุด** ในการปกครองตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-structure) ในการจัดตั้งการบริหารของรัฐ แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งคณะราษฎรได้เข้าทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ถือว่าเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญของไทยในการจัดระเบียบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475 ถึง 2520 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถึง 9 ฉบับ และธรรมนูญการปกครอง 3 ฉบับ โดยมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อใช้อำนาจรัฐไว้ ดังนี้

#### 3.6.1.1 องค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ

1. แนวความคิดพื้นฐาน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเชื่อว่าร่างโดยปรีดี พนมยงค์ ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ

<sup>99</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 24-25.

แรกของไทยที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองเพื่อจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจแทนรัฐ ตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ ตลอดจนถอดถอนกรรมการราษฎร (ฝ่ายบริหาร) หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดได้<sup>100</sup> นอกจากนี้สภายังมีอำนาจลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจยับยั้งได้ โดยถือความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นแนวความคิดในการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภาในประเทศไทยประชาธิปไตยทั่วไป แตกต่างกันเฉพาะระยะเวลาที่ให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจพิจารณายับยั้งร่างรัฐธรรมนูญซึ่งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ กำหนดไว้เพียง 7 วัน

ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก นอกจากมีอำนาจออกกฎหมายแล้วยังมีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหาร (กรรมการราษฎร)แล้วยังมีอำนาจถอดถอนพนักงาน (ข้าราชการประจำ) ของรัฐบาลผู้ใดก็ได้ ซึ่งเป็นอำนาจที่มีมากกว่าสภาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทั่วไป ความโดดเด่นของสภาตามธรรมนูญการปกครองชั่วคราวที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอาญาซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหา ตามมาตรา 6 ซึ่งศาลยุติธรรมธรรมดาไม่มีอำนาจ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ตามแนวความคิดของปรีดีถึอว่า สภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชนที่เหนือกว่าองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จึงกำหนดให้สภามีอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติ ทางธุรการหรือฝ่ายบริหาร และทางตุลาการ ทำให้สภามีอำนาจมากแทบไม่จำกัด และในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ก็ไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาได้ แต่กำหนดให้สมาชิกสภาตรวจสอบกันเอง ในกรณีผู้แทนคนใดต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือตาย หรือสภาวินิจฉัยให้ออก เนื่องจากเป็นผู้ทำความเสียหายแก่สภาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกผู้อื่นแทนตำแหน่งที่ว่างตามธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 16

สรุป ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 สะท้อนแนวความคิดของปรีดีตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเหนือกว่าฝ่ายอื่น เนื่องจากสภาผู้แทนเป็นตัวแทนของประชาชน โดยยึดหลักกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจโดยการกำหนดให้บุคคลและคณะบุคคลต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน เป็นการวางหลักการปกครองในรูปแบบของอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน สภานิติบัญญัติตามแนวความคิดของปรีดีถูก

<sup>100</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 8 และมาตรา 9, ใน เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45, (กรุงเทพฯ : นิติเวช, 2483), หน้า 133.

วิจารณ์ว่ามีลักษณะพิเศษบางประการคล้ายกับการปกครองของโซเวียตและจีน เช่น การกำหนดให้มีสภาเป็น 3 สมัยอย่างจีน และการกำหนดการเลือกตั้งเป็นขั้นเป็นตอนคล้ายกัน

2. แนวความคิดการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยโดยรัฐธรรมนูญหลายฉบับในระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2520 แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีพื้นฐานแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในสภาแทนรัฐจึงต้องเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ในระยะเริ่มแรกการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญของไทยยังมีข้อจำกัดในเรื่องของความรู้และความเข้าใจในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ประกอบกับคณะราษฎรและปรีดี ยังต้องการควบคุมการบริหารประเทศให้เป็นไปตามความประสงค์ของคณะราษฎร จึงได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนในการตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว จำนวน 70 คน เป็นสมาชิกในสภา และกำหนดระยะเวลาในการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไว้เป็น 3 ระยะโดยในสมัยที่ 1 ให้สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดโดยถือว่าคณะราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนในการเลือกตัวแทน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตั้งไว้ 70 คน ในสมัยที่ 1 จะเปลี่ยนเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 ภายในหกเดือน และสมาชิกประเภทที่ 2 จะหมดไปเมื่อประชาชนมีการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินครึ่งของประชาชนทั่วประเทศแต่ต้องไม่เกิน 10 ปี ในสมัยที่ 3 จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ที่ผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด แนวความคิดดังกล่าวของปรีดีมีลักษณะคล้ายคลึงกับ ดร.ซุนยัตเซ็น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปรีดีได้รับอิทธิพลทางความคิดนี้มาจากความสนใจการปฏิวัติจีนของซุนยัตเซ็นที่มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย 3 สมัย ในรัฐธรรมนูญของจีนที่ร่างตามแนวความคิดของ ซุนยัตเซ็น สมัยที่ 1 เรียกว่าสมัยปราบปรามทางทหาร คณะทหารจะมีอำนาจเด็ดขาดเพื่อรวมประเทศ เทียบได้กับสมัยที่ 1 ของธรรมนูญการปกครองชั่วคราวที่ให้คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ หลังการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 2 เป็นสมัยอบรมทางการเมืองของจีนเพื่อให้การศึกษาทางการเมืองสิทธิหน้าที่และการใช้อำนาจอธิปไตยแก่ประชาชนมีกำหนด 6 ปี ซึ่งเปรียบเทียบกับสมัยที่ 2 ตามธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ซึ่งคณะราษฎรเป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศพรรคเดียวเหมือนคณะกรรมการบริหารกลางแห่งคณะพรรคโกวมินตัง เป็นช่วงที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์และต้องให้การศึกษาราษฎรในด้านการเมืองการปกครองระบอบ



ประชาธิปไตย โดยกำหนดไว้ไม่เกิน 10 ปี ส่วนสมัยที่ 3 เรียกว่าสมัยรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญชั่วคราวของสยามและรัฐธรรมนูญของจีนมีลักษณะสอดคล้องกัน<sup>101</sup>

สรุป แนวความคิดในการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีรากฐานมาจากแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของล็อคโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แนวความคิดในการพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรอยู่บนหลักพื้นฐานของการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐและเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายโดยมีผู้แทนในการใช้อำนาจรัฐมาจากประชาชน แต่ทิศทางการพัฒนาสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติของไทยยึดถือหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพียงรูปแบบเท่านั้นโดยมีการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไว้ชัดเจนและมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร, รัฐสภา, สภาร่างรัฐธรรมนูญ(ตามรัฐธรรมนูญการปกครองปี 2502) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ(รัฐธรรมนูญการปกครอง ปี 2515และปี 2520) สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน(รัฐธรรมนูญ ปี 2519) เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แต่โดยเนื้อหาแล้วยังมีได้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างแท้จริง เพราะสมาชิกที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะในช่วงที่การปกครองของประเทศอยู่ภายใต้การนำของคณะรัฐประหารสภานิติบัญญัติเป็นรูปแบบสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์โดยการเสนอชื่อของฝ่ายบริหารหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารทั้งสิ้น ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจเท่ากับฝ่ายบริหารทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติเสียเอง นอกจากนี้ ยังขัดกับหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งมิได้เป็นตัวแทนของประชาชนจึงไม่อาจใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนได้ กฎหมายที่ออกมาจากสภาดังกล่าวจึงไม่ใช่เจตจำนงทั่วไปของประชาชนและไม่อาจนำมาใช้กับประชาชนได้

3.รูปแบบองค์กรนิติบัญญัติ รูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยแบ่งเป็น 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดที่ต้องการให้สภานิติบัญญัติมีเพียงสภาเดียว และแนวความคิดที่สองต้องการให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีสองสภา แนวความคิดดังกล่าวเกิดจากการผสมผสานแนวความคิดเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นตัวแทนของประชาชนและข้อจำกัดของประชาชนที่ยังไม่มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง รูปแบบ ของสภานิติบัญญัติสภาเดียวหรือสองสภา ได้มีการนำมาเป็นแนวทางการจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของไทยจำแนกได้ ดังนี้

3.1 องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติรูปแบบสภาเดียว เป็นรูปแบบที่ถูกนำมาใช้ในการจัดตั้งสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏตามรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2520 หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

<sup>101</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: พานิชสุภผล, 2488), หน้า 304-306.

พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2495 และปี 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ปี 2502 ปี 2515 และปี 2520 ซึ่งมีความแตกต่างทางความคิดเรื่องที่มาของสมาชิกเป็น 2 แนวความคิด คือ

ก.สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด แนวความคิดนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ปี 2502,ปี 2515,ปี 2520

ข.สมาชิกมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง เป็นรูปแบบที่ถูกนำมาใช้ในการจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏตามรัฐธรรมนูญของไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495

3.2 องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติรูปแบบสองสภา เป็นรูปแบบที่ถูกนำมาใช้ในการจัดตั้งรัฐสภาให้เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ปรากฏตามรัฐธรรมนูญของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2520 หลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2489 ปี 2490 ปี 2492 ปี 2511 และปี 2517 ซึ่งมีความแตกต่างทางความคิดเรื่องที่มาของสมาชิกเป็น 2 แนวความคิด คือ

ก.สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและทางอ้อม เป็นรูปแบบที่ถูกนำมาใช้ในการจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย พวรสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งทางอ้อมและลับ และสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งทางตรงและลับ

ข.สมาชิกมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง เป็นรูปแบบที่ถูกนำมาใช้ในการจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2490,2492,2511และปี 2517

4.แนวความคิดของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติในรูปแบบของสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ยังมีแนวความคิดที่แตกต่างในเรื่องของการใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งเป็น 2 แนวความคิด คือ

4.1แนวความคิดแรก คณะราษฎรโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนคณะราษฎรซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

4.2แนวความคิดที่สอง พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏตามมาตรา 33 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับ

ชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และมีอำนาจเลือกและแต่งตั้งตามมาตรา 82 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และมาตรา 107 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยมีองค์มนตรีเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ

4.3 แนวความคิดที่สาม พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจแต่งตั้งตามรายชื่อที่ฝ่ายบริหารหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารเสนอ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 110 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ปี 2502 ปี 2515 และ ปี 2520

สรุป การจัดตั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงปี 2475 ถึง ปี 2520 ยังมีแนวความคิดในเรื่องรูปแบบขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติว่าควรมีสภาเดียวหรือสองสภา และที่มาของสมาชิกควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หรือมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ตลอดจนผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติประเภทที่มาจากแต่งตั้ง หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลานั้นหลายฉบับกำหนดรูปแบบสภานิติบัญญัติเป็นแบบสองสภา มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งได้แก่วุฒิสภา แต่หากเปรียบเทียบกับธรรมนูญการปกครอง ปี 2502 ปี 2515 ปี 2520 จะพบว่า มีแนวความคิดแตกต่างกันกล่าวคือ ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติเป็นแบบสภาเดียว สมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยการเสนอของหัวหน้าคณะรัฐประหารทั้งหมด ย่อมแสดงให้เห็นแนวความคิดที่จะปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนและเปลี่ยนมาเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวโดยนำสถาบันพระมหากษัตริย์มาสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

### 3.6.1.2 องค์กรใช้อำนาจทางบริหาร

#### 1. แนวความคิดพื้นฐานพระราชบัญญัติธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

ชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่วางรากฐานการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการราษฎร ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการราษฎร 1 นาย และกรรมการราษฎร 14 นาย รวมเป็น 15 นาย การเข้าสู่ตำแหน่งของประธานคณะกรรมการราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกในสภา 1 คน เป็นประธานกรรมการและให้ประธานกรรมการเลือกสมาชิกในสภาอีก 14 คน เป็นกรรมการโดยได้รับความเห็นชอบของสภาในกรณีสภาเห็นว่ากรรมการราษฎรมิได้ดำเนินการตามรัฐประศาสนโยบายของสภา สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่แล้วเลือกตั้งใหม่ โดยมีแนวความคิดพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนในเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐเป็น 3 อำนาจ คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร มอบให้กับ “คณะกรรมการราษฎร” ทำหน้าที่ด้านบริหารปรากฏตามหมวด 4 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 คณะกรรมการราษฎรนอกจากทำหน้าที่ด้านการบริหารแล้วยังมีอำนาจในการออกกฎหมายในกรณีมีเหตุฉุกเฉินได้(มาตรา

29) มีอำนาจตั้งเสนาบดีและเสนาบดีต้องรับผิดชอบต่อคณะราษฎร(มาตรา 31) โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนในการแต่งตั้งคณะกรรมการราษฎรจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหลักการสำคัญตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น คณะกรรมการราษฎร จึงต้องมาจากตัวแทนของประชาชนเพื่อใช้อำนาจแทนรัฐ

ข้อสังเกตคณะกรรมการราษฎรที่สร้างขึ้นตามธรรมนูญมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการจัดรูปฝ่ายบริหารตามการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทั่วไป เพราะคณะกรรมการราษฎรไม่ได้เป็นผู้บริหารงานกระทรวงต่างๆ โดยตรงในลักษณะที่เป็นคณะรัฐมนตรีหรือ Cabinet แบบตะวันตก แต่คณะกรรมการราษฎรจะทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายการบริหารงานในกระทรวงต่างๆ ของเสนาบดีและเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของเสนาบดีในกระทรวงต่างๆ อีกต่อหนึ่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎรดังที่ปรากฏในธรรมนูญการปกครองชั่วคราวเปรียบได้กับการปกครองของโซเวียตและจีน<sup>102</sup> สภาใหญ่แห่งโซเวียต(General Congress of Soviets) จะเลือกคณะบริหารชั้นคณะหนึ่งเรียกว่า General Executive Committee คณะบริหารนี้มิได้ทำหน้าที่บริหารโดยตรงแต่จะมีคณะกรรมการดูแลการแทน เรียกว่า เปรสิเดียม (Praesidium) คณะเปรสิเดียมจะเป็นผู้คัดเลือกเสนาบดี ซึ่งเรียกว่า ผู้รักษาการแทนประชาชน (Council of the Peoples Commissars) ดังนั้นคณะเปรสิเดียมจึงเปรียบได้กับคณะกรรมการราษฎรตามธรรมนูญชั่วคราว<sup>103</sup> และคล้ายกับประเทศจีนที่มีเสนาบดีเป็นผู้รับคำสั่งจากสภาบริหาร (Executive Yuan) ซึ่งเป็นสภาที่รับผิดชอบต่อรัฐบาลกลางอีกต่อหนึ่ง สภาบริหาร(Executive Yuan)เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในทางบริหารของประเทศ มีเสนาบดีเป็นพนักงานรับคำสั่งจากสภาบริหาร(Executive Yuan) ดังนั้น ตามธรรมนูญชั่วคราว การจัดรูปแบบของฝ่ายบริหารจึงมีลักษณะที่คล้ายกับจีนและโซเวียต ตำแหน่งเสนาบดีได้ถูกลดบทบาทและอำนาจลงโดยโอนอำนาจอันแท้จริงของเสนาบดีไปอยู่กับคณะราษฎรเกือบทั้งหมด เสนาบดีตามธรรมนูญชั่วคราวไม่ได้ทำการเป็นคณะและไม่มีความรับผิดชอบร่วมกันเหมือนเสนาบดีในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เสนาบดีแต่ละกระทรวงต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎร คณะกรรมการราษฎรจะทำหน้าที่เสนาบดีที่แท้จริงด้วยการบริหารและดำเนินนโยบายของทุกกระทรวง<sup>104</sup>

2.แนวความคิดการพัฒนาองค์กรฝ่ายบริหาร นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จนถึง ปี 2520 แนวความคิดในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ

<sup>102</sup> ทิพวรรณ เจียมธีรสกุล, ปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2544), หน้า 167.

<sup>103</sup> หลวงจักรปาณิสวัสดิ์(วิสุทธิ ไกรฤกษ์), อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ, (พระนคร: โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475), หน้า 12.

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

อธิปไตยเป็นอำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ได้รับการยอมรับและมีการบัญญัติจัดตั้งองค์การใช้อำนาจฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองแผ่นดินทุกฉบับ ปัญหาขององค์การฝ่ายบริหารเกิดจากความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลทำให้รัฐบาลที่มีผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่องมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 39 ชุด ในช่วงระยะเวลา 45 ปี<sup>105</sup> เฉลี่ยชุดละ 1 ปีเศษ มีนายกรัฐมนตรีถึง 14 คน รัฐบาลที่นำโดยผู้นำฝ่ายทหารจะมีเสถียรภาพและสามารถบริหารประเทศได้ยาวนานกว่ารัฐบาลที่มาจากพลเรือน เช่น รัฐบาลพันเอกพระยาพลพลพลพยุหเสนา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 5 ครั้ง รวมเวลาบริหารประเทศ 5 ปีเศษ รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 8 ครั้ง รวมเวลาบริหารประเทศ 14 ปี 11 เดือน รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 1 ครั้ง รวมเวลาบริหารประเทศ 4 ปี 9 เดือน และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 4 ครั้ง รวมเวลาบริหารประเทศ 10 ปี 6 เดือน<sup>106</sup> เป็นต้น รวมเวลาที่รัฐบาลผู้นำทหารบริหารประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง 2520 รวม 35 ปีเศษ อำนาจรัฐส่วนใหญ่จึงตกอยู่กับผู้นำทางทหารมากกว่าประชาชน ในห้วงระยะเวลาดังกล่าวฝ่ายทหารได้ใช้กำลังก่อการกบฏถึง 5 ครั้ง ทำรัฐประหาร 4 ครั้ง ปฏิวัติ 3 ครั้ง และปฏิรูป 1 ครั้ง รวม 13 ครั้งเพื่อปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญและสถาปนาการปกครองโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ความอ่อนแอของรัฐบาลพลเรือนและการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจการปกครองทำให้องค์กรฝ่ายบริหารมิได้เป็นองค์กรที่มาจากตัวแทนของประชาชน ซึ่งขัดกับหลักการในทางกฎหมายมหาชนเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่กลับเป็นการสนับสนุนการปกครองโดยบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

แนวความคิดในการพัฒนาองค์การฝ่ายบริหารในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2475 ถึง 2520 จึงมุ่งพัฒนาคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี โดยการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีบางประการเพิ่มเติมไว้อย่างแน่ชัดในรัฐธรรมนูญโดยนำแนวความคิดการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตัวแทนประชาชนและการแบ่งแยกการใช้อำนาจมาเป็นแนวทางพัฒนาความคิด ดังนี้

## 2.1 แนวความคิดเรื่องการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยประชาชน

### 2.1.1 แนวความคิดนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แนวความคิดดังกล่าวปรากฏเป็นครั้งแรกอยู่ใน มาตรา 33 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 47 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และมาตรา 177 ของรัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดอำนาจ

<sup>105</sup> ชาวนะ ไตรมาส, ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2542), หน้า 19-21.

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

อธิปไตยเป็นของประชาชนดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงต้องมาจากตัวแทนของประชาชน ความคิดดังกล่าวนอกจากเป็นการสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนแล้วยังเป็นการปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐของผู้นำฝ่ายทหารและข้าราชการประจำมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย เป็นแนวความคิดที่จะแยกการใช้อำนาจระหว่างข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมืองเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของข้าราชการประจำ

### 2.1.2 แนวความคิดคณะรัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจาก

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แนวความคิดดังกล่าวปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 47 และได้มีการนำมาใช้อีกในรัฐธรรมนูญปี 2517 มาตรา 177 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2.2 แนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ แนวความคิดที่สนับสนุนแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐโดยการห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีมีปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2489 และได้มีการนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญปี 2492 และปี 2517

### 2.3 แนวความคิดสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียว

การให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาวุฒิสภาหรือสมาชิกประเภทที่ 2 จะปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายฉบับคือ รัฐธรรมนูญปี 2475(ฉบับถาวร) ปี 2490 ปี 2492 ปี 2495 ปี 2511 นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ได้แก่ คือ รัฐธรรมนูญปี 2475(ฉบับถาวร)และรัฐธรรมนูญปี 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ปี 2505 ปี 2515 และปี 2520 การกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายนิติบัญญัติจึงขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพราะเท่ากับฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจเสียเอง นอกจากนี้ยังเป็นการขัดต่อหลักการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนแต่กลับเป็นการส่งเสริมการใช้อำนาจโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

3. แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร แนวความคิดในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แตกต่างกัน คือ

ก. ประธานสภาฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ประธานสภาเป็นผู้แทนลงนามสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญปี 2475 (ฉบับถาวร),ปี 2495 ,ปี 2511ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ธรรมนูญการปกครองปี 2515) ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ธรรมนูญการปกครองปี 2502) ประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน(รัฐธรรมนูญ ปี 2519)และประธานสภานโยบายแห่งชาติ (ธรรมนูญการปกครอง ปี 2520)

ข. ประธานพฤษภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรลงนามสนองพระบรมราชโองการ(รัฐธรรมนูญปี 2489)

ค. ประธานอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ (รัฐธรรมนูญปี 2490)

### ง.ประธานรัฐสภา (รัฐธรรมนูญปี 2492 และปี 2517)

สรุป รูปแบบการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีผู้นำฝ่ายบริหารส่วนใหญ่มีแนวโน้มให้ประธานสภาฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และสอดคล้องในเรื่องของการเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งจากสภาให้เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นไปเฉพาะรูปแบบเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาในเนื้อหาแล้วจะพบว่า การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเนื่องจากสมาชิกสภาส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญการปกครองปี 2502 ปี 2515 และปี 2520 และรัฐธรรมนูญปี 2519 นอกจากนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรี ยกเว้น รัฐธรรมนูญ ปี 2517 ทำให้นายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากตัวแทนของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายมหาชนเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนและหลักการแบ่งแยกอำนาจเฉพาะรูปแบบเท่านั้น แต่ในเนื้อหาแล้วไม่ได้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนแต่อย่างใด

**3.6.1.3 องค์กรใช้อำนาจทางตุลาการ** โดยเหตุที่สถาบันทางตุลาการได้พัฒนาอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง ดังนั้น พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จึงบัญญัติการใช้อำนาจอธิปไตยในด้านการวินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นอำนาจของศาลไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 39 การระงับข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานี้

**1.แนวความคิดพื้นฐาน** การที่พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปตามที่กฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น เท่ากับเป็นการรับรองการใช้อำนาจทางตุลาการของศาลตามแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ศาลนับว่าเป็นสถาบันเก่าแก่เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันสภาผู้แทนราษฎร ศาลเป็นสถาบันที่มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานและเป็นปีกแผ่นพอสมควร ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง กระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในเวลานั้นอยู่ในมาตรฐานที่ใช้ได้ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสถาบันศาลอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของชาวต่างชาติในประเทศไทยการเปลี่ยนแปลงจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญการปกครองเป็นไปอย่างรีบเร่งจึงอาจเป็นเหตุให้กำหนดไว้เพียงมาตราเดียวเพื่อให้สมบูรณ์ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ แนวความคิดในการบัญญัติรับรองอำนาจตุลาการของศาลไว้เพียงมาตราเดียวได้มีการนำไปปฏิบัติในการบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครอง ปี 2502 ปี 2515 และ ปี 2520 และรัฐธรรมนูญปี 2519

ข้อสังเกตตามพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาของพระมหากษัตริย์ได้ด้วย เท่ากับว่าสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการใช้อำนาจตุลาการด้วย

2.แนวความคิดการพัฒนาองค์การตุลาการ เพื่อให้องค์กรตุลาการเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทำหน้าว่าเป็นอำนาจของศาล โดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์ การจัดตั้งศาลต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และมีหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแก่ผู้พิพากษา

ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวความคิดในการตีความรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสะท้อนแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชนเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญจึงมอบให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญและมีได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลแต่อย่างไร

พัฒนาการทางความคิดขององค์กรตุลาการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ คือ

2.1การห้ามตั้งศาลใหม่เพื่อพิจารณาคดีหนึ่งคดีใดหรือข้อหาหนึ่งข้อหาใด โดยเฉพาะแทนศาลธรรมดาที่มีตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้นๆ โดยเฉพาะจะกระทำมิได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดตั้งศาลพิเศษลงโทษผู้ก่อความไม่สงบที่มุ่งหมายเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2489, ปี 2490, ปี2492, 2495, ปี 2511 และ ปี 2517 สอดคล้องกับแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

2.2การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ ปี 2492 และ ปี 2495,ปี 2511,และปี 2517 สอดคล้องกับหลักการถ่วงดุลอำนาจและการแบ่งแยกอำนาจและความเสมอภาค

2.3 การกำหนดกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษา ปี 2489,ปี 2490, ปี 2492,ปี 2495,ปี 2511 และปี 2517 เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี และไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรอื่น ตามแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ

สรุป แนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจตุลาการโดยศาลที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย หลักความเสมอภาคและความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา

**3.6.1.4 สถาบันพระมหากษัตริย์** องค์การพระมหากษัตริย์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ให้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติ คำวินิจฉัยของศาล หรือการอื่นซึ่งมีกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะต้องกระทำในนามพระมหากษัตริย์ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นรากฐานของระบบกฎหมายมหาชนในประเทศไทย ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 2 “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่ง



รัฐธรรมนูญ”<sup>107</sup> แสดงให้เห็นเอกลักษณ์ของประชาธิปไตยไทยว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประมุขาศักดิ์ศรีและประชาชนต่างจากรัฐธรรมนูญชาติอื่น เนื่องจากเหตุผลในทางประเพณีการปกครองของไทยซึ่งพระมหากษัตริย์และประชาชนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และผลในทางกฎหมายในการในการทำรัฐประหารยึดอำนาจและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยและการออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ทำการรัฐประหารหรือปฏิวัติ แสดงให้เห็นว่าเมื่อก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ทรงสละอำนาจให้ประชาชนทั้งประเทศด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลตพระองค์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญเมื่อมีการรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญอำนาจที่เคยพระราชทานให้ประชาชนได้กลับคืนมายังพระมหากษัตริย์ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่คณะรัฐประหารจะต้องนำรัฐธรรมนูญใหม่ทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยโดยมีหัวหน้าคณะรัฐประหารหรือปฏิวัติเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยของไทยจึงอยู่กับพระมหากษัตริย์หรืออยู่กับพระมหากษัตริย์และประชาชนเท่านั้น สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยเป็นศูนย์รวมของชาติและทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในทางกฎหมายแต่ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองในการใช้พระราชอำนาจ เพราะมีผู้สนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองเสนอและลงนามรับสนอง<sup>108</sup>

### 3.6.2 แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง ปี 2520 มีน้อยมาก องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญในช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่

#### 3.6.2.1 ตูลาการรัฐธรรมนูญ รากฐานแนวความคิดการจัดตั้งตุลาการ

รัฐธรรมนูญอาจเป็นผลมาจากศาลไม่ยอมรับการใช้อำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 62 ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชนเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญจึงมอบให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่แนวความคิดนี้ได้รับการปฏิเสธว่าไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเพราะศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตูลาการรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

<sup>107</sup> “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475”, ราชกิจจานุเบกษา, 49(10 ธันวาคม 2475): 529.

<sup>108</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 การแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 189-190.

1. ตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญปี 2489 ได้จัดตั้งองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อแยกการใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรใน ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจตีความกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญมอบให้แก่ตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและให้ได้รับการยอมรับจากศาลเป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ โดยกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ยกเว้น การตีความบทบัญญัติกฎหมายใดที่จะใช้บังคับแก่คดีที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในกรณีที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและและรายงานความเห็นไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้ศาลทราบ คำวินิจฉัยถือเป็นเด็ดขาดและให้แจ้งให้ศาลปฏิบัติตาม หลักการนี้ได้นำมาบัญญัติต่อมาในรัฐธรรมนูญ ปี 2492 ,ปี 2495,ปี 2511และปี 2517 แต่รัฐธรรมนูญปี 2511 และปี 2517 ได้บัญญัติอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรให้อำนาจจำกัดลงว่ามีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับวงงานของรัฐสภาเท่านั้น

อย่างไรก็ดี บทบาทของตุลาการรัฐธรรมนูญไม่โดดเด่นมากนักเนื่องจากขาดความต่อเนื่องในการทำหน้าที่เพราะรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญมักถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหารหรือคณะปฏิวัติ ซึ่งแนวความคิดของคณะรัฐประหารหรือคณะปฏิวัติเกี่ยวกับอำนาจศาลซึ่งจะพบเห็นได้จากธรรมนูญการปกครอง ปี 2505 ปี 2515 และปี 2520 และรัฐธรรมนูญ ปี 2519 ต่างบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับวงงานของสภาหรือคณะรัฐมนตรีให้สภาเป็นผู้วินิจฉัย การที่ธรรมนูญการปกครองบัญญัติไว้เช่นนี้ในช่วงที่ใช้ธรรมนูญการปกครองบริหารประเทศจึงไม่มีองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญศาลฎีกาจึงวินิจฉัยว่าอำนาจการตีความกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของศาลโดยอาศัยประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 766/2505 “ศาลฎีกาได้ตรวจสอบสำนวนและพร้อมกันปรึกษาคดีนี้ในที่ประชุมใหญ่แล้วในปีพ.ศ. 2505 ข้อความที่อ้างว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดหรือบทหนึ่งบทใดแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ ได้หรือไม่”

ศาลฎีกาเห็นว่าโดยหลักกฎหมายทั่วไปและหลักการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีศาลเป็นผู้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดี หลักนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับก็ได้นำมาบัญญัติไว้เป็นใจความว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์และผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายดังนี้ ศาลจึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับ

ใดหรือบทหนึ่งบทใดจะใช้บังคับแก่คดีได้หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เว้นแต่จะมีบทกฎหมายใด โดยเฉพาะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่พิจารณานี้ไปตกอยู่แก่สถาบันอื่นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 114 บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดถ้า ศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ให้ส่งความเห็น ไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ต่อมาก่อนที่ศาลจะได้พิพากษาคดีนี้ได้มี ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 ยกเลิกรัฐธรรมนูญดังกล่าว ฉะนั้นในขณะที่ศาลจะพิพากษาคดีนี้ จึงไม่มีบทบัญญัติของบทกฎหมายใดที่ให้อำนาจหน้าที่พิจารณาดังกล่าวไปตกอยู่แก่สถาบัน อื่น อำนาจหน้าที่พิจารณานี้จึงคงอยู่ที่ศาลยุติธรรมดังเดิม ด้วยเหตุนี้ศาลฎีกาจึงเห็นว่าขณะนั้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าบทกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่และใช้บังคับได้หรือไม่เพียงใด<sup>109</sup> (สัญญา ธรรมศักดิ์ โปยม เลขยานนท์ สาราญ ศิริ พันธุ์ องค์คณะศาลฎีกาผู้วินิจฉัย) ต่อมาได้มีคำพิพากษาที่ 222/2506 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

สรุปจากแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาข้างต้นได้วางบรรทัดฐานไว้ชัดเจนว่า ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายและกฎหมายที่บัญญัติให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นศาลจึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้เป็นกฎหมายถูกต้องตาม รัฐธรรมนูญหรือไม่ กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นโมฆะ ซึ่งเท่ากับไม่เป็นกฎหมาย เสียเลยคำวินิจฉัยของศาลฎีกานี้ น่าจะเดินตามคำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงครามปี 2489 ซึ่งศาลฎีกาประชุมใหญ่มีความเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 ยังคงใช้บังคับอยู่เมื่อสภายัง ไม่ได้ตีความว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญศาลก็ย่อมจะวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายใดขัดต่อ รัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น หมายความว่าศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานว่าการตีความกฎหมายใดขัด ต่อรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2475 จะบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่ง รัฐธรรมนูญก็ตาม กรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกา 766/2505 เป็นกรณีรัฐธรรมนูญปี 2475 แก้ไข เพิ่มเติม ปี 2495 ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติ ดังนั้น ตุลาการรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอยู่แล้ว เท่ากับอำนาจศาลในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ได้กลับคืนมายังศาล ศาลจึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 225/2506 เมื่อยังไม่มีรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการแน่นอนและไม่มีคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญการวินิจฉัยบทกฎหมายใดตลอดทั้งการตีความรัฐธรรมนูญอันมิใช่เรื่องในวงงาน ของสภาศาลย่อมมีอำนาจกระทำ<sup>110</sup>

<sup>109</sup> เนติบัญญัติยสภา, คำพิพากษาศาลฎีกาประจำพุทธศักราช 2505 ตอน 3, (พระนคร: ไทยพิทยา, 2506), หน้า 768-769.

<sup>110</sup> เนติบัญญัติยสภา, คำพิพากษาศาลฎีกาประจำพุทธศักราช 2506 ตอนที่ 2, (พระนคร : ไทยพิทยา, 2507), หน้า 291-296.

2. ตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาคนใดสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี 2492 ปี 2511 และปี 2517

3. ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติมีหลักการเดียวกับที่ถูกระงับหรือไม่ ในกรณีนี้ประธานสภาอาจเสนอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกับร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้หรือไม่ ตามมาตรา 151 รัฐธรรมนูญ ปี 2517

4. ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาแต่ละสภา หรือสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรี อาจเสนอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา 224 รัฐธรรมนูญ ปี 2517

สรุป แนวความคิดในเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเริ่มมีมาตั้งแต่ปี 2492 แต่ขาดความต่อเนื่องทำให้พัฒนาการของแนวความคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตุลาการรัฐธรรมนูญพัฒนาไปได้อย่างล่าช้า โดยบทบาทส่วนใหญ่จะถูกจำกัดไว้เฉพาะอำนาจในการตรวจสอบกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดคดีหนึ่งหรือกฎหมายและศาลได้ส่งรายงานความเห็นมาให้พิจารณาหากศาลเห็นว่าไม่มีประเด็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็จะพิจารณาไปโดยไม่มีการจัดส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาและรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิคู่ความในคดีเสนอเรื่องนี้ต่อตุลาการรัฐธรรมนูญได้ การปฏิบัติยืดยาดอำนาจหรือการทำรัฐประหารส่งผลให้บทบาทของตุลาการศาลยุติธรรมต้องหยุดชะงักเป็นเวลานานทำให้บทบาทดังกล่าวตกอยู่กับศาลยุติธรรมตลอดมา อย่างไรก็ตามแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิได้ขาดหายไปเสียทีเดียวแต่กลับมีแนวโน้มว่าจะมีการเพิ่มบทบาทในการเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากบทบาทที่กำหนดเพิ่มมากขึ้นในรัฐธรรมนูญปี 2517

**3.6.2.2 ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา** รัฐธรรมนูญ ปี 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่น่าแนวความคิดในเรื่องของการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งแต่เดิมบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การที่รัฐธรรมนูญปี 2517 จัดตั้งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์กรสังกัดหน่วยงานรัฐสภา

**3.6.2.3 ศาลปกครอง** แนวความคิดในเรื่องการจัดตั้งศาลปกครองมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือ ที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน

เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2417 ในลักษณะเดียวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของกลุ่มภาคพื้นทวีปยุโรปซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปรีดี พนมยงค์ ประสงค์ให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนโดยให้มีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสโดยแถลงต่อสภาว่า จะยกฐานะกรมร่างกฎหมายให้มีสภาพเป็นศาลปกครองจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของฝรั่งเศส แบ่งกรมการเป็น 2 ประเภท คือ กรมการร่างกฎหมายมีหน้าที่ร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย และกรมการกฤษฎีกามีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง แต่จะต้องมีการตรากฎหมายกำหนดว่าอะไรเป็นคดีปกครองและมีกฎหมายกำหนดให้กรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาเรื่องนั้นไว้ด้วย โดยในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ....และร่างพระราชบัญญัติอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรแต่ค้างพิจารณาอยู่ในสภา และได้มีการเสนอใหม่เป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. .... แต่ผ่านการพิจารณาจากสภาเพียงฉบับเดียวคือพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ในปี พ.ศ. 2492 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามก็มีแนวความคิดจะเสนอกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองแต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน<sup>111</sup> การที่รัฐธรรมนูญปี 2517 ได้นำแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อเป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงเป็นความพยายามที่จะผลักดันให้ความคิดดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

สรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดในเรื่องการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2520 แต่อย่างไรก็ตามองค์กรดังกล่าวจะมีผลเป็นการจัดตั้งองค์กรต่อเมื่อมีการตรากฎหมายออกมากำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่วิธีการกำกับดูแลตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบก่อน จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ห้องค์กรดังกล่าวยังไม่มีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เนื่องจากองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐซึ่งต้องถูกตรวจสอบก็ไม่ประสงค์ให้มีการจัดตั้งองค์กรเหล่านั้นมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของตน ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลประกอบกับการทำรัฐประหารและปฏิวัติยึดอำนาจจากประชาชนไปไว้ที่กลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเกิดขึ้นบ่อยครั้งและยาวนานในแต่ละช่วงทำให้พัฒนาการทางแนวความคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องหยุดชะงักไม่มีความต่อเนื่องดังจะเห็นได้จากแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนกับถูก

<sup>111</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "จากเคาน์ซิลออฟสแตตเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา", วารสารกฎหมายปกครอง, 18(2542): 15-37.

ปฏิเสศที่จะหยิบยกมาดำเนินการและปล่อยเวลาให้ผ่านไปเกือบ 45 ปีหากพิจารณาจากแนวความคิดที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2520 และมีแนวโน้มว่าจะยืดเยื้อยาวนานออกไปอีกเนื่องจากมีความเห็นแตกแยกกันในเรื่องของแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐด้านตุลาการว่าสมควรที่จะกำหนดให้มีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมเป็นระบบศาลคู่หรือไม่ หรือสมควรให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาทั้งคดีแพ่งและคดีปกครองเป็นระบบศาลเดี่ยว แม้รัฐธรรมนูญปี 2517 จะบัญญัติให้มีศาลปกครอง โดยการตราเป็นกฎหมายแต่ความเห็นที่ขัดแย้งในแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐทางศาลยังไม่ยุติจึงเป็นเหตุผลสำคัญทำให้แนวความคิดการจัดตั้งองค์กรศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองไม่อาจเกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้

### 3.7 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม(Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน(Infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ความสำคัญของรัฐธรรมนูญมากหรือน้อยจึงอยู่ที่สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จะไม่จำกัดอยู่ที่เรื่อง สิทธิเสรีภาพ อันเกี่ยวกับแนวความคิดในการจำกัดการใช้อำนาจโดยมิชอบของพระมหากษัตริย์ในยุโรป แต่ได้ขยายตัวไปถึงเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ และมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การศึกษารัฐธรรมนูญของไทยที่ได้มีการประกาศใช้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึง ปี 2520 จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในรัฐธรรมนูญนิยมของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

**3.7.1. แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย** ประเทศไทยได้มีความพยายามนำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดในการวางรูปแบบการปกครองของประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ.2520 มีรัฐธรรมนูญและธรรมนูญทั้งสิ้น 16 ฉบับ แต่รัฐธรรมนูญบางฉบับกลับกลายเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารโดยมิได้คำนึงถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมอันเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490,2495 , ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 , ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย

พ.ศ.2515 , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520

อย่างไรก็ตามมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ได้นำหลักการแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏอยู่มากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่สภาพทางการเมืองในขณะนั้น รัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 , 2492 , และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยสามารถแยกพิจารณาถึงหลักการแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆดังนี้<sup>112</sup>

**3.7.1.1 รัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อย** นับแต่ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2475 จะพบว่าในการจัดทำรัฐธรรมนูญบางฉบับ ได้มีการนำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยการวางหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และกลไกในการจำกัดการใช้อำนาจบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งแม้จะบัญญัติมาตรการในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไว้ไม่มากนัก ตลอดจนมีข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่โครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการนำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ภายหลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ผู้นำทางการเมืองและทางการทหารคนสำคัญได้ตกเป็นจำเลยในคดีอาชญากรรมสงคราม และเสื่อมอำนาจลงอันเป็นผลมาจากความผิดพลาดในการบริหารประเทศในช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎร ซึ่งได้แก่นายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ จึงเสนอให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2489 ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 เป็นผลให้ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่การปกครองในระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองหลายประการ ได้แก่

1.1การปรับปรุงรัฐสภา กำหนดให้เป็นระบบรัฐสภาแบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และพฤฒสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางตรงและทางอ้อมโดยประชาชน และการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง เป็นการห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลัก Conflict of interests อันเป็นหลักการที่ยึดถือกันในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย

<sup>112</sup> วลัยมาศ แก้วศรีชัย, "สภาร่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม", (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 66-76.

1.2 สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองของชนชาวไทยมีขึ้นเป็นครั้งแรก แต่เป็นเพียงการรับรองเพียงหลักการเท่านั้น มิได้กำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นการเชื่อมต่องหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศกับประชาชนไว้ จึงทำให้พรรคการเมืองเป็นเพียงฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เท่านั้น

1.3 การจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก อันเป็นผลเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างศาลฎีกา และสภาผู้แทนราษฎร ที่ศาลฎีกาได้ก้าวล่วงมาวินิจฉัยว่า กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นโมฆะ ในคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีการจัดตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 40 คน ซึ่งจำนวนกึ่งหนึ่งมาจากสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาที่แต่ละคนสังกัดและอีกกึ่งหนึ่งมาจากการเลือกของรัฐสภา และในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย รัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำขึ้นนี้ได้มีการกำหนดหลักการใหม่ๆอันเป็นสาระสำคัญไว้ คือ

2.1 การรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง ของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพมากกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมาถึง 20 มาตรา โดยได้กำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ เป็นประเภทต่างๆ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆที่บัญญัติรวมไว้ในมาตราเดียวกัน เช่น สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิเสรีภาพในทางการเมือง สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน และสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงประชามติ เป็นการรับรองขึ้นเป็นครั้งแรก

2.2 การปรับปรุงโครงสร้างของรัฐสภา ยังคงเป็นระบบสองสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐสภาให้มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้น ดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างของวุฒิสภา โดยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จากเดิมที่เคยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การปรับปรุงนี้เป็นการแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องการให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ และมีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่หลักในการยับยั้งและถ่วงดุลการร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

(2) การกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีมีตำแหน่ง ในรัฐวิสาหกิจ หรือรับสัมปทานจากหน่วยงานราชการ หรือประโยชน์ใดๆ จากรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ รวมถึงกำหนดการห้ามรัฐมนตรีทำการค้า หรือรับประโยชน์ใดจากบริษัทหรือองค์การ



ใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร ตลอดจนการกำหนดแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง

แม้รัฐธรรมนูญจะมีเนื้อหาที่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพมากขึ้น แต่เป็นการมุ่งเน้นเพียงการเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มากขึ้นโดยมิได้พิจารณาถึงปัญหาของสภาพบังคับแห่งสิทธิเสรีภาพในทางปฏิบัติ ทำให้สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติขึ้นนั้นมีผลในทางปฏิบัติไม่

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งใช้เวลาในการจัดทำถึงเกือบ 10 ปี ได้บรรจุหลักประกันสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหัวใจสำคัญของหลักการรัฐธรรมนูญนิยมไว้ โดยได้มีการนำบทบัญญัติการรับรองสิทธิเสรีภาพเกือบทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาบัญญัติไว้ และยังมีการปรับปรุงระบบรัฐสภาโดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน เพื่อสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับฝ่ายบริหารได้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้กลับกลายเป็นเครื่องมือในการค้ำจุนอำนาจทางการเมือง ด้วยมาตรการและกลไกในการสร้างความมั่นคงให้กับฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้วุฒิสมาชิกจากการคัดเลือกโดยฝ่ายบริหารและมีจำนวนมากถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้วิธีการได้มาของวุฒิสภาย่อมเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารโดยแท้ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่มิได้บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันเหมือนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทำให้ฝ่ายบริหารกุมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และปราศจากการตรวจสอบอำนาจที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากมีการรวมอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียว จึงทำให้การใช้อำนาจมีแนวโน้มที่จะมากกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นได้ ดังนั้นแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงมีอาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการเหมือนกับธรรมนูญการปกครองปี 2502 ปี 2515 และ ปี 2520 ให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 21 ในการแก้ไขปัญหาแบบเบ็ดเสร็จ สภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมดของฝ่ายบริหาร เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อยมาก

**3.7.1.2 รัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาก** ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2520 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ผ่านมาได้พยายามนำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาเป็นกรอบในการกำหนดกลไกในการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา และในการร่างรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มในการนำ

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมากำหนดให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม มากขึ้นดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เช่น<sup>113</sup>

1.การรับรองสิทธิและเสรีภาพและการมีส่วนร่วม ทางการเมืองการปกครองของประชาชน ได้มีการแยกสิทธิและเสรีภาพต่างๆไว้ในแต่ละมาตราอย่างละเอียดและครอบคลุม และในขณะเดียวกันก็ได้ละเลยการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ด้วยการบัญญัติรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ตลอดจนการรับรองสิทธิของประชาชนในการออกเสียงเป็นประชามติ ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในหลักการใหม่ ดังนี้

1.1การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดและชัดเจนมีการเพิ่มการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งมีผลโดยตรงต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเพื่อเป็นการเพิ่มหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ถูกละเมิดสิทธิด้วยการแทรกแซงโดยมิชอบจากรัฐให้มั่นคงยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรองไว้ด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ กล่าวคือ รัฐสภาจะการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ได้

1.2 การบัญญัติให้มีหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นเอกเทศ มีการกำหนดหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยเฉพาะ ภายใต้บทบัญญัติซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นภายในเวลา 2 ปี ทั้งนี้ในแต่ละท้องถิ่นจะมีหลักประกันความอิสระในการกำหนดนโยบาย การภาษีอากร และการเงิน โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางอีกต่อไป

2.การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีการสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่นอกเหนือไปจากการตรวจสอบและถ่วงดุลในระหว่างองค์กร ด้วยหลักแบ่งแยกอำนาจขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้มาตรการและกลไกอันเป็นหลักการใหม่ๆ ดังนี้

2.1 การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรี ต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา ตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2.2 การกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี รับสัมปทาน หรือคงไว้ซึ่งสัมปทานที่ได้มาก่อนดำรงตำแหน่ง จากรัฐหรือหน่วยงานของราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมรวมทั้งห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือ

<sup>113</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-82.

รัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานปกติ

2.3 การกำหนดให้รัฐสภา มีอำนาจควบคุมความประพฤติของสมาชิก รัฐสภา โดยการตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก

2.4 การกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยคดีปกครองขึ้นเป็นครั้งแรก

2.5 การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆตามที่กฎหมาย บัญญัติ

2.6 การปรับปรุงองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดให้คณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง ตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นกลางมากขึ้น

### 3. การสร้างเสถียรภาพระบบรัฐสภาและรัฐบาล

3.1 การปรับปรุงระบบรัฐสภา ปรับปรุงระบบรัฐสภาให้มีความเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น อาทิ การกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา การ กำหนดให้มีสถาบันผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดให้นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีจำนวนหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และลดบทบาทของวุฒิสภาลง ให้คงทำ หน้าที่เพียงเป็นสภายับยั้ง และกัลนกรอร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

3.2 สร้างเสถียรภาพรัฐบาล ด้วยการเสริมสร้างระบบพรรคการเมือง โดยการกำหนดให้ผู้รับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็น ครั้งแรก และให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้นั้นสังกัดถูกยุบเลิก หรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้น เป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี (มาตรา 147 (3) และมาตรา 124 (7) (8) ) แต่มิได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองจึงส่งผลให้รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งต้อง ประกอบไปด้วยพรรคการเมืองและผู้สมัครอิสระจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลที่เกิดขึ้นต้องประสบ ปัญหาความไร้เสถียรภาพ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดมาตรการในการสร้างเสถียรภาพให้ เกิดขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมืองในการควบคุมสมาชิกพรรคอยู่ ในระเบียบวินัย และเพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองต้องตกเป็นเครื่องมือรักษาผลประโยชน์ ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

จึงได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายโดยเปิดเผยด้วย (มาตรา 45 วรรคท้าย)

นอกจากนี้ได้วางข้อจำกัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการกำหนดห้ามมิให้เจ้าของญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งที่แล้วขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้อีก หากปรากฏว่าการเสนอญัตติครั้งแรกได้คะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง (มาตรา 159) จึงทำให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจทำได้ยากขึ้น ซึ่งทำให้การบริหารไม่หยุดชะงักลง

จากโครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้สะท้อนให้เห็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการนำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน จึงทำให้คาดหมายได้ว่าการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างจริงจัง ระบบรัฐสภาและรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและ ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อบกพร่องบางประการของมาตรการและกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการที่มุ่งส่งเสริมระบบพรรคการเมืองด้วยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ไม่ได้วางกฎเกณฑ์ใดๆเกี่ยวกับพรรคการเมือง จึงทำให้พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากโดยมิได้เป็นองค์กรที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชน แต่ต้องการให้ได้รับสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น รัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงเป็นรัฐบาลผสมที่อ่อนแอไร้เสถียรภาพ และประกอบด้วยสภาวะสังคมที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งจึงก่อให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารล้มรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รวมระยะเวลาใช้บังคับรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 2 ปี

### 3.8 สรุป

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา จนถึง ปี พ.ศ. 2520 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐของไทยในทางกฎหมายมหาชนได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดไปในลักษณะที่แตกต่างไปจากแนวความคิดเดิมที่ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดและสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นแนวความคิดที่ต้องการจำกัดการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมายโดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ถูกทำร้ายโดยกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดสมัยใหม่ ที่ต้องการจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากการศึกษาในต่างประเทศ ได้พบเห็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความแตกต่างไปจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบกับความล้มเหลวในการบริหารประเทศของรัฐบาลกษัตริย์ทำให้เป็นแรงผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงตระหนักดีได้เตรียมการรองรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองไว้บ้างแล้ว แต่กลุ่มหัวก้าวหน้าที่มี

นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้นำในการก่อตั้งคณะราษฎรได้ทำการทำทลายพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ด้วยการปฏิวัติยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์โดยเชื่อว่าเป็นกรณีที่ประชาชนสามารถทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองได้เมื่อผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ประชาชนได้มอบไว้กับประชาชนตามแนวความคิดสัญญาประชาคมของล็อด แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นว่าคณะราษฎรไม่มีอำนาจถอดถอนพระราชอำนาจของพระองค์ เพราะเป็นเพียงกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ไม่ได้เป็นการกระทำของประชาชนส่วนใหญ่ เพราะตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบล็อด ประชาชนจะเพิกถอนความไว้วางใจผู้ปกครองได้จะต้องเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ใช่เพียงกลุ่มบุคคลเพียงเล็กน้อย

การปฏิเสธรูปแบบการกระทำของคณะราษฎร ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ว่าเป็นการปฏิวัติโดยประชาชนส่วนใหญ่ของพระมหากษัตริย์ จึงเป็นสาเหตุสำคัญทำให้กลุ่มอนุรักษนิยมซึ่งนิยมการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใช้เป็นแนวทางในการต่อต้านหรือปฏิเสธการใช้อำนาจของคณะราษฎรและปฏิเสธการใช้อำนาจของประชาชนในเวลาต่อมา การต่อสู้ทางแนวความคิดระหว่างแนวความคิดการใช้อำนาจอธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียวในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับแนวความคิดที่จะจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจและแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ก่อให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับที่มาของรัฐธรรมนูญของไทยว่ามาจากปฏิวัติของคณะราษฎรหรือการพระราชทานของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ

เมื่อพิจารณาเหตุการณ์ปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประกอบกับนิติราชประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจในการปฏิวัติของคณะราษฎรและที่มาของรัฐธรรมนูญไทย ดังนี้

อำนาจในการปฏิวัติของคณะราษฎร คณะราษฎรมีวัตถุประสงค์ชัดเจนที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมาย มาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย สะท้อนแนวความคิดในการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ดังนั้น คณะราษฎรจึงต้องนำแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบล็อดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนถ้าผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายของการมอบอำนาจและไม่อาจคุ้มครองประโยชน์ของสังคมได้ประชาชนส่วนใหญ่ก็อาจถอนความไว้วางใจถอนอำนาจกลับคืนมาเพื่อมอบให้ผู้ที่มีความเหมาะสมต่อไป มาเป็นเหตุผลในการสนับสนุนเพื่อทำการปฏิวัติยึดพระราชอำนาจจากพระมหากษัตริย์ดังจะเห็นได้จากการใช้กำลังเข้าทำการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ของคณะราษฎร และคำแถลงการณ์ตามประกาศคณะราษฎรฉบับแรก ที่อ้างเป็นตัวแทนของประชาชนและกล่าวประนามการปกครองของรัฐบาลกษัตริย์ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อแสดงให้เห็นความล้มเหลวของการบริหารประเทศทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการยึดพระราชอำนาจจากพระมหากษัตริย์

นอกจากนี้ประกาศคณะราษฎรดังกล่าว ยังสะท้อนแนวความคิดในการสถาปนาระบบการปกครองเป็น 2 รูปแบบ โดยขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ หากทรงยินยอมดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ต่อไปภายใต้รัฐธรรมนูญจะจัดให้มีการปกครองระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรส่วนหนึ่งในการใช้อำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่หากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ทรงยินยอมเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมายจะจัดการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เท่ากับเป็นการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีมายาวนานในอดีตของไทย แต่เมื่อพิจารณาจากหนังสือกราบบังคมทูลอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับคณะราษฎรจะเห็นว่ามีความคิดในการสถาปนาระบบการปกครองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะทรงปฏิเสธที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ คณะราษฎรจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินโดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่เห็นสมควรเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปโดยไม่มีแนวความคิดที่จะล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดที่แตกแยกกันเองในคณะราษฎร

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของรัฐธรรมนูญไทยว่าเกิดจากการปฏิวัติยึดอำนาจของคณะราษฎรและการตกลงประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎรหรือเกิดจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ จะพบว่ารัฐธรรมนูญของไทยน่าจะเกิดจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากตามแนวความคิดอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบล็อดคอกผู้ปกครองกระทำผิดพันธสัญญาประชาชนสามารถเรียกอำนาจคืนจากผู้ปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยคนส่วนใหญ่ของสังคม คนส่วนน้อยของสังคมไม่อาจถอดถอนผู้ปกครองได้ เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรกล่าวอ้างเป็นตัวแทนประชาชนทุกหมู่เหล่าทำการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์แต่ในความเป็นจริงเป็นการยึดอำนาจโดยกลุ่มบุคคลเพียงเล็กน้อยมิใช่ประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น การที่คณะราษฎรใช้อำนาจกำลังปฏิวัติยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบล็อดคอก เพราะมิได้เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่อาจทำการยึดอำนาจและถอดถอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีแนวพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนอยู่ก่อนแล้วและได้มีการเตรียมการเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ระบอบการปกครองแบบใหม่ โดยการจัดตั้งกรมการสภาองค์มนตรี อภิรัฐมนตรี และร่างกฎหมายเทศบาลเพื่อให้ประชาชนปกครองตนเอง เมื่อมีการยึดอำนาจโดยคณะราษฎรพระองค์จึงยินดีที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนเพราะสอดคล้องกับแนวพระราชดำริที่มีแต่เดิมอยู่ก่อนแล้ว และหากพิจารณาการประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะพบว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยลำพังมิได้มีผู้ใดลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่

อย่างไร จึงเป็นการสละอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการออกกฎหมายที่พระองค์มีอยู่กลับคืนมาให้ประชาชนทั้งประเทศด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระองค์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ เพราะในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราวพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยปราศจากผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในทางกฎหมายถือว่า พระมหากษัตริย์เป็นรัฐอธิปไตยอยู่จึงมีพระราชอำนาจในการออกกฎหมายและอำนาจในการออกกฎหมายก็คืออำนาจอธิปไตยนั่นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เกิดจากการสละพระราชอำนาจคืนให้แก่ประชาชนทั้งปวง ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระราชของพระองค์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ หากถือว่าคณะราษฎรเป็นรัฐอธิปไตยมีอำนาจอธิปไตย ย่อมจะใช้อำนาจนั้นในการตราธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญเสียเองโดยไม่ต้องนำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยได้ แต่ในข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นคณะราษฎรกลับนำร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เท่ากับเป็นการยอมรับว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการออกกฎหมายอยู่นั่นเอง นอกจากนี้ ถ้าคณะราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหรือรัฐอธิปไตยจริงเหตุใดจึงต้องกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษ และต้องออกกฎหมายเพื่อนิรโทษกรรมแก่คณะราษฎร เท่ากับเป็นการยอมรับว่าการปฏิวัติเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงต้องออกกฎหมายมารับรองว่าการกระทำนั้นให้ถือว่าไม่เป็นความผิด จากเหตุผลดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่า ที่มาของรัฐธรรมนูญไทยในทางกฎหมายถือว่ามาจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจในการออกกฎหมายยังอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ไม่ได้ถูกยึดไปโดยการปฏิวัติของคณะราษฎร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองโดยลำพังพระองค์เดียวไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางกฎหมายเพียงผู้เดียว

แนวความคิดรัฐธรรมนูญเกิดจากการพระราชทานได้ถูกอธิบายต่อมา โดยหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ตามแนวความคิดของพุทธศาสนาเรื่อง เอนกนิกรสโมสรสมมติว่ามีหลักการเดียวกับประชาธิปไตย เนื่องจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจนั้นมาจากประชาชนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนจึงสอดคล้องกับการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คำอธิบายนี้สอดคล้องกับแนวความคิดสัญญาประชาคมว่าด้วยการเกิดรัฐและอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตามแนวความคิดของ ล็อด แต่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องของ สิทธิในการถอดถอนพระราชอำนาจของประชาชน เพราะตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบล็อดหากผู้ปกครองกระทำละเมิดพันธสัญญาที่มีไว้ต่อประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องอำนาจนั้นคืนจากพระมหากษัตริย์และมอบให้ผู้ที่เหมาะสมได้ แต่ต้องเป็นประชาชนส่วนใหญ่ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ทรงรับรองว่าคณะราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะมีอำนาจในการถอดถอนพระราชอำนาจ เพราะเป็นการกระทำของคนส่วนน้อยไม่ใช่เป็นเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่โดยจะเห็นได้จาก

การปฏิเสธรัฐธรรมนูญที่ปรีดีจัดทำและให้ใช้เป็นการชั่วคราวเนื่องจากเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เกิดจากการยกร่างโดยความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังมีความเห็นที่มีความแตกต่างกันในเรื่องของอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งพระองค์เห็นว่าเป็นพระราชอำนาจของพระองค์ ไม่ใช่อำนาจของคณะราษฎร เพราะทรงเห็นว่าพระองค์เป็นตัวแทนของประชาชนที่แท้จริงตามแนวความคิดแบบเอนกนิกรสโมสรรสมมติ ส่วนคณะราษฎรมิได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนจึงไม่อาจใช้อำนาจในการแต่งตั้งได้ การอธิบายแนวความคิดเอนกนิกรสโมสรรสมมติ ว่ามีหลักการเท่ากับประชาธิปไตย ทำให้ได้รับการยอมรับและสืบต่อแนวความคิดนี้ตลอดมาในสังคมโดยกลุ่มเจ้าและข้าราชการซึ่งมีแนวความคิดอนุรักษ์การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และเป็นผู้ที่มีบทบาทในการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งต่างกับแนวความคิดที่เชื่อว่ารัฐธรรมนูญเกิดจากการปฏิวัติยึดอำนาจของคณะราษฎรและการตกลงประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎร ที่ไม่มีการอธิบายเพื่อชี้ให้เห็นถึงปรัชญาแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจในการปฏิวัติของคณะราษฎรอย่างเป็นระบบและเชื่อมโยงแนวความคิดให้เข้ากับสังคมวัฒนธรรมประเพณีทำให้แนวความคิดนี้จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มที่มีแนวความคิดก้าวหน้าซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของสังคม

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับซึ่งส่วนใหญ่จัดทำโดยคณะรัฐประหารหรือคณะปฏิวัติ รัฐธรรมนูญของไทยจึงมีลักษณะเป็นเพียงรูปแบบเพื่อสะท้อนว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรเป็นการเรียนรู้ทำความเข้าใจในลักษณะของความหมาย รูปแบบหรือลักษณะการปกครองแต่เพียงเปลือกนอกในเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจรัฐ แต่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญยังขาดหลักการสำคัญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ไม่ได้สะท้อนหลักการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นหลักการและแนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของไทยจึงถูกทำร้ายโดยกลุ่มที่มีกำลังอำนาจในสังคมทำการล้มล้างและยกเลิกอยู่ตลอดเวลา ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจรัฐในช่วงเวลานี้จึงตกอยู่กับกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวและมีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลัดเปลี่ยนกันใช้อำนาจรัฐโดยไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นการปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชนและสนับสนุนการปกครองระบอบอภิชนาธิปไตยทำให้อำนาจการปกครองถูกใช้โดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว กลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มที่กำลังอำนาจทางทหาร และมีการจัดตั้ง การบังคับบัญชาอย่างเป็นระบบ จึงสามารถเข้ายึดอำนาจจากผู้ปกครองได้โดยง่าย อย่างไรก็ตาม พลังการต่อการการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลเพียงกลุ่มเดียวก็นำมาซึ่งการก่อตัวอยู่และแสดงพลังต่อต้านการใช้ อำนาจรัฐแบบเบ็ดเสร็จเป็นระยะๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีแนวโน้มจะมีพลังเพิ่มขึ้นพร้อมกับการพัฒนาการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



## บทที่ 4

### แนวความคิดปฏิเสธรและสับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและถูกจำกัดพระราชอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา จนถึง ปี พุทธศักราช 2520 นั้น มีได้หมายความว่าแนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดและมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรเพื่อแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐจะได้รับการยอมรับจากทุกคน ทุกกลุ่มในสังคมไทย แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญยังถูกท้าทายและถูกปฏิเสธรจากกลุ่มผู้มีอำนาจเดิมในสังคมไทย และมีความขัดแย้งกันเองในระหว่างกลุ่มซึ่งจะสะท้อนแนวความคิดได้จากบุคคลและเหตุการณ์ในช่วงเวลานั้น

#### 4.1 แนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

##### 4.1.1 แนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ

###### 4.1.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับ “เอกราชนิยมสมมติ”

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริยึดมั่นตามแนวความคิดอำนาจรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทรงมีแนวพระราชดำริว่า อำนาจขององค์พระมหากษัตริย์แม้ว่าจะรวมศูนย์และถือว่าสูงสุดก็ได้ดำเนินไปตามอำเภอใจ ลักษณะการเมืองการปกครองย่อมต้องถือกำเนิดและพัฒนาขึ้นมาตามลักษณะของขนบธรรมเนียมประเพณีและนิสัยใจคอของพลเมือง ไม่ทรงเชื่อว่าประเพณีการปกครองของพวกเอกราชนิยมจะเหมาะกับคนทั่วทั้งโลก พระมหากษัตริย์ของไทยปกครองดูแลราษฎรอย่างบิดากับบุตรและทรงขึ้นครองราชย์โดยได้รับความเห็นชอบจากชุมชนการเมือง ย่อมถือเป็นแบบแผนการปกครองเฉพาะของไทยเอง<sup>1</sup> แนวพระราชดำริดังกล่าวยืนยันว่าพระองค์ทรงทราบเป็นอย่างดีในหลักการตามแนวความคิดแบบเอกราชนิยมสมมติและแนวความคิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม

แนวพระราชดำริดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระองค์ไม่ทรงเชื่อว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีความเหมาะสมกับแนวความคิดวัฒนธรรมและประเพณีของไทย และทรงยึดมั่นในหลักการปกครองตามแนวความคิดพุทธ

---

<sup>1</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 รล. 6/3 และ ร.7 รล.6/4 พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ศาสนาในเรื่อง เอนกนิกรสโมสรสมมติ ที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ได้รับพระราชอำนาจมาจากประชาชนความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนเป็นแบบพ้องปกครองลูก เป็นแนวความคิดที่ถือว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดและประชาชนไม่อาจเรียกร้องอำนาจคืนได้ตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบฮอบส์ แนวพระราชดำริดังกล่าวสะท้อนให้เห็นแนวความคิดปฏิเสธการใช้อำนาจโดยประชาชนอย่างชัดเจน

#### 4.1.1.2 แนวความคิดปฏิเสธการใช้อำนาจของคณะราษฎรในการปฏิวัติ

การที่คณะราษฎรอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นกษัตริย์ “ใต้” รัฐธรรมนูญและพระองค์ทรงตอบยินดีที่จะเป็นกษัตริย์ “ตาม” รัฐธรรมนูญ<sup>2</sup> การที่พระองค์ตอบเช่นนั้นเป็นการยืนยันในหลักการเดิมที่ว่า พระองค์ทรงได้รับมอบอำนาจมาจากชุมชนการเมืองตามแนวความคิดเอนกนิกรสโมสรสมมติ พระราชอำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระองค์และทรงใช้แนวความคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคมแบบลอร์ดในการปฏิเสธการใช้อำนาจของคณะราษฎร ว่าเป็นเพียงกลุ่มคนเพียงเล็กน้อยไม่อาจทำผิดข้อตกลงที่มีมาตามประเพณีไม่มีสิทธิและอำนาจอันชอบธรรมที่จะถอดถอนพระราชอำนาจของพระองค์ได้ ความสัมพันธ์ขององค์พระมหากษัตริย์กับรัฐธรรมนูญถูกอธิบายต่อมา ว่ารัฐธรรมนูญเกิดจากการ “พระราชทาน” เป็นการอธิบายตามแนวความคิดของกลุ่มคนและนักคิดบางกลุ่มซึ่งยังมีอิทธิพลถึงในปัจจุบัน<sup>3</sup>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเชื่อว่าพระองค์ได้รับพระราชอำนาจมาจากประชาชนตามแนวความคิดเอนกนิกรสโมสรสมมติ การเรียกร้องรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรหรือการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นการเรียกร้องหรือปฏิวัติของกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวมิได้เกิดจากความต้องการหรือไม่ได้เป็นเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ คณะราษฎรจึงไม่อาจอ้างความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนของประชาชนมาเรียกร้องรัฐธรรมนูญหรือทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ แนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของลอร์ดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หากผู้ปกครองใช้อำนาจไปในทางละเมิดสัญญาที่มีต่อประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่สามารถทำการปฏิวัติหรือถอดถอนอำนาจผู้ปกครองได้ แต่ประชาชนส่วนน้อยไม่อาจถอดถอนอำนาจผู้ปกครองได้ เป็นการใช้นโยบายแนวความคิดเอนกนิกรสโมสรสมมติและแนวความคิดสัญญาประชาคมอธิบายเพื่อปฏิเสธการใช้อำนาจปฏิวัติของคณะราษฎรซึ่งอ้างเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

#### 4.1.1.3 แนวความคิดปฏิเสธการใช้อำนาจของคณะราษฎรที่ปรากฏใน

พระราชหัตถเลขาเสลราชสมบัติ ในระยะเริ่มแรกของการขึ้นมามีอำนาจของคณะราษฎรย่อม

<sup>2</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาในรอบสี่สิบสองปี(2475-2517), (กรุงเทพฯ: ช. ชุมชุมช่าง, 2517), หน้า 13.

<sup>3</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2546), หน้า 91.

มีความหวาดระแวงพระมหากษัตริย์และขุนนางในระบบเก่าจะหวนกลับมาใช้อำนาจอีก จึงต้องการปกป้องสภาในขณะที่ประชาชนยังไม่มีสิทธิทางการเมืองอย่างสมบูรณ์โดยการเลือกสมาชิกประเภทแต่งตั้งและส่งรายชื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีแนวพระราชดำริว่า คณะราษฎรก็ได้มีความชอบธรรมที่แท้จริงเพราะได้อำนาจมาจากการปฏิวัติในฐานะที่พระองค์ยังเป็นกษัตริย์ยังไม่ได้ถูกลบล้างสถาบันไปโดยสิ้นเชิง ก็ควรมีส่วนร่วมหรือช่วยในการปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชนดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาพระราชสมบัติในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2477

ในหลักการของร่างรัฐธรรมนูญฉบับของนายสตีเวนส์และรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 2475 กำหนดให้มีสภาเดี่ยว แต่มีสมาชิก 2 ประเภทเท่ากันมาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้ง คณะราษฎรและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ควรมีบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญทำหน้าที่พี่เลี้ยงผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในระยะเวลาหนึ่ง แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีพระราชดำริว่าการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ควรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่ใช่เป็นอำนาจของคณะราษฎร เป็นการปฏิเสธการใช้อำนาจตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ของคณะราษฎร เพราะพระองค์ทรงปฏิเสธความเป็นตัวแทนประชาชนของคณะราษฎร และเห็นว่าพระองค์เป็นตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนตามแนวความคิดเออนิกนิกรสโมสรสมมติตนเอง<sup>4</sup> แนวความคิดปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนปรากฏในพระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก่อนการสละราชสมบัติและคำสนองพระราชบันทึกของคณะรัฐบาล<sup>5</sup> ดังนี้

1. การเลือกบุคคลเป็นสมาชิกประเภทที่สอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเข้าพระทัยไปว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีดุลยพินิจเด็ดขาดในการเลือกตั้งสมาชิกก่อนลงพระปรมาภิไธยด้วย<sup>6</sup> ซึ่งตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอำนาจเช่นนี้ไม่มีอยู่ การแต่งตั้งเป็นเพียงการลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอรายชื่อ แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ มีแนวพระราชดำริว่าการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองควรเป็นพระราชอำนาจของพระองค์เนื่องจากพระองค์เป็นตัวแทนของประชาชนไม่ใช่คณะราษฎร

2. คะแนนเสียงในการล้มล้างพระราชอำนาจยับยั้ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเห็นว่าก่อนที่จะให้สภาล้มล้างคำคัดค้านของประมุขของชาติได้ ควรจะต้อง

<sup>4</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิชย์, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2411-2475, (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.), หน้า 147.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 305-321.

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, มาตรา 65 ,รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475-2502 เล่ม 1, รวบรวมโดย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 18-19.

ให้ปรากฏแน่ชัดว่าราษฎรมีความเห็นด้วยกับนโยบายหรือกฎหมายนั้นจริง ๆ ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อสอบถามเห็นของราษฎร เช่นวิธี plebiscite หรือวิธีลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 4 แต่รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 ให้พระราชอำนาจในการคัดค้านจริงแต่การล้มล้างคำคัดค้านของประมุขใช้เสียงข้างมากธรรมดา (Simple majority) เท่านั้น เท่ากับไม่ได้ทำให้การคัดค้านของประมุขแห่งรัฐมีความหมายอะไรเลย โดยเฉพาะเมื่อสมาชิกซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งครั้งหนึ่ง หมายความว่าสภาอาจลบล้างคำคัดค้านของพระมหากษัตริย์ได้โดยเสียงของสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจริงเพียง 1 เสียง ทรงเห็นว่าควรแก้รัฐธรรมนูญมาตรา 39 ถ้าสภาลงมติตามเดิมต้องมีเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

แนวพระราชดำริดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่จะล้มล้างพระราชอำนาจในการยับยั้งการออกกฎหมายของพระมหากษัตริย์ได้ต้องมีจำนวนค่อนข้างมากไม่ใช่คะแนนเสียงข้างมากธรรมดาเป็นการปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐของประชาชนในการออกกฎหมายหากพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจยับยั้งการออกกฎหมายแล้วจะยกเลิกพระราชอำนาจยับยั้งต้องใช้คะแนนเสียงของคนส่วนมาก เป็นการปฏิเสธการเพิกถอนพระราชอำนาจตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลือกว่าต้องเป็นเจตจำนงส่วนใหญ่มิใช่เสียงข้างมากแต่ไม่ใช่เสียงของคนส่วนมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงไม่ปฏิเสธว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ทรงปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนเพราะพระองค์เชื่อว่าพระองค์ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐมิได้มีการล้มเลิก ดังนั้น การกระทำใดที่ต้องทำในนามของประชาชนต้องให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเช่น การแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 2 เพราะพระองค์คือตัวแทนของประชาชนไม่ใช่คณะราษฎร หรือการจำกัดหรือเพิกถอนพระราชอำนาจของพระองค์จะต้องกระทำโดยเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ไม่ใช่การกระทำของคนกลุ่มน้อยหรือเสียงข้างมากที่ไม่ใช่เจตจำนงของคนส่วนใหญ่ เช่น การลงคะแนนเสียงเพิกถอนพระราชอำนาจยับยั้งการออกกฎหมาย เป็นต้น

#### 4.1.2 แนวความคิดปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนของพระยามโนปกรณนิติธาดา

**4.1.2.1 การตราพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่** ภายหลังการปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 รัฐบาลของคณะราษฎรจึงได้มีการวางแผนทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นแนวความคิดใหม่ที่รัฐพยายามเข้าไปแทรกแซงและมีบทบาทในทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ผลจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกทำให้ประเทศสยามต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจด้วย คณะราษฎรถือว่าปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญจึงกำหนดไว้ในหลัก 6 ประการของคณะราษฎรที่ประกาศในวันยึดอำนาจรัฐเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ประการหนึ่งว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ

“ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก”<sup>7</sup> โดยได้เริ่มแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจบางอย่าง โดยใช้มาตรการทางภาษีด้วยการลดภาษีที่ดิน การประกาศยกเลิกอากรนาเกลือ ยกเลิกภาษีสมพัตสร ปรับปรุงภาษี การธนาคารและการประกันภัย และออกประกาศลดพิกัดเก็บเงินค่านาและลดภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยใช้มาตรการทางภาษีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจยังไม่ได้มีการวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติตามที่แถลงไว้ เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านอภิปรายสอบถามและเร่งรัดเรื่องการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการหางานให้ราษฎรทำซึ่งรัฐบาลรับว่าจะรีบดำเนินการ ต่อมารัฐบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการยึดทรัพย์สินของกสิกรลดและเลิกเก็บเงินค่าที่สวน ออกกฎหมายห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา กฎหมายสำนักงานจัดงานและกฎหมายคนเข้าเมืองฉบับใหม่

มูลเหตุของแนวความคิดปิดประชุมสภาผู้แทน ในการประชุมสภารัฐบาลได้ถูกสมาชิกเร่งรัดให้ดำเนินการแก้ไขเศรษฐกิจอยู่เสมอรัฐบาลจึงมอบให้ปรีดี พนมยงค์ ดำเนินการยกร่างเค้าโครงเศรษฐกิจเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะราษฎรได้แถลงไว้ปรีดี พนมยงค์ เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นคำชี้แจงเค้าโครงเศรษฐกิจ ส่วนที่สอง เป็นเค้าร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร และส่วนที่สามเป็นเค้าร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ

ปรีดีเสนอว่า การจะส่งเสริมให้ราษฎรมีความสุขสมบูรณ์มีอยู่ทางเดียวคือ รัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดการเศรษฐกิจเสียเอง โดยจัดทำเป็นรูปสหกรณ์ ทั้งนี้ มิได้อยู่ที่คนหมู่มาก อยู่ในลัทธิใด ๆ แต่ได้หยิบเอาส่วนที่ดีของลัทธิต่างๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศสยามแล้วจึงปรับปรุงเป็นเค้าโครงการ<sup>8</sup> และขอให้ผู้อ่าน อ่านด้วยใจเป็นกลาง ซึ่งปรีดี เห็นว่าการที่รัฐบาลจะบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจเสียเองโดยให้ราษฎรทุกคนเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินเดือนให้แก่ราษฎรแบ่งตามระดับและคุณวุฒิเพื่อให้ราษฎรเอาไปแลกเปลี่ยนกับปัจจัยในการดำรงชีพตามความต้องการของราษฎร โดยรัฐบาลจะจัดหาปัจจัยเหล่านี้ไว้ในรูปสหกรณ์ รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเศรษฐกิจเอง ทำให้รัฐบาลสามารถประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎรอันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจได้ และสามารถแก้ปัญหาแรงงานสูญเปล่าอันเนื่องมาจากการไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่ การจัดการเศรษฐกิจไม่เหมาะสม ไม่ได้ใช้เครื่องจักร

<sup>7</sup> ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: คຸຣຸສກຸລາດພຣ້າວ, 2519), หน้า 105.

<sup>8</sup> เตือน บุนนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก, (พระนคร: เสริมวิทยบรรณาการ, 2500), หน้า 56-57.

และการมีบุคคลเกิดมาหนักโลกได้ โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรและใช้แรงงานที่สูญเปล่าให้เกิดประโยชน์เต็มที<sup>9</sup>

การเข้าดำเนินการเศรษฐกิจของรัฐบาล รัฐจำเป็นต้องมีที่ดิน แรงงาน และเงินทุน ซึ่งปรีดี เสนอว่าการจัดหาที่ดินต้องดำเนินการด้วยวิธีละม่อม คือ ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างคนมั่งมีกับคนจน โดยรัฐบาลต้องจัดซื้อที่ดินเฉพาะที่จำเป็นต้องใช้ในการประกอบการเศรษฐกิจส่วนที่อยู่อาศัยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องซื้อคืน ทั้งนี้ โดยการออกพันธบัตรเงินกู้และกำหนดเงินผลประโยชน์แทนดอกเบี้ย ในการกำหนดราคาที่ดินให้รัฐบาลและเจ้าของที่ดินตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละหนึ่งคนและร่วมกันตั้งผู้ชี้ขาดหนึ่งคน กำหนดราคาซึ่งจะต้องไม่เกินกว่าที่เป็นอยู่ ณ วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ส่วนแรงงานนั้น อาศัยจากการที่ให้ราษฎรทุกคนเป็นข้าราชการ เว้นแต่เอกชนที่มั่งมีและไม่ประสงค์จะเป็นข้าราชการ กับเอกชนที่ประกอบอาชีพอิสระ วิธีดังกล่าวนี้จะทำให้ราษฎรทุกคนมีงานทำ ทำให้แรงงานได้ใช้ประโยชน์เต็มทีก่อให้เกิดผลดีแก่รัฐบาล สำหรับปัญหาเรื่องเงินทุน รัฐบาลต้องมีไว้เพื่อซื้อเครื่องจักรและวัตถุที่รัฐบาลทำไม่ได้ กับใช้จ่ายเป็นค่าแรง รัฐบาลอาจจัดหาเงินทุนโดยการเก็บภาษีบางอย่าง เช่น ภาษีมรดก ภาษีรายได้ หรือภาษีทางอ้อม การจัดรายรับรายจ่ายให้สมดุล รัฐบาลจะต้องจัดเตรียมปัจจัยแห่งการดำรงชีพซึ่งราษฎรต้องการไว้ให้พร้อมบริบูรณ์เมื่อราษฎรต้องการสิ่งใดก็ซื้อได้ที่รัฐบาล เงินเดือนที่ราษฎรได้ก็จะหักกลบหนี้กันไปกับสิ่งที่ราษฎรซื้อจากรัฐบาล โดยวิธีนี้จะทำให้เกิดดุลยภาพภายในประเทศ ส่วนดุลภาพระหว่างประเทศรัฐบาลต้องจัดทำสิ่งที่ทำได้ในประเทศให้เหลือเพื่อจากการใช้จ่ายภายในประเทศและนำสิ่งที่เหลือนี้ออกจำหน่ายต่างประเทศเพื่อหักกลบหนี้กับจำนวนเงินที่รัฐบาลเป็นลูกหนี้ ข้อพึงระวังคือ รัฐบาลต้องระวังมิให้มนุษย์กลายเป็นสัตว์ดังที่มีผู้หวาดกลัว ดังที่ปรีดีกล่าวว่า “ข้าพเจ้าได้ระวังมิให้มนุษย์เป็นสัตว์ ข้าพเจ้าประสงค์ให้มนุษย์มีสภาพเป็นมนุษย์ยิ่งขึ้น ปราศจากการประทุษร้ายต่อกันอันเนื่องมาจากเหตุเศรษฐกิจ ข้าพเจ้ายังเคารพต่อครอบครัวของผู้นั้น ผู้หญิงมิใช่เป็นของกลาง ความเกี่ยวพันในระหว่างครอบครัว...ยังมีกฎหมายลักษณะฝ่าฝืนไม่ยกเล็ก”<sup>10</sup> ปรีดีตระหนักดีว่าจะมีผู้วิจารณ์และกล่าวหาว่าเค้าโครงเศรษฐกิจจะมีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์จึงได้พยายามเน้นเรื่องนี้เป็นพิเศษ

การควบคุมตรวจตราในการประกอบเศรษฐกิจของรัฐบาล ปรีดีเสนอว่าจำเป็นต้องแบ่งการปกครองทางเศรษฐกิจเป็นสหกรณ์ ประกอบการเศรษฐกิจตามแผนเศรษฐกิจชาติ ราษฎรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์จะได้รับเงินเดือนประจำตามอัตรา และเงินรางวัลพิเศษตามผลที่สหกรณ์นั้นทำได้ สมาชิกสหกรณ์จะร่วมกันประกอบเศรษฐกิจครบรูป คือ ร่วมกันประดิษฐ์

<sup>9</sup> ทิววรรณ เจียมธีรสกุล, ปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2544), หน้า 324-325.

<sup>10</sup> เดือน บุญนาค, ท่านปรีดี รัฐบาลราษฎรไทยคนแรก, หน้า 101.

ร่วมกันจำหน่ายและขนส่ง ร่วมกันจัดหาอุปกรณ์ให้กับสมาชิกและร่วมกันในการสร้างสถานที่อยู่ การจัดรูปแบบสหกรณ์จะเอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบเทศบาล และจะทำให้การจัดการ อนามัย การสาธารณสุขและการศึกษาทำได้สะดวก

รัฐบาลต้องวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติกำหนดเป็นรายปี และแจ้งผลการ ดำเนินการต่อมหาชนทุกสัปดาห์ โดยให้มีสภาเศรษฐกิจแห่งชาติทำหน้าที่จัดวางแผนเศรษฐกิจ แห่งชาติ กำหนดการประดิษฐ์กรรมซึ่งเป็นกิจกรรมและอุตสาหกรรมทั้งหลาย และการปรวิวรรต กรรม คือ การขนส่งและคมนาคม การจัดสร้างที่อยู่ให้ประชาชนและจัดแยกงานเป็นสหกรณ์ ถ้า มีเหตุจำเป็นอาจแก้แผนได้โดยให้กรรมการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติประชุมแก้แผนและแจ้งให้ มหาชนทราบ แผนเศรษฐกิจแห่งชาติจะเริ่มใช้ในเขตใดให้ประกาศเป็นรายๆ ไป(หมวด 4 ว่า ด้วยแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ใน คำ ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ) นอกจากนี้ ปรีดี ยังเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารแห่งชาติโดยเอาเงินทุนสำรองของรัฐบาลและเงินที่กู้จาก เอกชนมาเป็นทุนของธนาคารแห่งชาติ ให้ธนาคารแห่งชาติกระทำการกิจกรรมเหมือนกับธนาคาร ทั่วไป และให้มีอำนาจออกธนบัตร โดยโอนกรมเงินตราในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาอยู่ใน ธนาคารแห่งชาติ โอนคลังจังหวัดให้เป็นสาขาของธนาคารแห่งชาติในจังหวัดต่างๆ ธนาคาร แห่งชาติจำต้องให้รัฐบาลกู้เงินตามที่รัฐบาลต้องการตามกำลังของธนาคารแห่งชาติ(หมวด 3 ว่า ด้วยธนาคารแห่งชาติ ใน คำร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ)

การเคารพกรรมสิทธิ์เอกชน เป็นหลักการสำคัญที่ปรีดี ย้ำเสมอ ว่าให้เอกชน มีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ทั้งหลายซึ่งเอกชนนั้นหามาได้ และบรรดาผู้ที่คิดประดิษฐ์วัตถุสิ่งใด ได้ที่จะมีกรรมสิทธิ์ในทางการค้าได้ก็ให้ผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์ในกรณีนั้น(หมวดที่ 5 กรรมสิทธิ์เอกชน ในคำร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการประกอบการเศรษฐกิจ)

แนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังการร่างเค้าโครงเศรษฐกิจได้รับอิทธิพลจากหลัก โซลิดาริสต์ ซึ่งถือว่ามนุษย์ในสังคมเป็นเจ้าของและลูกหนี้ต่อกัน<sup>11</sup> ความยากแค้นของมนุษย์ทำให้เกิดสภาพสังคมเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้ฝูงชนต้องยากจนลงความไม่ แน่นนอนของระบบเศรษฐกิจทำให้ชนทุกชั้นตกอยู่ในสภาพที่ช่วยตัวเองไม่ได้ ถ้ารัฐไม่ยื่นเข้าไป ช่วยจัดการด้านเศรษฐกิจ เค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงจัดการระบบเศรษฐกิจ โดยจะเห็นได้ว่าเค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวมีหลักการสำคัญ คือ การรวมทุน รวมที่ดิน รวมแรงงาน และให้รัฐบาลเป็นผู้หาทุนประกอบการเศรษฐกิจเสียเอง โดยรัฐบาลจะบังคับซื้อที่ดินที่เป็นที่นาสวนและไร่ทั้งหมดมาเป็นของรัฐบาล ในการบังคับซื้อ ดังกล่าวรัฐบาลจะไม่จ่ายเงินให้แก่เจ้าของที่ดินแต่จะให้พันธบัตรของรัฐบาลแทนชานาชาวไร่ ยังคงทำมาหากินในที่ดินเดิมของตน โดยมีฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐบาลรับเงินเดือนจากรัฐบาลแต่ ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือเป็นผู้เช่า เงินเดือนที่ได้รับเป็นพันธบัตรหรือบัตรแทนเงิน ส่วน

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2518), หน้า 42.

ผลผลิตที่ได้เป็นสมบัติของรัฐ รัฐจะเป็นผู้จัดจำหน่ายเองเพื่อตัดพ่อค้าคนกลาง และพันธบัตรหรือบัตรแทนเงินที่กสิกรได้รับสามารถนำไปซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคในร้านของรัฐบาลที่มีราคาถูกลงเพราะรัฐบาลไม่เอากำไร<sup>12</sup> นอกจากการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีรัฐเป็นผู้ลงทุน ควบคุมปัจจัยหลักในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐเป็นผู้จัดการวางแผนในการผลิตจะทำให้ราษฎรทุกคนมีงานทำ มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ มีวิธีจัดการที่เหมาะสม และมีการใช้เครื่องจักรซึ่งหลวงประดิษฐ์มุนุธรรมเสนอให้รัฐบาลผลิตสินค้าอุตสาหกรรมขึ้นทดแทนการนำเข้าเพื่อป้องกันพ่อค้าต่างชาติกดราคา โดยให้มีสหกรณ์เป็นผู้ร่วมทำกิจการ มีการตั้งสถานโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ แนวความคิดพื้นฐานของเค้าโครงเศรษฐกิจมีหลักการที่ถือว่า มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาย่อมต้องเป็นเจ้านั่นต่อกัน (Solidarism) มนุษย์ต้องช่วยเหลือพึ่งพาอาศัยกัน แต่ละคนมีหน้าที่ทางจริยธรรมต่อกัน จึงต้องร่วมประจักษ์ต่อกันและร่วมมือกันในการประกอบเศรษฐกิจ เนื่องจากการประกอบเศรษฐกิจลักษณะนี้ต้องอาศัยที่ดินและเงินทุนหมุนเวียนโดยรัฐจะไม่มีที่ดินหรือทรัพย์สินของประชาชน ไม่มีการบังคับกะเกณฑ์แรงงานและยังเปิดโอกาสให้ประกอบอาชีพอิสระได้ ซึ่งปรีดีเชื่อว่าการปฏิบัติตามเค้าโครงเศรษฐกิจจะทำให้ประเทศพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจได้<sup>13</sup>

ความขัดแย้งทางแนวความคิดในคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะกรรมการราษฎรเพื่อพิจารณาร่างเค้าโครงเศรษฐกิจที่เสนอโดยนายปรีดีได้รับการคัดค้านจากกลุ่มข้าราชการฝ่ายอนุรักษ์นิยม เช่น พระยาศรีวิสารวาทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พระยาราชวังสัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กลุ่มของพระยามโนปกรณนิติธาดา และพระยาทรงสุรเดช โดยเห็นว่าเค้าโครงเศรษฐกิจเป็นแผนคอมมิวนิสต์ เค้าโครงเศรษฐกิจได้ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิเศษ 14 ท่าน ซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาศรีวิสารวาทา พระยาราชวังสัน พระยาทรงสุรเดช และท่านปรีดี พนมยงค์รวมอยู่ด้วย ที่ประชุมไม่สามารถหาข้อยุติได้เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายเสียงข้างมากในคณะอนุกรรมการนำโดยท่านปรีดีเจ้าของร่างเสนอให้วางหลักการและดำเนินการตามเค้าโครงการ เมื่อตกลงนโยบายอันใดได้แล้วก็ตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติสำรวจและวางแผนปฏิบัติไปตามขั้นตอน ส่วนฝ่ายข้างน้อยนำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดาเสนอให้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างรัฐบาลเก่า ช่วยเหลือราษฎรตามโอกาสในระดับที่เหมาะสมโดยไม่มีแผนหรือ

<sup>12</sup> รอง สยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 66.

<sup>13</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, บทความประกอบการสัมมนาถึงศตวรรษธรรมศาสตร์: 2477-2527 เรื่องความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์, (ม.ท.ป.,ม.ป.ป.), หน้า 94-95.



นโยบายเศรษฐกิจใดที่จะเปลี่ยนแปลงพื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคม<sup>14</sup> คณะรัฐมนตรีได้พิจารณา รายงานของคณะอนุกรรมการแล้วเห็นด้วยกับฝ่ายข้างน้อยของคณะอนุกรรมการ เมื่อปรีดีเป็น ฝ่ายข้างน้อยในคณะรัฐมนตรีจึงลาออกจากรัฐมนตรีตามวิถีประชาธิปไตยโดยจะนำเค้าโครงร่าง เศรษฐกิจเสนอต่อราษฎรในการสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1<sup>15</sup> แต่ สมาชิกสภาผู้แทนกลับให้การสนับสนุนโครงการเศรษฐกิจของท่านปรีดี ฝ่ายอนุรักษนิยมในคณะ รัฐบาลของพระยามโนปกรณ์นิติธาดาจึงดำเนินการให้รัชกาลที่ 7 ตราพระราชกฤษฎีกาปิดสภา ผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 เมษายน 2476 แผลงการณ์ของรัฐบาลให้เหตุผลในการปิดสภาไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกออกเป็น 2 พวก ฝ่ายข้างน้อยปรารถนาวางนโยบายเศรษฐกิจ ในทางอันมีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ ฝ่ายข้างมากไม่เห็นด้วยกับโครงการเนื่องจากจะนำมาซึ่ง ความหายนะแก่ราษฎรและเป็นมหันตภัยแก่ความมั่นคงของประเทศ และสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นชั่วคราวไม่ควรเพียรวางระเบียบนโยบายเศรษฐกิจใหม่เป็นการ เปลี่ยนแปลงของเก่าอันมีมาแต่เดิมดุจพลิกแผ่นดิน ประกอบกับสภาและคณะรัฐมนตรีมี ความเห็นแตกแยกกันเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศและทำให้ราษฎรไม่มีความ ปลอดภัยจึงจำเป็นต้องปิดสภาจนกว่าจะมีการเลือกตั้งผู้แทนใหม่และให้คณะรัฐมนตรีชุดเก่าใช้อำนาจปกครองประเทศต่อไป แผลงการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นความขัดแย้งทางความคิดของ สภาและคณะรัฐมนตรีอย่างชัดเจนในปัญหาเรื่องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ฝ่ายพระยามโน ปกรณ์นิติธาดา เห็นว่าเค้าโครงเศรษฐกิจที่ร่างโดยปรีดีพนมยงค์ เป็นการนำแนวความคิด กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของกลางตามแนวความคิดลัทธิคอมมิวนิสต์มาใช้ในการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจซึ่งขัดกับสิทธิเสรีภาพในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชนในประเทศ ประชาธิปไตย ประกอบกับสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงยังไม่สมควรกำหนดแนวทางอันเป็นหลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ของพระยามโนปกรณ์นิติธาดาไม่ปรากฏท่านปรีดี พนมยงค์ เป็น คณะรัฐมนตรีอีก

เหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและตั้ง คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ วันที่ 1 เมษายน 2476 ซึ่งเป็นวันขึ้นปีใหม่ รัฐบาลพระยามโนปกรณ์นิติ ธาดาได้ออกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา พร้อมกับแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เนื่องจากมีการอภิปรายกันอย่างรุนแรงในสภา ผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติ สมาชิกเกิดแตกแยกเป็นสองฝ่ายและคณะ รัฐบาลเองก็มีความเห็นแตกแยกเช่นเดียวกันจึงได้ยุบคณะรัฐมนตรีและจัดตั้งชุดใหม่ขึ้น<sup>16</sup>

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

<sup>15</sup> ทิววรรณ เจียมธีรสกุล, ปฐมบรรณธิการการเมืองของปรีดี พนมยงค์, หน้า 323.

<sup>16</sup> สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ, “ประวัติการปกครอง”, สยามออลมาแนค 2530, (กรุงเทพฯ: สยามบรรณาการพิมพ์, 2530), หน้า 307.

รัฐบาลได้ออกคำแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบถึงเหตุผลความจำเป็นในการปิดสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ และรอการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ว่า

“ในคณะรัฐมนตรี ณ บัดนี้ เกิดแตกเป็น 2 พวก มีความเห็นแตกต่างกันและไม่สามารถที่จะคล้อยตามกันได้ ความเห็นข้างน้อยนั้นปรารถนาที่จะวางนโยบายทางเศรษฐกิจไปในทางอันมีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ ความเห็นข้างมากเห็นว่านโยบายเช่นนั้นเป็นการตรงกันข้ามแก่ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวสยาม และเป็นที่เห็นได้โดยแน่นอนทีเดียวว่า นโยบายเช่นนั้นจักนำมาซึ่งความหายนะแก่ประชากรราษฎร และเป็นมหันตภัยแก่ความมั่นคงของประเทศ

ในคณะรัฐมนตรีซึ่งมีรัฐมนตรีถึง 20 คน จะหวังให้มีความเห็นเหมือนกันในทุกอย่างทุกอย่างเสมอไปนั้นไม่ได้ ก็จริงอยู่ แต่ว่าถ้ารัฐบาลจะดำรงอยู่ในความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินโดยเรียบร้อยแล้ว เป็นความจำเป็นยิ่งที่รัฐมนตรีทุกคนจักต้องเป็นผู้ที่มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันในนโยบายอันสำคัญๆ ความเป็นไปของคณะรัฐมนตรีในเวลานี้ เป็นภาวะอันแสนสุดที่จะทนทานได้ ไม่ว่าจะเป็นอย่างหรือจะเกิดขึ้นแก่บ้านเมืองใด และไม่ว่าจะมีรูปรัฐบาลเป็นอย่างไร

สมาชิกแห่งสภาราษฎรในเวลานี้เล่า ก็ประกอบขึ้นด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ สภานี้มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติจนกว่าจะได้มีสภาใหม่โดยราษฎรเลือกตั้งสมาชิกขึ้นมา สภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นชั่วคราวเช่นนี้ หากจะไม่ที่เพียรวางนโยบายทางเศรษฐกิจใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงของเก่าอันมีอยู่ใช้อยู่ประดุจเป็นการพลิกแผ่นดิน ส่วนสภาในเวลานี้จะอ้างว่าไม่ได้ทำหรือยังไม่ได้ทำกฎหมายอันมีลักษณะไปในทางนั้นก็จริงอยู่ แต่เป็นที่เห็นได้โดยชัดเจนแจ่มแจ้งว่ามีสมาชิกเป็นจำนวนมากคนมีความปรารถนาที่จะทำเช่นนั้น และมีความเลื่อมใสศรัทธาต่อรัฐมนตรีอันมีจำนวนข้างน้อยในคณะรัฐมนตรี

ความแตกต่างกันในสภา ซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติกับคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ในทางบริหาร ดังนี้ เป็นที่น่าอันตรายอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศ โดยกระทำให้ราชการชกช้า เกิดความแตกแยกกันในรัฐบาล ก่อให้เกิดความหวาดเสียวและความไม่แน่นอนแก่ใจประชาชนทั่วไป

ฐานะแห่งความเป็นอยู่เช่นนี้ จะปล่อยให้คงเป็นต่อไปอีกไม่ได้แล้ว ความปลอดภัยของประชาชนเป็นกฎหมายอันสูงสุดไม่ว่าในบ้านเมืองใด และโดยคิดเช่นนั้นเท่านั้นที่บังคับให้รัฐบาลต้องปิดสภาและตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่

รัฐบาลขออย่าความข้อหนึ่งว่า พระราชกฤษฎีกานี้ ให้รอการใช้รัฐธรรมนูญแต่เฉพาะบางมาตรา และเป็นการชั่วคราวเท่านั้น”<sup>17</sup>

<sup>17</sup> เสถียร ลายลักษณ์, “คำแถลงการณ์ของรัฐบาล”, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, (กรุงเทพฯ : นิติเวช, 2483), หน้า 5-6.

จากคำแถลงการณ์ของรัฐบาลดังกล่าวพระยามโนปกรณัมได้ให้เหตุผลในการปิดสภาไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเป็นสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ เป็นการชั่วคราว ดังนั้น สภาจึงยังไม่มีอำนาจคิดเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นรากเหง้าแห่งความเป็นอยู่ของประเทศมาตั้งแต่โบราณกาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากข่มขู่ให้สภาดำเนินการตามความต้องการของตน ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงของประเทศและทำลายความสงบสุขของประชาชน<sup>18</sup> พระยามโนปกรณัมใช้วิธีการปิดสภาจนกว่าจะมีการเลือกตั้งขึ้นใหม่และยุบคณะรัฐมนตรีชุดเดิมและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่โดยไม่ปรากฏชื่อพลเรือนที่สนับสนุนเค้าโครงเศรษฐกิจในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

การปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ในทางการเมืองถือว่าเป็นการ “รัฐประหาร” รูปแบบหนึ่ง โดยมีข้ออ้างในการยึดอำนาจและการใช้อำนาจใหม่ โดยให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ส่วนด้านนิติบัญญัตินั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี สำหรับรัฐธรรมนูญที่ขัดกับพระราชกฤษฎีกาให้ระงับการใช้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลให้อำนาจการบริหารและนิติบัญญัติถูกโอนมาอยู่ที่นายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรูปของพระราชกฤษฎีกาการยึดอำนาจครั้งนี้มีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการถึง 14 นาย

เหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นแนวความคิดในการปฏิเสธการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถือว่าเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจแทนประชาชน โดยอ้างเหตุผลว่าสมาชิกในสภามีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดจึงไม่ควรใช้อำนาจในการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงเข้าทำการยึดอำนาจจากสภาผู้แทนราษฎรโดยการตราพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ส่วนด้านนิติบัญญัตินั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี สำหรับรัฐธรรมนูญที่ขัดกับพระราชกฤษฎีกาให้ระงับการใช้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลให้อำนาจการบริหารและนิติบัญญัติถูกโอนมาอยู่ที่นายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรูปของพระราชกฤษฎีกาเป็นการปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนและมอบอำนาจนั้นให้แก่พระมหากษัตริย์และกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวในการใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน ถือเป็นกรทำรัฐประหารครั้งแรกของประเทศไทย

**4.1.2.2 การตราพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์** เพื่อเป็นการขจัดผู้ที่มีแนวความคิดต่อต้านการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลคนเดียว ซึ่งไม่ประสงค์

<sup>18</sup> ภูธร ภูมะธน, ศาลพิเศษ พ.ศ. 2476, พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2481, (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512), หน้า 83.

ให้ประชาชนได้มีส่วนในการใช้อำนาจรัฐ ในวันที่ 2 เมษายน 2476 รัฐบาลพระยามโนปกรณซ์ ได้อาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ เป็นผู้สนองพระบรมราชโองการประกาศพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 ซึ่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของ คณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการสำคัญว่า การ ก่อให้เกิดขึ้นหรือแม้แต่พยายามก่อให้เกิดขึ้นซึ่งคอมมิวนิสต์จักเป็นเหตุนำมาซึ่งความหายนะแก่ ประชากรและเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น ผู้ใดสนับสนุนส่งเสริมคอมมิวนิสต์ และเป็นสมาชิกสมาคมดังกล่าวจึงมีความผิดและถูกลงโทษ พระราชบัญญัติดังกล่าวให้นิยาม เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์และลัทธิคอมมิวนิสต์ไว้ว่า

“คอมมิวนิสต์ หมายความว่า วิธีการหรือหลักการทางเศรษฐกิจซึ่งประกอบไปด้วย การเลิกล้างเสียทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนโดยให้ประเทศ หรือประชาชนร่วมกันเข้าเป็นเจ้าของเสียเอง

ลัทธิคอมมิวนิสต์ หมายความว่า ลัทธิใดๆ ซึ่งสนับสนุน ส่งเสริมการรวม กรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือรวมการอุตสาหกรรมหรือรวมทุนหรือรวมแรงงาน เข้าเป็นของรัฐ (Nationalization of land or capital or labour)”<sup>19</sup>

พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 มีจุดมุ่งหมายที่จะปราบปราม ผู้ที่มีความคิดขัดแย้งกับรัฐบาลโดยเฉพาะคณะราษฎร เพราะ หากพิจารณาจากบทนิยามคำว่า คอมมิวนิสต์ และ ลัทธิคอมมิวนิสต์ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่ามีความหมายที่ สอดคล้องกับหลักการเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นเค้าโครงการเศรษฐกิจแบบ คอมมิวนิสต์ ดังนั้น ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งเป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจ ตลอดจนสมาชิกคณะราษฎร ที่ให้การสนับสนุนเค้าโครงการเศรษฐกิจก็อยู่ในข่ายที่จะถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วย คอมมิวนิสต์จนเป็นผู้เผยแพร่ สนับสนุนและส่งเสริมคอมมิวนิสต์และลัทธิคอมมิวนิสต์อันเป็น ความผิดที่มีโทษทางอาญา

นอกจากนี้พระยามโนปกรณซ์ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคม ให้อำนาจนายทะเบียนสมาคมไม่รับจดทะเบียนสมาคม หากวัตถุประสงค์ของสมาคมใดน่าจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชน หรือก่อให้เกิด ความไม่สงบ หากได้รับจดทะเบียนเป็นสมาคมไปแล้วให้นายทะเบียนมีอำนาจขิดชื่อสมาคมนั้น ออกจากทะเบียนได้ รวมทั้งได้แก้ไขกฎหมายลักษณะอาญาเพิ่มโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนายทะเบียน กรณีที่นายทะเบียนขิดชื่อสมาคมใดออกจากทะเบียนแล้ว สมาคมนั้นยังฝ่าฝืนดำเนินการอยู่

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476, ราชกิจจานุเบกษา, 50 (2 เมษายน 2476)

ต่อไปอีก<sup>20</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคม เป็นผลสืบเนื่องมาจากความล้มเหลวในการออกคำสั่งห้ามข้าราชการและสมาชิกสภาที่ทรง แต่งตั้งเป็นสมาชิกสมาคมการเมือง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามล้มล้างสมาคม คณะราษฎร มีข้อสังเกตว่า การที่พระยามโนปกรณซ์ต้องการล้มเลิกสมาคมคณะราษฎรอาจเป็น ความพยายามที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอให้ยกเลิกสมาคมการเมืองของรัชกาลที่ 7 ตามพระราชหัตถเลขาถึงพระยามโนปกรณซ์นิตินาธา ที่ 2/128 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2475 ซึ่ง มีความตอนหนึ่งว่า “คณะกรรมการเมืองจะทำประโยชน์จริงให้แก่ประชาชนได้ก็เมื่อประชาชนมีความ เข้าใจในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญแล้ว ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า ในเวลานี้ อย่าให้มีสมาคม การเมืองเลยจะดีกว่า แต่โดยเหตุที่บัดนี้ รัฐบาลได้ยอมอนุญาตให้มีสมาคมคณะราษฎรเสียแล้ว จึงเป็นการยากที่จะกีดกันห้ามหวงมิให้มีคณะกรรมการเมืองขึ้นอีกคณะหนึ่ง หรือหลายคณะได้ อย่างดี ที่สุดข้าพเจ้าเห็นว่า สมควรที่จะเลิกสมาคมคณะราษฎรและคณะอื่นที่เดี๋ยว...”<sup>21</sup>

หลังจากมีพระราชกฤษฎีกาปิดสภาและตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ และ พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พุทธศักราช 2476 ปรีดี พนมยงค์ ได้ถูกบังคับให้เดินทาง ออกนอกประเทศในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2476 แต่ปรีดี ยังยืนยันว่าเค้าโครงการเศรษฐกิจ ไม่ใช่คอมมิวนิสต์และตนเองไม่ใช่คอมมิวนิสต์ตามที่ถูกกล่าวหาดังที่ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ ไว้ตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าไม่ใช่คอมมิวนิสต์ ข้าพเจ้ายอมรับว่าข้าพเจ้าเป็นเพียงโซเชี่ยลลิสต์ จะ เป็นคอมมิวนิสต์ได้อย่างไร เมื่อโครงการของข้าพเจ้านั้น มีทั้งโซเชี่ยลลิสต์ ลิเบอรัล สหกรณ์ รวม ผสมอยู่ในโครงการของข้าพเจ้าด้วย”<sup>22</sup> หนังสือพิมพ์ “หลักเมือง” ลงบทความ “ส่งหลวงประดิษฐ์ มนูธรรม”<sup>23</sup> จึงถูกสั่งปิดเป็นเวลา 7 วัน รัฐบาลพระยามโนปกรณซ์ให้สัมภาษณ์ในการสั่งปิด หนังสือพิมพ์ “หลักเมือง” ว่า หนังสือพิมพ์หลักเมืองลงบทความที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาว่านิยม โครงการของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นการขัดกับหลักการของรัฐบาลและรัฐมนตรีชุดนี้ ซึ่งเป็น

<sup>20</sup> เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, (กรุงเทพฯ: นิติวาณิช, 2483), หน้า 7.

<sup>21</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2577(สามัญ) สมัยที่ 2 วัน พฤหัสบดีที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2477 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, “เรื่องพระราชบัญญัติของ พระมหากษัตริย์”, หน้า 916-917.

<sup>22</sup> สุพจน์ ด้านตระกูล, ชีวิตและงานของ ดร.ปรีดี พนมยงค์, (พระนคร: ประจักษ์ การพิมพ์, 2514), หน้า 115.

<sup>23</sup> โสตั้ง(นามแฝง), “ส่งหลวงประดิษฐ์มนูธรรม”, หลักเมือง, วันที่ 14 เมษายน 2476 อ้างใน พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, 2520), หน้า 48.

ความผิดเข้าลักษณะตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ที่รัฐบาลได้ประกาศใช้บังคับเมื่อต้นเดือนเมษายน<sup>24</sup>

#### 4.1.3 กบฏบวรเดชกับแนวความคิดปฏิเสธรการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

เมื่อคณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจจากพระยามโนปกรณนิติธาดา รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาจึงได้เชิญนายปรีดีกลับประเทศและได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2476 ทำให้เกิดกระแสต่อต้านขึ้นในวันที่ 11 ตุลาคม 2476 มีพระองค์เจ้าบวรเดช เป็นผู้นำได้นำกำลังทหารหัวเมืองเข้าสู่พระนคร และมอบหมายให้พระยาศรีสิทธิสงครามนำจดหมายมายื่นต่อรัฐบาลกล่าวหาว่ารัฐบาลปล่อยให้มีการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพและให้หลวงประดิษฐ์เข้ามาดำเนินการแบบคอมมิวนิสต์ จึงขอให้ลาออกจากตำแหน่งมิฉะนั้นจะเข้ากำลังเข้ายึดอำนาจการปกครอง<sup>25</sup> เค้าโครงเศรษฐกิจของปรีดี ได้ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขหรือเป็นเหตุผลหนึ่งของการก่อกบฏว่าจะทำให้เกิดความแตกแยกเนื่องจากการเชิญหลวงประดิษฐ์กับประเทศและยังให้เข้าร่วมรัฐบาลด้วยทำให้ประชาชนหวาดเกรงว่าจะนำแนวความคิดลัทธิคอมมิวนิสต์มาใช้<sup>26</sup> ในที่สุดรัฐบาลได้ทำการปราบปรามกบฏบวรเดชได้สำเร็จในวันที่ 24 ตุลาคม 2476

การเกิดเหตุการณ์กบฏบวรเดชเป็นการแสดงให้เห็นว่าในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ยังมีกลุ่มคนบางกลุ่มบางพวกยังมีความเห็นที่ขัดแย้งและต้องการให้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบเดิม พระองค์เจ้าบวรเดชได้ให้เหตุผลในการก่อการกบฏเพราะไม่พอใจรัฐบาลที่ปล่อยให้มีการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพและให้หลวงประดิษฐ์เข้ามาดำเนินการแบบคอมมิวนิสต์

สรุป การเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจในเดือนมีนาคม 2475 เป็นชนวนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเพราะมีแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจแตกต่างกัน การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวความคิดของปรีดีมีลักษณะผสมผสานตามแนวความคิดสังคมนิยม ลิเบอรัลและสหกรณ์ ซึ่งหลวงวิจิตรวาทการมีความเห็นว่ามีลักษณะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบชาตินิยม (Nationalization) คือทำให้เป็นของชาติ เพราะเป็นการเอาที่ดินและทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของชาติโดยรัฐจ่ายค่าที่ดินและทรัพย์สินเป็นธนบัตรรัฐบาลแทนพร้อมดอกเบี้ย ซึ่งต่างกับวิธีการสังคมนิยม (Socialization) ซึ่งเป็นการทำให้เป็นของสังคมโดยการรอนริบเอามาเป็นของรัฐเฉยๆ จะให้ค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้ ค่าตอบแทนจะกำหนดเท่าไรก็ได้แล้วแต่รัฐจะกำหนด เค้าโครง

<sup>24</sup> 10 ธันวาคม, วันที่ 15 เมษายน 2476, (หนังสือพิมพ์ 10 ธันวาคม ออกวันเดียวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร 10 ธันวาคม 2475)

<sup>25</sup> รวบรวมคำแถลงการณ์และประกาศต่างๆ ซึ่งรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ประกาศแก่ข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน และราษฎรทั่วไป เริ่มตั้งแต่ 12 ตุลาคม 2476, (พระนคร: ศรีกรุง, 2476), หน้า 12.

<sup>26</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 14 ตุลา: คณะราษฎรกับกบฏบวรเดช, (กรุงเทพฯ: ชมรมประวัติศาสตร์ชุมชนมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 28-30.

เศรษฐกิจของปรีดีถูกมองว่าเป็นการนำแนวความคิดแบบคอมมิวนิสต์มาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่มีหลักการสำคัญอันเป็นเป้าหมายคือการนำที่ดินและทรัพย์สินของประชาชนมาเป็นของรัฐ โดยรัฐออกพันธบัตรให้ พร้อมดอกเบี้ย ว่าเป็นการชดเชยหลักเสรีนิยม เป็นการรื้อถอนกรรมสิทธิ์ของประชาชน การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับเค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดีว่าตรงกับโครงการเศรษฐกิจอันใหม่และโครงการ 5 ปี (New Economic Policy & Five Year Plan) ของรัสเซียซึ่งเป็นการเปลี่ยนประเทศสยามให้เป็นคอมมิวนิสต์อย่างแท้จริงอย่างรัสเซีย<sup>27</sup> ทำให้เกิดพลังต่อต้านสูงและนำไปสู่ความขัดแย้งเป็นผลให้เกิดการปิดประชุมสภาโดยการทำรัฐประหารของพระยามโนปกรณนิติธาดา การออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อจำกัดสิทธิการรวมตัวเป็นสมาคม และแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญาเพื่อลงโทษสมาคมที่ฝ่าฝืนคำสั่งนายทะเบียน การเดินทางออกนอกประเทศปรีดี พนมยงค์ เหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพระยามโนปกรณฯ และกบฏบวรเดช จนกระทั่งมีการประนีประนอมระหว่างคณะราษฎรกับรัชกาลที่ 7 ให้ปรีดี เดินทางกลับประเทศได้โดยรัฐบาลและปรีดีสัญญาว่าจะไม่ดำเนินการตามเค้าโครงการเศรษฐกิจ เป็นผลให้เค้าโครงการเศรษฐกิจไม่ได้นำมาปฏิบัติ

#### 4.2 แนวความคิดปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญเป็นของประชาชนในยุคชาตินิยม

(พ.ศ. 2481-2487 และ พ.ศ. 2491-2500)

แนวความคิดตามลัทธิชาตินิยมได้แผ่เข้ามาถึงประเทศไทย ในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของตะวันตก ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ปัญหาความตกต่ำของเศรษฐกิจ อิทธิพลของชาวจีนที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจรัฐในสมัยนั้นที่จะนำแนวความคิดลัทธิชาตินิยมมาใช้ปลุกฝังความรู้สึกรักชาติ รักแผ่นดิน รักคนเชื้อชาติเดียวกัน เพื่อต่อสู้กับปัญหาภัยคุกคามที่ประเทศต้องเผชิญอยู่ ประกอบกับผู้กุมอำนาจรัฐที่แท้จริงในขณะนั้นคือกลุ่มข้าราชการโดยเฉพาะทหารซึ่งมีโครงสร้างการจัดองค์กรที่เอื้ออำนวยให้ทหารเข้ามามีบทบาทและมีอำนาจรัฐเนื่องจากมีกองกำลัง อาวุธและคามมีระเบียบวินัยตามสายการบังคับบัญชา ในขณะที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทำให้การปกครองแบบรัฐสภาภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี 2475 ถึงปี 2490 ซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในช่วง 14 ปีที่ผ่านมายังขาดประสิทธิภาพเป็นเหตุให้ทหารเข้ามายึดอำนาจรัฐด้วยการทำรัฐประหารและใช้แนวความคิดการปกครองแบบทหารมาบริหารประเทศตามแนวความคิดลัทธิชาตินิยม และเผด็จการ

<sup>27</sup> นายสุจินดา, พระปกเกล้าฯ กษัตริย์นักประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2519), หน้า 493.

**4.2.1 วิวัฒนาการของลัทธิชาตินิยม** ลัทธิชาตินิยมเป็นความรู้สึกและความสำนึกของคนในชาติที่แสดงออกถึงความจงรักภักดีในบ้านเกิดเมืองนอนมีความรักและศรัทธาในเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมของตนอย่างมั่นคงมีความปรารถนาให้ชนชาติของตนมีเกียรติภูมิและภาคภูมิใจในความสำเร็จของเชื้อชาติตน การรวมตัวกันเป็นประเทศในรูปรัฐแห่งชาติ การดิ้นรนให้พ้นจากอำนาจทางศาสนาภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นก้าวแรกที่ทำให้เกิดลัทธิชาตินิยมแบบใหม่เกิดขึ้น ความจงรักภักดีต่อชาติได้เข้ามาแทนที่ความจงรักภักดีที่เคยมีต่อศาสนาและผู้ปกครองประเทศ<sup>28</sup>

แนวความคิดลัทธิชาตินิยมในความหมายใหม่เริ่มขึ้นในยุโรปก่อนใน ศตวรรษที่ 18 อันเป็นผลมาจากการก่อตั้งชาติต่างๆในยุโรป และเกิดการรวมศูนย์ความจงรักภักดีต่อชาติไว้ที่องค์พระมหากษัตริย์เพื่อปฏิเสธอำนาจของศาสนจักร ต่อมาความรู้สึกจงรักภักดีได้เบี่ยงเบนจากองค์พระมหากษัตริย์มาสู่ชาติหรือรัฐ โดยมีแนวความคิดว่า รัฐหรือชาติเป็นสิ่งเดียวกับประชาชนขอบเขตของรัฐจึงถูกกำหนดโดยอาศัยชาติพันธุ์ ภาษาเดียวกัน ประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของวิธีการปฏิบัติในการปลุกระดมความรู้สึกชาตินิยมหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส เช่น การจัดระบบการศึกษาใหม่โดยถือว่าเป็นหน้าที่และผลประโยชน์สำคัญของชาติเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของชาติและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน เน้นการศึกษาประวัติศาสตร์ชาติและบทเพลงปลุกใจให้เกิดความรักชาติ<sup>29</sup> ปัจจัยกระตุ้นให้มีความรู้สึกชาตินิยมรุนแรง 2 ประการคือ<sup>30</sup> อุดมการณ์ประชาธิปไตยที่ว่าผู้ปกครองต้องมาจากตัวแทนของคนทั้งชาติไม่ใช่คนชาติอื่นและการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้นักธุรกิจรวมตัวกันเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจชาติเดียวกัน ทำให้เกิดความรู้สึกนิยมสินค้าของชาติตนก็ดักกันสินค้าต่างชาติ

**4.2.2 ลักษณะของลัทธิชาตินิยม** ความรู้สึกชาตินิยมเป็นความรู้สึกที่ต้องมีการปลุกฝังอบรม ความจงรักภักดีต่อชาติ ความรักชาติ ความรู้สึกเสียสละเพื่อชาติ ถือว่าชาติของตนอยู่เหนือสิ่งใดเกิดจากการปลุกฝัง โดยใช้สื่อต่างๆ ทุกรูปแบบในการเผยแพร่และมีมาตรการทางปฏิบัติให้ประชาชนมีความรู้สึกชาตินิยมรุนแรงและแสดงออกในรูปของการต่อต้านชนชาติอื่น ส่วนความรักชาติเป็นความรู้สึกโดยทั่วไปของบุคคล ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความรู้สึกชาตินิยม ผู้มีความรู้สึกชาตินิยมต้องมีความรักชาติด้วยเสมอ แต่ผู้มีความรู้สึกรักชาติไม่จำเป็นต้องมีความรู้สึกชาตินิยม ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างลัทธิชาตินิยมกับความรักชาติก็คือ

<sup>28</sup> Hugh Seton -Watson, Nationalism and Communism, (London : Methuen and Co. Ltd., 1964), pp. 3 -4.

<sup>29</sup> Hans Kohn, Nationalism : Its Meaning and History, (D.Van Nostrand Company, Inc. Princeton, 1955), p.26.

<sup>30</sup> Barbara Ward, Five Ideas that Change the World, (London : Lowe and Brydone (Prineter) Limited, 1965), pp.16 -18.



ความแตกต่างของระดับความรุนแรงและความรู้สึกชาตินิยมเกิดจากการปลูกฝัง<sup>31</sup> ปัจจัยกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมได้แก่ ความรู้สึกก้าวร้าวต่อประเทศอื่น จะเกิดขึ้นในประเทศที่ตกเป็นอาณานิคมของประเทศอื่น เป็นพลังกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมให้มีความรู้สึกเกลียดชังก้าวร้าวต่อชาติตะวันตก ความรู้สึกที่ชาติของตนมีความยิ่งใหญ่เหนือกว่าชาติอื่นจะเป็นสาเหตุนำไปสู่ความเกลียดชังชาติอื่นได้ไม่ยาก เช่น ลัทธิชาตินิยมของเยอรมัน สมัยฮิตเลอร์ได้ปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมโดยเน้นความยิ่งใหญ่ของชนชาติเยอรมันว่าเหนือกว่าชาติอื่น จนที่สุดได้สร้างความรู้สึกเกลียดชังชาวยิวในประเทศ และจะต้องกำจัดให้หมดสิ้นไป และความรู้สึกภาคภูมิใจในวัฒนธรรม เพื่อเป็นสัญลักษณ์และเป็นศูนย์รวมของชาติและแสดงว่าชาติของตนเจริญกว่าชาติอื่น

**4.2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย** การจัดรูปแบบการปกครองของไทยแต่โบราณทำให้อาณาเขตของประเทศไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีของหัวเมืองต่างๆ มากน้อยตามพระบรมเดชานุภาพของกษัตริย์ องค์ใดเข้มแข็งมากอาณาเขตก็แผ่ไปไกล องค์ใดอ่อนแอพวกหัวเมืองและเมืองประเทศราชก็เอาใจออกห่าง การจัดรูปแบบการปกครองแบบใหม่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่างจากสมัยโบราณเป็นแบบรวมศูนย์การปกครองไว้ที่เมืองหลวงและองค์พระมหากษัตริย์ เพราะพระองค์ต้องการให้ประชาชนชาวไทยตระหนักในความเป็นชาติของตนซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินงานต่อมาเพื่อส่งเสริมแนวความคิดนี้ โดยทรงนำเอาลัทธิชาตินิยมเข้ามาปลูกฝังให้เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากอิทธิพลของชาวยุโรปที่คุกคามเข้ามา และอิทธิพลของชาวจีนในประเทศไทยที่มีมากขึ้น เพราะในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ส่งเสริมให้คนจีนเข้ามาเป็นแรงงานในการพัฒนาประเทศและให้โอกาสชาวจีนเข้ามาอยู่ในประเทศไทยมากขึ้น จนก่อให้เกิดปัญหาขึ้น วิธีการแก้ไขคือต้องปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมขึ้น โดยการสนับสนุนและส่งเสริมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวความรักชาติของคนไทยจึงถูกแปรมาเป็นความรู้สึกชาตินิยม แต่ไม่รุนแรงเหมือนลัทธิชาตินิยมของประเทศเพื่อนบ้านและมักเป็นในรูปแบบที่รัฐบาลเป็นผู้ปลูกฝังเพื่อต่อต้านอิทธิพลบางอย่างเป็นระยะๆ ไป<sup>32</sup>

เมื่อสิ้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมุ่งปรับปรุงเศรษฐกิจและภาวะการเงินของประเทศมิได้ทรงดำเนินการในด้านชาตินิยม แม้ชาวจีนในประเทศไทยจะได้แสดงความรู้สึกชาตินิยมโดยการต่อต้านไม่ซื้อสินค้าญี่ปุ่นและมีการเรียไ้เงินในหมู่ชาวจีนเพื่อส่งไปช่วยกองทัพจีนสู้รบกับญี่ปุ่น ทำให้พรรค

<sup>31</sup> จุลลา งอนรถ, กำเนิดและความเป็นมาของลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แผนกวิชาการปกครอง, 2513), หน้า 13-15.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

กักมันตั้งซึ่งนำโดยเจียงไคเช็คได้เข้ามามีอิทธิพลต่อชาวจีนในประเทศไทยอย่างมาก โดยการกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมอย่างรุนแรง<sup>33</sup>

**4.2.3.1 แนวความคิดชาตินิยมสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม** หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องการสร้างเสถียรภาพให้เกิดกับรัฐบาลถึงแม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากพระยาพหลฯ หลวงประดิษฐมนูธรรม และมีกำลังทหารอยู่ในมือก็ตามแต่สถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจ ภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคม และภัยจากคอมมิวนิสต์ การหากำลังสนับสนุนจากประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จอมพล ป.พิบูลสงครามเร่งดำเนินการ โดยมีหลวงวิจิตรวาทการนักชาตินิยมคนสำคัญให้คำแนะนำในการปลูกฝังความรู้สึกชาตินิยมเพื่อจะได้พลังประชาชนไว้สนับสนุนรัฐบาล ปัจจัยสำคัญที่นำมากระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมในประเทศไทยสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม 4 ประการ คือ นโยบายที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติ ประเทศ เรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส การเข้าเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นและประกาศสงครามกับอังกฤษและอเมริกา และการต่อต้านและลดอำนาจทางเศรษฐกิจของชาวจีน<sup>34</sup> มาตรการที่นำมาใช้ในการส่งเสริมความรู้สึกชาตินิยมในหมู่คนไทยและต่อต้านอิทธิพลของชาวจีน ดังนี้

1. การส่งเสริมความรู้สึกชาตินิยม จอมพล ป.พิบูลสงคราม มีแนวความคิดว่าควรจะมีการก่อตั้งลัทธิชาตินิยมเพื่อเป็นการจูงใจประชาชนให้มีความคิดเห็นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นวิธีการสร้างความนิยมทางการเมือง แบบยึดถือตัวบุคคลที่เป็นผู้นำของประเทศ<sup>35</sup> ทำให้มีลักษณะค่อนข้างเผด็จการ การส่งเสริมความรู้สึกชาตินิยมได้กระทำในหลายรูปแบบ เพื่อรวมพลังของคนไทยให้เกิดความสามัคคีกัน เช่น

1.1 การเปลี่ยนชื่อประเทศ หลวงวิจิตรวาทการ เป็นบุคคลสำคัญที่เสนอความคิดในการเปลี่ยนชื่อประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความหมายไปในทางแสดงความยิ่งใหญ่ของประเทศชาติที่เคยปรากฏมาในประวัติศาสตร์ จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 ปรากฏเหตุผลในคำปรารภว่า “โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรเรียกนามประเทศให้ต้องตามชื่อ เชื้อชาติ และความนิยม

<sup>33</sup> G. William Skinner, Chinese Society in Thailand : Analytical History, (New York : Cornell University Press, 1962), pp. 236-239.

<sup>34</sup> จุลลา งอนรถ, กำเนิดและความเป็นมาของลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย, หน้า 53-66.

<sup>35</sup> ประจวบ ทองอุไร, พรรคการเมืองไทย, (พระนคร: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2508), หน้า 51.

ของประชาชน”<sup>36</sup> และความในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติให้เรียกนามประเทศว่า “ประเทศไทย” และบทแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดซึ่งใช้คำว่า “สยาม” ให้ใช้คำว่า “ไทย” แทน โดยสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 28 กันยายน 2482 การเปลี่ยนชื่อประเทศใหม่ เพื่อกระตุ้นใจประชาชนให้เกิดความภาคภูมิใจในประเทศชาติของตน ระลึกถึงความเป็นอิสระและความยิ่งใหญ่ของประเทศชาติที่มีมาในอดีต เป็นการดำเนินนโยบาย ลัทธิชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. เพื่อจะตั้งความจงรักภักดีของประชาชนซึ่งเดิมเคยมีศรัทธา รวมอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์มารวมอยู่ที่ประเทศชาติแทน

1.2 เปลี่ยนเพลงชาติใหม่ เพลงชาติเป็นสัญลักษณ์สำคัญของประเทศ ซึ่งทุกประเทศต้องมี เพลงชาติไทยมีกำเนิดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย<sup>37</sup>

1.3 บทเพลงและบทละครปลุกใจ บทเพลงและบทละครที่มีท่วงทำนอง ปลุกใจคนไทยให้เกิดความตื่นตัวรักชาติและรวมชาติเข้าด้วยกัน ตามนโยบายของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยมีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นผู้ประพันธ์ และเป็นที่ยอมรับจนจำกันได้สืบต่อกันมา เช่น เลือดสุพรรณ ราชมนู พระเจ้ากรุงธนบุรี ศีกกลาง เจ้าหญิงแสนหวี มหาเทวี น่านเจ้า อนุสาวรีย์ไทย ฯลฯ บทละครทุกเรื่องของหลวงวิจิตรวาทการจะต้องแฝงด้วยข้อความปลุกใจให้รักชาติ เสียสละเพื่อชาติเสมอ แม้แต่บทเพลงในบทละครก็เช่นกัน บทเพลงในบทละครที่ยังเป็นที่นิยมและยังจดจำได้มาถึงทุกวันนี้ เช่น เพลงรักเมืองไทย ในบทละครเรื่องราชมนู

1.4 รัฐนิยม คำขวัญ และสุนทรพจน์ ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามมี คำขวัญและสุนทรพจน์ปลุกใจคนไทยให้รักชาติมากที่สุด และประกาศออกเป็นรัฐนิยมแนะนำคนไทยให้สนับสนุนคนไทยด้วยกัน และสนับสนุนรัฐบาล คำขวัญที่ติดปากคนไทยมากคือ “เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย” การปลุกใจคนไทยของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ที่ต้องการรวมพลังประชาชนอย่างมากทำให้เกิดเป็นเผด็จการ รัฐบาลได้พยายามให้ความสำคัญกับภาษาและหนังสือเนื่องจากเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงความเป็นชาติและศักดิ์ศรีของชาติ รัฐบาลจึงได้มีประกาศนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 9 เรื่องภาษาและหนังสือไทย หน้าทีพลเมืองดี เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483

2. การต่อต้านชาวจีน หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เหตุการณ์บ้านเมืองยังไม่สงบเรียบร้อย รัฐบาลไม่ได้เข้มงวดกับชาวจีนมากนักและอาจนำไปสู่การมีอิทธิพลในทางการเมืองและด้านอื่นๆ การหามาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อจำกัดและต่อต้านอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวจีนในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้แก่

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482, ราชกิจจานุเบกษา 56 (6 ตุลาคม 2482): 980.

<sup>37</sup> สมพงษ์ เกรียงไกรเพชร, ประเพณีไทยโบราณ, (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 218.

2.1. การสงวนอาชีพให้แก่คนไทย จอมพล ป.พิบูลสงครามได้กระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมโดยปลุกใจคนไทยให้ซื้อของไทย ใช้ของไทย เพื่อให้เกิดค่านิยมไทย “เราเป็นคนไทยต้องซื้อของไทยก่อนอื่นต้องนิยมของไทย ต้องนี้กว่าของไทยดีกว่าของต่างประเทศเสมอ ถ้าเราทำได้ดังนี้ อิทธิพลในการทำมาหากินและการค้าปัจจุบันนี้ก็บังเกิดขึ้น...”<sup>38</sup>

นอกจากนี้ ยังได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรัฐนิยม ฉบับที่ 5 เพื่อให้ชาวไทยพยายามใช้เครื่องอุปโภคบริโภคที่มีกำเนิดหรือทำขึ้นในประเทศไทย ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2482 สำหรับมาตรการโดยตรงที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อจำกัดทางเศรษฐกิจและการสงวนอาชีพบางชนิดไว้ให้คนไทยโดยเฉพาะรัฐบาลได้ออกกฎหมายต่างๆ เพื่อแทรกแซงทางเศรษฐกิจหลายฉบับเพื่อให้กิจการบางอย่างอยู่ในการดูแลของรัฐและคนไทยเท่านั้นสามารถเป็นเจ้าของกิจการได้ เช่น การตั้งบริษัทชาวไทยในความควบคุมของรัฐบาล ออกกฎหมายสงวนการให้สัมปทานรักษนเฉพาะแก่องค์การของรัฐบาลหรือตัวแทน กฎหมายควบคุมเกลือและยาสูบให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล กฎหมายควบคุมอุตสาหกรรมการฆ่าสัตว์เพื่อควบคุมการฆ่าสัตว์ และการขายเนื้อสัตว์ให้อยู่ในมือของคนไทย กฎหมายจำกัดการขั้บรถรับจ้างเฉพาะผู้ที่มีสัญชาติเป็นไทยเท่านั้น พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2482 จำกัดให้เจ้าของเรือการค้าอยู่ภายในน่านน้ำไทย ต้องมีสัญชาติเป็นไทย หรือถ้าเป็นบริษัทก็ต้องเป็นบริษัทไทย หุ่นส่วนหรือผู้ถือหุ้นส่วนมากเป็นไทย จะต้องมีลูกเรือที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่า 75 เปอร์เซ็นต์ของลูกเรือทั้งหมด พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2482 สงวนสิทธิในการจับปลาในเขตน่านน้ำไว้ให้แก่ผู้ที่มีสัญชาติเป็นไทยโดยเฉพาะเท่านั้น พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงมุ่งจะให้รัฐบาลเข้าควบคุมตลาดของน้ำมันแก๊สโซลีนและน้ำมันหล่อลื่นต่างๆ ทว่าพระราชอาณาเขต และพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย พุทธศักราช 2485 ซึ่งสงวนอาชีพไว้ทั้งหมด 27 ชนิด สำหรับคนไทยโดยเฉพาะรายการอาชีพส่วนใหญ่ที่สงวนไว้ก็เพื่อกีดกันผู้ประกอบการค้าชาวจีนโดยตรง

2.2 การจำกัดถิ่นที่อยู่คนจีน รัฐบาลได้ประกาศให้จังหวัดสำคัญๆ ทางยุทธศาสตร์เป็นเขตหวงห้ามที่ชาวจีนจะมาตั้งถิ่นฐานอยู่ไม่ได้ ถ้าท้องที่ใดถูกกำหนดเป็นเขตหวงห้ามแล้วชาวจีนจะตั้งถิ่นฐานอยู่ไม่ได้ ที่อาศัยอยู่ก่อนแล้วก็ต้องอพยพออกไปภายใน 90 วัน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชาวจีนในจังหวัดที่ถูกกำหนดเป็นเขตหวงห้ามอย่างมาก เพราะ

<sup>38</sup> หอการค้าไทย, ประวัติการค้าไทย, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายสง่าวรรณดิษฐ์, (พระนคร: บริษัทบพิท จำกัด, 2511), หน้า 299-300.

รัฐบาลได้ประกาศเขตหวงห้ามพร้อมกันหลายจังหวัด ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกันบางจังหวัดได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้าเพื่ออพยพออกจากพื้นที่เพียง 7 สัปดาห์เท่านั้น<sup>39</sup>

### 2.3. การจำกัดในการตั้งโรงเรียน หนังสือพิมพ์และสมาคมของจีน

โรงเรียนและหนังสือพิมพ์เป็นแหล่งที่จะเผยแพร่ความรู้และวัฒนธรรมได้ดีแก่เด็กและเยาวชน นอกจากนี้ การรวมตัวเป็นสมาคมต่างๆ ของชาวจีนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ชุมชนชาวจีนมีความเป็นปึกแผ่นอย่างมาก ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เข้มงวดต่อโรงเรียนจีนเป็นพิเศษในการดำเนินนโยบายเข้มงวดกวดขันการตั้งโรงเรียน หนังสือพิมพ์ และสมาคมของชาวจีน เป็นผลมาจากนโยบายชาตินิยม เพื่อต้องการจำกัดอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจของชาวจีน โดยการจำกัดถิ่นที่อยู่ สงวนอาชีพให้คนไทย ตัดการเผยแพร่ ความรู้ แนวความคิด วัฒนธรรม ผ่านทางโรงเรียน หนังสือพิมพ์และสมาคมชาวจีน

2.4 การจำกัดคนต่างด้าวเข้าประเทศ เดิมชาวจีนเข้าประเทศไทยได้โดยไม่จำกัดจำนวน ต่อมาในวันที่ 1 พฤษภาคม 2490 รัฐบาลได้กำหนดโควตาคนเข้าเมืองขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้คนจีนเข้าประเทศได้หนึ่งหมื่นคน สำหรับช่วงเวลาที่เหลืออยู่ในปีนั้น ในปี 2493 กฎหมายคนเข้าเมืองฉบับใหม่กำหนดโควตาคนเข้าประเทศได้ประเทศละ 200 คนต่อปี และในปี 2495 กำหนดโควตาคนเข้าประเทศได้ประเทศละ 200 คนต่อปี สำหรับประเทศที่มีสัมพันธภาพทางการทูต และเพิ่มค่าธรรมเนียมคนต่างด้าวเพื่อควบคุมคนจีนอีกด้วย

2.5 การควบคุมการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน รัฐบาลได้เข้าทำการควบคุมการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินของคนต่างด้าว เพราะคนต่างด้าวจะมีเงินเพื่อซื้อมากกว่าคนไทย การควบคุมการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อกันมิให้อำนาจทางเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของคนต่างด้าว มีการตราเป็นกฎหมายในเวลาต่อมา ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนของเกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช 2486<sup>40</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497<sup>41</sup> และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินได้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนของเกี่ยวกับคนต่างด้าว พุทธศักราช 2486 และพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนของเกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2493 ด้วย และได้กำหนดสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวไว้ในหมวดที่ 8 ของประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 86 กำหนดว่าคนต่างด้าวจะได้มาซึ่งที่ดินก็โดยอาศัยบทสนธิสัญญาซึ่งบัญญัติให้มีกรรมสิทธิ์ใน

<sup>39</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, “ชาวจีนในประเทศไทยกับปัญหาด้านการเมือง”, วารสารรัฐศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 7 (มกราคม 2513): 109-110.

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนของเกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2493, ราชกิจจานุเบกษา, 67 (21 มีนาคม 2493): 340.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497, ราชกิจจานุเบกษา, (ฉบับพิเศษ) 71 (30 พฤศจิกายน 2497): 67.

อสังหาริมทรัพย์ได้ และอยู่ในบังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และยังกำหนดจำนวนที่ดินและประเภทการใช้ที่ดินของคนต่างด้าวมีจำนวนเนื้อที่ดินลดลง

2.6. การเผยแพร่แนวความคิดชาตินิยม รัฐบาลได้เผยแพร่แนวความคิดชาตินิยมในหมู่คนไทย แต่มีได้ดำเนินการอย่างกว้างขวางเหมือนสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก โดยจะดำเนินการในรูปของบทละครและเพลงปลุกใจให้รักชาติ โดยมีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นผู้ดำเนินการและสนับสนุนแนวความคิดของจอมพล ป. พิบูลสงคราม บทละครจากบทประพันธ์ของหลวงวิจิตรวาทการล้วนแต่เป็นการปลุกใจให้รักชาติบ้านเมือง เช่น อานุภาพพ่อขุนรามคำแหง อานุภาพแห่งความเสียสละ อานุภาพแห่งความรัก เป็นต้น

**4.2.3.2 แนวความคิดลัทธิชาตินิยมยุคจอมพลถนอม** สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินนโยบายชาตินิยม โดยถือเอาการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์เป็นปัญหาร้ายแรงที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติเป็นเหตุผลสนับสนุนนโยบายชาตินิยม เสริมสร้างความรู้รักชาตินิยม เพื่อเป็นพลังในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ มาตรการปฏิบัติตามนโยบายชาตินิยมที่นำมาปฏิบัติในยุคของจอมพลถนอม ก็ไม่มีความแตกต่างไปมากนักจากสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งจะใช้วิธีการคล้ายกัน คือ การปลุกใจการแสดงความรักชาติ การควบคุมอาชีพคนต่างด้าว ส่งเสริมคนไทยทำการค้าการลดจำนวนคนเข้าเมือง การจำกัดการถือครองที่ดิน การส่งเสริมความรู้รักชาตินิยมผ่านสื่อมวลชน

**4.2.3.3 หลวงวิจิตรวาทการกับการเผยแพร่แนวความคิดชาตินิยม**  
หลวงวิจิตรวาทการเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการสนับสนุนและเผยแพร่ลัทธิชาตินิยม ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการรัฐนิยม<sup>42</sup> มีแนวความคิดชาตินิยมที่สอดคล้องกับแนวความคิดของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ประสงค์จะปลุกฝังแนวความคิดชาตินิยมแก่ประชาชนเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันภัยอันตรายที่คุกคามประเทศ ผ่านทางวัฒนธรรมการละครและดนตรี หลวงวิจิตรวาทการได้รับรู้แนวความคิดชาตินิยมมาตั้งแต่ทำงานอยู่ในประเทศฝรั่งเศส(พ.ศ. 2463-2469) ซึ่งเป็นช่วงที่ลัทธิชาตินิยมแพร่หลายในยุโรปแล้ว งานที่แสดงออกถึงแนวความคิดชาตินิยมของหลวงวิจิตรวาทการอย่างชัดเจนคือหนังสือเรื่อง ลัทธิชูชาติ หลวงวิจิตรวาทการเชื่อว่าลัทธิชาตินิยมเป็นลัทธิที่จะช่วยให้ประเทศก้าวหน้าไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง ถึงกับปฏิญาณว่าตนถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องเผยแพร่ปลุกฝังลัทธิชาตินิยมให้เป็นที่ยอมรับในหมู่ประชาชนชาวไทย โดยมีเหตุผลสำคัญคือ คนไทยมีความสามารถที่ปรับตัวเข้ากับชนชาติอื่นได้ง่าย ความรู้สึกรัก

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติวันขึ้นปีใหม่แห่งชาติ พุทธศักราช 2485, ราชกิจจานุเบกษา, 59 (29 กันยายน 2485): 1744.

ชาติอย่างเตียวจึงไม่เพียงพอเพราะรักแล้วอาจไม่ทำอะไรเพื่อชาติได้ หากต้องการชาติอยู่รอด และเจริญรุ่งเรืองต้องปลุกฝังคนไทยให้มีลักษณะชาตินิยม<sup>43</sup>

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ประกาศไว้ในหนังสือลัทธิชาตินิยม หลวงวิจิตรวาทการได้ใช้ความรู้ความสามารถในฐานะนักเขียนสร้างผลงานประวัติศาสตร์ชาตินิยมเพื่อให้คนไทยรักและภาคภูมิใจในชาติของตนก่อนที่จอมพล ป.พิบูลสงครามจะขึ้นมาเป็นอำนาจในปี พ.ศ. 2481<sup>44</sup> ยุคที่จอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก หลวงวิจิตรวาทการได้แต่งบทละครปลุกฝังแนวความคิดชาตินิยมในแง่ของความเป็นปรีกแผ่นดิน การรวมชาติ การเสียสละเพื่อชาติ และความเป็นชาติมหาอำนาจ เช่น ละครเรื่องมหาเทวี(2481) สะท้อนแนวความคิดว่าหากรัฐไทยแตกแยกเป็ยรัฐเล็กรัฐน้อยก็จะเจริญรุ่งเรืองได้ยาก ละครเรื่องเจ้าหญิงแสนหวี(2481) มีแนวความคิดว่าคนในรัฐฉานตามชายแดนพม่า คือ คนไทยเช่นเดียวกับคนไทยในประเทศไทย แต่ที่แยกกันคนละประเทศเพราะความขัดแย้งในอดีต และละครเรื่องน่านเจ้า(2482) ต้องการกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมโดยแสดงให้เห็นว่าคนไทยถูกขับไล่ออกจากบ้านเกิดทางตอนใต้ของจีนจนต้องถอยร่นมาอยู่ในดินแดนแหลมทอง ละครเรื่องนี้มีส่วนสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจของจอมพล ป.พิบูลสงครามในการประกาศสงครามกับฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2483 เพื่อเรียกร้องดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงมาเป็นการตอกย้ำว่าคนไทยต้องสู้เพื่อรักษาที่มั่นสุดท้าย ละครเรื่องพูนผาเมือง(2483)เสนอแนวความคิดในการต่อสู้เพื่อความเป็นเอกราชจากเขมรและการรวมเขมรเป็นไทยโดยถือว่าเขมรและไทยเป็นเผ่าพันธุ์เดียวกัน และละครเรื่องอนุสาวรีย์ไทย(2482) แต่งขึ้นเพื่อสนับสนุนรัฐนิยมฉบับที่ 7 การปฏิบัติหน้าที่พลเมืองไทยที่มีต่อชาติบ้านเมืองตามรัฐนิยมฉบับที่ 2 ได้รับการยกเว้นโทษ<sup>45</sup>

หลวงวิจิตรวาทการได้บรรยายเรื่อง นโยบายชาตินิยมให้ที่ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรเขต ในวันศุกร์ที่ 18 มีนาคม 2503 ว่านโยบายการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจทางวิชาการแบ่งเป็น 3 สาขาใหญ่ คือ นโยบายชาตินิยม นโยบายเสรีนิยม และนโยบายสังคมนิยม ซึ่งเราจำเป็นต้องเริ่มศึกษารากฐานและหลักการของลัทธิต่างๆ ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจนั้นมีมากหลายลัทธิ แต่การศึกษาลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจไม่ว่าลัทธิใดย่อมจะแตกแยกสาขาไปจากลัทธิทั้งสาม คือ ชาตินิยม เสรีนิยม และสังคมนิยม ซึ่งเป็นแม่ลัทธิ หลวงวิจิตรวาทการเห็นว่าตามประวัติศาสตร์ ลัทธิชาตินิยม เสรีนิยม และสังคมนิยม ได้ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาตามยุคสมัย ในทางเศรษฐกิจลัทธิใหญ่ที่สุดและโบราณที่สุด คือ สังคมนิยม ลัทธิสังคมนิยมปรากฏขึ้นในชีวิตเศรษฐกิจของมนุษยชาติก่อนลัทธิ

<sup>43</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์และวิวัลย์ พงศ์พนิตานนท์, จอมพล ป.พิบูลสงครามกับการเมืองไทยสมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 262-264.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 264-265

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 267-268.

ใดๆ เมื่อสังคมมีการปกครองที่เป็นปึกแผ่นมีอาณาเขตที่แน่นอนมีสัญชาติพลเมือง จึงก่อให้เกิดลัทธิเศรษฐกิจแบบชาตินิยม เมื่อมีการแข่งขันระหว่างชาติมากขึ้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนระหว่างประเทศ จึงเกิดความคิดทางเสรีนิยม เมื่อลัทธิเสรีนิยมก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างชนชั้นของคนมากขึ้น ลัทธิสังคมนิยมก็กลับเข้ามาใหม่ เมื่อลัทธิสังคมนิยมแพร่ขยายออกไปจนชาติใหญ่จะกลืนชาติเล็กหมดสิ้นไป ลัทธิชาตินิยมก็กลับเข้ามาต่อต้านจนกลายเป็นสงคราม เมื่อเสร็จสงคราม คนปักใจว่าลัทธิชาตินิยมทำให้เกิดสงครามจึงหันไปหาเสรีนิยม เมื่อลัทธิเสรีนิยมงอกงามทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงแบ่งแยกชนชั้นของคนมากขึ้น ลัทธิสังคมนิยมก็กลับมาเติบโตอีก หมุนเวียนอยู่เช่นนี้<sup>46</sup>

ความหมายของชาตินิยม คำว่า “ชาตินิยม” หลวงวิจิตรวาทการให้ความหมายไว้ว่าเป็นคำที่บัญญัติขึ้นจาก คำว่า “Nationalism” ซึ่งหมายถึงลัทธินิยมชาติ ให้ความสำคัญแก่ชาติเหนือสิ่งใดๆ “ชาติ” เป็นคำที่ใช้ตรงกับคำว่า “Nation” มาจากภาษาบาลี ต้นเดิมของคำแปลว่าเกิดหรือกำเนิด คำว่า Nation มีความหมายต้นเดิมอย่างเดียวกัน เพราะมาจากภาษาละตินว่า Natus ซึ่งแปลว่าเกิดหรือกำเนิดเหมือนกัน ความหมายของคำว่าชาติ หันไปทางคนมากกว่าแดนดินถิ่นประเทศ ความรักชาติ ก็คือรักคนที่มีกำเนิดมาอย่างเดียวกัน เนื่องจากเรื่องชาติจึงได้มีคำเกิดขึ้นหลายคำที่เราบัญญัติขึ้นเพื่อให้เพียงพอสำหรับแปลงภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะการแปลสัญญาาระหว่างประเทศ เช่น เรบัญญัติคำว่า เชื้อชาติ เพื่อให้ตรงกับคำว่า “Race” สัญชาติ เพื่อให้ตรงกับคำว่า “Nationality” และ ชนชาติ เพื่อให้ตรงกับคำว่า “Nationals” “เชื้อชาติ” หรือ “Race” หมายถึงการที่มนุษย์มีเชื้อสาย ภาษา วัฒนธรรม ขนบประเพณีและวิถีชีวิตความเป็นอยู่อย่างเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป คำว่า “ชาติ” ก็คือส่วนรวมของมนุษย์ที่มีเชื้อชาติเดียวกัน ร่วมโชคชะตากัน ดังนั้น ลัทธิชาตินิยมจึงเป็นลัทธิที่ให้ความสำคัญแก่ส่วนรวมของเชื้อชาติ เป็นความรักความนิยมคนเชื้อชาติเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ลัทธิชาตินิยมจึงถูกตำหนิว่าเป็นลัทธิคับแคบสอนให้รักแต่คนในชาติของตนไม่รักเพื่อนมนุษย์ทั่วไป คำที่ใช้เกี่ยวข้องกับ คำว่า “ชาตินิยม” ได้แก่ “Nationalism” (ชาตินิยม) , “Internationalism” (นานาชาตินิยม) หมายถึงความนิยมที่แผ่กว้างออกไปถึงชนชาติอื่นด้วย และ “Cosmopolitanism” (สากลนิยม) หมายถึง ลัทธิที่ถือตนเป็นพลโลก เป็นลัทธิที่สอนให้รักมนุษย์ทั่วโลกในฐานะเป็นเพื่อนร่วมโลกด้วยกัน คำทั้ง 3 คำ เป็นการโต้เถียงว่า ความรักความนิยมของมนุษย์ควรจะมีขอบเขตเพียงใด เราควรจะรักและนิยมเฉพาะชนร่วมชาติของเรา หรือควรรักนิยมนานาชาติ หรือควรรักและนิยมมนุษย์ทั่วโลก โดยถือว่าตนเป็นพลโลก ไม่ใช่พลเมืองไม่จำกัดอยู่ในวงแคบของเมืองหรือประเทศ พวกนิยมนานาชาติและสากลนิยม ต่างตำหนิชาตินิยมว่าเป็นลัทธิเห็นแก่ตัว ฝืนธรรมชาติมนุษย์ เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคมมนุษย์จะอยู่โดดเดี่ยวไม่ได้ชาติก็อยู่โดดเดี่ยวไม่ได้เช่นกัน มนุษย์จะรักแต่ชาติของ

<sup>46</sup> วิจิตรวาทการ, รำลึก 100 ปี พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2541), หน้า 142-144.



ตัวเองเท่านั้นไม่ได้ต้องรักชาติอื่นๆ ด้วย ต้องรักมนุษยทั่วโลก ต้องทำตัวเป็นพลโลกไม่ใช่เป็นเพียงพลเมือง แต่ศาสตราจารย์คาร์ลตัน เฮย์ ยอมรับว่ามนุษยเป็นสัตว์สังคมแต่สังคมมนุษยต้องมีขอบเขต ต้องมีถิ่นประเทศแน่นอน มีเชื้อสายวงศ์สกุล ควบคุมกันเป็นหมู่เป็นพวกไม่คลุกเคล้าปะปนกันทั่วไป มนุษย์ต้องมีคู่ผิวตัวเมีย ไม่ใช่ว่าพบกันที่ไหนไม่ว่าใครก็สมสู่กันได้เหมือนสัตว์ทั้งหลาย ดังนั้น สภาพมนุษยเป็นสภาพที่มีขอบเขต ถิ่นที่ของมนุษย ประเพณีการสืบพันธุ์ และเสรีภาพของมนุษยต้องมีขอบเขต ลักษณะของมนุษยที่มีขอบเขตเช่นนี้ทำให้มนุษยต่างจากสัตว์ทั้งหลาย การที่มนุษยมีความเจริญก้าวหน้าได้ก็เพราะมีสัญชาติญาณรักพวกรักหมู่ รักครอบครัว รักเพื่อร่วมชาติจึงมีกำลังแรงกำลังงานสร้างความเจริญก้าวหน้า ถ้ามนุษยแต่ละคนมัวแต่นึกถึงคนทั่วโลกก็ไม่มีทางสร้างสรรค์อะไรขึ้นมาได้ ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เครื่องจักรกลไก มีขึ้นมากในสมัยที่โลกส่วนใหญ่ถือลัทธิชาตินิยม

นโยบายเศรษฐกิจลัทธิชาตินิยม มีหลักการ วิธีการ และทางปฏิบัติ ดังนี้

1. ความพอตัว (Self-sufficiency) ประเทศชาตินิยมต้องพยายามสร้างชาติของตนให้ทุกอย่างที่จำเป็นสำหรับชีวิตของคนในชาติ ทำให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่เกิดขึ้นภายในประเทศของตนเป็นอันมาก แต่ไม่สามารถต่อสู้กับอุตสาหกรรมเก่าได้ เพราะขาดความชำนาญ ทั้งคุณภาพสินค้าและราคา การตลาดก็สู้ไม่ได้ ลัทธิชาตินิยมจึงต้องพยายามหาทางกีดกันสินค้าที่มาจากภายนอกประเทศด้วยการตั้งกำแพงภาษีและวิธีอื่นๆ และการปลูกจิตสำนึกของประชาชน ด้วยการเรียกร้องให้ประชาชนรักชาติด้วยการใช้ของที่ผลิตโดยคนไทยแม้ว่าสินค้านั้นจะมีคุณภาพต่ำกว่าที่มาจากต่างประเทศ

2. การทำให้เป็นของชาติ (Nationalization) ไม่ได้หมายถึงการริบทรัพย์สินสมบัติของบุคคลมาเป็นของชาติเหมือนกับแนวความคิดและวิธีการของสังคมนิยม(Socialism) หากพิจารณาตามคำศัพท์ Nationalize แปลว่า “ทำให้เป็นของชาติ” ส่วน Socialize แปลว่า “ทำให้เป็นของสังคม” ซึ่งดูแล้วไม่เห็นต่างกัน ส่วนที่แตกต่างกันคือ วิธีการ Socialize ของสังคมนิยม(Socialism) เป็นการริบทรัพย์สินเอามาเป็นของรัฐเป็นการประกาศริบจากประชาชนภายหลังการปฏิวัติหรือริบโดยการออกกฎหมายบังคับเอา หรือวิธีค่อยๆ ริบทีละน้อย ด้วยการออกกฎหมายห้ามรับมรดกใครเป็นเจ้าของทรัพย์สินก็ให้เป็นเจ้าของเพียงขณะที่มีชีวิต เมื่อตายไปทรัพย์สินก็ตกเป็นของรัฐ เมื่อเอามาเป็นของชาติก็ต้องจัดการโดยตัวแทนของชาติซึ่งประกอบด้วยผู้ผลิต ผู้ใช้ และผู้แทนรัฐ สำหรับผู้ผลิตอาจเป็นเจ้าของเดิมก็ได้ เช่น รัฐเอาโรงงานซีเมนต์มาเป็นของรัฐและตั้งเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการเองก็เป็นวิธีการ Socialize ตามแบบสังคมนิยม แต่ถ้าเป็นวิธีการ Nationalize ของชาตินิยมเมื่อเอาโรงงานซีเมนต์มาเป็นของชาติแล้ว จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการจัดการโรงงานซีเมนต์แทนชาติประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ ผู้ผลิตซึ่งอาจเป็นตัวแทนเจ้าของเดิม ผู้ใช้ ซึ่งเป็นตัวแทนของบริษัทก่อสร้างซึ่งใช้ซีเมนต์จำนวนมาก และผู้แทนรัฐบาล วิธีการ Nationalize ของชาตินิยม(Nationalization) ทำกันมากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น ธนาคารชาติของอังกฤษ ธนาคารชาติของฝรั่งเศส เดิมเป็นของบุคคล เพิ่งเอามาเป็นของชาติตามแบบวิธีชาตินิยมภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

การใช้ราคาตามความเป็นจริงหรือโดยยุติธรรมนั้นรัฐเอาเงินมาจากไหน เพราะวิธีการ Nationalize โครงการใหญ่ เช่น คลองสุเอซ ต้องใช้เงินมหาศาล รัฐบาลอียิปต์เอาเงินที่ไหนมาชดใช้ปัญหานี้แก้ไขได้โดยรัฐไม่จำเป็นต้องใช้เป็นเงิน รัฐบาลใช้ราคาโดยการออกพันธบัตรใบกู้ซึ่งมีดอกเบี้ยให้ด้วย ภายหลังเอาไปเป็นของชาติ เจ้าของเดิมมักมีส่วนดำเนินการอยู่ต่อไปในฐานะเป็นผู้ผลิต ซึ่งหมายถึงผู้ถือพันธบัตรใบกู้ของรัฐบาลนั่นเอง ดังนั้น ตามแนวความคิดชาตินิยมจึงเห็นว่าวิธีการ Nationalize ไม่ใช่วิธีการที่เอาเปรียบประชาชน เพราะภายหลังที่เอามาเป็นของชาติและออกพันธบัตรใบกู้ให้แทนราคาแล้วเจ้าของเดิมมีแต่ทางได้ หลวงวิจิตรวาทการเห็นว่าวิธีการ Nationalize ตามแนวความคิดชาตินิยมยังสามารถนำไปใช้กับการจัดสรรที่ดินรายใหญ่ของบุคคลที่ไม่ได้ทำประโยชน์หรือให้เช่าราคาแพงเกินไป โดยเอามาเป็นของชาติและชดใช้ด้วยพันธบัตรรัฐบาลพร้อมดอกเบี้ย และจัดตั้งคณะกรรมการ 3 ฝ่าย คือ ผู้เช่า เจ้าของเดิมและผู้แทนรัฐบาล เข้าดำเนินการจัดสรรที่ดินให้เกิดความยุติธรรม<sup>47</sup>

**3. ความคุ้มกัน (Protection)** หมายความว่า การห้ามหรือการเก็บภาษีสินค้านำเข้าอย่างสูงเพื่อให้การคุ้มกันแก่สินค้าที่ผลิตภายในประเทศ วิธีให้ความคุ้มกัน คือวิธีสร้างกำแพงภาษี เป็นการป้องกันอาชีพของชนในชาติไม่ให้คนในชาติหมดงานหมดอาชีพ เพราะเหตุสินค้าต่างประเทศเข้ามาแข่งขันและทำลายสินค้าภายใน เป็นการรักษาระดับเงินเดือนและค่าครองชีพของคนงานในประเทศเพราะสินค้าภายในประเทศสู้สินค้าต่างประเทศไม่ได้ เงินเดือนของคนงานก็จะลดลง และถึงขั้นปลดคนงานทำให้เป็นคนตกงาน วิธีให้ความคุ้มกันโดยสร้างกำแพงภาษีเป็นการบังคับให้ต้องเพิ่มผลผลิตภายในประเทศให้มากขึ้น ช่วยดุลยภาพการค้าของประเทศและเป็นวิถีทางแน่นอนที่จะสร้างเอกราชทางเศรษฐกิจไม่มีทางอื่นใดที่ชาติจะสร้างเอกราชทางเศรษฐกิจได้โดยไม่มีวิธีการช่วยตนเอง การเปิดเสรีโดยไม่ให้การคุ้มกันจะเปิดทางให้ประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ทำลายอุตสาหกรรมของประเทศเล็กๆ โดยวิธีการ Dumping คือการส่งสินค้าเข้ามาขายราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต โดยยอมขาดทุน ที่ทำเช่นนี้ได้เพราะประเทศเหล่านั้นมีการให้รางวัลแก่ผู้ส่งออกสินค้า หรือผู้ส่งออกสินค้ามีองค์กรที่เรียกว่า การ์เทล หรือ ทรัสต์ มีทุนชดเชยการขาดทุน เพราะเชื่อว่าเมื่อได้ทำลายอุตสาหกรรมภายในประเทศไปแล้ว ก็สามารถกลับมาขึ้นราคาเอากำไรชดใช้คืนจากเงินที่ขาดทุนไปนั้นได้ ไม่มีวิธีการใดที่จะต่อสู้การ Dumping ได้ นอกจากวิธีการให้ความคุ้มกันแก่สินค้าภายใน ด้วยวิธีห้ามหรือเก็บภาษีอย่างสูงแก่สินค้าภายนอก

สรุปการดำเนินการนโยบายชาตินิยมเป็นผลที่เกิดจากความต้องการรักษาประเทศชาติให้พ้นจากภัยคุกคามในเรื่องที่ประเทศไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตซึ่งในทางกฎหมายถือว่าประเทศไทยไม่มีเอกราชอันสมบูรณ์ เนื่องจากอำนาจอธิปไตยบางส่วนโดยเฉพาะอำนาจด้านตุลาการถูกจำกัดโดยประเทศเจ้าอาณานิคมเป็นผลให้คนในบังคับของชาติอื่นไม่ตกอยู่ในอำนาจบังคับของศาลไทย ดังนั้นแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็น

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 164-168.

องค์ประกอบประการหนึ่งของรัฐจึงมีส่วนผลักดันให้นักกฎหมายที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศพยายามผลักดันเพื่อเรียกร้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเป็นผลให้รัฐบาลจอมพล ป. ดำเนินนโยบายเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศสและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างมาก ภายหลังคณะราษฎรจัดตั้งรัฐบาลได้รับดำเนินการตามหลัก 6 ประการ ข้อแรกเรื่องการรักษาความเป็นเอกราช โดยเร่งรีบจัดทำประมวลกฎหมายประกาศใช้ครบถ้วนในปี พ.ศ.2478 ซึ่งจะมีผลให้ได้เอกราชสมบูรณ์ในปี พ.ศ.2483 หลังประกาศใช้ประมวลกฎหมายครบ 5 ปี นับว่าผลสำเร็จอีกประการหนึ่งที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ การดำเนินนโยบายชาตินิยมไม่ส่งผลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐในทางกฎหมายมากนัก เป็นการปลุกฝังให้มีความรู้สึกรักชาติ เชื่อผู้นำ และต่อต้านชาติอื่น ไม่ได้ปลุกฝังแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เพื่อเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเดิมที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่อย่างใด

### 4.3 แนวความคิดในการปฏิเสศการใช้อำนาจรัฐในยุคเผด็จการ

**4.3.1 “การปฏิวัติ” ตามแนวความคิดของหลวงวิจิตรวาทการ หลวงวิจิตรวาทการ** อธิบายว่า “ปฏิวัติ” มีอยู่ในธรรมจักร หมายถึง เปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ให้ดีขึ้น ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Revolution สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองการปฏิวัติเป็นเรื่องล่อแหลมในทางการเมืองเพราะเราไม่ได้ทำความเข้าใจกับความหมายของการปฏิวัติให้ชัดเจน เราเข้าใจกันไปว่าการปฏิวัติเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจของผู้ปกครองแผ่นดิน กล่าวคือ บุคคลคณะหนึ่งคณะใดเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วล้มผู้ที่ปกครองเสีย แล้วเข้าจัดการปกครองใหม่ ซึ่งความจริงใช่เป็นเช่นนั้นไม่ ในทางการเมืองมีกิจการอยู่ 2 อย่าง ซึ่งหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ทรงเรียกว่า “รัฐประหาร” แปลว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือการโค่นอำนาจของผู้ปกครองคนเก่าแล้วเปลี่ยนตัวผู้ปกครองคนใหม่ นั่นคือ ลักษณะของ รัฐประหาร แต่ไม่ใช่ลักษณะของการปฏิวัติ หรือ Revolution เพราะฉะนั้น ในทางวิชาการเมืองจึงสอนว่าเมื่อทำรัฐประหาร แล้วต้องทำกิจการอย่างที่สองคือ ปฏิวัติ(Revolution) หากทำรัฐประหารแล้วไม่ทำการปฏิวัติ รัฐประหารนั้นก็ไม่สามารถยั่งยืนอยู่ได้ หลวงวิจิตรวาทการได้ยกตัวอย่างการทำรัฐประหารของพระยาพหลพลพยุหเสนาเพื่อโค่นล้มรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ว่า รัฐบาลนี้ได้ทำทั้งสองอย่าง คือ รัฐประหาร คือเปลี่ยนแปลงผู้ที่ปกครองประเทศ งานรัฐประหารใช้เวลาเพียง 2-3 ชั่วโมงเท่านั้น คือยึดอำนาจบ้านเมืองได้รัฐประหารก็เสร็จ ต่อจากนั้นรัฐบาลก็ตั้งต้นทำการปฏิวัติโดยรัฐบาลได้กำหนดเวลาไว้ 10 ปี สำหรับการปฏิวัติ ด้วยเหตุนี้เราจึงได้พบบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญไว้ 10 ปี ดังนั้น ขอให้เข้าใจว่าคำว่า “ปฏิวัติ” ไม่ใช่คำดูร้าย ความหมายของคำว่าปฏิวัติ หรือ Revolution ที่ใช้อยู่ไม่ได้หมายความถึงเรื่องฆ่าคนไม่ได้

หมายถึงเรื่องจับอาวุธขึ้นไปยึดอำนาจในบ้านเมือง เรื่องนั้นไม่ใช่เรื่องการปฏิวัติแต่เป็นเรื่องของการรัฐประหาร รัฐประหารอาจทำสำเร็จได้ใน 2-3 ชั่วโมง แต่ปฏิวัติต้องใช้เวลานานเป็นแรมปี<sup>48</sup>

ตามแนวความคิดของหลวงวิจิตรวาทการ เหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 เป็นการพลิกแผ่นดิน หมายถึงการเปลี่ยนระเบียบประเพณีการปกครองไม่ใช่เปลี่ยนตัวคน ไม่ใช่การไล่เจ้าออกจากราชการทั้งหมด ไม่ใช่เปลี่ยนองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ไม่ใช่แย่งราชสมบัติ เป็นแต่ต้องการเปลี่ยนระเบียบเท่านั้น คือ ต้องถือว่าเจ้าและราษฎรธรรมดามีสิทธิและหน้าที่เท่ากันและรัฐบาลจะต้องฟังเสียงประชาชนเป็นสำคัญในการบริหารราชการบ้านเมือง<sup>49</sup> การพลิกแผ่นดินของคณะราษฎรเป็นเพียงฉากแรกของการเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ยากมากกว่าคือสิ่งที่ต้องทำต่อไปคือทำให้ราษฎรทั่วไปเห็นชัดว่าเดี๋ยวนี้เราดีกว่าแต่ก่อน คณะราษฎร อาจเป็นไปได้ในสามลักษณะคือ เป็นของคนทุกคนชั้นรวมทั้งเจ้า เป็นของราษฎรเท่านั้นไม่รวมถึงเจ้า และเป็นของบุคคลที่ลงชื่อเป็นสมาชิกคณะราษฎร ดังที่หลวงวิจิตรวาทการกล่าวว่า “...แผ่นดินที่พลิกใหม่ ๆ ถ้าไม่ยึดไว้ให้มันมั่นก็อาจจะพลิกกลับได้...ถ้าเจ้าไม่ยอมกับราษฎรยังเป็นคนละชั้นอยู่...บรรดาคนที่ไม่ใช่เจ้านั้นเองจะไม่มีบ้างหรือที่ยังเป็นคนรักเจ้า ถ้าหากยังมีราษฎรที่รักเจ้าอยู่...คณะราษฎรจะต้องร้องอำนาจการปกครองให้นานที่สุดจะนานได้ คณะราษฎรจะต้องดำเนินการแบบฟาสซิสต์ของอิตาลีอย่างแท้จริง”<sup>50</sup> หลวงวิจิตรวาทการเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เป็นการพลิกแผ่นดินของขุนนางกับราษฎรที่มีแนวความคิดอยู่กับระบบการปกครองแบบเก่าที่สร้างให้เจ้า ขุนนางและราษฎรเป็นคนละชั้นในสังคมโดยวิเคราะห์สภาพกาลในอดีต สภาพกาลปัจจุบันและใช้หลักการวิเคราะห์ในมุมมองที่ว่าในแต่ละยุคสมัยย่อมมีลักษณะการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ดังที่หลวงวิจิตรวาทการกล่าวไว้ว่า “...สมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นของสมัยอยู่ในครั้งกระโน้น หนึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพของเมืองไทยเมื่อ 58 ปีมาแล้ว ก็เห็นได้ว่าจำเป็นจริง ๆ ที่จะต้องให้กษัตริย์มีอำนาจสมบูรณ์ แต่เมื่อถึงสมัยนี้สภาพการณ์จะเปลี่ยนแปลงไปเพียงไรนั้นเป็นปัญหาอีกเรื่องหนึ่ง...”<sup>51</sup> นั้นย่อมหมายความว่าหลวงวิจิตรวาทการเชื่อว่าการเมืองการปกครองย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย ตามนิสัยใจคอ และความนิยมชมชอบของประชาชนและเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองอาจเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบของฟาสซิสต์ต่อไปในวันข้างหน้าก็เป็นได้เช่นกันและไม่ถือว่าเป็นข้อเสียหายแต่อย่างใด

<sup>48</sup> วิจิตรวาทการ, รำลึก 100 ปี พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ, หน้า 109-114.

<sup>49</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน, 2546), หน้า 11.

<sup>50</sup> พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ, การเมืองการปกครองของกรุงสยาม, (พระนคร: ไทยใหม่, 2475), หน้า 116-117.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-63.

**4.3.2 มูลเหตุการทำรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์** การทำรัฐประหารเดือนกันยายน 2500 นับเป็นการเริ่มต้นยุคใหม่ของการใช้อำนาจอธิปไตยแบบเผด็จการ การใช้อำนาจในการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2490, 2491, 2494 และ พ.ศ. 2495 ส่งผลให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจว่าการใช้อำนาจเป็นหนทางนำไปสู่อำนาจและเป็นที่ยอมรับกัน จอมพลสฤษดิ์ ทำรัฐประหารใน พ.ศ. 2500 เกิดจากสถานการณ์ในขณะนั้นต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลซึ่งไม่เป็นที่นิยมแต่ไม่ใช่เปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง ความไม่พอใจของประชาชนมิได้อยู่ที่ระบบรัฐสภาโดยตรง แต่อยู่ที่การฉ้อราษฎร์บังหลวงและการใช้วิธีการฉ้อโกงในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2500 มากกว่า ดังนั้น เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ทำรัฐประหารและล้มรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ทำให้จอมพลสฤษดิ์ เป็นเสมือนรัฐบุรุษ ซึ่งต้องการช่วยชาติให้เกิดความมีระเบียบเรียบร้อยจัดบรรดาผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หมดสิ้นไป จึงได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชนและจอมพลสฤษดิ์ก็ได้ใช้ความนิยมชมชอบของประชาชนอันเป็นความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจรัฐของจอมพลสฤษดิ์

**4.3.3 การสร้างความชอบธรรมในการปกครองระบอบเผด็จการ** ความชอบธรรมในการปกครองเป็นเรื่องความเชื่อหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจ การมีอำนาจและการใช้อำนาจในการปกครองซึ่งอยู่กับการอ้างสิทธิในการปกครองของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายเจ้าหน้าที่บ้านเมืองและขึ้นอยู่กับที่ยอมรับหรือการเชื่อฟังในข้ออ้างนั้นของผู้ได้ปกครอง เช่น ระบอบกษัตริย์ ระบอบเผด็จการหรือระบอบประชาธิปไตยซึ่งแต่ละระบอบจะมีหลักความชอบธรรมในการปกครองของตนเองโดยเฉพาะ ความชอบธรรมในการปกครองจะมีได้ต่อเมื่อเกิดความเชื่อมั่นร่วมกันในเรื่องสิทธิที่จะปกครอง<sup>52</sup>

ในการยึดอำนาจการปกครองแต่ละครั้งผู้ยึดอำนาจ จะอ้างหลักความชอบธรรมอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างฐานะของตนด้วยการสถาปนารัฐบาลการปฏิวัติถ้าทำประสบความสำเร็จผู้ปฏิวัติจะนำหลักความชอบธรรมใหม่มาแทนหลักการของรัฐบาลชุดก่อน การรับรองจากต่างประเทศมีส่วนช่วยให้เกิดความมั่นคงภายในได้รัฐบาลที่เกิดจากการปฏิวัติหลาย ๆ ประเทศ ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ รับรองตนให้เร็วที่สุดเพราะอาจทำให้ประชาชนยอมรับหลักแห่งความชอบธรรมใหม่ได้เร็วขึ้นเพราะการมีความชอบธรรมในการปกครองมีส่วนช่วยให้การกระทำของฝ่ายปกครองมีความถูกต้องและเกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม การปกครองที่ชอบธรรมย่อมมีผลให้ประชาชนมีความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเชื่อฟังผู้มีอำนาจและปฏิบัติตามกฎระเบียบคำสั่งมีผลดีต่อเสถียรภาพรัฐบาลช่วยให้ฝ่ายปกครองมีความชอบธรรมในการปกครอง การปกครองที่มีความชอบธรรมเป็นการปกครองที่มีประสิทธิภาพสูงเพราะเกิดจากความเห็นพ้องต้องกันและเกิดจากการยินยอม ระบบการเมืองการปกครองที่มีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพสูงจะมีเสถียรภาพมาก หากระบบใดขาดความชอบธรรมและขาด

<sup>52</sup> Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, (New York : Free, Press, 1968), p.328.

ประสิทธิภาพจะไม่มีเสถียรภาพและจะดำรงอยู่ไม่ได้เว้นแต่จะใช้ระบบเผด็จการและใช้กำลัง บังคับ หลักแห่งความชอบธรรมทางปกครอง เป็นเรื่องของการอ้างสิทธิในการปกครองว่าผู้มี สิทธิในการปกครองเป็นผู้แทนใคร เช่นเป็นผู้แทนของเทพเจ้า หรือเป็นผู้แทนของประชาชนและ คนในสังคมเชื่อหรือยอมรับในหลักการเช่นนั้น ซึ่งผู้ปกครองมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของ ตนด้วย<sup>53</sup>

ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยสุโขทัย พ.ศ. 1780 มีการปกครองแบบบิดากับบุตรถือแบบการปกครองแบบครอบครัวโดยถือว่าบิดาเป็น ผู้ปกครองในครอบครัวหลายครัวเรือนรวมกันเป็นหมู่บ้านอยู่ในปกครองของพ่อบ้านผู้อยู่ใน ปกครองเรียกว่า ลูกบ้าน หลายหมู่บ้านรวมกันเป็นเมืองอยู่ในปกครองของพ่อเมืองถ้าเป็นเมือง ประเทศราช เจ้าเมืองคือขุน หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศอยู่ในปกครองของกษัตริย์เรียกว่าพ่อ ขุน ข้าราชการมีฐานะเป็นลูกขุนเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ประชาชนต้องเชื่อฟังและปฏิบัติ ความผู้ใต้ปกครองมีหน้าที่ช่วยเหลือและบำรุงความสุขของผู้ปกครองแนวความคิดนี้ยังสืบทอด มาถึงยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการกล่าวคำปราศรัยเปิดประชุมกำนันรุ่นที่ 1 ณ พระที่นั่ง อยุธยาสมเสรว่า “กำนันเปรียบเสมือนพ่อบ้านจะต้องดูแลลูกบ้านอย่างใกล้ชิดให้ถึงกันครัวและ ให้พนักงานฝ่ายปกครองใช้วิธีพ่อปกครองลูก<sup>54</sup>

การปกครองแบบทวารวดี ไทยได้รับมาจากขอมและพราหมณ์ถือว่ากษัตริย์คือสมมุติ เทพ มีพระโพธิสัตว์ พระศิวะ พระวิษณุรวมอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์เป็นการนำหลักความเชื่อ เกี่ยวกับพระผู้เป็นเจ้ามาอธิบายให้เกิดการยอมรับเพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครอง เพื่อให้การใช้อำนาจสิทธิขาดของพระมหากษัตริย์มีความศักดิ์สิทธิ์มากขึ้น พระมหากษัตริย์ทรง มีฐานะเป็นเจ้าชีวิตมีอำนาจเหนือชีวิตคนทุกคนในสังคมมีฐานะเป็นเจ้าแผ่นดินที่จะทรง พระราชทานที่ดินให้แก่ผู้ใดหรือจะทรงเรียกคืนที่ดินจากใครเมื่อไรก็ได้ การปกครองลักษณะนี้ เป็นการปกครองเจ้ากับข้าหรือนายปกครองว่าข้าราชการต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามพระราช ประสงค์โดยไม่มีข้อแม้ ในสมัยอยุธยาปกครองแบบทวารวดีประกอบด้วยระบบการแบ่งฐานะของ คนเป็นชนชั้นต่าง ๆ ตามสิทธิและหน้าที่ที่สามารถทำให้ฝ่ายปกครองควบคุมชีวิตและความ เป็นอยู่ของราษฎรโดยสมบูรณ์ทุกอย่างขึ้นอยู่กับราชการเป็นผลให้คนในสังคมผูกมัดอยู่กับ ราชการแต่อย่างเดียวเมื่อคิดจะหาดีก็หาดีในราชการ เมื่อมีความทุกข์เดือดร้อนก็จะให้ราชการ ช่วยเหลือโดยไม่คิดช่วยเหลือตัวเองหรือแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่นที่ไม่ใช่ราชการสภาพจิตใจและความ เป็นอยู่ของคนไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นถึงปัจจุบันไม่แตกต่างไปจากสมัย

<sup>53</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์ : ทฤษฎี แนวความคิดปัญหาสำคัญและแนวทาง ศึกษาวิเคราะห์การเมือง, (กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐศาสตร์ นิติฯ, 2541), หน้า 80-87.

<sup>54</sup> คณะรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2502-2504, (พระนคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 437-438.

อยุธยาในข้อที่ว่าราชการไทยยังครอบคลุมสังคมและยังมีอำนาจเหนือสังคมอยู่เป็นอันมาก ดังนั้น หลักความชอบธรรมทางปกครองแบบเดิมจึงยังมีอิทธิพลต่อการประเพณีปฏิบัติของคนไทยในปัจจุบันอยู่ไม่น้อย ทำให้ระบบการเมืองไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างรูปแบบของสถาบันการเมืองการปกครองสังคมตะวันตกกับการยึดมั่นในประเพณีการปกครองแบบเดิม ที่สืบทอดมายาวนานทำให้ปรากฏเฉพาะรูปแบบของสถาบันการเมืองการปกครองที่เป็นทางการ เช่น รัฐธรรมนูญรัฐสภาที่มีส่วนคล้ายกับสังคมตะวันตก ส่วนวัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นอยู่ยังเป็นแบบเดิม<sup>55</sup>

การเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในปี 2475 โดยคณะบุคคลซึ่งอ้างความชอบธรรมจากอุดมการณ์ประชาธิปไตยหาได้เปลี่ยนทัศนคติและการประเพณีปฏิบัติในการปกครองแบบอำนาจนิยมที่มีอยู่เดิมไม่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายรับการปกครองยังคงมีทัศนคติ ต่อกันในรูปเดิมนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาทุกรัฐบาลยังคง ปกครองแบบเผด็จการเสมอมาเพียงแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขององค์พระมหากษัตริย์มาเป็นการปกครองแบบเผด็จการโดยกลุ่มผู้มีอำนาจทางทหารและพลเรือนเท่านั้น ฝ่ายรัฐบาลยังคงคิดว่าตนมีหน้าที่ในการนำทางให้ประชาชนในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความสนใจทางการเมืองเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งจากฝ่ายปกครองเช่นเดิมไม่ว่าคำสั่งนั้นจะเป็นอย่างไร<sup>56</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้วในสังคมไทยประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความเข้าใจในหลักแห่งความชอบธรรมทางปกครองรูปแบบใหม่มากนัก เนื่องจากอิทธิพลการปกครองรูปแบบเดิมทำให้ประชาชนไม่สนใจในเรื่องการเมืองการปกครองและถือว่าการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการมีอำนาจทางการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นปกครองได้แก่เจ้านายพระราชวงศ์กับขุนนางหากผู้ใดได้ครองอำนาจก็จะยอมรับโดยไม่มีคำถามต่ออำนาจใด ๆ โดยถือว่าผู้ใดมาซึ่งอำนาจผู้ใดมีอำนาจและผู้ใช้อำนาจเป็นผู้มีบุญวาสนา จึงสมควรมีสิทธิเช่นนั้นและจะให้การยอมรับเคารพเชื่อฟังและจงรักภักดีโดยไม่คำนึงว่าผู้ใดได้อำนาจมาโดยวิธีใดชอบธรรมหรือไม่และแม้ผู้ใดจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดก็จะมีใครทักท้วงเป็นเหตุให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจตลอดมาโดยไม่มี การตรวจสอบการใช้ อำนาจ

การนำหลักความชอบธรรมตามแนวความคิดระบบเก่ามาใช้กับหลักความชอบธรรมระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจ

<sup>55</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์ : ทฤษฎีแนวความคิดปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง, (กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐศาสตร์ นิด้า, 2541) , หน้า 95-96.

<sup>56</sup> Wendell Blanch et.al., Thailand : Hs People, Its Society, Its Culture, ( New Haven, Conn : Human Relation, 1958), pp.492-493.

แทน ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยข้าราชการต้องถือประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งในการให้บริการแก่ประชาชนตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องตอบสนองตามความต้องการของประชาชนและรับผิดชอบต่อประชาชนในขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่ยังถือว่าข้าราชการหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งหลายเป็นเสมือนเจ้านายที่จะต้องให้การเคารพ เชื้อพียงกันตลอดไป เพราะตามหลักการปกครองแบบเก่าถือว่าข้าราชการหรือรัฐบาลผู้มีอำนาจในการปกครองควรมีฐานะเป็นผู้นำส่วนประชาชนควรมีฐานะเป็นผู้ตามมากกว่าย่อมรับให้มีสิทธิในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ<sup>57</sup>

ความเสมอภาคของบุคคลในสังคมไทยเรานับถือบุคคลตามลำดับชั้นและมีการแบ่งแยกฐานะของคนในสังคมเป็นลำดับชั้น เช่น สมัยอยุธยาแบ่งคนเป็นชนชั้นมีสิทธิหน้าที่ต่างกันตาม ศักดินายศและตำแหน่งระหว่างพระราชวงศ์ขุนนางไพร่และทาส สังคมไทยยึดมั่นแนวความคิดว่าผู้น้อยต้องเคารพผู้ใหญ่ตามชาติวุฒิ คุนวุฒิและวัยวุฒิ แนวความคิดทางพุทธศาสนาสนับสนุนฐานะที่แตกต่างของบุคคลในสังคมโดยสอนว่าฐานะตำแหน่งทางสังคมของคนเราเป็นผลมาจากการทำกรรมดีมาก่อนระบบราชการกำหนดให้ผู้ใต้บังคับบัญชาให้การเคารพ เชื้อพียงผู้บังคับบัญชาสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองระบอบใหม่เพราะเชื่อว่าคนเราไม่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน<sup>58</sup>

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่แท้จริงหาได้ตกมาอยู่แก่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่หากเพียงแต่เปลี่ยนจากองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์มาอยู่ในมือกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนผู้มีอำนาจทางการเมืองจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งในระดับรัฐกลางและระดับท้องถิ่นเป็นครั้งคราวแต่จะใช้วิธีแต่งตั้งสมาชิกสภาจากผู้ที่เป็ข้าราชการประจำมาก่อนมากกว่าที่จะให้มาจากการเลือกตั้งแต่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยเป็นข้าราชการประจำมาก่อน จึงกล่าวได้ว่าชนชั้นปกครองในเมืองไทยคือข้าราชการผู้มีอำนาจและ อิทธิพลต่อการกำหนดข้อบัญญัติ ปฏิบัติตามข้อบัญญัติและตีความในข้อบัญญัติของสังคมเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจและตกลงใจในการแก้ไขปัญหาสังคม การร่างและกำหนดนโยบายให้แก่สังคมซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมายระเบียบข้อบังคับคำสั่งแผนหรือโครงการต่างๆ จึงก่อให้เกิดปัญหาความชอบธรรมว่าผู้ใช้อำนาจทางการเมืองเป็นผู้ได้รับการยินยอมมาจากประชาชนในรูปของการเลือกตั้งหรือไม่เพราะที่ผ่านมามีการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของข้าราชการการเมืองมักเกิดจากการสถาปนาตัวเองหรือพวกพ้องของตนมากกว่าเกิดจากการมอบหมายหรือได้รับความไว้วางใจจากประชาชน หากบุคคลกลุ่มใดไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านที่จะใช้วิธีกดขี่ปราบปรามหรือขจัดเสีย ทำให้ระบบราชการไทยมีอำนาจเหนือสังคมไทยแทนที่จะเป็น

<sup>57</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์ : ทฤษฎีแนวความคิดปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง, (กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐศาสตร์ นิต้า, 2541), หน้า 97.

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.



เครื่องมือรัฐในการทำหน้าที่บริการประชาชน การที่ระบบราชการมีอำนาจมากเพราะขาดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้มแข็งกับขาดกลุ่มอิทธิพลภายนอกทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์คอยควบคุมตรวจสอบหรือยับยั้งการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของ ข้าราชการทำให้กลุ่มข้าราชการใช้อำนาจตามอำเภอใจ<sup>59</sup>

**4.3.4 แนวความคิดของกลุ่มข้าราชการประจำกับการไม่ยอมรับการใช้อำนาจโดยประชาชน** กลุ่มข้าราชการประจำที่มีบทบาทสำคัญในสังคมไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร ข้าราชการพลเรือนและนักวิชาการในสถาบันการศึกษาทั้งในหน่วยราชการ

1. กลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร มักมีบทบาทในทางการเมืองไทยมาแต่อดีตทำให้ทหารเข้ามามีอิทธิพลในกิจการของบ้านเมืองตลอดเวลา นายทหารชั้นผู้ใหญ่มักจะได้แก่พวกราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงทำให้มีโอกาสใช้กำลังทหารช่วงชิงอำนาจทางการเมืองได้ง่ายเหตุผลที่นำมาอ้างในการยึดอำนาจมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาความยากจนของประชาชน การคอร์รัปชันการปกป้องสถาบัน พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การถือสิทธิเข้ายึดอำนาจการปกครองของผู้นำฝ่ายทหารโดยเชื่อว่าผู้นำฝ่ายพลเรือนอ่อนแอไม่กล้าตัดสินใจแก้ปัญหาที่มีทหารดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและข้าราชการประจำอยู่มากจึงเชื่อมั่นว่าทหารมีความสามารถที่จะทำหน้าที่อะไรก็ได้และเป็นเหตุให้ทหารมีความสนใจการเมืองคอยติดตามความเคลื่อนไหวของผู้นำฝ่ายทหารและเห็นวิธีการแก้ไขปัญหาสังคมด้วยความคิดและวิธีการแบบทหารด้วยการใช้ความเด็ดขาดในการแก้ปัญหาและมีแนวความคิดว่าทหารควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหของชาติจึงควรผูกขาดความรักชาติไว้แต่ผู้เดียวในการเข้าแก้ไขปัญหของชาติการที่ทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองจึงนำแนวความคิดแบบทหารไปปกครองพลเรือนโดยใช้วิธีการบีบบังคับไม่ยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้านไม่ได้ ทำให้ไม่ได้ข้อมูลและความคิดเห็นที่ตรงไปตรงมา การกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายจะรวมศูนย์ไว้ในมือผู้มีอำนาจฝ่ายทหารเพียงไม่กี่คน<sup>60</sup>

2. กลุ่มข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจ กลุ่มนี้มีความคิดไม่แตกต่างจากกลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร เดิมเคยมีฐานะเป็นขุนนางสูงศักดิ์เป็นนายของบ่าวไพร่มาตลอดมีโอกาสได้รับการศึกษามากกว่าพวกอื่น ๆ จึงเชื่อว่ามีความรู้และชำนาญในการปกครองบ้านเมืองมากกว่ากลุ่มอื่น การมีโรงเรียน ข้าราชการพลเรือนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ยิ่งทำให้บรรดาข้าราชการมั่นใจมากขึ้นความนิยมเป็นข้าราชการจึงครอบงำจิตใจของคนไทยเป็นผลให้ข้าราชการไทยผู้มีการศึกษาเป็นคนหัวเก่าได้ง่ายและไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากระบบเดิมเพราะกระทบต่อผลประโยชน์ของตน บรรดาข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจปกครองมีความรู้สึกว่าเขาควรจะมีสิทธิในการปกครองมากกว่าใคร เช่นเดียวกับผู้นำฝ่ายทหาร แต่

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-101.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-103.

ไม่มีกำลังและอาวุธเพียงพอที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือล้มรัฐบาลที่มีอยู่ได้จึงต้องอาศัยความร่วมมือกับผู้นำฝ่ายทหารข้ออ้างของ ข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจมักอ้างว่าเมืองไทยยังไม่พร้อมหรือยังไม่เหมาะสำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตยคนไทยยังไม่มีความรู้ความเข้าใจหลักการปกครองดังกล่าวดี ไม่ควรลอกเลียนแบบเพราะสภาพแวดล้อมของสังคมไทยไม่เหมือนกันและยากที่จะยอมรับหลักการวิธีการและวัตถุประสงค์ของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ถือประชาชนเป็นนายโดยตนเองมีหน้าที่รับใช้ให้บริการไม่ยอมรับนับถือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนายกเทศมนตรีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เห็นว่ามีความรู้ความสามารถทางการปกครองน้อยกว่ามาเป็นนายเหมือนตน<sup>61</sup>

3. กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มนี้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับกลุ่มที่ 2 แต่ลักษณะงานเป็นเรื่องทางวิชาการที่ต้องให้การเสนอแนะมากกว่าการบริหารซึ่งเป็นเรื่องการตัดสินใจแก้ปัญหาความคิดเห็นของนักวิชาการเหล่านี้ไม่ได้แตกต่างไปจากกลุ่มข้าราชการพลเรือนที่มุ่งหาความเจริญก้าวหน้าในทางราชการโดยใช้ความรู้เป็นเครื่องมือหาประโยชน์ส่วนตัวและช่วงชิงอำนาจหรือได้ตำแหน่งหน้าที่การงาน เมื่อมีการยึดอำนาจเกิดขึ้นจะมีบุคคลเหล่านี้จำนวนหนึ่งให้การแนะนำปรึกษาวางแผนและร่างคำสั่งคณะปฏิวัติให้แก่ผู้ยึดอำนาจ เมื่อนักวิชาการขาดจรรยาบรรณทางวิชาการและคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ การให้คำแนะนำปรึกษาย่อมไร้ประโยชน์และมีคุณค่าน้อยเป็นคำแนะนำเพื่อเอาใจผู้มีอำนาจกับผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าเมื่อนักวิชาการเอาความรู้ไปใช้ในทางที่ผิดเท่ากับเข้าไปช่วยฝ่ายยึดอำนาจกดขี่สิทธิเสรีภาพประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นักวิชาการเหล่านี้เข้าไปช่วยฝ่ายยึดอำนาจทำงานเพราะยังยึดมั่นอยู่กับหลักแห่งความชอบธรรมการปกครองแบบเก่าอยู่จึงทำให้แนวความคิดแบบเก่ามีอิทธิพลอยู่ในสังคมและทำลายหลักการปกครองแบบใหม่ นอกจากนี้ผู้เป็นเจ้านายจะถือว่าประสบการณ์ในการทำงานมีคุณค่ามากกว่าการมีความรู้และยังเชื่ออย่างผิด ๆ อีกว่าข้อเสนอแนะของผู้มีการศึกษาสูงจะน่าเชื่อถือได้มากกว่าผู้มีการศึกษาน้อยโดยไม่คำนึงว่าข้อเสนอเหล่านั้นมาด้วยวิธีใด ข้อเสนอแนะแก้ไขปัญหาสังคมส่วนใหญ่จึงมาจากการใช้สามัญสำนึกการแสดงความคิดเห็นมากกว่าการศึกษาวิเคราะห์วิจัย”

กล่าวโดยสรุปชนชั้นปกครองในระบบราชการไทยได้แก่ผู้นำฝ่ายทหารข้าราชการพลเรือนผู้มีอำนาจและนักวิชาการไทยมีแนวความคิดว่ากลุ่มตนมีความรู้ความสามารถในการปกครองบ้านเมืองเหนือกลุ่มอื่นและผูกขาดความริักชาติไว้แต่ฝ่ายเดียวด้วยการแต่งตั้งหรือสถาปนาตนเองเข้าแก้ไขปัญหามันเมืองโดยไม่ยอมรับหลักความชอบธรรมทางการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างจริงจังจึงทำให้การสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นไปได้ยาก

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 104-105.

**4.3.5 แนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับการปฏิเสศการใช้อำนาจรัฐของประชาชน (2501-2506)** เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปประชาชนเริ่มไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาลที่ปล่อยให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการใช้วิธีการโกงการเลือกตั้งจึงเปิดโอกาสให้จอมพลสฤษดิ์มีโอกาสทำการยึดอำนาจการปกครองล้มรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในเดือนกันยายน 2500 และได้รับความนิยมนิยมชมชอบจากประชาชน เป็นช่องทางในการสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจรัฐของจอมพลสฤษดิ์ ตรงกับแนวความคิดการปฏิวัติของลี้ลอค โดยมีวิธีการสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

1. การสร้างความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจรัฐ การสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ ในการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ในสายตาของประชาชนคือความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ซึ่งใกล้เคียงกับเจตนารมณ์ของประชาชน แม้หลังปี 2475 สถาบันพระมหากษัตริย์ไทยมีอำนาจน้อยลงแต่สถาบันนี้ยังดำรงไว้ซึ่งความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน จอมพลสฤษดิ์เข้าใจสถานการณ์นี้ดี ดังนั้นภายหลังรัฐประหารจึงได้เข้าเฝ้าเพื่อกราบบังคมทูลการกระทำของตนและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้จอมพลสฤษดิ์เป็นผู้รักษาพระนครทำให้จอมพลสฤษดิ์มีความชอบธรรมในสายตาประชาชนได้ง่ายขึ้น<sup>62</sup> และได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2500 ว่าข้าพเจ้าเป็นผู้รักษาพระนครและมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งได้ตามกฎหมายเพราะเป็นพระบรมราชโองการ นอกจากนี้ยังกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องทำรัฐประหารเป็นการทำตามมติมหาชนดังความตอนหนึ่งว่า ข้าพเจ้าไม่รู้ลี้กยินดีเลยต่อสิ่งที่ได้กระทำลงไปความจำเป็นและความต้องการของประชาชนบังคับให้ข้าพเจ้าต้องทำเช่นนี้<sup>63</sup> ไทยน้อย และ กมล จันทรศร สนับสนุนและยืนยันว่าการทำรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ก็เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตย ดังปรากฏในบทนำเรื่อง“วอเตอรืรัฐของจอมพลแปลก กล่าวว่่าจอมพลสฤษดิ์ทำรัฐประหารในนามของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นพลังหนุนหลังประชาธิปไตย ความคิดเห็นของประชาชนและมติมหาชนยังคงมีอยู่และยอมให้ผู้มีเจตนาดีต่อประเทศชาติและประชาชนใช้กำลังทหารขจัดรัฐบาลในนามของประชาชน เมื่อประชาชนไม่มีความไว้วางใจในรัฐบาลของตนอีกต่อไปประชาชนยอมมีสิทธิที่จะขับรัฐบาลออกไปได้ ความเข้าใจในอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างคลุมเครือของประชาชนในเรื่องกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม ทำให้จอมพลสฤษดิ์ขึ้นมาใช้อำนาจอันชอบธรรมได้ง่ายขึ้นในฐานะเป็นผู้แทนและตัวแทนประชาชน

<sup>62</sup> ทักษิณ เจริญเศียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรพนธ์ ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 161-162.

<sup>63</sup> สยามนิกร, ฉบับที่ 18 กันยายน 2500.

2. แนวความคิดการใช้อำนาจรัฐของจอมพลสฤษดิ์: แบบพ่อปกครองลูก จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความเอาใจใส่ในเรื่องราวร้องทุกข์ของราษฎรและเอาใจใส่เป็นพิเศษตั้งแต่แรกเข้ามามีอำนาจปกครองบ้านเมือง จะเห็นได้จากเมื่อเป็นนายกรัฐมนตรีได้กล่าวในงานเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักรเมื่อ 27 เมษายน 2502 ว่า นักปกครองต้องถือว่าพลเมืองที่อยู่ในความปกครองนั้นไม่ใช่คนอื่นแต่เป็นพี่น้อง ลูกหลานในครอบครัวเดียวกัน ความยากดีมีจน ความผาสุก ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่พลเมืองเป็นเรื่องของครอบครัวจึงจำเป็นที่ผู้ปกครองต้องเอาใจใส่ดูแลความเป็นไปของครอบครัวใหญ่นี้อย่างใกล้ชิดและในคราวเปิดประชุมอบรมกำนัน 4 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2504 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “แม้ในสมัยใหม่จะได้มีระบบการปกครองเรียกชื่ออย่างอื่นไม่เรียก “พ่อ” เหมือนแต่ก่อน ข้าพเจ้าก็ยังยึดมั่นนับถือคติและประเพณีโบราณของไทยเราในเรื่องพ่อปกครองลูกอยู่เสมอข้าพเจ้าพยายามเข้าถึงราษฎรและเอาใจใส่ในความเป็นอยู่ของราษฎรเหมือนหนึ่งว่าเป็นครอบครัวของข้าพเจ้าเสมอ คำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าจอมพลสฤษดิ์ มีแนวความคิดในการปกครองบ้านเมืองแบบบิดาปกครองบุตร

2.1 การรักษาเอกราชอธิปไตย<sup>64</sup> รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ โดยการแถลงการณ์ร่วมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของไทยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2505 ซึ่งสหรัฐอเมริกาให้คำยืนยันว่า ในกรณีที่เกิดการรุกรานหรือมีภัยคุกคามต่อประเทศไทยสหรัฐอเมริกาถือว่าข้อผูกพันในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้\* ของสหรัฐอเมริกาไม่ขึ้นต่อความตกลงล่วงหน้าของภาคีอื่นโดยถือว่าพันธกรณีตามสนธิสัญญานั้นผูกพันทั้งในลักษณะร่วมกันและในลักษณะแยกเป็นรายประเทศ ทำให้หลักประกันความมั่นคงของประเทศไทยแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นและอุ่นใจว่าหากประเทศชาติถูกรุกรานจากภายนอกไทยจะไม่ต้องอยู่โดดเดี่ยวแต่จะมีมิตรประเทศเข้าร่วมป้องกันภัยต่อเอกราชและอธิปไตยของชาติด้วย

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171-172.

\* องค์การสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดขึ้นตามความคิดของนายจอห์น ฟอสเตอร์ ดีลเลส เมื่อ ค.ศ. 1954 เพื่อที่จะควบคุมการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในส่วนนี้ของโลก

### 3. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐของจอมพลสฤษดิ์ แนวความคิดพื้นฐาน

เกี่ยวกับรัฐของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่สำคัญคือหลักรัฐนิยม ชาตินิยม ลัทธิทหารและลัทธิผู้นำ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวความคิดของจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ และจอมพล ป.พิบูลสงครามมีความแตกต่างบางประการ ดังนี้

3.1 แนวความคิดรัฐนิยมและชาตินิยม ทั้งจอมพลสฤษดิ์ และจอมพล ป. มีแนวความคิดเรื่องนี้ทำนองเดียวกันว่ารัฐไทยหมายถึงอาณาเขตดินแดน อำนาจอธิปไตยในฐานะรัฐเอกราช ชนชาติไทยและรัฐบาลที่ทำหน้าที่ปกครอง รัฐเป็นทุกสิ่งทุกอย่างและมีความสำคัญสูงสุด เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครอง ฐานะของรัฐบาลจึงมีความหมายเทียบเท่ารัฐเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจรัฐ

สำหรับจอมพลสฤษดิ์ รัฐไทยควรเคารพยกย่องพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของชาติ สถาบันกษัตริย์ไทยคือสัญลักษณ์ของความเป็นไทยที่แท้จริง คำนี้ถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลักใหญ่ ในขณะที่จอมพล ป.พิบูลสงครามใช้รัฐธรรมนูญเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมในการใช้อำนาจปกครองแต่จอมพลสฤษดิ์ไม่เห็นด้วยโดยหันกลับไปหาความชอบธรรมแบบประเพณีคือสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของชาติฐานะของพระมหากษัตริย์ตกต่ำมาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองและได้รับการฟื้นฟูและยกย่องขึ้นอย่างสูงในยุคจอมพลสฤษดิ์ ดังปรากฏในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ว่า “คณะปฏิวัติจะคงดำเนินการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญและเกิดทูลองค์พระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะอยู่เสมอ การยึดอำนาจครั้งนี้ก็เพื่อรักษาสถาบันที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขให้ดำรงอยู่ตลอดไป องค์พระมหากษัตริย์พระบรมศานวงศ์ตลอดถึงองค์มนตรีได้รับการรักษาจากคณะปฏิวัติอย่างปลอดภัยแล้วทุกประการ”<sup>65</sup> และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ว่า “ในประการสำคัญที่สุดคณะปฏิวัติจะยึดมั่นอยู่เสมอว่าพระมหากษัตริย์กับชาติไทยจะแยกจากกันมิได้ ประวัติศาสตร์ของชาติไทยตั้งแต่ต้นมาจนบัดนี้ตั้งอยู่บนรากฐานสถาบันที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญลักษณ์ของชาติและทรงเป็นมิ่งขวัญของประชาชน คณะปฏิวัติจะรักษารากฐานแห่งสถาบันอันนี้ไว้โดยเต็มกำลังความสามารถและจะกระทำทุกวิถีทางที่จะให้องค์พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ จะมีให้มีการละเมิดอย่างหนึ่งอย่างใดต่อพระองค์ต่อพระบรมวงศานุวงศ์และต่อราชประเพณีที่ชาติไทยได้เชิดชูยกย่องตลอดกาล”<sup>66</sup> จอมพลสฤษดิ์ ให้การเคารพยกย่องสถาบันพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของชาติเปรียบเสมือนพระบิดาของประชาชน เป็นศูนย์รวมจิตใจของความเป็นไทยของชนในชาติ ส่วนรัฐบาลเป็นศูนย์รวมแห่ง

<sup>65</sup> เสถียร วิชยลักษณะ, รวมประกาศของคณะปฏิวัติ, (กรุงเทพฯ : นิติเวช, 2521), หน้า 2.

<sup>66</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

อำนาจรัฐ รัฐบาลไทยจึงเป็นรัฐบาลของกษัตริย์หรือเป็นตัวแทนของกษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จอมพลสฤษดิ์ ได้อาศัยสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่ออ้างความชอบธรรมให้กับ การปฏิวัติและการได้รับการยอมรับจากประชาชนรัฐบาลได้รื้อฟื้นประเพณีเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ถูกเพิกเฉยไปตั้งแต่ปี 2475 ขึ้นมาใหม่และทำให้มีฐานะเป็นศูนย์กลางของชาติ พระมหากษัตริย์ก็ทรงให้การสนับสนุนรัฐบาลด้วยรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลของชาติอย่างแท้จริง<sup>67</sup>

หากพิจารณาบรรดาผู้นำกองทัพในยุคจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งเข้ามามีอำนาจจากการทำรัฐประหาร 2490 ได้เห็นความระส่ำระสายไม่มั่นคงของระบอบรัฐธรรมนูญและพวกเขา ยังได้รับการอบรมปลูกฝังจากระบบการศึกษาภายในประเทศมาโดยตลอดซึ่งไม่ได้รับอิทธิพล แนวความคิดของลัทธิเสรีนิยมแบบตะวันตกโดยตรงและมีได้ร่วมในคณะราษฎรทำให้มี แนวความคิดนิยมกษัตริย์ ภูมิหลังของนายทหารเหล่านี้ จึงแตกต่างจากนายทหารในยุค คณะราษฎรอย่างจอมพล ป.พิบูลสงคราม

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจปกครองของจอมพลสฤษดิ์เป็นแนวความคิดแบบประเพณีดั้งเดิมของไทยคือ แบบพ่อปกครองลูกโดยจอมพลสฤษดิ์เปรียบเทียบกับ ประเทศชาติเป็นเสมือนครอบครัวใหญ่ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นพ่อบ้านโดยจะเห็นได้จากความตอน หนึ่งที่จอมพลสฤษดิ์กล่าวในการเปิดประชุมอบรมกำนันสี่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2504 ว่า ประเพณีการปกครองของไทยแต่โบราณมาได้ถือว่าระบอบพ่อ ปกครองลูกเราเรียกพระมหากษัตริย์ว่า “พ่อขุน” หมายความว่า เป็นพ่อที่สูงที่สุด ต่อมาก็มี “พ่อ เมือง” คือว่าผู้ว่าราชการจังหวัด พ่อบ้านคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจนถึงพ่อเรือนคือหัวหน้าครอบครัว แม้ในสมัยนี้จะได้มีระบอบการปกครองเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นไม่เรียกว่า “พ่อ” เหมือนแต่ก่อน ข้าพเจ้ายังยึดมั่นนับถือคติและประเพณีโบราณของไทยเราในเรื่องพ่อปกครองลูกอยู่เสมอ<sup>68</sup>

หลักการปกครองแบบพ่อปกครองลูกมีรากฐานสำคัญมาจากความเชื่อที่ว่า ครอบครัวเป็นศูนย์กลางของชีวิตครอบครัวหรือประเทศชาติจึงสำคัญและสูงส่งเหนือกว่าชีวิต บุคคล บุคคลในครอบครัวหรือประเทศต่างเป็นหนึ่งชีวิตครอบครัวประเทศชาติ เหตุผลสำหรับการ เชื้อพ้อง “พ่อ” คือ พ่อมีความสัมพันธ์ทางสายเลือดกับลูกเป็นความผูกพันตามธรรมชาติพ่อจึงมี สิทธิหน้าที่ในการ ปกครองดูแลลูกความรู้สึบบัญญาของพ่อซึ่งมีประสบการณ์มากกว่าลูก จึง เป็นเหตุผลที่พ่อควรเป็นผู้ปกครองดูแลลูกและลูกหรือราษฎรควรยอมรับฐานะการเป็นผู้อยู่ได้ ปกครอง เนื่องจากยังไม่มีความสามารถที่จะปกครองตนเองและไม่ควรแทรกแซงการ

<sup>67</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวน, ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535, (กรุงเทพฯ: นำอักษรการพิมพ์, 2535), หน้า 45-46.

<sup>68</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2502-2504 เล่ม 1, พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพของจอมพลสฤษดิ์ วันที่ 17 มีนาคม 2507, หน้า 147.

ปกครอง<sup>69</sup> จากหลักการนี้จะพบว่าโครงสร้างรัฐในยุคจอมพลสฤษดิ์อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับตามแนวคิด คือ ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ผู้ปกครองหรือรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดมีหน้าที่ดำรงรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยมีระบบราชการเป็นเครื่องมือ ข้าราชการทหารและพลเรือนเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลซึ่งต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัดดังปรากฏในคำกล่าวเปิดประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บังคับการตำรวจภูธรเขตว่า “ระบอบการปกครองของไทยเราตั้งแต่โบราณมาก็ถือว่าเจ้าบ้านผ่านเมืองเป็นหูเป็นตาของรัฐบาล ซึ่งคำโบราณพูดว่า “ต่างหูต่างตา” อันที่จริงไม่แต่เพียงต่างหูต่างตาเท่านั้นการปกครองสมัยโบราณของเรายังมีตำแหน่ง” ข้าหลวงต่างใจ” หมายความว่าพวกข้าหลวงผู้ว่าราชการยังต้องเป็น ดวงใจที่ต้องตริตริกนึกคิดแทนรัฐบาลที่อยู่ห่างไกลอีกด้วยในสมัยนี้ก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลปวิวิทซึ่งข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียุ่ที่นี่ ข้าพเจ้าถือว่าท่านทั้งหลายเป็นหูเป็นตาและเป็นดวงใจของข้าพเจ้าที่มอบไว้แก่ราษฎรทั้งหลาย ความผาสุกอยู่ดีกินดีของราษฎรเป็นเรื่องที่ฝังอยู่ในดวงใจของข้าพเจ้า...”<sup>70</sup> ข้าราชการเป็นเครื่องมือของรัฐบาลจึงต้องจงรักภักดีและรับผิดชอบต่อผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ในระดับชั้นสูงกว่าประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นผู้ใต้ปกครอง ลักษณะของพลเมืองดีมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองรัฐบาลเปรียบเสมือน “พ่อ” ที่มีความรู้ความสามารถเหนือกว่าประชาชนและมีเจตนาดีต่อประชาชนส่วนรวม ประชาชนไม่มีหน้าที่ปกครองควรเชื่อฟังและปฏิบัติตามอันเป็นรูปแบบการปกครองแบบประเพณีโดยชนชั้นสูง ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์เป็นระบอบอัตตาธิปไตยส่วนสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม เป็นระบอบอภิชนาธิปไตยหรือคณาธิปไตย<sup>71</sup>

3.3 หน้าที่ของรัฐตามแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ มุ่งเน้นด้านการดำรงรักษาความมั่นคงของรัฐและสร้างความเจริญรัฐบาลยุคจอมพลสฤษดิ์ถือว่าลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นปฏิปักษ์ต่อสถาบันชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ซึ่งจะทำให้ความเป็นไทยสูญสิ้นไป ดังนั้นคณะปฏิวัติจึงมุ่งที่จะขจัดภัยคอมมิวนิสต์ภายหลังการยึดอำนาจได้ดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์มากกว่า 40 คน ประกอบด้วยนักการเมือง นักหนังสือพิมพ์ ผู้นำกรรมกรและนักศึกษา หัวหน้าคณะปฏิวัติได้สั่งประหารผู้ถูกจับกุมบางคนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองอาณาจักร 2502 ต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรงด้วยอาวุธซึ่งเป็นนโยบายหลักของระบอบสฤษดิ์

รัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ลงนามว่าด้วยการช่วยเหลือทางทหารในปี 2493 เป็นต้นมา นโยบาย

<sup>69</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535, หน้า 47.

<sup>70</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 2502-2504, เล่ม 1, หน้า 147.

<sup>71</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535, หน้า 48.

ต่างประเทศของรัฐบาลทหารกับสหรัฐอเมริกาเริ่มแนบแน่นมีการตั้งสำนักงานจัสแมกในไทยปี 2497 มีการส่งทหารสหรัฐอเมริกาประจำในประเทศไทยในระหว่างปี 2505-2506 มีการทำความเข้าใจความตกลงในการปรับปรุงการส่งกำลังบำรุงเพื่อปรับปรุงการส่งกำลังของกองทัพไทยและสนามบินในประเทศไทยและกองทัพไทยได้ร่วมกับสหรัฐอเมริกาทำการสู้รบต้านภัยคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนอย่างเต็มที่ ปัญหาผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ก็ยังเป็นภัยคุกคามรัฐบาลทหารของไทยเสมอมาตั้งแต่วันเสียงปืนแตก ในปี 2508 หรือที่เรียกว่าสงครามประชาชน โดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้เกิดขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็ว การปราบปรามคอมมิวนิสต์เป็นภารกิจหลักของรัฐบาลขอหาการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์และป้อนทำลายความมั่นคงของชาติเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายรัฐบาลนำมาใช้ในการขจัดผู้มีความคิดต่อต้านรัฐบาลตามแนวความคิดที่ว่ารัฐบาลมีหน้าที่ในการดำรงรักษาสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ การคัดค้านหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลจึงหมายความว่าความถึงการป้อนทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลและเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติไทย รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอมได้ยึดถือแนวความคิดดังกล่าวในการดำเนินการรวมทั้งในยุคของรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร<sup>72</sup>

3.4 แนวความคิดการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม จอมพลสฤษดิ์เน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยมีเป้าหมายคือความเป็นสมัยใหม่แบบตะวันตกโดยได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินและเทคโนโลยีจากสหรัฐอเมริกาเพื่อช่วยโครงการเศรษฐกิจต่าง ๆ ธนาคารโลกก็ได้ให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และสภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นใหม่โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้เสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ. 2504-2509 เพื่อสร้างชนชั้นกลางแบบตะวันตก ดังนั้นจอมพลสฤษดิ์กล่าวไว้ว่า “วิธีที่ดีที่สุดสำหรับสร้างชาติ สร้างประชาคมให้มีหลักฐานฐานะมั่นคงเป็นการสร้างชนชั้นกลางให้มีมากกว่าชนชั้นอื่น... โดยมีจุดมุ่งหมายปลายทางที่จะให้ประเทศเรามีชนชั้นกลางมากอย่างประเทศเล็ก ๆ ทั้งหลายในยุโรป เช่น เดนมาร์ก ฮอนแลนด์ สวีเดน...ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า เราสามารถสร้างชนชั้นกลางขึ้นมาได้มากเพียงใดก็เป็นการสร้างสังคมใหม่สำหรับประเทศ และเป็นสังคมที่ผาสุกมากเพียงนั้นแผนผังและโครงการเศรษฐกิจที่ทำขึ้นแล้วก็มุ่งไปสู่จุดหมายวันนี้”<sup>73</sup> ภายใต้แนวความคิดเรื่องโครงสร้างทางสังคมการเมืองแบบแนวตั้ง จอมพลสฤษดิ์ได้พยายามยกมาตรฐานการครองชีพหรือการกินดีอยู่ดีของประชาชนโดยเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นที่คาดหวังว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยยกระดับการศึกษาของประชาชนทั่วไปอันจะเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งอยู่ในระหว่างการร่างในสมัย รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์สะท้อนแนวความคิดการพัฒนาการเมืองควรจะมาทีหลังโดยต้องเตรียมการด้านอื่น ๆ ให้พร้อมเสียก่อนเพื่อจะไม่บั่นทอนความมั่นคงแห่งชาติการพัฒนาทางการเมืองของประชาชนจึงถูกระงับ

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.

<sup>73</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, “คำปราศรัยในวันครบรอบปีที่ 2 แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2503”, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2502-2504 เล่ม 1.



ยับยั้งอำนาจรัฐได้ขยายกว้างออกไปไกลไกลของระบบราชการเจริญถึงระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะหน่วยงานเกี่ยวกับการปกครองและปราบปรามปฏิบัติของรัฐ<sup>74</sup>

3.5 แนวความคิดลัทธิทหาร จอมพลสฤษดิ์ได้ใช้กองทัพเป็นฐานสนับสนุนฐานะทางการเมืองและการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ จอมพลสฤษดิ์ จอมพลถนอม และจอมพลประภาส ต่างคุมตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกไว้อย่างเหนียวแน่น ควบคู่กับตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญคือนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จอมพลสฤษดิ์ได้เสริมฐานทางการเมืองด้วยการแต่งตั้งนายทหารเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี 2502 ถึง 163 คน คิดเป็นร้อยละ 67.91 ส่วนรัฐบาลจอมพลถนอมได้แต่งตั้งนายทหารเป็นสมาชิกวุฒิสภาในปี 2512 ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 จำนวน 105 คน คิดเป็น ร้อยละ 64.02 ต่อมาภายหลังทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญในปี 2515 ก็แต่งตั้งนายทหารเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 185 คน คิดเป็นร้อยละ 61.87 การอาศัยกองทัพเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและสนับสนุนการดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำให้กองทัพเข้ามามีบทบาททางการเมืองเต็มตัว<sup>75</sup>

แนวความคิดแบบลัทธิทหารที่ใช้อำนาจการปกครองแบบอำนาจนิยมทั้งใน รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ (2501-2506) และรัฐบาลจอมพลถนอม (2507-2512, 2514-2516) ได้ใช้คณะปฏิวัติเป็นศูนย์รวมอำนาจเบ็ดเสร็จและดำรงอยู่ควบคู่กับรัฐบาลผู้นำคณะปฏิวัติดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาลจึงอาจกล่าวได้ว่าคณะปฏิวัติก็คือพรรครัฐบาลซึ่งประกอบด้วยบรรดาข้าราชการระดับสูงภายใต้การนำของผู้นำกองทัพส่วนรัฐธรรมนูญการปกครองและสภานิติบัญญัติเป็นเพียงเครื่องมือของ รัฐบาลเพื่ออ้างความชอบธรรมทางกฎหมายในการใช้อำนาจเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 เป็นผลจากแนวความคิดของจอมพลสฤษดิ์ที่ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพจึงให้ความสำคัญแก่ฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 139<sup>76</sup> รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนขณะเดียวกันก็ได้ รัฐบาลไม่ต้องขอความเห็นชอบหรือไว้วางใจในนโยบายจากสภา ตามมาตรา 141<sup>77</sup> คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารมีจำนวนถึงสามในสี่ของจำนวนสภาผู้แทนราษฎร ตามความในมาตรา 71 และ 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

<sup>74</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535, หน้า 51.

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511-2534 เล่ม 2, รวบรวมโดย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎร, หน้า 53.

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

ไทย พุทธศักราช 2511 จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญปี 2511 ของคณะปฏิวัติซึ่งใช้เวลาร่างยาวนานที่สุดมีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยในการครองอำนาจของคณะปฏิวัติโดยรัฐบาลได้หันมาจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเป็นฐานอำนาจของตนแม้กระนั้นก็ตามผู้นำฝ่ายทหารก็ยังไม่พอใจรัฐธรรมนูญ ปี 2511 และได้ทำการล้มล้างอีก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่มีความเลื่อมใสในระบอบรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ผู้นำฝ่ายทหารไม่เชื่อถือการปกครองโดยพลเรือน การรัฐประหารในปี 2501 และ 2514 จึงเกิดขึ้นด้วยข้ออ้างคล้ายคลึงกันว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นพลเรือนประพฤติตนไม่เหมาะสม ประกาศของคณะปฏิวัติทั้งสองครั้ง กล่าวถึงบุคคลบางพวกที่อาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวก่อความรำฉานให้แตกสามัคคีและก่อกวนการบริหารงานของรัฐบาลอันจะนำไปสู่ความเสื่อมของประเทศชาติ สถาบันรัฐสภาพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือนักการเมืองดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้นำทางทหารไม่เชื่อถือการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยพลเรือน เนื่องจากเห็นว่านักการเมืองมักแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถรักษาความมั่นคงของชาติไว้ได้ทำให้ต้องเลือกเอาระหว่างประชาธิปไตยในระบอบทหารหรือประชาธิปไตยในระบอบพลเรือน<sup>78</sup>

แนวความคิดลัทธิผู้นำในสมัยจอมพลสฤษดิ์ได้เสนอเหตุผลการเป็นผู้นำเป็นไปตามการปกครองแบบประเพณีดั้งเดิมคือพ่อปกครองลูกและความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของชาติ ดังนั้นผู้นำรัฐบาลก็ทำหน้าที่พ่อบ้านมีอำนาจสูงสุดในการปกครองดูแลราบที่กษัตริย์ทรงสนับสนุนอยู่ แนวความคิดลัทธิผู้นำของจอมพลสฤษดิ์สะท้อนความเป็นไทยที่สอดคล้องกับลักษณะนิสัยของคนไทยในแง่การปกครอง อำนาจและฐานะอันสูงสุดของผู้นำทางการเมืองในยุคจอมพลสฤษดิ์ เกิดจากการที่สถาบันพระมหากษัตริย์ได้รับการเชิดชูขึ้นในฐานะประมุขของชาติและกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งสำหรับการใช้อำนาจและการดำรงตำแหน่งของผู้นำรัฐบาลตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์เป็นต้นมา ผู้นำทหารซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลสามารถครองอำนาจสูงสุดทางการปกครองได้หากพระมหากษัตริย์ทรงสนับสนุนหรือไม่คัดค้านความคิดและการกระทำซึ่งในยุคจอมพลสฤษดิ์ไม่มีปัญหาในเงื่อนไขแต่ยุคจอมพลถนอมต้องเผชิญกับกรณี 14 ตุลาคม 2516 เป็นเหตุให้พ้นจากอำนาจไป เงื่อนไขประการที่สองจะต้องอาศัยพรรคพวกคนสนิทหรือลูกน้องในการดำรงฐานะดังเช่นจอมพลสฤษดิ์ได้อาศัยจอมพลถนอมหรือ จอมพลถนอมได้อาศัยเพื่อนสนิทคือจอมพลประภาส ระบบอุปถัมภ์นับเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ใหญ่หรือผู้นำรัฐบาลไทยแม้แต่ในระบอบทหาร

#### 4.3.6 แนวความคิดรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร กับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2519

เดือนมกราคม 2519 พรรคประชาธิปัตย์เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องยุบสภาและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 4 เมษายน 2519 พรรคประชาธิปัตย์ได้เสียงข้างมากได้จัดตั้งรัฐบาล เหตุการณ์ที่เป็นชนวนนำไปสู่การปฏิวัติ 6 ตุลาคม 2519 เริ่มจากการที่จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งบรรพชาที่สิงคโปร์ได้เดินทางกลับมาประเทศ

<sup>78</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวฉวน, ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535, หน้า 53.

ไทย ประชาชน นิสิต และนักศึกษาได้ชุมนุมต่อต้านการกลับมาอย่างกว้างขวางที่นครปฐมมีผู้ต่อต้านถูกแขวนคอไว้กับประตูเหล็ก 2 คน ทำให้การต่อต้านขยายกว้างและรุนแรง วันที่ 3 ตุลาคม 2519 นักศึกษาทั้งในกรุงเทพฯและต่างจังหวัดได้เดินทางมาสมทบและมีการอภิปรายในสถานในที่สุดรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องลาออก แต่สภามีมติให้ดำรงตำแหน่งนายกต่อไป แต่การชุมนุมต่อต้านในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยังดำเนินต่อไป มีการแสดงละครประท้วง รวมถึงการแสดงการแขวนคอที่นครปฐมด้วย เมื่อหนังสือพิมพ์แพร่ข่าวละครล้อเลียนและกล่าวหาว่าเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพองค์รัชทายาท ทำให้เกิดการต่อต้านนิสิตนักศึกษาจากกลุ่มลูกเสือชาวบ้านและกลุ่มอื่นๆ ทำให้เกิดการประจันกันของผู้ประท้วง 2 ฝ่ายในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสนามหลวง

วันที่ 6 ตุลาคม 2519 กลุ่มต่อต้านนักศึกษาได้จับกุม และทำร้ายนิสิต นักศึกษาและประชาชน บ้างถูกยิง ถูกเผาทั้งเป็น ถูกแขวนคอบนต้นไม้ขาม หน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ทหารซึ่งหมดบทบาททางการเมืองไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 กลับเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศอีก โดยคณะทหารได้มอบให้ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าทำการปฏิวัติ เรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 6 ตุลาคม 2519 ให้เหตุผลในการยึดอำนาจที่สำคัญว่า นิสิตนักศึกษาบางกลุ่มได้กระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอันแสดงถึงเจตจำนงที่จะทำลายสถาบันกษัตริย์ ปัญหาคือความจากคอมมิวนิสต์และความแตกแยกของนักการเมืองที่ไม่ยึดถืออุดมคติของพรรคและไม่ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนได้มอบไว้ให้เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองและระบอบประชาธิปไตยตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ คณะปฏิรูปให้การเทิดทูนสถาบันกษัตริย์และยืนยันที่จะสร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข<sup>79</sup>

นายธานินทร์ กรัยวิเชียร อดีตผู้พิพากษาได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องจากได้รับความไว้วางใจจากสถาบันพระมหากษัตริย์และเป็นผู้นำที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์ประกอบกับไม่ต้องการให้สาธารณชนมองว่าคณะทหารล้มล้างรัฐบาล เพราะต้องการแสวงหาอำนาจส่วนตัว (เหตุผลเช่นเดียวกับการยึดอำนาจปี 2490 และ 2500) คณะทหารได้เป็นฐานสนับสนุนรัฐบาลพลเรือนนี้เพียงหนึ่งปีก็ทำรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลธานินทร์โดยคณะทหารกลุ่มเดิมและเรียกตัวเองว่า “คณะปฏิวัติ” เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 โดยอ้างเหตุผลว่าการบริหารงานของรัฐบาลทำให้เกิดความแตกแยกสามัคคีในหมู่ข้าราชการและประชาชน ข้าราชการมีความหวาดหวั่นขวัญเสียในการปฏิบัติงาน ด้านการเศรษฐกิจและการ

<sup>79</sup> เสถียร วิชยลักษณ์, แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, แถลงการณ์คำสั่งและประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : นิติวอร์ช, 2519), หน้า 1-2.

ลงทุนจากต่างประเทศลดลงไม่แน่นอน หากปล่อยต่อไปจะยากต่อการแก้ไขข้อกำหนดของรัฐบาลที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยเป็น 3 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 4 ปี เป็นเวลานานเกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะปฏิวัติจึงทำการยึดอำนาจและปรับปรุงกำระยะพัฒนาประชาธิปไตยเสียใหม่โดยให้มีการเลือกตั้งในปี 2521 การยึดอำนาจครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภา<sup>80</sup>

ภายหลังรัฐประหาร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นการกลับคืนสู่อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารบกมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2520 แทนรัฐธรรมนูญปี 2519 ของรัฐบาลธานินทร์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญการปกครองปี 2502 และ 2515 มีข้อแตกต่างสำคัญคือระยะเวลาการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างชัดเจนว่ามีผลบังคับใช้ภายในสิ้นเดือนเมษายน 2522

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐในยุครัฐบาลธานินทร์และรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังมีลักษณะอำนาจนิยมแต่มีรายละเอียดแตกต่างกัน คือ

1. แนวความคิดรัฐนิยมและชาตินิยม ทั้งสองรัฐบาลยังคงยึดแนวความคิดเชิดชูรัฐเหนือชีวิตบุคคลหรือ “ส่วนรวมเหนือส่วนย่อย” การยกย่องรัฐไทยเหนือสิ่งอื่นใดในสังคมเป็นการสวนทางกับกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชน<sup>81</sup>

2. แนวความคิดเรื่องโครงสร้างรัฐ มีลักษณะทำนองเดียวกันคือเป็นการพิจารณาแบ่งระดับตามแนวตั้งระหว่างผู้ปกครอง (รัฐบาลและระบบราชการ) กับผู้ใต้ปกครอง (ประชาชน) รัฐบาลธานินทร์พยายามเข้มงวดกับระบบราชการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของบรรดาข้าราชการแต่ขาดวิธีการแก้ปัญหาอย่างเป็นธรรมทำให้ข้าราชการทั่วไปขาดขวัญกำลังใจจนเป็นข้ออ้างของคณะปฏิวัติในการยึดอำนาจในเวลาต่อมา ด้านประชาชนรัฐบาลธานินทร์ไม่ได้ตระหนักถึงเหตุการณ์ปฏิวัติ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งสะท้อนให้เห็นความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนโดยมีแนวความคิดแบบดั้งเดิม ด้านการจำกัดการวิพากวิจารณ์อย่างเด็ดขาดมีการสั่งปิดหนังสือพิมพ์และนิตยสารการเมืองต่าง ๆ ที่ไม่สนับสนุนแนวทางของรัฐบาลและห้ามการชุมนุมทางการเมืองโดยมีแนวความคิดว่าประชาชนยังขาดความรู้ความสามารถทางการเมืองจึงต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งรัฐบาลซึ่งจะเป็นผู้นำประเทศหรือรัฐไทยสู่การพัฒนาตามแผนพัฒนาประชาธิปไตย 3 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 4 ปี จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดของรัฐบาลธานินทร์เชื่อว่าประชาชนปราศจากความรู้และวัฒนธรรมทางการเมืองจึงไม่พร้อมสำหรับระบอบ

<sup>80</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535, หน้า 64-65.

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

นี้จึงต้องสร้างขึ้นมาในขั้นตอนการพัฒนาทางการเมืองจึงไม่ให้มีพรรคการเมืองและการเลือกตั้งใดๆ<sup>82</sup>

รัฐบาลธานินทร์ใช้สถาบันกษัตริย์เป็นข้ออ้างสำหรับความชอบธรรมเช่นเดียวกับจอมพลสฤษดิ์ด้วยความคิดที่ว่าสถาบันกษัตริย์ตกต่ำในยุคการเมืองของมวลชน เนื่องจากมีชนบางกลุ่มไม่เป็นไทยประสงค์จะทำลายสถาบันนี้และกระทำการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ รัฐบาลจึงถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะปกป้องเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเหตุผลประการแรกในแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองในการยึดอำนาจสถาบันกษัตริย์ได้รับการยกย่องอย่างสูงในฐานะประมุขของชาติ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นไทยและทรงหวังดีต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง รัฐบาลซึ่งพระองค์ทรงยอมรับเป็นเสมือนผู้แทนพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นรัฐบาลของชาติมิใช่ของพรรคการเมืองหรือกลุ่มบุคคลใดแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปสันนิษฐานว่านายธานินทร์เป็นผู้เขียนเนื่องจากใช้ศัพท์ซึ่งรัฐบาลธานินทร์ใช้อยู่เสมอคือ การมุ่งสร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 มิได้กล่าวอ้างสถาบันพระมหากษัตริย์แต่กล่าวถึงความล้มเหลวของรัฐบาลธานินทร์ สาระสำคัญของแถลงการณ์เป็นการสัญญาที่จะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2521 นั้นย่อมแสดงว่าต้องการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ปี 2519 และทำการสร้างใหม่เพื่อเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้แทนที่มาจากประชาชน รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ได้ปฏิบัติตามสัญญานี้โดยจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีต่อมาซึ่งเป็นครั้งที่ 2 ของการยึดอำนาจของคณะทหารเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญสำหรับการเลือกตั้งและสภาผู้แทนราษฎร นับแต่การยึดอำนาจของคณะทหารในปี 2476 เพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หากเปรียบเทียบรัฐบาลธานินทร์กับรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จะเห็นว่าอ้างหลักความชอบธรรมในการปกครองต่างกัน รัฐบาลธานินทร์ล้มเลิกระบอบประชาธิปไตยและหันไปอ้างอิงสถาบันกษัตริย์เป็นหลักของความชอบธรรม ส่วนรัฐบาล “คณะปฏิวัติ” ของพลเอกเกรียงศักดิ์ได้ใช้คำสัญญาในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตยเป็นหลักของความชอบธรรมในการปกครองประเทศและมีแนวโน้มที่จะผ่อนปรนแนวความคิดแบบรัฐนิยมดั้งเดิมโดยมีแนวความคิดแบบเสรีนิยมมากขึ้น<sup>83</sup>

รัฐธรรมนูญ ปี 2519 กำหนดให้มีองค์กรปกครอง 3 องค์กรคือคณะรัฐมนตรีสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสมาชิกมาจากการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ดูแลการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีหรือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายหลังได้กลายเป็นคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีโดยมีพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นประธานและ

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นเลขาธิการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติแต่ไม่สามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรปี 2520 มีองค์กรใช้อำนาจ 3 องค์กรคือ คณะรัฐมนตรี สภานโยบายแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ส่วนสภานโยบายแห่งชาติมาจากคณะปฏิวัติทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและยังมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นระบอบอำนาจคู่เหมือนกันและกรณีเช่นนี้ได้เกิดในยุคจอมพลสฤษดิ์เช่นกันต่างกันเพียงหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นคนเดียวกับนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะรัฐบาล ระบอบอำนาจคู่ทำให้เกิดพรรคหรือคณะปฏิวัติ (คณะทหาร) ดำรงอยู่คู่กับสถาบันการเมืองคือรัฐบาล โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นฐานรองรับอำนาจตามกฎหมายระบอบนี้ทำให้พรรคทหารดำรงอยู่ตลอดไปในขณะที่รัฐบาลอาจเปลี่ยนแปลงได้ รัฐบาลต้องได้รับการยอมรับจากคณะทหารซึ่งกุมอำนาจแท้จริงจึงจะเป็นผลให้รัฐบาลมีฐานะสูงสุด<sup>84</sup>

รัฐบาลธานินทร์ มีแนวความคิดต่อต้านฝ่ายซ้ายถือว่าคอมมิวนิสต์เป็นศัตรูหมายเลขหนึ่งของประเทศชาติเป็นศัตรูต่อระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เพราะคอมมิวนิสต์มุ่งทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งดำรงฐานะประมุขชาติไทย เพราะฉะนั้นลัทธิคอมมิวนิสต์จึงไม่เป็นแบบไทยหรือไม่เหมาะสมกับประเทศไทยผู้ที่นิยมลัทธินี้จึงไม่ใช่คนไทยที่แท้จริง ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลอาจถูกกำจัดด้วยข้อกล่าวหาว่าฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์ทำให้คนจำนวนมากได้เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและรัฐบาลก็ใช้มาตรการรุนแรงด้วยอาวุธ การดำเนินนโยบายตามแนวความคิดรัฐนิยมและชาตินิยมจัดจึงนำไปสู่ความแตกแยก รัฐบาลธานินทร์ได้ดำเนินตามแนวความคิดของระบอบสฤษดิ์โดยตลอดโดยมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพยายามสร้างเสถียรภาพทางการเมืองโดยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2525) เป้าหมายหลักของแผน ดังกล่าวต้องการแก้ไขความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ-สังคม และลดอัตราการขยายตัวของประชากรนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาลธานินทร์พยายามหันไปกระชับไมตรีกับสหรัฐอเมริกาไม่คบค้ากับประเทศคอมมิวนิสต์<sup>85</sup>

แนวความคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติและการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เช่นนโยบายหลักของ รัฐบาลทหารตลอด แนวความคิดนี้เปลี่ยนไปในทางเสรีนิยมมากขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ โดยใช้วิธีการต่อสู้คอมมิวนิสต์แบบการเมืองนำการทหารหรือใช้จิตวิทยามวลชน โดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีตแม่ทัพภาคที่ 2 ซึ่งเลื่อนเป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกใน

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ปี 2521 เป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ยังฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศคอมมิวนิสต์เพื่อนบ้านและความสัมพันธ์ไทยจีน ขณะเดียวกันก็ยังเป็นมิตรกับสหรัฐเช่นเดิม<sup>86</sup>

แนวความคิดลัทธิทหารรัฐบาลธานินทร์และรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ได้อาศัยกองทัพเป็นฐานะเป็นฐานกำลังอำนาจทางการเมืองและเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำรงอยู่ในปี 2519 มีนายทหารประจำการเป็นสมาชิกสภาปฏิรูป 141 คน คิดเป็นร้อยละ 41.47 และยังมีผู้นำทหารดำรงตำแหน่งในสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้วย ส่วนในปี 2520 มีนายทหารเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 202 คน คิดเป็นร้อยละ 56.94 โดยคณะปฏิวัติได้แปลงรูปเป็นสภานโยบายแห่งชาติจึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงปี 2519-2520 บรรดาคณะทหารได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองและเป็นสถาบันหลักในการใช้อำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศทั้งรัฐบาลธานินทร์และรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ มีแนวความคิดในการใช้กองทัพสนับสนุนอำนาจและเสถียรภาพของรัฐบาลและเชื่อว่าการปกครองโดยพลเรือนในระบบรัฐสภาทำให้รัฐบาลอ่อนแอไร้เสถียรภาพและไม่อาจรักษาความมั่นคงของชาติไว้ได้ ส่วนรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์แม้จะยอมรับให้มีการเลือกตั้งในการปกครองแบบรัฐสภาแต่ก็ยังอาศัยกองทัพในการสนับสนุนรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้จากแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ความว่า “คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและเหตุการณ์บ้านเมืองตลอดมา ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่าความสามัคคีในหมู่ข้าราชการประชาชนมีแต่การแตกแยก...การลงทุนของชาวต่างประเทศลดลงและไม่แน่นอน...การที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกสามขั้นตอน ๆ ละ 4 ปีนั้นเป็นเวลานานเกินความจำเป็น...”<sup>87</sup> เป็นการแสดงความไม่เชื่อมั่นในการบริหารของรัฐบาลธานินทร์ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือน

รัฐบาลธานินทร์และพลเอกเกรียงศักดิ์ ยังได้รับอิทธิพลแนวความคิดลัทธิผู้นำจากจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งเชื่อว่ารัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 21 รัฐธรรมนูญ ปี 2519 ของรัฐบาลธานินทร์และมาตรา 27 ธรรมนูญการปกครอง 2520 ของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ได้ให้อำนาจสูงสุดแก่นายกรัฐมนตรีทำนองเดียวกันมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครอง 2502 ยุคจอมพลสฤษดิ์ลักษณะความเป็นผู้นำของรัฐบาลธานินทร์และพลเอกเกรียงศักดิ์แตกต่างจากจอมพลสฤษดิ์ในด้านบุคลิกภาพและการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและนายกรัฐมนตรีควบคู่กับหัวหน้าคณะปฏิวัติ แต่นายธานินทร์มิได้เป็นผู้นำกองทัพจึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากนายทหารคณะปฏิรูปการปกครองช่วยสนับสนุนเมื่อนายธานินทร์ไม่ดำเนินตามสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เช่นไม่ยอมปรับคณะรัฐมนตรีตามที่สภาเสนอและไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งพล

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-70.

<sup>87</sup> เสถียร วิชย์ลักษณ์, ประกาศของคณะปฏิวัติ (20 ตุลาคม 2520), (กรุงเทพฯ : นิตินิวส์, 2520), หน้า 1.

เอกเกรียงศักดิ์เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ฐานะความเป็นผู้นำของนายธานินทร์จึงคลอนแคลน และจบสิ้นลงส่วนพลเอกเกรียงศักดิ์เป็นเลขาธิการคณะปฏิรูปการปกครองแต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ปี 2521 ให้อำนาจนโยบายแห่งชาติซึ่งมีพลเรือเอกสงัดเป็นประธานอยู่การดำเนินนโยบายในทางเสรีนิยมมากขึ้นเป็นจุดเด่นของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์โดยเรียนรู้จากรัฐบาลธานินทร์ที่ดำเนินนโยบายแบบจอมพลสฤษดิ์โดยไม่คำนึงถึงความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ยุคประชาธิปไตยที่สำคัญด้วยรัฐธรรมนูญ 2521<sup>88</sup>

**4.3.7 แนวความคิดรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ กับรัฐธรรมนูญ 2521** การยึดอำนาจของคณะปฏิวัติเดือนตุลาคม 2520 โดยอ้างความชอบธรรมเพื่อให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภาโดยแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติระบุว่าต้องการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมีการเลือกตั้งทั่วไปในปีถัดไป โดยเห็นว่าแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยของรัฐบาลธานินทร์ใช้เวลานานเกินไปรัฐบาลคณะปฏิวัติยุคพลเอกเกรียงศักดิ์ มีแนวความคิดแบบเสรีนิยมมากกว่ารัฐบาลธานินทร์และในขณะที่กำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ได้พยายามผ่อนคลายนโยบายเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นโดยเสนอให้การนิรโทษกรรม ผู้ต้องหาคดี 6 ตุลาคม 2519 แนวความคิดทางการเมืองของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์อาจพิจารณาควบคู่กับแนวความคิดของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ซึ่งสะท้อนความคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ สิทธิทหารและสิทธิผู้นำได้คือ

1. แนวความคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ การถือรัฐหรือชาติเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด อำนาจทางการเมืองการปกครองยังรวมศูนย์กลาง รัฐบาลเป็นตัวแทนการใช้อำนาจ แต่สิ่งที่ต่างไปจากความคิดทางการเมืองยุคก่อน คือนำหนักความสำคัญของรัฐนิยมและฐานะอันสูงสุดของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ 2521 ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองในระดับหนึ่ง มีสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล ให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มากขึ้น<sup>89</sup>

2. ฐานะของรัฐบาล รัฐบาลมิได้ดำรงฐานะสูงสุดเหนือประชาชนในแง่ทางโครงสร้างลำดับชั้นทางสังคมระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครองแต่แนวความคิดของคณะปฏิวัติ 2520 ต้องการให้คณะปฏิวัติดำรงอยู่กับรัฐบาลในฐานะที่เป็นสภานโยบายแห่งชาติโดยมีหัวหน้าคณะปฏิวัติ (พลเรือเอกสงัด ชลออยู่) ดำรงตำแหน่งสภานโยบายและมีอำนาจเสนอรายชื่อวุฒิสภา เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งและเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ แต่ความคิดของคณะปฏิวัติได้ถูกคัดค้านและรัฐธรรมนูญ 2521 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าเมื่อมีคณะรัฐบาลบริหารงานแล้ว สภานโยบายแห่งชาติก็จะยุบเลิกไปเป็นการระงับอำนาจคู่ที่เปิดโอกาสให้คณะปฏิวัติหรือพรรคทหารเข้ามาครอบงำรัฐบาล นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ 2521 ยังเปิดโอกาสให้

<sup>88</sup> เฉลิมเกียรติ ผิวนวล, ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535, หน้า 71-72.

<sup>89</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.



การเลือกตั้งทั่วไป แม้จะยังไม่มีการจัดตั้งพรรคการเมือง แม้ความคิดเรื่องรัฐนิยมและฐานะอันสูงสุดของรัฐบาลจะลดน้อยลง เพื่อเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้มีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองแต่รัฐธรรมนูญ 2521 ได้เสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลโดยพยายามแยกอำนาจฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติและฐานะของวุฒิสภา สถานภาพของฝ่ายนิติบัญญัติค่อนข้างอ่อนด้อยลงโดยไม่มีข้อกำหนดเลยว่านายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลสามารถแถลงนโยบายต่อรัฐสภาได้โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจรัฐบาลเป็นผู้เสนอแต่งตั้งวุฒิสภา และวุฒิสภามีอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างจะเด็ดขาดมีสิทธิลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักรราชบัลลังก์หรือเศรษฐกิจของประเทศ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล วุฒิสมาชิกอาจมาจากข้าราชการประจำได้เช่นเดียวกับตำแหน่งรัฐมนตรี แนวความคิดในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาลและเปิดโอกาสให้ผู้นำทหารเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีแนวความคิดคล้ายกับรัฐธรรมนูญ 2511 ในยุคจอมพลสฤษดิ์<sup>90</sup>

**3. ความชอบธรรม** รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ได้อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นหลักของความชอบธรรมในการยึดอำนาจในปี 2520 โดยสัญญาว่าจะร่างรัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ต่อมาภายหลังดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาลตามวิถีทางรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องอาศัยสถาบันกษัตริย์เป็นแหล่งความชอบธรรมหรือต้องอ้างฐานะความเป็นรัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เช่นรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์และรัฐบาลธานินทร์<sup>91</sup>

แนวความคิดชาตินิยมของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ต่างจากรัฐบาลนายธานินทร์ กล่าวคือรัฐบาลธานินทร์ดำเนินนโยบายชาตินิยมอย่างเข้มงวดโดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงของชาติในการต่อต้านคอมมิวนิสต์โดยแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย ส่วนแนวความคิดของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์มีแนวโน้มเสรีนิยมตามสภาพการณ์และใช้เหตุผลมากขึ้นโดยการฟื้นฟูสัมพันธภาพประเทศคอมมิวนิสต์และใช้จิตวิทยามวลชนแก้ไขปัญหาความแตกแยกภายในชาติและปัญหาคอมมิวนิสต์โดยไม่มีแนวความคิดที่อคติว่าฝ่ายตรงข้ามเป็นผู้บ่อนทำลายชาติหรือไม่ใช่คนไทยเหมือนยุคนายธานินทร์

แม้รัฐธรรมนูญ 2521 จะถูกมองว่าเป็นแบบคณาธิปไตยเนื่องจากผู้นำรัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งวุฒิสภาซึ่งมีจำนวนและอำนาจมากแต่ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง จึงเป็นยุคเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจากระบบเผด็จการสู่ระบอบที่มีแนวโน้มแบบเสรีนิยมมากขึ้น รัฐธรรมนูญ 2521 มิได้มุ่งรักษาเสถียรภาพรัฐบาลและแยกอำนาจบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาด หากยังให้มีการถ่วงดุลอำนาจโดยให้สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้ง

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100.

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

คณะได้ การที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอตั้งวุฒิสภาและวุฒิสภามีอำนาจมากจึงถูกมองว่าเป็นประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ หรือแบบ “รัฐนิยม”

4. แนวความคิดลัทธิทหารและลัทธิผู้นำ รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้รับการสนับสนุนจากนายทหารคุมกำลังระดับนายพันเป็นคณะทหารหนุ่มที่มุ่งรื้อฟื้นเกียรติภูมิของกองทัพและต้องการให้ผู้นำทหารบกเป็นผู้นำรัฐบาลแม้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จะมาตามวิถีทางรัฐธรรมนูญก็ยังอาศัยกองทัพเป็นฐานสู่อำนาจทางการเมืองโดยไม่ผ่านการเลือกตั้งและเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปกครอง โดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาและพรรคพวกคนสนิท เช่น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ คณะทหารหนุ่มและนายทหารที่เป็นวุฒิสภา จึงอาจกล่าวได้ว่า การอาศัยวุฒิสภามาทำจนเสถียรภาพรัฐบาลมาจากแนวความคิดที่ไม่เชื่อถือในการปกครองโดยพลเรือนตามระบบรัฐสภา ดังนั้นหลักแนวความคิดอำนาจรัฐของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ตามรัฐธรรมนูญ ปี 2521 จึงเป็นการสืบทอดแนวความคิดของบรรดาผู้นำทหารในอดีตเป็นหลักโดยนำมาประยุกต์ให้ทันกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป สถาบันทหารยังคงได้รับความสำคัญอย่างสูงในฐานะที่เป็นสถาบันหลักทางการเมืองและของประเทศชาติในการใช้อำนาจสูงสุดปกครองประเทศโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองระดับหนึ่ง รัฐธรรมนูญปี 2521 จึงอยู่กลางระหว่างรัฐธรรมนูญ 2511 กับรัฐธรรมนูญ 2517 หรือรัฐธรรมนูญของระบอบเผด็จการกับประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ 2521 ของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ถือว่าเป็นการเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ของเมืองไทยเป็นการประสานแนวความคิดฝ่ายรัฐนิยม นำโดยกองทัพและข้าราชการกับฝ่ายเอกชนนิยม<sup>92</sup>

#### 4.4 แนวความคิดในการสนับสนุนการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน

4.4.1 คณะราษฎรกับการยึดอำนาจการปกครอง 20 มิถุนายน 2476 หลังจากปรีดีเดินทางออกนอกประเทศแล้วความขัดแย้งอันสืบเนื่องมาจากเค้าโครงเศรษฐกิจได้ดำเนินต่อมาเมื่อได้มีประกาศพระบรมราชโองการวันที่ 18 มิถุนายน 2476 อนุญาตให้ พันเอกพระยาพหล พหลพยุหเสนา พันเอกพระยาทรงสุรเดช พันเอกพระยาฤทธิ์อัคเนย์ และพันโทพระประศาสน์พิทยายุทธ ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี การลาออกของนายทหารชั้นผู้ใหญ่ทั้ง 4 หรือที่เรียกว่า “สี่ทหารเสือ” มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแผนการของพระยามโนปกรณักษ์กับพวก เพื่อกำจัดบุคคลสำคัญในคณะราษฎร<sup>93</sup> ซึ่งคุณจรรยา สืบแสง หนึ่งในคณะราษฎร ได้กล่าวถึงเหตุผลในการยึดอำนาจของคณะราษฎรว่า รัฐบาลเตรียมที่จะกวาดล้างคณะราษฎรเฉพาะที่ได้ไปเฝ้าขอขมาต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จำนวน 60 คน โดยเตรียมประกาศพระบรมราช

<sup>92</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-104.

<sup>93</sup> ละเอียต พิบูลสงคราม, “ความยุ่งยากของคณะปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 เป็นผลให้เกิดการปฏิวัติ 20 มิถุนายน 2476 และพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าจรดชนนักษัตรจากนครราชสีมา มาเพื่อปราบปรามรัฐบาล”, วิทยาสารปริทัศน์, 21:23(20 มิถุนายน 2513), หน้า 18-20, 50.

โองการให้ประหารชีวิตสมาชิกคณะราษฎรทั้ง 60 คน เผอิญผู้ก่อการคณะราษฎรคนหนึ่ง(คุณจิตตะเสน ปัญจะ) ทราบเรื่องเสียก่อน<sup>94</sup> คณะราษฎรจึงทำการยึดอำนาจอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 20 มิถุนายน 2476 โดยการนำของพระยาพหลฯ และหลวงพิบูลสงครามโดยให้เหตุผลว่า “คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดิน ณ บัดนี้ ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มต้นปิดสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญ คณะทหารบก ทหารเรือ จึงได้ดำเนินการเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ”<sup>95</sup> ในวันที่ 21 มิถุนายน 2476 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร พระยาพหลฯได้รับความไว้วางใจจากสภาให้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2476 ว่า จะรักษาความสงบเรียบร้อย สร้างความสามัคคีและกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์ และได้ขอให้นำหนังสือพิมพ์หยุดรื้อฟื้นเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจและพระบรมราชวินิจฉัยเพื่อเห็นแก่ความสงบสุขของบ้านเมือง<sup>96</sup>

สรุปเหตุการณ์วันที่ 21 มิถุนายน 2476 แสดงให้เห็นถึงพลังแนวความคิดในการต่อต้านการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์และกลุ่มบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว โดยการนำของคณะราษฎรโดยการใช้กำลังยึดอำนาจจากคณะรัฐบาลโดยอ้างว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นความชอบธรรมในการเข้ายึดอำนาจจากผู้ปกครอง ในทางกฎหมายมหาชนถือว่าพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เป็นกฎหมายระดับรองไม่อาจมีผลเป็นการล้มล้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้เนื้อหาในพระราชกฤษฎีกายังขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐ พระราชกฤษฎีกาไม่ใช้รัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่กฎหมายที่จะจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจสูงสุดในรัฐได้ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนด้านนิติบัญญัตินั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี สำหรับรัฐธรรมนูญที่ขัดกับพระราชกฤษฎีกาให้ระงับเท่ากับเป็นการแก้ไขยกเลิกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นโมฆะไม่สามารถใช้บังคับได้

พระยาพหลฯได้ติดต่อนายปรีดีให้เดินทางกลับประเทศโดยได้นำความกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯก่อนซึ่งพระองค์ทรงยินยอมให้เรียกกลับหากรัฐบาลจะไม่รื้อฟื้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>94</sup> ทิววรรณ เจียมธีรกุล, ปฐมพรรษณ์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์, หน้า 414-415.

<sup>95</sup> วิเทศกรณีย์, ยุคท้าวราชย์, (พระนคร: ประชาคม, 2501), หน้า 407-408.

<sup>96</sup> ศรีกรุง, วันที่ 27 มิถุนายน 2476, อ้างใน พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2520), หน้า 83.

โครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐฯขึ้นมาใหม่<sup>97</sup> รัฐบาลได้ออกแถลงการการเดินทางกลับมาของหลวงประดิษฐฯว่าหลวงประดิษฐฯได้ให้การรับรองว่าพร้อมที่จะร่วมมือกับรัฐบาลในการดำเนินการตามนโยบายซึ่งรัฐบาลได้วางไว้แล้วในการปกครองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน พัฒนาที่ดินว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ให้ประชาชนมีงานทำ ส่งเสริมสนับสนุนประชาชนในด้านอุตสาหกรรม ส่งเสริมการส่งออก และสร้างฐานะให้ประชาชนอยู่ดีกินดีขึ้น โดยรัฐบาลจะไม่ใช้วิธีการบังคับซื้อที่ดินและแรงงาน<sup>98</sup> ซึ่งเป็นการยืนยันต่อประชาชนว่ารัฐบาลและหลวงประดิษฐฯจะไม่ดำเนินการตามเค้าโครงการเศรษฐกิจที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ต่อไป

**4.4.2 แนวความคิดในการตรากฎหมายป้องกันรัฐธรรมนูญ** เนื่องจากกำเนิดของรัฐธรรมนูญและรัฐสภาของไทยแปลกแตกต่างไปจากรัฐสภาของประเทศอื่น ๆ ที่ใช้การปกครองแบบประชาธิปไตยและมีเสถียรภาพ เนื่องจากรัฐสภาไทยมีการเลือกตั้งโดยที่ไม่มีกรรวมกลุ่มผลประโยชน์และก่อนที่จะมีพรรคการเมือง โดยทั่วไปแล้วรัฐสภาประกอบด้วยผู้แทนปวงชนที่มีการพัฒนาการมาอย่างยาวนานประชาชนมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นมาก่อน และมีการรวมกลุ่มผลประโยชน์อย่างเป็นระบบ มีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมาย พรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มผลประโยชน์ แต่รัฐสภาไทยเป็นสภาของขุนนางไม่ใช่ตัวแทนราษฎรที่แท้จริงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจากการแต่งตั้งของคณะราษฎร 70 คน เป็นผู้แทนราษฎรชั่วคราว ทำหน้าที่ออกกฎหมายและได้นำไปสู่ความแตกแยกในคณะรัฐมนตรีที่มีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งมีการออกพระราชกฤษฎีกาปิดสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา เป็นเหตุให้พระยามโนปกรณนิติธาดาถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เคารพกติกาประชาธิปไตย ซึ่งผู้เขียนไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้นหาใช่สภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงไม่ การปิดสภาของพระยามโนปกรณนิติธาดาจึงเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มขุนนางด้วยกันมิใช่การละเมิดอำนาจประชาชนเพราะสภามีใช้สภาของประชาชนอย่างแท้จริง ดังปรากฏในคำแถลงของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาว่า “สมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรในเวลานี้เล่า ก็ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ สภาแห่งนี้มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติจนกว่าจะมีสภาใหม่โดยราษฎร

<sup>97</sup> วัลย์วิภา จรูญโรจน์, ม.ล., การศึกษาเชิงวิเคราะห์แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2498-2477), (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 158.

<sup>98</sup> สุพจน์ ด้านตระกูล, ชีวิตและงานของ ดร.ปรีดี พนมยงค์, (พระนคร: ประจักษ์การพิมพ์, 2514), หน้า 125-126.

เลือกตั้งสมาชิกขึ้นมา...”<sup>99</sup> ข้อขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรีชุดพระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นการขัดแย้งระหว่างกลุ่มขุนนางด้วยกัน เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่อาจอ้างความเป็นตัวแทนของราษฎรได้เพราะคณะราษฎรเป็นผู้แต่งตั้ง และคณะราษฎรก็ไม่อาจอ้างสิทธิในการแต่งตั้งได้ เพราะการปฏิวัติของคณะราษฎรมิใช่การปฏิวัติของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นการยึดอำนาจรัฐโดยกลุ่มขุนนาง การที่คณะราษฎรไม่มีมวลชนเป็นฐานแห่งอำนาจ จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายป้องกันรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องแปลกประหลาดที่รัฐธรรมนูญจะถูกรักษาไว้ด้วยกฎหมายตั้งพระราชบัญญัติ ถ้าประชาชนให้การสนับสนุนคณะราษฎรแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายดังกล่าว เนื้อหาของพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อลวงโทษผู้กระทำการใดๆ ที่เป็นปฏิปักษ์หรือทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมหรือหวาดหวั่นต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม แม้เพียงการคบคิด ตกลง หรือเตรียมการก็เป็นความผิด เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อต้องการสนับสนุนแนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

**4.4.3 การปฏิวัติ 14 ตุลาคม 2516 : การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2517** การปฏิวัติ 14 ตุลาคม 2516 มีสาเหตุมาจากความเสื่อมของระบอบ สฤษดิ์ และความเติบโตของลุ่มธุรกิจพ่อค้าซึ่งเป็นชนชั้นกลางในเมือง การปฏิวัติ 14 ตุลาคม 2516 เป็นสัญญาณการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐโดยให้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองประเทศ เหตุการณ์ครั้งนี้เป็นตัวอย่างสำคัญของพลังประชาชนที่ไม่ต้องการอยู่ภายใต้แนวความคิดทางการเมืองแบบเดิมของฝ่ายรัฐนิยม แต่ก็ยังไม่สามารถสถาปนาระบอบประชาธิปไตยอันมั่นคงขึ้นมาได้ ผลของการปฏิวัติครั้งนี้ส่งผลให้บรรดาผู้นำทหารฝ่ายรัฐนิยมต้องปรับแนวความคิดทางการเมือง โดยหวนกลับไปรื้อฟื้นระบอบปฏิวัติมาใช้ อีกในสมัยรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่ไม่เป็นผลต้องล่มสลายไปในเวลารวดเร็ว การปรับตัวอีกลักษณะหนึ่งคือการเสนอความคิดทางการเมืองแบบใหม่โดยอยู่ในกรอบรัฐนิยม เช่นเดิมของกลุ่มยังเติร์กหรือคณะทหารหนุ่มและกลุ่มทหารประชาธิปไตย<sup>100</sup> ในปี 2516-2519 ฝ่ายรัฐนิยมซึ่งเป็นกลุ่มผู้ปกครองเดิมต้องสูญเสียอำนาจจากกลุ่มต่าง ๆ ภายนอกรัฐสภาและบรรดานักการเมืองภายในสภา การคัดเลือกสมาชิกแห่งชาติปลายปี 2516 มีทหารเข้าร่วมเพียง 25 คน หรือ ร้อยละ 8.36 ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2517 บทบาทของข้าราชการประจำตกต่ำลง ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่ได้ ข้าราชการเมืองเข้ามามีบทบาทในกองทัพในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งกำหนดโดยนโยบายความมั่นคง

<sup>99</sup> เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, (พระนคร: นิติเวชช์, 2483), หน้า 5.

<sup>100</sup> เฉลิมเกียรติ ฝืนวอล, ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535, หน้า 61.

ของชาติและการปราบปรามคอมมิวนิสต์ อำนาจทางการเมืองของทหารถูกกระทบกระเทือน ตกต่ำจนกระทั่งในปี 2518 การปลดปล่อยอินโดจีนด้วยชัยชนะของคอมมิวนิสต์และพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยกำลังอยู่ในฐานะได้เปรียบแต่ความสัมพันธ์ทางการต่างประเทศทางทหารระหว่างไทยสหรัฐถูกกระทบอย่างรุนแรงมีการเรียกร้องให้ถอนฐานทัพสหรัฐออกจากประเทศไทย<sup>101</sup> การเมืองในระบบรัฐสภาโดยรัฐบาลพลเรือนต้องสะดุดหยุดลงด้วยอำนาจของผู้ถืออาวุธ คณะทหารได้ทำการยึดอำนาจในเดือนตุลาคม 2519 ประกาศล้มล้างรัฐธรรมนูญ รัฐสภาและพรรคการเมืองอีกครั้ง นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เรียกตัวเองว่า “คณะปฏิรูปการปกครอง”

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ผลักดันให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญปี 2517 ที่สำคัญ คือ

1. อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เปลี่ยนแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 โดยหันกลับไปถือตามแนวความคิดตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

2. แนวความคิดต่อต้านการปฏิบัติ ความในมาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ห้ามมิให้มีการนิโทษกรรมแก่ผู้กระทำการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญ

3. หลักการแบ่งแยกอำนาจ กำหนดให้มีองค์กรการใช้อำนาจเป็น พระมหากษัตริย์ รัฐสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี ศาล โดยการกำหนดห้ามเป็น สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันตามมาตรา 101 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ และต้องไม่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 102 มาตรา 103 มาตรา 179 และมาตรา 180 เป็นการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง เพื่อไม่ให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-63.

#### 4. หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2517

4.1 การแสดงทรัพย์สิน กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามมาตรา 104 รัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามมาตรา 181

4.2 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยให้ศาลซึ่งเห็นว่าบทบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นนั้นให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หลักการนี้ต้องการแยกการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ให้อยู่ในอำนาจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านมาศาลยุติธรรมถือว่าอำนาจดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

4.3 องค์การตีความรัฐธรรมนูญ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่ต้องตีความตามรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีปัญหาเรื่องบทบัญญัติกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของรัฐสภา ตามมาตรา 163

4.4 ผู้ตรวจเงินแผ่นดินรัฐสภา ทำหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดินและของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

4.5 ศาลปกครอง รัฐธรรมนูญ ปี 2517 กำหนดให้ศาลปกครองจะตั้งขึ้นได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 212 และห้ามมิให้มีการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือข้อหาใดข้อหาหนึ่งโดยเฉพาะ ตามมาตรา 204 บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นแนวความคิดที่จะปฏิเสธการดำเนินการที่ผ่านมาในอดีตที่ไม่มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐการเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครองจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่แสดงให้เห็นแนวความคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้เริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้น นอกจากนี้ยังต้องการไม่ให้มีการใช้อำนาจรัฐในการจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีตามอำเภอใจ เช่น ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการจัดตั้งศาลอาชญากรรมสงครามเพื่อพิจารณาคดีอาชญากรรมสงครามเป็นการเฉพาะ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงวางกลไกในการตรวจสอบอำนาจรัฐมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีต

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญ ปี 2517 สะท้อนแนวความคิดและความต้องการของประชาชนในสมัยนั้นที่ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญ มีการปกครองโดยประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง และได้สร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจ การถ่วงดุลอำนาจ การแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง โดยมีแนวโน้มที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2517 แล้วได้มีการประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองและมีการจดทะเบียนพรรคการเมืองโดยมีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมากถึง 50 พรรค รัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติเลือก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในการแถลงนโยบายต่อ

รัฐสภากลับไม่ได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนน 152 ต่อ 111 เสียง ทำให้รัฐบาลต้องลาออกในวันที่ 6 มีนาคม 2518 ต่อมาสภาได้เลือก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมีสมาชิกเพียง 18 คน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนำโดยพลเรือเอกความเข้มแข็งและอ่อนแอ ประกอบกับในวันที่ 17 เมษายน 2517 ในเขมรแดงได้ยึดกรุงพนมเปญทำให้รัฐบาลต้องเตรียมการป้องกันประเทศด้านชายแดนเขมรและลาว ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลสั่นคลอนอย่างมาก

สรุป เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เกิดจากการรวมตัวทางแนวความคิดของนิสิตนักศึกษาที่ต้องการเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและให้มีการคืนอำนาจให้แก่ประชาชนโดยให้จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นการสนับสนุนแนวความคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์กร ผลของการเรียกร้องทำให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 มีหลักการสนับสนุนแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน มีหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มมากขึ้น

#### 4.5 แนวความคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของศาลไทย

ศาลยุติธรรมของไทยได้เข้ามามีบทบาทในการวางบรรทัดฐานทางกฎหมายซึ่งอาจพิจารณาได้จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของผู้ใช้อำนาจรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การวินิจฉัยตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แนวคำพิพากษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นแนวความคิดของบรรดาผู้พิพากษาซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับและมีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการใช้กฎหมายของวงการนิติศาสตร์ไทย ศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานทางกฎหมายไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจรัฐไทยไว้ ดังนี้

**4.5.1. ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของคณะปฏิวัติ:สนับสนุนการใช้อำนาจรัฐของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร** ศาลฎีกามีคำพิพากษาวางบรรทัดฐานการใช้กฎหมายที่สำคัญต่อวงการนิติศาสตร์ไทยเกี่ยวกับความชอบธรรมของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารในการใช้อำนาจการปกครองหรืออำนาจออกกฎหมายโดยมีหลักการสำคัญว่า หากคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารทำการยึดอำนาจรัฐหรืออำนาจในการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ คณะปฏิวัติหรือรัฐประหารย่อมมีอำนาจสูงสุดที่จะทำการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก และออกกฎหมายได้ เพื่อให้การบริหารประเทศเกิดความสงบ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 766/2505 เป็นคำพิพากษาที่ยืนยันให้การรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 ซึ่งได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ทั้งฉบับเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้เหนือรัฐธรรมนูญโดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 45/2496 วางบรรทัดฐานรับรองอำนาจของคณะปฏิวัติไว้ว่า “ใน พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศไทยได้เป็นผลสำเร็จ การบริหารประเทศชาติในลักษณะเช่นนี้คณะรัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกและออกกฎหมาย



ตามระบบแห่งการปฏิวัติเพื่อบริหารประเทศชาติต่อไปได้ มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งอยู่ด้วยความสงบไม่ได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 จึงเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์”<sup>102</sup>

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิวัติหรือรัฐประหารซึ่งได้ทำสำเร็จส่งผลให้ผู้กระทำกลายเป็นผู้มีอำนาจอันแท้จริงในรัฐ “รัฐประหาร พ.ศ. 2490 มีลักษณะอย่างเดียวกันกับการปฏิวัติของเยอรมัน ค.ศ. 1918 พ.ศ. (2461) ซึ่งศาลฎีกาเยอรมันได้มีคำพิพากษาวางหลักไว้ว่ากฎหมายที่รัฐบาลของคณะปฏิวัติได้ออกยอมเป็นกฎหมายอันสมบูรณ์และมีผลผูกพันทางกฎหมายแม้รัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ออกกฎหมายนั้นจะเกิดโดยการปฏิวัติอันใช้กำลังก็ดี ในทางรัฐธรรมนูญต้องยอมรับอำนาจรัฐบาลดังกล่าว (คำพิพากษาศาลฎีกาเยอรมันเล่ม 99 หน้า 287) สำหรับอำนาจของรัฐใหม่อันเกิดขึ้นโดยการปฏิวัติ ศาลฎีกาเยอรมันได้วางหลักไว้ว่า “อำนาจของรัฐใหม่อันเกิดโดยการปฏิวัตินี้ในทางรัฐธรรมนูญจะปฏิเสธไม่ยอมรับรองหาได้ไม่เพราะการผิดต่อกฎหมายในการก่อให้เกิดการปฏิวัติขึ้นนั้นหาเป็นการขัดแย้งกับอำนาจนั้นแต่ประการใดไม่ เพราะการชอบด้วยกฎหมายแห่งการก่อให้เกิดขึ้นย่อมไม่ใช่คุณลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของอำนาจของรัฐอย่างใดเลย รัฐไม่อาจดำรงอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจของรัฐทันทีที่อำนาจเก่าได้ถูกขจัดให้หมดไป ทันใดนั้นอำนาจใหม่ซึ่งสามารถทำการได้สำเร็จยอมเข้ามาแทนที่อำนาจเก่า วิธีทางแห่งการปฏิวัติได้แสดงด้วยว่าอำนาจใหม่ได้เกิดขึ้นอย่างผู้ครอบครองรัฐภายหลังที่อำนาจเก่าได้ถูกทำลายลงไปแล้วและยังดำรงอยู่ในการคลี่คลายจัดสรรอย่างมั่นคง ฉะนั้นรัฐบาลใหม่จึงยังมีอำนาจออกกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาเยอรมัน เล่ม 100 หน้า 27) และศาลฎีกาเยอรมันยังได้วางหลักต่อไปอีกว่าการกระทำต่าง ๆ ในทางปฏิวัติอันแท้จริงคือการกระทำซึ่งเกิดจากการปฏิวัติอันได้ชัยชนะอย่างเด็ดขาดนั้นหาเป็นการผิดกฎหมายตามความหมายของกฎหมายซึ่งก่อตั้งขึ้นใหม่ไม่”<sup>103</sup>

คำพิพากษาศาลฎีกาเยอรมันวางหลักไว้ว่าการปฏิวัติหรือรัฐประหารในครั้งแรกเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่ถ้ากระทำปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จบริบูรณ์โดยสามารถปราบปรามอำนาจของรัฐบาลเก่าหรือกลุ่มของบุคคลที่ต่อต้านแพ้ราบคาบ ผู้กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารถือเป็นรัฐอธิปไตยมีอำนาจสูงสุดในรัฐจึงอยู่ในฐานะที่จะให้รัฐธรรมนูญใหม่และยกเลิกกฎหมายเดิม บัญญัติกฎหมายใหม่ได้คำพิพากษาศาลฎีกา 45/2496 วางหลักรับรองอำนาจการออกกฎหมายยกเลิก แก้ไขของคณะปฏิวัติไว้ทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาเยอรมันข้างต้น ต่อมาได้มีคำพิพากษาเดินตามคำพิพากษาศาลฎีกา 45/2489 คือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1662/2505 โดยศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่า ใน พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไทยได้เป็น

<sup>102</sup> เนติบัณฑิตยสถาน, คำพิพากษาศาลฎีกาประจำพุทธศักราช 2496 ตอนที่ 1 (พระนคร : ไทยพิทยา, 2489), หน้า 60-61.

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

ผลสำเร็จหัวหน้าคณะปฏิวัติยอมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมายแม้พระมหากษัตริย์จะมีได้ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติของประเทศก็ตาม ดังนั้นคำพิพากษาฎีกาที่ 45/2489...จะนั้นประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 21 ซึ่งประกาศคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติบังคับแก่ประชาชนโดยให้อำนาจพนักงานสอบสวนจับกุมตัวบุคคลซึ่งประพฤติดนเป็นอันธพาลมาควบคุมไว้ทำการสอบสวนได้ไม่เกินสามสิบวันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการปกครองในลักษณะเช่นนั้นได้<sup>104</sup>

คำพิพากษาฎีกาที่ 189/2508 จำเลยในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับคำสั่งจากหัวหน้าคณะปฏิวัติให้อำนาจเต็มในการพิจารณาทำสัญญาจ้างพิมพ์ธนบัตรกับบริษัท ซีโคล คำสั่งนี้เป็นคำสั่งในระหว่างปฏิวัติและยังมีได้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีจึงยอมเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับเด็ดขาดในทางบริหาร ฉะนั้นการที่จำเลยได้ปฏิบัติไปตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติในการทำสัญญาจ้างพิมพ์ธนบัตรกับบริษัทต่างประเทศและจ่ายเงินล่วงหน้าไปโดยไม่ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตาม มติของคณะกรรมการดังกล่าวหาอาจลบล้างคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติไม่ ที่จำเลยปฏิบัติไปตามคำสั่งนั้นจึงมิใช่เป็นการผิดกฎหมายอันจะถือว่าเป็นการละเมิดแต่อย่างใด<sup>105</sup>

คำพิพากษาฎีกาที่ 1729/2512 (ประชุมใหญ่) คำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ให้บริษัทบางกอกกระสอบจำกัด พ้นจากสภาพการเป็นบริษัทและให้กิจการทรัพย์สินและหนี้สินของบริษัทบางกอกกระสอบจำกัดตกเป็นของรัฐเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในระหว่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรสยามใช้บังคับอยู่นั้นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรสยามยอมเป็นกฎหมายสูงสุด บทกฎหมายใดที่ขัดกับรัฐธรรมนูญการปกครองยอมจะนำมาใช้บังคับไม่ได้ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีว่าสมควรมีคำสั่งหรือกระทำมิได้อยู่ที่มีพฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่ และมาตรา 17 มิได้ระบุให้ใช้มาตราการเช่นนั้นแก่ผู้กระทำการบ่อนทำลายโดยเฉพาะ แต่ให้ใช้เพื่อระงับหรือปราบปรามการกระทำที่เป็นการบ่อนทำลาย แม้ผู้กระทำการบ่อนทำลายตายไปแล้วแต่ผลแห่งการกระทำยังอยู่ ผู้ได้ร่วมรับผลนั้นด้วยยอมอยู่ในข่ายแห่ง

<sup>104</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2504 ตอนที่ 4 (พระนคร: ไทยพิทยา, 2506), หน้า 1405-1408.

<sup>105</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2508 ตอนที่ 1 (พระนคร : ไทยพิทยา, 2508), หน้า 145-181.

มาตรา 17<sup>106</sup> การวินิจฉัยว่าการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรหรือไม่ ศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่เคยวินิจฉัยไว้แล้วในทำนองเดียวกันนี้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 494/2510

คำพิพากษาฎีกาที่ 1516-1517/2519 คำสั่งนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ม. 17 ให้ทรัพย์สินของจอมพล สฤษดิ์ ตกเป็นของรัฐมีผลให้ที่ดินและบ้านตามคำสั่งตกเป็นของรัฐในวันออกคำสั่งจึงไม่มีอะไรต้องปฏิบัติให้เสร็จใน 5 ปีต่อไปอีก<sup>107</sup>

คำพิพากษาฎีกาที่ 2241/2519 การที่นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินของผู้มีชื่ออันเป็นเหตุให้รถยนต์พิพาทซึ่งมีชื่อภริยาของผู้มีชื่อทางทะเบียนถูกอายัดไปด้วยนั้นเนื่องมาจากคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและการที่นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ดังกล่าว มีคำสั่งต่อเนื่องจากคำสั่งเดิมให้ทรัพย์สินที่ถูกอายัดหรือยึดไว้ตามคำสั่งฉบับแรกทั้งหมดตกเป็นของรัฐทันที ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งและในกรณีที่บุคคลใดอ้างว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของตนให้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ การที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้การชี้ขาดของคณะกรรมการในกรณีไม่คืนทรัพย์สินเป็นที่สุดนั้นเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีที่สั่งการไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย<sup>108</sup>

**4.5.2 ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตรวจสอบว่าบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ** ศาลฎีกาไทยได้วางบรรทัดฐานในการใช้อำนาจในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภานั้นใช้บังคับไม่ได้ เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 593/2494 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดอยู่ในวงการเล่นอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัติหรือขัดต่อข้อความในกฎกระทรวงหรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นเล่นด้วยจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30 วรรคแรกที่บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” หรือไม่นั้นได้มีคำวินิจฉัยของ

<sup>106</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2512 ตอนที่ 4, (พระนคร : แสงทองการพิมพ์, 2513), หน้า 2139-2147.

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 200.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 290-291.

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ต.2/2494 ลงวันที่ 4 มกราคม 2494 ไว้แล้วว่าความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 30<sup>109</sup>

คำพิพากษาฎีกาที่ 225/2496 จำเลยฎีกาว่าจะเพิ่มโทษกักกันจำเลยไม่ได้เพราะจำเลยพ้นโทษครั้งสุดท้ายจนถึงวันมากระทำผิดในคดีนี้ถึง 20 ปีเศษ แล้วขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ว่า จะบัญญัติกฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นการลงโทษบุคคลทางอาญาไม่ได้ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าแม้โทษครั้งก่อนจำเลยกระทำมาก่อนวันใช้พระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 ก็หาเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญดังจำเลยฎีกาไม่<sup>110</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1217/2497 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า บิดาโจทก์เป็นคนต่างด้าวมีสัญชาติจีนและโจทก์ก็เคยได้รับขอและรับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวมาแล้วแม้โจทก์จะได้เกิดในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 มาตรา 5 บัญญัติว่าโจทก์ขาดจากสัญชาติไทยแล้วกฎหมายฉบับนี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>111</sup>

คำพิพากษาฎีกาที่ 843-848/2500 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นกฎหมายแม่บทใหญ่ของกฎหมายทั้งหลาย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 99 บัญญัติไว้ชัดว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพะะ” และมาตรา 113 กับมาตรา 114 ก็สนับสนุนให้เห็นว่าศาลมีอำนาจพิจารณาได้ถึงแม้จะเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดแย้งหรือขัดรัฐธรรมนูญก็ตามเป็นแต่ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยให้เป็นยุติเสียก่อน กระนั้นมาตรา 114 วรรคสอง ยังรับว่าไม่กระทบกระทั่งคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วหากจะถือเพียงว่าถ้ามีใครร้องขึ้นมาว่ากฎหมายเรื่องใดขัดหรือฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็พิจารณาไม่ได้แล้วจะเป็นโอกาสให้อ้างข้อฝ่าฝืนนี้ขึ้นเพื่อประวิงความ<sup>112</sup>

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาข้างต้นได้วางบรรทัดฐานไว้ชัดเจนว่าศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายและกฎหมายที่บัญญัติให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นศาลจึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้ นั้นเป็นกฎหมายดีถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นโมฆะ ซึ่งเท่ากับไม่เป็นกฎหมายเสียเลยคำวินิจฉัยของ

<sup>109</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2494 ตอนที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 2, (พระนคร : ภัคดีประดิษฐ์, 2517), หน้า 524-527.

<sup>110</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2496 ตอนที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 2, (พระนคร: ภัคดีประดิษฐ์, 2507), หน้า 233-235.

<sup>111</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2497 ตอนที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 2, (พระนคร: บริษัทคณะช่างจำกัด, 2511), หน้า 1082-1083.

<sup>112</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2500 ตอนที่ 2, พิมพ์ครั้งที่ 2, (พระนคร : ไทยพิทยา, 2506), หน้า 791-808.

ศาลฎีกานี้ น่าจะเดินตามคำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงครามปี 2489 ซึ่งศาลฎีกาประชุมใหญ่ มีความเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 ยังคงใช้บังคับอยู่เมื่อสภายังไม่ได้ตีความว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญศาลก็ย่อมจะวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั่นหมายความว่าศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานว่าควรตีความกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 จะบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม กรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกา 766/2505 เป็นกรณีรัฐธรรมนูญปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2495 ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิวัติตั้งนั้นตุลาการ รัฐธรรมนูญจึงไม่มีอยู่แล้วเท่ากับอำนาจศาลในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ได้กลับคืนมาอีก ศาลจึงมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 225/2506 เมื่อยังไม่มีรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการแน่นอนและไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญการวินิจฉัยบทกฎหมายใดตลอดทั้งการตีความรัฐธรรมนูญอันมิใช่เรื่องในวงงานของสภาศาลย่อมมีอำนาจกระทำได้

**4.5.3 อำนาจฝ่ายบริหารของคณะรัฐมนตรีต้องมีกฎหมายให้อำนาจ** ศาลได้นำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการวางบรรทัดฐานตามหลักนิติรัฐที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ(รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ)ไว้ จะทำมิได้(โดยเฉพาะเมื่อกระทบถึงสิทธิเสรีภาพปัจเจกชน)”<sup>113</sup> ว่าอำนาจของฝ่ายบริหารต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ อะไรที่นอกตัวบทกฎหมาย คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจ

คำพิพากษาศาลฎีกา 559/2496 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าตามรัฐธรรมนูญคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหาร อำนาจในการบริหารต้องอาศัยตัวบทกฎหมาย อะไรที่นอกตัวบทกฎหมาย คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจ กิจการขององค์การสรรพอาหารแม้จะเป็นการค้าแต่ค้าขายเพื่อลดค่าครองชีพของประชาชนไม่ใช่การค้ากำไรอย่างการค้าธรรมดาอยู่ ณ วัตถุประสงค์ของการบริหาร เพราะเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร หากตั้งขึ้นเพื่อค้ากำไรฝ่ายเดียวและไม่มีความหมายสนับสนุนก็อาจอยู่นอกวัตถุประสงค์ของการบริหาร เพราะการบริหารราชการแผ่นดินไม่ใช่การค้า<sup>114</sup> (จำรูญเนติศาสตร์ มนูญวิวัฒน์สารนทประชา องค์คณะศาลฎีกาผู้วินิจฉัย) ผู้ใช้นามปากกาว่า “ย.ส.” (หยุด แสงอุทัย) มีความวิตกต่อคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐบาลเป็นการค้าเพื่อหากำไรล้วน ๆ และไม่ใช่อำนาจการครองชีพของบุคคลกิจการนั้นจะใช่ไม่ได้เพราะไม่ใช่ “บริหาร” ซึ่งจะทำให้กิจการนั้นเป็นโมฆะเสียไปหากพิจารณาตามรัฐ

<sup>113</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537), หน้า 51.

<sup>114</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาศาลฎีกาประจำพุทธศักราช 2496 ตอนที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 2, (พระนคร : ภัคดีประดิษฐ์, 2507), หน้า 579

ธรรมนูญกิจการอันใดที่ไม่ใช่ “นิติบัญญัติ” และ “ตุลาการ” ย่อมเป็นการ “บริหาร” ทั้งนี้การกระทำของรัฐแยกได้เป็นสามประเภทเท่านั้นโดยแบ่งแยกให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้โดยทางองค์การสามองค์การคือ สภาผู้แทนราษฎร ศาล และคณะรัฐมนตรี ถ้าจะถือว่ามีกิจการอื่นนอกจากสามประเภทนี้แล้วองค์การใดเล่าจะเป็นผู้ปฏิบัติและตามกฎหมายไทย คณะรัฐมนตรีไม่ใช่นิติบุคคลจึงไม่มีวัตถุประสงค์ใดๆ เลย กระทรวงทบวงกรมต่างหากเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2484 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ไว้และศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจหน้าที่จะวินิจฉัยได้ว่ากระทรวงทบวงกรมมีสิทธิและหน้าที่ ต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์หรือไม่ตามมาตรา 69 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่ง บัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ต้องตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมายภายในขอบวัตถุประสงค์ของตนดังมีกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง” ดังนั้นศาลจะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของกระทรวงทบวงกรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หาใช่พิพากษาว่ากิจการนั้นเป็นการ “บริหาร” ตามรัฐธรรมนูญเสียชั้นหนึ่งก่อน<sup>115</sup>

นายประกอบ หุตะสิงห์ ได้แสดงความเห็นว่ากิจการอย่างใดเป็นการ “บริหาร” หรือไม่นั้นจะต้องพิจารณารัฐธรรมนูญ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 มาตรา 74 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการบริหารแผ่นดิน มาตรา 84 การบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไวใจของสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 69 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณการตั้งองค์การดำเนินการหารายได้ถ้าการรับจ่ายเงินไม่มีพระราชบัญญัติงบประมาณกำหนดไว้นอกจากรายได้สุทธิที่ประมาณว่าจะได้รับจากการนั้นก็ไมควรถือว่าเป็นการบริหารเพราะไม่อยู่ในควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าจะรับเงินรายได้สุทธิตามงบประมาณนั้นเท่านั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 559/2496 แสดงให้เห็นว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติตั้งองค์การสรรพหารขึ้นเพื่อดำเนินการลดค่าครองชีพของประชาชนโดยมอบหมายให้สำนักนายกรัฐมนตรีมาดำเนินการว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารหรือไม่ ซึ่งผู้ใช้นามปากกาว่า “ย.ส.” (หยุด แสงอุทัย) เห็นว่าศาลควรจะวินิจฉัยตามมาตรา 69 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่ากิจการดังกล่าวอยู่ในวัตถุประสงค์ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือไม่หาใช่พิพากษาว่ากิจการนั้นเป็นการ “บริหาร” ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนนายประกอบ หุตะสิงห์ พิจารณาการตั้งองค์การหารายได้ของฝ่ายบริหารโดยถือตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเป็นสำคัญโดยเห็นว่าเงินรายได้ที่ได้รับหากไม่อยู่ในการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ควรถือเป็นการ “บริหาร” กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าศาลยุติธรรมได้มี

<sup>115</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 580-581.

บทบาทในการวินิจฉัยตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

#### 4.5.4 รัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

คำพิพากษาฎีกา 724/2490 ระหว่างพระยาปริदानฤเบศร์ โจทก์รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยอธิบดีกรมอัยการและพนักงานอัยการประจำกรมอัยการผู้ดำเนินคดีแทนจำเลยโดยโจทก์ฟ้องว่าการกระทำของญี่ปุ่น เครื่องบินของอังกฤษและอเมริกา และของสหประชาชาติและการประกาศของรัฐบาลของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม 2484 ถึงวันที่ 16 สิงหาคม 2488 ยินยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านประเทศไทยและสั่งให้ทหารและประชาชนซึ่งกำลังต่อต้านการยกพลขึ้นบกของทหารญี่ปุ่นหยุดยิง ระหว่างนั้นลูกกระเบิดได้ตกถูกเคหะสถานบ้านเรือนของโจทก์ทั้งเครื่องใช้เครื่องประกอบเสียหาย...การกระทำของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดขึ้นโดยตรงและโดยใกล้ชิดให้ บริเตนใหญ่ (อังกฤษ) และสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติเข้าทำลายทรัพย์สินสมบัติของประชาชนรวมทั้งโจทก์ก็ได้รับความเสียหาย การกระทำของรัฐบาลเป็นการละเมิดต้องใช้ค่าทดแทนแก่โจทก์ ศาลฎีกาเห็นว่าเป็นหลักกฎหมายที่แน่ชัดอยู่โดยทั่วไปแล้วว่าผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้นจะต้องเป็นบุคคลทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 1 (11) ก็ยังได้บัญญัติยืนยันว่าคู่ความหมายความว่าบุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลและที่กฎหมายเรียกว่าบุคคลนั้นก็มิได้อยู่เพียง 2 ชนิดคือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้ มาตรา 67 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติบังคับไว้ว่า “อันนิติบุคคลนั้นจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายของประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ในมาตรา 72 ได้กล่าวถึงทบวงการเมืองนี้เป็นแต่เพียงสมุหนามซึ่งเรียกใช้นิติบุคคลจำพวกหนึ่งเท่านั้น มาตรา 73 จึงบัญญัติไว้โดยชัดเจนอีกว่าทบวงการเมืองนั้นคือกระทรวงและกรมในรัฐบาลเทศบาลปกรองท้องที่และประชาชนทั้งหลาย ดังนั้นจึงเป็นที่เห็นได้ว่านอกจากหน่วยราชการหรือ ราชการอันได้ระบุไว้แล้วองค์กรหรือสถาบันทางราชการหรือการสาธารณอื่นใดจะเป็นนิติบุคคลได้ก็แต่โดยที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ ฉะนั้นคำว่า “รัฐบาล” แม้ในความหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติก็ดีหรือในความหมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐอยู่ในขณะใด ๆ ก็ดีจึงไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของกฎหมายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่สำหรับกฎหมายอื่นนั้นก็ไม่ปรากฏว่าได้มีบัญญัติในที่ใดที่บัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคลที่โจทก์อ้างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงขึ้นสนับสนุนข้อเถียงโจทก์ว่ารัฐบาลเป็นนิติบุคคลนั้น ศาลฎีกาได้พิเคราะห์แล้วข้อความในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนี้เห็นได้ชัดว่ามีไซ้บทบัญญัติให้ รัฐบาลเป็นนิติบุคคลขึ้นหากแต่เป็นเรื่องให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีแทนใครได้บ้างและเมื่อหลักกฎหมายและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้แล้วว่าคุณต้องเป็น

บุคคล คำว่า “รัฐบาลในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนั้นจึงเป็นที่เห็นได้ว่าหมายถึงบุคคลใน รัฐบาลนั่นเอง จะแปลว่าเป็นบทบัญญัติที่ทำให้รัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่<sup>116</sup> (นายปรีชา เลข วณิชธรรมวิทักษ์ มนูญวิมลสาร องค์กรคณะศาลฎีกาผู้วินิจฉัย)

คำพิพากษาฎีกาฉบับนี้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับอำนาจฟ้อง โดยวางหลักว่า ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายไม่อาจฟ้องร้องรัฐบาลได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดตาม กฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลที่จะไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ผลแห่งคำพิพากษานี้ทำให้ประชาชนต้องฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐซึ่งมี ฐานะเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบในมูลละเมิด กรณีข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาประชาชนได้รับความ เสียหายอันเป็นผลมาจากการกระทำของรัฐบาล ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลแต่อยู่ใน อำนาจการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ

**4.5.5 ความหมายของรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย: สนับสนุนการใช้อำนาจรัฐ ของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร** คือ บุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหารประเทศชาติ สามารถรักษาความสงบของบ้านเมืองไว้โดยปราศจากการขัดแย้งแย่งอำนาจเป็นรัฐบาลที่ ถูกต้องตามความเป็นจริงได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายลักษณะอาญา การล้มล้าง รัฐบาลเก่าตั้งเป็นรัฐบาลขึ้นใหม่โดยใช้กำลังนั้น ในตอนต้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายจนกว่า ประชาชนจะยอมรับนับถือแล้ว ดังนั้น รัฐบาลที่ถูกต้องตามความเป็นจริงจึงหมายถึงรัฐบาล ที่ประชาชนได้ยอมรับนับถือ ศาลฎีกานำจะนำหลักมติมหาชนมาใช้ประกอบในการวินิจฉัยว่า รัฐบาลที่ประชาชนให้การยอมรับนับถือเท่ากับว่าประชาชนยอมรับที่จะอยู่ภายใต้การปกครอง หรือใต้อำนาจของรัฐบาลนั้น ได้แก่

คำพิพากษาฎีกาที่ 1153-1154/2495 ระหว่างพนักงานอัยการโจทก์ พันเอกกิตติ ตักดี ภัตตานนท์ กับพวกรวม 19 คน จำเลยและอีกสำนวนหนึ่งระหว่างพนักงานอัยการ โจทก์กับพลตรีเนตร เขมะโยธิน จำเลย พิจารณาคดีรวมกับคดี พันตรีอุดม บุญหลงและนาย ปราโมทย์ พึ่งสุนทร ถูกฟ้องว่าระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2491 เวลาใดไม่ปรากฏถึงวันที่ 2 ตุลาคม ปีเดียวกัน จำเลยทั้ง 4 คน บังอาจสมคบกันพยายามจะก่อการกบฏโดยจะกระทำการประทุษร้าย เพื่อทำลายรัฐบาลเสีย โดยสมคบกันคิดแผนการที่จะล้มล้างรัฐบาลซึ่งมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีต้องใช้กำลังบังคับและกระทำร้ายโดยจำเลยกับพวกได้กำหนดแผนการณีสัน แรกจะกระทำการเกลี้ยกล่อมนายทหารและพลเรือนเป็นพรรคพวกและสะสมกำลังคนกำลัง อาวุธและกำลังทรัพย์ไว้ ได้กำหนดแผนการณีสันแรกซึ่งในการใช้กำลังทหารและพลเรือนเข้ายึด จับนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีและบุคคลสำคัญในราชการฝ่ายทหารและพลเรือนคุมไว้และยึดสถานที่ทำการ

<sup>116</sup> เนติบัณฑิตยไทย, คำพิพากษาฎีกาประจำปีพุทธศักราช 2490 ตอนที่ 2, พิมพ์ ครั้งที่ 3, (พระนคร : ไทยพิทยา, 2505), หน้า 864-872.



ของทหารและคลังอาวุธตลอดจนสถานที่สำคัญในราชการ ยุยงทหารประจำการให้เห็นว่าราชการของประเทศไทยได้เสื่อมโทรมเสียหายจะต้องแก้ไขแต่จะทำสำเร็จได้ก็โดยการเปลี่ยนรัฐบาลปัจจุบันโดยใช้กำลังบังคับแล้วจัดตั้งรัฐบาลใหม่เป็นการยุยงผู้รับราชการทหารให้กำเริบขึ้นและเป็นการกระทำให้เกิดความคูหมีนต่อราชการแผ่นดินในหมู่ประชาชนและจะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลโดยใช้กำลังบังคับและกระทำร้ายจำเลยต่อผู้ว่ารัฐบาลที่โจทก์เห็นว่าจำเลยกระทำการล้มล้างเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นศาลชั้นต้นเห็นว่ากฎหมายลักษณะอาญาไม่มีบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่ารัฐบาลไว้จึงต้องเข้าใจตามหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือบุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหารประเทศชาติสามารถรักษาความสงบของบ้านเมืองไว้โดยปราศจากการขัดแย้งอำนาจเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามความเป็นจริงได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายลักษณะอาญา ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนจำเลยที่ต้องโทษฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่ารัฐบาลที่จำเลยพยายามจะล้มล้างเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้นเห็นว่าการล้มล้างรัฐบาลเก่าตั้งเป็นรัฐบาลขึ้นใหม่โดยใช้กำลังนั้น ในตอนต้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายจนกว่าประชาชนจะยอมรับนับถือแล้ว คดี 2 ส่วนนี้ ศาลอาญาฟังข้อเท็จจริงว่ารัฐบาลที่จำเลยคิดจะล้มล้างเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งหมายความว่าประชาชนได้ยอมรับนับถือแล้ว และศาลอุทธรณ์ก็ได้แก้ไขข้อเท็จจริงนี้ ฉะนั้นปัญหาที่ว่ารัฐบาลขณะนั้นเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการโต้แย้งข้อเท็จจริง<sup>117</sup> เมื่อเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามความเป็นจริงคือหมายความว่าประชาชนได้ยอมรับนับถือแล้ว ผู้ก่อการขบถล้มล้างรัฐบาลก็เป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 102

#### 4.6 ระบอบการปฏิวัติกับการปฏิเสศแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

หลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน (Civilian Supremacy) ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ในระบอบประชาธิปไตยที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาการเมืองภายใต้อิทธิพลของฝ่ายทหารทำให้เกิดการผสมผสานและความลึกลับขัดแย้งกับหลักการรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจและแนวนโยบายของรัฐ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองโดยการใช้อำนาจรุนแรง มาตรการใช้อำนาจทางทหารยังได้รับการสถาปนาฐานะทางนิติธรรมอย่างเป็นระบบโดยลำดับ ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้ใช้อำนาจแบบพลการและรุนแรงโดยอาศัยความชอบธรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการดำเนินการกับผู้ที่มีแนวความคิดเป็นปฏิปักษ์ด้วยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษและพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจโดยพลการและรุนแรงในยุคก่อนรัฐประหาร 2490 ยังอาศัยกรอบและรูปแบบของระบอบรัฐสภาเป็นหลักการควบคุมกำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐไม่มีการควบคุม

<sup>117</sup> เนติบัณฑิตยสภา, คำพิพากษาศาลฎีกาประจำพุทธศักราช 2495 ตอนที่ 2, (พิมพ์ครั้งที่ 2, (พระนคร : กักตติประดิษฐ์, 2506), หน้า 832-842.

ตรวจสอบปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประชาชนขาดหลักประกันในวันที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจพลการอันไม่จำกัด<sup>118</sup>

หลักประกันที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้และพอที่จะถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายอื่นได้ก็คืออำนาจฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะต้องเป็นอิสระพอแนวความคิดและความคาดหวังที่ต้องการให้อำนาจตุลาการถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติได้สะท้อนออกมาในรูปของคำพิพากษาที่น่าสนใจในการวางบรรทัดฐานและยืนยันความชอบด้วย กฎหมายของระบอบปฏิวัติต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งให้การรับรองอำนาจตามกฎหมาย คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติอันถือเป็นหลักปฏิบัติที่ยึดถือกันในวงการนิติศาสตร์ไทย คือคำพิพากษาฎีกาที่ 45/2496 ซึ่งให้การรับรองฐานะอำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐประหาร 2490 ที่ยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ

รัฐประหาร 2490 ไม่เพียงแต่เป็นการล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญ 2489 แต่ยังเป็นจุดเริ่มต้นในการนำไปสู่แนวปฏิบัติทางการเมือง โดยอาศัยอำนาจทางทหารเป็นหลักและใช้อำนาจในการกำกับควบคุมฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหารโดยนำมาตราการทางทหารมาใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจปกครองและบริหารในรูปของการประกาศกฎอัยการศึกและคำสั่งของคณะปฏิวัติ

ปัญหาอ้างอิงทางกฎหมายของการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยคณะรัฐประหารตาม พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 จะกระทำได้ 2 กรณีคือประกาศพระบรมการโองการให้ใช้อัยการศึกเมื่อมีเหตุอันจำเป็นเพื่อรักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งมีมาจากภายนอกหรือภายในราชอาณาจักรและกรณีประกาศโดยผู้บังคับบัญชาทหารในท้องที่ที่มีสงครามหรือจลาจล แต่การประกาศกฎอัยการศึกของหัวหน้าคณะปฏิวัติไม่เข้าข่ายตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงวินิจฉัยได้ทางเดียวว่าการประกาศกฎอัยการศึกเป็นการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นพื้นฐานมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับพ.ร.บ.กฎอัยการศึก 2457 การถือว่าคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายจึงมีผลให้การประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นกฎหมายมีผลบังคับต่างหากจากพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457

สถานการณ์และความจำเป็นตามข้อเท็จจริงทำให้จำเป็นต้องยอมรับสภาพความเป็นรัฐธำธิปัตย์และอำนาจออกกฎหมายของคณะปฏิวัติรัฐประหาร เพราะการชอบด้วยกฎหมายแห่งการก่อให้เกิดขึ้นย่อมไม่ใช่คุณลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของอำนาจรัฐแต่อย่างใดเลย รัฐไม่อาจดำรงอยู่ได้โดยปราศจากอำนาจรัฐทันทีที่อำนาจเก่าถูกขจัดให้หมดไป อำนาจใหม่ที่สมารถทำการได้สำเร็จย่อมเข้ามาแทนที่อำนาจเก่า วิธีแห่งการปฏิวัติได้แสดงว่าอำนาจใหม่ได้เกิดขึ้น

<sup>118</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 240.

อย่างผู้ครอบครองรัฐภายหลังที่อำนาจเก่าได้ถูกทำลายลงไปแล้ว<sup>119</sup> กล่าวโดยสรุปก็คือ ทรราชใดที่อำนาจปกครองยังคงตกอยู่ในมือของคณะปฏิวัติรัฐประหารทรราชนั้น คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารย่อมมีผลใช้เป็นกฎหมายแต่ก็มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าภายหลังที่มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับแล้วคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติยังมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายอีกหรือไม่ ตามแนวความคิดของนักนิติศาสตร์ยังถือว่าประกาศของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายการแก้ไขจะต้องออกเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิวัติ นั้นย่อมหมายความว่าคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติยังคงสภาพเป็นกฎหมายมีผลบังคับอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ยังไม่มีกฎหมายภายใต้กระบวนการทางรัฐธรรมนูญยกเลิกหรือแก้ไข<sup>120</sup> ซึ่งจะเห็นได้จากทางปฏิบัติที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรได้ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติและเกิดบรรทัดฐานเกี่ยวกับสภาพภาพของคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติในทางนิติศาสตร์ที่ถือปฏิบัติกันดังนี้

1. การบังคับใช้ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับใดเป็นกฎหมายแม้ภายหลังจะได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้วและคณะปฏิวัติได้สลายตัวไปแล้วก็ตาม ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนั้นก็ยังมีผลใช้บังคับได้จนกว่าจะมีกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่ามาเปลี่ยนแปลงแก้ไข

2. ศักดิ์(Hierarchy)ทางกฎหมาย ประกาศของคณะปฏิวัติแต่ละฉบับมีศักดิ์ทางกฎหมายต่างกันต้องพิจารณาจากเนื้อหาของประกาศนั้น ๆ เองว่ามีฐานะและศักดิ์อย่างไร เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 มีศักดิ์เท่ารัฐธรรมนูญเพราะมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 (พ.ศ. 2515) ลงวันที่ 4 มีนาคม 2515 มีศักดิ์เท่าประมวลกฎหมายที่ดินเพราะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 286 เรื่องการจัดสรรที่ดิน ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2515 มีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 46 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ฎ. ควบคุมโภคภัณฑ์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2504 มีศักดิ์เท่ากับพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

3. การแก้ไขหรือยกเลิก ประกาศของคณะปฏิวัติจะต้องกระทำโดยกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่า เช่น พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะ

<sup>119</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2523), หน้า 377-383.

<sup>120</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 250.

ปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523 (เรื่องปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม)<sup>121</sup>

ตามคำสั่งหรือประกาศของหัวหน้าคณะปฏิวัติสามารถนำมาใช้บังคับได้ในกระบวนการนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญในภาวะปกติอันปราศจากเงื่อนไขของการใช้อำนาจปฏิวัติหรือรัฐประหารย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบอบรัฐธรรมนูญของไทยเท่ากับเป็นการยอมรับหลักกำลังอำนาจเป็นใหญ่ลบล้างจุดยืนหลักของรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักการเปลี่ยนแปลงอำนาจโดยสันติวิธี เมื่อใดมีผู้จับอาวุธขึ้นก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารจนยึดอำนาจไว้ได้ผู้นั้นเป็นรัฐอธิปไตยตามภาคีกฎหมายโรมันที่ว่า *Inter arma Silent Legs* เมื่อใดเสียงปืนดังเมื่อนั้นกฎหมายหมดอำนาจแต่เมื่อเสียงปืนสงบลงไปแล้วก็ยังสงบเงียบ กล่าวคือผู้ก่อการปฏิวัติได้นำรัฐธรรมนูญมาใช้ปกครองบ้านเมืองแล้วคำสั่งคณะปฏิวัติต่างๆ ยังเป็นกฎหมายไม่สิ้นสภาพไป<sup>122</sup>

เสน่ห์ จามริก เสนอว่า “ศักดิ์” หรือสถานภาพทางกฎหมายของคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติที่จะต้องหมดสภาพความเป็นกฎหมายไปทันทีโดยอัตโนมัติเมื่อประกาศใช้ระบอบรัฐธรรมนูญเนื่องจากสถานการณ์ปฏิวัติรัฐประหารเป็นสถานการณ์ที่เกิดเพียงชั่วคราวชั่วคราวไม่ใช่สภาวะปกติ การวินิจฉัยให้คำสั่งและประกาศของคณะปฏิวัติมีผลบังคับเป็นกฎหมายตลอดไปจนกว่าจะมีพระราชบัญญัติอันเป็นกระบวนการนิติบัญญัติปกติมายกเลิกหรือแก้ไขนั้นเท่ากับว่าโดยนิตินัยเป็นการรองรับให้การปฏิวัติรัฐประหารเป็นสิ่งที่ชอบธรรมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเทียบเท่ากับวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการปฏิวัติหรือรัฐประหารทำให้เกิดมาตรฐานสองชั้น มีกฎหมาย 2 ประเภทคือกฎหมายที่เกิดจากการใช้กำลังอำนาจและกฎหมายที่เป็นผลจากกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ<sup>123</sup>

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ภายหลังรัฐประหารได้บัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งคณะรัฐประหารไว้ 2 แบบ<sup>124</sup> ได้แก่ การบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศและคำสั่งไว้ในธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2515 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 29 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 32 การบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>121</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2523), หน้า 384-385.

<sup>122</sup> เสนีย์ ปราโมช, “การกักตัวอันธพาลโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่”, บทบัญญัติ, 27Z(2513): 623.

<sup>123</sup> เสนีย์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 254.

<sup>124</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 262-365.

ไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่าประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการรับรองนั้นเป็นการรับรองเพียงผลของประกาศหรือคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมาย เท่านั้นไม่ใช่เป็นการบัญญัติให้ประกาศหรือคำสั่งเป็นกฎหมาย การที่รัฐธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารมีผลให้ประกาศหรือคำสั่งนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพราะรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญการปกครองได้ตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์อธิปัตย์โดยคำแนะนำและยินยอมของหัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ในส่วนของการรับรองความชอบด้วยกฎหมายอีกประการได้แก่การแก้ไขหรือยกเลิกประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ปรากฏตามมาตรา 222 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้เพราะผู้ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดมาจากคณะรัฐประหารจึงต้องการบัญญัติรับรองและคุ้มครองคณะรัฐประหารเหนือองค์กรอื่นๆ ทั้งหมด เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไทยไม่ใช่เอกสารที่มีอุดมการณ์เชิงคุณค่าและคุณธรรมทางกฎหมาย การทำให้อำนาจการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดกลับคืนเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนจึงเป็นการเชื่อมโยงพระมหากษัตริย์และประชาชนซึ่งเป็นรัฐอธิปัตย์ทางกฎหมายและทางการเมืองเข้าด้วยกันจะทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาเชิงคุณค่าและคุณธรรมเพื่อประโยชน์ประชาชนส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารได้รับการรับรองความชอบด้วยกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญและได้รับการยืนยันตามคำพิพากษาของศาลเป็นผลให้คณะปฏิวัติรัฐประหารได้รับการยืนยันความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิวัติหรือรัฐประหาร อันเป็นการสนับสนุนการใช้อำนาจเผด็จการและปฏิเสธรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่กลุ่มที่มีพลังต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการ และสนับสนุนการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญได้คอยหยุดยั้งและจำกัดการใช้อำนาจของกลุ่มบุคคลดังกล่าวตั้งจะเห็นได้จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือ เหตุการณ์ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2519 การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยฉบับพลันโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสาเหตุสำคัญทำให้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของไทยพัฒนาไปได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพอำนาจในการปกครองประเภทจึงไม่ได้ตกอยู่แก่ประชาชนอย่างแท้จริงประกอบกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีน้อยมากแต่ก็มีทิศทางที่จะเพิ่มมากขึ้นโดยจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่งจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลายองค์กร เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการการเมือง เป็นต้น

การปกครองโดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร คณะปฏิวัติยังให้ความอิสระแก่ตุลาการในการพิจารณาบรรทัดดีตามกฎหมายและประกาศคณะปฏิวัติการที่ศาลยุติธรรมได้ทำหน้าที่พิพากษาบรรทัดดีโดยมิได้ถูกแทรกแซงจากคณะปฏิวัติ แม้ผู้พิพากษาจะต้องปฏิบัติตามประกาศ

ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514<sup>125</sup> ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ให้ศาลและผู้พิพากษาพลเรือนเป็นศาลทหารและเป็นตุลาการศาลทหารก็ตาม แต่เมื่อฐานะอำนาจในการควบคุมความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการถูกระงับกระเทือนจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2515 (การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ) ทำให้ฝ่ายบริหารหรือ รัฐบาลเข้าควบคุมฝ่ายตุลาการโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตุลาการ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการตุลาการได้ 4 นาย ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการตุลาการมีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมดูแลผู้พิพากษาอย่างเด็ดขาดโดยไม่ต้องคำนึงถึงมติของคณะกรรมการตุลาการ<sup>126</sup> ฝ่ายตุลาการได้ออกมาตอบโต้ทำให้รัฐมนตรีของคณะปฏิวัติเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับ 299 ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและมีการพิจารณารวดเดียว 3 วาระ ประกาศใช้เป็นกฎหมายในเวลาต่อมาโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 198 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2515 หน้า 231 โดยให้มีผลย้อนหลังไปในวันที่ 13 ธันวาคม 2515 การที่รัฐบาลริบเสนอกฎหมายยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติและกลับไปใช้กฎหมายระเบียบข้าราชการตุลาการปี 2497 นับว่าเป็นความสำเร็จในการต่อสู้ตอบโต้ให้มีการกลับไปใช้กฎหมายเดิมเป็นการพิสูจน์ได้ว่าอิสระของตุลาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารรถคดีสามารถยืนหยัดได้ในสถานการณ์ปฏิวัติและในสภาวะปกติภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญแต่ความอิสระของตุลาการในการดำรงรักษาหลักนิติธรรมตามระบอบรัฐธรรมนูญกลับตกอยู่ในภาวะจำยอมและต่อเนื่องทั้งในสถานการณ์ปฏิวัติและสถานการณ์ปกติภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ

การปฏิวัติจะมีผลกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยทำให้กระบวนการประชาธิปไตยต้องหยุดชะงัก หัวหน้าคณะปฏิวัติจะทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศและจะใช้อำนาจออกประกาศของคณะปฏิวัติอันขัดต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนี้

1. เลิกใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จผู้นำการปฏิวัติหรือรัฐประหารจะออกประกาศให้รัฐธรรมนูญที่ใช้ยู่สิ้นสุดลง ให้วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ เป็นการหยุดการพัฒนาการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยยึดอำนาจรัฐมาไว้ที่คณะปฏิวัติหรือรัฐประหารทำลายหลักแบ่งแยกอำนาจ การถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และตัดการ

<sup>125</sup> ร้อยตำรวจโท เสถียร วิชยลักษณ์ กับพันตำรวจโทสีบวงศ์ วิชยลักษณ์, รวมประกาศของคณะปฏิวัติ ( 17 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514 ฉบับที่ 1-60 ), (กรุงเทพฯ ฯ : นิตินิวส์, ม.ป.ป.), หน้า 3-4.

<sup>126</sup> พิพัฒน์ จักรางกูร, "ช่องว่างแห่งอำนาจ", วารสารทนายความ ,15 (พฤศจิกายน 2515): หน้า 42-44.

มีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐ ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 (จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้า) คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 (พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า) และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 (พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า)

2. การใช้อำนาจรัฐมนตรีของข้าราชการประจำ เมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องหาผู้มาทำหน้าที่รัฐมนตรีตามกฎหมาย คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติเพื่อโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงและปลัดทบวง และให้ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ การยกเลิกอำนาจของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐธรรมนูญ และให้ข้าราชการประจำตำแหน่งปลัดกระทรวงและปลัดทบวงเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามกฎหมายและขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติทำให้ข้าราชการประจำมีโอกาสเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการเมืองได้ ข้าราชการประจำจึงมีบทบาทอย่างมากในการบริหารประเทศ การกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำโดยปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจ หลักการดังกล่าวนี้จะปรากฏทุกครั้งที่มีการปฏิวัติยึดอำนาจสำเร็จ โดยจัดทำเป็นประกาศของคณะปฏิวัติ เช่นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2520 (พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า) คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 (พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้า) และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 และฉบับที่ 18 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 (จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า)

3. การคุ้มครองสถาบันพระมหากษัตริย์ ศาลและสถานทูต สถาบันพระมหากษัตริย์ ศาล สถานทูต สถานกงสุลต่างประเทศและองค์มนตรีจะไม่ได้รับผลกระทบจากการปฏิวัติ เนื่องจากหัวหน้าคณะปฏิวัติจะออกประกาศของคณะปฏิวัติว่าจะคงเทอดทูนพระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะอยู่เสมอ การยึดอำนาจกระทำไปเพื่อรักษาสถาบันที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐให้ดำรงอยู่ตลอดไป องค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์จะได้รับการอารักขาจากคณะปฏิวัติ ส่วนสถาบันศาลคณะปฏิวัติยังคงให้มีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายและประกาศของคณะปฏิวัติเช่นเดิม สำหรับองคมนตรีก็ยังคงให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไป ดังจะเห็นได้จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 1, ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 (จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้า) แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 (พลเรือเอก

สังกัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า) และคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 การให้การคุ้มครองสถาบันดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในด้านความชอบธรรมในการยึดอำนาจ การรักษาไว้ซึ่งอำนาจ

4. การจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชน การประกาศยกเลิกกฎหมายพรรคการเมือง ยุบเลิกพรรคการเมืองและห้ามตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ดังปรากฏตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้า) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 9 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2514 (จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า) คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 (พลเรือเอกสัจจ ชลออยู่ เป็นหัวหน้า)

การจำกัดสิทธิเลือกตั้งของประชาชนในกรณีสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ซึ่งต้องกระทำการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างให้กระทำโดยการแต่งตั้งด้วยวิธีการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเสนอบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง<sup>127</sup> และในระหว่างการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลยังไม่แล้วเสร็จ คณะปฏิวัติเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินกิจการของเทศบาลดำเนินไปด้วยดีในระหว่างการปรับปรุงจึงให้คณะเทศมนตรีชั่วคราวที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งตลอดเวลา การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเทศบาล<sup>128</sup> ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 55 ลงวันที่ 20 มกราคม 2502 ให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลในกรณีที่จะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปได้เช่นเดียวกับการเลือกตั้งซ่อมด้วย เป็นการปฏิเสชการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนระดับท้องถิ่น จำกัดสิทธิเลือกตั้งและให้อำนาจข้าราชการประจำในการแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นอันขัดต่อหลักการประชาธิปไตยและสืบทอดต่อมาสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2514<sup>129</sup> เพียงแต่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งและในยุครัฐปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสมัยพลเรือเอกสัจจ ชลออยู่ ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 21 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2519<sup>130</sup> ด้วยเหตุนี้สิทธิการเลือกตั้งของประชาชนจึงถูกจำกัดอย่างต่อเนื่อง

<sup>127</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2501, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ 75 ( 8 ธันวาคม 2501): หน้า 1.

<sup>128</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 ลงวันที่ 6 มกราคม 2502, ราชกิจจานุเบกษา, 76 (6 มกราคม 2502): หน้า 1.

<sup>129</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2514, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ 88 (15 ธันวาคม 2515): หน้า 1.

<sup>130</sup> คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 21 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2519, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ 93 (12 ตุลาคม 2519): หน้า 1.



ยาวนานเป็นเวลากว่า 20 ปี องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัดที่มีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมการเรียนรู้อะบบประชาธิปไตยของประชาชนจึงถูกปิดกั้นทำให้การพัฒนาาระบบประชาธิปไตยหยุดชะงัก

การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา โดยให้ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา บรรณาธิการเจ้าของหนังสือพิมพ์ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ถ้าลงโฆษณา มีลักษณะเป็นการละเมิดพระมหากษัตริย์ กล่าวร้าย เสียดสี เหยียดหยามประเทศชาติ รัฐบาล กระทรวงทบวงกรมในรัฐบาลอย่างเคลือบคลุม ข้อความส่งเสริมลัทธิคอมมิวนิสต์หรือทำให้ประชาชนตกใจกลัว ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>131</sup>

ในยุคจอมพลถนอม ประกาศกฎอัยการศึกห้ามมั่วสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ส่วนในยุคของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ นอกจากห้ามประชาชนมั่วสุมทางการเมืองแล้วยังห้ามประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครออกนอกเคหะสถานระหว่างเวลา 24.00 ถึง 05.00 น. ด้วย

สมัยเผด็จการถือว่าเป็นยุคมืดของแนวความคิดอำนาจรัฐไทย หลักการตามกฎหมายมหาชนถูกยกเลิกและไม่นำมาปฏิบัติ อำนาจอธิปไตยของประชาชนถูกยึดไปอยู่กับคณะปฏิวัติ องค์กรการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ถูกยกเลิก ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเนื่องจากการห้ามไม่ให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง ไม่มีการเลือกตั้ง คณะปฏิวัติให้อำนาจข้าราชการประจำใช้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผลให้ข้าราชการมีอำนาจมาก กฎหมายที่ออกมาในสมัยนั้นจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ เป็นผลให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในยุคนี้มีน้อยมาก แต่เหตุการณ์เรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และ วันที่ 19 ตุลาคม 19 เป็นการแสดงให้เห็นพลังของนิติศึกษา ประชาชน สื่อมวลชน ที่ต้องการล้มล้างอำนาจเผด็จการ ต้องการเข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจรัฐ ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาแนวความคิดอำนาจรัฐในยุคต่อมา

<sup>131</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2501, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ 75(27 ตุลาคม 2501): หน้า 7.

## บทที่ 5

### บทสรุป

แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนว่าด้วยอำนาจรัฐเกี่ยวข้องกับการเกิดของสังคมและอำนาจในการจัดระเบียบของสังคมทั้งนี้เพื่อให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขปลอดภัยและได้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เชื่อกันว่ามนุษย์มีสิทธิเสรีภาพเมื่อต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นพวกเป็นสังคม อาจก่อให้เกิดการละเมิดในสิทธิและเสรีภาพได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎกติกาของการอยู่ร่วมกันในสังคม สังคมและอำนาจบังคับหรือกฎเกณฑ์ของสังคมจึงเกิดขึ้นมาพร้อมกัน ผู้ที่จะมาใช้อำนาจของสังคมในการออกกฎเกณฑ์หรือระเบียบของสังคมจึงต้องเป็นผู้มีความสามารถ คุณลักษณะของผู้ปกครองจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะในคนที่ต้องมีการสืบทอดอำนาจ การใช้อำนาจของสังคมและการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจของผู้ปกครองขึ้นอยู่กับ ความสามารถและคุณสมบัติพิเศษเป็นการเฉพาะตัวของผู้ปกครอง ดังนั้น ความไม่มั่นคงและความต่อเนื่องในการใช้อำนาจจึงอาจเกิดขึ้นได้ เมื่อมีบุคคลที่มีความสามารถและคุณสมบัติที่เหนือกว่า

ในยุคต่อมาได้มีการพัฒนาแนวความคิดการเกิดรัฐและอำนาจรัฐในลักษณะที่เป็น การแยกอำนาจของสังคมออกจากตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ ให้อำนาจตกอยู่กับสถาบันซึ่งเรียกว่า “รัฐ” การแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลมาไว้ที่รัฐก่อให้เกิดเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีความเป็นสถาบันอันเป็นหลักการพื้นฐานของการเกิดรัฐในเชิงสถาบันตามหลักกฎหมายมหาชน ผลที่ตามมาคือ ทำให้อำนาจรัฐมีความมั่นคงแน่นอนและถาวร ก่อให้เกิดความต่อเนื่องของการใช้อำนาจ การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ปกครองไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ปกครองหรือคุณสมบัติพิเศษเฉพาะของผู้ปกครอง หากเป็นผู้มีคุณสมบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็เป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐได้

แนวความคิดเกี่ยวกับการเกิดรัฐและอำนาจรัฐ ได้พัฒนาเป็นอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยสูงสุดในรัฐ ตามแนวความคิดสัญญาประชาคมซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่ารัฐเกิดขึ้นพร้อมกับจากการรวมตัวของคนในสังคม โดยแต่ละคนได้เข้าทำพันธสัญญามอบสิทธิเสรีภาพหรืออำนาจบางส่วนของแต่ละคนมอบไว้กับรัฐเพื่อให้รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นในการออกกฎเกณฑ์และจัดระเบียบที่เรียกว่า “กฎหมาย” เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของทุกคนในรัฐให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข อำนาจที่ทุกคนมอบไว้ให้แก่รัฐเป็นอำนาจที่เกิดจากเจตจำนงร่วมกันของคนส่วนใหญ่ในรัฐจึงเป็นอำนาจอธิปไตย เรียกว่า อำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้ปกครองรัฐก่อให้เกิดรูปแบบการปกครอง เป็น 3 รูปแบบ คือ การใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนเรียกว่า ประชาธิปไตย ถ้าใช้อำนาจอธิปไตยโดยกลุ่มบุคคลเรียกว่า อภิชนาธิปไตย และถ้าใช้อำนาจโดยบุคคลคนเดียวเรียกว่า ราชาธิปไตย

การใช้อำนาจอธิปไตยโดยผู้ปกครองรัฐได้ถูกพัฒนาต่อมาตามแนวความจำกัด การใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนและรัฐธรรมนูญนิยม แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนต้องการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียว โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้มอบให้ไว้แก่รัฐ ผู้ปกครองที่ใช้อำนาจแทนรัฐจึงต้องไม่กระทำละเมิดต่อเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่กระทำละเมิดต่อกฎหมาย หากผู้ปกครองกระทำการละเมิด ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสามารถใช้สิทธิในการปฏิวัติเพื่อถอดถอนอำนาจผู้ปกครองและนำไปมอบให้แก่บุคคลที่มีความเหมาะสมได้ ส่วนแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งองค์กรและจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรภายในรัฐ เพื่อแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐไม่ให้อำนาจนั้นถูกใช้ไปโดยบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียว เป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง มิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจนั้นละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และได้พัฒนาต่อมาเป็นหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองในรูปแบบต่างๆ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การเกิดรัฐ อำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน รัฐสมัยใหม่จึงเป็นรัฐที่ต้องมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายในการจัดระเบียบสังคมเพื่อการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐโดยมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองรักษาความสงบและความปลอดภัยแก่ทุกคนในสังคม

การศึกษาแนวความคิดในทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 เป็นการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครอง ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเทศไทยได้มีการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลและมอบให้ไว้แก่สถาบันรัฐเริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การสืบราชสันตติวงศ์ไว้ในกฎหมายมณเฑียรบาล พร้อมกับรวบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์ ความเป็นรัฐสมัยใหม่ตามแนวคิดทางกฎหมายมหาชนได้เกิดขึ้นแล้ว และผู้ใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศคือพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุด แต่ถึงกระนั้นการทำทลายพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีขึ้นเป็นระยะๆ ครั้นเมื่อเกิดปัญหาในการบริหารประเทศ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ส่งผลให้มีแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวความคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นภายใต้การนำของปรีดี พนมยงค์ ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสและมีแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้กฎหมายด้วยการก่อตั้งคณะราษฎร เพื่อทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีการประชุมกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรหรือหลัก 6

ประการ การรับสมาชิก และกำหนดแผนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งคณะราษฎรมีแนวความคิดว่าการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเพียงผู้เดียว ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนดังปรากฏในคำแถลงการณ์ในวันเปลี่ยนแปลงการปกครองวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 กล่าวหาพระมหากษัตริย์ ราชวงศ์ รัฐบาลในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่เป็นการละเมิดกฎหมายและขัดต่อพันธสัญญาที่มีต่อประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิในการปฏิวัติเรียกอำนาจคืนจากพระมหากษัตริย์ได้ตามแนวคิดสัญญาประชาคมแบบลอร์ดคณะราษฎรอ้างการเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อทำการปฏิวัติถอดถอนพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์มามอบไว้แก่ประชาชน ให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น ในระหว่างเตรียมการยึดอำนาจของคณะราษฎรได้มีการเผยแพร่แนวความคิดการปกครองระบอบใหม่ต่อนิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไปผ่านทางหนังสือพิมพ์ บทความ และตำรา

อย่างไรก็ตามแนวความคิดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินให้พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายได้มีขึ้นแล้วนับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯทรงขึ้นครองราชย์กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯทรงมีแนวพระราชดำริในการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐเพื่อเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระองค์ทรงตระหนักถึงปัญหาการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้พระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ทรงเตรียมการให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนในอนาคต เมื่อประชาชนมีการศึกษาเพียงพอที่จะปกครองในระบอบรัฐสภาที่จะถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่ในระหว่างที่รอให้เวลานั้นมาทรงมีพระราชดำริเตรียมการให้ประชาชนมีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้แก่การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และการปรับปรุงสภาองคมนตรี เป็น "สภากรรมการองคมนตรี" เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการปกครองตนเอง การเลือกตั้งและการประชุมสภาเพื่อเป็นรากฐานสำหรับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ทรงริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ การจัดตั้ง "อภิรัฐมนตรี" เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาราชการแผ่นดินและราชการในพระองค์เปรียบเสมือนองค์กรที่คอยถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์และยังได้ทรงเตรียมการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ แต่ระหว่างที่พระองค์เตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน เป็นการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญทำให้เห็นถึงพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเรื่องสัญญาประชาคมแบบลอร์ดเป็นการจำกัดอำนาจผู้ปกครองได้ถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนเพื่อทำการปฏิวัติ กล่าวคือ การปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรมีวัตถุประสงค์ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ในเวลานั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเหนือกฎหมาย มาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย สะท้อนแนวความคิดในการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดการใช้พระราชอำนาจของ

พระมหากษัตริย์ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม คณะราษฎรได้นำแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลือคที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนถ้าผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายของการมอบอำนาจและไม่อาจคุ้มครองประโยชน์ของสังคมได้ประชาชนส่วนใหญ่ก็อาจถอนความไว้วางใจถอนอำนาจกลับคืนมาเพื่อมอบให้ผู้ที่มีความเหมาะสมต่อไป จึงได้เกิดการใช้กำลังมาเป็นเหตุผลในการสนับสนุนเพื่อทำการปฏิวัติยึดพระราชอำนาจจากพระมหากษัตริย์ดังจะเห็นได้จากการใช้กำลังเข้าทำการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ของคณะราษฎรและคำแถลงการณ์ตามประกาศคณะราษฎรฉบับแรก ที่อ้างเป็นตัวแทนของประชาชนและกล่าวประนามการปกครองของรัฐบาลกษัตริย์ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อแสดงให้เห็นความล้มเหลวของการบริหารประเทศทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปฏิวัติยึดพระราชอำนาจจากพระมหากษัตริย์

แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดสัญญาประชาคมของลือคจะได้รับการยอมรับอย่างเด็ดขาดภายในกลุ่มผู้ก่อการปฏิวัติดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งในการสถาปนารูปแบบการปกครองของคณะราษฎรและคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นผลมาจากการปฏิวัติวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เมื่อทำการรัฐประหารยึดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์แล้วประกาศคณะราษฎรฉบับแรกซึ่งเชื่อว่าร่างโดยปรีดี พนมยงค์ได้สถาปนารูปแบบการปกครองเป็น 2 รูปแบบ คือ แบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ หากทรงยินยอมดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์ต่อไปภายใต้รัฐธรรมนูญ จะจัดให้มีการปกครองระบอบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรส่วนหนึ่งในการใช้อำนาจ ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่หากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ทรงยินยอมเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้กฎหมายจะจัดการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐที่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เท่ากับเป็นการล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีมายาวนานในอดีตของไทย แต่เมื่อพิจารณาจากหนังสือกราบบังคมทูลอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ของคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับคณะราษฎรจะเห็นว่ามีความคิดในการสถาปนาระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จะทรงปฏิเสธที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญคณะราษฎรจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินโดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่เห็นสมควรเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปโดยไม่มีแนวความคิดที่จะล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด

ในการศึกษาวิเคราะห์ที่มาของรัฐธรรมนูญของไทยในประเด็นที่ว่า “รัฐธรรมนูญของไทยเกิดจากการปฏิวัติยึดอำนาจของคณะราษฎรและการตกลงประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎร” หรือ “เกิดจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์” จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญของไทยน่าจะเกิดจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ โดยมีเหตุผลสนับสนุน 4 ประการ คือ

ประการแรก คณะราษฎรไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ยังผลให้อำนาจในการถอดถอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ อำนาจการปฏิวัติในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลอร์ดที่เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ประชาชนสามารถเรียกอำนาจคืนจากผู้ปกครองได้หากผู้ปกครองเป็นผู้ที่ได้รับเสียงส่วนใหญ่ในสังคมแต่ได้กระทำผิดพันธะสัญญา เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรเป็นเพียงผู้กล่าวอ้างเป็นตัวแทนประชาชนทำการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์แต่ในความเป็นจริงเป็นการยึดอำนาจโดยกลุ่มบุคคลไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นประชาชนส่วนใหญ่ ยังผลให้การใช้กำลังปฏิวัติยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ของคณะราษฎรเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามแนวความคิดสัญญาประชาคมแบบลอร์ด เพราะมิได้เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ คณะราษฎรจึงไม่อาจทำการปฏิวัติยึดอำนาจและถอดถอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้

ประการที่สอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ถือได้ว่าเป็นผู้แทนของประชาชนตามแนวความคิด “เออนิกนิกรสโมสรสมมติ” ทรงมีแนวพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนอยู่ก่อนแล้ว และได้มีการเตรียมการเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ระบอบการปกครองแบบใหม่ โดยการจัดตั้งกรรมการสภาองค์มนตรี อภิรัฐมนตรี และร่างกฎหมายเทศบาลเพื่อให้ประชาชนปกครองตนเอง จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเตรียมพระราชทานแก่ราษฎรทั้งปวงเมื่อถึงเวลาอันสมควร ดังนั้น เมื่อมีการยึดอำนาจโดยคณะราษฎรพระองค์ก็ทรงยินดีที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนเพราะสอดคล้องกับแนวพระราชดำริที่มีแต่เดิมอยู่ก่อนแล้ว

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จะพบว่าการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยลำพังมิได้มีผู้ใดลงนามสนองพระบรมราชโองการ ทำให้เกิดผลในทางกฎหมายถือได้ว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมาย โดยการลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 หลังเหตุการณ์ปฏิวัติแล้ว 3 วัน และเมื่อไม่มีผู้สนองพระบรมราชโองการ เห็นได้ชัดเจนว่าการดังกล่าวเท่ากับเป็นการยืนยันอำนาจอธิปไตยยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เหตุการณ์ปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มิได้ก่อให้เกิดผลเป็นการถอดถอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

ประการสุดท้าย การที่คณะราษฎรต้องกราบบังคมทูลขอพระราชทานอภัยโทษและขอให้พระราชทานพระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ ปราศจากผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการเหมือนการพระราชทานธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว

แสดงให้เห็นถึงการยอมรับของคณะราษฎรว่าการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นการปฏิวัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงต้องออกกฎหมายเพื่อให้ถือว่าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด เท่ากับเป็นการยอมรับอำนาจอธิปไตยยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์

จึงอาจสรุปได้ว่า ที่มาของรัฐธรรมนูญไทยในทางกฎหมายถือว่าเกิดจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ แม้การลงพระปรมาภิไธยจะถือได้ว่าเป็นการสละพระราชอำนาจกลับคืนมาให้แก่ประชาชนทั้งปวงโดยการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ยังผลเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ตามรัฐธรรมนูญ แต่ถึงกระนั้นการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ไม่มีผลให้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของพระมหากษัตริย์ถูกถอดถอนโดยคณะราษฎรแต่อย่างใด และอาจกล่าวได้ว่าอำนาจอธิปไตยยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน

แนวความคิดที่สนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ ได้แก่ แนวความคิดเรื่อง“เอนกนิกรสโมสรสมมติ” ที่ว่า“พระมหากษัตริย์ได้รับมอบอำนาจจากชุมชนการเมือง” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คืออำนาจอธิปไตยเป็นเป็นของพระมหากษัตริย์ นับตั้งแต่รัตนโกสินทร์ตอนต้นระบอบกษัตริย์ได้ปรับตัวตามแนวคิดพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาหลักของคนไทย เพื่ออธิบายความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์ไทยว่า พระมหากษัตริย์ไทยขึ้นครองราชย์โดยความเห็นชอบของชุมชนการเมือง พระองค์ทรงอยู่เหนืออาณาประชาราษฎร์เพียงพระองค์เดียว แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกอธิบายต่อมาจนถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในประการที่ว่า พระองค์ทรงขึ้นครองราชโดยมติมหาชน ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงอธิบายว่า พระมหากษัตริย์ถูกสมมติให้เป็นองค์ประธานของชุมชนสังคมการเมือง ชาติมีพระมหากษัตริย์เป็นประธาน การขาดองค์พระมหากษัตริย์ย่อมมีผลต่อชาติรุนแรงเหมือนร่างกายขาดศีรษะ เมื่อถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงอธิบายว่าอำนาจพระมหากษัตริย์แม้ว่าจะรวมศูนย์และถือว่าสูงสุดก็ไม่ได้ดำเนินไปตามอำเภอใจไม่เชื่อว่าประเพณีการปกครองของพวกเองไกลแซกซันจะเหมาะกับคนทั้งโลก พระมหากษัตริย์ไทยปกครองดูแลราษฎรอย่างบิดาปกครองบุตรและทรงขึ้นครองราชย์โดยได้รับความเห็นชอบจากชุมชนการเมืองเป็นแบบแผนการปกครองของไทยโดยเฉพาะ

สืบเนื่องจากที่ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคมของลอร์ด อาจนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับแนวความคิด “เอนกนิกรสโมสรสมมติ” ในประการที่สามารถพบความแตกต่างของแนวความคิด “เอนกนิกรสโมสรสมมติ” กับ แนวความคิด “สัญญาประชาคมแบบลอร์ด” ในประเด็นที่แตกต่างกันได้ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการถอดถอนพระราชอำนาจของประชาชน กล่าวคือ ตามแนวคิดสัญญาประชาคมแบบลอร์ด ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หากผู้ปกครองกระทำละเมิดพันธะสัญญาที่มีไว้ต่อประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่เท่านั้นมีสิทธิที่จะเรียกร้องอำนาจนั้นคืนจากผู้ปกครองและมอบให้ผู้ที่เหมาะสมได้ แต่ตามแนวความคิดเอนกนิกรสโมสรสมมติถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์เมื่อ

ประชาชนมอบอำนาจให้แล้วไม่อาจเรียกกลับคืนได้ ดังจะเห็นได้จากแนวพระราชดำริของ พระมหากษัตริย์ไทยนับแต่ต้นกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงรัชกาลที่ 7 เกี่ยวกับแนวความคิดเอกราช นิกรสโมสรสมมติทรงยืนยันว่าพระมหากษัตริย์เป็นตัวแทนประชาชนในการใช้อำนาจรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ไม่ใช่ของประชาชน และประชาชนไม่มีสิทธิเรียก อำนาจคืนจากพระมหากษัตริย์ หรือจะเห็นได้จากกรณีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ทรง รับรองว่าคณะราษฎรว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะมีอำนาจในการถอดถอนพระราชอำนาจ หรือกรณีที่ทรงปฏิเสธรัฐธรรมนูญที่ปรีดีจัดทำเนื่องจากไม่ได้ยกร่างโดยความเห็นชอบของ ประชาชนส่วนใหญ่ และกรณีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พระองค์ก็ยืนยัน ว่าเป็นพระราชอำนาจของพระองค์ คณะราษฎรไม่มีอำนาจแต่งตั้งเพราะไม่ได้เป็นตัวแทน ประชาชน เป็นต้น

ในช่วงเวลาตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญหลายฉบับซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพียงรูปแบบส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญยังไม่ สอดคล้องกันแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม แนวความคิดรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกันในเรื่อง รูปแบบคือการยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหาร ประเทศและจัดตั้งองค์กรใช้อำนาจรัฐ ส่วนแนวความคิดที่ไม่สอดคล้องกัน คือ เรื่องที่มาของ อำนาจอธิปไตยว่า "เป็นของปวงชนชาวไทย" หรือ "มาจากปวงชนชาวไทย" ซึ่งรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้ตามแบบความหมายอย่างหลัง มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับในช่วงเวลานี้ ที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 การใช้ถ้อยคำว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน จึงมีลักษณะเป็นการ ยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด เอกราชนิกรสโมสรสมมติที่ว่า พระมหากษัตริย์ได้รับมอบอำนาจมาจากชุมชนการเมือง หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ซึ่งได้รับมอบมาจากประชาชน

อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับและเข้าใจเป็นการทั่วไปว่า การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย เป็นการ ปกครองที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นผ่าน องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นการเข้าใจระบอบ การปกครองในลักษณะที่เป็นรูปแบบการปกครอง แต่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่เป็นตัว กำหนดการใช้อำนาจรัฐไม่ได้สะท้อนแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามหลักการแบ่งแยกการ ใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะธรรมนูญการปกครองของไทย และรัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับที่ ประกาศใช้ในช่วงเวลาดังกล่าวอำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่มบางพวก ไม่ได้ตก อยู่กับประชาชนอย่างแท้จริง การจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 หลายฉบับเป็นการจัดทำโดยกลุ่มของคณะรัฐประหาร ทำให้เนื้อหาของ รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจและเกิด



ปัญหาในการจัดตั้งองค์ใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหลายประการ ยกเว้น สถาบันพระมหากษัตริย์

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันเดียวที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารและมีแนวโน้มที่จะได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้น สถาบันพระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นที่มาและรากฐานของระบบกฎหมายมหาชนของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองส่วนใหญ่จะบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจในทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นเอกลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย เพื่อยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหลายฉบับ มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ก็ไม่ได้รับผลกระทบและได้รับรองพระราชสถานะและพระราชอำนาจในรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นเรื่อยมาสะท้อนให้เห็นแนวความคิดของประชาชนที่ให้ความสำคัญต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อมีภาวะวิกฤตในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 สถานการณ์ก็สงบลงได้ด้วยพระบารมีของพระมหากษัตริย์ไทย ดังนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นศูนย์รวมจิตใจของคนทั้งชาติและมีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยอย่างยิ่ง

ปัญหาการจัดตั้งองค์กรดำเนินนิติบัญญัติของไทยมักมีปัญหาในเรื่องของการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมดหรือมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ปัญหาว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และควรกำหนดให้มีสภาเดียวหรือสองสภา การกำหนดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกสภาเพื่อมิให้ข้าราชการประจำยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เป็นต้น

ส่วนปัญหาการจัดตั้งองค์กรทางฝ่ายบริหารคือปัญหาความไร้เสถียรภาพในการบริหารประเทศ ความอ่อนแอในการบริหารประเทศเนื่องจากไม่มีเสียงข้างมากในสภาทำให้เป็นสาเหตุให้กลุ่มข้าราชการที่มีกำลังเข้าทำการยึดอำนาจและปฏิเสศการใช้อำนาจในระบบรัฐสภาด้วยการปฏิวัติหรือทำรัฐประหารยึดครองอำนาจไว้ในกลุ่มของทหารและข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอยู่เดิมในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช สำหรับการเลือกตั้งองค์กรทางฝ่ายตุลาการไม่ได้รับการกระทบมากนัก เพราะศาลมีโครงสร้างในการจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะเป็นสถาบันมาช้านานตั้งแต่ในอดีต

ปัญหาขององค์กรฝ่ายตุลาการคือ อำนาจในการวินิจฉัยคดีระหว่างองค์กรศาลและองค์กรอื่น การประกันความเป็นอิสระแก่ตุลาการ แนวความคิดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญว่าเป็นขององค์กรใด ซึ่งศาลเข้าใจว่าเป็นอำนาจหนึ่งในอำนาจสูงสุดที่ศาลเท่านั้นเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยบรรดคดี อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญควรเป็นของศาลและปฏิเสศการใช้อำนาจการตีความของสภาผู้แทนราษฎรหรือแม้แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการได้รับการสนับสนุนแนวความคิดจากธรรมนูญการปกครองที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจวินิจฉัย

อรรถคดีทั้งปวงภายใต้ประเพณีการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งในช่วงการปฏิวัติไม่มีตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาลยุติธรรมจึงมีบทบาทมากโดยเฉพาะการวางบรรทัดฐานแนวความคิดเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการทำรัฐประหารหรือการปฏิวัติ ความชอบด้วยกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติ เป็นการสนับสนุนให้ระบอบการปฏิวัติสามารถดำรงอยู่ได้ และเป็นการปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนและหันไปรับรองการใช้อำนาจโดยกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว นอกจากนี้ศาลยังมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจบริหารในการแทรกแซงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา การจัดตั้งศาลพิเศษซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับศาลที่มีอำนาจอยู่แล้วเพื่อพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะข้อหา รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติห้ามและสร้างกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้พิพากษาเพื่อประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การจัดระเบียบองค์กรใช้อำนาจรัฐในทางการเมืองการปกครองตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขาดหลักสำคัญของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก การจัดตั้งองค์กรที่ขาดหลักการสำคัญในการแบ่งแยกการใช้อำนาจและขาดองค์กรที่คอยควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและไม่มีมาตรการในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพไม่อาจบริหารประเทศได้ ประกอบกับปัญหาการล่าอาณานิคม ปัญหาเศรษฐกิจ การแทรกแซงของลัทธิคอมมิวนิสต์ การเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม นำแนวความคิดชาตินิยมมาใช้ในการบริหารประเทศ ด้วยการกระตุ้นแนวความคิดของประชาชนให้เกิดความรักชาติ รักผู้นำของประเทศ โดยกระตุ้นความรู้สึกชาตินิยมให้เกิดแก่ประชาชนด้วยการเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส และการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นโดยนำประเทศเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่สอง การปลุกกระแสแนวความคิดชาตินิยมโดยการดำเนินนโยบายกีดกันชาวจีน การจำกัดการตั้งโรงเรียน สมาคม และหนังสือพิมพ์ การจำกัดการถือครองที่ดิน การสงวนอาชีพสำหรับคนไทย การส่งเสริมให้ใช้สินค้าไทย การจำกัดจำนวนคนต่างด้าวเข้าประเทศ การออกรฏูนิยมนเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย การเปลี่ยนธงชาติไทย เปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทย การเปลี่ยนเพลงชาติ เพื่อสร้างความรู้สึกชาตินิยมให้มีลักษณะเป็นการคลั่งชาติแบบไม่มีเหตุผลตามแนวความคิดของผู้นำเผด็จการนาซีเยอรมันและญี่ปุ่น ส่งผลให้ทหารเข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองแบบอำนาจนิยมด้วยการใช้กำลังทำรัฐประหารหรือปฏิวัติในเวลาต่อมา

การปฏิวัติรัฐประหารทำให้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญขาดความต่อเนื่องซึ่งในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พุทธศักราช 2475 ถึง พุทธศักราช 2520 มีการทำรัฐประหารหลายครั้งในปี พ.ศ. 2494 ,2501,2514,2519 และ พ.ศ.2520 มีการออกประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารจำนวนมาก ในระหว่างที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ผลในทางกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ แบ่งเป็นสองแนวความคิด ความคิดแรกถือว่าคณะ

รัฐประหารเป็นผู้ใช้อำนาจบ้านเมืองเป็นรัฐาธิปัตย์สามารถออกกฎหมายได้แต่ไม่อาจอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงต้องออกกฎหมายมาในโรโฆกรรมให้กับคณะรัฐประหารและเหตุใดในการตราธรรมนูญการปกครองระหว่างที่คณะรัฐประหารใช้อำนาจในฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์จึงต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยของโอบาแดง รัฐาธิปัตย์สามารถออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายได้ และไม่มีอะไรที่มาจำกัดอำนาจรัฐาธิปัตย์ได้ แนวความคิดที่สอง ถือว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญโดยใช้กำลังเป็นความผิดตามกฎหมายตามหลักที่ว่าอำนาจหรือสิทธิไม่อาจบังเกิดขึ้นได้จากการกระทำผิด

การปฏิวัติรัฐประหารตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง 2520 ไม่มีผลทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตกอยู่ที่คณะรัฐประหาร เพราะการทำรัฐประหารมีผลให้อำนาจอธิปไตยที่เป็นของพระมหากษัตริย์ก่อนปี พ.ศ. 2475 กลับคืนมาที่พระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่ากับเป็นการสละพระราชอำนาจนั้นคืนให้แก่ประชาชนและทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยของไทยจึงเป็นของพระมหากษัตริย์หรือของพระมหากษัตริย์และประชาชน ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการทำปฏิวัติ เหตุการณ์ปฏิวัติรัฐประหารก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย เป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรก นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 อำนาจสูงสุดเดิมอยู่ที่พระมหากษัตริย์เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองพระมหากษัตริย์ทรงโอนอำนาจสูงสุดของพระองค์ให้ราษฎรโดยพระราชทานรัฐธรรมนูญและลดพระราชอำนาจของพระองค์ลงมาเป็นหนึ่งในสี่องค์กรที่ใช้อำนาจแทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ช่วงที่สอง ตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 จอมพลผิน ชุณหะวัณ ทำการรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญเมื่อทำการรัฐประหารเสร็จสิ้นแล้วอำนาจการปกครองหรืออำนาจอธิปไตยจะกลับคืนสู่พระมหากษัตริย์ เนื่องจากคณะรัฐประหารได้กราบบังคมทูลเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และขอพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2489 เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เท่ากับเป็นการสละพระราชอำนาจคืนอำนาจอธิปไตยนั้นกับมาให้ประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใหม่กรณีนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหาร เป็นการยึดอำนาจเพียงไม่ถึง 1 วัน และไม่มีกรออกประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหาร ในช่วงที่สาม การใช้อำนาจรัฐประหารระหว่างไม่มีรัฐธรรมนูญถือว่าอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาสู่พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นสถาบันและเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบรัฐธรรมนูญที่ถือว่าทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเป็นการใช้กำลังบังคับโดยพฤตินัยเท่านั้นไม่ว่าจะมีผลในทางประกาศหรือคำสั่ง ซึ่งมีผลบังคับเพราะความกลัวต่อการใช้กำลังบังคับ การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในรูปประกาศหรือคำสั่งน่าจะมีสภาพบังคับ

เฉพาะในช่วงที่ยังไม่มีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้นมิใช่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติตลอดไป กล่าวโดยสรุป การตรารัฐธรรมนูญคณะรัฐประหารมีอำนาจตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่แทนฉบับที่ยกเลิกเพราะเป็นสิ่งที่ต้องกระทำต่อไป เพื่อให้การรัฐประหารสำเร็จ และได้ตรารัฐธรรมนูญโดยมีพระบรมราชโองการตามนิตราชประเพณี แต่การใช้อำนาจออกกฎหมายเสียเองในเรื่องที่ไม่จำเป็นในการรักษาบ้านเมืองให้กลับคืนสู่สภาพปกติก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐบาลใหม่เป็นการใช้อำนาจเผด็จการอันไม่ชอบธรรมและการยอมรับให้ประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติมีผลตลอดไปเป็นการส่งเสริมความไม่ชอบธรรมและสนับสนุนการใช้อำนาจเผด็จการ

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ภายหลังรัฐประหารได้บัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งคณะรัฐประหารไว้ 2 แบบ ได้แก่ การบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศและคำสั่งไว้ในธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2515 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 29 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 32 การบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายไว้เช่นนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่าประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการรับรองนั้นเป็นการรับรองเพียงผลของประกาศหรือคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นมิใช่เป็นการบัญญัติให้ประกาศหรือคำสั่งเป็นกฎหมาย การที่ธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความชอบด้วยกฎหมายของประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติหรือรัฐประหารมีผลให้ประกาศหรือคำสั่งนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพราะรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองได้ตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์อธิปัตย์โดยคำแนะนำและยินยอมของหัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ในส่วนของการรับรองความชอบด้วยกฎหมายอีกประการได้แก่การแก้ไขหรือยกเลิกประกาศหรือคำสั่งคณะปฏิวัติต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ปรากฏตามมาตรา 222 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้เพราะผู้ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดมาจากคณะรัฐประหารจึงต้องการบัญญัติรับรองและคุ้มครองคณะรัฐประหารเหนือองค์กรอื่นๆ ทั้งหมด เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไทยไม่ใช่เอกสารที่มีอุดมการณ์เชิงคุณค่าและคุณธรรมทางกฎหมาย การให้อำนาจการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดกลับคืนเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนจึงเป็นการเชื่อมโยงพระมหากษัตริย์และประชาชนซึ่งเป็นรัฐอธิปัตย์ทางกฎหมายและทางการเมืองเข้าด้วยกันจะทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาเชิงคุณค่าและคุณธรรมเพื่อประโยชน์ประชาชนส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว

ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารได้รับการรับรองความชอบด้วยกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญและได้รับการยืนยันตามคำพิพากษาของศาลเป็นผลให้คณะปฏิวัติรัฐประหารได้รับการยืนยันความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิวัติหรือรัฐประหาร อันเป็นการสนับสนุนการใช้อำนาจเผด็จการและปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่กลุ่มที่มีพลังต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการ และ

สนับสนุนการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญได้ค้อยุติธรรมและจำกัดการใช้อำนาจของกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเห็นได้จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือ เหตุการณ์ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2519 การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยฉบับพลันโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสาเหตุสำคัญทำให้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของไทยพัฒนาไปได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพอำนาจในการปกครองประเภทจึงไม่ได้ตกอยู่แก่ประชาชนอย่างแท้จริงประกอบกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีน้อยมากแต่ก็มีทิศทางที่จะเพิ่มมากขึ้นโดยจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่งจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลายองค์กร เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการการเมือง เป็นต้น

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างฉับพลันโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากความไม่พร้อมและอิทธิพลของแนวความคิดการปกครองระบอบเก่า ผู้ที่มีอำนาจอยู่ในระบอบเดิม และวัฒนธรรมประเพณีในการปกครองของไทยทำให้การใช้อำนาจรัฐส่วนใหญ่ตกอยู่แก่กลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวไม่ได้ตกอยู่แก่ประชาชนอย่างแท้จริงตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนตลอดในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2520 แต่กลุ่มนิสิต นักศึกษาที่มีความรู้มีการศึกษาจะเป็นกลุ่มที่มีพลังต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการ และสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศได้ค้อยุติธรรมและจำกัดการใช้อำนาจของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นระยะๆ และมีแนวโน้มจะมีพลังมากขึ้น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. แนวพระราชดำริแก้รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2527.
- กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์. วิทยาสารานุกรม. พระนคร: แพร่พิทยา, 2514.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net>. [ 20 พฤษภาคม, 2544].
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดว่าด้วยรัฐ ตอนที่ 2. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net>. [ 20 พฤษภาคม, 2544].
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส. รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์www.pub-law.net. กรุงเทพฯ:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทย. รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์www.pub-law.net. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส. จำกัด, 2545.
- ขจัดภัย บุรุษพัฒน์. ชาวจีนในประเทศไทยกับปัญหาทางการเมือง. วารสารรัฐศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 7 (1 มกราคม 2513): 109-110.
- คณะรัฐมนตรี. ประมวลสนธิสัญญาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2502-2504. พระนคร : สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507.
- คำกราบบังคมทูลของผู้เริ่มก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475. แถลงการณ์เรื่องพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ. 2478.
- คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 21 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2519. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ.93(12 ตุลาคม 2519):1.
- จักรปาณี,หลวง ศรีวิสุทธิ.วิสุทธิ ไกรฤกษ์. อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ. พระนคร: โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475.
- จิ่ง จากส์ รุสโซ. สัญญาประชาคม. แปลโดย จินดา จินตนะเสรี. กรุงเทพฯ: ศรีพการพิมพ์, 2522.
- จันทรโอสธ.(นามแฝง). กินเกลือด้วยกันก่อนเป็นไร. ไทยใหม่. 54 : 2(4 กุมภาพันธ์ 2474): 6.
- จุลลา งอนรถ. กำเนิดและความเป็นมาของลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. แผนกวิชาการปกครอง, 2513.
- จำนงค์ ทองประเสริฐ. พระทรงจุดประทีปให้ราชบัณฑิตยสถาน. อ่างใน นราธิปพงศ์ประพันธ์.

- วิสัยทัศน์พระองค์วรวรรณ. ครบ 100 ปี วันประสูติ 25 สิงหาคม 2544. กรุงเทพฯ: มูลนิธิราชินีประพันธ์พงศ์ วรวรรณ, 2544.
- เฉลิมเกียรติ ผิวานวล. ความคิดทางการเมืองทหารไทย 2519-2535. กรุงเทพฯ: นำอักษร การพิมพ์, 2535.
- เฉลิมเกียรติ ผิวานวล. บทความประกอบการสัมมนาถึงศตวรรษธรรมศาสตร์:2477-2527เรื่อง ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์. (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2411-2475. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. รัฐ. พิมพ์ครั้งที่4.กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและ อำนาจการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 14 ตุลา: คณะราษฎรกับกบฏวรวรรณ. กรุงเทพฯ: ชมรมประวัติศาสตร์ ชุมhuriวิชาการอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. เอกสารทางการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัตติยา กรรณสูต. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. เอกสารการเมือง-การปกครองของไทย พ.ศ. 2417-2477. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย, 2528.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์และวิวัลย์ พงศ์พนิตานนท์. จอมพล ป.พิบูล สงครามกับการเมืองไทยสมัยใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรม ศาสตร์, 2544.
- ชาติคือทุกคน. ไทยใหม่. 59 : 2(10 กันยายน 2474): 6.
- เชาวนะ ไตรมาศ. ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2542.
- ปรีดี พนมยงค์. เกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย. รัฐศาสตร์ 14 ฉบับ ปฏิวัติและประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: ชมรมหนังสือรุ่งรำแพน, 2517.
- ปรีดี พนมยงค์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- เดือน บุญนาค. ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก. พระนคร: เสริมวิทย์ บรรณาการ, 2500.
- เดือน บุญนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ เล่ม 2. พระนคร: นิตินาสน, 2477.

- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพหุนอูปถัมภ์แบบเผด็จการ. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลกปรัชญาและทฤษฎีการเมือง. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า, 2541.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์ : ทฤษฎี แนวความคิดปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐศาสตร์ นิด้า, 2541.
- ทิพวรรณ เขียมธีรสกุล. ปฐมทรรศน์ทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2544.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2516.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475. พิมพ์ครั้งที่2. กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิชาการ, 2540.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน, 2545.
- นพัตถร ฤทธิกาญจน์. พัฒนาการและที่มาของอำนาจและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- นวนินิต เศรษฐบุตร. เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม2475. หนังสือชุดเอกสารการเมืองไทยของศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.)
- นราธิปพงศ์ประพันธ์. ศัพท์การเมืองและการทูต. วิสัยทัศน์พระองค์วรรณ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ นราธิปประพันธ์พงศ์วรรณ, 2544.
- นายสุจินดา. พระปกเกล้าฯกษัตริย์นักประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม, 2519.
- นิยม รัฐอมฤต. เอกสารการบรรยาย PS 611(รัฐ อำนาจและนโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,(ม.ป.ป.).
- เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2500 ตอนที่ 2 . พิมพ์ครั้งที่ 2 . พระนคร : ไทยพิทยา, 2506.
- เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2504 ตอนที่ 4 . พระนคร : ไทยพิทยา,2506.
- เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2505 ตอน 3. พระนคร: ไทยพิทยา, 2506.
- เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2506 ตอนที่ 2. พระนคร : ไทยพิทยา, 2507.
- เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2508 ตอนที่ 1. พระนคร : ไทยพิทยา,



2508.

เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2512 ตอนที่ 4. พระนคร: แสงทองการพิมพ์, 2513.

เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2513 ตอนที่ 4 . ตอนจบ. พระนคร : แสงทองการพิมพ์, 2515.

เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำปีพุทธศักราช 2490 ตอนที่ 2 . พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร: ไทยพิทยา, 2505.

เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกา ประจำพุทธศักราช 2492 ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. พระนคร: ภาคดีประดิษฐ์, 2511.

เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2494 ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร: ภาคดีประดิษฐ์, 2517.

เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2495 ตอนที่ 2. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร: ภาคดีประดิษฐ์, 2506.

เนติบัณฑิตยสถาน. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2496 ตอนที่ 1. พระนคร : ไทยพิทยา, 2489.

เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกาประจำพุทธศักราช 2496 ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร: ภาคดีประดิษฐ์, 2507.

เนติบัณฑิตยสภา. คำพิพากษาฎีกา ประจำพุทธศักราช 2497 ตอนที่ 2. พระนคร: บริษัทคณะช่างจำกัด, 2511.

บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2537.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ:นิติธรรม, 2537.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. รวมคำบรรยายเนติภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่3. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2544.

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 17 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2501. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ. 75(27 ตุลาคม 2501): 7.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2501. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ.

- 75( 8 ธันวาคม 2501): 1.  
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 ลงวันที่ 6 มกราคม 2502. ราชกิจจานุเบกษา.
- 76( 6 มกราคม 2502): 1.  
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2514. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ. 88(15 ธันวาคม 2515): 1.  
ประจวบ ทองอุไร. พรรคการเมืองไทย. พระนคร: สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2508.  
ประชาธิปไตยแบบไทยและข้อคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ: บทความเลือกสรรแล้วของสถานีวิทยุสองศูนย์. กรุงเทพฯ: โชคชัยเทวศน์, 2508.  
ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง. (ปรีดี พนมยงค์). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.  
ประสิทธิ์ ไชวโกล. เหลี่ยมหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม. กรุงเทพฯ: นิตยธรรม, 2540.  
ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาในรอบสี่สิบสองปี, 2475-2517. กรุงเทพฯ: ช.ชุมนุมช่าง, 2517.  
ปรีชา ช่างขวัญยืน. ปรัชญาแห่งอุดมการณ์ทางการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.  
ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.  
ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา ภาค 2 บทนำทางประวัติศาสตร์. เอกสารประกอบการศึกษาชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, 2526.  
ปรีดี พนมยงค์. การเรียนรัฐกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสโดยย่อ. บทบัณฑิตย. 4(มิถุนายน 2469): 660-677.  
ปรีดี พนมยงค์. คดีปกครองในฝรั่งเศส. บทบัณฑิตย. 6 (กรกฎาคม 2473): 227-232.  
ปรีดี พนมยงค์. คำนำ. นิติสาสน์. 1:1 (2471): ก-ข.  
ปรีดี พนมยงค์. คำปรารภ. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์เป็นบรรณาการเนื่องในงานบำเพ็ญกุศล พล.ต.ต.พัฒน์ นิลวัฒนานนท์. พระนคร : นิตีเวชช, 2513.  
ปรีดี พนมยงค์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พ.ศ. 2475 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2513. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน ของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.  
ปรีดี พนมยงค์. ชีวประวัติย่อของนายปรีดี พนมยงค์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2544.  
ปรีดี พนมยงค์. แนวความคิดประชาธิปไตยโดยของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปรีดีพนมยงค์ โครงการ 60 ปี ประชาธิปไตย. 2535.  
ปรีดี พนมยงค์. บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : นิตีเวชช, 2515.

- ปรีดี พนมยงค์. ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบาลราษฎรอาวุโสปรีดีพนมยงค์.  
 อาจารย์ฉัตรทิพย์ นาถสุภา สัมภาษณ์รัฐบาลราษฎรอาวุโสปรีดี พนมยงค์ เมื่อวันที่ 10  
 เมษายน พ.ศ.2525. กรุงเทพฯ: โครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, 2526.
- ปรีดี พนมยงค์. รวมข้อเขียนปรีดี พนมยงค์: ปรีดีพนมยงค์กับสังคมไทย. กรุงเทพฯ:  
 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ปรีดี พนมยงค์. สิทธิของรัฐในทรัพย์สินมรดกตามกฎหมายไซเวียต. บทบัณฑิตย . 6(กุมภาพันธ์  
 2474): 748-752.
- ปรีดี พนมยงค์ และพระสารสาส์นประพันธ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. ประชุมกฎหมาย  
 มหาชนและเอกชน ของดร.ปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย  
 ธรรมศาสตร์. 2526.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์. ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2536.
- พระจันทร์. ตอบปัญหา ด้วยเรื่องการปกครอง. บางกอกการเมือง 5: (21, 25 มิถุนายน 2470).  
 พระยาทรงสุรเดช. การปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ. ศ. 2475. เบื้องแรกประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ:  
 สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2516.
- พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2493. ราชกิจจานุ  
 เบกษา. 67 (21 มีนาคม 2493): 340.
- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ในเสถียร  
 ลายลักษณ์. ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45. กรุงเทพฯ: นิติวอร์ช, 2483.
- พระราชบัญญัติวิธีขึ้นรั้งแห่งชาติ พุทธศักราช 2485. ราชกิจจานุเบกษา. 59(29 กันยายน  
 2485).
- พระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476. ราชกิจจานุเบกษา . 50( 2 เมษายน 2476).
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับ  
 พิเศษ. 71(30 พฤศจิกายน 2497): 67.
- พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร. อัตชีวประวัติ. พระนคร: โรงพิมพ์ดีรณสาร,  
 2517.
- พระองค์วรรณ. การบัญญัติศัพท์ภาษาไทย. อ้างใน นราธิปพงศ์ประพันธ์. วิสัยทัศน์พระ  
 องค์วรรณ. ครบ 100 ปี วันประสูติ 25 สิงหาคม 2544. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ  
 นราธิปประพันธ์พงศ์ วรรณ, 2544.
- พระองค์วรรณ. สยามพากย์. อ้างใน นราธิปพงศ์ประพันธ์. วิสัยทัศน์พระองค์วรรณ.  
 ครบ 100 ปี วันประสูติ 25 สิงหาคม 2544. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ นราธิปประพันธ์  
 พงศ์ วรรณ, 2544.
- พิชัยศักดิ์ ทรายงกูร. รวมศัพท์และภาษิตกฎหมาย. .กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย, 2544.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. ช่องว่างแห่งอำนาจ. วารสารนายความ. 15(พฤศจิกายน 2515): 42-44.

- พิมาน แจ่มจรัส. ราชวลี. พระนคร: ผ่านฟ้าพิทยา. 2509.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. การร่างรัฐธรรมนูญใหม่และบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: พานิชสุภผล, 2488.
- ภูธร ภูมะธน. ศาลพิเศษ พ.ศ. 2476.พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2481. วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2512.
- โกคิน พลกุล. นิติบุคคลตามกฎหมายฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง. 6(สิงหาคม 2530): 214.
- โกคิน พลกุล. ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง. ในเอกสารสรุปผลการสัมมนาวิชาการ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันในสภาวะการณปัจจุบัน. รวบรวมและจัดพิมพ์โดยภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์, 2527.
- มนตรี รูปสุวรรณ, กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, ฤทัย หงส์สิริ, มานิตย์ จุมปา และคมสัน โพธิ์คง. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. สาขาศิลปศาสตร์. ประวัติศาสตร์ไทย หน่วย 9-15. พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2536.
- แมลงหวี่,ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. เบื้องหลังประวัติศาสตร์. พระนคร: สหุอุปกรณ์การพิมพ์, 2490.อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2545.
- ยิ่งศักดิ์ กฤษณจินดา. คำพิพากษาฎีกาปี 2519 พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2523.
- รวบรวมคำแถลงการณ์และประกาศต่างๆ ซึ่งรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ประกาศแก่ข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน และราษฎรทั่วไป เริ่มตั้งแต่ 12 ตุลาคม 2476. พระนคร: ศรีกรุง, 2476.
- รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 56(6 ตุลาคม 2482): 980.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475. รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475-2502 เล่ม 1. รวบรวมโดย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511-2534 เล่ม 2. รวบรวมโดย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมายสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475. ราชกิจจานุเบกษา. 49(10 ธันวาคม

2475): 529.

รอง สยามานนท์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

2520.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันพฤหัสบดีที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช

2475.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 35/2475 วันศุกร์ที่ 25 พฤศจิกายน

2475.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2/2476 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันพุธที่ 21 มีนาคม

2476.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2577 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2477 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม. เรื่องพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์.

ราษฎรตื่นแล้ว. สยามรีวิว. (10 กรกฎาคม 2470).

ละเอียด พิบูลสงคราม. ความยุ่งยากของคณะปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 เป็นผลให้เกิดการปฏิวัติ 20 มิถุนายน 2476 และพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้าเพชรรัตนกษัตริย์เทพยดา เพื่อปราบปรามรัฐบาล. วิทยาสารปริทัศน์, 21(23, 20 มิถุนายน 2513): 18-20,50.

วรงค์ จันทรรณ และวณิช ทรวงประทุม. ระบอบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522.

วรรณไวทยากร วรวรรณ,มจ.. ปาฐกถาพิเศษเรื่องสยามพากย์. วิทยากรย. 33:1(2475): 67.

วัลย์มาศ แก้วศรัชย์. สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

วัลย์วิภา จรุงโรจน์.ม.ล.. การศึกษาเชิงวิเคราะห์แนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.พ.ศ. 2498-2477. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.

วิจิตรวาทการ,พลตรี.หลวง. การเมืองการปกครองของกรุงสยาม. พระนคร: ไทยใหม่, 2475.

วิจิตรวาทการ. รำลึก 100 ปี พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์บุ๊คส์, 2541.

วิเทศกรณีย์. ยุคทศวรรษ. พระนคร: ประชาคม, 2501.

วิชฌุ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2523.

วิชฌุ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.

วิชฌุ เครื่องงาม. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. สุนิธิมนุชยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทย

- ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาราช, 2535.
- วีระ โลจายะ. เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539.
- ศรีกรุง. วันที่ 27 มิถุนายน 2476. ใน พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม. บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2520.
- ส.ศิริรักษ์. ความคิดที่ขัดขวางและส่งเสริมประชาธิปไตยของไทย. กรุงเทพฯ: อักษรสาสน์, 2529. อ่างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม 2475. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2545.
- สนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการพัฒนากองเมืองไปสู่การปกครองประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: ไทยเชชม, 2519.
- สนธิ เตชานันท์. พระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 100 ปี พระราชสมภพพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง สังคมไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. จัดโดยสถาบันไทยศึกษาและฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. วันที่ 7-9 กุมภาพันธ์ 2537 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ จันทรวงศ์. เจ้าผู้ปกครอง. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์, 2538.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544.
- สมพงษ์ เกรียงไกรเพชร. ประเพณีไทยโบราณ. (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สัมฤทธิ์ มีวงศ์อุโฆษ. ประวัติการปกครอง. สยามอลลมาแนด 2530. กรุงเทพฯ: สยามบรรณาการพิมพ์, 2530.
- สยามนิกร. ฉบับที่ 18 กันยายน 2500.
- สฤษดิ์ ,จอมพล ณะรัชต์. ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ พ.ศ. 2502-2504 เล่ม 1. พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพของจอมพลสฤษดิ์ วันที่ 17 มีนาคม 2507.
- สิบธันวาคม. วันที่ 15 เมษายน 2476. 10 ธันวาคม. 10 ธันวาคม 2475.
- สุพจน์ ด้านตระกูล. ชีวิตและงานของ ดร.ปรีดี พนมยงค์. พระนคร: ประจักษ์การพิมพ์, 2514
- สุพจน์ ด้านตระกูล. นายปรีดี พนมยงค์ กับการอภิวัฒน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2535.
- เสถียร ลายลักษณ์. ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 45. พระนคร: นิติเวชช์. 2483.
- เสถียร ลายลักษณ์. ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46. พระนคร: นิติเวชช์, 2483.

เสถียร, วิชัยลักษณ์. ประกาศของคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520. กรุงเทพฯ: นิติวาชน์, 2520.  
 เสถียร, วิชัยลักษณ์. แถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน, แถลงการณ์คำสั่งและ  
ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: นิติวาชน์, 2519.

เสถียร, วิชัยลักษณ์. รวมประกาศของคณะปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: นิติวาชน์, 2521.

เสถียร, วิชัยลักษณ์ กับพันตำรวจโทสืบวงศ์ วิชัยลักษณ์. รวมประกาศของคณะปฏิวัติ 17  
พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514 ฉบับที่ 1-60. กรุงเทพฯ: นิติวาชน์. (ม.ป.ป.).  
 เสน่ห์ จามริก. การเมืองกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย  
 ธรรมศาสตร์, 2540.

เสนีย์ ปราโมช. การกักตัวอันธพาลโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญ  
 หรือไม่. บทบัญญัติ. 27(2513): 623.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. จากเคาน์ซิลออฟสเตตต์มาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา.  
วารสารกฎหมายปกครอง 18(2542): 15-37.

โสติง,นามแฝง. ส่งหลวงประดิษฐมนูธรรม. หลักเมือง. วันที่ 14 เมษายน 2476 อ้างใน  
 พรภิรมย์ เอี่ยมธรรม. บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย ตั้งแต่การ  
เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:  
 โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2520.

หอการค้าไทย. ประวัติการค้าไทย. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายสง่า วรรณดิษฐ์.  
 พระนคร: บริษัทพิมพ์ จำกัด, 2511.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.6-7 สน. 47. อภิรัฐมนตรี. /32. "Probmen of Siam". พระราช  
 บันฑ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ถึง ดร.แซร์ ลงวันที่ 23 กรกฎาคม  
 2469. ในสนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองประชาธิปไตย  
ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ: ไทย  
 เขษม. 2519.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 รล. 6/3 และ ร.7 รล.6/4 พระราชดำริทางการเมืองของพระบาท  
 สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 ม. 26.5 11 มกราคม 2471. จ้าวเป็นลูกตุ้มถ่วงความเจริญกสิยัค  
 เป็นเหตุเกิดความอิสระภาพมคสัญญญี่เป็นเหตุให้เกิดความเสมอภาค

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารรัชกาลที่7 ปี 6 แฟ้มที่ 212 เรื่องเปิดที่ประชุมกรรมการ  
 องคมนตรี.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ, 2.42/67 พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช 2470

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ, 2.42/67 ความเห็นส่วนน้อย เรื่อง ข้อที่ว่าสภากรรมการ  
 องคมนตรีควรเป็น Advisory หรือ Consultative body

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. สบ.42/67 "Democracy in Siam"

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. Democarcy in Siam. เอกสารส่วนพระองค์กรมตำรวจ 42/67.

เสนาบดี/ปรีกษาร่างพระราชบัญญัติองค์มนตรี. ใน Prince Damrong's Memorandum. 1st August m 26. Cited in Batson.comp. Siam's Political Future:Documents From the End of the Absolute Monarchy Cornell University. data paper no. 96.1974.

อมร จันทรสมบูรณ. การปฏิรูปการเมืองคอนสติติวชันแนลลิสม์ทางออกของประเทศไทย. (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).

### ภาษาอังกฤษ

Barbara, Ward. Ideas that Change the World. London: Lowe and Brydone . Prineter. Limited, 1965.

Benjamin, A. Boston. The End of Absolute Monarchy in Siam. Ph d. Diddetraton. Cornell University. 1977. P. 287.

Chakrabongse, Chula. Brought Up in England. London: G T. Foulis. 1943. p. 119. Bangkok Time. May 3.1932. cited in Benjamin A. Butson. The End of Absolute Monarachy in Siam.

Hans K. Nationalism. Ideolgies of Politics edited by Anthony De Crespigny and Jeremy Croning. London : Oxford University Press,1975.

Hugh S.,W. Nationalism and Communism. London : Methuen and Co. Ltd.,1964.

Hans K. Nationalism : Its Meaning and History. .D.Van Nostrand Company. Inc. Princeton,1955.

Locke, J. Two Treaties of Civil Government. the Great Legal Philosophers. edited by C. Mossis .Philadelphia: University of Pennsylvania Press,1963.

Rousseau, J.,J. The social contract. the Great Legal Philosophers. edited by C. Mossis . Philadelphia: University of Pennsylvania Press.1963.

Skinnet, G. W. Chinese Society in Thailand : Analytical History. New York : Cornell University Press,1962.

Weber,M. The Theory of Social and Economic Organization. New York : Free Press, 1968.

Wendell, Bl. et.al..Thailand : Hs People. Its Society. Its Culture. New Haven. Conn: Human Relation. 1958.



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายชำนาญวิทย์ เตรรัตน์ เกิดเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2507 ที่จังหวัดชลบุรี สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนชลราษฎรอำรุง จังหวัดชลบุรี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา 2529 จบหลักสูตรวิชาว่าความ รุ่น 3 สภานายความ ในปี 2531 สำเร็จเป็นเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 41 ปีการศึกษา 2531 ต่อมาในปี พ.ศ.2540 ได้รับประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่น 5 จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และในปีถัดมา สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เข้ารับราชการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2532 ตำแหน่งปลัดอำเภอพระยีน จังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2535 ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนกลางเป็นเจ้าพนักงานปกครอง ระดับ 4-5 กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสอบโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งนิติกร 6 กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ.2539 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิติกร 8 ว หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมายและระเบียบ สำนักกฎหมาย กระทรวงมหาดไทย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย